



4272, rue Saint-Félix
Québec (Qc) G1Y 1X5

Téléphone : (418) 650-0954
Télécopieur : (418) 650-1084

RECUEIL

Mandats d'étude et d'expertise sur la gestion du territoire agricole (LPTAA et LAU)

CLIENT : Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

Le 21 janvier 2008



TABLE DES MATIÈRES

NOTE AU LECTEUR	2
CONTEXTE DE RÉALISATION DES MANDATS	3
PRÉSENTATION DE FORGET AUBIN	4
RAPPORTS PRÉPARÉS POUR LA CAAAQ	
Rapport Évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) et d'aménagement du territoire agricole (LAU)	78 p.
Module 1 Suivi du rapport d'évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) et d'aménagement du territoire agricole (LAU)	40 p.
Module 2 Multifonctionnalité, bassin versant et paysage agricole	60 p.
Module 3 Consultation publique (Loi 54) et opérationnalisation des connaissances	34 p.



NOTE AU LECTEUR

Ce recueil rassemble les mandats d'étude et d'expertise exécutés par notre firme à la demande de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

Il comprend quatre volumes distincts traitant de différents aspects associés à la gestion du territoire agricole. Il traite plus spécifiquement du régime de protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) et d'aménagement du territoire (LAU). Différentes notions complémentaires s'y greffent.

Le premier volume s'intitule « Rapport d'évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles et d'aménagement du territoire agricole ». Il a été déposé à la CAAAQ le 11 juillet 2007.

Ce rapport d'évaluation a fait naître l'intérêt auprès des commissaires d'approfondir certains éléments. Ceux-ci ont fait l'objet de modules distincts.

Le module 1 a été remis le 26 septembre 2007. Son contenu s'intéresse au rôle spécifique de l'Union des producteurs agricoles dans le cadre de la LPTAA, au régime de protection du territoire agricole de la Colombie-Britannique ainsi qu'à l'utilité des plans de développement de la zone agricole à l'échelle des MRC du Québec.

Le module 2 approfondit les notions de multifonctionnalité, de bassin versant et de paysage, toujours dans l'optique de la gestion du territoire agricole québécois. Son dépôt à la CAAAQ remonte au 31 octobre 2007. Soulignons la contribution de Ruralys dans ce module pour la notion de paysage.

Le module 3 s'intéresse plus particulièrement au processus de consultation publique découlant de la Loi 54 pour les nouveaux projets porcins, en plus de reprendre de façon succincte et opérationnelle l'ensemble des éléments couverts à l'intérieur des quatre volumes produits pour la CAAAQ.



CONTEXTE DE RÉALISATION DES MANDATS

Ce recueil et l'ensemble des rapports et modules produits s'inscrivent dans une démarche globale de réflexion sur la gestion du territoire agricole québécois et d'évaluation des régimes de protection du territoire agricole et d'aménagement. Malgré notre effort de rigueur et de pertinence, nous n'avons pas la prétention d'avoir fait un examen exhaustif de l'ensemble des dimensions du dossier sous toutes ces facettes, ni d'avoir développé un point de vue définitif sur la question. C'est davantage à titre exploratoire que nous mettons en circulation les constats et idées qui suivent pour le bénéfice de la CAAAQ.

Notre réflexion suit un cheminement logique appuyé d'ouvrages de références, de statistiques officielles, d'extraits de documents gouvernementaux et d'analyses de cas. Il n'en demeure pas moins qu'elle ne représente que le début d'un vaste questionnement que nous voudrions le plus complet possible.

Nos travaux ont été inspirés fortement des enjeux soulevés dans le cadre des audiences de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois en ayant pour objectif d'apporter un éclairage supplémentaire sur les faits et les problématiques soulevés quant à la gestion du territoire agricole, de même que d'identifier des perspectives d'avenir intéressantes répondant aux attentes formulées.



PRÉSENTATION DE **FORGET AUBIN**

FORGET AUBIN, consultants en analyse des politiques inc. œuvre dans le domaine des affaires municipales, de l'agriculture et de l'environnement.

Fortement impliquée dans le domaine de l'intégration sociale, politique et réglementaire de projets dans les milieux ruraux dans une optique de cohabitation harmonieuse, la firme dispose à la fois d'une expertise analytique et terrain.

Elle a notamment produit des études dans le domaine de la cohabitation entre les activités agricoles et non agricoles pour le gouvernement du Québec dans le cadre du *Groupe de travail Un environnement à valoriser* découlant du Forum sur l'agriculture de 1998 tenu à Saint-Hyacinthe, pour le ministère des Affaires municipales et des Régions ainsi que dans le cadre des audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement portant sur le développement durable de la production porcine.

Les cofondateurs de la firme ont également agi à titre de formateur sur les questions d'aménagement du territoire et de cohabitation pour le compte du gouvernement du Québec, d'associations municipales et d'organismes privés.





4272, rue Saint-Félix
Québec (Qc) G1Y 1X5

Téléphone : (418) 650-0954
Télécopieur : (418) 650-1084

RAPPORT

Évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) et d'aménagement du territoire agricole

CLIENT : Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

Le 11 juillet 2007

TABLE DES MATIÈRES

MANDATS	2
PROBLÉMATIQUE	4
1. Gestion du territoire agricole : contexte en enjeux	4
1.1 Principaux enjeux soulevés devant la CAAAQ	4
1.2 Contexte canadien et québécois en matière d'utilisation du sol agricole	5
1.3 Les grands paramètres du modèle québécois	9
2. Le régime de protection du territoire agricole québécois	11
2.1 Origine et évolution de la Loi	11
2.2 Cadre décisionnel actuel et critères	12
2.3 Diagnostic sur l'efficacité de la Loi	16
2.4 Appréciation finale	24
3. Le régime d'aménagement du territoire agricole	45
3.1 Origines et évolution de la Loi	45
3.2 Cadre décisionnel et critères actuels	47
3.3 Diagnostic sur l'efficacité de la Loi	48
3.4 Appréciation finale	51
ÉNONCÉ D'UNE VISION D'AVENIR	57
1. La multifonctionnalité	57
1.1 Évolution du concept	57
1.2 Perspective d'application à la gestion du territoire agricole québécois	59
2. Pistes de solution	61
2.1 Demandes d'exclusion	62
2.2 Usages agricoles et non agricoles en zone agricole	63
CONCLUSION	71
ANNEXES	74
SOURCES ET RÉFÉRENCES	77

MANDAT

Le territoire agricole forme la base territoriale nécessaire à la pratique de l'agriculture. Il constitue également une composante significative du territoire rural offrant des potentiels de développement et comportant des limites d'intervention.

La gestion du territoire agricole québécois s'appuie principalement sur deux lois-cadres, qui font appel à un étroit partage des compétences entre le milieu municipal et les instances gouvernementales : la Loi sur la Protection du Territoire et des Activités Agricoles (LPTAA) et la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU). Un rôle significatif est également accordé à l'association agricole accréditée, à savoir, l'Union des Producteurs Agricoles.

L'adoption de la LPTAA et de la LAU remonte à la fin des années 70, il y a près de 30 ans. Bien évidemment, celles-ci ont évolué avec le temps et selon les enjeux émergents.

Aujourd'hui, les défis en matière de gestion du territoire agricole sont multiples et peuvent même paraître contradictoires pour certains. Dans ce rapport, nous allons examiner les régimes de protection du territoire agricole (LPTAA) et d'aménagement du territoire agricole (LAU), avec l'objectif d'en dégager une vision future répondant aux enjeux et aux attentes soulevés dans le cadre des travaux de la Commission sur l'Avenir de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Québécois (CAAAQ).

Nous ferons un effort particulier afin d'intégrer le concept de multifonctionnalité de l'agriculture et du territoire à cette vision future de la gestion du territoire agricole québécois.

Ce rapport est divisé en quatre (4) sections principales. En premier lieu, nous exposerons le contexte général ainsi que les grands enjeux touchant la gestion du territoire agricole soulevés lors des audiences régionales de la CAAAQ. Nous ferons



le point sur le contexte canadien et québécois en matière d'utilisation du sol agricole et verrons les grands paramètres du modèle québécois.

La section suivante portera sur l'évaluation du régime de protection du territoire agricole (LPTAA). Nous y discuterons de l'origine et de l'évolution de la Loi et du cadre décisionnel actuel et des critères utilisés. Puis, nous effectuerons un diagnostic sur l'efficacité de la Loi par catégorie de milieu, puis par type de projets soumis à la CPTAQ. Nous serons ainsi en mesure d'effectuer une appréciation plus en profondeur de la Loi, que nous appuierons sur l'analyse détaillée d'une quinzaine de décisions de la CPTAQ, de même que du régime de protection du territoire agricole existant en Colombie-Britannique.

Une troisième section portera sur l'évaluation du régime d'aménagement du territoire agricole (LAU). À l'image de celui sur la protection du territoire agricole, nous traiterons de l'origine de la Loi, son évolution, le cadre décisionnel et les critères utilisés. Le diagnostic de la LAU portera davantage sur les schémas d'aménagement et les règlements de contrôle intérimaire (RCI) touchant la zone agricole. L'appréciation finale de la LAU reposera, principalement, sur une analyse plus détaillée d'un échantillon de RCI ayant fait l'objet de refus de la part du gouvernement.



La dernière section cherchera à dégager une vision d'avenir de la gestion du territoire agricole québécois, sur la base de l'évaluation des régimes de protection du territoire agricole et d'aménagement. Nous intégrerons, ici, la notion de multifonctionnalité à la réflexion.

PROBLÉMATIQUE

1. Gestion du territoire agricole : contexte et enjeux

1.1 Principaux enjeux soulevés devant la CAAAQ

Bon nombre de mémoires déposés lors des audiences régionales de la CAAAQ ont abordé la gestion du territoire agricole québécois, et plus particulièrement, la question de l'aménagement et de la protection du territoire agricole. Le registre de propositions, disponible en ligne sur le site internet de la CAAAQ, traduit avec éloquence cette réalité. Pour le bénéfice du lecteur, en voici quelques faits saillants.

À l'égard de l'aménagement du territoire, plusieurs représentants municipaux sont venus plaider en faveur d'une plus grande décentralisation du pouvoir accordé aux municipalités et aux MRC. Ils revendiquent une plus grande latitude lors de l'évaluation de conformité de leur schéma d'aménagement ou de leur règlement de contrôle intérimaire réalisée par le Ministère des Affaires Municipales et des Régions (MAMR). Craignant l'impact d'une telle décentralisation et l'exercice d'un pouvoir abusif par les MRC cherchant à limiter indûment le développement des activités agricoles, d'autres représentants du monde agricole ont plutôt défendu un resserrement du contrôle du pouvoir d'aménagement par le gouvernement. L'outil de concertation existant à l'échelle des MRC, le comité consultatif agricole a fait l'objet de critiques de part et d'autres.

La protection du territoire agricole a fait l'objet d'un éventail plus élargi d'attentes et de propositions. Globalement, quatre thèses peuvent être résumées. Il y a d'abord celle d'un resserrement du contrôle des demandes visant le territoire agricole par la CPTAQ dans l'optique où le Québec compte moins de 2% de bonnes terres agricoles cultivables, principalement localisées en périphérie des centres urbains là où la pression pour l'étalement est la plus forte. De même, l'insertion d'activités non agricoles en zone agricole entraînera une problématique de cohabitation encore plus importante que celle vécue présentement.

La seconde thèse favorise une meilleure accessibilité au territoire agricole à des fins de diversification et d'occupation du territoire. On y soulève les problèmes de morcellement des terres agricoles à des fins d'activité agricole de plus faible taille, de construction de résidences en lien avec ces exploitations et d'introduction d'activités para-agricoles. On critique les critères de rentabilité utilisés par la CPTAQ pour juger ces demandes, de même que l'importance, plutôt marginale, accordée aux considérations socio-économiques régionales. On y soutient que les sols de plus faible potentiel pourraient accueillir d'autres usages. Les demandes à portée collective, via l'article 59 de la LPTAA, sont souvent proposées, mais quelques fois questionnées.

La troisième thèse se rapporte à une plus grande ouverture de la CPTAQ aux demandes d'exclusion de territoire agricole à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles en raison notamment de l'importance des revenus de taxation pour ces milieux.

La dernière thèse se rapporte davantage au rôle général de la CPTAQ et à sa composition. On parle d'axer davantage sa mission vers l'occupation du territoire agricole et l'on questionne l'approche actuelle d'évaluation des dossiers.



1.2 Contexte canadien et québécois en matière d'utilisation du sol agricole

Le territoire agricole du Québec totalise 6,3 millions d'hectares¹. L'*Inventaire des terres du Canada* permet de qualifier le potentiel des terres agricoles du Québec, des terres les plus favorables (de catégorie 1, 2 et 3) aux sols moins favorables (de catégorie 4, 5, 6 et 7) à la pratique d'activités agricoles. Dans le langage populaire, les sols de catégorie 1, 2 et 3 sont ceux que l'on identifie comme les terres cultivables, les terres propices à l'agriculture ou plus familièrement les « bonnes terres agricoles ».

Bien que le Québec soit la province canadienne la plus grande en superficie, elle ne compte environ que 5% des terres agricoles cultivables du Canada, soient celles de catégorie 1, 2 et 3. La rareté de ces sols est également observable à l'échelle canadienne où ils ne représentent que moins de 5% de l'étendu du territoire².

Tableau : Terres agricoles cultivables par province en 2001³

Inventaire des terres du Canada : terres agricoles cultivables par province

Province	Catégorie	Catégorie	Catégorie	Terres agricoles cultivables	Partie du total
	1	2	3		
en kilomètres carrés					en %
Terre-Neuve-et- Labrador	67	67	0.0
Ile-du-Prince-Edouard	...	2 626	1 422	4 048	0.8
Nouvelle-Écosse	...	1 700	10 219	11 920	2.4
Nouveau-brunswick	...	2 056	13 823	15 879	3.2
Québec	223	10 713	13 625	24 560	5.0
Ontario	27 635	23 335	25 567	76 537	15.5
Manitoba	2 111	29 617	24 499	56 228	11.4
Saskatchewan	12 282	73 341	104 482	190 105	38.6
Alberta	6 719	38 704	61 039	106 462	21.6
Colombie-Britannique	78	1 574	5 270	6 922	1.4
Canada	49 048	183 667	260 012	492 727	100.0

Ramenée à l'échelle la zone agricole permanente du Québec, les 24 560 kilomètres carrés de terres agricoles dites cultivables (de catégorie 1, 2 et 3) représentent aujourd'hui moins de 2% du territoire québécois.



Par ailleurs, selon Statistique Canada⁴, la demande de terres cultivées, soit les terres en culture, en jachère et les pâturages, a connu une hausse de 14 % entre 1951 et 1976. Cette croissance a quelque peu ralenti depuis, puisqu'elle a été inférieure à 6% entre 1976 et 2001.

Les données brutes signalent que les terres en culture au Canada sont passées de 25,2 à 36,4 millions d'hectares, entre 1951 et 2001. Parallèlement, la superficie des terres agricoles en jachère a chuté de 48% durant la même période pour passer d'un peu plus de 9 millions à un peu moins de 5 millions d'hectares, alors que les superficies en pâturages sont demeurées stables à environ 4 millions d'hectares⁵.

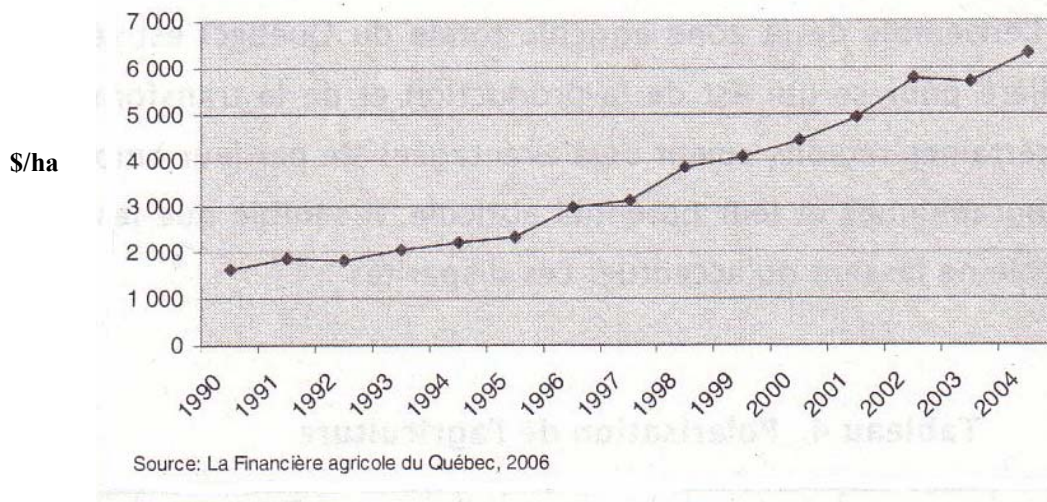
Durant cette même période, la superficie totale de l'espace urbain au Canada a considérablement augmenté. De 1971 à 2001, l'espace urbain a empiété sur environ

15 200 kilomètres carrés de terres avoisinantes. Lorsque l'on ajoute les terres agricoles cultivables utilisées à des fins non agricoles, plus de 23 200 kilomètres carrés de terres cultivables avaient perdu leur caractère agricole en 2001⁶.

« Bon nombre de villes bien établies et en pleine croissance étaient, à l'origine, des petits centres d'échanges de produits agricoles. Un des avantages concurrentiels qu'elles possédaient au départ était qu'elles se trouvaient à proximité des terres agricoles productives et fertiles. De nos jours, ces villes, toujours en expansion, empiètent sur ces terres à potentiel agricole élevé. »⁷

Outre la pression pour l'étalement urbain, le territoire agricole fait l'objet d'une hausse croissante de sa valeur. Alors que la valeur moyenne des terres agricoles du Québec était inférieure à 2000 \$ en 1990, elle atteignait plus de 6000 \$ en 2004. La valeur moyenne des terres agricoles adjacentes à la région de Montréal varie en 2003 entre 7000 \$ et 9000 \$ l'hectare.

Valeurs des terres agricoles, Québec, 1991-2004⁸



Trois constats s'imposent donc concernant les tendances sur l'utilisation du sol agricole. Premièrement, nous constatons une augmentation des terres cultivées (toutes les catégories) au Canada, entre 1951 et 2001, et ce, malgré un empiètement significatif de l'espace urbain. La ressource sol étant limitée, cette augmentation s'est traduite par la diminution importante des superficies en jachères.



Le deuxième constat concerne l'étalement urbain qui a affecté les terres agricoles les plus favorables à l'agriculture, l'offre de terres cultivables de catégorie 1, 2 et 3 ayant diminuée de 4% entre 1951 et 2001. La rareté des sols agricoles disponibles en périphérie des milieux urbanisés, leur haut potentiel agricole et les phénomènes de spéculation poussent également à la hausse leur valeur.

On constate, finalement, que l'empiètement de l'espace urbain sur les meilleures terres agricoles cultivables a eu pour effet de reléguer la pratique de l'agriculture à des terres plus marginales comportant davantage des contraintes agronomiques et climatiques.

1.3 Les grands paramètres du modèle québécois de gestion du territoire agricole

La Loi sur la Protection du Territoire et des Activités Agricoles (LPTAA) a permis l'établissement progressif des zones agricoles au Québec à compter de l'automne 1978. Elle vise la pérennité des terres agricoles et, depuis 1996, à favoriser sur ces terres l'activité agricole. Bien que la LPTAA prévoit la préséance de ses dispositions sur toute mesure législative ou réglementaire inconciliable ou incomptable, la zone agricole ne constitue pas une enclave sur le territoire d'une municipalité. En vertu de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU), adoptée un an plus tard soit en 1979, les MRC peuvent réglementer l'usage du sol en zone agricole et y régir la construction, par le biais de leur schéma d'aménagement, de leur RCI ou des autres outils d'urbanisme (règlement de zonage, de construction, conditions d'émission des permis et autres).

Pour bon nombre d'observateurs, les difficultés d'arrimage entre ces deux lois datent de leur adoption et devaient conduire à une trajectoire de collision :

« La philosophie de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme repose sur l'idée que la compétence en matière d'aménagement du territoire doit être confiée aux instances publiques régionales. La philosophie de la Loi sur la protection du territoire agricole est au contraire à l'effet que la protection du territoire agricole est un objectif national trop important pour le laisser entre les mains des élus locaux. De plus, comment pourra-t-on harmoniser une loi sectorielle centralisée (telle la LPTAAQ) qui établit un régime fondé sur la discrétion administrative pour la protection des terres agricoles et une législation (la LAU) ayant pour but de créer un régime général d'aménagement fondé sur la décentralisation et le pouvoir réglementaire ? »⁹



Les prémisses de la confrontation en sont les suivantes : le monde agricole s'appuie sur la LPTAA pour revendiquer son droit de produire, alors que le milieu municipal veut pouvoir contrôler, sur le territoire dont il a la responsabilité, les usages et les constructions, en plaidant la LAU pour y arriver.

Au cours des années, il y a eu plusieurs tentatives d'harmonisation de ces deux lois dont celle du projet de loi 23 de 1997 qui a introduit au sein de la LPTAA l'article suivant (79.1) :

« 79.1 A l'égard de la zone agricole faisant partie de son territoire, la municipalité régionale de comté ou la communauté exerce ses pouvoirs habilitant en matière d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et en tenant compte de l'objet de la présente loi. »

Il est depuis exigé des MRC d'agir dans l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles.

Deux entités gouvernementales se trouvent placées à l'intérieur de ce débat : la Commission de Protection du Territoire Agricole (CPTAQ), chargée de l'application de la LPTAA, et le Ministère des Affaires Municipales et des Régions, qui doit approuver le contenu des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire des MRC.



2. Le régime de protection du territoire agricole québécois

2.1 Origines et évolution de la Loi

Les origines de la protection du territoire agricole remontent aux recommandations de la Commission April.

Ce n'est cependant qu'une dizaine d'années plus tard, soit en 1978, que le projet de loi 90 visant la protection du territoire agricole est entré en vigueur à la suite d'une vaste consultation publique qui a impliqué près de 100 organismes et où la nécessité de protéger les terres agricoles a fait l'unanimité.

Les débats parlementaires entourant l'adoption de la Loi permettent d'en dégager ses fondements¹⁰. D'abord, elle repose sur la problématique de spéculation qui frappait fortement dans les basses terres du Saint-Laurent et qui entraînait des pertes désordonnées de superficies agricoles à des fins urbaines. On justifiait également cette Loi par la crainte d'une crise humanitaire liée à l'incapacité des hommes à nourrir les gens de la terre à moyen terme, d'où la nécessité de préserver des superficies agricoles.



À l'échelle du territoire agricole, la Loi visait à instaurer une zone agricole permanente qui peut, cependant, être modifiée avec la municipalité et la Commission de protection du territoire agricole. Le développement urbain devra, ainsi, se faire dans des sols qui ne sont pas bons pour l'agriculture. À l'intérieur de cette zone agricole permanente, les objectifs initiaux étaient les suivants :

- Interdire toute utilisation du sol inconciliable avec l'agriculture à l'intérieur de ce qui paraît être un territoire viable pour l'agriculture ;
- Maintenir, faciliter et améliorer les opérations des exploitations agricoles existantes à l'intérieur des territoires agricoles viables ;

- Introduire des objectifs d'utilisation agricole du sol, de consolidation des exploitations et, au moins, de maintenir des exploitations agricoles existantes ;
- Éviter les conflits d'usages en zone agricole.

Le discours du ministre de l'agriculture de l'époque, M. Jean Garon, révèle également une attente particulière quant au morcellement des terres agricoles :

« Il faut empêcher que les fermes se morcellent ou se subdivisent en petites fermes de telle sorte que la superficie de l'exploitation est tellement réduite qu'il n'est pas économiquement possible d'entreprendre des cultures ou des élevages. Il faut empêcher le morcellement de l'exploitation agricole. Empêcher que se constitue des petites fermes non rentables, des petites fermes d'amateur pour que cela soit vraiment des fermes d'agriculteurs. »¹¹

La délimitation de la zone agricole permanente a fait l'objet de négociations entre la CPTAQ et les municipalités concernées. Elle devait tenir compte de la qualité des sols agricoles à protéger, de la nécessité de maintenir une continuité de la zone agricole, tout en considérant par ailleurs les besoins d'expansion de la zone urbaine et l'utilisation des équipements existants. Le premier mandat de définition de la zone agricole s'est échelonné entre les années 1978 et 1983. Rappelons qu'à l'origine, la Loi sur la Protection du Territoire Agricole ne s'appliquait qu'à un peu plus de 600 municipalités. La zone agricole permanente a fait l'objet d'une révision complète qui s'est échelonnée de 1989 à 1992. Cette révision a soustrait de la zone agricole quelque 206 000 hectares, soit une réduction de la superficie agricole d'environ 3%. Cependant, près de 90% de ces superficies ne présentaient pas des sols avec de véritables perspectives agricoles ou étaient déjà utilisées à d'autres fins que l'agriculture.¹²



2.2 Cadre décisionnel et critères actuelles

Le régime de protection du territoire agricole, institué par la loi, a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, et de favoriser,

dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles, dont il prévoit l'établissement (article 1.1 de la Loi).

La Commission de Protection du Territoire Agricole (CPTAQ), outre l'application de la Loi, a comme mission de garantir, pour les générations futures, un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, elle doit assurer la protection du territoire agricole et contribuer à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu.

Pour exercer sa compétence, la Commission tient compte de l'intérêt général à protéger le territoire et les activités agricoles. À cette fin, elle prend en considération le contexte des particularités régionales (art. 12).

Les critères de décision appliqués par la CPTAQ sont prévus par la Loi. Alors que certains sont de nature préalables et incontournables à toute demande, d'autres varient selon les types de demande.

Les critères de décision applicables à toute demande sont exposés à l'article 62. Cet article prévoit que la CPTAQ peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot ou la coupe des érables sur les bases suivantes :

1. Le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants ;
2. Les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture ;
3. Les compétences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles, ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants, notamment, compte tenu des normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles, découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4 du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme ;

4. Les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale ;
5. La disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement, telle que définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté ;
6. L'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole;
7. L'effet sur la présentation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région ;
8. La constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture ;
9. L'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique (avant 1996, non applicable dans les secteurs exclusifs, soit 1, 2 et 3) ;
10. Les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie.
(avant 1996, ce critère était facultatif).



Pour toute demande d'exclusion du territoire agricole, l'article 65.1 prévoit, qu'en plus des critères de l'article 62, le demandeur doit démontrer qu'il n'y ait pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande d'exclusion. La commission peut rejeter une demande pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles. De plus, la commission doit être satisfaite que l'exclusion recherchée répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté, eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement.

Tout comme dans le cas des exclusions, lorsqu'une demande porte sur une autorisation d'une nouvelle utilisation, à des fins autres que l'agriculture, le demandeur

doit d'abord démontrer qu'il n'y ait pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace disponible aux fins visées par la demande. La commission peut rejeter la demande pour le seul motif qu'il y ait des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole (article 61.1 de la Loi).

Précisons que, dans le cadre des demandes à portée collective prévue à l'article 59, l'article 61.1 ne s'applique pas. Pour l'examen de ce type de demande, la commission, outre qu'elle doit considérer les critères prévus à l'article 62, doit être satisfaite que l'autorisation conditionnelle recherchée traduise une vue d'ensemble de la zone agricole et s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles (article 59.2 de la Loi). En vertu de l'article 62.6, la commission doit également avoir reçu l'avis favorable des personnes intéressées au sens de cet article, dont l'Union des Producteurs Agricoles. Dans les autres cas, l'avis favorable de l'UPA n'est pas une condition nécessaire à l'autorisation de la CPTAQ. Une demande à portée collective peut porter sur un îlot déstructuré de la zone agricole ou encore sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole, située dans des secteurs identifiés au schéma d'aménagement et de développement ou à un projet de modification ou de révision d'un tel schéma.

Enfin, mentionnons qu'une personne peut, sans l'autorisation de la commission, effectuer une aliénation d'une superficie d'au moins cent hectares, si la superficie résiduelle contiguë, ou qui serait contiguë selon les cas prévus aux articles 28 et 29, formée d'un ou plusieurs lots ou parties de lots est d'au moins cent hectares. (article 29.2).



2.3 Diagnostic sur l'efficacité de la Loi

2.3.1 Évolution de la zone agricole permanente depuis 1992 par type de milieu

À l'aide des données des rapports annuels de la CPTAQ, nous avons procédé à l'analyse de l'évolution des limites de la zone agricole permanente par MRC du Québec depuis la dernière révision de celle-ci complétée en 1992.

Dans le but d'apporter un éclairage distinct de celui des rapports annuels, nous avons regroupé les MRC selon les catégories suivantes :

- MRC membres d'une communauté métropolitaine
- Ville exerçant les compétences de MRC (ville-MRC)
- MRC des régions ressources
- Autres MRC dites rurales

Pour chacune des MRC, nous avons regroupé les informations suivantes : superficie de la zone agricole, nombre d'entreprises agricoles, pourcentage d'occupation du territoire agricole par les entreprises agricoles, nombre d'hectares exclus de la zone agricole, nombre d'hectares inclus à la zone agricole et le bilan exclusion et inclusion. Vous retrouverez la matrice complète en annexe au rapport.



Les statistiques démontrent qu'en superficie totale, la zone agricole permanente s'est stabilisée depuis 1992, les exclusions totalisant 12 940 hectares, alors que les inclusions étaient de 12 868 hectares¹³. À noter, cependant, que le bilan dressé par la CPTAQ ne permet pas d'apprécier avec exactitude la qualité des sols agricoles exclus de l'agriculture et de ceux inclus.

Le bilan par catégorie de MRC démontre les variations suivantes :

1. Communauté Métropolitaine	% d'occupation du territoire agricole	Bilan* exclusion-inclusion (ha)
Montréal - CMM		
Beauharnois-Salaberry	95	12
Deux-Montagnes	78	-55
L'Assomption	70	-38
La Vallée-du-Richelieu	72	-122
Lajemmerais	65	-71
Laval	61	99
Les Moulins	49	-41
Mirabel	68	42
Roussillon	70	60
Rouville	88	5
Thérèse-de Blainville	62	-24
Vaudreuil-Soulanges	76	-205
Longueuil	49	-18
Montréal	32	28
Québec - CMQ		
Québec	68	19
Lévis	30	-408
Jacques-Cartier	62	-42
Côte-de-Beaupré	34	-94
L'île-d'Orléans	70	1
TOTAL DE LA CATÉGORIE	63	-852

* Un bilan négatif indique une perte de superficie agricole

2. Régions Ressources	% d'occupation du territoire agricole	Bilan* exclusion-inclusion (ha)
<i>Bas St-Laurent</i>		
Kamouraska	65	-23
La Matapédia	45	-175
La Mitis	53	-46
Les Basques	60	46
Matane	50	280
Rimouski-Neigette	70	155
Rivière-du-Loup	53	-1 361
Témiscouata	56	-10
<i>Saguenay Lac-St-Jean</i>		
Lac Saint-Jean-Est	54	719
Domaine-du-Roy	50	860
Fjord-du-Saguenay	44	-8
Maria-Chapdeleine	48	-5
<i>Mauricie</i>		
Les Chenaux	46	-13
Maskinongé	60	-94
Mékinac	42	-42
<i>Abitibi-Témiscamingue</i>		
Abitibi	21	151
Abitibi-Ouest	30	-10
Rouyn-Noranda		
Témiscamingue	57	-47
Vallée-de-l'or	24	-186
<i>Côte-Nord</i>		
Haute-Côte-Nord	65	2607
Manicouagan	28	262
Sept-Rivières	33	2
<i>Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine</i>		
Avignon	39	39
Bonaventure	37	8
Côte-de-Gaspé	100	185
Haute-Gaspésie	27	119
Rocher-Percé	37	-132
Îles-de-la-Madeleine	100	124
TOTAL DE LA CATÉGORIE	50	3405

3. Ville-MRC	% d'occupation du territoire agricole	Bilan* exclusion- inclusion (ha)
Saguenay	58	-420
La Tuque	54	-69
Shawinigan	24	-8
Trois-Rivières	23	-6
Sherbrooke	49	-3
Gatineau	40	45
Rouyn-Noranda	20	141
TOTAL DE LA CATÉGORIE	38	-320

4. Région rural	% d'occupation du territoire agricole	Bilan* exclusion- inclusion (ha)
Asbestos	50	-61
Coaticook	68	-52
Le Granit	47	286
Haut-St-François	34	-72
Val-St-François	41	-55
Memphrémagog	31	-153
Vallée-de-la-Gatineau	52	-13
Collines-de-L'Outaouais	42	-181
Papineau	45	-161
Pontiac	49	263
Beauce-Sartigan	43	-190
Bellechasse	57	43
L'Amiante	50	-70
Nouvelle-Beauce	69	-239
Etchemins	26	-553
L'Islet	56	76
Lotbinière	49	-168
Montmagny	76	236
Robert-Cliche	49	-123
D'Autray	62	17
Joliette	64	-45
Matawinie	66	-14
Montcalm	92	155
Antoine-Labelle	56	-524
Argenteuil	48	-4
Rivière-du-Nord	46	19
Laurentides	65	-36
Pays-d'en-Haut	100	101
Acton	64	-121

Brome-Missisquoi	52	-8
Haute-Yamaska	63	75
Bas-Richelieu	71	-6
Haut-Richelieu	89	4
Haut-St-Laurent	67	-9
Jardins-de-Napierville	78	-13
Les Maskoutains	93	-232
Arthabaska	61	-84
Bécancour	49	-106
Drummond	57	61
L'Érable	60	-52
Nicolet-Yamaska	78	-73
Charlevoix	36	21
Charlevoix-Est	46	-155
Portneuf	56	-109
TOTAL DE LA CATÉGORIE	58	-2325

Depuis la révision de 1992, les MRC qualifiées de rurales sont celles où les pertes de zone agricole ont été les plus importantes devant même les MRC des communautés métropolitaines. Par ailleurs, les Villes-MRC ont perdues un peu plus de 300 hectares de zone agricole. Dans les MRC des régions ressources, la zone agricole permanente s'est accrue de plus de 3000 hectares, mais il faut cependant relevé le cas particulier de la Côte-Nord à cet égard. D'ailleurs, les quelques cas portés à notre connaissance indiquent que les superficies incluses à la zone agricole seraient davantage du type agroforestière qu'agricole à proprement dit.



Par ailleurs, une autre donnée à souligner est, qu'entre les années 1995 et 2005, la superficie agricole occupée par les fermes à l'intérieur de la zone agricole du Québec est demeurée stable, autour de 53%¹⁴. Les pourcentages d'occupation sont au-dessus de la moyenne dans le cas des MRC membres de communautés métropolitaines et des MRC dites rurales, alors qu'ils se retrouvent en dessous pour les MRC des régions ressources et des Villes-MRC.

2.3.2 Résultats des demandes traitées par la CPTAQ depuis 2000 par catégorie

En consultant les rapports annuels de la CPTAQ, il est également possible d'apprécier l'évolution des décisions de la CPTAQ sur les demandes d'implantation ou d'agrandissement d'usages non agricoles non plus par MRC, mais plutôt selon les types de demandes formulées.

Plus de 50% des pertes de superficie agricole sont attribuables, pour l'année 2005-2006, à l'exploitation des ressources et aux projets d'énergie, de transport et de communication. Malgré que l'usage résidentiel fasse l'objet du plus fort nombre de demandes, il s'agit du pourcentage le moins élevé d'autorisation. En moyenne, les autorisations à des fins résidentielles s'élevaient à 0,6 hectares par demande acceptée.

Tableau : résultat des demandes adressées à la CPTAQ par catégorie d'usage pour 2005-2006 (implantation et agrandissement)

Catégorie d'usage	Nombre de demandes	Accepté	Superficie demandée	Superficie autorisée
Institutionnel	8	88%	29	17
Utilité publique	73	100%	116	116
Énergie-Transport-communication	129	98%	747	746
Industrie-commercial	175	82%	271	221
Récréotouristique	84	80%	791	610
Exploitation des ressources	171	92%	1252	1107
Résidentiel	1189	62%	1010	435
Autres	74	70%	475	196
Total	1903	72%	4691	3447



Malgré que les rapports de la CPTAQ ne définissent pas clairement chacune de ces catégories, les exemples cités dans le rapport permettent d'y parvenir. En fait, les utilités publiques sont des projets du type de ceux reliés à l'alimentation en eau potable, à l'épuration des eaux usées ou à la gestion des matières résiduelles. La catégorie « Transport-Énergie-Communication » comprend les projets du Ministère des Transports (autoroutes, routes, etc.), d'Hydro-Québec, les Oléoducs, les tours de communication, etc. Quant à l'exploitation des ressources, il s'agit en majorité de projet d'exploitation de ressources naturelles comme les mines, gravières, sablières et carrières.

Le cumulatif des années 2000 à 2006 confirme la tendance à l'effet des types de demandes les plus fréquemment acceptées :

Catégorie d'usage (type de demande)	Taux d'acceptation	Nombre de demandes
Industrie-Commerce		
2000-2001	70,50%	146
2001-2002	72,40%	145
2002-2003	68,20%	154
2003-2004	72,00%	145
2004-2005	87,00%	167
2005-2006	82%	175
Moyenne	75,35%	155.3
Récréotouristique		
2000-2001	74,6%	63
2001-2002	82,70%	75
2002-2003	79,00%	62
2003-2004	81,00%	81
2004-2005	82%	94
2005-2006	80%	84
Moyenne	79,88%	76.5
Institution		
2000-2001	100,00%	14
2001-2002	100,00%	14
2002-2003	75,00%	8
2003-2004	100,00%	13
2004-2005	83,00%	6
2005-2006	88%	8
Moyenne	91%	10.5

Résidentiel		
2000-2001	60,70%	1061
2001-2002	59,60%	1016
2002-2003	59,80%	1064
2003-2004	61%	1083
2004-2005	63%	1129
2005-2006	62%	1189
Moyenne	61,02%	1090.3
Utilité publique		
2000-2001	89,1%	55
2001-2002	94,80%	58
2002-2003	92,80%	69
2003-2004	97%	77
2004-2005	96%	73
2005-2006	100%	73
Moyenne	94,95%	67.5
Énergie-transport-communications		
2000-2001	95%	100
2001-2002	93,40%	136
2002-2003	94%	100
2003-2004	98%	98
2004-2005	99%	93
2005-2006	98%	129
Moyenne	96,23%	109.3
Exploitation des Ressources		
2000-2001	92,40%	144
2001-2002	88,30%	137
2002-2003	84,60%	143
2003-2004	93%	153
2004-2005	92%	145
2005-2006	92%	171
Moyenne	90,38%	148.83

2.4 Appréciation finale

Dans l'objectif de mieux apprécier l'application de la LPTAA sur la gestion du territoire agricole québécois, nous avons procédé à l'analyse d'une série de décisions de la CPTAQ. Nous avons également documenté le modèle présent en Colombie-Britannique.

2.4.1 Analyse de décisions de la CPTAQ

Un échantillon de décisions de la CPTAQ a fait l'objet d'une analyse plus détaillée afin d'approfondir l'application de la LPTAA par la CPTAQ et ses interprétations. Pour éclairer les commissaires de la CAAAQ, le choix des décisions faisant parties de l'échantillon, repose notamment sur les différents cas soumis lors des audiences publiques.

Les fiches ci-dessous reprennent la synthèse des décisions analysées :



Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>#343877 Jardins Grelinette</p> <p>Demande d'utilisation résidentielle rattachée à l'activité agricole</p>	02-12-2005	Favorable	<p>Expérience passée des promoteurs en agriculture.</p> <p>Financière agricole a conclu que l'agriculture est leur principale occupation et que le projet semblait viable.</p> <p>Les propriétaires sont reconnus comme des agriculteurs et commercialisent déjà leur produit</p> <p>La CPTAQ estime qu'en encourageant ainsi la relève agricole et en privilégiant une niche spécialisée dans ce secteur, l'autorisation recherchée est susceptible de favoriser le développement agricole</p> <p>Terres de catégorie 3 et 4 majoritairement</p>	Autorise l'utilisation à des fins résidentielles car favorise le développement des activités agricoles sans porter atteinte à l'homogénéité du territoire
<p>#344606 Gourmandise de Saint-Sixte</p> <p>Demande d'utilisation résidentielle rattachée à l'activité agricole</p>	06-04-2006	Refus afin de préserver l'homogénéité du territoire agricole	<p>Au départ, l'ampleur des activités agricoles ne justifiait pas la présence constante sur les lieux</p> <p>La production est déjà démarrée et les investissements actuels sont de 130 000 \$</p> <p>Il s'agit d'une installation modeste qui permet la revalorisation d'une terre de 28 hectares</p> <p>Permettra d'insuffler un nouveau dynamisme à ce milieu agricole</p> <p>Terres majoritairement de catégorie 2 et 3, quelques portions de catégorie 7</p>	Autorise à transformer la grange en résidence permanente

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>La Noiseraie – Gérard Proteau</p> <p>Demande d'installer une résidence rattachée à l'activité agricole</p>	25-03-2002	Refus afin d'éviter de modifier le caractère agricole du milieu et préserver son homogénéité	<p>L'entreprise agricole peut prendre de l'expansion sans devoir construire une résidence sur les lieux mêmes de l'exploitation</p> <p>Risquerait d'engendrer des contraintes additionnelles sur les activités agricoles du milieu</p> <p>Déclencherait un effet d'entraînement pour des demandes similaires dans le secteur</p> <p>Le demandeur n'a pas pour occupation principale l'agriculture. Il devra d'abord démontrer la pérennité et la viabilité de son projet agricole</p> <p>Sol agricole de catégorie 2 dans un milieu homogène, actif et dynamique</p>	Refus
<p>La Noiseraie – Gérard Proteau</p> <p>Demande d'installer un logement à l'intérieur d'un bâtiment agricole</p>	23-02-2007	Acceptation temporaire sur une période de 5 ans	<p>Il s'agit d'un site idéal pour le projet et une fois installée, la plantation d'arbres n'est pas déplaçable</p> <p>Les perspectives économiques du projet (bois précieux et noix) sont intéressantes</p> <p>La valeur de la plantation actuelle atteint 200 000\$</p> <p>Sol agricole de catégorie 2 dans un milieu homogène, actif et dynamique</p>	Autorise temporairement l'installation d'un logement à l'intérieur d'un bâtiment agricole en raison des travaux particuliers et spécifiques nécessaires à l'exploitation

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>Maurice Lussier et Ginette Daigneault</p> <p>Utiliser à d'autres fins que l'agriculture l'ensemble de leur propriété pour y donner des cours d'équitation, compétitions équestre et encan biannuel</p>	22-05-2001	Refus parce que susceptible de contraindre les activités agricoles et d'affecter l'homogénéité	<p>Impact limité dans le temps et aucune infrastructure permanente ne saura installée en permanence</p> <p>Les cours d'équitation se dérouleront à l'intérieur du manège et se limiteront à environ 10 étudiants.</p> <p>Les activités projetées sont étroitement associés aux activités d'élevage de la ferme</p> <p>Concernant l'encan, malgré qu'il s'agit d'un usage commercial, il s'agira de la vente de ses sujets et la CPTAQ considère qu'il s'agit d'un usage para-agricole de courte durée ne pouvant être reconnu comme un immeuble protégé</p> <p>Aucune référence à la qualité des sols</p>	<p>Autorise puisqu'elle permettra de consolider les activités agricoles d'une ferme équine d'importance, mais assujetti sont autorisation à certaines conditions :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. les activités autorisées devront être associées à la ferme 2. Un maximum de 2 compétitions équestres par année d'une durée maximale de 4 jours 3. Après chaque compétition ou encan le site devra être nettoyé et débarrassé des détrit
<p>René Perreault</p> <p>Acheter une superficie de 21 hectares pour y établir un élevage de chevaux et désire être autorisé à construire une résidence</p>	22-07-2007	Refus pour préserver l'homogénéité agricole et maintenir les conditions favorables au développement agricole	<p>Milieu agroforestier homogène caractérisé par des espaces essentiellement forestiers et des prairies fourragères. Sols majoritairement de catégorie 4, 5 et 7</p> <p>D'autres demandes visant l'érection de résidences ont été refusés, mais aucune ne comportait un projet agricole sérieux</p> <p>La superficie des entités foncières du milieu varient généralement entre 20 et 30 hectares. La vocation que compte allouer le demandeur s'inscrit correctement au milieu environnant.</p> <p>La commission est consciente qu'en autorisant la présente, d'autres demandes pourraient être logées mais celles-ci devront réunir autant d'éléments atténuants et spécifiques</p>	<p>Autorise conditionnellement à ce que la construction de la résidence ne pourra débuter avant la construction de l'écurie. Une preuve à cet effet devra être fournie à la CPTAQ.</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>MRC Coaticook</p> <p>Article 59</p>	<p>29-03-2007</p>	<p>Autorise sur la base de l'entente modifiée</p>	<p>Schéma d'aménagement intègre les orientations gouvernementales</p> <p>Traduit une vue d'ensemble de la zone agricole reposant sur un travail de caractérisation</p> <p>Consensus entre les parties obtenu</p> <p>Les secteurs visés ne sont pas à l'intérieur de la zone agricole dynamique</p> <p>Plus de 70% de la zone agricole, qui englobe presque la totalité des exploitations agricoles, aurait les mêmes normes d'implantation que l'affectation agricole dynamique</p> <p>L'implantation de résidences en vertu du deuxième volet est assujettie du principe de réciprocité.</p> <p>Les résultats de cette opération protègent davantage le territoire et les activités agricoles par rapport au régime du «cas par cas» depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1978.</p>	<p>Autorise la construction d'une seule résidence, sur une superficie de 5 000 mètres carrés, en utilisation non agricole résidentielle, sur une unité foncière de 20 hectares et plus indiqué sur le support cartographique par municipalité préparé par la Commission et déposé au greffe ou encore à l'intérieur d'un îlot déstructuré</p> <p>Sous condition que dans un délai maximal de deux (2) ans de la décision, les outils d'aménagement (schéma et/ou réglementation municipale, selon le cas) devront traduire les conditions relatives pour chacun des volets.</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>MRC Haut-Saint-François</p> <p>Article 59</p>	<p>4-11-2005</p>	<p>Autorise sur la base de l'entente modifiée</p>	<p>Les dispositions de l'article 59 s'appliquent sur 28% du territoire agricole</p> <p>La construction de résidences dans les affectations agricoles et forestières, qui couvrent 70 % du territoire sera désormais interdite pour les résidences non rattachées à une exploitation agricole ou forestière. C'est un facteur important, sinon déterminant, militant en faveur d'une demande à portée collective</p> <p>Les municipalités, la MRC, l'UPA et la Commission au présent dossier partagent une vision commune de la zone agricole, et ce, dans une perspective d'ensemble.</p>	<p>Autorise la construction d'une seule résidence, sur une superficie de 5 000 mètres carrés, en utilisation non agricole résidentielle, sur une unité foncière de 10 hectares et plus indiqué sur le support cartographique par municipalité préparé par la Commission et déposé au greffe ou encore à l'intérieur d'un îlot déstructuré</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>#345700 MRC Nouvelle-Beauce</p> <p>Article 59</p>	<p>11-05-2007</p>	<p>Autorise</p>	<p>Par les travaux réalisés et l'entente intervenue, on peut aussi conclure que la demande s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles. En effet, la MRC cherche à préserver la pérennité de sa base territoriale pour la pratique de l'agriculture en assurant la protection et le développement des entreprises agricoles dans les affectations agricoles dynamiques de son territoire et en proposant des solutions visant à favoriser une forme d'occupation du territoire qui tient compte du potentiel et des caractéristiques du milieu et qui mise sur le développement d'activités agricoles pratiquées d'une manière extensive, sans que cela ne se fasse au détriment des activités agricoles existantes.</p> <p>Comme l'étude sur l'implantation de résidences s'est effectuée secteur par secteur, en considérant les caractéristiques particulières de chacun des milieux à partir de la taille des propriétés existantes, la Commission s'est assurée que les résidences que l'on pourrait implanter le soient sur des propriétés de taille suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole.</p>	<p>Autorise aux conditions relatives aux distances séparatrices prévues à la page 8 l'utilisation à des fins résidentielles d'une superficie de 2 500 mètres carrés pour y construire une seule résidence, sur une unité foncière vacante et non cultivée (selon le rôle d'évaluation 2005) de 15 hectares et plus dans la zone agroforestière de type 1</p> <p>l'utilisation à des fins résidentielles d'une superficie de 2 500 mètres carrés pour y construire une seule résidence, sur une unité foncière vacante et non cultivée (selon le rôle d'évaluation 2005) de 50 hectares et plus dans la zone agroforestière de type 2</p> <p>La MRC devra adopter un Règlement de contrôle intérimaire (RCI) qui permettra de préserver les acquis de la décision dans l'attente des règlements municipaux de concordance et l'autorisation entrera en vigueur en ce qui concerne les îlots déstructurés (volet 1 de l'article 59) dès que ce contrôle intérimaire aura pris effet.</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>#342471 Sainte-Camille</p> <p>Implantation d'un parc agrovillageois où l'on projette la formation d'une vingtaine de résidences et d'une nouvelle rue (10 hectares) de même que l'inclusion au territoire agricole d'une superficie de 3 hectares</p>	<p>13-04-2006</p>	<p>Autorisation partielle pour une superficie d'environ 4,3 hectares et la demande d'inclusion devrait être autorisée telle que présentée</p>	<p>Il est à propos de rappeler que globalement les particularités régionales permettent à la Commission de situer une demande dans son environnement spécifique et que, sans être un critère de décision, il peut amener la Commission à accorder un poids relatif différencié parmi les critères décisionnels qui justifient sa décision (article 62 de la loi), mais toujours dans un souci constant de protéger au maximum et prioritairement le territoire et les activités agricoles.</p> <p>Faut-il préciser que dans un contexte de communauté rurale, la pondération de l'examen des espaces alternatifs à une échelle régionale est moins significative qu'il ne l'est au niveau d'une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement. Le besoin prévu doit être examiné à la lumière des enjeux qui touchent une communauté rurale, telle que la dévitalisation des milieux (décroissance démographique, exode des jeunes, difficulté de maintenir des services de base).</p> <p>Une superficie d'environ 4,3 hectares s'avère une solution répondant au besoin et à l'objectif de développement de la municipalité tout en évitant les contraintes additionnelles sur l'agriculture et en ne modifiant pas de façon significative le périmètre urbain déjà existant.</p> <p>En somme, la superficie visée par l'exclusion, réduite à 4,3 hectares, combinée à l'inclusion proposée de 3 hectares, présente un gain net pour l'agriculture, préserve les conditions</p>	<p>Autorise l'inclusion dans la zone agricole d'une superficie de 3 hectares, localisée sur les parties de lots 17, 18A et 18B, du rang 12, du cadastre du Canton de Saint-Camille, dans la circonscription foncière de Richmond.</p> <p>Autorise l'exclusion de la zone agricole d'une superficie de 4,3 hectares, localisée sur les parties de lots 17, 18A et 18B, du rang 12, du cadastre du Canton de Saint-Camille, dans la circonscription foncière de Richmond conditionnellement à l'inclusion.</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
			favorables pour le développement des activités agricoles tout en répondant aux autres besoins de développement de la municipalité.	
<p>#348402</p> <p>ASBL Labytourisme</p> <p>Labyrinthe céréalier géant à Saint-Jean-sur-Richelieu sur une superficie d'environ 8,1 hectares, l'aménagement d'aires de restauration et de détente, des panneaux explicatifs et didactiques, aires de stationnement, elles avaient été prévues sur une superficie d'environ, le tout totalisant 14,5 hectares</p>	20-04-2007	Refus	<p>Ce milieu, doté de conditions climatiques des plus avantageuses dans le contexte québécois, constitue l'un des joyaux <i>d'une base territoriale</i> dont il importe <i>d'assurer la pérennité pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles</i> (article 1.1).</p> <p>Par ailleurs, bien que la Commission conçoive qu'il serait difficile d'implanter le projet en cause hors la zone agricole (à tout le moins dans cette municipalité et dans une perspective à long terme), elle estime toujours, en revanche qu'il existe d'autres endroits en zone agricole, dans des secteurs moins intégrés au milieu agricole homogène et dynamique où l'introduction de ce nouvel usage non agricole serait moins dommageable et préjudiciable à l'agriculture et que le site choisi n'est pas celui où l'impact est le moindre quant à la protection du territoire et des activités agricoles.</p> <p>Un seul endroit est zoné touristique, le secteur retenu. Même si la Commission conçoit que la municipalité demeure maître d'œuvre dans la détermination de sa réglementation de zonage, la Commission se permet, en toute humilité, de soulever qu'elle reste perplexe quant aux critères qui ont présidé le choix de maintenir l'ensemble du secteur retenu en zone touristique malgré la</p>	<p>Autorise temporairement le projet. La présente autorisation vaut pour une période de deux ans soit pour les saisons de culture 2007 et 2008 et deviendra caduque le 31 décembre 2008, date à laquelle les lots concernés devront avoir retrouvés pleinement leur vocation agricole et avoir été débarrassés de toute infrastructure ou tout aménagement autre qu'agricole.</p> <p>L'autorisation annoncée est restreinte au projet de réaliser le labyrinthe céréalier géant et les divers accessoires tels les aires de restauration et de détente, les panneaux explicatifs et didactiques, ainsi que les aires de stationnement.</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
			<p>manifeste vocation agricole de celui-ci alors qu'à d'autres endroits, où on observe la présence de riverains et d'usages non agricoles récréatifs, tel un golf, on affecte cette dernière de zone agricole dynamique. De même, pour une activité que la demanderesse a qualifiée de « familiale », la Ville a néanmoins rejeté systématiquement tous les sites situés trop loin du centre-ville parce qu'ils minimisent les retombées économiques potentielles sur d'autres commerces (bars, restaurants, terrasses, autres commerces) dans la municipalité. Cela dit, la Commission est, par ailleurs, consciente que ce refus pourrait être fatal, à tout le moins pour l'année en cours, au projet de la demanderesse. Aussi, la Commission considère qu'il y a lieu d'accorder un <u>délai ferme de deux ans</u> pour la réalisation du projet.</p>	

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>#326455</p> <p>Guy Boissé</p> <p>Ordonnance de remettre à l'agriculture des terres utilisées à d'autres fins (résidence)</p>	14-08-2002	n/a	<p>Souhaitant acquérir cette propriété d'une superficie de 8,927 hectares, l'intimé Guy Boissé a déposé au dossier 157610 des archives de la Commission une demande visant à être autorisé à y construire une résidence. Par décision prononcée le 20 septembre 1989, la Commission a refusé d'accorder l'autorisation demandée.</p> <p>Il ne fait aucun doute, que la maison mobile, la roulotte et son annexe sont utilisées par l'intimé à des fins résidentielles: il s'agit donc d'une utilisation à une fin autre que l'agriculture en contravention à l'article 26 de la loi et au mépris de la décision prononcée le 20 septembre 1989, confirmée le 7 août 1990.</p>	<p>DE CESSER, dès signification de la présente ordonnance, d'utiliser, de faire utiliser ou de permettre que soit utilisée à des fins autres que l'agriculture et plus particulièrement à des fins d'habitation la partie du lot 3, Rang 1, du cadastre officiel de la paroisse de Saint-Barnabé</p> <p>DE REMETTRE, d'ici le 1^{er} novembre 2002, ledit lot en son état antérieur, soit en agriculture au sens du paragraphe 1 de l'article 1 de la loi et sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'intimé devra déménager hors du lot la maison mobile, la roulotte et son annexe.</p> <p>À défaut d'obtempérer, dans les délais impartis, par la cessation de l'utilisation à des fins autres que l'agriculture et l'enlèvement de la maison mobile, la roulotte et son annexe, la Commission s'adressera à la Cour supérieure, conformément aux articles 85 de la Loi</p>
<p>MRC des Maskoutains</p> <p>Agrandissement de périmètres urbains ans le cadre de la révision de son schéma</p>	24-02-2003	Autorise entièrement ou partiellement quelque 27 secteurs sur les 46 requis pour une superficie	Dans le cas soumis, la Commission se basera pour rendre une décision sur les dispositions des articles 12, 62 et 65.1 de la loi en prenant en considération seulement les faits pertinents à ces dispositions. Ainsi, outre évidemment la qualité des sols en cause, leur utilisation effective à des fins agricoles, l'effet d'une autorisation sur les lots avoisinants et sur l'homogénéité du milieu	Autorise entièrement ou partiellement les secteurs soumis

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
d'aménagement.		d'environ 114 hectares sur les quelque 369 hectares visés.	<p>agricole, elle a notamment pris en compte les éléments suivants : l'historique des dossiers dans le secteur visé, les besoins d'espaces exprimés par chacune des municipalités selon la localisation de celles-ci et de ses liens par rapport à la ville centre, les espaces vacants disponibles en zone non agricole pour les usages projetés, et enfin, les effets sur le développement économique de la région, le tout dans une perspective régionale.</p> <p>Dans le cas soumis, lorsqu'une demande requerrait le retrait de sol d'excellente qualité activement exploité à des fins agricoles, la Commission, avant d'agréer en tout ou en partie à cette demande, a pris soin d'examiner attentivement les espaces vacants disponibles, eu égard aux besoins exprimés en fonction des objectifs de développement, et d'évaluer dans une perspective à moyen et long terme les chances raisonnables d'atteinte de ces objectifs.</p> <p>La Commission ne peut soustraire du sol d'excellente qualité et activement exploité à des fins agricoles sans l'assurance que ces sols serviront bel et bien au développement socio-économique de la région dans un avenir prévisible. Car à défaut, des sols au fort potentiel agricole, seraient sacrifiés sans que ceux-ci servent globalement au bénéfice de l'ensemble de la collectivité.</p>	

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>#316438</p> <p>Municipalité de Saint-Bernard (Beauce)</p> <p>Exclusion de 6,76 hectares afin de permettre à l'entreprise Les Aliments Breton inc. de procéder à la construction d'une usine de transformation agroalimentaire.</p>	<p>20-06-2001</p>	<p>Refus considérant l'existence d'au moins quelque 16 hectares de terrains vacants, certes actuellement zonés « résidentiel » mais néanmoins disponibles,</p>	<p>Les lots du secteur environnant offrent un potentiel agricole de classes 0, 3 et 4, bien que de classe 3 en ce qui a trait plus particulièrement aux terrains visés.</p> <p>Saint-Bernard constitue le site principal et cela, depuis plusieurs décennies déjà, des opérations pour Les Aliments Breton inc.. L'agrandissement de cette usine majeure ne peut se faire ailleurs en zone non agricole sur le territoire de la municipalité, alors que cette expansion devrait générer des investissements de plus de 20 millions de dollars et la création d'une centaine de nouveaux emplois. D'autre part, tel que se propose de l'autoriser la Commission, l'exclusion projetée n'aurait vraisemblablement pas pour effet de nuire davantage aux actuelles opérations de la Ferme Marcel Labrecque inc. ou à la réalisation de ses éventuelles phases de développement.</p> <p><u>Avis d'un commissaire dissident</u></p> <p>Ainsi, tenant compte de l'évolution de ce dossier, je suis maintenant d'avis que la Commission devrait refuser entièrement la demande, puisque cette décision aura des impacts négatifs importants sur la protection du territoire et des activités agricoles de ce secteur à long terme.</p>	<p>Autorise l'exclusion de la zone agricole permanente d'un périmètre de quelque 8,873 hectares</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>#326628</p> <p>9092-1859 Québec inc.</p> <p>Morcellement de 10,8 hectares à des fins d'installer une porcherie à Saint-Bernard-de-Lacolle</p>	<p>28-11-2002</p>	<p>Refus en ce qui a trait au volet du morcellement, notamment puisque la Commission n'est pas convaincue de la possibilité de la réalisation du projet soumis à court terme.</p>	<p>En ce qui concerne la question de la rentabilité d'un tel projet pour la municipalité, par rapport aux coûts engendrés par l'entretien de la route, la Commission souligne que se sont des considérations qui sont étrangères à la Loi de la protection du territoire et des activités agricoles. Bien qu'elle soit également consciente des préoccupations environnementales (ressource eau) et des débats actuels sur la cohésion sociale dans le milieu, la Commission ne peut retenir ses motifs, tout comme elle l'a déjà mentionné dans une décision précédente au dossier 326219</p> <p>Dans la mesure où le projet porcin à être implanté sur la parcelle visée peut se réaliser dans un délai raisonnable, la Commission considère alors que la parcelle visée constitue alors une unité foncière autonome, rentable et viable.</p>	<p>Autorise la demande à condition de l'obtention du certificat d'autorisation devra être obtenu et la construction des porcheries devra être réalisée dans les deux ans suivant la date de la présente.</p> <p>À défaut, la présente décision deviendra caduque et de nul effet et la parcelle devra être rétrocédée au propriétaire actuel ou à ses ayants droit ou ses ayants cause.</p>
<p>#342951</p> <p>Spa santé à Saint-Tite des-Caps</p> <p>Autorisation à utiliser à une fin autre que l'agriculture, soit pour l'exploitation d'un centre de détente d'une superficie de 11,1 hectares</p>	<p>29-11-2005</p>	<p>Refus en raison notamment de l'impact sur l'homogénéité du territoire agricole</p>	<p>En effet, trois faits nouveaux furent soumis, soit l'exigence d'une rivière pour la réalisation de ce projet, l'absence de volets « restauration et habitation », ainsi qu'une superficie réduite à 2,7 hectares plutôt que de 11,1 hectares.</p> <p>La combinaison de ces facteurs réduit de beaucoup l'impact sur l'agriculture, notamment l'effet sur l'homogénéité. De plus, la possibilité d'un espace hors de la zone agricole est moins évidente. La balance de cette propriété d'une superficie totale de 31 hectares conserverait sa vocation agricole et sylvicole.</p>	<p>Autorise l'exploitation d'un centre de détente (spa), sans hébergement, ni restauration, d'une superficie totale d'environ 2,7 hectares</p>

Dossier – Objet	Date	Orientation préliminaire	Faits saillants de l'analyse	Décision finale
<p>#346431</p> <p>Ferme Turmel</p> <p>Construction d'une résidence rattachée à une activité agricole</p>	<p>17-07-2006</p>	<p>Refus en raison de l'impact sur l'homogénéité du territoire</p>	<p>Comme on peut le constater à la lecture de l'historique des dossiers de M. Richard Turmel à la Commission, celui-ci a, à de multiples reprises, tenté d'implanter un usage résidentiel sur le lot visé par ce dossier en invoquant l'article 40 de la loi. Pour permettre à une personne physique d'invoquer le droit personnel de l'article 40 de la loi pour construire une résidence, l'un des critères est que la personne soit propriétaire d'une entreprise d'une envergure suffisante pour en vivre ou faire vivre une famille.</p> <p>En ce qui concerne le revenu de la pension de chevaux pour le prix de 1110\$, la Commission est d'avis que ce revenu ne peut être considéré comme un revenu de nature agricole qu'elle peut prendre en considération pour déterminer si l'article 40 de la loi s'applique puisqu'il s'agit d'un revenu de nature commerciale qui n'est pas relié à la définition du mot « agriculture » que l'on retrouve au paragraphe 1° de l'article 1 de la loi.</p> <p>Le foin vendu ne peut, de l'opinion de la Commission, être inclus dans les revenus agricoles de Ferme Richard Turmel inc. puisque Ferme Richard Turmel inc. n'est propriétaire que d'un emplacement d'un peu plus de 8000 mètres carrés. Ce foin est vraisemblablement récolté sur le lot 2 359 487 d'une superficie d'environ 15,2 hectares qui appartient à Richard Turmel personnellement. Il ne peut être comptabilisé dans les revenus de Ferme Richard Turmel inc.</p>	<p>Refus</p>

Somme toute, l'échantillon de jugement démontre qu'il est relativement complexe d'analyser, au cas par cas, les décisions de la CPTAQ afin d'en dégager des tendances générales. Non seulement les éléments des jugements et les critères évoqués sont variables selon les dossiers, mais des projets sont refusés dans certains cas, alors que d'autres similaires sont acceptés. Si ceci peut plaider en faveur des tenants de l'opinion à l'effet que la LPTAA soit suffisamment flexible, cette situation peut également expliquer la frustration vécue chez d'autres, en raison du caractère subjectif de l'appréciation des critères par la CPTAQ. Nous dégageons malgré tout certains constats.

Le critère le plus fréquemment utilisé par la CPTAQ, pour autoriser ou refuser une demande d'usage non agricole en zone agricole est celui de l'homogénéité du territoire agricole. Sur la base de ce critère, la CPTAQ est appelée, dans l'exercice de ses fonctions, à statuer de façon aléatoire sur plusieurs aspects du dossier, dont certains peuvent critiquer la légitimité et la compétence de la CPTAQ en la matière. Par exemple, l'analyse des cas du Jardin de la Grelinette, des Gourmandises de Saint-Sixte et de la Noiseraie démontre que, dans le cas d'un usage résidentiel rattaché à l'exploitation agricole, la CPTAQ semble vouloir être satisfaite de trois éléments préalables, ne faisant pourtant pas partie des critères de décision énoncés à l'article 62 :

- Que le demandeur ait comme occupation principale l'agriculture ;
- Qu'il soit nécessaire d'habiter sur les lieux ;
- Que le projet soit viable et rentable.

L'usage actuel de la zone agricole, par exemple dynamique, et la qualité des sols ne semblent intervenir que dans un deuxième temps et avec une importance moindre. Il est arrivé à la CPTAQ d'autoriser ce type d'usage sur les considérations suivantes :

- Encourager la relève agricole en privilégiant une niche spécialisée du secteur;
- Revaloriser une terre de superficie limitée et insuffler un nouveau dynamisme à ce milieu agricole.

Par ailleurs, pour motiver ses refus, outre les trois éléments préalables cités plus haut, la CPTAQ plaide fréquemment l'effet d'entraînement d'une décision favorable sur d'autres demandes similaires. Elle peut aller dans ses décisions jusqu'à analyser en détail les sources de revenus de l'entreprise pour juger de sa rentabilité (cas de la Ferme Turmel), alors que, dans d'autres cas, elle s'appuiera sur le jugement de la Financière Agricole du Québec (cas du Jardin de la Grelinette), ou encore simplement sur des perspectives économiques fournies par le promoteur (cas de la Noiseraie).

Dans le cas des demandes à portée collective (article 59), il ressort, notamment, l'importance accordée au fait que le morcellement doit être suffisamment important pour ne pas déstructurer la zone agricole et éviter les concentrations d'habitations. En conséquence, la superficie déterminée pour la MRC de Coaticook a été de 20 hectares, de 12 hectares pour la MRC du Haut-Saint-François, et modulée par zone, mais d'un minimum de 15 hectares pour la MRC de la Nouvelle-Beauce. À moyen terme, on pourrait questionner l'impact de telles autorisations sur la présence de friches sur ces superficies ou les pressions pour le reboisement des superficies non-boisées.

La CPTAQ semble aussi considérer deux éléments dans ses décisions outre les critères de décisions prévus à la Loi en fonction de l'article 59 :

- Aucun autre permis de construction résidentiel en zone agricole ne pourra être émis à l'extérieur des espaces désignés à l'article 59
- Plus de 70% du territoire agricole doivent être exempts de l'application de l'article 59 (cas de Coaticook et du Haut-Saint-François)

Le cas de la municipalité de Saint-Bernard en Beauce démontre, quant à lui, que la CPTAQ peut autoriser certains projets malgré la dissidence d'un commissaire.

Dans le cas de Sainte-Famille, la CPTAQ soulève que le besoin prévu doit être examiné à la lumière des enjeux qui touchent une communauté rurale, telle que la dévitalisation des milieux (décroissance démographique, exode des jeunes, difficulté de maintenir des services de base).

Par ailleurs, le cas 326455 illustre les recours possibles de la CPTAQ en cas d'utilisation du territoire agricole à une fin non approuvée par celle-ci.

2.4.2 Présentation du modèle en vigueur en Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique a adopté en avril 1973 la *Land Commission Act*, ayant pour objectif de préserver le territoire agricole et d'encourager l'établissement et la pérennité des fermes. À l'instar du Québec, une Commission est chargée de son application.

La composition de la Commission fait preuve d'un souci de représentativité régionale : en plus du président, trois commissaires sont nommés dans chacune des six régions géographiques de la province.

En 1994, la loi a été modifiée, afin de faire une place plus prépondérante au rôle de gouvernements locaux dans les cas de morcellement ou d'introduction d'activités non agricoles en zone agricole, à condition que la municipalité se soit dotée d'une politique de soutien au développement agricole, et qu'une entente soit intervenue avec la Commission. Les demandes d'exclusions (agrandissement de la zone blanche) doivent demeurer sous la responsabilité de la Commission.

Pour l'année 2005-2006, la Commission a traité un total de 554 demandes, alors qu'au Québec, on parle d'une moyenne de près de 3000 demandes par année. Cet écart s'explique, vraisemblablement, par les règles de procédure de demandes en Colombie-Britannique, qui prévoit déjà plusieurs usages permis en zone agricole, sous certaines conditions, en vertu de la *Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation* dont : kiosques de vente de produits de la ferme non limitée aux produits du producteur agricole, agri-tourisme, enclos pour promenade en chevaux, autres interventions associées à l'entreprise agricole existante, bed and breakfast, une maison secondaire pour une famille travaillant à la ferme, une maison pour un membre de la famille immédiate du producteur, etc. Au total, plus de 50 types de projets sont soustraits de l'évaluation par la Commission.

Les critères de décisions de la Commission ne sont pas inclus dans la Loi. Ils font l'objet d'un document d'information à l'intention des demandeurs. La qualité des sols est un critère important à considérer.

En cas de désaccord entre le demandeur et la Commission, un facilitateur peut être nommé.

Les données indiquent qu'en 1973, la zone agricole de la Colombie-Britannique totalisait 4 721 295 hectares. Trente ans plus tard, en 2003, la zone agricole était passée à 4 764 633 hectares. Tout comme pour le Québec, certaines disparités régionales existent cependant principalement en périphérie des grandes agglomérations urbaines.

2.4.3 Éléments à retenir et perspectives

En définitive, l'évaluation du régime de protection du territoire agricole québécois démontre l'importance de la LPTAA et de son maintien. Les résultats globaux, depuis 1992, témoignent d'ailleurs de son efficacité, malgré les pressions grandissantes pour l'extension des usages urbains, de même que des usages non agricoles en zone agricole.



L'évolution de la Loi depuis 1996 témoigne d'une préoccupation grandissante afin d'adapter la LPTAA aux nouvelles réalités des collectivités rurales aux prises avec des problèmes de plus en plus grandissants de dévitalisation socio-économique.

Dans la pratique courante, l'application de la LPTAA, au cas par cas, ne se fait pas sans heurt avec les intervenants municipaux ou agricoles, comme le démontre l'analyse des décisions de la CPTAQ. Parmi les principaux sujets à litige on retrouve les demandes à des fins résidentielles, ainsi que les demandes de morcellement à des fins agricoles. À cet égard, l'analyse des jugements laisse envisager certains questionnements à l'égard des activités agricoles reconnues par la Loi, de l'appréciation de la rentabilité des entreprises agricoles soumises à évaluation, ainsi que l'importance accordée aux considérations socio-économiques régionales.

D'un autre côté, les pressions pour l'étalement sont également présentes, non seulement en périphérie des communautés urbaines de Montréal et Québec, mais également dans plusieurs MRC rurales et villes MRC.

Pour répondre à ces enjeux, le modèle de la Colombie-Britannique nous enseigne qu'il est envisageable au sein d'un régime de protection du territoire agricole centralisé, d'instaurer un traitement différent des demandes selon la distinction suivante :

- L'une visant les demandes d'exclusions de la zone agricole à des fins d'usages urbains, demeurant sous la responsabilité de la Commission, et pouvant faire l'objet de l'application de critères rigoureux, notamment à l'égard des espaces actuellement disponibles et de la densification des milieux urbains. À cet égard, la nécessité d'un partenariat plus étroit entre la municipalité, le ministère et la Commission ressort.
- L'autre portant sur l'utilisation à des fins d'usages agricoles et non agricoles de la zone agricole où le territoire agricole est vu dans une optique plus élargie pour sa contribution à la vitalité des communautés rurales. Comme nous l'avons mentionné, deux outils sont existants à cet effet. D'abord une réglementation provinciale dressant une liste d'usages agricoles ou non agricoles permis en zone agricole sous certaines conditions. Cette réglementation conduit à un élargissement de la définition d'activité agricole et à la réduction des interprétations possibles découlant d'une approche au cas par cas. Par ailleurs, la possibilité d'ententes entre la Commission et les municipalités, sur la base d'un plan de développement de la zone agricole, sont un autre moyen existant pour mieux traduire les volontés locales avec les impératifs de protection du territoire agricole.



Au Québec, le processus de demande à portée collective (article 59) est ce qui correspond le plus au modèle de gestion du territoire agricole de la Colombie-Britannique qui vise l'établissement d'une vision d'ensemble de développement de la zone agricole et un lien plus étroit entre la Commission et les municipalités. On peut

se demander s'il n' y aurait pas lieu de faire évoluer l'article 59, non seulement à l'établissement de résidences en zone agricole, mais également à d'autres types d'activités, à l'image de la Colombie-Britannique. De telles ententes pourraient plus facilement tenir compte des particularités économiques des régions que l'approche au cas par cas relevant de la CPTAQ. Il faudrait cependant se pencher sur le rôle de l'association agricole accréditée dont l'accord est nécessaire en vertu de l'article 59 : un tel pouvoir est-il requis dans le cadre de plan de développement de la zone agricole relevant des responsabilités d'aménagement des MRC ?

Par ailleurs, une telle évolution pourrait permettre d'éviter de s'attarder à une révision en profondeur des critères de la LPTAA et, surtout, de la façon dont ils sont appliqués tel que pourrait le suggérer l'analyse des décisions de la CPTAQ contenue dans ce rapport.

Par ailleurs, il semble pertinent d'apporter une attention particulière à l'occupation du territoire agricole par les activités agricoles puisque le pourcentage de la zone agricole occupé par les entreprises agricoles stagne au Québec depuis 10 ans. Y aurait-il des formules permettant d'augmenter ce pourcentage ? Pourront-on se fixer des objectifs d'augmentation et demander aux MRC en collaboration avec la CPTAQ d'élaborer des moyens d'y parvenir ?



3. Le régime d'aménagement du territoire agricole

3.1 Origines et évolution de la Loi

Les origines de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) remontent au milieu des années 1970, pour se traduire par l'entrée en vigueur du projet de loi 125 en décembre 1979. C'est à ce moment que naissent les municipalités régionales de Comté (MRC) en remplacement des conseils de comtés. Les raisons fondamentales de ce projet de loi résident dans la volonté de réagir à un développement qualifié d'anarchique du territoire, où les décisions individuelles peuvent avoir des impacts sur l'ensemble de la société.

La LAU repose sur la volonté initiale d'être une loi décentralisatrice où les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, d'où l'importance accordée aux mécanismes de consultation de la population.

Dès son origine, le gouvernement insistera sur la répartition des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme au sein de la Loi¹⁵ :

- L'aménagement au niveau de la municipalité comme premier lieu de vie;
- L'aménagement au niveau de plusieurs municipalités dans une petite région à laquelle les citoyens s'identifient;
- L'aménagement au niveau du gouvernement parce qu'il y a des gestes qui concernent l'ensemble des citoyens du Québec.

Le principe directeur de la Loi est énoncé par le ministre de l'époque, M. Jacques Léonard :

« L'aménagement est un pouvoir partagé entre plusieurs intervenants, entre différents paliers de décision que ce soit le palier municipal, le palier de la municipalité de comté ou à l'échelle gouvernementale. Il est essentiel toutefois que les règles du jeu soient claires afin que les interventions des individus, des

municipalités, des groupes municipalités dans une même région et du gouvernement soient harmonisées »¹⁶

À cette fin, le projet de loi vient clairement indiquer qu'il appartient à la municipalité locale de fixer les orientations d'aménagement de son territoire ainsi que les grandes affectations du sol, par le biais de schéma d'aménagement et de divers autres outils : règlement de zonage, de lotissement et de construction notamment.

Il prévoit cependant aussi un mécanisme qui permet au gouvernement d'examiner chaque schéma d'aménagement confectionné par une MRC et, dans le cas où il juge que le schéma n'est pas concordant avec la vision gouvernementale d'aménagement, de refuser son entrée en vigueur ou encore d'en imposer un.

Sans remettre en question ses principes fondamentaux, la LAU subira de nombreuses modifications au cours des années, au point où une modernisation et une simplification de la Loi s'impose aujourd'hui. Le processus, démarré en 2006, est prévu pour s'étendre jusqu'en 2010.

Encore aujourd'hui, le schéma d'aménagement et de développement (SAD) est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une municipalité régionale de comté (MRC) ou d'une communauté métropolitaine. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement économique, social et environnemental.

Un schéma d'aménagement et de développement peut être modifié à tout moment et doit être révisé à la date du 5^e anniversaire de son entrée en vigueur ou de sa dernière révision. Le processus de révision comporte plusieurs étapes bien circonscrites, et visant le respect des orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

3.2 Cadre décisionnel et critères actuels

Outre la LAU, le gouvernement a traduit sa vision en matière d'aménagement du territoire à l'intérieur d'orientations gouvernementales.

Les premières orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire ont fait l'objet d'un document adopté en 1994. Ces orientations gouvernementales agissent, en fait, comme guide pour les MRC et municipalités locales, dans la détermination de leurs choix d'aménagement. À cette époque, elles soulignent, entre autre, que les MRC devront donner priorité à l'agriculture en zone agricole, en définissant les fonctions jugées complémentaires ou compatibles et en restreignant les usages incompatibles, en fonction des caractéristiques du milieu et de l'activité agricole. Dans les secteurs à moindre potentiel ou à moindre dynamise agricole, et où les conditions socioéconomiques le justifient, une MRC pourrait identifier des mesures favorisant le maintien et le développement des activités agricoles et sylvicoles et planifier une utilisation plus polyvalente du territoire afin de contribuer au maintien du tissu social et au développement du milieu rural. Elles pourraient, notamment, examiner avec les représentants du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, et ceux du monde agricole, comment développer des activités complémentaires comme l'agro-foresterie, la gestion de la faune, l'hébergement à la ferme et les tables champêtres.



Après avoir adopté le projet de loi 23 en 1997 qui a introduit la notion de protection des activités agricoles au sein de la LPTAA et des objectifs d'aménagement du territoire, un document d'orientations gouvernementales préparé par le ministère des Affaires municipales et des Régions est venu traduire les nouvelles attentes spécifiques du gouvernement envers les MRC.

Suite à l'adoption de la Loi 184 en juin 2001, un nouveau document d'orientation portant sur la protection du territoire et des activités agricoles est adopté par le gouvernement. Ce document, beaucoup plus étoffé que celui de 1994, vient traduire comment les MRC doivent intégrer l'objectif de prioriser les activités agricoles en zone

agricoles au sein de leurs outils d'aménagement, principalement à l'égard des productions à forte charge d'odeurs.

Puis, en 2005, un document d'orientations gouvernementales complémentaire est adopté. Découlant du moratoire, puis de la consultation publique du BAPE sur la production porcine, celui-ci vise plus particulièrement cette production. Les orientations gouvernementales portent, notamment, sur le pouvoir de contingentement de la production porcine, soit la possibilité pour les MRC de désigner, par zone, le nombre maximal d'endroits destinés à des usages identiques ou similaires (y compris dans un même immeuble), de même que la distance minimale qui doit séparer de tels endroits ou la superficie maximale de plancher ou de terrain qui peut être destinée à l'usage faisant l'objet du contingentement. Il s'agit, dans ce dernier cas, de la superficie maximale allouée à un usage particulier dans une zone donnée, laquelle diffère de la superficie des bâtiments qui pourraient accueillir un tel usage. On a habituellement recours au contingentement pour éviter la concentration de certains usages susceptibles de générer des nuisances pour les résidents d'un secteur.

3.3 Diagnostic sur l'efficacité de la Loi



Nous apporterons un éclairage sur l'efficacité de la LAU en relation avec deux outils intrinsèquement liés au territoire agricole. Bien sûr, le schéma d'aménagement de la MRC, mais également les règlements de contrôle intérimaire (RCI) touchant la zone agricole.

3.3.1 Les schémas d'aménagement

La première vague de schéma d'aménagement par MRC s'est déroulée durant la fin des années 1980. À cette époque, l'encadrement gouvernemental était différent de celui d'aujourd'hui. Faut-il rappeler que le premier document d'orientations gouvernementales a été publié en 1994.

Tel que prévu à la LAU, la vaste majorité des MRC ont donc entamé la révision de leur schéma d'aménagement à partir du milieu des années 1990.

Sommaire de la révision des schémas d'aménagement au 5 juin 2007

Documents sur les objets de révision (DOR) adoptés	101
Projets de schémas d'aménagement et de développement révisés (PSADR) adoptés	94
Schémas d'aménagement et de développement révisés (SADR) adoptés	61
1 ^{er} SADR remplacés	53
2 ^e SADR remplacés	18
SADR en vigueur	45

Au 5 juin 2007, environ 50 % des MRC du Québec avaient donc révisé leur schéma d'aménagement afin d'intégrer les orientations gouvernementales. La durée moyenne de révision des schémas est supérieure à sept ans.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la lenteur de la révision des schémas d'aménagement. Pour certains, elle s'explique par l'absence de volonté de certaines MRC d'intégrer les nouvelles orientations gouvernementales à leur collectivité, préférant cette situation à celle de se conformer aux attentes gouvernementales. Pour d'autres, on explique le retard en raison de la multiplication des enjeux dévolus à la MRC depuis le milieu des années 1990, ou encore à l'instabilité de l'encadrement du gouvernement qui a d'ailleurs modifié à plusieurs occasions ses orientations gouvernementales entre 1994 et 2005.



Plusieurs soutiennent que le retard dans la révision des schémas d'aménagement a eu un impact négatif sur la gestion du territoire agricole québécois, en raison du retard de l'introduction de l'objectif d'assurer la priorité des activités agricoles en zone agricole découlant de la Loi 23 de 1997.

3.3.2 Les règlements de contrôle intérimaire touchant la zone agricole

L'article 37 de la Loi 184 de juin 2001 a amené les MRC à se doter de RCI, visant la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles en zone agricole, sans avoir à modifier leur schéma d'aménagement.

En effet, cette loi est venue suspendre temporairement le droit des municipalités de réglementer les usages en zone agricole (en fonction de l'article 113, deuxième alinéa aux paragraphes 3, 4 et 5) tant que la MRC n'aura pas adoptée de normes s'appliquant dans cette zone, conformément aux orientations gouvernementales.

Au 1er avril 2007, 80 MRC possédaient un RCI conforme aux orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles. Les principales mesures incluses aux RCI peuvent être regroupées de la façon suivante¹⁷ :

- Les adaptations aux distances séparatrices dont la formule de calcul est proposée par le gouvernement. Un total de 24 MRC auraient haussées les distances séparatrices pour prendre en considération les vents dominants d'été, eu égard aux périmètres urbains, aux maisons d'habitation ou aux immeubles protégées, alors que 23 autres auraient augmenter le facteur d'éloignement en fonction d'immeubles protégés, de maisons d'habitations, de site de villégiature, etc.
- Le zonage de production agricole qui est prévu chez 72 MRC presque exclusivement à l'égard des élevages à forte charge d'odeurs. Le zonage de production est principalement appliqué en bordure des périmètres urbains et les bandes de protection peuvent varier entre 1 et 2 kilomètres.
- Le contingentement de la production porcine est présent chez 38 MRC. La plupart de ces MRC ont privilégié l'application de distances minimales entre deux élevages porcins de l'ordre de 1500 à 2000 mètres. Seulement 9 MRC ont établi, par zone, un nombre maximal d'élevage porcins alors que 8 MRC

ont prévu, toujours par zone, une superficie maximale de plancher attribuable à l'ensemble des élevages porcins. Par contre 38 MRC ont adopté des superficies maximales de plancher applicables aux bâtiments d'élevages porcins.

3.4 Appréciation finale

Dans l'objectif de mieux apprécier l'application de la LAU sur la gestion du territoire agricole québécois, nous avons procédé à l'analyse des RCI touchant la zone agricole. Nous avons également recherché de l'information sur l'existence de plans de développement agricole au sein des MRC.

3.4.1 Analyse détaillée de RCI

L'échantillon de RCI est constitué des MRC ci-dessous. Pour chaque MRC, nous avons regroupé les principales raisons de refus mentionnées par la ministre des Affaires Municipales et des Régions au nom du gouvernement.

<i>MRC</i>	<i>Date de réception au MAMR</i>	<i>No. Règlement</i>	<i>Raison</i>
Kamouraska	2006-11-13	133	Art. 28 : Obligation des nouvelles installations d'élevage porcin sur une gestion solide des fumiers et doit comporter un maximum de 125 unités animales.
Nicolet-Yamaska	2002-07-08	2002-09	Retard de transmission des justifications
Mirabel	2004-01-28	S-137	Distances séparatrices (facteur H)
Haut-Richelieu	2003-06-13	360	Usages non-agricoles permis en zone agricole
Lajemmerais	2002-10-16	139	Trop restrictif pour les nouvelles implantations à Lacolle
Charlevoix	2003-02-20	73-03	Îlots déstructurés, trop restrictif pour les installation à forte charge d'odeur: 850m PU, Hydro-Québec
Les Moulins	2005-06-27	111	Autorisation dans certaines zones sur gestion solide des fumiers et limite de capacité de 100 u.a. et présence d'une zone industrielle en zone agricole.
Les Maskoutains	2002-08-22	02-110	ARTICLE 3.1 NOUVELLES EXPLOITATIONS INTERDITES Pendant l'application du présent règlement, est interdite toute nouvelle exploitation d'élevage porcin.
Rouville	2002-08-12	173-02	Trop restrictif le long des PU: 500m interdit, 500m coefficient sup. à 0,7 interdit, Zones agricoles mixtes.
Jardin-de-Napierville	2003-12-01	URB-137	Interdiction nouvelles implantations trop restrictif: Zone B,C,D
			Distance séparatrice de 2Km du PU (Selon les vents dominants)

Arthabaska	2002-09-03	175	Disposition sur adaptation local art. 29
Arthabaska	2006-03-08	204	Zonage de production: Distance des PU non précisé, 300m des chemins publics et des maisons d'habitations
Arthabaska	2006-12-21	210	Distance à respecté entre installation d'élevage et un chemin public 300m
Les Sources	2005-05-27	119-2005	Zonage de production: Distance de 2 Km des PU, Superficie Maximale de plancher 2000m2, mettre la liste des immeubles protégés.
			Interdiction de nouvelles implantations ou d'agrandissement de plus de 250 porcs.
			4.1 CONTRÔLE DES NOUVEAUX LIEUX D'ÉLEVAGE PORCIN ET DES AGRANDISSEMENTS
			4.1.1 Nouveaux lieux d'élevage
			L'implantation de tout nouveau lieu d'élevage porcin est interdit sur tout le territoire de la Municipalité régionale de comté d'Asbestos.
			4.1.2 Agrandissements
Les Sources	2005-01-18	114-2004	Tout agrandissement du cheptel de truies ou de plus de 250 porcs d'un lieu d'élevage porcin existant est interdit sur tout le territoire de la Municipalité régionale de comté d'Asbestos.
Maria-Chapdelaine	2003-06-16	03-212	Trop restrictif: Règlement captage des eaux, outrepassé le règlement sur le captage des eaux: 500m
Maria-Chapdelaine	2003-11-10	03-216	Trop restrictif: Règlement captage des eaux, outrepassé le règlement sur le captage des eaux: 500m



Il ressort de l'évaluation de ces RCI que l'appréciation par le gouvernement des mesures adoptées par les MRC demeure relativement variable. Il n'est donc pas évident d'établir des constats clairs, notamment du point de vue des résultats atteints en terme de cohabitation harmonieuse des usages. Quelques statistiques peuvent cependant être dégagées¹⁸.

Nous pouvons constater que la première raison de refus du gouvernement est le manque de justification des mesures amenées dans le RCI. Le zonage de production a fait l'objet de 39% des demandes de clarification ou de révision par le gouvernement. Les modifications aux distances séparatrices et aux immeubles protégés ont fait par ailleurs l'objet de 11% des demandes.

Les mesures de contingentement ont fait l'objet de remarques dans 7% des RCI, principalement à l'égard de normes de superficie de plancher des bâtiments d'élevage

porcin ne permettant pas d'assurer la viabilité économique des entreprises sans justifications adéquates.

Des objections ont également été formulées dans 6% des cas en raison de la non intégration des normes minimales de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, tandis que 6% des cas ont fait l'objet de refus en raison de normes de protection des prises de captage d'eau potable plus sévère, sans être accompagnées des études nécessaires pour expliquer ces restrictions supplémentaires.

Dans quelques cas, des refus systématiques ont été motivés en raison du non-respect du partage des pouvoirs avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en ce qui a trait au contrôle des élevages en fonction de la capacité de support des sols en phosphore. Autre exemple, le cas de la MRC de Témiscouata qui souhaitait obliger le traitement des lisiers pour tout nouveau projet d'élevage porcin ou encore celui de Kamouraska qui voulait obliger les nouveaux élevages de porcs à être sous gestion solide.

Il faut également rappeler que c'est le ministère des Affaires Municipales et des Régions qui a la responsabilité pour le gouvernement, d'autoriser ou non le contenu des RCI en fonction des orientations gouvernementales. D'autres ministères, dont le MDDEP et le MAPAQ sont également impliqués dans le processus et fournissent leurs observations au MAMR.



Prenons par exemple le cas de la MRC de Kamouraska. Selon son évaluation, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation propose un total de 11 modifications requises ou souhaitables au RCI et s'oppose par le fait même à celui-ci. Les modifications formulées traitent principalement de :

- La réduction de certaines dispositions du zonage de production
- Le retrait de l'obligation pour les nouveaux élevages porcins d'être sur gestion des fumiers solides
- D'augmenter la taille des nouvelles installations porcines

- De mieux évaluer l'impact des dispositions du RCI sur le développement des élevages
- Du non respect de certains pouvoirs habilitants de la MRC.

Or, dans sa réponse à la MRC, le MAMR indique qu'il ne peut permettre l'entrée en vigueur du RCI en raison de l'article 28 qui prévoit que les nouveaux élevages porcins doivent être sur gestion solide et d'une taille maximale de 125 unités animales. Le ministère ne donne pas suite aux autres revendications du MAPAQ.

Un processus d'arbitrage, sur lequel la MRC n'a aucun contrôle, intervient donc entre les ministères concernés et le MAMR avant que la réponse soit envoyée aux municipalités. Le BAPE sur la production porcine avait notamment suggéré à cet égard qu'une rencontre soit tenue entre le MAMR et la MRC avant que le ministère ne prenne position sur le RCI.

3.4.2 Les plans de développement de la zone agricole

Outre l'approche réglementaire, le gouvernement encourage les municipalités et MRC, depuis 2001, à se doter en matière de gestion du territoire agricole d'un plan de développement de la zone agricole.



Les recherches actuelles démontrent, cependant, que très peu de MRC ont entamé la réalisation de tels plans. Lors des audiences de la CAAAQ, la MRC de Lac-Saint-Jean-Est a déposé son plan de développement agroalimentaire actuellement en cours d'adoption. Il y traduit des objectifs de développement à atteindre, mais ne fait pas directement référence à des objectifs d'aménagement de la zone agricole.

Le cas de la MRC de Papineau a également été porté à notre attention. Cette dernière, à l'intérieur de son schéma d'aménagement s'est dotée d'une orientation de développement claire de sa zone agricole : maintenir une activité agricole permanente dans les divers rangs, dans une perspective de développement durable, de revalorisation rurale et d'occupation du territoire. Pour y parvenir, elle a identifié, sur la base de critères, des rangs à valoriser par différents types d'activités. Elle fait

également part de son intention de se doter d'un comité technique agricole formé de représentants de la MRC, de l'UPA, du MAPAQ et du MEF (DCPE) afin de développer différentes solutions à partir, notamment, de l'outil qu'est le cadre écologique de référence, pour l'élaboration de propositions de vocations des rangs, parallèlement à l'étude des divers projets de revalorisation agricole.

Quelques autres cas originaux mériteraient d'être documentés avant d'obtenir un portrait plus exhaustif de l'utilité de tels plans.

3.4.3 Éléments à retenir et perspectives

Un élément important qui ressort du régime d'aménagement du territoire agricole est que, depuis l'introduction des RCI touchant la zone agricole, le milieu municipal et agricole a tendance à s'intéresser avant tout à l'aspect réglementaire des usages agricoles et non agricoles, plutôt qu'à l'aspect planification du développement. Bien que les difficultés locales de cohabitation peuvent expliquer ce réflexe, il n'en demeure pas moins problématique à moyen terme de voir des milieux se doter de réglementation sans avoir de vision claire du développement de leur zone agricole.

Nous croyons que ceci contribue à un jugement plus aléatoire du MAMR des dispositions des RCI en fonction des orientations gouvernementales et explique plusieurs lacunes vécues quant aux justifications des mesures incluses, de même qu'envers l'atteinte d'un consensus régional.

Faut-il rappeler que le schéma d'aménagement est un outil de planification du développement et des usages sur lequel débouche des règlements d'urbanisme. En regard de la zone agricole, on semble davantage s'occuper du volet réglementaire avant celui de la planification. Pourtant, dans le cadre de l'élaboration de RCI, bon nombre de MRC ont entamé des processus intéressants de concertation avec l'ensemble de leurs acteurs régionaux pour définir des orientations futures envers le développement de leur zone agricole, mais la majorité d'entre elles ont réduit leur intervention au simple RCI.

Par ailleurs, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est entrée en vigueur un an après la Loi sur la Protection du Territoire Agricole. Malgré qu'il s'agisse d'une loi qui vise la décentralisation du pouvoir d'aménagement aux mains des municipalités et des citoyens, le gouvernement s'est gardé un droit d'approbation des schémas d'aménagement. De plus, la CPTAQ autorise également les usages en zone agricole. Se pourrait-il que le régime de protection du territoire agricole (LPTAA) et le contrôle gouvernemental ait eu comme résultat de désintéresser certains milieux à s'impliquer à l'égard du développement de sa zone agricole ?

ÉNONCÉ D'UNE VISION D'AVENIR

En conformité avec le mandat de la CAAAQ, nous tenterons de dégager certaines idées d'avenir pour la gestion du territoire agricole. Considérant le grand nombre d'intervenants ayant insisté sur la multifonctionnalité lors des audiences régionales, de même que l'intérêt que porte la CAAAQ envers ce concept, nous l'avons d'abord documenté dans une optique de gestion du territoire agricole.

Les pistes d'avenir s'appuieront donc sur les attentes formulées à la CAAAQ, sur l'analyse des régimes de protection du territoire agricole (LPTAA) et celle d'aménagement du territoire agricole (LAU), ainsi que sur l'introduction du concept de multifonctionnalité.

1. La multifonctionnalité

1.1 Évolution du concept

La notion de multifonctionnalité émerge au début des années 1990 en réponse à la libéralisation des politiques économiques et à la montée des enjeux environnementaux et sociaux.



« Au moment même où les exploitations agricoles accéléraient leur spécialisation, au moment où des territoires agricoles se focalisaient sur un nombre restreint de productions, au moment où s'accroissaient les volumes de produits agricoles échangés, plusieurs pays du monde ont vu surgir, à la fin du XX^{ème} siècle, des interrogations – collectivement partagées – sur la place à accorder au monde agricole – et non plus seulement à la production agricole – dans la marche des sociétés ¹⁹»

Plus spécifiquement, plusieurs auteurs associent l'émergence du concept de multifonctionnalité au Sommet de Rio de 1992, au cours duquel fut mis de l'avant le concept de développement durable. L'Union européenne s'empara de la question

entre 1995 et 1998. L'OCDE d'abord, puis la FAO se penchèrent également sur le sujet. À l'occasion du débat sur l'Agenda 2000, l'Union européenne créa, lors du Sommet de Berlin, le deuxième pilier de la Politique agricole commune (PAC), fondé sur le développement rural et la multifonctionnalité.

Si le fait que l'agriculture soit par essence multifonctionnelle et de plus en plus reconnue, son expression reste encore à élaborer dans bon nombre de milieux. Bon nombre de chercheurs résumant, ainsi, quelques situations qui permettent de caractériser empiriquement les formes variées par lesquelles s'exprime la multifonctionnalité²⁰:

- Une exploitation ayant une production diversifiée dans l'agriculture ou hors de l'agriculture, contribuant à l'approvisionnement alimentaire, au maintien de la biodiversité et de l'emploi rural ;
- La diversité des activités de l'exploitant et des membres de sa famille (du temps partiel aux diverses variantes de double activité) ;
- Les démarches de qualité qui contribuent à préserver l'environnement, contribuer à l'entretien des paysages et des milieux naturels, à l'occupation du territoire.



Un nombre grandissant de pays récupèrent, donc, ces principes à l'intérieur de politiques encourageant la multifonctionnalité²¹.

En France, un cadre est établi entre l'agriculture et la société par l'adoption de la Loi d'orientation agricole de juillet 1999. Cette loi a comme objectifs de :

- Produire et mettre en marché des produits alimentaires de qualité et, dans certains cas, des services intégrés aux activités des fermes (agrotourisme)
- Faire évoluer l'état de l'environnement (paysage, eau, biodiversité, air...) dans le sens des attentes collectives;

- Contribuer à la vie sociale et économique dans les territoires ruraux et contribuer aux rapports ville-campagne.

Pour y parvenir, la France s'était dotée comme outil d'un contrat territorial d'exploitation (CTE), à convenir entre l'État et le producteur agricole. Le CTE servait à aider les signataires à mieux résoudre, au niveau de leur exploitation, les enjeux économiques, sociaux, territoriaux et environnementaux détectés à l'échelle de sa région. Le CTE visait, par ces mesures, la préservation du patrimoine et la valorisation du paysage et il impliquait le milieu local.

Autre exemple, celui de la Suisse, qui s'est dotée d'une ordonnance sur la qualité écologique (OQE). L'OQE donne une marge de manœuvre aux Cantons, qui sont chargés d'élaborer des critères d'application de la multifonctionnalité. Selon ce système, on laisse encore une fois une grande place aux acteurs locaux qui, à partir des informations existantes sur le territoire (carte, inventaire, données agricoles, floristiques, fauniques, etc.), élaborent un plan initial de l'état des lieux qui prend en compte les espèces animales et végétales, le paysage du passé, le paysage actuel et les directives cantonales en vue de les traduire aux seins des exploitations agricoles



Dernier exemple, celui des États-Unis qui découle du Farm Bill de 2002. Contrairement aux exemples de la France et de la Suisse qui cherche à traduire des visions d'ensemble d'aménagement, le modèle américain appuie directement les entreprises agricoles dans l'atteinte de certains objectifs associés à la multifonctionnalité. Par conséquent, il fait peu de place à l'implication des communautés locales dans son élaboration à la différence de la Suisse et de la France.

1.2 Perspective d'application à la gestion du territoire agricole québécois

Il importe de demeurer vigilant quant à l'utilisation du concept de la multifonctionnalité. En effet, l'agrégation d'activités ajoutées les unes aux autres qui ne font de sens, ni au niveau de l'exploitation ni au niveau du territoire, ne peut être considérée comme une interprétation de la multifonctionnalité.

Dans ce contexte, le projet TERRIAM mené en France en 2005 a permis de valider certaines hypothèses quant à l'accompagnement de projets multifonctionnels sur le territoire. Il ressort notamment du projet que la multifonctionnalité peut s'observer à deux échelles :

- 1) À l'échelle de l'exploitation agricole, comme, par exemple, en Bretagne où l'approche consiste à l'articulation d'activités diverses au sein d'une même entreprise.
- 2) À l'échelle territoriale, comme, par exemple, dans le Pays de la Loire, où la multifonctionnalité est abordée sous l'angle d'un apport de diversité des pratiques agricoles sur un territoire donné.

Selon les perspectives mises en lumière, la multifonctionnalité vue sous l'angle de la gestion du territoire agricole, mérite d'être associée à deux sphères²² :

- 1) Les contributions et aménités intrinsèquement liées à l'acte de production (paysage, biodiversité, entretien du milieu, qualité des eaux, etc.) ;
- 2) Les activités de diversification qui n'ont de sens que parce que la production agricole existe, mais qui reposent sur des opérations distinctes de l'acte agricole au sens stricte (transformation alimentaire à la ferme ou en petits ateliers coopératifs, courts circuits de distribution, accueil touristique, social ou éducatif, patrimoine, production énergétique, etc.).

L'introduction du concept de multifonctionnalité à la gestion du territoire agricole amènerait, donc, à se questionner relativement aux éléments suivants :

- Quelle place est donnée, dans le régime de protection du territoire agricole, aux entreprises agricoles, s'appuyant sur d'autres modèles ou d'autres fonctions que celle uniquement de production intensive de denrées ?

- Quelle place est donnée, dans le régime de protection du territoire agricole, aux activités de diversification qui n'ont de sens que si la production agricole existe ?
- Comment le régime d'aménagement du territoire favorise-t-il le développement d'une agriculture et d'un territoire rural multifonctionnel, répondant, notamment, aux objectifs d'occupation du territoire rural et de cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles ?

2. Pistes de solution

Nous pouvons résumer les pressions sur le territoire agricole de deux façons :

- 1) Les pressions pour l'étalement urbain sur la zone agricole, principalement en périphérie des grands centres urbains faisant l'objet de demandes d'exclusions de la zone agricole à des fins d'agrandissement des périmètres urbains ;
- 2) Les volontés d'occuper le territoire agricole en milieu rural par diverses formes d'agriculture, par des activités économiques liées ou non aux activités agricoles de même que l'ajout de résidences en zone agricole, l'ensemble de ces demandes faisant l'objet de demande d'autorisations devant la CPTAQ.



À l'image du régime existant en Colombie-Britannique et en conformité avec les résultats de notre analyse de la LPTAA et de la LAU, nous croyons qu'il est envisageable de faire évoluer la gestion du territoire agricole en implantant une distinction plus claire entre ces deux problématiques et en adaptant les solutions en conséquence.

2.1 Les demandes d'exclusion et l'agrandissement des périmètres urbains

Si les pressions sur l'extension des périmètres d'urbanisation sont plus grandes en périphérie des milieux urbains et, notamment, dans la grande région métropolitaine, nous avons souligné que les données de la CPTAQ indiquent que les principales pertes agricoles, depuis 1992, ont été observées dans les MRC rurales. L'analyse des décisions de la CPTAQ permet de prétendre que les critères de la Loi sont suffisamment définis pour permettre un contrôle des limites de la zone agricole.

La réalisation de ce mandat de recherche permet, néanmoins, de constater qu'il est nécessaire que la CPTAQ soit mieux outillée pour faire face à ces pressions grandissantes, comme en témoigne le nombre élevé de demandes et l'ampleur des superficies visées. Un resserrement, en fonction des perspectives agricoles des sols selon l'Inventaire des terres du Canada et du pourcentage d'occupation des terres agricoles par les activités agricoles, serait sans doute bien accueilli et correspondrait, en fait, aux objectifs initiaux de la LPTAA qui consistaient, rappelons-le, à interdire toute utilisation du sol inconciliable avec l'agriculture à l'intérieur de ce qui paraît être un territoire viable pour l'agriculture, de même qu'à introduire des objectifs d'utilisation agricole du sol et de consolidation des exploitations agricoles existantes.



Outre les critères de décision de la LPTAA, la LAU joue également un rôle prépondérant dans la détermination des besoins en espace urbain par le biais des schémas d'aménagement et des orientations de développement. Nous croyons qu'il serait envisageable d'inclure l'avis de la CPTAQ à l'intérieur du processus d'approbation ou de révision des schémas d'aménagement.

Le processus serait ainsi le suivant. Les municipalités prépareraient leurs projections en besoins d'espaces urbains et les zones visées comme elles le font déjà dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement et soumettraient le tout au Ministère des Affaires Municipales et des Régions. Pour la portion touchant les limites de la zone agricole, le Ministère des Affaires Municipales et des Régions solliciterait une orientation préliminaire de la CPTAQ. Sur la base de l'orientation de la CPTAQ

dans le dossier, le ministère pourrait, au besoin, interpeller les municipalités afin qu'elles se donnent des objectifs plus précis de densification urbain dans leur schéma et en tenir compte dans l'approbation du schéma d'aménagement. L'aménagement du territoire restant une compétence municipale supervisée par le ministère des Affaires municipales et des Régions, l'avis de la CPTAQ face au schéma d'aménagement ne saurait empêcher son adoption par le ministère. Cependant, un tel processus permettrait à la MRC d'être conscientisée rapidement aux objectifs de protection du territoire agricole de la CPTAQ et pourrait déjà évaluer la probabilité que sa demande soit autorisée ou non par la CPTAQ ou encore les éléments à modifier.

Un tel processus permettrait d'assurer une plus grande cohérence entre les objectifs de protection du territoire agricole appliqués par la CPTAQ en fonction de la LPTAA, et par le Ministère des Affaires Municipales et des Régions chargé de l'application de la LAU et de ses orientations gouvernementales. Il serait également un incitatif aux MRC de compléter le processus de révision de leur schéma d'aménagement car nous pourrions envisager de limiter les demandes d'exclusion à la CPTAQ dans le cadre des processus de révision des schémas, à moins de cas d'exceptions.

2.2 Les usages agricoles et non agricoles en zone agricole



Nous avons mentionné que la zone agricole du Québec représente plus de 6,3 millions d'hectares mais n'est occupée par les exploitations agricoles qu'à 53%. Ceci induit nécessairement des pressions pour un usage plus diversifié de cette zone, que le monde municipal justifie en fonction de l'occupation du territoire, de la diversification économique et du maintien des services de proximité aux citoyens.

La multifonctionnalité peut être considérée comme une avenue intéressante de gestion des usages agricoles et non agricoles en zone agricole. On peut y rattacher trois objectifs spécifiques :

- 1) Maximiser l'utilisation des terres agricoles à des fins d'agriculture tenant compte du caractère multifonctionnel de l'activité agricole.

- 2) Consolider le dynamisme agricole régional en tenant compte du caractère multifonctionnel des activités liées à l'agriculture.
- 3) Consolider le dynamisme du milieu, l'occupation du territoire et les services aux citoyens dans l'optique d'une multifonctionnalité du territoire agricole.

Les principaux moyens pour y parvenir consisteraient alors à :

- 1) Favoriser, en zone agricole, la présence d'activités agricoles ayant d'autres contributions et aménités intrinsèquement liées à l'acte de production (paysage, entretien du milieu, environnement, etc.). Il est, notamment, question ici de fermes de plus petite taille en nombre d'animaux ou en superficie, de fermes ayant des objectifs de rentabilité différents. Ce volet soulève la nécessité de réfléchir sur la définition des activités reconnues comme agricoles, les possibilités de morcellement de terres à cette fin, la notion de viabilité de ces entreprises, de même que la possibilité d'habiter sur le lieu de production.
- 2) Favoriser en zone agricole la présence d'activités de diversification qui n'ont de sens que parce que la production agricole existe, mais qui reposent sur des opérations distinctes de l'acte agricole au sens strict. Il est alors question d'activités de transformation alimentaire à la ferme ou en petits ateliers coopératifs, de courts circuits de distribution, d'agri-tourisme, d'activités à caractère éducatif ou social, de patrimoine, d'activités para-agricole, etc. Ce volet soulève les mêmes questionnements quant aux définitions des activités reconnues comme agricoles, aux possibilités de morcellement de terres à cette fin en plus de celle de cohabitation harmonieuse de ces usages avec ceux existants.
- 3) Permettre en zone agricole la présence d'autres usages en zone agricole destinés à favoriser l'occupation du territoire et assurer le maintien de services aux résidents des collectivités rurales. On parle alors de la fonction résidentielle, récréo-touristique et autres usages envisageables. Ce dernier

volet amène à réfléchir principalement sur la dimension de la cohabitation des usages et l'impact sur le territoire et les activités agricoles.

Dès lors, un défi s'impose : comment concilier ces objectifs rattachés à la multifonctionnalité avec ceux d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour l'agriculture, de ne pas déstructurer la zone agricole et d'éviter de faire surgir des problèmes aigus de cohabitation ?

Trois choix s'offrent alors :

- 1) Poursuivre le statu quo actuel qui consiste à laisser, d'un côté, à la CPTAQ l'évaluation des dossiers au cas par cas et de l'autre, à laisser au Ministère des Affaires municipales et des Régions le soin d'apprécier les normes d'aménagement et d'usages prévues aux schémas d'aménagement et aux règlements de contrôle intérimaire avec les résultats et limites dégagées du diagnostic de ces lois.
- 2) Prévoir au sein de la LPTAA une liste d'usages autorisées en zone agricole sous certaines conditions, à l'image de la *Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation* de la Colombie-Britannique qui traduirait cette vision multifonctionnelle. Elle pourrait être déterminée en prenant en considération les autorisations accordées par la CPTAQ pouvant agir à titre de précédent et s'inspirer des conditions émises par la CPTAQ. La LAU, via les orientations gouvernementales, aurait alors à prévoir des dispositions réduisant les risques de conflit d'usages.
- 3) Permettre aux MRC s'étant dotées d'un plan de développement de leur zone agricole intégrant les objectifs et moyens découlant de la multifonctionnalité, en collaboration avec le Ministère des Affaires Municipales et des Régions et la CPTAQ, de jouer un plus grand rôle dans la gestion de leur territoire agricole. Elles pourraient convenir d'ententes avec la CPTAQ concernant la gestion de leur zone agricole et obtenir plus de pouvoir pour l'aménagement et

l'encadrement réglementaire de leur territoire agricole sur la base des objectifs prévus au plan et de leur approbation par la CPTAQ et le MAMR.

L'encadrement et le contrôle externe exercé sur le territoire agricole par la CPTAQ et le MAMR ont entraîné la perception chez les municipalités, à tort ou à raison, qu'ils ne bénéficient pas assez de latitude et de flexibilité. Cette situation s'est traduite par un désintéressement envers le développement de la zone agricole, ne voyant que source de contrainte et de conflit, un désintéressement qui prend diverses formes et dont plusieurs représentants agricoles dénoncent d'ailleurs :

- 1) Un appui quasi inconditionnel des municipalités à toute demande à soumettre devant la CPTAQ, sans égard à la vision de développement local, laissant ainsi à la CPTAQ le fardeau de refuser la demande ;
- 2) Lenteur du processus de révision des schémas d'aménagement. Au 20 juin 2007, environ la moitié des MRC du Québec, soit 47, avaient un schéma d'aménagement révisé. La durée de révision des schémas en vigueur a variée entre 4 et 12 ans, la moyenne étant de plus de 7 ans ;
- 3) La multiplication des règlements de contrôles intérimaires (RCI) encadrant le développement de la production porcine pour des considérations d'acceptabilité sociale et de cohabitation harmonieuse, conjuguée dans quelques cas à des réglementations municipales encore plus contraignantes.
- 4) Le très faible nombre de MRC s'étant dotée de plan de développement de leur zone agricole tel que proposé dans les orientations gouvernementales de 2001.

Pour ces raisons et celles ressortant de l'analyse des décisions de la CPTAQ et des RCI, nous croyons que le statu quo doit évoluer.

À court terme, pour des objectifs de multifonctionnalité, il serait envisageable que le gouvernement prévoit à la LPTAA une liste d'activités autorisées en zone agricole,

donc où aucune autorisation de la CPTAQ n'est requise. Ces usages doivent, cependant, être conformes à la réglementation municipale. Cette liste pourrait prévoir des conditions particulières rattachées aux usages permis. La Colombie-Britannique possède déjà une telle loi et la consultation de cette liste pourrait éclairer sur ses modalités de réalisation au Québec. La sélection des usages permis pourrait également s'inspirer de projets spécifiques déjà autorisés par la CPTAQ et des conditions qu'elle y a rattachées. Une telle approche centralisée peut cependant causer certains problèmes puisqu'elle ne prend pas directement en compte des éléments comme la qualité des sols, l'impact sur les autres usages agricoles et non agricoles du milieu, ni ne suggère une vision long terme de développement. On conserve donc une approche au cas par cas.

C'est pourquoi, à moyen terme, l'approche du plan de développement multifonctionnel de la zone agricole permettant à la MRC d'exercer un rôle accru dans la gestion de son territoire agricole est à prioriser. D'ailleurs, comme le souligne les plus récentes études sur la multifonctionnalité :

« une multifonctionnalité incarnée et agissante ne prend sens qu'au regard des enjeux territoriaux; elle répond à des enjeux de qualification de l'alimentation, de distribution locale, d'ouverture de paysage, de fourniture d'énergie, de maintien d'une population jeune sur le territoire, etc. ²³»



De plus, la CPTAQ plaide de plus en plus en faveur d'une approche collective plutôt qu'au cas par cas, comme l'illustre un passage de son récent jugement du 29 mars 2007 sur le dossier de la demande à portée collective de la MRC de Coaticook :

« Les résultats de cette opération protègent davantage le territoire et les activités agricoles par rapport au régime du «cas par cas» depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1978. »

L'approche du plan de développement de la zone agricole n'est pas nouvelle. Elle est déjà proposée dans le cadre des orientations gouvernementales de 2001. On peut y lire :

« Si, en complément de son schéma d'aménagement révisé, la MRC souhaite se doter d'un plan ou d'une stratégie de développement de sa zone agricole, elle pourrait compléter le portrait de la zone agricole dressé lors de la révision du schéma. Elle pourrait, par exemple, réaliser un inventaire de l'état des ressources, des potentiels à mettre en valeur, des produits agricoles et forestiers, de leur transformation et de leur commercialisation et identifier les infrastructures nécessaires à ces activités. La MRC pourrait constater ainsi plus facilement les forces et les faiblesses du développement de sa zone agricole. Elle pourrait déterminer les orientations et les objectifs de développement, de même que les moyens nécessaires à leur réalisation. Elle pourrait enfin prévoir, dans le plan d'action qui accompagne son schéma, les actions qu'elle envisage et les collaborations qu'elle prévoit pour l'aider à atteindre les objectifs qu'elle se serait fixés. »

Bien que peu de MRC se soient dotées de cet outil, moins d'une dizaine selon le recensement effectué actuellement, nous croyons qu'en y intégrant la notion de multifonctionnalité et en y rattachant le droit d'exercer un rôle accru sur la gestion de leur territoire agricole, un plus grand nombre de milieux municipaux emboîteront le pas. L'exemple de l'article 59 et le nombre grandissant de demandes formulées par les MRC démontrent qu'une telle avenue reposant sur une vision de développement de la zone agricole pourrait rapidement être privilégiée par un grand nombre de municipalités, d'autant plus que ce plan lui servirait également de justification à ses normes d'aménagement, par exemple les RCI, auprès du ministère des Affaires municipales et des Régions.



Dans ce contexte, il faudrait s'assurer que les orientations gouvernementales introduisent la notion de multifonctionnalité à l'intérieur du plan de développement de la zone agricole, y précisent les différents objectifs poursuivis et laissent les municipalités convenir avec eux et la CPTAQ des moyens pour y parvenir.

Comme nous l'avons présenté, la Colombie-Britannique peut servir d'exemple, alors que l'établissement d'entente entre la Commission et la municipalité permet à celle-ci de récupérer la gestion de l'ensemble des usages agricoles et non agricoles sur son

territoire (à l'exception des demandes d'exclusion), dans le respect des modalités prévues au plan et de l'entente d'application en découlant.

Le Ministère des Affaires Municipales et des Régions y trouverait certainement une opportunité intéressante quant à l'appréciation des schémas d'aménagement et des RCI. Un tel plan de développement de la zone agricole devrait faire émerger une meilleure connaissance du territoire agricole, des objectifs de développement à atteindre, des moyens pour y parvenir ainsi que l'encadrement réglementaire requis pour préserver une saine cohabitation. Une telle approche favoriserait finalement l'implication de l'ensemble des acteurs régionaux et locaux envers le développement multifonctionnel de leur zone agricole, et non pas de limiter l'action à une approche réglementaire comme souvent le cas actuellement avec les RCI, laissant les fonctions de développement à d'autres organismes.

Les orientations gouvernementales en zone agricole sont passées de 3 pages en 1994 à un document de 69 pages en 2001, puis de 65 pages additionnelles en 2005, plus particulièrement à l'égard des activités agricoles à forte charge d'odeurs et de la production porcine. Malgré ce nombre élevé de pages, il n'en demeure pas moins que l'on peut questionner la clarté de la finalité poursuivie par le gouvernement en matière d'encadrement des outils de gestion du territoire agricole. En fait, le nombre élevé de refus en raison de justifications manquantes ou insuffisantes pourrait suggérer que des critères plus précis aideraient l'ensemble des acteurs locaux à déterminer des normes mieux adaptées. On pourrait également éviter bien des divisions entre les différents acteurs impliqués dans l'élaboration de tels outils en se dotant de certaines limites plus claires.

Le retard dans l'adoption des nouveaux schémas d'aménagement représente, finalement, une lacune à combler rapidement puisqu'il implique que la moitié des MRC du Québec n'aurait pas encore traduit la volonté gouvernementale de prioriser les activités agricoles en zone agricole.



Une vision proactive d'aménagement du territoire agricole est à souhaiter et celle-ci commande probablement, dans le contexte actuel, de trouver de moyens innovateurs de réconcilier le monde municipal avec sa zone agricole.



CONCLUSION

La contribution de l'agriculture au développement rural est variable selon les régions et s'articule autour de plusieurs dimensions : économique, sociale, environnementale, etc. Ce rapport démontre que les attentes envers la gestion du territoire agricole sont influencées par une multitude de facteurs.

Alors qu'une enquête réalisée par le professeur de géographie Clermont Dugas de l'université du Québec à Rimouski démontre que le 3/4 des municipalités au Québec considèrent que la LPTAA nuit à leur développement économique, un sondage SOM de 1994 indique que 98% des québécois souhaitent une protection du territoire agricole et 65% souhaitent une meilleure protection que celle offerte actuellement.

Devant la CAAAQ, la majorité des intervenants du monde agricole ont plaidé pour une plus grande rigidité de la protection du territoire et d'une plus grande centralisation du pouvoir d'aménagement au sein de gouvernement, alors que le monde municipal a insisté sur une décentralisation des pouvoirs vers les élus locaux.

Au-delà des discours politiques, il ressort des échanges un constat qui semble partagé par un grand nombre d'individus, soit la sous-utilisation, en milieu rural, des ressources et des potentiels de développement de la zone agricole. Les données de ce rapport vont dans le même sens en rappelant dans un premier temps que seulement un peu plus de 50% de la zone agricole du Québec est occupée par les entreprises agricoles. De plus, malgré des pertes de superficies agricoles, les superficies cultivées par les entreprises agricoles au cours des dernières années continuent d'augmenter.

Il existe cependant des disparités régionales importantes qui font varier les enjeux quant à la gestion du territoire agricole. Par exemple, les régions de la Montérégie, du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches concentrent 54% des fermes du Québec, 55% des emplois agricoles, 60% du PIB agricole, 64% des revenus agricoles bruts.²⁴

Ainsi, ce rapport a cherché à mettre sur la table quelques idées pour l'évolution de la gestion du territoire agricole québécois reposant sur une compréhension des objectifs initiaux de la LPTAA et de la LAU, sur une analyse détaillée des régimes de protection du territoire agricole et d'aménagement ainsi que sur l'introduction du concept de multifonctionnalité.

À l'égard de la LPTAA, nous en concluons qu'il est possible de faire évoluer le régime en resserrant les liens entre la CPTAQ, le ministère des Affaires municipales et des Régions et les municipalités afin d'avoir un meilleur contrôle et encadrement sur les demandes d'exclusions de la zone agricole pour des fins d'usages urbains, tout en passant d'une gestion au cas par cas à une gestion globale du développement de la zone agricole reposant sur la multifonctionnalité pour ce qui est des demandes d'autorisations d'usages en zone agricole.

Du côté de la LAU, nous avons réalisé qu'elle devrait jouer un rôle important dans l'encadrement de la multifonctionnalité et la réalisation de plans de développement de la zone agricole. De tels plans permettant au ministère de ne pas faire reposer son approbation des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire uniquement sur la base de ses orientations gouvernementales, mais également sur la base des plans de développement qui devront nécessairement avoir reposé sur l'établissement d'un plus large consensus possible.

À notre avis, les pistes de solution identifiées ont pour avantage de permettre une évolution sans compromettre les prémisses importantes des régimes : soit la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture préservée à l'échelle provinciale par une commission et la détermination d'usages par les milieux municipaux dans une optique de cohabitation harmonieuse. Ces solutions découlent d'une évolution logique des objectifs initiaux ayant motivés l'apparition de ces deux lois face aux enjeux soulevés devant la CAAAQ et démontrés dans le cadre de ce rapport.

Nous sommes conscient qu'il ne s'agit pour l'instant que de grandes orientations qui mériteraient d'être étudiées plus en détails afin d'assurer une opérationnalisation efficace de ces propositions dans le cadre d'une évolution de la gestion du territoire

agricole. Par exemple, que devrait contenir les grandes lignes d'un plan de développement multifonctionnel de la zone agricole, par quels mécanismes devraient-ils être élaborés, quels en seront les impacts réels sur la cohabitation (notamment dans le cadre des soirées publiques pour l'implantation de nouvel élevage porcin), quels rôles pourraient jouer d'autres organismes importants à l'échelle régionale comme les organismes de gestion par bassin versant ?

D'ailleurs, le défi de l'opérationnalisation est grand dans le domaine de la gestion du territoire agricole puisque l'évolution historique démontre qu'il est beaucoup plus facile de s'entendre sur des orientations ou objectifs que sur les moyens pour y parvenir.

ANNEXE

Tableau complet de données des modifications à la zone agricole par catégorie de MRC

MRC	Superficie de la zone agricole	Inclusion	Exclusion	Bilan	Nb. Ent. agricoles	% zone verte occupée	% variation population
	ha	ha	ha	ha			
1. Communauté Métropolitaine							
<i>CMM</i>							
Beauharnois-Salaberry	37 139	30	18	12	335	95	2,8
Deux-Montagnes	16 219	14	69	-55	298	78	7,2
L'Assomption	19 341	5	43	-38	173	70	5,4
La Vallée-du-Richelieu	50 755	3	125	-122	412	72	11
Lajemmerais	27 926	0	71	-71	185	65	9,2
Laval	7 197	110	11	99	159	61	7,5
Les Moulins	14 348	33	74	-41	100	49	16,7
Mirabel	42 320	45	3	42	368	68	26,8
Roussillon	27 124	64	4	60	206	70	8,6
Rouville	46 488	10	5	5	561	88	4,6
Thérèse-de Blainville	10 645	0	24	-24	100	62	9,8
Vaudreuil Soulanges	65 266	8	213	-205	468	76	17,9
Longueuil	9 146	15	33	-18	53	49	3,7
Montréal	2 033	54	26	28	19	32	2,3
<i>CMQ</i>							
Québec	12 672	22	3	19	132	68	3
Lévis	32 790	88	496	-408	144	30	6,6
Jacques-Cartier	6 158	19	61	-42	41	62	12,4
Côte-de-Beaupré	23 957	0	94	-94	84	34	9,7
L'île-d'Orléans	18 527	1	0	1	190	70	1,2
	470 051	521	1 373	-852	4 028	63	8
2. Régions Ressources							
<i>Bas St-Laurent</i>							
Kamouraska	78 206	19	42	-23	419	65	-1.8
La Matapédia	109 305	53	228	-175	232	45	-3.6
La Mitis	88 520	11	57	-46	292	53	0.2
Les Basques	59 522	60	14	46	214	60	-3.8
Matane	51 930	435	155	280	155	50	-1.2
Rimouski-Neigette	54 008	204	49	155	260	70	1.7
Rivière-du-Loup	78 928	10	1 371	-1 361	286	53	4.6
Témiscouata	121 177	95	105	-10	409	56	-2.8

<i>Saguenay Lac-St-Jean</i>							
Lac Saint-Jean-Est	99 626	1317	598	719	329	54	-1.1
Domaine-du-Roy	72 399	938	78	860	195	50	-2.7
Fjord-du-Saguenay	60 211	125	133	-8	124	44	-1.8
Maria-Chapdeleine	119 289	168	173	-5	279	48	-4.2
<i>Mauricie</i>							
Les Chenaux	84 462	7	20	-13	319	46	N/D
Maskinongé	83 582	27	121	-94	512	60	N/D
Mékinac	47 483	7	49	-42	168	42	-1.1
<i>Abitibi-Témiscamingue</i>							
Abitibi	197 316	179	28	151	166	21	-1.4
Abitibi-Ouest	205 766	10	0	-10	203	30	-5.4
Rouyn-Noranda							
Témiscamingue	125 140	3	50	-47	287	57	-3.0
Vallée-de-l'or	38 334	12	198	-186	35	24	-1.1
<i>Côte-Nord</i>							
Haute-Côte-Nord	17 277	2691	84	2607	46	65	-4.6
Manicouagan	7 569	272	10	262	23	28	-1.7
Sept-Rivière	2 566	2	0	2	14	33	-0.7
<i>Gaspésie-îles-de-la-Madeleine</i>							
Avignon	32 033	53	14	39	79	39	-4.1
Bonaventure	36 370	24	16	8	108	37	-1.7
Côte-de-Gaspé	510	202	17	185	22	100	-3.5
Haute-Gaspésie	8 879	367	248	119	27	27	-3.1
Rocher-Percé	8437	446	578	-132	38	37	-4.5
Îles-de-la-Madeleine	124	129	5	124	28	100	2.1
	1888969	4 397	1 297	3 080	1 244		
3. Ville-MRC							
Saguenay	44 802	5	425	-420	185	58	-1.8
La Tuque	4 991	0	69	-69	18	54	-2.6
Shawinigan	10 425	0	8	-8	32	24	-0.3
Trois-Rivières	11 301	0	6	-6	50	23	N/D
Sherbrooke	13 483	90	93	-3	84	49	6.2
Gatineau	13 312	45	0	45	71	40	6.8
Rouyn-Noranda	68 313	195	54	141	59	20	0.8
	166 627						
4. Région rural							
Abestos	63 633	4	65	-61	255	50	-0.5
Coaticook	116 895	3	55	-52	590	68	0.3
Le Granit	144 531	480	194	286	567	47	2.3
Haut-St-François	180 248	200	272	-72	463	34	1.6
Val-St-François	116 576	0	55	-55	451	41	2.3

Memphrémagog	70 082	242	395	-153	243	31	7.2
Vallé-de-la-Gatineau	67 593	142	155	-13	198	52	9.5
Collines-de-L'Outaouais	72 054	45	226	-181	249	42	19.4
Papineau	65 613	0	161	-161	255	45	7.3
Pontiac	94 570	322	59	263	296	49	0.1
Beauce-Sartigan	123 290	2	192	-190	560	43	3.6
Bellechasse	146 261	209	166	43	961	57	-0.1
L'amiante	141 708	41	111	-70	696	50	0.3
Nouvelle-Beauce	86 559	0	239	-239	741	69	2.3
Etchemins	96 558	175	728	-553	283	26	-0.8
L'Islet	85 206	143	67	76	472	56	-2.4
Lotbinière	163 534	57	225	-168	819	49	2.0
Montmangy	46 893	284	48	236	329	76	-1.0
Robert-Cliche	78 716	102	225	-123	435	49	0.1
D'austray	73 600	74	57	17	461	62	4.9
Joliette	33 183	0	45	-45	252	64	7.7
Matawinie	21 745	6	20	-14	190	66	15.4
Montcalm	44 353	187	32	155	472	92	9.9
Antoine-Labelle	61 187	11	535	-524	242	56	4.6
Argenteuil	43 241	117	121	-4	191	48	3.7
Rivière-du-Nord	6 470	19	0	19	55	46	12.3
Laurentides	15 164	2	38	-36	95	65	11.6
Pays-d'en-Haut	101	101	0	101	9	100	18.5
Acton	56 522	2	123	-121	464	64	0.8
Brome-Missisquoi	127 244	70	78	-8	739	52	1.2
Haute-Yamaska	55 148	698	623	75	477	63	7.9
Bas-Richelieu	54 089	1	7	-6	316	71	-0.3
Haut-Richelieu	85 025	29	25	4	677	89	8.1
Haut-St-Laurent	108 015	13	22	-9	671	67	0.4
Jardins-de-Napierville	78 017	0	13	-13	671	78	5.7
Les Maskoutains	125 833	0	232	-232	1286	93	2.3
Arthabaska	172 827	28	112	-84	961	61	3.4
Bécancour	108 649	7	113	-106	458	49	-1.5
Drummond	143 022	161	100	61	843	57	5.9
L'érable	123 792	2	54	-52	686	60	-3.4
Nicolet-Yamaska	97 631	18	91	-73	618	78	-2.0
Charlevoix	34 017	51	30	21	125	36	0.2
Charlevoix-Est	19 764	46	201	-155	76	46	-1.5
Portneuf	107 137	52	161	-109	447	56	3.5

Sources et Références

¹ Commission de protection du territoire agricole du Québec. 2006. *Rapport annuel 2005-2006*.

² Statistique Canada. 2005. *La perte de terres agricoles cultivables au Canada*. Catalogue N° 21-006-XIF

³ Statistique Canada. 2005. *La perte de terres agricoles cultivables au Canada*. Catalogue N° 21-006-XIF

⁴ Statistique Canada. 2005. *La perte de terres agricoles cultivables au Canada*. Catalogue N° 21-006-XIF

⁵ Statistique Canada. 2005. *La perte de terres agricoles cultivables au Canada*. Catalogue N° 21-006-XIF

⁶ Statistique Canada. 2005. *La perte de terres agricoles cultivables au Canada*. Catalogue N° 21-006-XIF

⁷ Statistique Canada. 2005. *La perte de terres agricoles cultivables au Canada*. Catalogue N° 21-006-XIF

⁸ Solidarité rurale du Québec. 2007. *Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec*.

⁹ Giroux, Lorne. 1980. *Le nouveau droit de l'aménagement...ou l'enfer pavé de bonnes intentions* ». Dans 11 Rev. Gén. De Droit 65.



¹⁰ Assemblée nationale du Québec. 1978. *Journal des débats – projet de loi 90*. Québec

¹¹ Assemblée nationale du Québec. 1978. *Journal des débats – projet de loi 90*. Québec

¹² Commission de protection du territoire agricole. 2007. *Éléments de réponses sur certaines questions soumises à la CPTAQ par la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*. Québec.

¹³ Commission de protection du territoire agricole. 2006. *Rapport annuel 2005-2006*. Québec.

¹⁴ Solidarité rurale du Québec. 2007. *Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec*.

¹⁵ Assemblée nationale du Québec. 1979. *Journal des débats – Projet de loi 125*. Québec.

¹⁶ Assemblée nationale du Québec. 1979. *Journal des débats – Projet de loi 125*. Québec.

¹⁷ Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2007. *Réponse aux questions soulevées par la CAAAQ*. Québec.

¹⁸ Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2007. *Réponses aux questions formulées par la CAAAQ*. Québec

¹⁹ Hervieu, Bertrand. *La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondement d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole*. 8 pages

²⁰ Aubrée, P. et G. Maréchal. 2006. *La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondement d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole*.

²¹ Desmarais, Camille et Yvon Pesant. 2003. *Agriculture et paysage, multifonctionnalité et écoconditionnalité : rapport de mission*. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

²² Aubrée P. et G. Maréchal. 2006. *Comment accompagner les projets multifonctionnels ? L'expérience du programme Terriam*. FRCIVAM Bretagne, 19 pages.

²³ Aubrée P. et G. Maréchal. 2006. *Comment accompagner les projets multifonctionnels ? L'expérience du programme Terriam*. FRCIVAM Bretagne, 19 pages.

²⁴ Solidarité rurale du Québec. 2007. *Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec*.





4272, rue Saint-Félix
Québec (Qc) G1Y 1X5

Téléphone : (418) 650-0954
Télécopieur : (418) 650-1084

RAPPORT – MODULE 1

Suivi du rapport d'évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) et d'aménagement du territoire agricole

CLIENT : Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

Le 26 septembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT	2
LE RÔLE DE L'UPA DANS LE CADRE DE LA LPTAA	3
1. Rappel des principales dispositions législatives	3
2. Portrait de la situation	4
3. Diagnostic et discussion	11
RÉGIME DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE	15
1. Rappel des faits saillants de l'étude précédente	15
2. Implication de l' <i>Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation</i>	16
3. Implications de l'article 26 de l' <i>Agricultural Land Commission Act</i>	17
L'UTILITÉ DE PLANS DE DÉVELOPPEMENT DE LA ZONE AGRICOLE AU SEIN DES MRC DU QUÉBEC	22
1. Rappel de la pertinence des plans de développement agricole	22
2. Portrait de la situation	23
3. Diagnostic et discussion	29
CONCLUSION	32
ANNEXES	35
SOURCES ET RÉFÉRENCES	40



MANDAT

Le rapport d'évaluation déposé le 11 juillet dernier à la CAAAQ concluait à la pertinence d'introduire une distinction dans la gestion du territoire agricole entre les demandes visant à modifier les limites du territoire agricole et celles visant l'utilisation du territoire agricole à des fins d'agriculture ou d'autres activités. Des objectifs et des processus d'évaluation différents peuvent ainsi être mis en place. Il discutait également de l'introduction de la multifonctionnalité au sein de la gestion du territoire agricole québécois.

Le dépôt de ce rapport a suscité différents points d'intérêts qui ont nécessité des efforts de recherche et d'analyse supplémentaires. Dans ce rapport « Module 1 », les centres d'intérêts qui suivent seront traités :

1. Le rôle de l'Union des producteurs agricoles (UPA) du Québec au sein de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA);
2. Les répercussions des modifications du régime de protection du territoire agricole de la Colombie-Britannique.
3. L'utilité de plans de développement de la zone agricole au sein des MRC du Québec ;



LE RÔLE DE L'UPA DANS LE CADRE DE LA LPTAA

1. Rappel des principales dispositions législatives

« En vertu de la Loi sur les producteurs agricoles du Québec, l'Union des producteurs agricoles (UPA) est l'unique association syndicale agricole accréditée, ce qui lui confère certains rôles particuliers dont celui d'agir comme porte-parole des producteurs agricoles du Québec et de les représenter en général auprès des pouvoirs publics [...] L'État a fait de l'UPA un véritable partenaire en lui confiant des responsabilités de gestion de La Financière agricole du Québec, ainsi que dans le système de mise en marché supervisé par la Régie des marchés agricoles et agroalimentaires »¹

Cet extrait tiré du document de consultation de la CAAAQ illustre bien l'importance accordée à l'Union des Producteurs Agricoles dans l'élaboration et la gestion des programmes agricoles et agroalimentaires. Dans notre rapport déposé en juillet dernier, nous illustrons sommairement la place accordée à l'UPA dans la gestion du territoire agricole et l'aménagement du territoire au Québec.

Rappelons que dans le cadre de l'aménagement du territoire la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) prévoit la constitution, au sein de toute MRC du Québec possédant un territoire agricole, d'un comité consultatif agricole (CCA)². S'il revient à la MRC de déterminer le nombre d'individus composant le CCA, l'article 148.3 de la LAU prévoit qu'au moins la moitié des membres du comité doivent être choisis parmi les producteurs agricoles, au sens de la loi sur les producteurs agricoles (chapitre P-28). Ces producteurs agricoles ne doivent pas être membres du conseil de la MRC, doivent résider sur le territoire de la municipalité régionale de comté et doivent être inscrits sur une liste dressée par l'association accréditée au sens de cette loi. Cette liste de producteurs agricoles doit contenir au minimum deux fois plus de noms de producteurs agricoles qu'il y a de sièges réservés à cette catégorie de membres.

La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) prévoit quant à elle que Commission sur la protection du territoire agricole (CPTAQ) demande l'avis de l'association syndicale agricole accréditée pour des demandes touchant une modification de la zone agricole. Dans le cas d'une demande à portée collective d'une MRC (article 59), la loi exige que la CPTAQ reçoive l'avis favorable de l'association syndicale agricole accréditée pour autoriser toute demande³.

Ainsi, à titre de personne intéressée, l'UPA est appelée à jouer un rôle consultatif constant auprès de la CPTAQ. Dans le cas des demandes en vertu de l'article 59, son rôle peut être considéré comme décisionnel, puisque son appui est nécessaire à l'approbation de la demande par la CPTAQ.

Si l'État a fait de l'UPA un véritable partenaire en lui confiant des responsabilités de gestion de La Financière agricole du Québec, ainsi que dans le système de mise en marché supervisé par la Régie des marchés agricoles et agroalimentaires, comme le rappelle la CAAAQ dans son document de consultation, l'État a également fait de l'UPA, comme représentant unique des producteurs agricoles du Québec, un partenaire privilégié en matière de gestion du territoire agricole.



2. Portrait de la situation

Certains intervenants ont manifesté devant la CAAAQ leur préoccupation face à la place accordée à l'association accréditée au sein de la LPTAA. Les données qui vont suivre tenteront de mieux rendre compte du rôle effectif joué par cette association au sein de la LPTAA et de son impact sur les décisions rendues par la CPTAQ.

Pour répondre au questionnement de la CAAAQ, nous dresserons dans un premier temps un portrait quantitatif du positionnement de l'UPA dans les dossiers transmis par la CPTAQ depuis les années 2000. Ensuite nous procéderons à une analyse plus détaillée du cas de l'année 2005-2006, ce qui permettra de mieux apprécier la concordance entre les avis de l'UPA et les décisions de la CPTAQ.

2.1 Résultats cumulatifs depuis les années 2000

Si la LPTAA prévoit que la CPTAQ doit demander l'avis de l'association accréditée, comme personne intéressée avant de prendre une décision, il n'en demeure pas moins que l'association accréditée n'est pas nécessairement tenue par la loi de transmettre un avis à la CPTAQ.

La consultation des rapports annuels de la CPTAQ depuis les années 2000 permet de faire le cumul des demandes traitées par la commission et du nombre d'avis reçus de l'UPA et de leur teneur (favorable ou défavorable), lorsque ceux-ci sont requis par la Loi. Ces données n'indiquent cependant pas quelle a été la décision de la CPTAQ dans ces dossiers.

Cumul des demandes et des positionnements de l'UPA requis par la Loi

Région administrative	ANNÉE 2000-2001				
	Nbre de décisions rendues	Nbre d'avis reçus	Favorable	Défavorable	Neutre, partagée ou sans opinion
Bas-Saint-Laurent	243	60	33	6	21
Saguenay-Lac-Saint-Jean	210	32	12	14	6
Capitale Nationale	174	25	6	3	16
Mauricie	148	21	14	5	2
Estrie	298	36	16	5	15
Montréal					
Outaouais	106	4	3	1	
Abitibi-Témiscamingue	74				
Côte-Nord	7	1	1		
Nord-du-Québec	1				
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	43	21	18	2	1
Chaudière-Appalaches	538	108	66	14	28
Laval	5				
Lanaudière	137	15	2	6	7
Laurentides	97	5	3	2	
Montréal	566	27	23	3	1
Centre-du-Québec	301	31	7	4	20

ANNÉE 2001-2002					
Région administrative	Nbre de décisions rendues	Nbre d'avis reçus	Favorable	Défavorable	Neutre, partagée ou sans opinion
Bas-Saint-Laurent	243	53	43	10	
Saguenay-Lac-Saint-Jean	229	56	39	16	1
Capitale Nationale	169	18	12	4	2
Mauricie	107	22	14	8	
Estrie	277	40	28	8	4
Montréal	2				
Outaouais	104	3	3		
Abitibi-Témiscamingue	95	9	1	8	
Côte-Nord	11	2	2		
Nord-du-Québec				0	
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	46	15	15	0	
Chaudière-Appalaches	560	91	63	15	13
Laval	6				
Lanaudière	145	9	3	5	1
Laurentides	113	11	8	3	
Montérégie	544	26	19	5	2
Centre-du-Québec	325	25	12	13	

ANNÉE 2002-2003					
Région administrative	Nbre de décisions rendues	Nbre d'avis reçus	Favorable	Défavorable	Neutre, partagée ou sans opinion
Bas-Saint-Laurent	235	49	35	8	6
Saguenay-Lac-Saint-Jean	207	14	8	4	2
Capitale Nationale	193	22	15	6	1
Mauricie	112	26	8	16	2
Estrie	194	10	6	1	3
Montréal	1	0			
Outaouais	89	6	2	4	
Abitibi-Témiscamingue	82	14	13	1	
Côte-Nord	7	1	1		
Nord-du-Québec	3	3	3		
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	36	16	15		1
Chaudière-Appalaches	541	93	49	40	4
Laval	10	0			
Lanaudière	152	11	6	3	2
Laurentides	111	9	2	5	2
Montérégie	709	82	30	49	3
Centre-du-Québec	319	24	9	14	1

ANNÉE 2003-2004					
Région administrative	Nbre de décisions rendues	Nbre d'avis reçus	Favorable	Défavorable	Neutre, partagée ou sans opinion
Bas-Saint-Laurent	42	24	18	2	4
Saguenay-Lac-Saint-Jean	30	8	4	3	1
Capitale Nationale	27	19	16	2	1
Mauricie	11	7	7		
Estrie	37	4	4		
Montréal	1	1	1		
Outaouais	11	3	3		
Abitibi-Témiscamingue	12	10	9	1	
Côte-Nord	1	0			
Nord-du-Québec	4				
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	2	2	1	1	
Chaudière-Appalaches	65	50	42	1	7
Laval	2	2	2		
Lanaudière	31	22	8	9	5
Laurentides	11	7	3	3	1
Montérégie	91	71	30	36	5
Centre-du-Québec	62	31	6	13	12

ANNÉE 2004-2005					
Région administrative	Nbre de décisions rendues	Nbre d'avis reçus	Favorable	Défavorable	Neutre, partagée ou sans opinion
Bas-Saint-Laurent	40	21	14	3	4
Saguenay-Lac-Saint-Jean	20	2	2		
Capitale Nationale	26	13	10	1	2
Mauricie	20	16	16		
Estrie	27	6	6		
Montréal		0			
Outaouais	15	8	6	2	
Abitibi-Témiscamingue	14	12	12		
Côte-Nord	5	0			
Nord-du-Québec					
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	3	2	2		
Chaudière-Appalaches	63	40	33	4	3
Laval	8	8	8		
Lanaudière	12	2		2	
Laurentides	5	4	1	2	1
Montérégie	52	27	11	15	1
Centre-du-Québec	36	15	6	7	2

ANNÉE 2005-2006					
Région administrative	Nbre de décisions rendues	Nbre d'avis reçus	Favorable	Défavorable	Neutre, partagée ou sans opinion
Bas-Saint-Laurent	62	31	22	6	3
Saguenay-Lac-Saint-Jean	27	5	4	1	
Capitale Nationale	32	18	14	2	2
Mauricie	13	9	7	2	
Estrie	39	24	23	1	
Montréal	2	2	2		
Outaouais	7	1	1		
Abitibi-Témiscamingue	17	12	9	3	
Côte-Nord	1				
Nord-du-Québec					
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	7	7	4	1	2
Chaudière-Appalaches	78	64	54	5	5
Laval	4	4	4		
Lanaudière	18	7	3	3	1
Laurentides	19	11	5	6	
Montréal	88	68	22	45	1
Centre-du-Québec	37	16	6	7	3

CUMULATIF ANNÉES 2000-2006					
Région administrative	Nbre de décisions rendues	Nbre d'avis reçus	Favorable	Défavorable	Neutre, partagée ou sans opinion
Bas-Saint-Laurent	865	238	165	35	38
Saguenay-Lac-Saint-Jean	723	117	69	38	10
Capitale Nationale	621	115	73	18	24
Mauricie	411	101	66	31	4
Estrie	872	120	83	15	22
Montréal	6	3	3	0	0
Outaouais	332	25	18	7	0
Abitibi-Témiscamingue	294	57	44	13	0
Côte-Nord	32	4	4	0	0
Nord-du-Québec	8	3	3	0	0
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	137	63	55	4	4
Chaudière-Appalaches	1845	446	307	79	60
Laval	35	14	14	0	0
Lanaudière	495	66	22	28	16
Laurentides	356	47	22	21	4
Montréal	2050	301	135	153	13
Centre-du-Québec	1080	142	46	58	38
TOTAUX	10 162	1862	1129	500	233

Pour la période de 2000 à 2006, la CPTAQ a rendu un total de 10 162 décisions. Sur ce nombre, elle a reçu 1 862 avis de l'UPA, ce qui représente tout au plus 20 % du nombre de décisions rendues. Dans une proportion de 60%, l'avis de l'UPA a été favorable à la demande, alors qu'elle a été défavorable dans une proportion d'un peu plus de 25 % du temps. Les autres avis de l'UPA sont considérés par la CPTAQ comme neutres ou partagés.

2.2 Analyse au cas par cas de l'année 2006

Pour constater le lien entre le positionnement de l'association accréditée et la décision de la CPTAQ dans le dossier, nous avons étudié en détail les résultats de la dernière année, soit 2006. Nous avons donc, dans un premier temps, répertorié l'ensemble des décisions négatives rendues par la CPTAQ, pour ensuite analyser l'avis de l'UPA dans ces dossiers. Nous nous sommes posés les questions spécifiques suivantes :

- La décision négative de la CPTAQ mentionne-t-elle un avis défavorable de l'association accréditée ?
- À quel moment l'avis de l'association accréditée est parvenu à la CPTAQ (avant ou après l'orientation préliminaire de la commission) ?
- Y a-t-il concordance entre le positionnement de l'UPA et celui de la CPTAQ (tant au niveau du nombre que des motifs évoqués) ?



Nous avons consulté les décisions par le biais du site *jugement.qc.ca* où toutes les décisions de la CPTAQ de l'année 2006 y sont répertoriées. En tout, nous avons répertorié 352 décisions qui ont fait l'objet de recommandations de la part de l'UPA sur les 2 882 décisions rendues par la commission.

Ainsi, un peu plus de 12% des décisions rendues en 2006 par la CPTAQ ont fait l'objet d'une recommandation quelconque de la part de l'UPA. Des 352 décisions comprenant un avis de l'UPA, nous observons que dans près de 80% des cas la décision rendue par la CPTAQ a été en conformité avec la position de l'UPA.

Concordance entre le positionnement de l'association accréditée et la CPTAQ pour l'année 2006

	Favorable	Défavorable	Total
CPTAQ	211	141	352
UPA	156	118	274

Plus spécifiquement, dès 141 décisions défavorables de la CPTAQ, près de 85 % d'entre elles ont fait l'objet d'un avis négatif de l'association accréditée (118 avis négatifs). Dans ces cas, les motifs les plus fréquemment utilisés pour refuser les demandes sont que le demandeur *n'ait pas prouvé suffisamment que le projet est prévu dans un espace de moindre impact sur l'agriculture* ou encore que *le projet risque d'avoir un effet néfaste sur l'homogénéité du milieu agricole et ainsi menacer les conditions favorables à la pratique et au développement de l'agriculture*.

Dans le cas des décisions favorables (211), nous constatons que l'UPA s'est positionnée favorablement dans près de 74 des cas.



Notons aussi que dans près de 30% des cas (93 sur 352), l'avis de l'UPA est parvenu à la CPTAQ après que l'orientation préliminaire sur la demande a été connue et remise au demandeur. Rappelons que l'orientation préliminaire consiste en une décision préliminaire de la CPTAQ qui indique l'intention de la commission quant à la demande.

Dans seulement 3 décisions, l'UPA, la décision finale de la CPTAQ va à l'encontre de la recommandation de l'UPA.

3. Diagnostic et discussion

À titre d'organisme consultatif auprès de la CPTAQ, l'association accréditée bénéficie d'un pouvoir d'influence certain et privilégié. Elle semble exercer ce privilège de façon sélective, n'intervenant pas de façon systématique par le biais d'avis sur toutes les demandes adressées à la CPTAQ. Le faible taux d'avis de l'association accréditée, sur le total des décisions rendues par la commission entre les années 2000 et 2006, n'en diminue pas cependant leur importance. En effet, les prises de positions de l'UPA semblent souvent stratégiques comme l'illustre l'analyse détaillée de l'année 2006.

Dans un cas, l'avis peut venir appuyer les demandes de promoteurs ou de municipalités devant la CPTAQ. Il arrive alors qu'outre son avis, l'UPA convient d'entente spécifique avec le demandeur. Ces ententes portent souvent sur des éléments sur lesquels la CPTAQ possède peu de pouvoir d'intervention, mais qui peuvent réduire l'impact d'un projet sur les activités et le territoire agricole. L'autorisation en 2004 d'un projet récréotouristique du Groupe Le Massif inc. à Baie-Saint-Paul Baie-Saint-Paul en est un exemple⁴.

Dans d'autres cas, l'association accréditée souhaite orienter la CPTAQ vers une décision défavorable, ce qu'elle a réussi à obtenir dans 85% des cas en 2006. Pour certains, il s'agit d'un pouvoir d'influence hautement significatif exercé par l'UPA sur la gestion du territoire agricole. D'autres prétendent qu'il est normal de voir une concordance entre les avis défavorables de l'UPA et les décisions négatives de la CPTAQ, puisqu'elles sont toutes deux appelées à évaluer et à prendre position sur un même projet, et en fonction des mêmes critères de protection du territoire agricole. Il s'agirait alors d'une simple question de cohérence.

Il faut cependant faire remarquer que ce nombre (85%) est obtenu en croisant les décisions négatives de la commission à la présence d'avis défavorables de l'UPA sur le dossier. Il arrive aussi que la CPTAQ refuse une demande sans pour autant avoir reçu un avis défavorable de l'UPA. Cette situation s'explique notamment par le fait que

dans près de 30% des cas de l'année 2006, l'association accréditée attend de recevoir l'orientation préliminaire avant de transmettre un avis.

Cette façon de faire permet à l'UPA de ne pas intervenir systématiquement lors du dépôt de chacun des dossiers, mais plutôt d'attendre le positionnement de la CPTAQ. Dans le cas où l'orientation préliminaire de la commission serait favorable ou encore que l'orientation préliminaire est défavorable au projet, mais que le demandeur exprime sa volonté d'obtenir une audience auprès de la CPTAQ dans l'objectif d'obtenir malgré tout une décision favorable, elle peut ainsi intervenir en défaveur du projet. Il s'agit là d'une position privilégiée offerte à l'association accréditée.

La MRC ou la municipalité concernée selon les cas, qui est l'autre partie reconnue comme personne intéressée au sein de la LPTAA devant transmettre un avis, ne possède pas cette latitude. Elle doit systématiquement transmettre à la CPTAQ son avis avant même l'orientation préliminaire. Il s'agit même d'une condition à l'étude du dossier par la commission.

Qui plus est, tel qu'exposé précédemment, le rôle de l'association accréditée ne se limite pas à un pouvoir d'influence institutionnalisé dans la Loi. En vertu de l'article 59 sur les demandes à portée collective visant l'introduction de résidences en zone agricole, l'accord de l'UPA est essentiel à l'autorisation de la CPTAQ.



À ce niveau, il faut réaliser le double rôle accordé à l'UPA dans ce domaine. À l'échelle régionale, ses représentants ont d'abord l'occasion d'intervenir auprès de la MRC et d'influencer la détermination des zones identifiées comme propices à un morcellement à des fins résidentielles. Puis, dans un deuxième temps, elle exerce un rôle décisionnel dans la prise de décisions de la CPTAQ et peut ainsi bloquer une demande et ce, même si elle avait reçu un avis favorable du CCA.

Certes, les cas récents sur l'article 59 discutés devant la CAAAQ indiquent que des ententes entre l'UPA et le milieu municipal sont possibles. Certains s'interrogent tout de même sur le contexte entourant ces ententes, puisque dans le cas où l'association accréditée refuse de signer l'entente avec la municipalité ou d'appuyer la demande

devant la CPTAQ, il serait impossible pour la MRC d'obtenir une autorisation favorable de la CPTAQ, l'organe pourtant reconnu en vertu de la LPTAA comme ayant le pouvoir légal, l'autorité et les compétences de juger de l'application de la loi :

« **Art. 3** - La commission a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole. À cette fin, elle est chargée: a) de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises en vertu de la loi relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole. »⁵

Il s'agit certainement d'un élément important à considérer, surtout dans le cadre où d'autres proposent de s'inspirer de l'article 59, afin de permettre à la CPTAQ de convenir d'ententes avec les municipalités sur le développement de leurs zones agricoles, non pas uniquement en fonction du développement résidentiel, mais de tout autre type de projet. Ce pouvoir que l'on peut qualifier de veto, en vertu de l'article 59 de l'association accréditée, pourrait-il aussi être élargit ?

Rappelons la position de l'Union des Producteurs Agricoles, énoncée dans son mémoire déposé à la CAAAQ :



« Il faut prendre acte que les mondes agricoles et forestiers sont prêts à reconnaître que l'espace qu'ils utilisent peut être accessible pour certains usages autres que les productions agricoles et forestières. Deux conditions sont toutefois essentielles :

- *que le développement de ces usages se fasse en partenariat avec les producteurs agricoles et forestiers, sur la base d'une vision intégrée, qui permet de réduire les frictions entre le droit légitime des uns (agriculteurs et forestiers, maîtres de leur espace foncier) et les besoins des autres (groupes d'intérêt);*

- *que la société assume les coûts liés à la valorisation du caractère multifonctionnel des espaces agricoles et forestiers, et reconnaisse la*

contribution des producteurs en conséquence (ex. : sentiers de motoneiges, protection des milieux humides, protection des paysages, etc.).

La Colombie-Britannique, qui possède un régime de protection du territoire agricole similaire à celui du Québec, en raison de la présence d'une loi et d'une commission similaire, et qui permet ce type d'entente depuis 1994, ne donne aucun droit décisionnel à d'autres instances que le gouvernement local et sa commission.

RÉGIME DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

1. Rappel des faits saillants de l'étude précédente

Le régime de protection du territoire agricole de la Colombie-Britannique repose sur une loi spécifique dont l'application relève d'une commission externe à l'image du modèle québécois. Il comporte cependant deux distinctions qui ont été soulevées dans le cadre de l'étude précédente :

- 1) L'existence d'un règlement provincial venant prévoir des usages agricoles ou non agricoles, ou encore des types de morcellement qui ne sont pas soumis à l'approbation de leur commission (*Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation*) ;
- 2) La possibilité de déléguer aux gouvernements locaux le pouvoir d'autoriser des usages non agricoles en zone agricole ou encore des morcellements sous base d'une entente convenue avec la commission. Les modifications aux limites de la zone agricole demeurent sous la responsabilité de la commission (*Agricultural Land Commission Act*, art. 26).



Ces deux possibilités ont été identifiées d'un intérêt, dans le cadre des travaux de la CAAAQ, en raison des préoccupations évoquées par les participants sur le régime de protection du territoire agricole québécois et l'aménagement du territoire agricole.

Malgré ces ouvertures dans le régime de protection du territoire agricole de la Colombie-Britannique, la superficie de la zone agricole de la province est passée de 4 720 675 hectares en 1973 à 4 764 633 hectares à la fin de l'année 2003.

2. Implications de l'*Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation*

2.1 Portrait de la situation

En dépit de l'existence de l'*Agricultural Land Commission Act* qui vient protéger son territoire agricole et remettre au sein d'une commission l'application de la loi ainsi que les autorisations de modification des limites de la zone agricole, ou encore d'utilisation du territoire agricole, le gouvernement de la Colombie-Britannique a récemment adopté en 2002 le règlement intitulé *Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation*, qui prévoit déjà un certain nombre d'activités ou d'usages agricoles et non agricoles qui peuvent s'implanter en zone agricole sans recevoir l'autorisation de la commission. Ces usages doivent cependant être conformes aux plans et règlements d'urbanisme des municipalités pour s'implanter.

En fait, cette réglementation prévoit à l'article 2 une liste d'usages permis en zone agricole et à l'article 3 une liste d'utilisations permises des sols agricoles. (Voir annexe)



2.2 Évaluation et perspectives

Les conséquences d'une telle réglementation sont de plusieurs ordres. D'abord, elle vient amoindrir la lourdeur administrative du traitement des demandes par la commission. Notons que pour l'année 2005-2006, la commission de la Colombie-Britannique a été saisie de 554 demandes d'autorisation alors que pour la même période, la CPTAQ au Québec en a reçu près de 6 fois plus.

Ensuite, cette réglementation rend plus facile l'évolution du régime de protection du territoire agricole aux nouveaux enjeux de développement agricole et rural, en permettant de modifier la liste des utilisations et des usages permis, sans pour autant avoir à intervenir directement sur la loi cadre que représente l'*Agricultural Land Commission Act*. Elle permet d'élargir la vision de ce que l'on considère comme une

activité agricole ou encore en lien avec l'activité agricole, en les soustrayant de tout jugement de valeur externe.

Elle permet finalement aux gouvernements locaux de mieux prévoir les conditions d'autorisation des projets, et d'influencer l'élaboration de ceux-ci soit en travaillant directement avec le promoteur ou en venant encadrer, par leur réglementation locale, les modalités de réalisation de projets dont l'autorisation de la commission n'est pas requise et qui pourrait s'implanter partout sur leur territoire sans une réglementation adéquate.

3. Implications de l'article 26 de l'*Agricultural Land Commission Act*

3.1 Portrait de la situation

Les amendements à la loi octroyant la possibilité de délégation des pouvoirs de la commission aux municipalités remontent à 1994. Il s'agit d'un processus entièrement volontaire offert aux municipalités qui souhaitent rapatrier les pouvoirs d'autoriser les usages agricoles et non agricoles en zone agricole, de même que les demandes de morcellement à des fins agricoles.



Pour obtenir ce pouvoir, un gouvernement local doit convenir avec la commission d'une entente de délégation de pouvoir. Cette entente ne peut intervenir que lorsque le gouvernement local a adopté ou revu son plan de développement de la zone agricole et ses règlements municipaux, afin d'appuyer le développement agricole. Elle peut porter sur l'ensemble du territoire agricole ou encore sur certaines parties désignées.

En date d'aujourd'hui, deux régions ont convenues d'ententes de délégation auprès de la commission. Il s'agit du district régional de Fraser-Fort George et de celui East Kootenay.

L'entente entre la Commission et le district régional de Fraser-Fort George remonte au 28 novembre 2002. Elle repose sur la révision récente du plan de développement local du district en collaboration avec la commission et intègre deux objectifs : la

préservation du territoire agricole et l'encouragement des usages agricoles à l'intérieur de la zone agricole.

Cette entente désigne non seulement les zones affectées par la délégation de pouvoir, mais également les projets ou activités qui deviennent de la responsabilité du district. Notons des cas de morcellement à des fins d'agri-tourisme, d'utilisation des parcelles agricoles de moins 2 acres, d'équipements équestres et autres.

Selon les termes de l'entente, le district régional a la responsabilité de transmettre périodiquement à la commission les demandes reçues et traitées en fonction de l'entente de délégation de pouvoir.

Une évaluation conjointe sur les résultats de l'entente est présentement en cours et devrait être complétée pour la fin de 2007. Malgré des contacts auprès de la commission et du district, il a été impossible pour le moment d'obtenir davantage de détails sur les résultats de l'application de l'entente, outre le fait qu'elle a permis de réduire considérablement le temps de traitement des dossiers.

L'entente de délégation de pouvoir impliquant le district régional de East Kootenay remonte quant à elle à 2004. Elle repose sur les mêmes prémisses, soit l'engagement à protéger le territoire agricole et à encourager le développement d'activités agricoles en zone agricole, de même que sur la révision du plan de développement agricole municipal. Elle prévoit les endroits où s'applique l'entente, de même que les projets ou activités soumises.



3.2 Évaluation et perspectives

La nécessité d'accroître l'implication des autorités municipales dans la détermination des usages de sa zone agricole a été ardemment souhaitée par le gouvernement de la Colombie-Britannique.

La délégation du pouvoir d'approbation des usages non agricoles en zone agricole et de morcellement devait représenter un incitatif pour les gouvernements locaux à

s'engager davantage dans le développement régional de leur communauté, tout en assurant des objectifs de protection du territoire agricole et de développement des activités agricoles en zone agricole.

L'intérêt des gouvernements locaux semble cependant mitigé pour le moment, considérant que depuis 1994, il n'y a que deux districts régionaux qui ont convenu d'une entente de délégation de pouvoir avec la commission.

Il demeure, pour le moment, difficile d'obtenir des explications claires et fidèles de cette situation, mais nous pouvons tout de même soulever l'hypothèse qui suit.

Rappelons que l'*Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation* en vigueur prévoit déjà bon nombre d'activités agricoles ou non agricoles, ainsi que des cas de morcellement soustraits de l'approbation de la commission. Ces demandes doivent cependant être conformes à la réglementation locale pour s'implanter.

Il pourrait ainsi être perçu plus avantageux pour les gouvernementaux locaux de gérer en fonction de cette réglementation provinciale, et d'y apporter des limites via la réglementation locale non soumise directement à l'approbation de la commission, plutôt que de convenir d'ententes à l'intérieur desquelles les localisations, types de projets et plan de développement doivent faire l'objet d'une appréciation favorable de la commission.

Il n'en demeure pas moins qu'une enquête menée en 2003 par la Commission de protection du territoire agricole de la Colombie-Britannique (ALC)⁶ auprès des gouvernements locaux indique que le niveau de satisfaction envers les améliorations apportés à Loi est plutôt élevé. En fait, 67% des gouvernements locaux ont mentionné que les modifications ont rendu le processus décisionnel plus près de la communauté et à 65% plus près des personnes affectées. Par ailleurs, 90% des répondants ont exprimé une amélioration dans la flexibilité de la commission dans l'évaluation des demandes, alors que dans une proportion de 66%, ils ont noté une amélioration de l'ouverture de la commission face aux réalités régionales. Finalement, 44% des

gouvernements locaux ont estimé que la commission agissait de façon impartiale dans la prise de décision tandis que seulement 6% soulevait un problème d'impartialité.

Transposer l'approche de délégation de pouvoir présente en Colombie-Britannique au Québec aurait quel effet ? Verrons-nous plusieurs municipalités entreprendre des démarches auprès de la CPTAQ ou un nombre relativement faible comme c'est le cas présentement en Colombie-Britannique ?

Il faut d'abord rappeler qu'il n'y a pas, au Québec, d'équivalence à l'*Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation*. Ainsi, la très grande majorité des modifications d'usage au sein du territoire agricole doit faire l'objet d'une évaluation et d'une approbation de la CPTAQ. Ceci implique que pour l'année 2005-2006, la CPTAQ a du rendre plus de 3 000 décisions.

De plus, l'article 59 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles offre déjà la possibilité aux MRC de s'entendre avec la CPTAQ, sur des zones propices à un morcellement à des fins de construction de résidences. Ces zones doivent faire l'objet d'une caractérisation rigoureuse, témoigner d'une vision de développement et faire l'objet d'une approbation de la CPTAQ. L'accord de l'association agricole syndicale accréditée est également essentiel à l'autorisation de la CPTAQ. Si quelques demandes dites à portée collective ont déjà été autorisées par la CPTAQ, un nombre grandissant de demandes sont présentement en rédaction ou en évaluation.



Ces premières considérations portent à croire que l'intérêt du milieu municipal québécois envers une délégation des pouvoirs, d'autorisation d'usages agricoles et non agricoles en zone agricole et de morcellement, est élevé. La lourdeur du processus actuel, où la quasi-totalité des demandes touchant l'utilisation de la zone agricole doit faire l'objet d'une présentation de dossier au cas par cas devant la CPTAQ, ainsi que les difficultés d'obtenir les autorisations recherchées incitent les MRC à suivre la voie des demandes à portée collective et ce, malgré les limites de cette même approche aux yeux des instances municipales, soit principalement le droit de regard accordé à l'association agricole syndicale accréditée.

Dans le contexte de la LPTAA actuelle, nous présumons que l'article 59 pourrait évoluer dans l'optique d'une délégation de pouvoir, non plus seulement à l'égard de constructions résidentielles, mais également d'utilisation plus large à des fins agricoles ou non agricoles des emplacements moins propices à l'agriculture.

Dans ce contexte, il restera probablement deux éléments à considérer : sur quelle base la planification du développement de la zone agricole doit-elle se faire afin d'éviter de limiter significativement le développement des activités agricoles ou encore d'engendrer des problématiques de cohabitation importantes, et quelle position adopter face au « veto » octroyé à l'association agricole syndicale accréditée dans le cadre de l'article 59 ? Nous y reviendrons dans la conclusion du module 1.

L'UTILITÉ DE PLANS DE DÉVELOPPEMENT DE LA ZONE AGRICOLE AU SEIN DES MRC DU QUÉBEC

1. Rappel de la pertinence des plans de développement agricole

Dans le cadre du rapport d'évaluation de juillet dernier, il a été avancé de mettre l'accent sur le développement de plans de développement de la zone agricole au sein des MRC du Québec. Ces plans pourraient s'avérer d'une grande utilité dans le cadre de la gestion du territoire agricole québécois face aux nouveaux enjeux évoqués devant la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

L'idée de plan de développement de la zone agricole n'est pas nouvelle en soi. Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement portant sur la protection du territoire agricole suggèrent depuis 2001 aux MRC d'élaborer de tels plans.

Dans le cadre des audiences nationales de la CAAAQ, bon nombre d'organismes se sont prononcés en faveur de la réalisation de plan de développement de la zone agricole. Notons au passage la Solidarité Rurale du Québec, l'Union des Municipalités du Québec, l'Ordre des agronomes du Québec ainsi que l'Union des producteurs agricoles.



Si de plus en plus d'intervenants plaident en faveur de plan de développement de la zone agricole et que, depuis 2001, les milieux municipaux sont invités par le gouvernement à procéder à leur réalisation, comment expliquer le faible nombre de plan développés au cours des 5 à 6 dernières années ? Et dans un tel contexte, l'avenir passe-t-il réellement par la réalisation de plan de développement de la zone agricole ? Et si oui à quelles conditions ?

C'est à ces questions d'approfondissement que s'adresseront la prochaine analyse. Nous précisons dans un premier temps les attentes gouvernementales énoncées dans les orientations gouvernementales, pour ensuite analyser le cas de plans de

développement qui nous ont été remis par des MRC sur une base volontaire. Nous documenterons alors non seulement le contenu desdits plans, mais aussi les processus d'élaboration et de suivi.

Sur la base du portrait de la situation dressée, nous discuterons par la suite de l'avenir des plans de développement de la zone agricole dans le contexte des attentes formulées devant la CAAAQ et des conclusions du rapport d'évaluation de juillet dernier.

2. Portrait de la situation

2.1 Orientations gouvernementales et plans de développement de la zone agricole

Dans le cadre des orientations gouvernementales de 2001⁷, les plans de développement de la zone agricole s'inscrivent dans la suite de l'exercice de caractérisation de la zone agricole effectué par la MRC dans le cadre de la révision de son schéma d'aménagement. Ils visent les objectifs suivants :

- Assurer un plus grand développement des ressources de la zone agricole ;
- Constater les forces et faiblesses du développement de la zone agricole ;
- Déterminer des orientations et des objectifs de développement de même que les moyens nécessaires à leur réalisation ;
- Prévoir, dans le plan d'action qui accompagne son schéma, les actions qu'elle envisage et les collaborations qu'elle prévoit pour l'aider à atteindre les objectifs qu'elle se serait fixés

Le gouvernement y mentionne que :

« Une telle initiative, qui est effectivement souhaitée par le gouvernement, s'inscrit dans la démarche qu'il a présentée dans le document intitulé Pour une politique de soutien au développement local et régional. ⁸ »

Somme toute, les orientations gouvernementales n'insistent pas davantage sur l'utilité ou les conséquences pour une MRC de se doter d'un plan de développement de la zone agricole. Peut-il procurer un avantage comparatif pour la MRC ? Si oui lequel ? Sinon, pourquoi en réaliser un ?

2.2 Étude de plans développement existants

Selon les *grandes orientations gouvernementales en matière d'aménagement* de 2001, le gouvernement suggère fortement les MRC d'entreprendre des actions ou une réflexion sur les possibilités de mise en valeur qu'offre leur zone agricole. Comme moyen de mise en œuvre, il est mentionné d'élaborer un plan de développement de leur zone agricole. À noter que les MRC du Québec ne sont pas tenues de réaliser un tel plan de développement. En effet, il est stipulé qu'un tel outil permettrait de réaliser *un inventaire de l'état des ressources, des potentiels à mettre en valeur, des produits agricoles et forestiers, de leur transformation et de leur commercialisation et identifier les infrastructures nécessaires à ces activités*. De cette manière les MRC peuvent ainsi prévoir les actions à entreprendre dans le secteur de l'agriculture afin de maximiser son potentiel de développement.



Nous avons questionné le ministère des Affaires municipales et des Régions ainsi que fait des recherches auprès de MRC afin de cibler et d'obtenir des copies de plans de développement agricoles réalisés par les MRC. Au moment d'écrire ce rapport, nous avons pu consulter les initiatives réalisées à l'intérieur de 5 MRC : MRC de l'Islet, des Etchemins, de Papineau, de Lac-Saint-Jean-Est, de Lajemmerais et de la Matapédia.

L'étude des plans existants permet d'identifier trois types d'outils permettant de planifier le développement du secteur agricole dans les MRC. Parmi ceux-ci, il y a le plan de développement de la zone agricole à proprement dit. Dans cette catégorie, nous avons analysé ceux de la MRC des Etchemins et de L'Islet. On retrouve également le plan de développement agroalimentaire, qui découle des tables régionales de concertation en agroalimentaire, dont celui de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est nous servira d'exemple. Finalement, on retrouve des initiatives qui peuvent s'apparenter à des plans de développement préliminaires dans certains schémas

d'aménagement au Québec, dont celui de la MRC de Papineau qui offre des idées fraîches en matière de développement agricole.

Précision donc, au départ, que les plans de développement existants chez les MRC peuvent être distingués de la façon suivante :

- Les plans de développement de la zone agricole ;
- Les plans de développement agroalimentaires de MRC ;
- Les orientations de développement de la zone agricole inscrites au schéma d'aménagement

Dans un souci de développement, certaines MRC du Québec se dotent d'un plan de développement de la zone agricole afin de stimuler l'activité agricole et agroalimentaire de leur milieu, tout en assurant une cohabitation harmonieuse avec les autres types d'activités sur le territoire.

Dans les cas soumis à notre analyse, un plan de développement de la zone agricole est une démarche de planification qui intègre des actions d'aménagement sur le territoire d'une MRC. Actuellement, au Québec, il existe quelques plans en fonction. La MRC des Etchemins a procédé, en tant que projet pilote, à la réalisation d'un plan de développement du territoire agricole (le PADÉTA) qui date du 9 mars 2005.



Ce qu'on retrouve dans ce document est, dans un premier temps, une caractérisation du secteur d'activité : les forces et les faiblesses, etc. Plusieurs statistiques viennent corroborer les affirmations afin d'identifier les secteurs en croissances et ceux en pertes de vitesses. On identifie également des créneaux comme, par exemple, les secteurs bovins, porcins et la production acéricole, qui sont identifiés comme les plus importants dans la MRC des Etchemins. La MRC de l'Islet a fait ce même genre de constat avec son rapport sur les opportunités de développement dans le cadre de son plan de développement agricole de la MRC. Elle y identifie ses forces et ses faiblesses, en plus d'identifier des secteurs agricoles à développer et des actions à entreprendre.

Après l'effort de caractérisation. On établit, ensuite, des orientations et des objectifs qui viendront indiquer la voie à suivre sur les éléments sensibles du territoire agricole. Par exemple :

Orientation 1 : Stimuler la croissance des activités agricoles en lien avec le potentiel végétal du milieu et dans une perspective de développement durable.⁹

De ces orientations découlent des objectifs qui se traduisent, par ce que le PADÉTA appelle la mise en œuvre ou les moyens pour répondre à ces objectifs. Suite à l'énumération des moyens à entreprendre pour y répondre, le plan identifie les acteurs impliqués (CLD, MRC des Etchemins, UPA, etc.) Afin de préciser le rôle de chacun, on procède de la façon suivante :

- **Objectif :** Consolider les entreprises agricoles existantes et favoriser l'émergence de projets adaptés aux réalités locales et de marché.
- **Moyen :** Diversifier les productions animales et végétales
- **Acteurs impliqués :** UPA, MAPAQ
- **Mandats spécifiques :** Contribuer à la consolidation des exploitations existantes et soutenir l'implantation d'unités de production dans de nouveaux créneaux et pouvant répondre à des marchés spécifiques (Ex : exploitations ovines)



Il est possible ensuite d'évaluer les actions qui découlent de ce plan car la MRC des Etchemins a effectué un bilan de suivi décrivant les actions complétées et celles qui n'ont pas été réalisées.

De leur côté, les plans de développement agroalimentaire concernent la production agricole, mais aussi la transformation des produits, l'intelligence agricole, c'est-à-dire toute l'expertise technologique, l'innovation, la recherche et développement et, finalement, la commercialisation et la mise en marché. Ce type de plan est beaucoup plus axé sur la valeur ajoutée et va plus loin que de simples orientations agricoles. En plus des objectifs et de la vision, on y propose un échéancier et la formation d'un

comité de suivi. Il faut dire d'emblée que le plan de développement agroalimentaire découle de la Table Agroalimentaire ce qui diffère avec les plans de développement de la zone agricole à proprement dit.

Selon l'exemple du plan agroalimentaire de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, on y retrouve des objectifs à atteindre dont en voici un exemple :

Objectifs

La MRC Lac-Saint-Jean-Est et ses partenaires désirent réaliser les objectifs suivants :

- Définir un positionnement stratégique de la MRC Lac-Saint-Jean-Est au sein du secteur agricole et agroalimentaire régional et provincial basé sur :
 - Les opportunités offertes par son industrie agricole et agroalimentaire, son environnement immédiat, ses organisations afférentes et les tendances de développement;
 - Les enjeux stratégiques propres au territoire de la MRC et à la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean;
 - Les valeurs propres au milieu;
- Proposer des actions basées sur la création de valeur, dans une perspective durable (aux plans sociaux, économiques et environnementaux.)
- Soutenir les communautés dans l'identification d'initiatives créatrices d'emplois, de soutien à la relève et de développement des ressources humaines.



L'étape suivante est la prise en compte des dynamiques du territoire, les forces et les faiblesses, encore une fois, du secteur agricole. Cette approche se veut une valorisation des forces agricoles en présences sur le territoire dans le but : *d'identifier et de mettre en place des initiatives de développement agricole et agroalimentaire qui permettront de définir un positionnement distinctif axé vers la détection de solutions et*

de stratégies pouvant permettre de maintenir et d'améliorer la compétitivité des entreprises agricoles et agroalimentaire et d'assurer un ajout de valeur au territoire, aux communautés et aux entreprises¹⁰.

Ensuite, des plans d'actions découleront du plan de développement agroalimentaire, alors que dans le PADÉTA de la MRC des Etchemins, on énumère les actions à entreprendre. Ce que la MRC de Lac-Saint-Jean-Est s'avère être un guide où l'on retrouve les étapes à suivre avec échéancier afin de se doter d'un plan d'actions. De plus, comme mentionné auparavant, un comité de suivi est prévu comprenant des gestionnaires du milieu, des représentants institutionnels, de même que des représentants de la classe politique. Ceux-ci sont nommés et figurent en annexe au plan.

Voici les étapes du plan de développement agroalimentaire de la MRC de Lac Saint-Jean-Est :

- 1. Structurer et encadrer la démarche de réalisation*
- 2. Réaliser un portrait diagnostique*
- 3. Identifier des enjeux et une vision de développement*
- 4. Définir et documenter un plan d'actions*



En plus des étapes, on retrouve également une estimation des coûts pour la réalisation du projet. Un total de coût est donc estimé pour toute la planification agroalimentaire de la MRC jusqu'à la définition d'un plan d'actions.

En final, on peut qualifier le plan de développement agroalimentaire de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est comme étant une version locale du plan stratégique agroalimentaire du Saguenay-Lac-Saint-Jean (Table Agroalimentaire) qui a une portée régionale.

Le cas de la MRC de Papineau a également été porté à notre attention. Dans ce cas, il s'agit cependant d'orientations de développement agricole inscrites au schéma d'aménagement. Ainsi, à l'intérieur de son schéma d'aménagement, la MRC s'est

dotée d'une orientation de développement claire de sa zone agricole : maintenir une activité agricole permanente dans les divers rangs, dans une perspective de développement durable, de revalorisation rurale et d'occupation du territoire. Pour y parvenir, elle a identifiée, sur la base de critères, des rangs à valoriser par différents types d'activités. Elle fait également part de son intention de se doter d'un comité technique agricole formé de représentants de la MRC, de l'UPA, du MAPAQ et du MDDEP afin de développer différentes solutions à partir notamment, de l'outil qu'est le cadre écologique de référence, pour l'élaboration de propositions de vocations des rangs, parallèlement à l'étude des divers projets de revalorisation agricole.

Dans le cas de la MRC de Lajemmerais, certains éléments dans le schéma d'aménagement laissaient croire à la réalisation d'un plan de développement stratégique visant des objectifs tels la réhabilitation des terres en friche et décapées. Par contre, après vérification, il semble qu'actuellement, la mise en œuvre d'un tel outil ne soit qu'un simple objectif.

Nous sommes finalement toujours en attente du travail réalisé par la MRC de Matapédia dans le cadre de la révision de schéma d'aménagement où un calcul de rentabilité de l'occupation des rangs aurait été réalisé.



3. Diagnostic et discussion

Parmi les MRC du Québec, il semble donc que la notion de plan de développement de la zone agricole est à un stade primaire et est bien timidement représentée. Il semble que pareil outil ne soit réalisable que selon la volonté des MRC. Le gouvernement devrait-il obliger les instances locales à se doter d'un plan de développement de la zone agricole ? Si oui, devrait-il laisser les plans de développement agricole dans sa forme actuelle ? À notre connaissance, il faudra bien plus que de simples orientations jumelées avec des actions pour permettre un développement hautement efficace. Il est encourageant de constater la prise de conscience de certaines MRC à construire une planification qui inclut une caractérisation de son secteur agricole. Par contre, dans ce sens, le gouvernement devra également, dans ces grandes orientations, élaborer des critères beaucoup plus étoffés que ceux actuels.

La distinction apportée quant aux types de plan observés est importante car elle vient expliquer des différences observées au sein des plans étudiés, tant du point de vue du contenu que de leur utilité au sein des MRC.

L'étude des plans de développement en notre possession démontre premièrement qu'il est important de bien préciser les attentes envers ceux-ci. En fait, les plans de développement à l'échelle régionale sont multiples et peuvent provenir de différentes instances : schéma et orientations de développement des MRC, plan de table de concertation agroalimentaire, plan stratégique du CLD, plan d'action découlant de la Politique nationale de la ruralité, etc. Chacun des plans peut avoir un contenu similaire, différent, complémentaire, voir à l'occasion en contradiction. En conséquence, la formule retenue par la MRC peut varier (plan de développement de la zone agricole, plan de développement agroalimentaire, orientations de développement inscrites au schéma d'aménagement).

Plus qu'une simple question de sémantique, les titres de ces plans traduisent des différences entre les objectifs poursuivis ainsi que dans les processus d'élaboration.



Il conviendra alors, dans un premier temps, de bien camper le rôle d'un plan de développement de la zone agricole au sein des MRC dans le contexte qui préoccupe la CAAAQ. À cet effet, les orientations gouvernementales auront certainement un rôle proactif à jouer. Le rapport d'évaluation, déposé en juillet dernier, propose d'utiliser les plans de développement de la zone agricole pour introduire la multifonctionnalité dans la gestion des territoires agricoles, en raison de son caractère plus souple que le schéma d'aménagement et les orientations de développement, ou encore qu'un règlement de contrôle intérimaire.

Il conviendra aussi d'offrir un accompagnement adéquat aux MRC souhaitant se doter d'un tel plan. À ce niveau, la collaboration et la participation de différents ministères semble requise comme le démontre les cas documentés précédemment. Si la MRC doit poursuivre ses efforts de caractérisation, les ministères doivent faciliter l'accès à leurs connaissances et banques de données requises pour les travaux. La MRC

gagnerait également à faire contribuer un large éventail d'intervenants du milieu, comme le démontre le cas de la MRC des Etchemins. Pensons par exemple aux organismes de bassins versants.

Finalement, pour inciter la réalisation de plan de développement de la zone agricole à l'échelle des MRC, ce qui représente un défi de taille à l'heure actuelle, il faudra également lui rattacher une plus value pour les communautés s'étant engagées dans cette voie. Rappelons que les MRC ont toujours eu l'opportunité de préparer de tels plans et sont incitées fortement à le faire par le gouvernement depuis 2001, mais très peu l'ont réalisé.

Il faut donc inscrire le plan de développement de la zone agricole dans une nouvelle optique. Celle suggérée dans le rapport d'évaluation, déposé en juillet, propose d'en faire un levier important de la gestion du territoire agricole en permettant aux MRC :

- 1) De convenir d'une entente avec la CPTAQ permettant à la MRC de gérer par elle-même (c'est-à-dire ne requérant plus l'autorisation de la CPTAQ au cas par cas) les demandes visant l'utilisation du sol agricole (introduction d'usages agricoles ou non agricoles, para-agricoles), sous respect du plan de développement de la zone agricole élaboré par la MRC et approuvé par la CPTAQ.
- 2) De permettre à la municipalité d'obtenir une plus grande ouverture de la part du gouvernement dans l'évaluation des dispositions incluses à la réglementation (ex. RCI), sur la base de leur pertinence et de leur continuité avec le plan de développement de la zone agricole.



Dans un contexte où le plan de développement de la zone agricole se veut un levier pour les MRC, dans la gestion de leur territoire agricole (LPTAA et LAU), qu'il permette d'introduire de nouveaux enjeux sous une forme plus souple et moins contraignante, et qu'un accompagnement stimulant soit offert, il est fort à parier que plusieurs plans de développement de la zone agricole seront développés au cours des prochaines années.

CONCLUSION

Ce module fait suite au premier mandat octroyé par la CAAAQ à notre firme, soit l'évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles et d'aménagement du territoire agricole. À la demande de la CAAAQ, nous avons approfondi dans le module 1 trois éléments.

Nous avons exposé le rôle privilégié qui est offert à l'association accréditée dans le cadre de la LPTAA, notamment en ce qui concerne les demandes à portée collective (article 59 de la loi), où son rôle n'est plus uniquement consultatif auprès de la CPTAQ, mais également décisionnel.

Nous avons documenté plus en détail les répercussions des modifications du régime de protection du territoire agricole de la Colombie-Britannique. Nous avons vu que, malgré l'opportunité offerte aux gouvernements locaux d'établir des plans de développement de leur zone agricole, en collaboration avec leur Commission de protection du territoire agricole, peu de milieux ont emprunté cette voie qui leur permet de se voir déléguer des pouvoirs de la commission. Nous avons expliqué, notamment, cette situation par la présence d'un règlement provincial l'*Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation* qui pourrait être plus avantageuse pour le milieu municipal. Malgré tout, les données d'un récent sondage effectué par la Commission auprès des gouvernements locaux témoigne d'un niveau de satisfaction envers le travail de la commission beaucoup plus élevé que celui qui ressort de l'enquête québécoise de l'Université du Québec à Rimouski.

Nous avons finalement évalué l'utilité de plan de développement de la zone agricole au Québec, en étudiant les quelques cas existants au Québec. Nous avons identifié l'importance de clarifier l'objet dudit plan, d'offrir un meilleur accompagnement dans sa réalisation, et de lui permettre de jouer un rôle clé et novateur dans le cadre de la gestion du territoire agricole.



Au-delà des portraits, des diagnostics et des éléments de discussions présents dans chacune des sections, certaines considérations générales s'imposent en conclusion.

D'abord, la pertinence d'établir des plans de développement de la zone agricole à l'échelle des MRC n'est pas remise en question. Il s'agit même d'une voie d'avenir pour pallier à l'approche, au cas par cas, découlant de la LPTAA, qui permet d'introduire de nouveaux objectifs (exemple de la multifonctionnalité), et de stimuler l'engagement des collectivités envers leur développement régional en offrant de nouvelles perspectives aux MRC (entente avec la CPTAQ et évaluation du MAMR).

Cependant, le défi de réalisation demeure grand, comme le démontre le cas de la Colombie-Britannique. De plus, dans le cas du Québec, il faudra se questionner sur le rôle de l'association accréditée dans le cadre de ceux-ci. S'il va de soi qu'elle contribue activement à la réalisation de tels plans, quel rôle aurait-elle à jouer au moment de convenir des ententes entre la CPTAQ et la MRC ? Un rôle d'influence comme c'est majoritairement le cas ou décisionnel à l'instar de l'article 59 ?

Aussi, il semble exister à l'échelle régionale une multiplication de plans visant le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire : plan des tables agroalimentaires régionales, cadre stratégique de développement des CLD, orientations de développement au sein des MRC dans le cadre des schémas d'aménagement, plan de développement agroalimentaire à l'échelle des MRC, plan de développement dans le cadre de l'utilisation de l'article 59 de la LPTAA et combien d'autres formules encore.



Un meilleur arrimage semble pertinent. Dans un tel cadre, il pourrait ainsi être envisagé que les plans de développement de la zone agricole puissent servir d'appui à des programmes gouvernementaux, de soutien ou de développement aux activités agricoles et agroalimentaires.

Si les perspectives sont intéressantes, d'autres questions demeurent quant à la gestion du territoire agricole québécois. Les prochains modules convenus avec la CAAAQ, les modules 2 et 3, permettront d'obtenir un éclairage supplémentaire sur

d'autres éléments liés à la gestion du territoire agricole en vue d'en arriver à une vision finale et porteuse d'avenir : la multifonctionnalité du territoire rural, le paysage, la gestion par bassin versant et la cohabitation des usages.

ANNEXE

AGRICULTURAL LAND RESERVE USE, SUBDIVISION AND PROCEDURE
REGULATION

PART 2 — PERMITTED USES

Activities designated as farm use

- 2 (1) For the purposes of subsection (2) (b), "**ancillary use**" means any of the following activities carried on at a British Columbia licensed winery or cidery:
- (a) processing, storage and retail sales;
 - (b) tours;
 - (c) a food and beverage service lounge, if the area does not exceed 125 m² indoors and 125 m² outdoors,
- (2) The following activities are designated as farm use for the purposes of the Act and may be regulated but must not be prohibited by any local government bylaw except a bylaw under [section 917 of the Local Government Act](#) or, if the activity is undertaken on treaty settlement lands, by a law of the applicable treaty first nation government:

Amended [2004-Jul-22 Order in Council 822/2004] 

- (a) farm retail sales if
 - (i) all of the farm product offered for sale is produced on the farm on which the retail sales are taking place, or
 - (ii) at least 50% of the retail sales area is limited to the sale of farm products produced on the farm on which the retail sales are taking place and the total area, both indoors and outdoors, used for the retail sales of all products does not exceed 300 m²;
- (b) a British Columbia licensed winery or cidery, and an ancillary use, if the wine or cider produced and offered for sale is made from farm product and
 - (i) at least 50% of that farm product is grown on the farm on which the winery or cidery is located, or
 - (ii) the farm that grows the farm products used to produce wine or cider is more than 2 ha in area, and, unless otherwise authorized by the commission, at least 50% of the total farm product for processing is provided under a minimum 3 year contract from a farm in British Columbia;
- (c) storage, packing, product preparation or processing of farm products, if at least 50% of the farm product being stored, packed, prepared or processed is produced on the farm or is feed required for farm production purposes on the farm;



- (d) land development works including clearing, levelling, draining, berming, irrigating and construction of reservoirs and ancillary works if the works are required for farm use of that farm;
 - (e) agri-tourism activities, other than accommodation, on land that is classified as a farm under the [Assessment Act](#), if the use is temporary and seasonal, and promotes or markets farm products grown, raised or processed on the farm;
 - (f) timber production, harvesting, silviculture and forest protection;
 - (g) agroforestry, including botanical forest products production;
 - (h) horse riding, training and boarding, including a facility for horse riding, training and boarding, if
 - (i) the stables do not have more than 40 permanent stalls, and
 - (ii) the facility does not include a racetrack licensed by the British Columbia Racing Commission;
 - (i) the storage and application of fertilizers, mulches and soil conditioners;
 - (j) the application of soil amendments collected, stored and handled in compliance with the [Agricultural Waste Control Regulation, B.C. Reg. 131/92](#);
 - (k) the production, storage and application of compost from agricultural wastes produced on the farm for farm purposes in compliance with the [Agricultural Waste Control Regulation, B.C. Reg. 131/92](#);
 - (l) the application of compost and biosolids produced and applied in compliance with the [Organic Matter Recycling Regulation, B.C. Reg. 18/2002](#);
 - (m) the production, storage and application of Class A compost in compliance with the [Organic Matter Recycling Regulation, B.C. Reg. 18/2002](#), if all the compost produced is used on the farm;
 - (n) soil sampling and testing of soil from the farm;
 - (o) the construction, maintenance and operation of farm buildings including, but not limited to, any of the following:
 - (i) a greenhouse;
 - (ii) a farm building or structure for use in an intensive livestock operation or for mushroom production;
 - (iii) an aquaculture facility.
- (3) Any activity designated as farm use includes the construction, maintenance and operation of a building, structure, driveway, ancillary service or utility necessary for that farm use.
- (4) Unless permitted under the [Water Act](#) or the [Environmental Management Act](#), any use specified in subsection (2) includes soil removal or placement of fill necessary for that use as long as it does not
- (a) cause danger on or to adjacent land, structures or rights of way, or
 - (b) foul, obstruct or impede the flow of any waterway.

Amended [2004-Jul-8 [Environmental Management Act](#), S.B.C. 2003 c. 53 (B.C. Reg. 317/2004)] History



- (5) The removal of soil or placement of fill as part of a use designated in subsection (2) must be considered to be a designated farm use and does not require notification except under [section 4](#).

Permitted uses for land in an agricultural land reserve

- 3 (1) The following land uses are permitted in an agricultural land reserve unless otherwise prohibited by a local government bylaw or, for lands located in an agricultural land reserve that are treaty settlement lands, by a law of the applicable first nation government:
- (a) accommodation for agri-tourism on a farm if
 - (i) all or part of the parcel on which the accommodation is located is classified as a farm under the [Assessment Act](#),
 - (ii) the accommodation is limited to 10 sleeping units in total of seasonal campsites, seasonal cabins or short term use of bedrooms including bed and breakfast bedrooms under paragraph (d), and
 - (iii) the total developed area for buildings, landscaping and access for the accommodation is less than 5% of the parcel;
 - (b) for each parcel,
 - (i) one secondary suite within a single family dwelling, and
 - (ii) one manufactured home, up to 9 m in width, for use by a member of the owner's immediate family;
 - (c) a home occupation use, that is accessory to a dwelling, of not more than 100 m² or such other area as specified in a local government bylaw, or treaty first nation government law, applicable to the area in which the parcel is located;
 - (d) bed and breakfast use of not more than 4 bedrooms for short term tourist accommodation or such other number of bedrooms as specified in a local government bylaw, or treaty first nation government law, applicable to the area in which the parcel is located;
 - (e) operation of a temporary sawmill if at least 50% of the volume of timber is harvested from the farm or parcel on which the sawmill is located;
 - (f) biodiversity conservation, passive recreation, heritage, wildlife and scenery viewing purposes, as long as the area occupied by any associated buildings and structures does not exceed 100 m² for each parcel;
 - (g) use of an open land park established by a local government or treaty first nation government for any of the purposes specified in paragraph (f);

Amended [2004-Jul-22 Order in Council 822/2004] History
 - (h) breeding pets or operating a kennel or boarding facility;
 - (i) education and research except schools under the [School Act](#), respecting any use permitted under the Act and this regulation as long as the area occupied by any buildings or structures necessary for the education or research does not exceed



- 100 m² for each parcel;
- (j) production and development of biological products used in integrated pest management programs as long as the area occupied by any buildings or structures necessary for the production or development does not exceed 300 m² for each parcel;
 - (k) aggregate extraction if the total volume of materials removed from the parcel is less than 500 m³, as long as the cultivatable surface layer of soil is salvaged, stored on the parcel and available to reclaim the disturbed area;
 - (l) force mains, trunk sewers, gas pipelines and water lines within an existing dedicated right of way;
 - (m) telecommunications equipment, buildings and installations as long as the area occupied by the equipment, buildings and installations does not exceed 100 m² for each parcel;
 - (n) construction and maintenance, for the purpose of drainage or irrigation or to combat the threat of flooding, of
 - (i) dikes and related pumphouses, and
 - (ii) ancillary works including access roads and facilities;
 - (o) unpaved airstrip or helipad for use of aircraft flying non-scheduled flights;
 - (p) the production, storage and application of Class A compost in compliance with the [Organic Matter Recycling Regulation, B.C. Reg. 18/2002](#), if at least 50% of the compost measured by volume is used on the farm.
- (2) Nothing in subsection (1) (a) is to be interpreted as permitting the conversion of a building into strata lots by an owner.
- (3) If a use is permitted under subsection (1) (k) it is a condition of the use that once the extraction of aggregate is complete, the disturbed area must be rehabilitated in accordance with good agricultural practice.
- (4) The following land uses are permitted in an agricultural land reserve:
- (a) any
 - (i) ecological reserve established under the [Ecological Reserve Act](#) or by the [Protected Areas of British Columbia Act](#),
 - (ii) park established under the [Park Act](#) or by the [Protected Areas of British Columbia Act](#),
 - (iii) protected area established under the [Environment and Land Use Act](#),
 - (iv) wildlife management area established under the [Wildlife Act](#), or
 - (v) recreation reserve established under the [Land Act](#);
 - (b) dedication or upgrading of an existing road with vehicular access and use declared to be a public highway under [section 42 of the Transportation Act](#);
- Amended [2004-Dec-31 [Transportation Act](#), SBC2004, c. 44, s. 114 (B.C. Reg. 547/2004).]
- History**
- (c) road construction or upgrading within a dedicated right of way that has a

- constructed road bed for vehicular access and use;
- (d) if the widening or works does not result in an overall right of way width of more than 24 m, widening of an existing constructed road right of way for
- (i) safety or maintenance purposes, or
 - (ii) drainage or flood control works;
- (d.1) widening an existing constructed road right of way to ease one curve;
- [Added \[2004-Jul-22 Order in Council 822/2004\]](#)
- (e) establishing as a forest service road
- (i) an existing road under the [Forest Act](#), or
 - (ii) a new road in a managed forest;
- (f) increasing the right of way width of a forest service road by up to 4 m if the widening does not result in an overall right of way width of more than 24 m;
- (g) railway construction, upgrading and operations on an existing railbed within a dedicated right of way, including widening of an existing railway right of way if the widening does not result in an overall right of way width of more than 30 m;
- (h) surveying, exploring or prospecting for gravel or minerals if all cuts, trenches and similar alterations are restored to the natural ground level upon completion of the surveying, exploring or prospecting;
- (i) surface water collection for farm use or domestic use, water well drillings, connection of water lines, access to water well sites and required rights of way or easements;
- (j) soil research or testing as long as the soil removed or fill placed is only in an amount necessary for the research or testing.
- (5) Any permitted use specified in subsection (1) or (4) includes the construction, maintenance and operation of buildings, structures, driveways, ancillary services and utilities necessary for that use.
- (6) Unless permitted under the [Water Act](#) or the [Environmental Management Act](#), any use specified in subsection (1) or (4) includes soil removal or placement of fill necessary for that use as long as the soil removal or placement of fill does not
- (a) cause danger on or to adjacent land, structures or rights of way, or
 - (b) foul, obstruct or impede the flow of any waterway.

[Amended \[2004-Jul-8 Environmental Management Act, S.B.C. 2003 c. 53 \(B.C. Reg. 317/2004\)\]](#) 



Sources et Références

- ¹ CAAAQ, 2007. *Agriculture et Agroalimentaire : choisir l'avenir – Document de consultation*. P.42
- ² Gouvernement du Québec. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. L.R.Q. chapitre A-19.1
- ³ Gouvernement du Québec. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. L.R.Q. chapitre P-41.1
- ⁴ CPTAQ. 9 novembre 2004. *Jugement numéro 337746*. Consultez sur www.jugements.qc.ca
- ⁵ Gouvernement du Québec. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. L.R.Q. chapitre P-41.1
- ⁶ Gouvernement de la Colombie-Britannique. *Local Government CAO Survey*. Consulté en ligne à l'adresse http://www.alc.gov.bc.ca/commission/CAOSurvey/ALC-CAO_main.htm
- ⁷ Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2001. *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles*. Document complémentaire révisé, pp.29-30.
- ⁸ Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2001. *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles*. Document complémentaire révisé.
- ⁹ PADÉTA : Plan d'aménagement et de développement du territoire agricole, MRC des Etchemins, 9 mars 2005
- ¹⁰ Plan de développement agroalimentaire de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, MRC de Lac-Saint-Jean-Est



4272, rue Saint-Félix
Québec (Qc) G1Y 1X5

Téléphone : (418) 650-0954
Télécopieur : (418) 650-1084

RAPPORT – MODULE 2

Multifonctionnalité, bassin versant et paysage agricole

CLIENT : Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

Le 31 octobre 2007

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT	2
MULTIFONCTIONNALITÉ ET GESTION DU TERRITOIRE AGRICOLE	3
1. Rappel de l'enjeu soulevé	3
2. Portrait de la situation	4
3. Diagnostic et discussion	10
4. Conclusion	15
GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	17
1. Rappel de l'enjeu soulevé	17
2. Portrait de la situation	18
3. Discussion	26
4. Conclusion	30
PAYSAGE AGRICOLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	32
1. Rappel de l'enjeu soulevé	32
2. Portrait de la situation	33
3. Discussion	44
4. Conclusion	48
CONCLUSION	50
ANNEXES	52
Avis commandé à Ruralys sur le paysage agricole	
SOURCES ET RÉFÉRENCES	58



MANDAT

Le rapport d'évaluation déposé en juillet dernier à la CAAAQ concluait à la pertinence d'introduire une distinction dans la gestion du territoire agricole entre les demandes visant à modifier les limites du territoire agricole et celles visant l'utilisation du territoire agricole à des fins d'agriculture ou d'autres activités. Des objectifs et des processus différents d'évaluation peuvent ainsi être mis en place.

La présentation de ce dossier a suscité différents points d'intérêts qui ont nécessité des efforts de recherche et d'analyse supplémentaires. Dans ce rapport « Module 2 », les centres d'intérêts qui suivent seront traités :

- L'intégration d'objectifs de multifonctionnalité au sein de la gestion du territoire agricole (LAU, LPTAA) ;
- L'évolution et les perspectives de la gestion par bassin versant en aménagement du territoire ;
- L'introduction d'objectifs de protection ou de mise en valeur de paysages agricoles au sein de la gestion du territoire agricole (LAU, LPTAA).



À noter qu'en raison des échéanciers serrés pour la réalisation de ce module, certaines informations demandées auprès des autorités responsables manquent à l'analyse.

MULTIFONCTIONNALITÉ ET GESTION DU TERRITOIRE AGRICOLE

1. Rappel de l'enjeu soulevé

Lors des audiences de la CAAAQ, la multifonctionnalité a constitué un point de convergence vers lequel plusieurs souhaitent voir évoluer les programmes et politiques québécoises en matière de développement agricole, agroalimentaire et, dans une plus large mesure, en matière de développement régional.

Il n'en demeure pas moins que l'intégration de la multifonctionnalité à la gestion du territoire agricole québécois représente un défi. En effet, une recherche rapide permet de constater que, ni la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) ni la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ne font référence au terme « multifonctionnalité ». Nous n'en retrouvons pas non plus de référence au sein des orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles.

L'absence de référence à ce concept dans les outils d'encadrement de la gestion du territoire agricole force ainsi à réfléchir sur les potentiels et limites à ce concept pour la gestion future du territoire agricole et rural.

La question suivante mérite d'être abordée : comment introduire des objectifs de multifonctionnalité en zone agricole dans le cadre d'une vision cohérente des enjeux de développement et d'occupation du territoire, tout en ne déstructurant pas la zone agricole nécessaire à la pratique de l'agriculture ?

Rappelons que dans le cadre du rapport d'évaluation déposé en juillet dernier, nous faisons entrevoir la possibilité d'introduire le concept de multifonctionnalité au sein des plans de développement de la zone agricole.

Pour répondre à la question énoncée précédemment, nous dresserons un portrait de la situation de l'expression de la multifonctionnalité au Québec et ailleurs. Nous

discuterons, par la suite, des potentiels et limites observés à l'intégration du concept de la multifonctionnalité au sein de la LPTAA et de la LAU, pour en dégager des perspectives d'intervention pour la CAAAQ.

2. Portrait de la situation

2.1 Multifonctionnalité de l'agriculture et du territoire : deux concepts convergents

La multifonctionnalité est un concept en émergence depuis le milieu des années 1990 destiné à renouveler les politiques agricoles et rurales. Sa popularité grandissante s'explique, notamment, par la mondialisation de l'économie et la diversification des attentes des sociétés envers l'agriculture, qui obligent de plus en plus à une redéfinition des politiques gouvernementales.

On réfère couramment à la notion de multifonctionnalité de l'agriculture pour faire référence à l'ensemble des produits, services et externalités créés par l'activité agricole ayant un impact direct ou indirect sur l'économie et la société dans son ensemble. Dans un tel cas, la traduction concrète de la notion en terme de politiques publiques porte sur la formulation d'interventions spécifiques destinées à favoriser les aménités et à limiter les externalités négatives de l'agriculture en fonction de son positionnement territorial.

De son côté, la notion de multifonctionnalité du territoire se rattache plus spécifiquement à celle de la nouvelle ruralité et fait appel à une nouvelle conception de l'utilisation du territoire rural, où celui-ci est conceptualisé comme un espace d'initiatives pour des acteurs économiques entre lesquels il s'agit d'organiser une coopération efficace. Son objectif affiché est la définition de politiques de développement territorial en rupture avec les approches conventionnelles de politiques et programmes structurels.

Dans un cas comme dans l'autre, la multifonctionnalité de l'agriculture ou du territoire agricole est porteuse de préoccupations communes : l'attention portée aux dynamiques territoriales, la reconnaissance des multiples facettes de l'activité socio-économique ainsi que la formulation de nouvelles politiques publiques.

2.2 L'assise de la multifonctionnalité du territoire au Québec : la Politique nationale de la ruralité

À l'échelle gouvernementale québécoise, les principales références à la multifonctionnalité du territoire se retrouvent à l'intérieur de la Politique Nationale de la Ruralité (PNR). Cette politique reconnaît que le développement socioéconomique des milieux ruraux passe par la mise à contribution d'un ensemble de potentiels provenant des ressources du territoire, de la culture locale et du mode d'organisation communautaire :

« Il sera ainsi possible d'aider les communautés à construire une ruralité fondée sur ce qui les caractérise, en se tournant vers une nouvelle utilisation des ressources, d'où la nécessité de nouveaux produits, entreprises et activités et d'une nouvelle gamme d'emplois. »¹



Au sens de la Politique nationale de la ruralité, concevoir l'expression de la multifonctionnalité sur le territoire nécessite de s'interroger sur les nouvelles activités et sur les liens à promouvoir entre secteurs d'activité comme : les ressources naturelles, les produits agricoles et agroalimentaires, l'agriculture fondée sur des produits de spécialité, l'agriculture de proximité, la nouvelle foresterie, les produits forestiers non ligneux, les activités fauniques, la production d'énergie, la chimie verte, la protection des paysages, l'agrotourisme et les nouvelles formes de tourisme, les liens entre environnement et développement, la complémentarité entre le milieu rural et le milieu urbain, les équipements et activités de loisirs, le patrimoine et la culture, etc.

Ici comme ailleurs, la multifonctionnalité représente une occasion unique d'orienter le développement d'un territoire rural souvent marqué par l'omniprésence de la zone agricole et forestière. À ce titre, la multifonctionnalité doit représenter une occasion privilégiée de mettre en valeur le territoire agricole, particulièrement dans le cas où les entreprises agricoles existantes n'occupent qu'une partie de son ensemble ou encore que les pressions pour l'utilisation urbaine de sols agricoles sont fortes.

En effet, malgré la petitesse que représente la zone agricole du Québec sur l'ensemble de son territoire (environ 3,5% du territoire), les exploitations agricoles du Québec n'occupent en moyenne que 53% de cette zone². Le défi de la faible occupation des sols agricoles par l'agriculture se pose particulièrement dans plusieurs régions périphériques : Abitibi-Témiscamingue (30%), Mauricie (46%), Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (46%), Estrie (47%), Saguenay-Lac-Saint-Jean (48%). Les seules régions où les entreprises agricoles dépassent le seuil de 60% d'occupation du territoire agricole sont : Laurentides (65%), Laval (67%), Lanaudière (68%) et la Montérégie (73%).

2.3 Des exemples d'application inspirants

À l'aide d'expériences documentées, il est possible de dégager des pistes d'introduction de la multifonctionnalité permettant de mettre en valeur le territoire rural et agricole, sans pour autant affecter négativement le développement des activités agricoles existantes.

Premier cas documenté, le programme Terriam initié en France en 2005. Ce projet s'est intéressé à la question suivante : « comment mettre en œuvre un système d'appui à l'échelle d'un territoire pour des projets agricoles multifonctionnels en s'appuyant sur une collaboration entre recherche et associations de développement? ». Il s'est principalement déroulé en Bretagne et dans le Pays de la Loire.

Ce projet s'appuie sur une vision qui conçoit la multifonctionnalité comme une activité de diversification ayant une réalité de terrain et qui contribue au démarrage et au maintien d'une agriculture diverse. La multifonctionnalité impose de réunir des compétences multiples et est par nature liée à des démarches territoriales.

Les constats de base ayant motivés la réalisation du projet sont les suivants³ :

- Le développement agricole est organisé selon des logiques verticales sectorielles
- Il peine à traiter les projets intégrant la multifonctionnalité / diversification
- Il n'existe pas de « modèle » d'organisation territoriale du développement
- La recherche française s'intéresse peu à ces questions

Les résultats de ce programme ont permis de mettre en lumière deux enseignements sur la multifonctionnalité sous l'angle de la gestion du territoire agricole⁴ :

- Il faut d'abord concevoir la multifonctionnalité comme le lien entre l'entreprise agricole et son milieu. Il faut alors s'intéresser, reconnaître et soutenir les contributions et aménités intrinsèquement liées à l'acte de production (paysage, biodiversité, entretien du milieu, qualité des eaux, etc.). Cette conception nécessite une connaissance approfondie de l'entreprise agricole et du territoire.
- Il faut ensuite concevoir, comme faisant partie de la multifonctionnalité, les activités de diversification qui n'ont de sens que parce que la production agricole existe, mais qui reposent sur des opérations distinctes de l'acte agricole au sens stricte (transformation alimentaire à la ferme ou en petits ateliers coopératifs, courts circuits de distribution, accueil touristique, social ou éducatif, patrimoine, production énergétique, etc.). Cette expression de la multifonctionnalité nécessite de s'attarder sur les liens entre les diverses activités économiques relevant du caractère agricole d'un milieu et ses possibles intégration au territoire.

Des programmes et politiques gouvernementaux distincts, mais complémentaires, peuvent ainsi voir le jour afin de soutenir ces deux expressions de la multifonctionnalité au sein des entreprises agricoles et des collectivités locales.

Outre le projet Terriam, la France s'était dotée d'un outil d'encouragement à la reconnaissance de la multifonctionnalité, le Contrat Territorial d'Exploitation. Le CTE découle des modifications apportées à la Loi d'orientation agricole française de juillet 1999. Ces contrats se définissent comme suit :

« Un contrat fondé sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire sur la capacité des systèmes agricoles à contribuer simultanément à la production agricole et la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, ainsi qu'à l'équilibre des territoires et à l'emploi; »⁵

En synthèse, il s'agit d'un contrat liant l'agriculteur signataire et le milieu régional, où chaque signataire est aidé à mieux résoudre des enjeux économiques, sociaux, territoriaux et environnementaux. Des mesures sont préalablement établies à l'échelle régionale et nationale. Lorsqu'un exploitant soumet un projet, il doit être conforme au contrat territorial d'exploitation pour qu'il puisse en être un signataire. Ce système a pour but d'encourager la multifonctionnalité de l'agriculture et une meilleure gestion de l'espace agricole.



Les CTE fonctionnent sous forme d'indemnité versée aux exploitants en lien avec la gestion du territoire. On encourage les agriculteurs à prendre soin du paysage et du territoire qu'il exploite. À titre d'exemple, un exploitant peut recevoir une indemnité, selon l'entente du CTE, s'il respecte les bandes riveraines, s'il y a plantation de haies brise odeur, s'il respecte le nombre d'unité animale suffisant à l'intégration du paysage. Ce type de mesures demande à l'exploitant d'être plus consciencieux de sa parcelle d'exploitation et se répercute sur le paysage à l'échelle régionale. Il offre également une occasion d'encourager des entreprises agricoles de plus faible taille ou diversifiées.

Toujours en France, le contrat d'agriculture durable a été mis en place en 2003 par le décret no. 2003-675. Il a remplacé le Contrat territorial d'exploitation (CTE). On peut définir le CAD comme étant un outil de développement de la multifonctionnalité de l'agriculture. Il concerne l'exploitant agricole et l'État. Ce contrat d'une durée de 5 ans, demande à l'exploitant de considérer les fonctions environnementales, sociales et économiques de l'agriculture lors de l'exploitation de son territoire. Il reprend sensiblement la même formule que les CTE en accordant certaines rétributions compensatoires liés à des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Depuis le début 2007, il ne se signe plus de CAD et de nouveaux dispositifs agroenvironnementaux seront mis de l'avant dans le cadre de la programmation du développement durable. En tout, environ 22 000 CAD ont été signés en France. Ces contrats viendront à échéance entre 2009 et 2011.

On retrouve un système un peu équivalent en Suisse que l'on qualifie de mesure pour une production agricole respectueuse de l'environnement. Il s'agit de l'Ordonnance sur la Qualité Écologique. L'OQE procède un peu de la même façon que le modèle français, en versant des contributions au bénéfice des exploitants qui remplissent certains objectifs, selon l'entente, en lien avec la gestion efficace du territoire, de la biodiversité et du paysage agricole.



En Suisse, l'échelle régionale est représentée par les Cantons. Les porteurs de projets peuvent être le canton lui-même, un groupe de communes, une commune, une association, un groupe d'agriculteurs ou un groupe de citoyens. Suite à cela, toujours en collaboration avec le Canton, on soumet une demande d'application à l'OQE à l'office des eaux et de la protection ou au Service de l'économie rurale du pays qui gèrent conjointement les demandes d'application. Une fois le projet accepté, c'est le Canton qui assure le contrôle du projet sur la base d'un suivi (bilan de suivi) effectué par le porteur du projet.

Cette politique a été d'abord et avant tout élaborée à l'échelle nationale dans un but de planification du territoire agricole suisse. Une évaluation du territoire a été fait à

l'échelle nationale pour ensuite permettre d'orienter certaines actions vers la protection de la nature et du paysage.

3. Diagnostic et discussion

3.1 Potentiels et limites de la multifonctionnalité au sein de la LPTAA et de la LAU

Si l'expression de la multifonctionnalité doit s'enraciner sur le territoire québécois, elle devra nécessairement composer avec les deux lois cadres que sont la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA).

Puisque ni la LAU, ni les orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles, ni la LPTAA ne font référence au concept de multifonctionnalité, il convient de réfléchir sur les limites potentielles à son intégration au sein de ces deux lois.

Premier élément à soulever, la contradiction apparente entre le critère d'homogénéité du territoire agricole (art. 62 de la LPTAA) tel qu'appliqué par la CPTAQ et la vision multifonctionnelle du territoire. En fait, dans bon nombre de cas⁶, l'analyse des décisions de la CPTAQ démontre de sa part une conception assez limitative du critère d'homogénéité du territoire agricole, une conception axée vers une vision, disons, plus conventionnelle ou industrielle du développement de l'agriculture et du territoire agricole. Selon cette interprétation, on y conçoit fréquemment que l'introduction d'activités agricoles de plus faible ampleur, diversifiées ou à temps partiel aura un impact négatif sur l'homogénéité du territoire. Ceci explique d'ailleurs pourquoi le seul cas prévu dans la LPTAA où une personne peut se construire une résidence sans l'autorisation de la CPTAQ est dans le cas où son ou ses lots forment un ensemble d'au moins 100 hectares (art. 31.1).

La CPTAQ est encore plus sensible au critère d'homogénéité du territoire agricole dans le cas de demandes visant des usages para-agricoles ou autres activités non

agricoles en zone agricole, des activités qui pourtant n'ont de sens que parce que la production agricole existe. Il faut dire que la LPTAA (article 61.1) donne à la CPTAQ le droit de refuser un projet en zone verte pour seul motif qu'il existe en zone blanche un espace suffisant pour accueillir la demande.

Pourtant, il n'existe pas nécessairement une opposition entre les concepts d'homogénéité et de multifonctionnalité d'un territoire. Le dictionnaire Larousse définit l'homogénéité *comme la caractéristique d'un ensemble dont les éléments constitutifs sont de même nature ou qui présente une harmonie entre ses divers éléments*. Les synonymes d'homogénéité sont cohérence et cohésion. Concevoir des usages multifonctionnels à l'exemple de ceux tirés du programme Terriam (transformation alimentaire à la ferme ou en petits ateliers coopératifs, courts circuits de distribution, accueil touristique, social ou éducatif, patrimoine, production énergétique, etc.) demeure donc possible dans un souci d'homogénéité, en autant que l'on soit en mesure d'en assurer une cohésion, une cohérence ou une harmonie entre eux.

L'intégration du concept de multifonctionnalité à la LPTAA devrait se traduire par une plus grande ouverture de la CPTAQ face à ces types de projets.

Il importe, cependant, de demeurer vigilant quant à l'utilisation du concept de la multifonctionnalité. En effet, l'agrégation d'activités ajoutées les unes aux autres qui ne font de sens, ni au niveau de l'exploitation ni au niveau du territoire, ne peut être considérée comme une interprétation de la multifonctionnalité.

Comme le démontre les cas documentés, la multifonctionnalité nécessite une vision d'ensemble et coordonnée d'un territoire et de son évolution, une approche qui devrait également intervenir pour mesurer l'homogénéité du territoire agricole, tel que nous le concevons précédemment.

Or, il a été démontré dans les rapport antérieurs et dans certains mémoires déposés à la CAAAQ que le régime d'évaluation au cas par cas des demandes d'autorisation à la CPTAQ ne favorise pas l'établissement de cette vision d'ensemble, ce qui en résulte des difficultés de cohérence lorsque l'on analyse au cas par cas des décisions

rendues par la CPTAQ. Il s'avèrera donc difficile pour la CPTAQ de s'exprimer sur la multifonctionnalité dans une optique d'évaluation des demandes à la pièce.

D'ailleurs, les résultats de l'étude terrain menée conjointement dans 5 régions de la France en 2003 et 2004⁷ a conclu que les demandes à l'agriculture étaient différentes suivant les zones et qu'en conséquence, il fallait concevoir la multifonctionnalité comme étant multiforme et d'intensité variable selon les milieux et non pas comme une réalité figée.

« La multifonctionnalité varie en fonction des zones et des demandes exprimées, mais s'exprime aussi différemment entre les exploitations en fonction des différentes réponses apportées aux demandes exprimées. »

C'est alors que le processus de planification et d'aménagement du territoire découlant de la LAU doit intervenir dans la définition de la multifonctionnalité. Il doit permettre la traduction d'objectifs de multifonctionnalité au sein des outils d'aménagement qui pourront ensuite servir pour l'appréciation de la multifonctionnalité du territoire agricole par la CPTAQ. Cependant, tel que mentionné au départ, la place accordée à la multifonctionnalité dans les processus d'aménagement est actuellement très limitée.



Quelques milieux municipaux ont entrepris des réflexions sur la multifonctionnalité de leur territoire, dont un cas intéressant est celui de l'agglomération de Longueuil qui a initié une telle démarche en 2000. Aujourd'hui, son schéma d'aménagement et de développement révisé comporte une reconnaissance de la multifonctionnalité de certains secteurs agricoles et a reçu l'approbation du gouvernement du Québec. Leur difficulté vécue se rattache désormais à l'absence d'outils d'urbanisme ou réglementaires permettant de mieux traduire leurs orientations prévues au schéma.

3.2 Perspectives d'intervention

Devant les potentiels et limites à l'intégration de la multifonctionnalité au sein de la LPTAA et de la LAU, au moins deux avenues intéressantes existent.

La première vise à bonifier l'application de la LPTAA afin qu'elle permette plus facilement le démarrage de projets agricoles ou multifonctionnels. À l'instar de la Colombie-Britannique, on peut envisager de dresser une liste d'activités agricoles, d'usages agricoles ou multifonctionnels, ou encore de morcellement pouvant se réaliser dans une conception multifonctionnelle de l'agriculture et du territoire agricole pour lesquels l'autorisation de la CPTAQ n'est plus requise. Les projets de cette liste sont donc autorisés de facto en zone agricole. Il resterait ensuite aux municipalités à prévoir sur leur territoire, en fonction de leurs règles d'aménagement, les zones prohibées ou permises à ces différents usages. La liste pourrait notamment s'inspirer des cas particuliers qui ont reçu l'approbation de la CPTAQ au cours des dernières années et des conditions rattachées aux autorisations. Il n'en demeure pas moins que cette façon de faire se rapproche de la démarche du cas par cas actuelle.



La seconde avenue fait appel au plan de développement de la zone agricole prévu aux orientations gouvernementales découlant de la LAU. Il est à considérer que ces plans de développement de la zone agricole puissent évoluer en devenant le lieu d'expression territoriale de la multifonctionnalité. Pour y parvenir, il s'avérerait nécessaire que les orientations gouvernementales soient ajustées afin de mieux informer et baliser les attentes du gouvernement envers l'introduction de la multifonctionnalité dans les plans de développement de la zone agricole.

Les travaux de l'INRA, du CEMAGREF et du CIRAD sur la multifonctionnalité⁸ pourraient servir d'inspiration à cette évolution des orientations gouvernementales. Outre les attentes actuelles prévues aux orientations gouvernementales, on pourrait par exemple demander aux MRC, dans le cadre de leur plan de développement de la zone agricole :

- D'évaluer les contraintes spatiales à l'utilisation des terres agricoles (fonction et localisation de celles-ci, accessibilité, situation environnementale ou sociale particulière, etc.)
- D'évaluer les marges de manœuvre des entreprises agricoles face à des demandes environnementales ou sociales en fonction des caractéristiques de l'exploitation et de ses pratiques
- De distinguer les fonctions rattachées au territoire, des attentes des usagers et en arriver à concilier le tout.

Ces plans de développement devraient alors recevoir l'avis de conformité du MAMR et être soumis à l'évaluation de la CPTAQ dans le cadre d'une entente de délégation de pouvoir.

Il ne s'agit pas ici d'inventer un système de toute pièce. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Colombie-Britannique, seule autre province avec le Québec où l'on retrouve une loi sur la protection du territoire agricole dont l'application relève d'une commission indépendante, a prit ce virage depuis le milieu des années 1990.



Cette implication du milieu municipal dans la définition de la multifonctionnalité à travers un plan de développement de la zone agricole est d'autant plus nécessaire que, comme le démontre l'étude de l'Institut de l'élevage de France⁹, un défi important consiste à intégrer les attentes et les préoccupations des citoyens avec ceux des producteurs. En effet, il ressort de leur enquête, qu'alors que les préoccupations et les attentes des citoyens sont multiples, que celles des producteurs agricoles peuvent être plus axées sur la notion de propriété privée et manifestées moins d'ouverture au partage de l'espace.

4. Conclusion

La multifonctionnalité représente-t-elle une nouvelle voix d'avenir quant à la gestion du territoire agricole ? Certes, cette façon de faire permettrait une nouvelle dynamique d'occupation du territoire et offrirait certainement des perspectives de développement intéressantes pour l'ensemble des productions agricoles et des activités économiques en découlant. Déjà, on constate parmi les schémas d'aménagement des MRC du Québec, une volonté d'occuper les terres en friche ou des sols plus ou moins attrayants pour l'agriculture conventionnelle ou encore de maximiser les retombées économiques et sociales de l'actif que représente le territoire agricole. Encourager la multifonctionnalité, c'est également encourager le développement durable.

Le gouvernement du Québec reconnaît dans le cadre de la Politique Nationale de la Ruralité l'importance que jouera la multifonctionnalité dans le cadre de la gestion du territoire agricole. On y prévoit la constitution d'un groupe de travail à cet effet et il y est précisé que ce groupe de travail prendra en compte les travaux de la Commission sur l'Avenir de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Québécois.



Le défi de l'opérationnalisation de la multifonctionnalité au sein de la LPTAA et de la LAU est d'en arriver à faire évoluer le système en favorisant le développement de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des collectivités québécoises, sans pour autant déstructurer la zone agricole ou nuire au développement des entreprises existantes.

Nous sommes persuadés que les connaissances et les expériences sont suffisamment nombreuses pour envisager une telle évolution. La multifonctionnalité doit se traduire en de nouvelles opportunités de développement pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois, des opportunités qui seront encouragées par l'obligation des MRC de développer un plan de développement de la zone agricole introduisant des objectifs de multifonctionnalité. Des opportunités également encouragées par l'élaboration d'une liste provinciale d'usages agricoles ou liées au secteur agricole et agroalimentaire soustraits de l'approbation de la CPTAQ en raison de leur caractère multifonctionnel.

En bout de piste, la multifonctionnalité représente un nouveau levier permettant d'appuyer directement les entreprises agricoles et le développement régional. Son intégration à la gestion du territoire agricole québécois offre une opportunité de développer à l'échelle locale des systèmes locaux de développement agricole, des méthodes d'analyse territoriale à l'échelle régionale et, à l'échelle provinciale, une opportunité pour l'État de soutenir les entreprises agricoles existantes et le développement régional.

Pour de plus en plus de spécialistes : « *travailler à l'échelle d'une exploitation réduit la pertinence du concept de la multifonctionnalité dans la mesure où les enjeux dépassent bien souvent le simple cadre de l'exploitation. Ainsi, l'agriculteur est considéré comme l'un des acteurs de la multifonctionnalité rurale, un acteur dans un système plus global.* »¹⁰

GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Rappel de l'enjeu soulevé

La variable « eau » constitue un élément fondamental de la gestion du territoire agricole, tant à l'échelle locale et régionale qu'à l'échelle provinciale. En effet, plusieurs règlements visent à pallier ou prévenir des situations de contamination de l'eau par les activités agricoles. Pensons notamment au Règlement sur les exploitations agricoles du MDDEP, au Règlement sur le captage des eaux souterraines, à la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, etc.

Autant la protection de la qualité de l'eau oriente les pratiques agricoles, autant elle a une influence sur la gestion territoriale. Dans le cadre du rapport d'évaluation de juillet dernier, nous questionnions le rôle effectif ou à venir des organismes de bassin versant du Québec dans le cadre de l'aménagement du territoire et, plus spécifiquement, à l'intérieur d'une formule de plan de développement de la zone agricole.



À vrai dire, si les audiences de la CAAAQ ont rappelé l'importance de la gestion de l'eau par bassin versant, certains intervenants ont soulevé des difficultés associées au mode d'organisation de la gestion par bassin versant privilégié au Québec. Parmi les questions centrales se retrouve celle de l'intégration et de l'influence des organismes de bassin versant et des plans directeurs de l'eau sur l'aménagement du territoire dont la responsabilité relève d'élus municipaux.

Pour traiter de l'interaction entre la gestion par bassin versant, l'aménagement du territoire et le développement des activités agricoles, nous dresserons d'abord un portrait de situation. Ce portrait comprendra une synthèse de la mise en place des comités de bassin versant au Québec, un éclairage plus spécifique sur le rôle et l'implication souhaitée du milieu municipal ainsi qu'un bref regard sur le mode d'organisation de la gestion de l'eau par bassin versant ailleurs qu'au Québec.

Ce portrait de la situation nous permettra ensuite de discuter de la question de l'intégration de la formule québécoise de gestion de l'eau par bassin versant avec les responsabilités d'aménagement relevant des municipalités et MRC. Nous y résumerons les principales problématiques pour ensuite proposer quelques perspectives d'action.

2. Portrait de la situation

2.1 Mise en place de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec

La gestion de l'eau par bassin versant constitue un virage récent entrepris par le Québec pour mieux protéger la ressource eau.

C'est par le biais de la politique nationale de l'eau de 2002 que le gouvernement du Québec a fait de l'approche par bassin versant la pierre d'assise de la gestion de l'eau. Ce mode de gestion se caractérise par une approche territoriale, soit le bassin versant des cours d'eau, des lacs ou des baies. Il vise une prise en compte globale de l'eau, des écosystèmes ainsi que les usages qu'en font l'ensemble des acteurs.



On entend généralement que la gestion de l'eau par bassin versant est « *un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux* ». ¹¹

La politique nationale de l'eau a identifié 33 bassins versants jugés prioritaires et la gestion de ceux-ci est confiée à des organismes de bassin versant (OBV). Ces derniers agissent comme une table de concertation et de planification, et sont composés de membres représentatifs de l'ensemble des acteurs locaux, régionaux, publics et privés présents dans le bassin versant. Un regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) a également été mis en place de concert avec le MDDEP.

La mission de ces organismes : rassembler, par-delà des découpages administratifs ou politiques de territoire, l'ensemble des acteurs d'un bassin autour d'une même table pour en faciliter la gouvernance. Leur mandat : établir d'abord un plan directeur de l'eau à partir d'un diagnostic du bassin, des enjeux et orientations de la région ; établir ensuite des plans d'action pour maintenir ou préserver la ressource, dans une perspective de développement durable, en signant notamment des contrats de bassins – des ententes volontaires des partenaires de l'eau en lien avec leur activité.¹²

La première réalisation des organismes de bassin versant se veut donc l'élaboration d'un Plan Directeur de l'Eau (PDE). Ce plan est un document stratégique où « *on retrouve une présentation des problèmes d'ordre hydrique et environnemental ainsi que les solutions envisagées, notamment en matière de protection, de restauration et de mise en valeur de l'eau pour atteindre les objectifs fixés de manière concertée par les acteurs de l'eau* »¹³. Ce plan est réalisé selon des consultations publiques et c'est l'OBV qui voit à sa mise en œuvre. Le Plan directeur de l'eau doit être soumis au MDDEP pour approbation.

De l'élaboration du plan directeur de l'eau doit découler la signature de contrat bassin. Outil de mise en œuvre du PDE, le contrat de bassin est une convention à l'intérieur de laquelle seront consignées les actions des différents acteurs de l'eau qui désirent s'impliquer selon leur propre volonté, droits ou responsabilités dans la protection, la restauration ou la mise en valeur du bassin.



Afin d'appuyer la mise sur pied et le travail des organismes de bassin versant, le MDDEP a produit un cadre de référence. Un soutien technique et financier a été offert pour les 33 bassins versants jugés prioritaires. C'est ainsi qu'un montant annuel de 65 000 \$ est octroyé par le gouvernement à chaque organisme de bassin versant jugé prioritaire. Une subvention de 70 000 \$ est, par ailleurs, versée au ROBVQ. L'aide annuelle du gouvernement pour appuyer le développement de la gestion de l'eau par bassin versant est donc de 2 215 000 \$.

Selon le plan de travail proposé par le MDDEP, l'élaboration d'un plan directeur de l'eau devrait s'échelonner sur une période d'environ 3 ans incluant l'approbation du

ministère concernant la conformité du PDE. En prenant comme point de départ l'année 2003, on devrait s'attendre à ce qu'une majorité d'organismes de bassin versant ait complété son plan directeur de l'eau.

Malgré qu'ils aient la responsabilité d'agir à titre de coordonnateur, les rapports annuels du ROBVQ ne font malheureusement pas mention de l'état d'avancement des plans directeurs de l'eau. Malgré des demandes répétées, il nous a été impossible de rentrer en contact avec la direction du ROBVQ. Nous n'avons pas été en mesure non plus de consulter de documents officiels du MDDEP traçant le bilan de l'avancement des plans directeurs de l'eau.

Les informations amassées¹⁴ nous permettent cependant de dresser le bilan suivant. En juin dernier, 17 OBV seulement avaient terminé l'élaboration du portrait de leur bassin versant, la première étape devant mener à l'élaboration du Plan Directeur de l'Eau. Parmi ceux-ci, uniquement cinq étaient déposés auprès du MDDEP. Selon le MDDEP, en date du 29 octobre 2007, ce dernier a accepté 3 PDE (Conseil de bassin de la rivière Etchemin, Corporation de l'aménagement de la rivière L'Assomption et Conseil de bassin de la rivière Montmorency). Deux PDE sont présentement en traitement (Corporation d'aménagement et de protection de la Sainte-Anne et Bassin Versant Saint-Maurice), alors qu'aucun PDE n'a été refusé. L'ensemble des portraits de l'eau par les bassins versants sont prévus pour être complétés au 31 mars 2008.



2.2 Rôle et implication des municipalités et des MRC dans le mode de gestion actuel

La Politique nationale de l'eau convenait que les outils légaux et réglementaires, ainsi que les programmes et politiques existants ont atteint les limites de leur efficacité pour régler les problèmes de qualité de l'eau. Il fallait donc ajuster les modes d'intervention à tous les niveaux, local, régional et national pour les adapter à l'échelle du bassin versant. Il s'agissait d'un virage déjà préconisé dans d'autres pays et provinces canadiennes.

Il n'en demeure pas moins que les municipalités et les MRC jouent nécessairement un rôle névralgique au sein des organismes de bassin versant. D'abord, à titre de membre et de participant, leurs connaissances territoriales peuvent être un bon appui au travail du comité de bassin versant. Ensuite, en raison de l'ampleur de leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire et, plus particulièrement, vis-à-vis de l'eau dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement. En fonction du PDE, chaque municipalité ou MRC peut proposer des actions à inscrire à ses plans et règlements d'urbanisme ou à son schéma d'aménagement, ou agir à titre de signataire d'un contrat de bassin.

Bien qu'il s'agisse d'une volonté gouvernementale, comme le rappelle le cadre de référence préparé par le MDDEP, le ROBVQ mentionnait devant la CAAAQ que les municipalités et MRC n'ont aucune obligation légale d'intégrer le contenu du plan directeur de l'eau dans la détermination des règles d'aménagement relatives à l'eau.

Cette situation a déjà fait l'objet de débats en 2003 lors de la publication du cadre de référence sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant par le MDDEP. Rappelons ici quelques critiques soulevés par la Fédération Québécoise des Municipalités¹⁵ à l'égard du mode de gestion par bassin versant privilégié au Québec.



La FQM a soulevé qu'il existait une incohérence entre l'approche régionalisée proposée dans le cadre des bassins versants et celle décentralisée aux mains des élus municipaux par le biais de la responsabilité d'aménagement du territoire. Pour eux : « *Il y a là une incohérence qu'il faut corriger dès le départ, au risque d'accuser un recul sur des années de gestion décentralisée d'aménagement du territoire.* »¹⁶

Les élus municipaux critiquent aussi qu'aucune consultation des MRC et des municipalités n'est prévue en cours d'élaboration du PDE et que l'on ne peut considérer la présence d'un ou de quelques élus municipaux au comité de bassin comme une consultation du conseil des maires de la MRC ou du conseil de la municipalité concernée.

L'extrait qui suit en dit long sur les craintes du milieu municipal face au mode de gestion par bassin versant et peut expliquer certaines difficultés de coordination vécues actuellement :

« C'est dans une troisième étape, par le biais d'un contrat de bassin versant, que les MRC et les municipalités seront interpellées pour signer un contrat par lequel elles devront s'engager à réaliser des actions préalablement, soit après trois consultations publiques et l'approbation ministérielle réalisée en concertation avec les ministères concernés. Cela en dit long sur le pouvoir de négociation qu'auront, dans les faits, les MRC relativement au contrat de bassin ! On peut sans doute appréhender que les MRC qui seront en désaccord avec les actions proposées se verront contraintes de les intégrer au schéma d'aménagement par le mécanisme des orientations gouvernementales ou, plus drastiquement, par le biais d'une modification à la LAU. »¹⁷

« Comment imaginer que les élus municipaux pourront accepter de financer des organismes qui ne relèvent pas de leur niveau de responsabilité et dont les travaux viendront orienter des décisions qui relèvent de leur autorité ? Il est illusoire également de penser que les MRC accepteront de se voir dicter des décisions par des instances non imputables. C'est une question de cohérence et de respect de la démocratie locale. »¹⁸



Cette critique du monde municipal découle directement du mode d'organisation de la gestion de l'eau par bassin versant privilégié au Québec. En fait, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant demeure un concept très large, chaque pays l'appliquant en l'adaptant selon la nature et l'intensité des problèmes liés à l'eau, les ressources humaines et financières, les capacités institutionnelles, les forces et les caractéristiques relatives des acteurs de l'eau, le paysage culturel et politique ainsi que les conditions naturelles qui lui sont propres.¹⁹

Un regard à l'extérieur du Québec permet de constater qu'il existe différentes formules d'intégration de la gestion de l'eau par bassin versant.

2.3 La gestion de l'eau par bassin versant ailleurs qu'au Québec

La politique nationale de l'eau mentionne que l'Ontario, les États-Unis, l'Europe, le Mexique, le Brésil, le Chili sont notamment des milieux où la gestion par bassin versant est mise en œuvre. Ayant toute la similitude de placer l'échelle du bassin versant comme territoire d'intervention, on y constate de grandes différences quant à l'opérationnalisation de ce mode de gestion.

En France, le territoire est divisé en 6 grands bassins versants et que la gestion de ceux-ci est confiée à des *Agences de l'eau*. Ces agences découlent de la loi No. 64-1245 relatives au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution de 1964. Elles sont des organismes décentralisés placées sous la tutelle du ministère de l'environnement français. Les agences ont le pouvoir de percevoir et d'établir des redevances aux prélèvements d'eau et à la détérioration de la qualité des milieux, ce qui diffère des organismes de bassins versants du Québec. Les agences de l'eau sont administrées par un conseil d'administration dont le président est nommé par décret. En outre, elles peuvent soumettre des subventions aux collectivités locales, à l'activité industrielle et aux agriculteurs pour des fins de travaux d'intérêt commun. Elles mettent également en place des comités de bassin.



La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a créé 2 nouveaux outils de planification : le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux).

Les comités de bassin sont chargés, entre autres, d'élaborer et produire un schéma directeur d'aménagement et de gestions des eaux (SDAGE). Il guide, par la suite, la réalisation du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), à l'échelle locale. Ces comités regroupent les collectivités territoriales, les usagers de l'eau et les services de l'État. Le public est convié à participer par consultation publique.

Le SDAGE fixe, pour chaque bassin hydrographique métropolitain, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général

et dans le respect des principes de la loi sur l'eau.

Comparativement au plan directeur de l'eau du Québec, le SDAGE n'est pas uniquement un document d'orientation, parce que c'est un document dont la portée juridique est réelle : « *C'est toute la politique de l'eau de cette fin de siècle et pour les 15 ans à venir qui est sur la balance. Les collectivités, les départements, les régions, l'État et ses établissements publics ne pourront aménager leur territoire, imaginer de grands travaux, sans tenir compte de la référence que constitue le SDAGE. Il s'impose aux décisions de l'État en matière de police des eaux, notamment des déclarations d'autorisations administratives (rejets, urbanisme...); de même qu'il s'impose aux décisions des collectivités, établissements publics ou autres usagers en matière de programme pour l'eau* ». ²⁰

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a opté pour des moyens d'intervention basés sur un soutien financier et technique accordé à des structures locales, plutôt que sur des moyens d'intervention basés sur un soutien financier et technique accordé à des structures administratives gouvernementales. Sans exclure le recours aux outils légaux et organisationnels, ils ont choisi une approche qui repose sur la mobilisation des ressources et des acteurs existants, dans le respect de leurs mandats autour d'un principe central : la coordination à l'échelle du bassin versant.



Il faut dire que les prémisses de la gestion par bassin versant remontent dès 1890, alors que la gestion de l'eau par bassin versant est soulevée par la *U.S Inland Waterways Commission*. Celle-ci rapporte au gouvernement l'idée que chaque rivière doit être traitée dans sa globalité, de la source à l'embouchure. Au fil des décennies, l'approche par bassin versant s'est développée en lien avec la pollution des cours d'eau qui devient un enjeu environnemental important aux États-Unis pendant le 20e siècle. Déjà, dans les années 80, le gouvernement américain dit préférer la gestion par bassin versant aux interventions du cas par cas. Il faut comprendre que cette prise de conscience vient du fait que les problèmes des bassins versants aux États-Unis passent aussi par des enjeux qui peuvent différer en certains points de ceux du Québec. Pensons notamment dans l'Ouest américain, à l'enjeu de l'assèchement et

de la pénurie d'eau qui est un débat de tous les jours. Les problèmes reliés aux ouragans (ex : Katarina) sont aussi un bel exemple d'enjeux qui diffèrent.

Les démarches pour une gestion intégrée peuvent être faites à une échelle locale, régionale et même au plan de l'État et, le tout, sur une base volontaire. La force de cette approche est que ce type d'action volontaire est étroitement encadré par le gouvernement fédéral. En effet, dès qu'un intervenant, organisme, association, groupe de citoyen désireux de réaliser une démarche conduisant à une gestion intégrée de bassin versant, il peut bénéficier d'outils développés par la USEPA (L'agence de protection de l'environnement). La USEPA est une agence fédérale, comme la *Watershed Protection : A Statewide Approach* et la *Watershed Protection : A Project Focus*, qui sont des guides décrivant la mise en œuvre de projets de gestion des bassins versants spécifiques. Il est possible, également, d'avoir de la formation en ayant des ressources documentaires à disposition et la possibilité d'avoir des cours dans quelques universités américaines. Le financement est généralement assuré par le gouvernement fédéral. Pour preuve, en l'an 2000, le budget des programmes de gestion de l'eau s'échelonnait à 2.2 milliards de dollars américains.

En Ontario, la gestion de l'eau par bassin versant s'effectue à l'intérieur d'organismes ayant pour nom « Conservation Authority » qui regroupent des municipalités entre elles. Ils ont pour mission de mettre sur pied et de réaliser un programme pour la conservation, la restauration, le développement et la gestion des ressources naturelles des bassins versants. La mise en place des « Conservation Authority » remonte à la Conservation Authorities Act de 1946. Les principes directeurs en sont les suivants. D'abord, l'initiative de former une Conservation Authority doit venir de la population locale (municipalités). Ensuite, la meilleure échelle pour gérer est celle du bassin versant. Finalement, le gouvernement de l'Ontario doit soutenir techniquement et financièrement ces organisations. Nous sommes en attente d'une réponse sur le montant accordé par le gouvernement ontarien à cette structure. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement leur confie la gestion de certains programmes, dont la protection des sources d'eau potable, le contrôle des inondations et la délivrance de certains permis.²¹



3. Discussion

Comparativement à l'exemple de la France ou de l'Ontario, le Québec a choisi d'étendre graduellement la gestion intégrée de l'eau par bassin versant à l'ensemble de son territoire. Les bassins versant prioritaires ont été choisis en tenant compte de l'importance des problématiques environnementales observées, mais également en fonction de la présence d'un organisme de bassin versant établi de manière volontaire ou encore du degré d'engagement des acteurs locaux et régionaux.²²

En vertu du mode d'organisation des bassins versants retenu par le Québec, les OBV n'ont pour le moment aucun pouvoir légal et ne gèrent aucun programme gouvernemental, ce qui les distingue de la formule française, ontarienne ou américaine.

Dans une récente entrevue, le premier vice-président du ROBVG, M. Jean-Paul Raiche, soulevait que « ça prendrait une loi pour donner une assise solide aux plans directeurs de l'eau » :

« Actuellement, les partenaires des OBV travaillent sur une base volontaire, ce qui a certainement des vertus pour augmenter la conscience de tous les acteurs d'un bassin par rapport à leur responsabilité à l'égard de l'eau. Mais qu'arrivera-t-il quand on dépassera la phase de caractérisation et de diagnostic des plans directeurs pour entrer dans les questions litigieuses de conflits d'usages. »²³



Ce qui fait dire au monde municipal, tel que l'a mentionné la FQM devant la CAAAQ, que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant devrait être ramenée au sein des MRC. Pour respecter l'échelle du bassin versant, la FQM propose la mise en place de commissions conjointes d'aménagement déjà prévue à la LAU, sous laquelle travaillerait un comité consultatif de bassin dont la composition ressemblerait à celle des OBV actuels et qui aurait pour mandat d'élaborer un projet de plan directeur de l'eau, qui devrait ensuite être entériné par les MRC concernées et ensuite approuvé par le gouvernement du Québec : « Dans l'éventualité où des MRC seraient en désaccord avec des éléments du plan, la commission conjointe d'aménagement

pourrait prendre le relais pour assurer la concertation des élus, en collaboration avec le comité consultatif de bassin. »²⁴

Dans les faits, deux questions méritent d'être posées. La première s'éloigne quelque peu de ce mandat visant à évaluer les liens entre la gestion de l'eau par bassin versant et l'aménagement du territoire, mais mérite tout de même d'être soulevée.

Car, avant de penser à une meilleure intégration, sous une forme ou une autre, de la gestion par bassin versant à l'aménagement du territoire, comment peut-on accélérer le pas pour la réalisation des portraits de l'eau et des PDE ?

Dans une analyse de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec, le Centre universitaire de formation en environnement de l'Université de Sherbrooke concluait que l'analyse des causes démontre que le sous financement des organismes de bassin versant a des impacts majeurs sur la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau au Québec.²⁵

Selon le MDDEP, la problématique d'algues bleues vécue au cours de l'été 2007 a entraîné une prise de conscience plus grande de l'ensemble des acteurs envers l'approche par bassin versant, mais les moyens actuels ne permettent pas d'offrir un soutien financier plus important aux OBV ou d'en soutenir de nouveaux.



Outre la problématique de financement, celle de l'imputabilité des OBV mérite d'être soulevée. En effet, les OBV sont des organismes qui regroupent différents acteurs sur une base volontaire. Si les élus critiquent le fait que d'inclure quelques élus à la table de concertation ne permet pas d'engager l'ensemble du conseil des maires, il en va de même pour l'ensemble des autres acteurs. Certes, un processus minimal de reddition de compte existe envers le MDDEP, mais comment expliquer les difficultés d'entrer en contact avec le ROBVQ dans le cadre de ce mandat, pourtant l'organisme coordonnateur, et d'obtenir les informations sur l'état d'avancement des PDE et leur approbation par le MDDEP ? En bout de piste, quelle est l'obligation de résultat d'une telle formule dont les retards dans l'élaboration des plans directeurs de l'eau sont frappants ?

Le seconde question se rapporte davantage au mandat : doit-on modifier les liens actuels entre la gestion par bassin versant et l'aménagement du territoire, dans un sens ou dans l'autre? Et comment le tout viendra-t-il affecter le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois ?

Il faut reconnaître l'existence de plusieurs similitudes entre le PDE et le schéma d'aménagement et de développement (SAD) :

- Il s'agit tous deux de document de planification et d'orientation
- Leur contenu est guidé par un document gouvernemental (le cadre de référence pour le PDE et les orientations gouvernementales pour le SAD)
- Leur application nécessite une approbation gouvernementale
- Chacun d'eux possède son moyen de mise en œuvre (contrat de bassin dans le cadre du PDE et réglementation d'urbanisme dans le cadre du SAD)
- Ils peuvent porter sur des enjeux communs (usages de la ressource eau, protection de l'alimentation en eau potable, protection des milieux humides et des zones riveraines ou autres milieux à valeur écologique, contrôle de la pollution diffuse et ponctuelle, développement d'activités récréotouristiques, etc.)



La principale différence entre un PDE et un SAD réside dans le fait que le PDE demeure un document politique qui ne possède qu'une force d'orientation, alors que le SAD, en fonction de la LAU, possède une force légale.

C'est d'ailleurs pourquoi nous avons constaté que la Politique Nationale de l'Eau insiste beaucoup sur l'implication des MRC et l'intégration, dans leur schéma ou réglementation, du contenu des plans directeurs de l'eau. Il faut comprendre que les actions des élus municipaux sur le territoire peuvent avoir des répercussions directs

sur les ressources en eau, au point de vue de l'aménagement du territoire, des infrastructures municipales et industrielles ou du développement économique.

Par exemple, la construction d'un parc résidentiel risque de faire augmenter l'imperméabilisation du sol, laissant écouler la pluie vers les cours d'eau, causant des crues d'eau et l'érosion des berges. Avec la participation des MRC et des municipalités concernées, on augmente ainsi les chances d'une plus grande sensibilisation à la ressource en eau dans un organisme de bassin versant. Par contre, la mise en application ne semble pas si évidente, étant donné que la limite d'une MRC ou d'une municipalité ne coïncide pas nécessairement avec les limites naturelles d'un bassin versant. Des problèmes administratifs peuvent surgir, rendant la gestion du bassin versant un peu plus compliqué. Ce qui est contrôlé en amont ne l'est pas nécessairement en aval. Il s'agit ici d'une problématique de coordination des actions reliées à la gestion des bassins versants. En fait, l'un des enjeux principal d'un organisme de bassin versant est de réussir à convaincre tous les élus municipaux à considérer davantage le bassin versant lorsqu'ils prennent des décisions concernant l'aménagement du territoire.

Il demeure prématuré dans le cadre de ce mandat d'avoir une opinion finale sur l'intégration des organismes de bassins versants au sein des MRC, un peu à l'image de l'exemple ontarien.

Certes, les élus municipaux ont un rôle capital à jouer dans le succès de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, puisque leurs décisions se répercutent sur les ressources en eau de multiples façons. Par contre, comme le rappellent certains analystes :

« Ainsi, face à des problématiques cruciales qui préoccupent leur propres résidents, les élus municipaux peuvent parfois choisir d'ignorer des problèmes qui ont lieu en aval ou qui sont relativement complexes pour se concentrer sur des problèmes locaux ou sur des problèmes dont les solutions sont évidentes. »²⁶

De plus, il faut rappeler que les règlements d'urbanisme des municipalités et des MRC demeurent réduits aux pouvoirs de permettre, restreindre ou prohiber des usages du sol et des constructions dans certaines parties du territoire, ce qui ne constitue qu'un élément d'un plan directeur de l'eau. D'autres objectifs en terme de concertation des acteurs et de coordination sont placés au sein des organismes de bassin versant que leur caractère apolitique actuel favorise.

Nous considérons qu'il pourrait être exigé aux MRC, dans le cadre de la révision de leur schéma d'aménagement, qu'elles prennent en considération le contenu du PDE. La MRC devrait, alors, soit intégrer les mesures du PDE relevant de sa compétence, ou encore justifier sa volonté de ne pas intégrer certaines dispositions, le tout devenant un élément d'examen du MAMR dans son évaluation de conformité. Prenons l'exemple de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables dont l'application et les modifications relèvent aux MRC. Pourquoi ne pas prévoir que les orientations prévues au PDE, qui auront d'ailleurs fait l'évaluation par le MDDEP, ne puissent influencer directement le contenu du règlement géré par les MRC, ou à tout le moins, que si les MRC ne souhaitent pas appliquer les normes prévues, qu'elles doivent en justifier les causes au gouvernement dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement?



4. Conclusion

L'utilisation accrue des terres agricoles modifie l'hydrologie naturelle des bassins versants, ce qui peut se répercuter sur la disponibilité relative de l'eau, et dans certains cas, sur sa qualité. Étant donné l'étendue du territoire d'un bassin versant, les impacts sur le milieu agricole peuvent être à grande échelle. Pensons à la protection des bandes riveraines de certaines rivières qui servent d'alimentation en eau potable et ses affluents.

Puisqu'à court et moyen terme, il faudra nécessairement trouver un meilleur arrimage entre la formule du bassin versant et celle de l'aménagement du territoire, il apparaît, en lien avec les réflexions actuelles de la CAAAQ sur la gestion du territoire agricole, qu'on pourrait imaginer que l'OBV soit un organisme participant à l'élaboration du plan de développement de la zone agricole. Ceci lui permettrait d'introduire ses objectifs de

protection de l'eau au plan de développement, tout en laissant l'opportunité aux MRC de convenir des dispositions finales. Cette relation semble d'autant plus pertinente dans le cas où les plans de développement de la zone agricole évoluent vers la multifonctionnalité.

Avec l'orientation prise par le gouvernement du Québec au sujet du développement durable, il apparaît nécessaire de lier le plan de développement de la zone agricole à une dimension environnementale. Comme il existe plusieurs points communs entre la gestion de l'eau par bassin versant et le développement durable, la contribution du bassin doit pouvoir influencer plus directement qu'actuellement l'aménagement du territoire et notamment le plan de développement de la zone agricole préconisé dans le rapport d'évaluation de juillet dernier.

PAYSAGE AGRICOLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Rappel de l'enjeu soulevé

Dans son document de consultation, la CAAAQ énonçait le lien existant entre l'agriculture et le paysage :

« L'agriculture est l'assise territoriale de la ruralité québécoise. Par définition, elle est le premier et le plus stable des facteurs d'occupation dynamique du territoire. Elle contribue largement à façonner son paysage et à développer son économie. »²⁷

Le cadre des audiences de la commission a été l'occasion d'approfondir les liens entre l'agriculture et le paysage. De plus en plus, la notion de paysage agricole est interpellée dans l'analyse de l'évolution des entreprises agricoles et de l'aménagement du territoire.²⁸ Les mandats de recherche précédents ont aussi démontré que le paysage agricole est une composante d'une approche multifonctionnelle de l'agriculture ou du territoire.²⁹

Il n'en demeure pas moins qu'alors qu'au Québec, la notion de paysage est encore principalement au stade des préoccupations, plusieurs mesures de protection et de mise en valeur du paysage existent en Europe ou aux États-Unis.

Le portrait de la situation cherchera, dans un premier temps, à approfondir les liens entre l'agriculture et le paysage, pour ensuite dresser la liste des principales interventions paysagères prévues au Québec en relation avec l'agriculture. Nous documenterons, ensuite, des exemples présents en France et aux États-unis, pour en arriver à discuter des perspectives d'introduction de la notion de paysage agricole pour l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, et plus particulièrement, dans le cadre du renouveau de la gestion du territoire agricole tel que proposé dans le rapport d'évaluation de juillet dernier.

2. Portrait de la situation

2.1 Principaux liens entre paysage et agriculture

Le paysage est à la fois le résultat et la reconnaissance des occupations successives du territoire. La gestion des paysages fait cependant appel à une conception élargie qui intègre non seulement les caractéristiques physiques d'un territoire, mais également l'interaction entre l'activité humaine et l'environnement.

Bien au-delà de sa seule fonction de production, l'agriculture et son évolution ont façonné le paysage agricole québécois. Pensons à des endroits de renom comme la région de Charlevoix, des Cantons de l'Est ou du Bas-Saint-Laurent, qui n'auraient certainement par le même attrait sans la présence d'une certaine agriculture.

« Pour les urbains et les ruraux non agriculteurs, le paysage est un lien privilégié avec l'agriculture. C'est à travers lui que la très vaste majorité de la population pourra de nouveau prendre contact avec la base de son alimentation, établir des rapports de confiance avec les pratiques et apprécier l'agriculture dans son ensemble. »³⁰



Par contre, les transformations des modes de production ont aussi entraîné l'abandon de nombreuses terres et l'apparition de friches, ou encore, ont favorisé la monoculture et la disparition des haies et des bosquets, de même que le redressement des cours d'eau³¹.

Il ressort que l'évolution des activités agricoles a marqué celle du paysage rural. Les principaux facteurs d'influence sur le paysage agricole sont le nombre d'entreprises agricoles dans un milieu, les types de culture des sols et les pratiques agro-environnementales.

Les travaux de la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal (CEPUM), déposés à la CAAAQ, font état des liens intrinsèques entre le paysage et l'agriculture.

Le travail de caractérisation réalisé par la CEPUM contrastait le territoire agricole et le paysage agricole en trois types pour lesquels des actions distinctes devaient être posées : les zones de déprise agricole où les entreprises agricoles et la culture des terres sont en déclin, les zones d'intensification agricole marquées au contraire par une intensification de l'utilisation des sols et où l'agriculture s'est maintenue ou a été en expansion, puis, finalement, les zones périurbaines où l'expansion urbaine empiète et menace les terres agricoles adjacentes.

Dans les zones qualifiées de déprises, la principale menace à la qualité des paysages est la disparition même de l'activité agricole. L'enjeu y est donc le maintien des activités agricoles.

Dans les zones d'intensification agricole, les enjeux de paysages tiennent à leur requalification de façon à assurer la prise en compte des attentes des populations de moins en moins agricoles, et de manière ultime, à assurer le maintien et le dynamisme des communautés rurales. En matière d'agriculture, il s'agira donc d'actualiser les pratiques agricoles en fonction des nouvelles réalités et valeurs qui animent les populations.

Dans les zones périurbaines, les enjeux sont d'y maintenir le territoire agricole et d'y redynamiser l'activité agricole pour, notamment, profiter de la présence de ces territoires pour rapprocher l'urbain de l'agricole.

Une telle caractérisation du territoire interpelle directement les différents programmes et politiques gouvernementaux, de même que la gestion du territoire agricole.

Ainsi, face aux nouveaux enjeux économiques qui frappent l'agriculture et les nouvelles exigences de la société pour un cadre de vie de qualité, ou pour de nouveaux usages des territoires ruraux, l'agriculture est interpellée à différents niveaux dans son rôle de gestionnaire de l'espace rural et des paysages :

« Le paysage constitue également un atout pour améliorer les systèmes de production et notamment pour y intégrer les dimensions visuelles et expérientielles que les différentes pratiques agricoles sont susceptibles de générer. »³²

2.2 Outils d'aménagement en gestion des paysages au Québec

Les préoccupations grandissantes envers l'évolution et la protection des paysages, et notamment des paysages agricoles en milieu rural, trouvent de plus en plus d'expression au sein des différents outils de planification et d'aménagement mis à profit par le gouvernement.

2.2.1 La Charte du paysage québécois

Le Conseil du paysage québécois (CPQ), un organisme voué à la protection et à la mise en valeur du paysage québécois, a entrepris, il y a quelques années, une démarche d'élaboration et de promotion d'une Charte du paysage québécois. La Charte est un outil favorable à la concertation des diverses actions en vue de la création de paysages de qualité dans une perspective de développement durable des régions du Québec. Elle représente un contrat dont les signataires s'engagent à respecter les principes et à adopter des pratiques d'intervention assurant la protection et la mise en valeur du paysage partout sur le territoire.



C'est ainsi qu'en janvier 2000, la Charte du paysage québécois a été publiée par le biais du CPQ. Cette Charte existe, en fait, pour maximiser la reconnaissance du paysage en tant que bien collectif. Elle se veut un outil d'aide à la décision pour les communautés métropolitaines, les MRC, les municipalités, les ministères ainsi que les citoyens d'un territoire particulier. Elle aide à la prise de conscience et sert à contrer la banalisation des paysages du Québec. Elle découle essentiellement du fait que, dans les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme, la notion de paysage ne soit pas inscrite comme chapitre proprement dit. Même chose au plan de la Loi sur les biens culturels qui reconnaît les arrondissements historiques, classes ou sites des bâtiments, des sites archéologiques, des sites historiques, des sites du patrimoine afin de les protéger, mais oublie la notion de paysage.

Parmi les points d'intérêt de la Charte et du CPQ en lien avec l'agriculture, nous y retrouvons³³ :

- l'écologie, l'aménagement et la protection des paysages : la gestion par bassins versants, les guides d'intervention, les pratiques sylvicoles ;
- Les paysages et la biodiversité : la gestion des paysages et la protection des espèces en milieu agricole, forestier, urbain et naturel ;
- Les paysages du littoral : le paysage fluvial, les îles et l'aménagement des rives.

Parmi les organismes agricoles ayant souscrits aux objectifs de la Charte se retrouvent l'Ordre des agronomes du Québec, qui précise toutefois que les interventions des agronomes doivent se faire dans le respect des lois professionnelles et que ces dernières auront en tout temps préséance sur les principes de la Charte.

Une charte de paysage, c'est d'abord et avant tout une démarche volontaire. Bien peu d'exemples d'application de la Charte existent à l'échelle de l'aménagement du territoire. Des initiatives intéressantes portées à notre attention sont celles de la MRC de Lotbinière et celle des paysages estriens réalisées en collaboration avec la Conférence régionale des élus de l'Estrie et Tourisme Cantons-de-l'Est.

Dans les deux cas, les chartes reposent sur un ensemble de valeurs, de principes et d'engagements que partageront élus, municipalités, ministères, entreprises privées, organismes et citoyens, dont les actions ont un impact sur le paysage. Ces chartes ne constituent pas un outil de législation ou de réglementation municipale, et ne doivent pas être perçues comme une contrainte au développement, mais plutôt comme une démarche volontaire pouvant aider les intervenants du milieu à faire en sorte que le paysage soit pris en considération lors de toute intervention dans le milieu.

La charte de la MRC de Lotbinière ou celle des Paysages estriens sont donc davantage des outils de promotion et d'informations sur le paysage de la région, plutôt qu'un document d'aménagement du territoire ou de gestion du territoire agricole à proprement dit.

2.2.2 Le PIIA : Plan d'implantation et d'intégration architectural

Un autre outil existant en aménagement du territoire agricole est le Plan d'Implantation et d'Intégration Architectural (PIIA), dont les pouvoirs habilitant se trouvent aux articles 145.15 à 145.20.1 de la LAU³⁴. Avec le PIIA, des mesures sont établies afin que on ne construise ou aménage pas n'importe quoi n'importe où :

« Le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) permet d'optimiser la réalisation d'une intervention pour tenir compte de particularités du site et qu'elle s'insère le mieux possible dans son milieu. Cet outil permet à une municipalité de compléter sa réglementation d'urbanisme avec des objectifs et des critères d'ordre qualitatif qui peuvent difficilement être exprimés par des normes ou des règles habituelles en matière de zonage, de lotissement ou de construction. »³⁵



Cet outil permet également d'élargir les pouvoirs accordés en vertu de la Loi sur les biens culturels, dont vous ferons mention un peu plus bas, permettant de mettre des conditions à la délivrance d'un permis de construction à un bâtiment ou à une zone d'intérêt particulier. Il s'agit, en fait, d'une condition supplémentaire à la délivrance d'un permis de construction. Cela dit, il faut comprendre que ce type d'outils est beaucoup plus destiné à l'élément architectural d'un bâtiment en fonction d'un paysage.

Toujours selon les orientations gouvernementales en matière d'aménagement et de protection du territoire et des activités agricoles de 2001, le règlement sur les PIIA permet au conseil d'une municipalité, dotée d'un comité consultatif d'urbanisme, d'assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou de certificats d'autorisation ou d'occupation, à l'approbation de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains ou aux travaux qui y sont reliés.

Cet outil pourrait être utilisé en zone agricole pour favoriser l'intégration de nouvelles constructions agricoles dans certains secteurs sensibles. Par exemple, lors de l'implantation d'un bâtiment d'élevage ou d'un ouvrage d'entreposage des fumiers près d'un site patrimonial, une municipalité pourrait chercher à amoindrir l'impact visuel par le choix d'un emplacement approprié sur le site d'élevage, par l'utilisation d'écrans végétaux, par l'aménagement du terrain autour de l'ouvrage, etc.

Le gouvernement demande à la MRC de préciser, dans son schéma d'aménagement révisé, qu'un règlement sur les PIIA ne soit utilisé, en aucun cas, pour interdire un usage agricole ou pour contrôler le développement des entreprises agricoles. Par exemple, un règlement sur les PIIA ne pourra contenir de dispositions concernant la gestion des élevages ou des objets visés par le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*.

Le texte des orientations gouvernementales sur les PIIA doit cependant désormais être interpréter en tenant compte du jugement de la Cour d'appel dans le cas de Laverlochère et de la décision de la Cour suprême du Canada.

2.2.3 Les aires de protection de paysage humanisé



La loi québécoise sur la conservation du patrimoine naturel définit la notion de paysage humanisé :

« Une aire constituée à des fins de protection de la biodiversité d'un territoire habité, terrestre ou aquatique, dont le paysage et ses composantes naturelles ont été façonnés au fil du temps par des activités humaines en harmonie avec la nature et présentent des qualités intrinsèques remarquables dont la conservation dépend fortement de la poursuite des pratiques qui en sont à l'origine »³⁶

Les paysages humanisés, souvent évoqués propices à une telle protection, sont entre autres ceux rattachés à la gestion agricole, faunique, paysagère, conservatoire, infrastructurelle, architecturale et culturelle durable.

Dans un paysage humanisé, le statut de protection se limite à l'interdiction de certaines activités dans l'aire de protection afin de permettre la conservation du paysage en question. En fait, on est loin d'un statut de réserve écologique ou de biodiversité qui découle de la même loi. La gestion de ces aires de protection est effectuée, selon la loi, par une autorité municipale (MRC ou municipalité) et selon une convention de protection signée avec le gouvernement. Bien que déjà en place en France, le paysage humanisé est à un stade embryonnaire au Québec.

2.2.4 La Loi sur les biens culturels

Même si son objet ne vise pas directement l'agriculture ou le territoire agricole, il convient de rappeler l'existence de la Loi sur les biens culturels. Tel que définit dans la loi, un bien culturel peut être une oeuvre d'art, un bien historique, un monument ou un site historique, un bien ou un site archéologique, une oeuvre cinématographique, audio-visuelle, photographique, radiophonique ou télévisuelle.

La particularité de cette loi est qu'elle prévoit sa préséance sur les règles d'aménagement du territoire ou règlement municipal :« *Sous réserve des articles 158 à 165 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), les articles 18, 31, 48, 49 et 50 de la présente loi s'appliquent malgré toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale ou de lettres patentes d'une municipalité.* »³⁷



2.3 Expériences étrangères en gestion des paysages

Plusieurs États américains et pays européens ont développé un cadre d'intervention pour intégrer la protection des paysages à l'intérieur de leur aménagement du territoire. Voici quelques exemples tirés de recherches documentaires et d'une étude réalisée par le Ministère des Affaires Municipales et des Régions de 2006.³⁸

2.3.1 Des expériences américaines

Pour ce qui est des États-Unis, une étude a examiné la situation prévalant au niveau fédéral ainsi que dans neuf états reconnus pour la qualité de leurs paysages, ou pour leurs interventions significatives en matière d'aménagement : Californie, Maine, Maryland, New-Jersey, Oregon, Rhode Island, Vermont, l'état de Washington et du Wisconsin.

L'étude a permis de tirer trois constats. Premièrement, il n'existe pas de législation concernant spécifiquement ou exclusivement la notion de paysage ; le plus souvent, le paysage est traité de façon sectorielle. Deuxièmement, bien que les gouvernements d'états aient des interventions en matière de protection des paysages, les organismes privés et sans but lucratif sont également très actifs. Finalement, en matière de protection des paysages, les gouvernements d'états américains jouent souvent un rôle d'accompagnement des municipalités ; ils leur proposent différents outils de protection et de mise en valeur du paysage.

L'État de Washington met l'accent sur la préservation des paysages ruraux. Il exige que les plans d'aménagement des communautés identifient les territoires ruraux à protéger. Il demande à ce que les zones tampons nécessaires à leur protection soient délimitées, et que des politiques de préservation du caractère rural soient adaptées. Les communautés doivent même élaborer une stratégie d'acquisition des espaces ruraux présentant une valeur esthétique importante. Pour accompagner le travail des municipalités, un guide visant la protection des milieux ruraux et de leur paysage a été publié par l'État de Washington.

L'État du Maine encourage également les municipalités à préserver les paysages ruraux en mettant à leur disposition un guide intitulé *Saving Maine's farmland, a collaborative action plan*. Il propose plusieurs mesures et outils pour préserver les fermes traditionnelles et les paysages ruraux en sensibilisant les résidents des milieux ruraux à l'importance de l'agriculture dans le paysage, en offrant des incitatifs fiscaux aux propriétaires agricoles pour l'apport de leurs installations (champs, bâtiment de

ferme) dans le paysage rural, de même qu'en encourageant les collaborations entre les municipalités pour assurer une transition harmonieuse entre les territoires ruraux contigus. Ce guide vise également la protection des territoires agricoles. L'État du Maine a aussi lancé un programme d'acquisition de terrains en réponse à la problématique de morcellement du territoire en raison de la vente massive d'exploitations agricoles : *The land for Maine's future program : increasing the return on a sound public investment.*

L'État du Vermont aux États-Unis a été le premier territoire en Amérique du Nord à avoir intégré la notion de paysage dans un cadre législatif. En effet, depuis 1970, l'adoption du *Vermont Land Use Regulatory Act (Act 250)* est venu régir l'implantation de grands projets ayant un impact sur le paysage ou l'environnement en bordure des routes ainsi que l'affichage. Cette loi impose une évaluation des projets sur le paysage effectuée par une commission de préservation du paysage (Scenery Preservation Council). L'approche privilégiée au Vermont en est donc une de préservation des paysages le long des axes routiers. Pour l'année fiscale 2004, un budget de 3,5 millions de dollar US a été utilisé pour faire l'acquisition de sites d'intérêts et pour améliorer l'aménagement paysager de différents espaces.



2.3.2 Des expériences européennes

En France, le paysage est protégé par un cadre juridique spécifique au niveau national et par divers outils d'encadrement mis à la disposition des autorités locales.

La Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages constitue le principal outil législatif français dont l'adoption remonte à 1993. Cette loi donne le droit à l'État, de concert avec les autorités territoriales, d'identifier les territoires dont le paysage est remarquable et de déterminer des directives fixant les orientations et les mesures de protection des paysages.

Les documents d'urbanisme doivent être mis à jour pour prendre en considération ces directives. D'ailleurs, en mai 1994, le Code d'urbanisme français a été mis à jour afin que le volet paysager soit pris en compte lors de l'émission du permis de construire.

La loi sur les territoires ruraux du 23 février 2005 réaffirme le rôle de l'agriculture dans l'entretien et la gestion des paysages édictée en 1999. Des règles et mesures particulières concernant le paysage ont été précisées dans les domaines suivants :

- **Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains.** La loi sur le développement des territoires ruraux donne la possibilité aux départements de définir, en accord avec les communes, des périmètres de protection d'espaces agricoles et naturels périurbains, dans lesquels il leur est possible de faire jouer un droit de préemption pour l'acquisition des terres, de façon à limiter l'étalement urbain. Le rôle paysager de ces zones est explicitement cité dans l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Les SAFER peuvent, également, exercer leur droit de préemption à des fins de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement. Les zones agricoles protégées, les ZAP (Art L. 122-2 du code rural), créées par la loi d'orientation agricole de 1999, sont des outils de protection de la destination agricole des terres plus puissants que le classement agricole classique inscrit dans les PLU. Ces outils peuvent être utiles pour protéger un paysage agricole particulièrement important pour une commune. Les producteurs bénéficiant d'une AOC peuvent notamment être concernés par cette procédure.

- **L'aménagement foncier** : les procédures d'aménagement foncier, modernisées par la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, ont pour objectif de favoriser le regroupement des parcelles, la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire. Leur rôle dans la protection et la création de nouveaux paysages y est reconnu. L'étude préalable d'aménagement foncier comprend, depuis la loi paysage de 1993, un volet paysager qui permet de détecter les structures paysagères importantes à protéger, et de faire des propositions pour une bonne gestion paysagère du site. Les communes ont le droit de prélever, moyennant indemnités, jusqu'à 2% de la surface concernée par l'aménagement foncier pour réaliser des projets collectifs dont la conception peut améliorer la qualité paysagère du site.

- **Les associations foncières pastorales** sont, parmi toutes les associations syndicales de propriétaires, celles qui sont le plus utilisées pour des objectifs

paysagers. Elles permettent, notamment, de rouvrir l'espace dans les zones de moyenne montagne, là où le parcellaire traditionnel, extrêmement morcelé, empêche les propriétaires isolés d'en assurer une gestion rentable. Les communes peuvent impulser la création de telles associations ou y participer quand elles disposent de terrains communaux.

- **Les mesures agro-environnementales.** Des contrats peuvent être passés entre la DDAF et les agriculteurs pour les aider à mettre en oeuvre des actions particulières en faveur, notamment, de la protection, de la création ou de la bonne gestion d'éléments particuliers du paysage, que ce soit d'éléments fixes (haies, arbres d'alignements, murets, mares, chemins...), ou de types de cultures particuliers (prairies permanentes, arbres de haut jet...). Un travail étroit entre agriculteurs et élus permet de définir des mesures et des principes de localisation de ces mesures bien adaptés aux enjeux paysagers locaux.

- **La qualité architecturale des bâtiments agricoles.** Les bâtiments agricoles contemporains peuvent avoir un impact important sur les paysages, d'autant plus qu'ils sont généralement sortis du périmètre d'urbanisation. Le plan bâtiment d'élevage, mis en place par le ministère de l'agriculture et de la pêche, prend en compte leur intégration paysagère, et incite à l'utilisation du bois. Lorsque des communes mettent en oeuvre des chartes architecturales et paysagères à l'échelle de leur territoire, des actions particulières peuvent alors être proposées aux agriculteurs pour favoriser l'implication d'architectes ou de paysagistes conseils, venant d'organismes tels que les CAUE ou les parcs naturels régionaux.

- **Les périmètres d'appellations d'origine contrôlée.** Par le type de cultures et les modes de production qu'ils induisent, les périmètres d'appellation d'origine contrôlée constituent un type de zonage important pour la protection des paysages caractéristiques d'une région. Ils jouent un grand rôle dans l'image que donne une profession, mais aussi d'une région d'elle même. Il s'agit d'une vitrine qui doit être protégée, notamment, quand il s'agit de définir des projets d'aménagement ou d'infrastructure, qui peuvent détruire la qualité paysagère du site. C'est pourquoi l'INAO doit être consulté le plus en amont possible lors de ces projets.

À l'image du Québec, la France possède aussi une charte paysagère qui engage les intervenants dans une démarche paysagère qui n'a pas de valeur juridique, mais qui permet d'alimenter les documents d'aménagement et d'urbanismes officiels.

Finalement, en Belgique, la région Wallonne s'est dotée d'outils d'aménagement visant la préservation des paysages depuis le milieu des années 1990. Depuis sa création et principalement depuis ses modifications de 1997, le Code Wallon de l'aménagement du territoire s'attache explicitement aux valeurs esthétiques du territoire, c'est-à-dire aux paysages, de même qu'aux composantes patrimoniales naturelles et construites qu'abritent les paysages ruraux et urbains. Par exemple, dans le cadre des schémas de structure communaux, le législateur prévoit explicitement une analyse de la structure paysagère, de façon à déterminer les zones fragiles et sensibles nécessitant une attention particulière lors de tout aménagement. Ce schéma de structure communale constitue de ce fait un outil légal de gestion des paysages.

3. Discussion

« Chacune de nos pratiques territoriales entraîne une incidence directe sur la valorisation des paysages. Or, nos instruments actuels d'aménagement du territoire évacuent trop facilement les rapports sensibles de notre collectivité à l'égard du territoire. Si certains paysages ont un statut qui favorise leur protection, plusieurs autres sont fragiles et vulnérables »³⁹



Les activités agricoles, de part leur omniprésence sur le territoire rurale se veulent donc interpellées par les préoccupations émergentes en faveur des paysages. Pouvant être perçu comme une contrainte, le paysage peut représenter un atout pour l'agriculture de demain. Pour y parvenir, de nouveaux programmes sont à réfléchir et à mettre en place comme se fut le cas dans les autres pays documentés.

En matière de gestion du territoire agricole, l'expérience récente du cas du développement éolien au Québec peut servir d'exemple d'un moyen concret mis sur pied par le gouvernement pour traiter de la problématique paysagère.

3.1 Le développement de la filière éolienne au Québec

À l'image de la production porcine du début des années 2000, le développement de l'énergie éolienne a causé plusieurs remous dans les municipalités du Québec, suite au récent appel d'offre lancé par Hydro-Québec.

Les craintes du milieu municipal et les protestations citoyennes ont entraîné une vague de modification aux schémas d'aménagement et de développement ou l'adoption de réglementation de contrôle intérimaire (RCI), afin de réduire l'impact des éoliennes sur le paysage. Étant donnée la diversité des réglementations produites et que les orientations gouvernementales en matière d'aménagement ne prévoyaient pas de mesures particulières à l'égard des enjeux de paysage pour l'énergie éolienne, le gouvernement a fait le choix de mieux encadrer et d'accompagner le milieu municipal dans l'adoption de réglementation d'aménagement.

Il faut dire que le développement du potentiel éolien s'inscrit dans la stratégie énergétique du Québec rendue publique en mai 2006, qui mise sur des énergies propres et renouvelables.

Pour favoriser la mise en place de cadres d'aménagement appropriés au développement de l'énergie éolienne et adaptés aux particularités des milieux, le gouvernement a donc adopté un addenda aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement.

Pour y parvenir, il a d'abord élaboré avec l'aide de différents partenaires et ministère, un guide de planification qui a été mis à la disposition des municipalités. On y précise notamment les meilleures techniques de définition des paysages rattachées aux éoliennes. Pas moins de 12 autres documents à caractère technique ont été élaborés et rendus disponibles au monde municipal.

Ce guide technique a par la suite été utilisé dans le cadre de la rédaction, par le MAMR, d'orientations gouvernementales spécifiques en matière d'énergie éolienne.



Ces orientations gouvernementales servent désormais au ministère dans l'évaluation des RCI ou des schémas d'aménagement, encadrant le développement éolien.

Ce document présente les principes qui doivent guider l'action de la MRC pour planifier le développement du potentiel éolien et les attentes du gouvernement à cet égard. Il préconise une démarche d'aménagement concertée et fondée sur la connaissance des particularités du milieu et du potentiel éolien. La démarche proposée s'appuie également sur l'élaboration d'un diagnostic des possibilités et des contraintes à la mise en valeur du potentiel éolien et sur l'élaboration d'un cadre d'aménagement destiné à favoriser un développement durable de cette forme d'énergie.

L'expérience du secteur éolien démontre principalement comment il est possible de traduire des objectifs de protection du paysage à l'intérieur de la gestion territoriale québécoise. Cependant, dans ce cas, la variable paysage est davantage utilisée à titre de contrainte sur le développement que dans une perspective d'atout pour le développement.

3.2 Orientations à privilégier



Le recours aux paysages, dans les politiques d'aménagement étudiées, répond généralement à trois orientations principales :

- Valoriser les paysages pour produire des espaces récréatifs
- Protéger les paysages pour préserver l'environnement
- Conserver les paysages pour valoriser l'identité territoriale

« Une approche axée sur les paysages ne représente cependant que la partie émergée de l'iceberg. Or, de ce point de vue, agir sur ce qui les transforme devient de plus en plus difficile. »⁴⁰

Comme le démontre les travaux de la CEPUM, les enjeux des paysages agricoles au Québec peuvent être conceptualisés selon trois réalités différentes, qui interpellent

des actions spécifiques. Dans une vision d'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire, il est important que le paysage représente un atout de développement.

Par exemple, les initiatives de remembrement des terres agricoles, principalement à proximité des milieux périurbains, sont un exemple d'outil de préservation des paysages agricoles et de valorisation du territoire et des activités agricoles. La revalorisation des terres agricoles en friche est également un moyen d'appuyer le développement agricole sur la base d'objectifs de paysage.

Si le territoire agricole doit laisser place à une agriculture plus multifonctionnelle et à d'autres activités en lien avec celle de la production alimentaire, il importe de s'assurer que ces activités s'insèrent harmonieusement sur le territoire agricole. La variable de protection des paysages agricoles doit non seulement prendre en considération l'élément bâti, comme le PIIA le permet présentement, mais aussi la variable territoriale. Pour y parvenir, une démarche de caractérisation est requise.

Dans ce contexte, il pourrait être pertinent d'envisager l'introduction d'objectifs de protection du paysage dans le cadre des plans de développement de la zone agricole. Déjà, il existe une proximité entre la protection des paysages et le caractère multifonctionnel d'un territoire ou d'une entreprise agricole. Aussi, la démarche de caractérisation et de connaissance du territoire, que nécessite l'analyse du paysage, pourrait se faire en complémentarité avec celle du plan de développement de la zone agricole.



En finalité, des outils spécifiques de soutien aux entreprises agricoles pourraient être développés par l'État. Il paraît illusoire d'en arriver à définir de tels outils gouvernementaux, sans que les milieux municipaux aient à jouer leur plein rôle en matière de définition des enjeux paysagers de leur territoire, auxquels sont confrontés les entreprises agricoles.

Au contraire de l'exemple du cas des éoliennes, le paysage ne doit pas représenter une unique source de contrainte pour les entreprises, mais bien devenir une façon

d'en renouveler le développement. Le paysage agricole doit représenter un moyen pour croiser les attentes de la société à celles des entreprises agricoles.

4. Conclusion

L'intensité des pressions et des attentes de la société sur le paysage n'iront qu'en augmentant. Outre les mutations de l'agriculture pouvant expliquer cette situation, la proximité d'une gestion paysagère avec deux concepts de plus en plus appliqués, ceux du développement durable et de la multifonctionnalité confirment cette tendance.

Le cadre québécois de gestion du territoire agricole devra évoluer afin de mieux intégrer cet enjeu comme le démontre les autres cas documentés :

*« Ainsi, le paysage apparaît de plus en plus comme un critère opérationnel et un critère d'aménagement du territoire. »*⁴¹

Le paysage ne doit pas être considéré comme un frein supplémentaire aux pratiques agricoles, mais plutôt comme une opportunité de valorisation et de développement.



Puisque les principaux liens entre l'agriculture et le paysage reposent sur trois indicateurs (le nombre d'entreprises agricoles dans un milieu, les types de culture privilégiées et les pratiques agro-environnementales), le gouvernement possède des moyens concrets pour agir sur les paysages agricoles. En fait, chacun des choix passés et à venir auront une influence sur le paysage agricole.

À ce titre, il importe que les milieux municipaux soient mieux encadrés pour intégrer des objectifs de protection des paysages, sur lesquels des interventions gouvernementales auprès d'activités agricoles pourront reposer. Pour le moment, la perspective des plans de développement de la zone agricole semble pertinente à mettre sur pied.

Nous attendons prochainement une opinion professionnelle de Ruralys. Il s'agit d'une entreprise d'économie sociale, sans but lucratif, qui met à la disposition des

communautés rurales du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-du-Sud et du Québec, un guichet unique de connaissances et de compétences sur le patrimoine rural, via des services-conseils, le développement d'outils d'intervention, des actions de sensibilisation, de la recherche et de l'innovation. Ces services visent à créer de la valeur ajoutée aux ressources patrimoniales existantes dans un cadre de développement économique durable. La force de Ruralys provient du regroupement multidisciplinaire travaillant à une vision intégrée du patrimoine. Forte de sa connaissance terrain, cette opinion professionnelle identifiera d'autres leviers intéressants à considérer dans le cadre de la gestion des paysages du territoire agricole et de l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Celle-ci sera placée en annexe à ce module.

CONCLUSION

Ce rapport de module fait suite au premier mandat octroyé par la CAAAQ à notre firme, soit l'évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles et d'aménagement du territoire agricole, rapport qui a été déposé à la CAAAQ au début du mois de juillet 2007.

À la demande de la CAAAQ, nous avons approfondi dans le module 2 trois éléments qui démontrent une complémentarité entre eux.

Nous avons documenté plus en détail l'expression de la multifonctionnalité de l'agriculture et du territoire agricole dans une optique de diversification socioéconomique des régions et d'occupation du territoire agricole. Nous avons vu que la multifonctionnalité représente un moyen de soutenir directement les entreprises agricoles et d'en arriver à une occupation plus dynamique et cohérente de la zone agricole. Nous avons confirmé le plan de développement de la zone agricole comme étant le lieu privilégié d'expression de la multifonctionnalité.

Nous avons posé un regard sur le mode d'organisation de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec dans le souci d'un meilleur arrimage avec les règles d'aménagement du territoire. Nous y avons constaté le retard de la formule au Québec et la divergence d'opinion présente avec le milieu municipal. Outre les problèmes de financement et d'imputabilité des organismes de bassin versant, la nécessité d'une plus grande cohésion entre les mesures d'un plan directeur de l'eau visant la protection de la ressource et celles du schéma d'aménagement et de développement ne fait pas de doute. Devant les divisions actuelles, nous avons proposé de tenter un rapprochement à l'intérieur de la formule des plans de développement de la zone agricole.

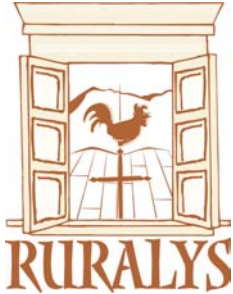
Nous avons finalement creusé la perspective des paysages agricoles à l'intérieur de la gestion du territoire rural et ses contributions au développement agricole et agroalimentaire. La standardisation des approches et un meilleur encadrement de la part du gouvernement sont ici à développer.



Ces trois dimensions, que sont la multifonctionnalité, la gestion de l'eau par bassin versant et les paysages, interpellent le développement de nouveaux programmes ou politiques axés sur le lien entre l'entreprise agricole et son territoire, plutôt qu'en fonction de son unique capacité de production. La gestion du territoire agricole et ses lois fondamentales (LPTAA et LAU) doivent évoluer en ce sens. Dans l'optique d'une approche graduelle, ces trois dimensions semblent converger vers l'établissement de plans de développement de la zone agricole.

L'opérationnalisation finale des éléments soulevés à l'intérieur du rapport d'évaluation de juillet dernier, des modules 1 et 2, ainsi que ceux à venir sur la cohabitation harmonieuse, en vue d'en arriver à un tout cohérent et prometteur pour l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, sera discuté dans le module 3.

ANNEXE



LA PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE EN TERRITOIRE AGRICOLE



Chantal Prud'Homme, architecte paysagiste
2007

6 Novembre

Prémises

La notion de paysage concerne les divers aspects qui prennent forme sur le territoire de même que des aspects intangibles. Elle touche autant les aspects naturels, culturels et humains que les perceptions associées au territoire.

Le paysage évolue constamment et se transforme selon les époques. Il ne s'agit pas de figer les paysages agricoles dans le temps, ni de recréer des ambiances anciennes ou passéistes. Considérer la valeur patrimoniale des paysages agricoles, c'est susciter la création contemporaine de paysages dignes de l'héritage laissé par les générations précédentes.

La préoccupation du paysage dépasse la question du « beau paysage » et la problématique de l'esthétisme. Connaître et agir sur la qualité des paysages agricoles implique la considération des différents usages et des divers acteurs qui influencent leur qualité.

La seule attention portée aux paysages remarquables et aux paysages d'intérêt peut engendrer le délaissement des paysages ordinaires. Des paysages agricoles sont reconnus comme des paysages remarquables, d'autres ont une valeur de paysages du quotidien. Mais avant tout, les paysages agricoles forment un cadre de vie pour de nombreuses populations. C'est pourquoi la prise en compte du paysage doit viser tous les paysages agricoles, qu'ils soient remarquables, d'intérêt ou ordinaires. Étant donné qu'il s'avère toujours difficile de lever des moyens extraordinaires pour des paysages ordinaires, la maîtrise de la qualité des paysages agricoles ordinaires doit faire partie intégrante de préoccupations et d'activités de gestion quotidienne.

Le paysage est le reflet de valeurs multiples. La perception des territoires agricoles varie selon les diverses valeurs (économiques, touristiques, patrimoniales, visuelles, sociales, écologiques, identitaires et emblématiques) dont les populations les investissent. Ces perceptions ne sont pas homogènes et leur considération nécessite une concertation avec tous les acteurs qui agissent sur le territoire agricole.

La prise en compte du paysage doit se ramifier à diverses échelles, du global au local. Il faut pouvoir considérer l'influence des politiques nationales, concevoir des actions régionales et promouvoir des actions locales et individuelles.

C'est pourquoi la prise en compte de la notion de paysage dans les territoires agricoles requiert une réflexion transversale, i.e. entre les différents acteurs qui modifient le paysage et habitent le territoire agricole, et une entente collective basée sur la mise en place d'un processus permettant de réfléchir leur devenir et de maîtriser leur évolution.



Principaux enjeux

Le Québec recèle d'une grande richesse paysagère grâce aux paysages typiques de chaque région. Chaque région livre une signature paysagère distincte et unique à laquelle contribue largement l'agriculture. L'agriculture a profondément marqué l'histoire du Québec rural. Elle s'est avérée être un puissant moteur d'occupation du territoire québécois par le passé, mais aussi l'agriculture assure l'entretien de paysages et produit des paysages. Toutefois, il faut convenir de la forte érosion des caractères identitaires régionaux. Alors que le tourisme et l'agrotourisme s'appuient sur la diversité et la typicité des régions du Québec, les particularités qui distinguent les signatures paysagères régionales s'uniformisent, se transforment et se banalisent sous l'influence de trois grands enjeux qui, désormais, se lisent dans le paysage soit :

- La pratique d'une agriculture intensive, spécialisée et de moins en moins diversifiée,
- L'abandon de l'activité agricole et
- La présence d'usages variés, d'équipements et d'infrastructures, de nature industrielle, résidentielle, de villégiature, commerciale, récréotouristique ou autre, qui transforme le territoire agricole en un territoire multifonctionnel où s'opposent divers conflits d'usage.

Pertinence des outils actuels de planification et d'aménagement du territoire

Certains outils se sont avérés totalement inefficaces à l'égard de la protection de paysages identitaires agricoles. Notamment, la création de l'arrondissement historique de L'île-d'Orléans n'a pas permis pas de maîtriser l'évolution et la qualité de ses paysages agricoles malgré la *Loi sur les biens culturels du Québec*.



De même, l'application de schémas d'aménagement et de développement n'a pas permis de freiner l'érosion de la qualité paysagère du territoire agricole québécois. Malgré la pertinence de cet outil de planification du territoire, la dynamique actuelle reflète la difficulté d'intervenir sur la qualité des paysages agricoles et sur les pratiques en territoire agricole. Dans les schémas, le paysage pourrait faire l'objet d'une approche intégratrice. Le paysage pourrait y être abordé en dépassant l'angle du « beau paysage » permettant de relier la définition de paysages remarquables ou d'intérêt, de corridors panoramiques ou de vues panoramiques ou de vues d'intérêt concernant des portions de territoires agricoles à l'énoncé de mesures de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages. Les orientations du schéma pourraient tenir compte de la relation avec les enjeux de paysage régionaux de manière à réaliser l'interface entre la vision stratégique de développement et l'influence sur le paysage qui en découlera.

En complément, des régions comme les Laurentides, l'Estrie et le Bas-Saint-Laurent ont entamé des chartes de paysage qui s'inscrivent dans un processus collectif et participatif. Si ces démarches conduisent à l'énoncé de principes fondés sur la protection et la valorisation de leurs paysages, elles requièrent une relation directe

avec l'aménagement et la planification du territoire pour réussir la mise en œuvre d'actions concrètes et de projets de paysage.

Il faut également constater l'absence de considération du paysage, soit des caractères régionaux typiques, dans le cas de politiques nationales touchant le territoire agricole. Peu de lois actuelles et leur cadre réglementaire et d'application mettent en œuvre la relation avec le paysage. Seule la *Loi sur le développement durable* met en relation santé, cadre de vie, protection de l'environnement et de la biodiversité, protection du patrimoine culturel et paysages. Le cadre stratégique d'application d'une telle loi peut représenter une opportunité d'ancrage des présentes recommandations.

Recommandations

Malgré l'absence de politique du paysage au Québec, il est pertinent de s'inspirer des trois axes d'action prônés par le ministère de l'Écologie et du Développement durable de France dans l'application de la Loi Paysage française, soit :

1. développer la connaissance
2. renforcer la cohérence
3. soutenir la compétence.

Ces trois axes ne doivent pas être traités comme des axes d'intervention parallèles, ils sont mutuellement complémentaires et doivent partie d'une stratégie globale ramifiée. L'objectif principal concernant la prise en compte du paysage vise un objectif de qualité paysagère pour l'ensemble des paysages agricoles, remarquables, d'intérêt ou ordinaires. Selon la Convention européenne du paysage, l'objectif de qualité paysagère vise la « formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie. »



C'est pourquoi l'exercice de planification du territoire réalisé dans le cadre des schémas d'aménagement et de développement pourrait servir de plate-forme de réflexion en relation avec le paysage dans le cadre d'un processus de concertation entre les divers intervenants du milieu agricole. Le processus collectif et participatif proposé s'apparente à la démarche de charte de paysage entreprise par diverses régions du Québec. Toutefois, le processus proposé Pour se faire, ce processus implique les étapes suivantes :

- Réaliser des inventaires régionaux concernant les paysages agricoles. Ces inventaires ont pour but de connaître les caractères typiques des paysages ruraux régionaux. Il importe de connaître la structure paysagère du territoire agricole et tous les divers patrimoines associés à l'agriculture. Ces patrimoines comprennent autant le patrimoine bâti des résidences que des bâtiments de ferme, des petits patrimoines comme les laiteries ou les ornements du paysage comme les croix de chemin. Mais aussi, ils incluent des savoirs-faire de même que des patrimoines animalier, horticole et génétique qui ont leur part d'incidence sur le paysage.

- Diffuser le contenu des inventaires régionaux Afin de susciter une appropriation de la population à l'égard des caractères propres à leurs paysages agricoles et de développer une sensibilité à leur égard, la diffusion de la matière récoltée lors de ces inventaires s'avère essentielle par la publication de guides de référence sur les signatures paysagères régionales ou par tout autre moyen pertinent.
- Définir les enjeux de paysage. Les inventaires doivent mener à l'établissement d'un diagnostic où sont énoncés les enjeux de paysage à résoudre. Les enjeux permettent de cerner de manière particulière les problématiques, les menaces et les opportunités relatives aux paysages agricoles.
- Préciser les orientations paysagères. Les orientations de paysage définissent les objectifs concernant la préservation, la protection, la gestion ou l'aménagement de paysages particuliers.
- Élaborer un plan de paysage. Le plan de paysage spatialise les intentions de paysage et présente la vision du projet de paysage. Il sert d'outil de référence pour assurer la cohérence avec les signatures paysagères régionales des actions menées par les différents acteurs tant privés que publics sur le territoire agricole. Le plan de paysage est élaboré en relation avec une vision stratégique du développement du territoire agricole. Il énonce et situe les divers projets liés à la protection, à la gestion, à l'aménagement ou à la mise en valeur de paysages agricoles. Ce plan sert également d'outil de référence dans l'application des politiques environnementales et agricoles et dans le cadre de leur gestion quotidienne par les MRC, les municipalités et les divers groupes impliqués. L'élaboration d'un tel plan doit s'inscrire dans le cadre d'un exercice de réflexion collective et participative. Définir les critères, les outils, les mesures et les instruments permettant de réaliser le plan de paysage.
- Mettre en place des outils réglementaires qualitatifs comme le Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), par exemple, pour la protection de paysages agricoles, de rangs ou d'ensembles agricoles d'intérêt. Il serait pertinent de faire connaître davantage le PIIA agricole comme outil approprié.
- Définir des règlements appropriés pouvant compléter les RCI, les plans d'urbanisme et les plans d'aménagement. Arrimer les lois et règlements existants entre eux de manière à assurer une cohérence avec les inventaires, les orientations du plan de paysage et les règles d'insertion proposées. La prise en compte du paysage nécessitera certainement la modification de certaines politiques nationales et la cohérence des actions entre les ministères afin de promouvoir une approche intégrée et non sectorielle. Un tel arrimage devra aussi mener à une cohérence de leur application auprès de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). Pour ne citer qu'un seul exemple, l'actuelle *Loi sur la protection du territoire agricole* réglemente l'affichage publicitaire afin de limiter leur impact sur les activités agricoles sans toutefois résoudre adéquatement l'impact visuel sur le paysage.
- Proposer des règles et des bonnes pratiques d'insertion au paysage en cohérence avec les signatures paysagères régionales, tant pour les divers usages agricoles que pour tous les autres usages pouvant être présents sur le territoire agricole. Certaines règles d'insertion ne feront pas partie d'un cadre réglementaire particulier. Elles gagneront à être connues et promues par le biais de guides de

bonnes pratiques régionales. À ces guides régionaux, doivent s'ajouter des guides diffusés par le MAPAQ permettant de développer des règles d'intégration au paysage en relation avec les politiques nationales.

- Promouvoir des mesures incitatives afin de soutenir des initiatives à diverses échelles afin de diversifier et d'adapter les solutions aux particularités régionales et locales. Ces mesures incitatives devront également viser le soutien d'initiatives individuelles touchant la qualité d'éléments ponctuels dans le paysage. Pensons par exemple au soutien des agriculteurs dans le recyclage de bâtiment de ferme.
- Soutenir la formation des gestionnaires du territoire agricole à l'égard du paysage. Les membres des syndicats régionaux et de l'Union des producteurs agricoles (UPA), les aménagistes régionaux, les inspecteurs en bâtiment et agraire, les professionnels impliqués dans des groupes agroenvironnementaux et dans les comités de bassins versants, et autres, devront être formés à la notion de paysage et aux caractères sur lesquels se fondent la signature paysagère de la région où ils interviennent, sur les orientations proposées au plan de paysage et sur les règles d'insertion à appliquer.

Sources et Références

¹ Ministère des Affaires municipales et des Régions. Politique de la ruralité 2007-2014. p.36

² Commission de protection du territoire agricole. 2006. *Rapport annuel de gestion 2005-2006*.

³ Carré M. et G. Maréchal. *Programme Terriam : Territoires et initiatives par l'agriculture multifonctionnelle*. Consulté en ligne à l'adresse http://www.civam-bretagne.org/files/fil_bd/TERRIAM-CEREL.pps

⁴ Aubrée P. et G. Maréchal. 2006. *Comment accompagner les projets multifonctionnels ? L'expérience du programme Terriam*. FRCIVAM Bretagne, 19 pages.

⁵ PESANT, Yvon et Camille DESMARAIS. *Agriculture et paysage multifonctionnalité et écoconditionnalité*. MAPAQ, 27 octobre 2003.

⁶ Forget Aubin. 2007. Rapport d'évaluation sur les régimes de protection du territoire et des activités agricoles et d'aménagement du territoire agricole. *Déposé à la CAAAQ le 11 juillet 2007*.

⁷ INRA. *Formaliser la multifonctionnalité*. Dans les Cahiers de la multifonctionnalité, p. 54. Consulté en ligne à l'adresse <http://www.inra.fr/sed/multifonction/cahiersMF.htm#cmf5>

⁸ INRA. *Formaliser la multifonctionnalité*. Dans les Cahiers de la multifonctionnalité. Consulté en ligne à l'adresse <http://www.inra.fr/sed/multifonction/cahiersMF.htm#cmf5>

⁹ INRA. *Formaliser la multifonctionnalité*. Dans les Cahiers de la multifonctionnalité. Consulté en ligne à l'adresse <http://www.inra.fr/sed/multifonction/cahiersMF.htm#cmf5>

¹⁰ GAUDICHEAU, Florian. 2007. *La multifonctionnalité, un concept pour les agriculteurs ou pour les territoires ?*. Université du Maine, Mémoire de Master 1. P.4.

¹¹ Gangbazo , Georges. 2006. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. MDDEP, Fiche numéro 4 – Octobre 2006. p.1

¹² Fontaine, Laurent. 2007. *La soif des bassins versant*. Dans la Revue Découvrir-International, septembre-octobre 2007. p.38-43.

¹³ GANGBAZO, Georges. 2006. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. MDDEP, Octobre 2006. p.5

¹⁴ Coalition Eau Secours, 2006. Laurent Fontaine, septembre 2007 et discussion téléphonique avec Luc Proulx, MDDEP.

¹⁵ Fédération Québécoise des municipalités. 2003. *Commentaires sur le cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec*. Mémoire du 10 mars 2003.

¹⁶ Fédération Québécoise des municipalités. 2003. *Commentaires sur le cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec*. Mémoire du 10 mars 2003, p.2

¹⁷ Fédération Québécoise des municipalités. 2003. *Commentaires sur le cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec*. Mémoire du 10 mars 2003, p.6

¹⁸ Fédération Québécoise des municipalités. 2003. *Commentaires sur le cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec*. Mémoire du 10 mars 2003, p.15

¹⁹ Gangbazo , Georges. 2006. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. MDDEP, Fiche numéro 4 – Octobre 2006. p. 2

²⁰ Agence de l'eau Rhin Meuse. Consulté en ligne à l'adresse http://www.eau-rhin-meuse.fr/sage_sdage/sdage/sdage.htm#

²¹ Gangbazo , Georges. 2006. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. MDDEP, Fiche numéro 4 – Octobre 2006. p.4

²² Gangbazo , Georges. 2006. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. MDDEP, Fiche numéro 4 – Octobre 2006. p.4

²³ Fontaine, Laurent. 2007. *La soif des bassins versant*. Dans la Revue Découvrir-International, septembre-octobre 2007. p.38-43. p.39

²⁴ Fédération Québécoise des municipalités. 2003. *Commentaires sur le cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec*. Mémoire du 10 mars 2003, p.14

²⁵ Lannegrace, Éric. 2006. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : état de la situation*. Université de Sherbrooke, consulté en ligne à l'adresse http://www.usherbrooke.ca/environnement/publications/ouvrages/essais_memoires/EL_annegrace.html

²⁶ Gangbazo , Georges. 2006. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. MDDEP, Fiche numéro 4 – Octobre 2006. p.5

²⁷ CAAAQ. 2007. *Agriculture et agroalimentaire : choisir l'avenir – Document de consultation*. p.4

²⁸ Chaire en paysage et en environnement de l'Université de Montréal. 2007. Mémoire déposé à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

²⁹ Forget Aubin. 2007. *Module 1 : suivi du rapport d'évaluation sur les régimes de protection du territoire agricole et d'aménagement du territoire agricole*. Déposé à la CAAAQ le 26 septembre 2007.

³⁰ Chaire en paysage et en environnement de l'Université de Montréal. 2007. Mémoire déposé à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. P.13

³¹ Conseil du paysage québécois. Consulté en ligne à l'adresse <http://www.paysage.qc.ca/>

³² Domon G. et J. Riuz. 2006. *Les paysages de l'agriculture en mutation*. Dans *Paysages en perspectives*. Presses de l'Université de Montréal, série Paysages, Montréal, pp.47-97. p.27

³³ Conseil du paysage québécois. Consulté en ligne à l'adresse <http://www.paysage.qc.ca/>



³⁴ Gouvernement du Québec. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

³⁵ Ministère des Affaires municipales et des régions. 2001. *Orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles*. p. 29

³⁶ Gouvernement du Québec. *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. L.R.Q Chapitre C.61-01

³⁷ Gouvernement du Québec. *Loi sur les biens culturels*. Article 1.2

³⁸ Boucher, Isabelle. *Cadre d'intervention pour la protection des paysages : quelques expériences étrangères*. MAMR - Mai 2006

³⁹ Conseil du paysage québécois. Consulté en ligne à l'adresse <http://www.paysage.qc.ca/>

⁴⁰ Davodeau, Hervé. 2005. *La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale*. Dans la Revue Cahier de géographie du Québec, Volume 49, numéro 137 septembre 2005. P.182

⁴¹ L'exemple Wallon p.1



4272, rue Saint-Félix
Québec (Qc) G1Y 1X5

Téléphone : (418) 650-0954
Télécopieur : (418) 650-1084

RAPPORT – MODULE 3

Consultation publique (loi 54) et opérationnalisation des connaissances acquises

CLIENT : Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

Le 21 novembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT	2
LE PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE (LOI 54)	3
1. Rappel de l'enjeu soulevé	3
2. Portrait de la situation	5
3. Diagnostic et discussion	13
OPÉRATIONNALISATION DES CONNAISSANCES	21
1. Une conception synthèse de la gestion du territoire agricole	21
2. L'intégration des pistes de solution avancées	26
3. Conclusions finales	32
SOURCES ET RÉFÉRENCES	34

MANDAT

Le rapport d'évaluation déposé en juillet dernier à la CAAAQ concluait à la pertinence d'introduire une distinction dans la gestion du territoire agricole entre les demandes visant à modifier les limites du territoire agricole, et celles visant l'utilisation du territoire agricole à des fins d'agriculture ou d'autres activités. Des objectifs et des processus différents d'évaluation peuvent ainsi être mis en place.

La présentation de ce dossier a suscité différents points d'intérêts, qui ont nécessité des efforts de recherche et d'analyse supplémentaires. Dans ce rapport « Module 3 », les centres d'intérêts qui suivent seront traités :

- Le processus de consultation publique municipal découlant de la Loi 54 ;
- L'opérationnalisation des différentes avenues proposées dans les modules.

Nos travaux ont été inspirés fortement des enjeux soulevés dans le cadre des audiences de la CAAAQ. Nous avons pour objectif d'apporter un éclairage supplémentaire sur les faits et les problématiques soulevés, quant à la gestion du territoire agricole, principalement sur l'aspect de la cohabitation (processus de consultation publique de la loi 54), ainsi qu'en regard de l'opérationnalisation des différentes avenues soulevées dans les modules précédents.



PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE (LOI 54)

1. Rappel de l'enjeu soulevé

Au Québec, les tensions sociales envers les activités agricoles n'ont cessé de croître depuis le début des années 1990.

La première vague de règlements municipaux contraignants envers les activités agricoles, principalement tournés vers l'encadrement de la production porcine, a convaincu le gouvernement du Québec d'assurer la protection des activités agricoles.

Une initiative importante en ce sens a été l'adoption du projet de loi 23 en 1996, communément appelée la « Loi sur le droit de produire ». Cette loi est venue introduire la notion de protection des activités agricoles au sein de la LPTAA, en plus d'exiger que les MRC reconnaissent la priorité aux activités agricoles en zone agricole à l'intérieur de leurs outils d'aménagement.

Puis, devant les problématiques d'application rencontrées, le gouvernement adopta le projet de loi 184 en juin 2001 modifiant de nouveau la LPTAA.



Les difficultés de cohabitation n'ont malheureusement pas été surmontées par l'adoption de ces lois. Les tensions grandissantes ont forcé le gouvernement du Québec à décréter un moratoire sur le développement de la production porcine et à mettre sur pied une commission du Bureau d'audience publique sur l'environnement portant sur le développement durable de cette production.

En réaction au rapport du BAPE, le gouvernement du Québec rendait public son plan d'action pour la levée du moratoire porcin au mois de mai 2004.

La Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (LQ 2004, c. 20) (projet de loi no 54) a été sanctionnée le 1er novembre 2004. Elle modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), notamment en y ajoutant une section consacrée aux élevages porcins. Cet ajout s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre du plan d'action gouvernemental visant à donner suite au rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement consacré au développement durable de la production porcine au Québec.

L'adoption du projet de loi 54, communément désigné « Loi 54 » à l'intérieur de ce rapport, est venue rendre obligatoire le déroulement d'un processus de consultation publique à l'échelle municipale pour tout nouveau projet porcin. Il donne désormais la possibilité aux MRC de contingenter le développement de la production porcine à l'intérieur de leur schéma d'aménagement ou d'un règlement de contrôle intérimaire.

Ce processus de consultation publique a fait l'objet de préoccupations énoncées devant la CAAAQ. Certains ont carrément proposé l'abandon de ce processus, alors que d'autres ont plaidé en faveur d'une modification de son appellation, ou encore des modalités de déroulement du processus.



Dans cette section, nous documenterons d'abord les difficultés rencontrées à l'intérieur du processus de consultation publique à l'origine des revendications des intervenants devant la CAAAQ.

Le processus de consultation publique a pour objectif de favoriser l'insertion harmonieuse du projet dans le milieu en contribuant à son acceptabilité sociale. A-t-il répondu aux attentes ? Des modifications seraient-elles pertinentes à introduire ?

2. Portrait de la situation

Nous débuterons le portrait de la situation en reprenant certaines considérations importantes en matière de cohabitation et d'acceptabilité sociale qui aideront, par la suite, à procéder l'analyse des soirées publiques consacrées à l'implantation de projets porcins découlant de la Loi 54.

2.1 Les déterminants de la cohabitation

L'étude « Cohabitation en milieu rural : bilan et perspectives » s'est intéressée spécifiquement au problème de cohabitation et d'acceptabilité sociale de la production porcine au Québec. Inscrite à l'action 11 du groupe de travail « Un environnement à valoriser » découlant du Forum sur l'agriculture de Saint-Hyacinthe de 1998, cette étude terrain a été menée auprès de producteurs agricoles, d'élus municipaux, de citoyens et de groupes d'influence (groupes environnementaux, regroupement de producteurs agricoles, etc.).

Les résultats de cette étude ont permis de faire avancer l'état de connaissance sur les facteurs déterminants de l'acceptabilité sociale (ou de cohabitation) de la production porcine.



La recherche dégageait trois types de situations observées :

- Dans certains milieux, le développement de la production porcine n'entraînait pas de conflit ni de contestation ;
- Dans d'autres milieux, l'implantation de sites d'élevage porcin a précipité la localité dans une situation conflictuelle importante, sans qu'aucune solution satisfaisante ne puisse émerger afin de préserver une cohabitation harmonieuse ;

- Dans d'autres cas, l'arrivée d'un projet porcin a été l'élément déclencheur d'un conflit de cohabitation, mais pour ceux-ci, des solutions de cohabitation ont été trouvées.

Les déterminants de la cohabitation ont été regroupés sous trois grandes catégories : la nature du projet, la participation publique et les arrangements institutionnels.

La nature du projet correspond aux éléments techniques. Font partie de la nature du projet la taille de celui-ci, sa localisation, les principales technologies utilisées (gestion sur solide ou liquide, ventilation, méthodes d'épandage, mesures d'atténuation, etc.), et le type de propriété. Un projet peut donc être jugé plus ou moins acceptable uniquement en fonction de sa nature.

La participation publique est un second déterminant de l'acceptabilité sociale. Par participation publique, on entend le niveau d'information entourant le projet et les interactions possibles avec la population. Un projet peut donc aussi être jugé plus ou moins acceptable en fonction du niveau de participation et de transparence.

Le dernier déterminant est les arrangements institutionnels, soit l'ensemble des lois, règlements et institutions encadrant le développement de ce secteur d'activité et ce, tant à l'échelle provinciale, régionale que locale.

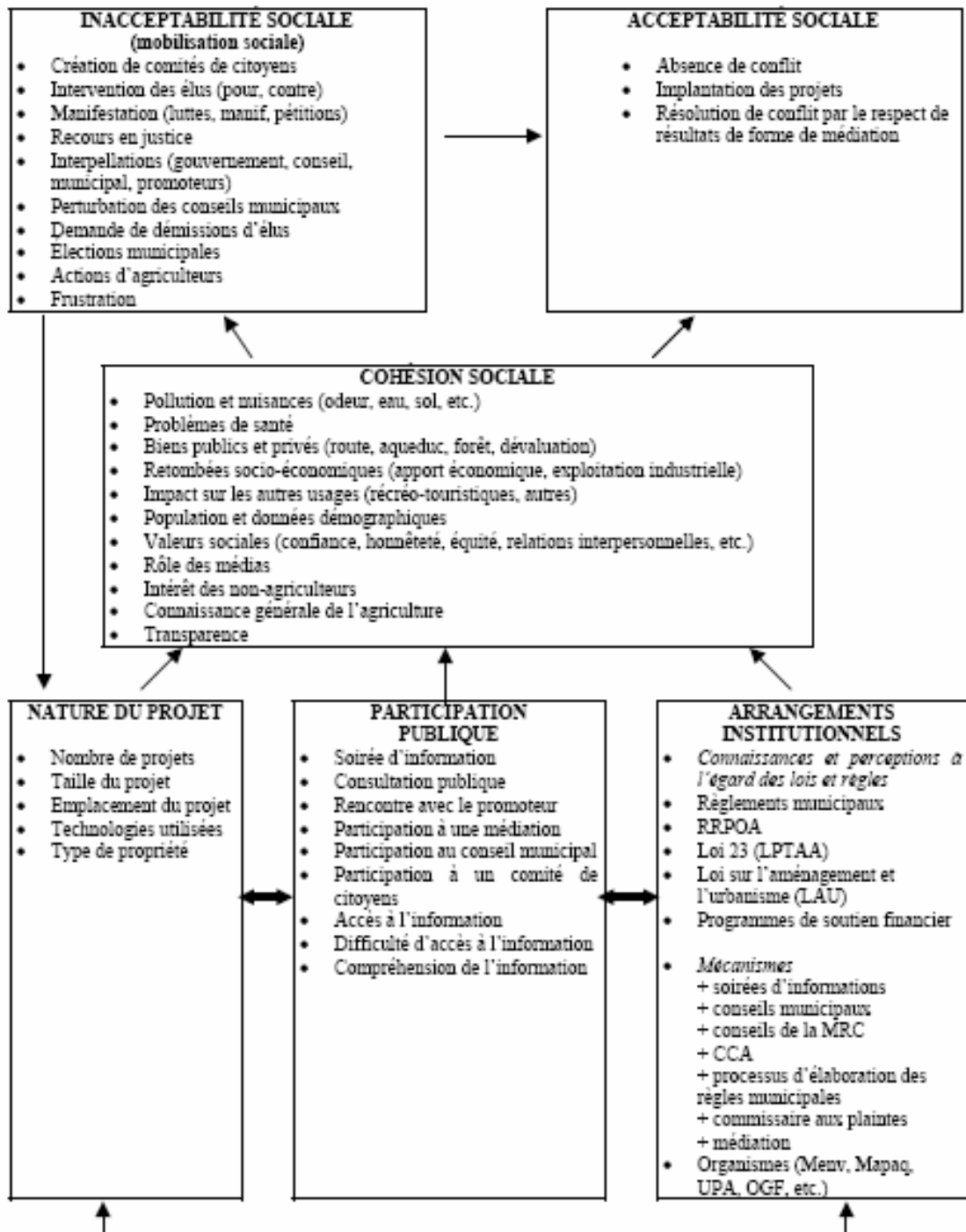
Si ces éléments sont des déterminants de la cohabitation ou de l'acceptabilité sociale, leur impact sur la cohabitation est fonction de ce que les auteurs de l'étude qualifient de cohésion sociale d'un milieu. Le niveau de cohésion sociale d'un milieu peut rendre un projet identique, plus ou moins acceptable selon le milieu. Les différents éléments qui composent la cohésion sociale sont les préoccupations directes envers le projet : les nuisances (odeurs, bruits, poussières), l'environnement (eau et sol) et la santé, les retombées socio-économiques du projet et ses impacts sur les autres usages du territoire. Font également partie de la cohésion sociale des variables se rattachant au type de population (connaissance de l'agriculture, intérêt envers les activités agricoles, valeurs des individus), de même que les relations interpersonnelles.

Cette connaissance des déterminants de la cohabitation est essentielle à mieux comprendre l'évolution des conflits liés au développement de la production porcine, ainsi que pour mieux diagnostiquer l'efficacité et les difficultés rencontrées dans le cadre du processus de consultation publique.

Une conclusion importante du travail de recherche sur la cohabitation résidait sur le fait que la satisfaction des projets au cadre légal et réglementaire ne représente pas une garantie d'acceptabilité sociale ou de cohabitation harmonieuse.

Extrait tiré de l'étude Cohabitation en milieu rural : bilan et perspectives

CADRE THÉORIQUE DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE



2.2 Évolution des conflits de cohabitation

L'étude déposée par l'AQINAC, dans le cadre du BAPE sur le développement durable de la production porcine comprenait un portrait visuel par MRC de l'évolution des conflits de cohabitation au Québec associés au développement de la production porcine. Les données utilisées provenaient de la recension effectuée par la Fédération des producteurs de porcs du Québec.

On y constate que le taux de variation en pourcentage de la production porcine entre les années 1996 à 2001 coïncide généralement avec les MRC où le plus grand nombre de conflits ont émergés. Les auteurs de l'étude concluent que :

« le développement de la production porcine dans des milieux à faible niveau de production annuelle et qui entraîne un taux de variation positif important de la production, risque davantage de susciter une situation conflictuelle. »¹

Cette lecture est importante puisque les exigences environnementales favorisent généralement le développement de la production porcine dans des milieux où celle-ci est moins présente.

Essentiellement, le défi qui s'impose est d'en arriver à un équilibre entre les facteurs déterminants de la cohabitation en tenant compte des particularités de la cohésion sociale du milieu, elle-même tributaire notamment du niveau de développement de la production porcine.



2.3 Le processus de consultation publique découlant de la Loi 54

Devant les reproches adressées au processus municipal d'implantation des projets porcins, le BAPE recommandait dans son rapport :

« Recommandation 13 – La Commission recommande que soit mis en place un processus d'analyse des répercussions environnementales et sociales faisant appel à la participation du public pour tous les projets d'implantation de porcherie soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation par le ministère de l'Environnement. »²

En réaction à cette recommandation, le projet de loi 54 a modifié la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, afin d'inclure un processus de consultation publique au préalable à la délivrance du permis de construction à l'échelle municipale.

La finalité du processus de consultation publique vise essentiellement à répondre adéquatement à la problématique d'intégration des projets au milieu, dans le cadre de l'émission du permis de construction.

Plus spécifiquement, voici les objectifs de la consultation publique sur un projet d'élevage porcin tirés du guide explicatif concernant la consultation publique sur un projet d'élevage porcin du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR)³:

- Informer la population intéressée quant à la nature du projet d'élevage porcin prévu dans la municipalité et répondre à ses questions;
- Connaître les préoccupations de la population intéressée quant aux inconvénients d'odeurs qui découleront de la réalisation de ce projet;
- *Recueillir les commentaires des citoyens concernés sur les mesures que devrait exiger le conseil de la municipalité pour atténuer ces inconvénients et*

ainsi favoriser l'insertion du projet dans le milieu en contribuant à son acceptabilité sociale.

Comme le rappelle le Guide explicatif du MAMR, la consultation publique ne permet pas de déterminer si un projet peut être autorisé ou non. Il permet, cependant, aux municipalités d'émettre un maximum de 5 conditions prévues dans la Loi pour favoriser l'insertion harmonieuse et l'acceptabilité sociale du projet.

Voici sommairement les principales caractéristiques du processus :

- Le projet soumis à la consultation publique doit au préalable avoir obtenu son certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, afin d'en garantir sa conformité aux normes environnementales ;
- L'accès des citoyens intéressés à tous les documents déposés par le demandeur d'un permis de construction;
- La tenue d'une assemblée publique de consultation, suivie d'une période au cours de laquelle les citoyens concernés peuvent transmettre des commentaires écrits à la municipalité;
- La détermination de conditions prévues à la Loi dans l'octroi du permis de construction ;
- *La diffusion d'avis publics destinés à informer la population intéressée tout au long du processus de consultation lors de la conciliation s'il y a lieu, ou, à la suite de la conclusion d'une entente prévue par la loi;*



Les conditions au permis de construction pouvant être exigées sont celles-ci :

- 1^{èrement} que soit couvert, en tout temps, tout ouvrage de stockage de lisier de manière à diminuer substantiellement les odeurs inhérentes à ce stockage;
- 2^{èvement} que l'épandage du lisier soit fait de manière à assurer, dans un délai maximal de 24 heures, l'incorporation du lisier au sol, chaque fois qu'il soit possible de le faire, sans nuire aux cultures, même sur le territoire d'une autre municipalité intéressée;
- 3^{èvement} que soient respectées, entre tout ouvrage ou bâtiment qui fait l'objet de la demande et les usages non agricoles, des distances séparatrices précisées par le conseil, et différentes de celles que rendent applicables, soit des dispositions adoptées en vertu du paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 113, soit, en l'absence de telles dispositions, la Directive sur les odeurs causées par les déjections animales provenant d'activités agricoles (2003, G.O. 2, n^o 25A, p. 2829A);
- 4^{èvement} que soit installé, dans le délai prescrit par le conseil, un écran brise-odeurs de la nature qu'il détermine, destiné à diminuer substantiellement la dispersion des odeurs;
- 5^{èvement} que les ouvrages ou bâtiments soient munis d'équipements destinés à favoriser l'économie de l'eau.



Dans le cas où le producteur agricole est insatisfait des conditions qui lui sont exigées, il peut faire appel à un conciliateur.

3. Diagnostic et discussion

3.1 Bilan sommaire des assemblées de consultation publique

En date du 17 avril 2007, un total de 59 consultations publiques a été tenu sur des projets d'élevages porcins. L'évaluation transmise par le MAMR souligne, qu'en générale, ces assemblées publiques ont permis d'atteindre des objectifs ci-dessous :

- Favoriser une plus grande transparence du processus d'autorisation des projets porcins.
- Informer la population sur un projet d'élevage.
- Connaître les préoccupations à l'endroit des inconvénients d'odeurs associés à ce projet.
- Recueillir les commentaires pour favoriser l'insertion du projet dans le milieu.

Chacune des assemblées publiques s'est vue attribuée, par le ministère, un niveau de satisfaction : Bonne, Satisfaisante ou Mauvaise. Sur 57 assemblées qualifiées, on remarque que 44 ont été jugées bonnes, c'est à dire qu'elles ont répondu aux objectifs mentionnés ci-haut et qu'il y a eu bonne gestion de l'assemblée par la commission locale chargée de sa conduite (maintien de l'ordre et du décorum). Toujours selon le MAMR, des 57 assemblées, 3 seulement ont eu une appréciation globale mauvaise, alors que 10 assemblées ont reçu une note satisfaisante, c'est-à-dire qu'elles ont répondu en partie aux objectifs.



Cette appréciation plutôt positive contraste avec plusieurs opinions exprimées par les citoyens, producteurs agricoles et élus municipaux devant la CAAAQ. Comment expliquer ce décalage ?

3.2 Limites de la méthode d'évaluation du ministère

Notre firme a été appelée, à diverses occasions, à assister, analyser et commenter différentes soirées publiques et, de façon plus systématique, celles ayant suivi l'adoption du projet de loi 54 pour le compte du MAMR. Nous nous servons de notre bagage de connaissances pour apporter certains éclairages requis à la CAAAQ.

Les premiers éléments à considérer, dans l'appréciation des consultations publiques réalisée par le MAMR sont les critères utilisés pour qualifier les soirées de bonne, satisfaisante ou mauvaise. Cette classification est effectuée sur la base des objectifs spécifiques de la Loi décrits précédemment (voir point 3.1), plutôt qu'en regard de la finalité du processus qui vise à répondre adéquatement à la problématique d'intégration harmonieuse des projets au milieu et d'acceptabilité sociale.

L'évaluation du ministère semble avoir été grandement influencée par le climat du déroulement de la soirée ; un climat favorable ayant facilité l'atteinte des objectifs mesurés par le ministère. Or, à notre avis, ce n'est pas nécessairement parce que la soirée s'est déroulée de façon relativement ordonnée que la finalité recherchée, l'intégration harmonieuse du projet à la communauté et son acceptabilité sociale, a été atteinte. Prétendre le contraire revient à inviter la population à des activités de perturbation systématique des assemblées publiques.

Il est possible qu'une assemblée ait permis de favoriser une plus grande transparence du processus d'autorisation des projets porcins, d'informer la population sur un projet d'élevage, de connaître les préoccupations à l'endroit des inconvénients d'odeurs associés à ce projet et de recueillir les commentaires des citoyens, sans pour autant qu'en finalité, le projet se soit inséré de façon harmonieuse et en favorisant son acceptabilité sociale. Le cas documenté par notre firme de Saint-Pierre-de-la-Rivière-du-Sud près de Montmagny en est un exemple type.



Il faudrait également analyser les soirées publiques tenues en regard des déterminants de la cohabitation exposés précédemment. Si ceux-ci (nature du projet, caractéristiques socio-économiques du milieu d'accueil et arrangements institutionnels) expliquent pourquoi, avant même l'arrivée de la Loi 54, certains projets porcins pouvaient s'implanter de façon harmonieuse et d'autres non, il est possible que les assemblées de consultation qualifiées de bonnes s'expliquent davantage par ces déterminants que par le processus de la Loi 54.

Il serait utile de tenir compte de la variable de la taille des projets soumis aux assemblées publiques, du type de projet (s'il s'agissait de nouveaux bâtiments associés à un élevage déjà existant) et des caractéristiques des milieux d'accueil. Fait à noter à ce niveau, il apparaît que plus du tiers des consultations publiques se sont déroulées dans des milieux où l'agriculture, et la production porcine en particulier, y est relativement dynamique (MRC de Bellechasse, Nouvelle-Beauce, Les Etchemins, Acton, Les Maskoutains et Beauce-Sartigan). Il s'agit d'éléments influençant l'acceptabilité sociale et la cohabitation harmonieuse, indépendamment du processus de consultation publique de la Loi 54.

3.3 La problématique particulière relevant de l'émission du certificat d'autorisation du MDDEP



Dans notre rapport d'évaluation adressé au Ministère des Affaires Municipales et des Régions en janvier 2006, nous avons déjà procédé à une analyse détaillée d'une dizaine d'assemblées publiques dont les plus problématiques afin d'en comprendre les tenants et aboutissants. Cette analyse portait sur les dimensions suivantes :

- La finalité de la consultation publique
- La préparation et l'organisation technique des assemblées
- La composition de la Commission municipale d'étude
- L'application des règles de fonctionnement
- La qualité de la présentation du projet porcine
- La performance des représentants gouvernementaux

Les principaux spécialistes en consultation publique⁴ s'entendent pour affirmer que le succès de tout mécanisme de consultation publique repose en grande partie sur sa finalité. En effet, plus les participants partagent l'objet et la finalité de la consultation publique, plus les chances d'un déroulement harmonieux augmentent. Au contraire, lorsque les participants ne sont pas satisfaits de l'objet et de la finalité de la consultation, les chances de perturbation augmentent sensiblement.

Dans le cas du mécanisme québécois de consultation publique sur les élevages porcins découlant de la Loi 54, il est clairement établi que cette consultation ne permet pas aux municipalités de refuser l'implantation du projet. Son intervention se limite à imposer certaines conditions prédéfinies dans la Loi au moment de l'émission du permis de construction. L'autorisation environnementale du projet, soit le certificat d'autorisation du MDDEP, doit d'ailleurs être accordée avant que le projet ne puisse faire l'objet d'une consultation publique.

Ce choix du gouvernement diffère de la recommandation du BAPE à l'origine de ce processus. Rappelons que la recommandation 13 du BAPE visait l'instauration d'un mécanisme d'évaluation environnementale et sociale des projets faisant appel à la participation du public. Si l'aspect social peut être traité dans le cadre du processus actuel, en raison des mesures imposables au permis de construction à l'égard des odeurs, ce n'est pas le cas de la dimension environnementale du projet.

C'est justement celle-ci et son impact potentiel sur la santé qui ont été au centre des préoccupations des individus ayant participé aux soirées de consultation publique les plus houleuses (Saint-Cyprien-de-Napierville (2), Richelieu, Noyan, Sainte-Croix-de-Lotbinière et Sainte-Angèle-de-Monnoir notamment).



Comme nous le dégageons de l'analyse détaillée des soirées publiques pour le MAMR :

« Les pressions sur le processus de consultation publique sont grandement accentuées par le fait que l'autorisation environnementale du MDDEP soit octroyée avant même la consultation publique, et qu'elle ne peut en faire l'objet. Dans le cas des assemblées publiques de Saint-Cyprien-de-Napierville, de Richelieu et de Sainte-Croix, les 5 conditions n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de beaucoup de discussions. C'est plutôt le processus d'autorisation environnementale, les impacts du projet sur l'environnement et la santé publique qui ont été soulevés. La perception, à l'effet que la consultation publique ne pouvait rien changer à l'évaluation environnementale du projet, a contribué à accentuer les tensions. »

L'étude de juillet 2003 recensait, d'ailleurs, que dans chaque cas documenté où une consultation publique à l'échelle municipale avait lieu, celle-ci donnait l'occasion de questionner et de bonifier les aspects environnementaux du projet, l'autorisation environnementale étant émise après la consultation publique. Ce fut le cas de pays européens (France, Espagne, Danemark, Pays-Bas) et d'états américains (Minnesota, Iowa).



Ainsi, non seulement l'autorisation environnementale était émise à la suite de la consultation publique, mais le contenu de la consultation pouvait venir influencer les exigences environnementales imposées au projet.

Il semble que le choix du Québec d'émettre le certificat d'autorisation avant la consultation publique repose sur deux motifs. Le premier, s'assurer que tout projet porcine soumis à la consultation publique respecte les règles environnementales requises pour son implantation. Ceci dans l'objectif de ne pas procéder, à l'échelle locale, à une consultation publique sur un projet qui ne pourra se réaliser puisqu'il ne respecte pas les normes environnementales prévues par la réglementation.

Le second motif s'appuie sur l'interprétation, donnée par le MDDEP, de sa marge de manœuvre dans le cadre de l'émission d'un certificat d'autorisation pour un projet agricole. En s'appuyant sur les dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et du Règlement sur les exploitations agricoles (REA), il en vient à la conclusion que la jurisprudence le limite dans l'imposition de contraintes supplémentaires à celles prévues dans le règlement.

Au Québec, l'article 22 de la LQE prévoit que *nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.*⁵

Toujours en fonction de l'article 22, le ministre peut exiger du requérant *tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.*⁶



Par ailleurs, l'article 24 mentionne que le ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, *s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin, exiger toute modification du plan ou du projet soumis.*

Selon la LQE, il pourrait donc être envisageable que le ministre puisse imposer toute condition à l'émission d'un certificat d'autorisation. Cependant, selon le MDDEP, les tribunaux reconnaissent généralement que le ministre perd ce droit à caractère discrétionnaire dès lors qu'il adopte un règlement venant délimiter les exigences à

l'émission d'un certificat d'autorisation dans un secteur d'activité spécifique, comme c'est le cas à l'égard des activités agricoles.

Pour ces raisons découlant de la jurisprudence, il serait donc préjudiciable que le ministre impose des exigences supplémentaires à l'octroi d'un certificat d'autorisation suite au mécanisme de consultation publique découlant de la Loi 54.

3.4 Des solutions à la problématique d'émission du certificat d'autorisation

Devant ces deux contraintes ayant motivé la décision d'émettre le certificat d'autorisation avant la tenue de la consultation publique, deux avenues sont principalement envisageables.

La première consiste à modifier la LQE, afin d'y prévoir explicitement la possibilité pour le ministre d'exiger toute condition supplémentaire à l'émission du certificat d'autorisation, même dans le cas où une réglementation spécifique vient préciser les exigences du ministère.

La seconde avenue consiste à intervenir plutôt à l'échelle du règlement. Elle implique de prévoir qu'un nouveau projet d'élevage agricole, sous gestion liquide mais inférieur à 600 unités animales, doit faire l'objet d'une évaluation environnementale « allégée » menée par le Bureau d'audience sur l'environnement. Dans un tel cas, bien que cette procédure « allégée » puisse être inspirée de celle de la consultation publique actuelle, elle permettra alors au ministre d'autoriser par décret les nouveaux projets en imposant les conditions désirées au projet.

N'étant cependant pas des juristes, certaines vérifications devraient être menées. Au-delà de la façon de faire, l'objectif visé de permettre à la consultation d'influencer l'analyse environnementale du projet doit être atteint. Il s'agit d'une condition importante de développement durable, d'acceptabilité sociale et de cohabitation harmonieuse.

4. Conclusion

Bien que certains correctifs méritent d'être apportés rapidement, le processus de consultation publique découlant du projet de loi 54 représente certainement un moyen adéquat, favorisant le développement durable et la cohabitation sociale des élevages porcins dans les milieux locaux. Par contre, le processus ne pourra garantir, dans tous les cas et dans tous les milieux, une implantation harmonieuse. Il faudra s'assurer de poursuivre et d'intensifier la recherche d'autres solutions, en amont et en aval, de l'implantation des projets porcins.

L'efficacité du processus peut, notamment, être augmentée en agissant sur la nature des projets en développant des technologies réduisant les impacts négatifs sur l'environnement. Elle peut aussi être augmentée par la détermination de règles d'aménagement acceptables pour la communauté que devront respecter les projets. En effet, si le processus de la Loi 54 ne permet d'intervenir que sur 5 éléments prévus par la Loi, les autres considérations devraient être tenues en compte dans les normes d'aménagement.

OPÉRATIONNALISATION DES CONNAISSANCES

1. Une conception synthèse de la gestion du territoire agricole québécois

1.1 Conceptualisation des principaux éléments documentés

Dans l'objectif de mieux percevoir les différentes interventions proposées à l'intérieur des modules 1, 2 et 3, voici une synthèse de la mécanique actuelle influençant la gestion du territoire agricole québécois. Évidemment, il s'agit ici d'un exercice de simplification, qui ne saurait rendre hommage à toutes les interactions et subtilités du système.

Nous pouvons en fait dégager trois axes spécifiques relevant chacun d'un ministère.

1.1.1 Axe spécifique de la protection du territoire et des activités agricoles

Relevant du MAPAQ sous le couvert de la LPTAA, nous retrouvons l'axe de la protection du territoire et des activités agricoles. Rappelons que la protection du territoire agricole fait l'objet d'un régime centralisé d'analyse à la pièce des demandes par l'organisme tierce qu'est la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). Les principales demandes traitées par la CPTAQ peuvent concerner l'inclusion ou l'exclusion de territoire agricole à des fins urbaines, ou encore, l'autorisation d'usages non agricoles en zone agricole, où il existe un régime particulier dans le cas des demandes à portée collective pour l'implantation de résidences en zone verte (article 59).



1.1.2 Axe spécifique de l'aménagement du territoire agricole

Relevant du MAMR sous le couvert de la LAU, nous retrouvons l'axe de l'aménagement du territoire agricole. L'aménagement du territoire agricole fait, quant à lui l'objet d'un régime décentralisé à l'échelle des MRC et des municipalités, où l'on privilégie une approche collective de vision à long terme du développement régional. Des orientations gouvernementales sont, cependant, produites pour guider le travail du milieu municipal et les outils de planification produits doivent recevoir l'approbation du MAMR. Les principaux outils utilisés, à l'échelle régionale et locale, sont le schéma d'aménagement et de développement, le règlement de contrôle intérimaire, le plan de développement de la zone agricole, le plan d'urbanisme et la réglementation d'urbanisme, de même que le processus de consultation publique découlant de l'adoption du projet de loi 54 dans le cadre spécifique de l'émission du permis de construction pour les nouveaux élevages porcins.

1.1.3 Axe spécifique de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Relevant du MDDEP sous le couvert de la Politique nationale de l'eau, nous retrouvons finalement l'axe de la gestion de l'eau par bassin versant. À l'image de l'axe de l'aménagement du territoire, celui de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant fait l'objet d'une gestion décentralisée vers des organismes régionaux de bassin versant (OBV). Un guide d'orientation a également été produit par le MDDEP pour encadrer le travail des OBV, où le plan directeur de l'eau élaboré doit recevoir l'approbation du ministère. Ces plans directeurs de l'eau peuvent ensuite donner lieu à des contrats de bassin engageant les signataires.



Tableau synthèse des axes spécifiques de gestion du territoire agricole

Axe	Protection du territoire agricole	Aménagement du territoire agricole	Gestion par bassin versant
Ministère	MAPAQ	MAMR	MDDEP
Loi	Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA)	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)	Politique nationale de l'eau (PNE)
Encadrement	Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)	Orientations gouvernementales	Guide d'élaboration d'un PDE
Responsable	CPTAQ	MRC et municipalités	Organisme de bassin versant (OBV)
Outils	Demande d'exclusion/inclusion Demande d'autorisation à des fins non agricoles Demandes à portée collective (art.59)	Schéma d'aménagement (SAD) Règlement de contrôle intérimaire Plan et règlement d'urbanisme Loi 54 (consultation publique)	Plan directeur de l'eau (PDE) Contrat de bassin



1.2 Enjeux d'intérêt pour la CAAAQ

À travers ces différents axes, l'agriculture peut être à la fois perçue comme solution ou problème. On peut y voir des perspectives de développement intéressantes comme des limites à son développement.

Dans un effort de synthèse et de simplification, il ressort du rapport d'évaluation et des modules précédents les enjeux suivants pour chaque axe.

1.2.1 Enjeux associés à l'axe de la protection du territoire et des activités agricoles

L'axe de la protection du territoire et des activités agricoles pose principalement deux enjeux. D'abord, comment limiter les pertes de superficies agricoles en périphérie des zones périurbaines (étalement urbain)? Ensuite, comment favoriser une occupation plus dynamique de la zone agricole répondant aux enjeux de dévitalisation d'un grand nombre de communautés à caractère rural ? Derrière ces enjeux, se cache celui de l'approche au cas par cas de l'analyse des demandes qu'impose la LPTAA.

1.2.2 Enjeux associés à l'axe de l'aménagement du territoire agricole

L'axe de l'aménagement du territoire agricole fait, quant à lui, ressortir les enjeux qui suivent. Premièrement, la flexibilité accordée par le gouvernement dans le cadre de la planification territoriale réalisée par les MRC en fonction des orientations gouvernementales. Deuxièmement, la planification d'ensemble du développement de la zone agricole par les instances régionales. Finalement, l'impact des soirées de consultation publique à l'égard des nouveaux sites porcins sur l'insertion harmonieuse des projets dans le milieu et leur acceptabilité.



1.2.3 Enjeux associés à l'axe de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Dans le cas de l'axe de la gestion de l'eau par bassin versant, les enjeux touchent en premier lieu le retard important observé dans l'élaboration des plans directeurs de l'eau. Ils touchent aussi l'intégration des mesures déterminées par les OBV à l'intérieur des outils d'aménagement des MRC. Des questions relatives au financement des OBV et à la méthode de gestion mise sur pied par le gouvernement se posent.

1.2.4 La place accordée au syndicalisme agricole dans la gestion du territoire

Le gouvernement a souhaité accorder une place privilégiée au producteur agricole dans la gestion du territoire agricole québécois. Par leur organisation syndicale (UPA), les producteurs agricoles se sont vus accordés un droit de regard et d'influence privilégié. Les avis demandés par la CPTAQ et ceux décisionnels dans le cadre de l'article 59, la formation de comités consultatifs agricoles au sein des MRC et les règles particulières entourant leur composition, en sont des exemples. En tant que lobby, l'organisation syndicale possède, également, un pouvoir d'influence auprès des ministères responsables de chacun des axes.

Tableau synthèse des enjeux par axes spécifiques

Axe	Protection du territoire agricole	Aménagement du territoire agricole	Gestion par bassin versant
Enjeux	Limiter les pertes de superficie agricole associées à l'étalement urbain Maximiser et diversifier l'occupation du territoire agricole Revoir le pouvoir de veto accordé à l'UPA dans le cadre de l'article 59	Flexibilité accordée par le gouvernement dans le cadre de la planification territoriale réalisée par les MRC en fonction des orientations gouvernementales La planification d'ensemble du développement de la zone agricole par les instances régionales. L'impact des soirées de consultation publique à l'égard des nouveaux sites porcins sur l'insertion harmonieuse des projets dans le milieu et leur acceptabilité	Retard important observé dans l'élaboration des plans directeurs de l'eau L'intégration des mesures déterminées par les OBV à l'intérieur des outils d'aménagement des MRC Financement des OBV et méthode de gestion mise sur pied par le gouvernement



2. L'intégration des pistes de solution avancées

2.1 Synthèse des pistes avancées dans les analyses précédentes

Les observations du rapport d'évaluation de juillet dernier et des modules 1, 2 et 3 ont guidé l'élaboration de pistes d'interventions suggérées à la CAAAQ.

En voici un bref rappel en fonction des axes spécifiques retenus dans le cadre de ce rapport d'opérationnalisation.

2.1.1 Axe de la protection du territoire et des activités agricoles

En considérant les enjeux énoncés à l'égard de cet axe, nous avons appuyé les pistes d'intervention suivantes :

- Déterminer une liste d'usages et d'activités agricoles, ou en lien avec l'activité agricole et de cas de morcellement à ces fins, soustrait de l'autorisation de la CPTAQ (référence : rapport d'évaluation et module 1).
- Permettre à la CPTAQ de convenir d'ententes avec les MRC pour que ces dernières puissent prendre en charge l'autorisation d'activités agricoles, en lien avec l'agriculture ou de morcellement à ces fins, sur la base de la réalisation d'un plan de développement de sa zone agricole (référence : rapport d'évaluation et module 1).
- Ramener les demandes d'exclusion ou d'inclusion de la zone agricole à l'intérieur du processus de révision du schéma d'aménagement de la MRC à l'exception de projets spécifiques et d'intérêt public, par exemple projet industriel majeur, infrastructure, etc. (référence : rapport d'évaluation).



- Retirer la nécessité d'un avis favorable de l'association agricole accrédité, dans le cadre de l'article 59 de la LPTAA portant sur les demandes à portée collective (référence : rapport d'évaluation et module 1).

Nous avons motivé cette évolution du régime en reconnaissant la nécessité d'une meilleure occupation de la zone agricole et en s'appuyant sur une vision multifonctionnelle de l'agriculture et du territoire. Les pistes suggérées permettront aussi de faire évoluer le régime vers une approche davantage équilibrée et collective plutôt qu'à la pièce.

2.1.2 Axe de l'aménagement du territoire agricole

En considérant les enjeux spécifiques de cet axe, nous en avons déterminé les pistes d'intervention qui suivent :

- Demander aux MRC du Québec de se doter d'un plan de développement de leur zone agricole. Ce plan de développement devrait permettre d'introduire une vision multifonctionnelle et cohérente du territoire agricole et des enjeux de développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire. (Référence : rapport d'évaluation, module 1 et 2)
- Accorder une plus grande flexibilité dans l'évaluation des normes d'aménagement en fonction des orientations gouvernementales par le gouvernement du Québec pour les MRC s'étant dotées de plans de développement de leur zone agricole, lorsque les mesures prévues sont en continuité avec les objectifs, orientations et actions dudit plan. (Référence : rapport d'évaluation et module 1)
- Ajuster le processus de consultation publique des élevages porcins (loi 54) de façon à ce que le certificat d'autorisation du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit émis à la suite de la consultation publique et en tenant compte de la consultation publique. (Référence : module 3).



Cette évolution suggérée a pour but de permettre une occupation plus dynamique de la zone agricole dans une logique d'extension des retombées de l'agriculture en région et de favoriser une meilleure cohabitation des usages agricoles et non agricoles dans le respect du principe de priorité aux activités agricoles en zone agricole.

2.1.3 Axe de la gestion de l'eau par bassin versant

L'analyse des enjeux sous cet axe a fait avancer les suggestions ci-dessous :

- Améliorer le soutien financier accordé aux organismes de bassin versant ou leur formule de financement (référence : module 2)
- Prévoir l'obligation pour les MRC de tenir compte du plan directeur de l'eau élaboré par l'OBV dans le cadre de leur schéma d'aménagement et de développement, ce qui veut dire soit incorporer les mesures retenues ou encore motiver, pour l'évaluation par le ministère, son refus d'inclure certaines mesures (référence : module 2)
- Impliquer les OBV dans le cadre de la réalisation des plans de développement de la zone agricole par les MRC (référence : module 2)



Ces suggestions ont pour objectifs d'accélérer l'implantation de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec et de s'assurer d'une meilleure cohésion entre le contenu d'un plan directeur de l'eau et celui des règles d'aménagement relevant des MRC.

Tableau synthèse des interventions envisagées par axe

Protection du territoire agricole	Aménagement du territoire	Bassin versant
Liste d'usages permis	Plan de développement de la zone agricole	Améliorer le soutien financier de l'État
Entente de délégation avec les MRC	Flexibilité dans les normes d'aménagement en fonction du plan de développement	Prévoir une formule d'intégration des PDE dans les normes d'aménagement
Demandes d'exclusion à l'intérieur des SAD	Émission du certificat d'autorisation du MDDEP après les consultations publiques	Impliquer les organismes dans la préparation des plans de développement de la zone agricole
Retirer le veto de l'UPA sur l'article 59		

2.2 Interrelations entre les interventions suggérées

Si chaque piste d'intervention suggérée peut être prise individuellement, l'objectif demeure qu'elles traduisent une vision d'ensemble et intégrée de la gestion du territoire agricole. Une vision porteuse d'avenir pour le développement agricole et agroalimentaire, tant en milieu périurbain, que rural, agricole ou agroforestier.



Pour y parvenir, les connaissances acquises à l'intérieur des différents rapports et modules produits nous amènent à considérer la notion de multifonctionnalité de l'agriculture et du territoire à l'intérieur de cette vision renouvelée de la gestion du territoire agricole (référence module 1). S'appuyer sur ce concept de multifonctionnalité permet de donner un sens à l'ensemble des recommandations formulées par axes. La multifonctionnalité nécessite une approche intégrée, où le milieu régional et local joue un rôle prédominant, puisque l'expression de la multifonctionnalité varie selon les enjeux des différents milieux (référence : module 1).

En termes d'opérationnalisation, il convient de percevoir les interrelations existantes entre ces différentes propositions.

La première interrelation à souligner est celle existante entre la liste des usages permis (axe de la protection du territoire agricole) avec les orientations gouvernementales (axe de l'aménagement du territoire agricole). Dans les faits, l'introduction d'une liste d'usages agricoles ou en lien avec l'agriculture permis à l'intérieur de la LPTAA interpelle directement les mesures de distances séparatrices prévues entre les établissements agricoles et non agricoles, à l'intérieur des orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles. Les contraintes de distances séparatrices peuvent représenter un frein non négligeable à l'acceptation d'une liste d'usage permis en zone agricole. Si pour certains on pourrait s'inspirer des articles 59 actuels, qui prévoient que les nouvelles résidences soient « invisibles » face au calcul des distances séparatrices, c'est-à-dire qu'aucune distance ne s'applique, il n'en demeure pas moins que certains usages mériteraient probablement un certain niveau de protection.

Une réflexion plus approfondie sur la méthode de calcul des distances séparatrices serait donc pertinente dans le cas où une liste d'usages est adoptée.

Seconde interrelation à mettre en évidence, celle entre les demandes d'exclusion de la zone agricole (axe de la protection du territoire agricole) et le schéma d'aménagement et de développement (axe de l'aménagement du territoire agricole) qui deviendront des exercices complémentaires, logiques et intégrés, plutôt que deux approches distinctes, l'une s'adressant au MAMR et l'autre à la CPTAQ.



Une troisième interrelation existe entre la possibilité d'entente entre la CPTAQ et la MRC (axe de la protection du territoire agricole) et le plan de développement de la zone agricole (axe de l'aménagement du territoire agricole). C'est sur la base d'un tel plan qu'une entente entre la MRC et la CPTAQ deviendra possible. Il s'agit d'un moyen, tant au niveau de la CPTAQ que des MRC, d'introduire le concept de multifonctionnalité du territoire. Une interaction supplémentaire entre le plan de développement de la zone agricole (axe de l'aménagement du territoire agricole) et l'implication des organismes de bassin versant (axe de la gestion par bassin versant), dans leur élaboration, est envisagée dans l'optique d'une approche intégrée.

La quatrième interrelation se retrouve au sein même de l'axe de l'aménagement du territoire agricole entre le schéma d'aménagement et de développement ou RCI, le plan de développement de la zone agricole et le processus de consultation publique découlant de la Loi 54. Si les objectifs d'un schéma et d'un plan de développement peuvent se ressembler, l'efficacité du processus de consultation publique sera grandement améliorée par la qualité du travail de planification au sein d'un schéma, d'un RCI ou d'un plan de développement de la zone agricole.

Finalement, une dernière interrelation notable se situe entre le plan directeur de l'eau et le schéma d'aménagement et de développement des MRC, ainsi que des règlements environnementaux dont l'application relève des MRC (par exemple : politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, règlement sur le captage des eaux souterraines, règlement Q²R⁸ sur le traitement des eaux usées des résidences isolées).

3. Conclusions finales

À qui appartient le développement d'une vision de développement de la zone agricole? Présentement, cette vision a tendance à être partagée de façon sectorielle, par axe spécifique et au sein même de chaque axe entre différentes instances.

La protection du territoire agricole est centralisée et se fait principalement au cas par cas des demandes soumises. L'aménagement du territoire agricole est plutôt décentralisé aux mains des élus municipaux, où l'on demande au milieu municipal de développer une vision d'ensemble et collective de développement à long terme. La gestion par bassin versant est décentralisée au sein d'organismes de bassin versant, mais ne prévoit pas d'interaction pour son application auprès du milieu municipal.

En se basant sur les constats des différents rapports et modules, et en considérant la volonté de tourner la gestion du territoire agricole vers la multifonctionnalité, la responsabilisation du milieu municipal à l'égard du développement de sa zone agricole devient une condition essentielle de la vision d'avenir de la gestion du territoire agricole. Cette responsabilisation est possible puisqu'elle ouvre la voie à de nouvelles possibilités pour le monde municipal, de mettre en valeur et d'occuper une place prépondérante dans la gestion de leur territoire agricole. Il s'agit aussi de l'approche gouvernementale privilégiée à l'intérieur de la Politique nationale de la ruralité.



Cette responsabilisation passe par une décentralisation ordonnée de certaines responsabilités en matière de gestion du territoire agricole aux MRC, à l'image du virage amorcé en Colombie-Britannique. Il ne s'agit pas ici d'être plus permissif ou moins exigeant, mais plutôt de faciliter l'atteinte d'objectifs de valorisation et d'occupation du territoire agricole. De plus en plus d'approches rendent cette décentralisation nécessaire, que l'on pense au développement durable, à la multifonctionnalité, mais aussi à des approches axées sur le paysage, comme celle proposée par la chaire en environnement et paysage de l'Université de Montréal et Ruralys.

Pour y parvenir, nous croyons nécessaire l'introduction d'un plan intégré de développement de la zone agricole. Il serait aussi envisageable d'intégrer de tels plans à l'intérieur des objectifs du schéma d'aménagement et de développement.

Sources et Références

¹ FORGET AUBIN. 2003. Étude exploratoire en vue de proposer un ou des mécanisme d'implantation des sites en élevage porcin. Préparé pour l' AQINAC. P.19

² BAPE. 2003. *Rapport principal sur l'inscription de la production porcine dans un cadre de développement durable*. P.107.

³ Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2005. *Guide explicatif concernant la consultation publique sur un projet d'élevage porcin*.

⁴ Aubin, J-F et M. Forget. 2001. *Cohabitation en milieu rural : bilan et perspectives*. Université Laval.

⁵ Gouvernement du Québec. Loi sur la qualité de l'environnement, article 22

⁶ Gouvernement du Québec. Loi sur la qualité de l'environnement, article 22