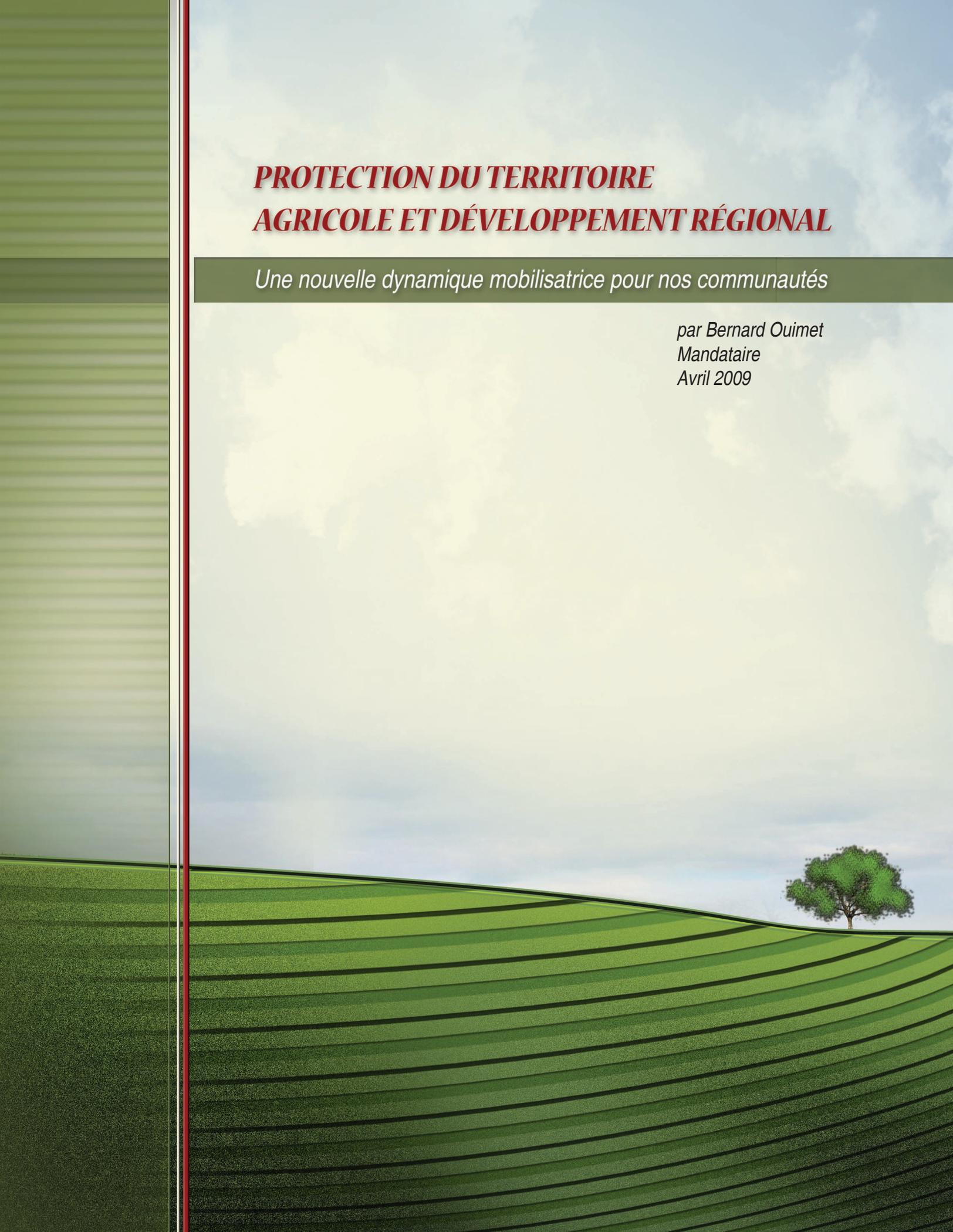


***PROTECTION DU TERRITOIRE
AGRICOLE ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL***

Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés

*par Bernard Ouimet
Mandataire
Avril 2009*



***PROTECTION DU TERRITOIRE
AGRICOLE ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL***

Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés

Rapport remis au ministre de
l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

par

Monsieur Bernard Ouimet
Mandataire

Avril 2009

Remerciements

Je remercie sincèrement les représentants et représentantes des organismes que nous avons rencontrés au cours de notre processus de consultation. Ils nous ont fait part d'observations judicieuses, parfois remarquablement documentées, et ce, dans un délai record.

À madame Hélène Doddridge, directrice de la Direction de la coordination et de l'appui aux régions du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, de même qu'aux membres de son équipe professionnelle, messieurs Marc-André Bertrand, Michel Gonthier et Mathieu Rousseau, qui m'ont fourni une collaboration soutenue, à ceux et celles qui m'ont fait part de leurs observations et qui m'ont fourni les données requises, j'exprime ici ma plus profonde gratitude.

Je veux souligner, tout particulièrement, le rôle de M^e Catherine P. Henquet, qui a assuré une coordination des travaux avec une disponibilité et une efficacité exemplaires tout au long de la démarche et jusqu'à la production du rapport final.

Bernard Ouimet
Avril 2009

Table des matières

Introduction	7	2.1.2. Simplification des processus pour les grands projets économiques.....	24
PARTIE I		2.1.3. Renforcer les dispositions de la LPTAA relatives à l'exercice des droits acquis.....	24
Le contexte	9	2.1.4. Exclusion d'un lot réinclus au moment de la révision de la zone agricole.....	25
1. Les impératifs à concilier.....	9	2.2. Les demandes à portée collective pour la fonction résidentielle.....	25
2. Les principaux enjeux.....	11	2.3. L'arrimage avec les plans de développement de la zone agricole.....	27
3. Les progrès accomplis.....	12	2.4. Le morcellement des terres.....	28
4. Une nécessaire évolution.....	14	2.5. Les ajustements aux critères décisionnels de la LPTAA.....	30
PARTIE II		3. Les mesures d'ordre général.....	30
Les orientations	15	3.1. La création d'un lieu de discussion et de concertation.....	30
1. La diminution des pressions sur la zone agricole.....	15	3.2. Le développement d'un nouvel indicateur de gestion de la zone agricole.....	31
2. L'appui à l'occupation dynamique du territoire.....	15	3.3. Le renouvellement du message gouvernemental relatif à l'importance de la protection du territoire agricole.....	32
3. L'évolution des façons de faire.....	15	PARTIE IV	
PARTIE III		La conclusion et les prochaines étapes	33
Les mesures	17	1. Une approche gouvernementale synchronisée.....	34
1. Une meilleure protection des frontières de la zone agricole.....	17	2. Les travaux préalables aux modifications législatives.....	35
1.1. Le traitement des demandes d'exclusion à l'intérieur du processus de mise à jour des schémas d'aménagement et de développement.....	17	3. Des mesures immédiates.....	35
1.2. Le rôle stratégique des instances métropolitaines.....	19		
1.3. La mise en valeur de la zone agricole en contexte périurbain.....	21		
2. Les modes de gestion et de traitement des demandes à l'intérieur de la zone agricole.....	22		
2.1. L'allègement dans l'application de la Loi.....	22		
2.1.1. L'allègement pour la clientèle.....	22		

Introduction

Le grand mérite du *Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois* (CAAAQ) en matière de protection du territoire agricole est de deux ordres. Il a :

- ouvert la voie et démontré la nécessité d'apporter des améliorations au régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles, sans remettre en cause l'importance de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), ni celle de l'institution qui l'administre, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ ou la Commission), tout en réaffirmant que les objectifs poursuivis et les principes de la LPTAA conservent, encore aujourd'hui, toute leur pertinence;
- mis de l'avant l'importance de procéder à la confection de plans de développement de la zone agricole de façon, notamment, à développer son plein potentiel, dans une perspective de multifonctionnalité de l'agriculture, de diversification des produits et des entreprises agricoles ainsi que d'occupation dynamique du territoire.

Le rapport que nous vous présentons s'inscrit dans le sillage du rapport de la CAAAQ. Il est en lien direct avec les priorités du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) qui visent, entre autres choses, à moderniser les grands piliers de l'agriculture, dont fait partie le zonage agricole. Notre rapport vise donc à appuyer la *Vision gouvernementale d'avenir pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois*. L'une des cibles qui se dégagent de cette vision est d'offrir au secteur un territoire agricole de qualité, tout en favorisant le développement des communautés rurales.

Soucieux de poursuivre la discussion amorcée à l'occasion de la CAAAQ, le MAPAQ a créé un forum au sein duquel l'Union des producteurs agricoles (UPA), la Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et Solidarité rurale du Québec (SRQ) ont été invitées à contribuer à la réflexion sur la modernisation du régime de protection du territoire agricole. Une première rencontre des

membres de ce forum s'est tenue le 15 octobre 2008. Notre mandat, qui a débuté le 15 novembre suivant, a, nous le souhaitons, bonifié cette démarche. Il a consisté à discuter avec ces organismes des orientations et des mesures que le MAPAQ devrait proposer en matière de protection du territoire agricole, en cherchant à dégager le plus large consensus possible à l'égard de l'amélioration du régime actuel, et ce, dans un court délai. Ces discussions ont mené à la communication, le 3 février dernier, d'une première proposition que certains ont appelée « rapport préliminaire ».

Au cours des semaines qui ont suivi, nous avons eu l'occasion de recevoir les commentaires écrits des représentantes et représentants des organisations suivantes ou de nous entretenir avec ces personnes :

- l'Union des producteurs agricoles;
- la Fédération québécoise des municipalités;
- l'Union des municipalités du Québec, plus particulièrement son caucus des maires de la Métropole;
- Solidarité rurale du Québec;
- la MRC de L'Assomption;
- la MRC de Lajemmerais;
- la MRC Thérèse-de-Blainville;
- le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal;
- la Ville de Laval;
- monsieur Jean-Robert Grenier, maire de Calixa-Lavallée et président du Comité consultatif agricole de la Communauté métropolitaine de Montréal;
- le syndicat de secteur de l'UPA Drummond-Nord.

Nous avons également eu l'occasion de nous entretenir avec des représentants de la direction du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

La richesse de ces échanges mène aujourd'hui à ce texte, qui suit la structure de la proposition initiale, mais dont le contenu est bonifié de façon importante par la contribution de ceux et celles qui ont accepté de réfléchir avec nous et dont les propos nous ont beaucoup inspirés.

PARTIE I

Le contexte

1. Les impératifs à concilier

Toute réflexion constructive visant à améliorer le régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles nous mène inévitablement à considérer deux impératifs :

- la protection, dans une perspective de long terme, d'une base territoriale propice à la pratique de l'agriculture, de manière à favoriser le maintien et le développement des activités et des entreprises agricoles dans la zone agricole;
- le développement des collectivités, tant rurales qu'urbaines, dans le cadre d'un aménagement rationnel du territoire et d'une gestion de l'urbanisation qui optimise l'utilisation de l'espace de façon, notamment, à éviter de faire pression inutilement sur la zone agricole.

Le zonage agricole se situe au cœur de cette problématique. Quotidiennement, sur le terrain, cela donne lieu à des échanges et suscite parfois de vifs débats. Cela requiert toujours beaucoup de vigilance, compte tenu des intérêts en jeu et du frêle équilibre des forces en présence. Même si, à l'occasion, cela s'avère un exercice difficile, il faut chercher à concilier, au mieux, ces deux impératifs. Nous devons le faire dans l'intérêt public et de façon raisonnable, que ce soit dans la gestion de la zone agricole ou dans le processus décisionnel qui conduit à statuer sur les demandes d'empiètement de périmètres d'urbanisation en zone agricole et sur des demandes d'autorisation d'usages autres qu'agricoles et de morcellement à l'intérieur de la zone agricole.

Les intérêts en jeu et le frêle équilibre des forces en présence ont incité le législateur à poser des balises. La teneur de nos échanges avec nos interlocuteurs nous a fait réaliser la nécessité d'en rappeler les principales.

- Il a donné préséance à la LPTAA sur les autres intérêts en matière d'aménagement du territoire, en spécifiant qu'elle prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté ou à une municipalité, ainsi que sur toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. Le législateur aurait pu profiter de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) pour modifier l'article 98 de la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA). En ne le faisant pas, il a confirmé cette préséance de la protection du territoire agricole sur les autres intérêts en matière d'aménagement du territoire, à l'intérieur de la zone agricole.

Ceci n'a jamais été démenti par la suite. Il faut donc y voir une volonté sans équivoque des gouvernements successifs de protéger une ressource (sols agricoles) rare (moins de 2 % du territoire) et non renouvelable (ne pouvant être reconvertie une fois affectée à d'autres fonctions soit urbaines ou industrielles, etc.). La préséance accordée à cette importante loi d'intérêt public génère toutefois, en contrepartie, la responsabilité incontournable de la tenir ajustée à l'évolution de notre agriculture et, plus largement, au contexte socio-économique du Québec.

- Il a exigé la concordance des limites de la zone agricole, une fois celle-ci révisée, avec celles prévues dans les schémas d'aménagement et de développement (SAD) pour éviter, entre autres choses, que les périmètres d'urbanisation empiètent sur les zones agricoles. Il s'agit essentiellement d'une mesure de protection du territoire agricole, intégrée au chapitre II de la LPTAA pour en marquer l'importance. La tendance récente visant à déterminer des « *aires d'expansion urbaine* » à l'intérieur de la zone agricole constitue un chemin détourné (par une appellation différente) qui va à l'encontre de l'esprit de la LPTAA. Même s'il ne s'agit pas, au sens strict, de l'extension d'un périmètre d'urbanisation, le message que cette pratique envoie est que ces « *aires d'expansion urbaine* » deviennent des terrains en attente de développement et ne recèlent plus d'intérêt pour l'agriculture à long terme.
- Il a favorisé l'utilisation prioritaire du sol aux fins d'activités agricoles, de même que la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles, en inscrivant également cette exigence dans la LAU. Le gouvernement a précisé ce message en l'intégrant dans ses orientations en matière d'aménagement du territoire.
- Il a exigé la prise en compte de l'objet même de la LPTAA dans l'exercice des pouvoirs habilitants des municipalités régionales de comtés (MRC) et des communautés métropolitaines (CM) en matière d'aménagement du territoire : pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, protection et développement des entreprises et des activités agricoles dans une perspective de développement durable.
- Il a renforcé l'importance du repérage de sites alternatifs hors de la zone agricole avant d'empiéter sur des terres agricoles ou d'y implanter des usages peu compatibles avec l'agriculture. On doit donc d'abord démontrer qu'il n'y a pas, hors de la zone agricole de la municipalité, un espace approprié disponible aux fins recherchées, et ce, tant pour les nouvelles utilisations à des fins autres que l'agriculture que pour les demandes d'exclusion de la zone agricole. De plus, le critère de la loi portant sur la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou à réduire les contraintes sur l'agriculture, dont l'application n'est pas limitée au territoire de la municipalité d'où provient la demande, doit faire l'objet d'une attention particulière lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement (AR), une région métropolitaine de

recensement (RMR) ou dans le territoire des communautés métropolitaines.

- Il a pourvu l'organisme chargé d'administrer la LPTAA et d'en surveiller l'application, la CPTAQ, d'un large éventail de critères de nature agricole et socio-économique, qu'il a fait évoluer avec les années et qui doivent être pondérés pour tenir compte des enjeux différents selon les milieux, conformément à l'équilibre que l'on trouve dans l'économie générale de la loi.

Contrairement à ce qui apparaît dans certains commentaires reçus au sujet de notre proposition, la Commission n'est pas un tribunal administratif. Elle est, depuis la réforme de la justice administrative il y a dix ans, un organisme décisionnel autonome, exerçant un rôle de régulation socio-économique. La Commission dispose d'une marge de manœuvre permettant une plus grande interaction avec ses interlocuteurs du monde agricole et du monde municipal qui peuvent réagir à une orientation de la Commission avant qu'elle ne prenne sa décision. Des rencontres préalables à cette orientation préliminaire sont également possibles.

La Commission évalue les demandes qui lui sont soumises en fonction des besoins exprimés, des espaces vacants hors de la zone agricole pouvant accueillir les usages demandés et doit en disposer en fonction des critères prévus dans la LPTAA. Elle doit tenir compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles, en prenant en considération le contexte des particularités régionales. La Commission a la responsabilité de maintenir un patrimoine foncier apte à soutenir l'agriculture d'aujourd'hui et de demain et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles. Cette responsabilité, qui découle de l'objet même de la LPTAA, est également partagée, nous le rappelons, par les MRC et les communautés dans l'exercice de leurs pouvoirs habilitants. Le rôle de la Commission n'est donc pas sectoriel. Elle est en mesure de procéder à l'arbitrage d'intérêts divergents en conciliant, dans le cadre de son mandat, les deux impératifs mentionnés plus haut, soit la protection et le développement de l'agriculture, d'une part, et le développement des agglomérations urbaines et des communautés rurales, d'autre part.

Cependant, l'aménagement rationnel du territoire et une gestion de l'urbanisation qui optimise l'utilisation de l'espace hors de la zone agricole ne sont pas dans son mandat et ne relèvent pas de sa compétence, bien qu'il s'agisse là de deux des principales causes des pressions qui s'exercent sur la zone agricole.

Il est donc essentiel de situer l'exercice de gestion de l'urbanisation dans le cadre plus large des obligations qui découlent de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. La mise en œuvre de cette stratégie, qui vise à mieux concilier les impératifs du développement économique, social et environnemental, appelle la contribution de tous les ministères et organismes du gouvernement et invite également les acteurs municipaux à y contribuer. L'orientation « Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée » constitue d'ailleurs l'une des trois orientations stratégiques prioritaires et vise une plus grande prise en compte du développement durable dans « les stratégies et les plans d'aménagement et de développement régionaux et locaux ».

Situer la gestion de l'urbanisation dans le cadre plus large de cette stratégie est d'autant plus opportun considérant les commentaires que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a formulés à l'égard de notre proposition initiale :

« L'optimisation de l'utilisation du territoire à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, par exemple par la densification du tissu urbain et le « redéveloppement » de certains secteurs, nécessiterait qu'il faille ajuster les orientations gouvernementales en aménagement qui traitent de la gestion de l'urbanisation et réviser nos critères d'évaluation de la conformité en cette matière. »

Les résultats qui pourraient être obtenus par la concrétisation d'un tel ajustement seraient on ne peut plus bénéfiques pour la protection du territoire agricole.

2. Les principaux enjeux

Trente ans se sont écoulés depuis la mise en place du régime de protection du territoire agricole et l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Une première génération de schémas d'aménagement et de développement ont été élaborés (1985-1992) et plusieurs MRC les ont révisés. Certaines MRC en sont à la troisième génération de leur schéma. À l'échelle du Québec, la zone agricole a été révisée (1987-1992) pour tenir compte des premiers SAD et pour répondre aux besoins des MRC. La Loi sur la protection du territoire agricole a été modifiée (en 1982, 1985, 1989, 1996 et 2001) et la protection des activités agricoles y a été intégrée.

Le gouvernement a fait connaître, à plusieurs reprises (en 1983, 1994, 1995, 1997, 2001 et 2005), ses orientations et ses attentes aux MRC et aux communautés métropolitaines de Montréal (2001) et de Québec (2002), tant à l'égard de la gestion de l'urbanisation qu'à l'égard de la protection du territoire et des activités agricoles. On a accru le rôle des MRC en matière d'aménagement de la zone agricole et on a modifié la LAU dans le but, notamment, de favoriser, en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol aux fins d'activités agricoles ainsi que la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles.

Malgré toutes ces mesures importantes, la pression continue de s'exercer sur la zone agricole. Comme il a déjà été exprimé devant la CAAAQ, les causes de cette pression sont multiples. Les paragraphes qui suivent en exposent les principales.

- Le cadre de gestion actuel du régime de protection du territoire agricole est encore trop orienté sur l'appréciation au cas par cas dans l'application d'une loi de zonage. En effet, à l'exception des demandes à portée collective à des fins résidentielles présentées en vertu de l'article 59 de la LPTAA et pour lesquelles une vue d'ensemble de la zone agricole et une perspective à long terme sont exigées, le régime favorise la présentation et le traitement de demandes ponctuelles.

À l'opposé d'un règlement de zonage, qui dicte à l'avance les règles du jeu, la seule façon de savoir si un projet peut voir le jour est de présenter une demande et d'obtenir une décision. Si la demande est refusée, on peut la représenter en la modifiant ou en invoquant des faits nouveaux. Il est aussi possible de contester une décision de la Commission devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) si l'on prétend qu'elle est entachée d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante. Un recours mal avisé à la contestation judiciaire comme « outil de seconde chance » contribue à entretenir l'« espoir d'être dézonné » chez un demandeur qui dispose des moyens lui permettant d'utiliser les recours disponibles pour atteindre ses fins.

En somme, un tel régime génère, en quelque sorte, sa propre demande et crée, en bonne partie, la pression qui l'assaille, en plus d'alimenter une judiciarisation non souhaitable du processus décisionnel et de faire porter l'attention sur des intérêts individuels plutôt que sur l'intérêt collectif. Voilà pourquoi il faut chercher à limiter le traitement au cas par cas et choisir des voies alternatives plus efficaces et plus mobilisatrices pour

nos communautés, de manière à les responsabiliser dans l'application de la LPTAA pour qu'elles s'investissent davantage dans la protection et le développement de leur zone agricole.

- Il existe une concurrence entre les municipalités comprises dans un même ensemble territorial, par exemple, une communauté métropolitaine, une région métropolitaine de recensement, ou une agglomération de recensement, là où habitent plus des deux tiers de la population du Québec, dans le contexte de la fiscalité actuelle (forte dépendance de la taxation foncière).
- Plusieurs MRC tardent à mettre à jour leur SAD conformément aux orientations gouvernementales, ce qui retarde d'autant l'adaptation de la réglementation municipale aux orientations du schéma.
- Finalement, certaines parties de la zone agricole (seulement 53 % de sa superficie est occupée par des exploitations agricoles) sont sous-utilisées, les causes variant en fonction des milieux (spéculation foncière, morcellement foncier, milieux en décroissance ou en déclin, secteurs déstructurés, enclavés ou de moindre intérêt pour l'agriculture, absence de projets de mise en valeur de la zone agricole, etc.).

S'ajoutent à cela des considérations plus larges, dans le contexte de la mondialisation et de la globalisation de l'économie, qui entraînent la concurrence entre les entreprises pour la conquête de marchés et la recherche d'une plus grande productivité, de même que la concurrence entre les territoires (régions métropolitaines, États). Le déclin des régions-ressources, la métropolisation croissante des populations, l'importance grandissante des problématiques environnementales et les changements d'attitude face au développement sont aussi des phénomènes qui, ici comme ailleurs, ont des incidences sur l'utilisation de l'espace.

Les enjeux relatifs à la croissance urbaine en territoire métropolitain, dans les agglomérations urbaines ainsi qu'à proximité de ces milieux, diffèrent totalement de ceux des communautés rurales ou des régions-ressources où l'occupation du territoire est au cœur des préoccupations, en raison de leur situation socio-économique ou de la dévitalisation de certains milieux. Ainsi :

- dans les agglomérations urbaines et à proximité de ces milieux, la pression se manifeste surtout par des

demandes d'exclusion de la zone agricole ayant pour effet de repousser les limites de celle-ci en empiétant sur les terres voisines, souvent sur de très bons sols. Cette pression se fait surtout sentir dans la grande région de Montréal, particulièrement à l'intérieur du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Si l'on perd continuellement de bons sols agricoles à proximité des marchés, on s'achemine vers un affaiblissement marqué de l'agriculture périurbaine;

- dans les milieux ruraux, la pression se manifeste plutôt par des demandes ponctuelles visant l'implantation d'usages autres qu'agricoles, principalement résidentiels, parfois jugés incompatibles avec le maintien de conditions favorables au développement d'activités agricoles.

3. Les progrès accomplis

L'époque où la protection du territoire agricole devait s'exercer en l'absence de SAD est révolue. Les MRC ont maintenant leur schéma et un peu plus de la moitié d'entre elles l'ont mis à jour conformément aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement. Plusieurs municipalités ont modifié leur réglementation pour tenir compte du SAD mis à jour de leur MRC.

De grandes villes se sont engagées dans la protection du territoire et la mise en valeur de leur zone agricole, dans le contexte d'une agriculture périurbaine qui se distingue de celle généralement observée en milieu rural. À titre d'exemple, mentionnons la Ville de Laval, le seul territoire au Québec qui soit à la fois une région administrative, une MRC et une ville, qui a mis sur pied une table de concertation agroalimentaire, Laval Technopole, l'AGROPÔLE, et qui a conclu une entente, dès 1988, avec l'UPA locale visant à s'assurer du maintien des limites actuelles de la zone agricole et la mise en valeur économique du secteur. Des actions pertinentes en ont découlé, notamment, le remembrement de lots, la formation de la main-d'œuvre, la concertation entre les acteurs régionaux, l'agrotourisme et la promotion de l'horticulture. La zone agricole de Laval totalise plus de 7 000 hectares et représente près de 30 % du territoire de la ville.

Les villes de Contrecoeur, Varennes, Saint-Hubert (avant le regroupement avec Longueuil) et Saint-Basile-le-Grand, en Montérégie, sont aussi intervenues pour remembrer et

remettre à l'agriculture de vastes superficies de terres agricoles qui avaient été morcelées à des fins spéculatives avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection du territoire agricole.

Toujours dans le contexte d'une agriculture périurbaine, soulignons également les mesures intéressantes prises par l'agglomération de Longueuil visant à mettre en place une planification territoriale intégrée et durable de son territoire agricole (projet pilote « Continuum ville-campagne »), coordonnées par le comité consultatif agricole (CCA) de l'agglomération et qui a fait appel à un très large éventail de partenaires. Mentionnons aussi le projet « Eco-territoire 21 agricole » visant à remettre en culture près de 800 hectares de terres en friche, à des fins écologiques, et dont la mise en œuvre sera épaulée par l'entente de partenariat qu'a conclue l'an dernier la ville pour une plateforme en agriculture biologique qui regroupe plus de 25 partenaires. La zone agricole de cette agglomération représente plus de 9 000 hectares, soit plus de 32 % de sa superficie totale.

De plus, les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec sont à l'œuvre. Elles ont énoncé une vision stratégique du développement économique, social, environnemental et culturel de leur territoire pour les vingt prochaines années et elles ont entrepris la réalisation de leur schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD).

Des initiatives positives de la part de MRC peuvent également être soulignées. Notons, à titre d'exemple, l'adoption de plans de développement de l'agriculture par les MRC des Etchemins et de Lac-Saint-Jean-Est. Soulignons également la démarche entreprise par la MRC de Bécancour, qui rassemble les municipalités, les producteurs agricoles et d'autres partenaires, dans le but de développer une compréhension commune des caractéristiques de la zone agricole afin d'assumer une pleine responsabilité sur l'ensemble de ce territoire.

Il faut aussi souligner le travail de plusieurs MRC qui, dans une approche nouvelle et concertée avec les producteurs agricoles, se sont engagées à présenter une demande à portée collective à la CPTAQ pour disposer de l'ensemble de la fonction résidentielle dans leur zone agricole. Il s'agit là d'un progrès remarquable qui amène les instances concernées (MRC, municipalités, producteurs agricoles, CPTAQ) à travailler de concert et à s'entendre sur les conditions d'implantation des nouvelles utilisations résidentielles en zone agricole, dans une approche d'ensemble, collée aux

particularités de chacun des milieux et imprégnée d'une perspective à long terme. Ceci concourt à assurer une meilleure protection du territoire et des activités agricoles, une gestion plus éclairée et plus cohérente des nouveaux usages résidentiels en zone agricole, de même qu'une occupation du territoire plus dynamique, dans un contexte où certaines communautés rurales en ont grandement besoin.

Dix-neuf MRC ont déjà fait l'objet d'une décision de la Commission. Si l'on y ajoute les neuf dossiers en traitement, cela représente vingt-huit MRC déjà engagées sur la voie des demandes à portée collective, ce qui correspond à 39 % de l'ensemble de la zone agricole du Québec. Les cas réglés et ceux présentement en traitement représentent à eux seuls 333 municipalités, soit le tiers des municipalités québécoises qui comptent une zone agricole.

Cette nouvelle approche est non seulement bien engagée, mais ses résultats sont pertinents dans le contexte des enjeux actuels, lesquels sont :

- une caractérisation et une vue d'ensemble de la zone agricole partagée par les MRC, les municipalités locales, les producteurs agricoles et la Commission, ainsi que le développement d'un climat de confiance entre les instances municipales et les producteurs agricoles;
- une protection bonifiée des parties de territoire les plus dynamiques de la zone agricole;
- une approche de zonage, par opposition au traitement ponctuel des demandes, pour favoriser une occupation plus disciplinée du territoire par l'implantation de résidences dans des îlots déstructurés de la zone agricole ou en lien avec de petites unités foncières, variant généralement de 4 à 35 hectares, dans les portions moins dynamiques de la zone agricole.

Au total, seulement dans les 19 MRC où le processus est terminé, cela représente un potentiel de construction d'au-delà de 6 500 résidences, dont plus de la moitié se situent à l'intérieur d'îlots déstructurés, sans nuire aux activités agricoles ni causer de problèmes de cohabitation entre les différents usages dans ces milieux. Dans une perspective d'occupation du territoire et de développement des communautés rurales, il faut miser sur cette approche, pragmatique et efficace, qui est le résultat d'une démarche basée sur une connaissance précise du territoire, sur une

concertation exemplaire, et qui débouche sur un consensus de toutes les instances concernées.

On peut convenir qu'il y a encore énormément de travail à faire :

- les communautés métropolitaines attendent des modifications législatives concernant un nouveau partage de leurs compétences en aménagement du territoire avec les MRC et les agglomérations;
- plusieurs SAD n'ont pas encore été mis à jour conformément aux orientations gouvernementales, retardant d'autant l'adaptation par les municipalités de leurs outils d'urbanisme aux SAD.

Cependant, nous devons réussir à sortir du paradigme « gagnant-perdant » en misant davantage sur les progrès accomplis, car il est essentiel de favoriser une plus grande intégration de la protection du territoire et des activités agricoles dans les outils de planification et de contrôle de l'utilisation du sol, à l'échelle métropolitaine tout autant qu'à celles des MRC et des municipalités locales. Il en va autant pour la mise en valeur de la zone agricole. Plus la protection et la mise en valeur de la zone agricole auront leur place dans les préoccupations et les moyens d'intervention des instances municipales, responsables au premier chef de l'aménagement et du développement de leur territoire, plus les activités agricoles en bénéficieront et se développeront dans un contexte plus favorable à leur expansion dans l'avenir.

Épauler, encourager et valoriser les efforts déployés pour améliorer la qualité de l'aménagement du territoire et pour gérer l'urbanisation de façon à optimiser l'espace disponible afin d'éviter des pressions indues sur les terres agricoles, voilà un défi qui interpelle toutes les instances concernées et qui cadre très bien avec les impératifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Le Québec doit miser sur ses atouts pour se donner une vision d'avenir de l'aménagement et du développement de son territoire et la faire partager par tous les acteurs et les citoyens, dans l'intérêt collectif et au bénéfice de son développement futur.

4. Une nécessaire évolution

Les progrès accomplis témoignent de la capacité d'évolution du régime, sans l'en détourner de ses objectifs fondamentaux, dans l'intérêt public et en s'appuyant sur la concertation de toutes les instances concernées. Par ailleurs, le contexte actuel et prévisible, de même que les enjeux qui s'en dégagent, commandent de ne pas s'arrêter aux seuls acquis actuels. Si, d'une part, ils démontrent clairement la nécessité, toujours sentie, de protéger et de mettre en valeur le territoire et les activités agricoles, d'autre part, il ressort, entre autres choses, que des ajustements à la LPTAA, ciblés et bien circonscrits, sont nécessaires dans le but d'en faciliter l'application, de susciter une dynamique nouvelle, plus positive, et de favoriser un climat de confiance et de concertation indispensable pour dégager des solutions appropriées à chacun des milieux. De même, il se dégage que la souplesse tant réclamée ne peut se réaliser que dans des approches d'ensemble où il est possible d'évaluer, à long terme, l'effet des interventions sur le maintien des activités agricoles et le développement de l'agriculture.

Voilà, pour l'essentiel, l'esprit et l'assise des orientations et des mesures proposées dans ce rapport.

PARTIE II

Les orientations

Les impératifs à concilier et la nécessité d'apporter des améliorations au régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles, dans le contexte des enjeux définis, nous suggèrent les trois orientations suivantes qui, même si elles ne surprendront aucun initié, n'en demeurent pas moins fondamentales.

1. La diminution des pressions sur la zone agricole

Il faut **diminuer la pression sur la zone agricole** par une gestion plus serrée de l'urbanisation, soucieuse d'optimiser l'utilisation de l'espace, et par un contrôle des usages autres qu'agricoles et du morcellement des terres, qui ne compromette pas le maintien et le développement des activités et des entreprises agricoles en zone agricole.

2. L'appui à l'occupation dynamique du territoire

Il faut **appuyer l'occupation dynamique du territoire** dans le cadre d'un aménagement rationnel :

- en adaptant ou modulant les interventions pour mieux tenir compte des particularités régionales et des caractéristiques de la zone agricole dans chacun des milieux, tout en allégeant certains processus pour la clientèle;
- en favorisant la mise en valeur de la zone agricole par le développement de son plein potentiel.

3. L'évolution des façons de faire

Il faut **contribuer à faire évoluer les façons de faire** en reconnaissant les progrès accomplis au cours des dernières années et en misant sur des approches privilégiant les vues d'ensemble, les perspectives à long terme, la concertation des instances intéressées du monde agricole et du monde municipal, ainsi que la recherche de consensus.

PARTIE III

Les mesures

Les mesures de mise en œuvre qui suivent s'inscrivent dans la suite logique du contexte et des orientations que nous avons exposés précédemment. Sans être les seules qui pourraient être retenues, elles nous apparaissent à ce jour les plus pertinentes. Nous les regroupons en trois catégories :

- les mesures d'amélioration de la protection des frontières de la zone agricole;
- les mesures relatives aux modes de gestion et au traitement des demandes à l'intérieur de la zone agricole;
- les mesures d'ordre général.

1. Une meilleure protection des frontières de la zone agricole

1.1. Le traitement des demandes d'exclusion à l'intérieur du processus de mise à jour des schémas d'aménagement et de développement

Note : On entend par « mise à jour des SAD », la modification ou la révision de ceux-ci en conformité avec les orientations gouvernementales en matière d'aménagement.

La problématique

Lorsqu'un besoin de développement urbain est justifié, la LPTAA permet à une communauté métropolitaine, à une municipalité régionale de comté ou à une municipalité locale, avec l'appui de sa MRC ou de sa CM, de présenter à la CPTAQ

une demande d'exclusion d'une partie de territoire située en zone agricole. Dans ce cas, le demandeur doit d'abord démontrer qu'il n'y a pas, hors de la zone agricole de la municipalité, un espace approprié disponible aux fins recherchées. De plus, le critère de la LPTAA portant sur la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture n'est pas limité au territoire d'où provient la demande. Il doit également faire l'objet d'une attention particulière lorsque la demande porte sur un lot situé dans une agglomération de recensement, une région métropolitaine de recensement ou une communauté métropolitaine.

Il est opportun de rappeler que les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire précisent que l'empiètement de périmètres d'urbanisation en zone agricole doit être exceptionnel et rigoureusement planifié, car l'expérience démontre qu'il s'agit d'une opération irréversible, d'où l'importance de tenir compte de l'adéquation entre l'offre (espace disponible en zone non agricole) et la demande (besoin de développement) dans le cadre d'un exercice préalable de planification.

Actuellement, la fréquence des demandes d'exclusion et le recul constant des limites de la zone agricole, ainsi qu'une adéquation souvent déficiente entre la demande d'espace et les espaces déjà disponibles à l'échelle supra-municipale, sous-régionale ou métropolitaine, constituent deux éléments d'une problématique à laquelle des solutions doivent être apportées.

Une demande d'exclusion suppose deux étapes, soit sa présentation à la CPTAQ et des ajustements aux limites des périmètres d'urbanisation qui apparaissent dans le SAD.

À chacune de ces étapes, les instances municipales qui présentent la demande doivent obtenir l'approbation requise. D'une part, elles doivent démontrer à la CPTAQ le bien-fondé d'exclure, pour leurs besoins, une partie de territoire de la zone agricole. D'autre part, elles doivent obtenir du MAMROT un avis sur la conformité aux orientations gouvernementales des ajustements aux limites des périmètres d'urbanisation contenus dans le SAD. Actuellement, il n'y a pas de réel arrimage entre ces deux étapes et il faut éviter de contourner l'esprit et les dispositions de la LPTAA. Cela entraîne une certaine confusion sur les rôles respectifs de la Commission et du MAMROT. Au surplus, lorsque l'un ou l'autre des acteurs gouvernementaux, dans l'exercice légitime de sa juridiction, refuse la demande, cela prête flanc à critique quant à la cohérence des signaux gouvernementaux.

Une demande qui a pour effet de repousser les limites de la zone agricole requiert d'abord l'autorisation de la CPTAQ. Il faut éviter que le gouvernement ne se prononce avant la Commission sur ce type de demandes en reconnaissant la conformité aux orientations gouvernementales d'« aires d'expansion urbaine » en zone agricole, comme cela s'est déjà produit dans la région de Montréal. Le message que cette pratique envoie est que ces « aires » deviennent des espaces en attente de développement et ne recèlent plus d'intérêt pour l'agriculture à long terme.

Nous le soulignons de nouveau, une demande d'exclusion demeure un exercice exceptionnel en raison de la rareté de bonnes terres agricoles au Québec. Celles-ci sont constamment soumises à de fortes pressions d'urbanisation et il est primordial d'en assurer la pérennité. Le contexte de concurrence intermunicipale liée au besoin des municipalités d'élargir leur assiette foncière accentue la nécessité d'une véritable vision d'ensemble des besoins, notamment à l'échelle régionale ou métropolitaine.

Au fil des années, la pratique en aménagement du territoire a démontré qu'un des meilleurs moyens de contrôler la croissance urbaine et ses externalités négatives (hausse des dépenses en services publics, étalement des réseaux de transport, augmentation des gaz à effets de serre, pertes de terres agricoles, etc.) est d'optimiser l'utilisation de l'espace disponible hors de la zone agricole (densification, redéveloppement, etc.) et de planifier les limites prévues de la croissance urbaine à une échelle adéquate, qu'elle soit supra-municipale, sous-régionale ou métropolitaine. Au Québec, l'outil nécessaire à cet exercice est le SAD, combiné à la vision et au schéma métropolitains d'aménagement et

de développement, lorsque la MRC est située à l'intérieur du territoire d'une communauté métropolitaine, selon les dispositions législatives actuellement en vigueur.

Certains commentaires reçus de la part d'instances municipales au sujet de notre proposition initiale sont qu'il ne serait pas adéquat que la CPTAQ rende ses décisions sur des demandes d'exclusion avant que le gouvernement se soit prononcé sur la mise à jour du SAD de la MRC en tenant compte des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

Or, l'état actuel des orientations gouvernementales relatives à la gestion de l'urbanisation et les critères d'évaluation de la conformité en cette matière, tel que mentionné par le MAMROT et rappelé dans la première partie de notre rapport, nous incitent à maintenir notre proposition initiale selon laquelle la Commission devrait rendre sa décision avant que le gouvernement ne se prononce sur les agrandissements de périmètres d'urbanisation en zone agricole. D'ailleurs, le MAMROT s'est dit d'accord avec la nécessité de clarifier la démarche visant une modification des limites de la zone agricole et, dans ce contexte, il a souligné l'importance pour la CPTAQ de se prononcer avant le gouvernement sur toute demande de cette nature.

Par conséquent, il nous apparaît toujours nécessaire de clarifier les étapes de la présentation d'une demande d'exclusion auprès de chacun des principaux acteurs gouvernementaux intéressés, soit la CPTAQ et le MAMROT, dans le respect de la compétence de chacun d'eux et dans l'esprit de la LPTAA.

Les mesures proposées

Nous recommandons donc, sous réserve des recommandations formulées dans la section 1.2. à l'égard des communautés métropolitaines, que :

- toute demande d'exclusion soit réalisée à l'intérieur du processus de mise à jour des SAD, sauf quelques cas d'exception à préciser. Mentionnons, par exemple, l'agrandissement d'une usine contiguë aux limites de la zone agricole ou une demande d'exclusion visant des équipements ou services d'utilité publique :
- ceci sous-entend une réflexion préalable sur le développement d'une collectivité à l'échelle de la MRC, un arbitrage des besoins de développement exprimés

par chacune des municipalités dans le cadre d'une vision d'ensemble, d'un horizon d'une quinzaine d'années, et l'adoption d'un SAD à jour, intégrant des mesures concrètes pour optimiser l'utilisation des espaces disponibles hors de la zone agricole (densification, redéveloppement, etc.). Ce signal visant l'adoption de mesures d'optimisation de l'espace hors de la zone agricole s'adresse particulièrement aux villes faisant partie d'une RMR ou d'une AR, car l'urbanisation s'étend à des territoires situés en dehors des communautés métropolitaines (par exemple : Saint-Jérôme, Joliette, Sorel, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean-sur-le-Richelieu et autres, en périphérie de la CMM);

- de manière exceptionnelle, des besoins d'agrandissement de périmètres d'urbanisation en zone agricole peuvent survenir. La demande d'exclusion devrait alors être acheminée à la Commission avec, comme document d'appui, le dossier de mise à jour du SAD, lequel pourrait être transmis au MAMROT pour information;
- à la suite de la décision de la Commission, le gouvernement pourrait se prononcer sur le projet de révision ou de modification du SAD qui lui sera officiellement soumis, en fonction des orientations gouvernementales.

Dans ce processus, rien n'empêche la MRC d'être en communication, par l'entremise du MAMROT, avec l'ensemble des partenaires gouvernementaux, de sorte qu'au moment où la demande est présentée à la CPTAQ par le dépôt, à titre de document argumentaire, du projet de SAD mis à jour, le contenu de ce projet a déjà fait l'objet d'échanges avec le gouvernement. À la suite de la décision de la Commission, le processus officiel s'enclencherait.

Rien n'empêche également la Commission, dans les 30 jours suivant la réception d'un dossier complet, de tenir une rencontre préalable à l'orientation préliminaire avec les instances intéressées afin d'accélérer le traitement du dossier par la suite.

1.2. Le rôle stratégique des instances métropolitaines

La problématique

La croissance urbaine se manifeste dans la plupart des territoires urbanisés du Québec. Cependant, ce phénomène est particulièrement senti dans les ensembles où la croissance démographique est plus marquée, comme sur les territoires des CM, des RMR ou dans certaines AR. À ce titre, l'exemple de la Communauté métropolitaine de Montréal est très éloquent en raison de la pression qui s'y exerce sur la zone agricole, plus que partout ailleurs au Québec. Il s'agit du territoire où se trouvent certaines des meilleures terres agricoles, tant pour leur qualité que pour les conditions climatiques favorables et la proximité des marchés locaux et extérieurs. La zone agricole couvre 57 % du territoire de la CMM (220 000 hectares). Peu d'agglomérations nord-américaines renferment un territoire aussi étendu voué aux activités agricoles.

Le territoire de la CMM comporte 82 municipalités regroupées au sein de 12 MRC et de deux agglomérations, Montréal et Longueuil. Selon les données tirées du site Internet de la CMM, il y aurait plus de 21 000 hectares disponibles pour le développement urbain hors de la zone agricole. Bien que la région ait connu un développement immobilier important au cours des dix dernières années, ce développement ne s'est pas toujours accompagné d'une optimisation de l'occupation du sol et du redéveloppement de terrains.

D'ailleurs, nous observons des disparités importantes dans les densités d'occupation résidentielle à l'échelle métropolitaine. Selon les secteurs géographiques, ces densités varient de 12 à plus de 40 logements à l'hectare. Nous reconnaissons que la densité d'occupation ne peut être identique sur tout le territoire. Il appert toutefois qu'un effort supplémentaire à cet égard, tenant compte des caractéristiques des milieux et des grands axes de transport collectif existants et projetés, est essentiel et atténuerait la pression sur les frontières de la zone agricole, tout en contribuant à la consolidation du tissu urbain et à une plus grande utilisation des équipements collectifs.

L'examen de notre proposition initiale a mené les représentantes et représentants des instances municipales à faire valoir l'importance de respecter le consensus des élus de la région du Grand Montréal au sujet de leur

proposition d'un nouveau partage des compétences pour la planification du territoire métropolitain. Ce consensus s'est exprimé par l'adoption de résolutions (les 12 juin, 2 octobre et 27 novembre 2008) adoptées à l'unanimité par les membres du Conseil de la CMM et transmises à la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire avec le souhait que les modifications législatives requises pour y donner suite soient apportées rapidement, afin que le nouveau cadre institutionnel puisse être en vigueur au plus tard le 24 juin 2009.

Ce consensus reconnaît, outre le maintien des compétences de la Communauté en aménagement du territoire, le maintien du rôle des MRC et des agglomérations en cette matière et souligne l'importance pour la CMM de disposer d'un outil de planification du développement du territoire à l'échelle métropolitaine, distinct et complémentaire des schémas d'aménagement et de développement des MRC et des agglomérations. Cet outil métropolitain de planification de l'aménagement et du transport doit, selon la proposition mise de l'avant, porter sur les facteurs de compétitivité et d'attractivité liés à l'aménagement du territoire et se fonder sur une approche intégrée du développement de la région.

Parmi les mesures proposées visant la consolidation du milieu urbain par la planification d'une utilisation rationnelle de l'espace, il est pertinent de noter :

- la désignation d'un périmètre d'urbanisation métropolitain délimitant globalement les espaces voués à des fins agricoles et non agricoles, tout en prévoyant qu'un périmètre d'urbanisation régional (MRC/agglomération) puisse, au choix, être plus restreint;
- l'identification et les moyens de mise en œuvre pour établir des secteurs ciblés de densification et de planification dans une approche de développement durable, ainsi que des cibles métropolitaines de densité à atteindre selon les caractéristiques du milieu.

Depuis 2001, des demandes d'exclusion, totalisant plus de 2 000 hectares, ont été transmises à la Commission visant l'agrandissement de périmètres d'urbanisation à même la zone agricole par des municipalités ou des MRC à l'intérieur du territoire de la CMM. Dans l'ensemble, et pour la même période (2001 à 2008), la Commission a autorisé moins de 30 % des superficies demandées. Plus récemment, certaines MRC ont fait valoir à la Commission qu'elles entrevoyaient un manque d'espace pour certaines fonctions (résidentielles,

industrielles ou commerciales) au cours des trois, quatre ou cinq prochaines années. D'autres MRC s'apprentent à faire de même dans un avenir rapproché.

L'absence d'une vue d'ensemble à l'échelle métropolitaine intégrant les divers facteurs contribuant à façonner l'aménagement du territoire et son développement ressort clairement des décisions de la Commission refusant de faire droit à ces demandes. L'extrait suivant de la décision rendue par la Commission, le 4 juillet 2008, à l'égard du territoire de la MRC de L'Assomption est éloquent à ce sujet :

« Aussi, la Commission estime qu'acquiescer aux exclusions recherchées dépasse largement le cadre des municipalités requérantes et serait susceptible d'engendrer des demandes similaires. Il n'appartient pas à la Commission d'effectuer les arbitrages nécessaires au sein de l'espace métropolitain. À l'évidence, une vue d'ensemble s'impose, et celle-ci ne peut émerger à travers des décisions d'un sous-ensemble métropolitain dont l'impact se répercute à l'échelle métropolitaine (notre soulignement). Dans une perspective à long terme, advenant que de tels espaces à l'échelle métropolitaine deviennent rarissimes, certains sites ou portions de sites sollicités par la présente demande d'exclusion pourraient constituer des sites de moindre impact comme axe de développement. Encore là, seule une vue d'ensemble à l'échelle métropolitaine intégrant les divers facteurs contribuant à façonner l'aménagement du territoire et son développement, dont notamment le transport et la contrainte de la limite de la zone agricole, pourront éventuellement tracer cette voie. » (Paragraphe 65.)

La Commission a de nouveau rappelé cette situation, pratiquement dans les mêmes termes, dans sa décision du 12 novembre dernier à l'égard de la demande présentée par la MRC de Lajemmerais.

Voilà pourquoi notre proposition initiale à l'égard des communautés métropolitaines prévoyait une approche en deux temps, à savoir : l'adoption immédiate de mesures concrètes d'optimisation de l'espace disponible hors de la zone agricole, et, dans un deuxième temps, l'adoption d'un cadre de planification à long terme de la gestion de l'urbanisation et de ses effets sur le périmètre métropolitain impliquant les instances concernées du monde agricole. Elle prévoyait, par la suite, le dépôt d'un dossier étoffé et crédible à la CPTAQ et au gouvernement (MAMROT) conformément aux dispositions de la LPTAA et de la LAU.

Dans son avis sur notre proposition, la CMM, par résolution de son comité exécutif, indique qu'elle partage nos impératifs et nos orientations. Elle affirme aussi que le nouvel outil métropolitain d'aménagement et de développement, intégré à sa proposition d'un nouveau partage des compétences en matière d'aménagement, permettra de répondre à ces impératifs et orientations. Par ailleurs, les mesures présentées dans notre proposition initiale concernant les instances métropolitaines lui apparaissent prématurées, dans le contexte où des modifications législatives sur un nouveau partage des compétences en matière d'aménagement sont attendues prochainement. La CMM mentionne finalement que le nouvel outil métropolitain d'aménagement et de développement qu'elle propose permettra d'entreprendre rapidement la mise en œuvre des moyens énonçant la vision, à l'échelle métropolitaine, de la mise en valeur des activités agricoles et du développement urbain dans une perspective de compétitivité et d'attractivité de la région.

Il ressort de cette proposition que la protection du territoire et le développement des activités agricoles sont indissociables parce que la qualité du sol constitue la ressource première de l'agriculture contrairement à d'autres types d'activités économiques pour lesquelles la qualité des sols n'a pas la même importance.

Les mesures proposées

Il nous apparaît toujours primordial que des mesures significatives et concrètes soient prises afin de concilier les impératifs de mise en valeur et de protection des terres agricoles avec ceux du développement des communautés métropolitaines. Dans cet esprit, il est nécessaire que le nouveau cadre institutionnel, qui sera mis en place prochainement, permette l'application des mesures suivantes :

- la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, de mesures concrètes et efficaces d'optimisation de l'utilisation de l'espace disponible hors de la zone agricole, notamment :
 - la reconnaissance de secteurs à densifier : secteurs à requalifier, à consolider ou à redévelopper, tenant compte des caractéristiques du milieu et des grands axes de transport collectif existants et projetés;
 - l'établissement de cibles métropolitaines de densité à atteindre, selon les caractéristiques du milieu, dans le cadre d'une approche intégrée du développement de la région;

- la promotion et le soutien d'une utilisation rationnelle des espaces propices à l'urbanisation hors de la zone agricole, dans le cadre d'un périmètre établi à l'échelle métropolitaine, intégrant les divers facteurs contribuant à façonner l'aménagement et le développement du territoire, dans une perspective de développement durable.

1.3. La mise en valeur de la zone agricole en contexte périurbain

La problématique

La meilleure façon de protéger le territoire agricole est encore de l'occuper et de le mettre en valeur. Cette idée guide la démarche de réalisation des huit projets pilotes de plans de développement de la zone agricole amorcée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Les projets se déroulent dans huit MRC représentatives de diverses réalités agricoles et géographiques du Québec. Les objectifs des plans de développement sont principalement de :

- favoriser l'occupation dynamique de la zone agricole centrée sur l'agriculture;
- mettre en valeur le potentiel agricole dans une perspective d'accroissement ou de diversification des activités agricoles;
- promouvoir le développement des activités complémentaires à l'agriculture tel l'agrotourisme;
- contribuer à une cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles;
- favoriser une plus grande multifonctionnalité du territoire dans les milieux dévitalisés.

Les discussions que nous avons eues avec nos interlocuteurs municipaux et agricoles dans le Grand Montréal, notamment avec les membres du comité exécutif de la CMM, avec le caucus des maires de la Métropole ainsi qu'avec le président du Comité consultatif agricole de la CMM, nous ont fait prendre conscience de la pertinence de la démarche des plans de développement de la zone agricole, dans le contexte spécifique de l'agriculture périurbaine.

Les possibilités et les problématiques particulières que l'on rencontre sur les territoires métropolitains laissent entrevoir combien il serait judicieux d'élaborer un plan de mise en valeur de la zone agricole : importance économique du secteur agricole, proximité des principaux marchés, proximité des entreprises de transformation, mais aussi pressions de croissance urbaine, sous-utilisation de terres agricoles, terres en friches, morcellement foncier, problèmes découlant de l'application du Règlement sur les exploitations agricoles, etc.

Nous croyons que la mise en valeur de la zone agricole, dans le contexte particulier de l'agriculture périurbaine, pourrait s'avérer une occasion inestimable de mobiliser les acteurs agricoles et urbains autour d'un projet motivant. Nous sommes également d'avis que les actions entourant la mise en valeur du territoire agricole constituent l'approche la plus appropriée pour créer une dynamique favorisant la protection de la zone agricole de ces territoires.

Une telle démarche devrait notamment faire état des potentiels agricoles sur le territoire des CM, caractériser le territoire dans cette optique, tenir compte des possibilités offertes par la zone agricole et des menaces pesant sur elle dans ce contexte périurbain, évaluer le potentiel des marchés et offrir l'occasion de régler des problématiques particulières, de façon pratique et adaptée au contexte.

Les mesures proposées

Nous recommandons donc :

- que le MAPAQ appuie un plan de mise en valeur de la zone agricole dont les communautés métropolitaines qui ont déjà entrepris une réflexion à cet égard seraient les maîtres d'œuvre, en priorisant, dans un premier temps, le territoire de la CMM, par l'entremise d'une entente avec celle-ci;
- que le MAPAQ et la CMM s'entendent sur un plan de travail et que les acteurs municipaux et agricoles soient étroitement associés à cette démarche, particulièrement le Comité consultatif agricole de la CMM.

2. Les modes de gestion et de traitement des demandes à l'intérieur de la zone agricole

2.1. L'allègement dans l'application de la Loi

2.1.1. L'allègement pour la clientèle

La problématique

Plusieurs usages et gestes sont déjà permis en zone agricole sans que l'autorisation de la Commission soit nécessaire. Outre les activités agricoles et les droits acquis, certains usages autres qu'agricoles peuvent s'y exercer sans l'autorisation de la Commission, soit dans le cadre de dispositions réglementaires qui en précisent les conditions, soit dans certains articles de la LPTAA qui le spécifient expressément.

Dans le but d'alléger les démarches pour la clientèle, nous avons cerné, dans notre proposition initiale, certains autres usages non agricoles et activités qui pourraient avantageusement être soustraits à l'obligation de présenter une demande d'autorisation à la Commission, sans porter atteinte, d'aucune façon, à la pérennité de la zone agricole ou que l'exercice des activités agricoles n'en soit compromis. Dans tous les cas, il s'agissait d'objets peu structurants ou dont le taux d'autorisation de la Commission se situait à près de 100 %.

Cinq types d'objets, regroupant chacun un ensemble d'activités, illustrent la proposition :

- certaines activités municipales et équipements d'intérêt collectif liés à la santé, à la sécurité et au bien-être : implantation de bornes d'incendie; forages exploratoires pour la recherche d'eau souterraine pour le captage d'eau potable; mobiliers urbains – aribus, boîtes postales communes; équipements et appareils de mesure climatologique et météorologique; construction et entretien d'ouvrages de drainage, d'irrigation et de lutte contre les inondations et de mouvements de terrain – remblais, digues, stations de pompage; équipements de télécommunication, leurs bâtiments et installation, pourvu que ces installations ne dépassent pas 100 mètres carrés, en excluant les chemins;

- certaines activités para-agricoles : vente et distribution de semences et d'engrais; abattoir mobile et scierie mobile pour les besoins d'un producteur; centre équestre; école d'équitation; pension pour animaux à l'exception d'un zoo; atelier de petite transformation alimentaire; atelier de réparations; conserverie; centre de séchage, etc.;
- l'agrotourisme, une fois bien défini et les conditions précisées;
- les usages non agricoles secondaires : l'aménagement d'un second logement – type bi-générationnel, par exemple – dans une résidence, l'aliénation qui a pour but de résoudre l'empiètement d'un bâtiment ou d'un ouvrage – puits, fosse septique, champ d'épuration – sur la propriété contigüe sans créer une propriété additionnelle; etc.;
- les cas et conditions, notamment la taille minimale de la plus petite superficie résultant de l'opération, où l'aliénation d'un lot ou partie de lot peut être faite au bénéfice de producteurs agricoles, lorsqu'il y a remembrement ou consolidation.

Il est opportun de résumer ici les positions des organismes que nous avons consultés à cet égard.

L'UPA s'oppose à cette proposition craignant qu'elle n'entraîne une déstructuration de la zone agricole. Elle est plutôt d'avis que tout usage autre qu'agricole requiert une analyse au cas par cas et qu'il est nécessaire de laisser la prérogative décisionnelle à la CPTAQ, qui est « mieux placée pour assurer un traitement uniforme et équitable des demandes ». L'UMQ souscrit à l'objectif poursuivi et estime que les cinq types de situations décrites dans la proposition répondent à un besoin. Cependant, elle préconise plutôt une liste d'usages limitée à certaines activités (municipales, certains équipements d'intérêt public, certains types d'activités agricoles et para-agricoles) et que cette liste soit bonifiée ou adaptée par MRC en fonction des enjeux et des particularités régionales et des visions de développement qui émergeront notamment d'un plan de développement de la zone agricole. Pour sa part, la FQM accueille favorablement la proposition, précisant toutefois que la liste des usages non agricoles à réglementer par le gouvernement devra être révisée périodiquement, sans compromettre l'exercice des activités agricoles.

Les appréhensions soulevées, à savoir les craintes de déstructuration du milieu agricole, du « mur à mur », d'une

liste d'activités préétablie et inflexible, sont compréhensibles dans le contexte où nous n'avons pas eu l'occasion d'en discuter davantage et elles doivent être prises en considération. Cependant, nous croyons qu'elles ne devraient pas nous détourner de l'objectif poursuivi qui est d'alléger l'application de la Loi, sans nuire aux activités agricoles et sans compromettre la pérennité de la zone agricole. Cela est important pour la clientèle et cela permettrait aux principaux acteurs concernés (municipalités, producteurs agricoles, CPTAQ) de mettre leur énergie à la bonne place, plutôt que sur le traitement ponctuel de demandes qui, en bout de piste, sont pratiquement toujours autorisées.

À la suite des commentaires et des suggestions reçus, nous estimons :

- que plusieurs des appréhensions soulevées s'estomperont lorsque le cadre et les conditions d'application des règlements seront précisés;
- que la consultation avec les organismes doit se poursuivre afin de prioriser les usages ou les activités qui seront réglementées à l'intérieur des cinq types d'objets présentés;
- que la liste des activités à réglementer devrait être revue périodiquement avec les organismes concernés pour tenir compte de l'évolution des différentes situations visées et, notamment, des perspectives que laisseront entrevoir les plans de développement de la zone agricole;
- que la LPTAA devrait être modifiée pour permettre au gouvernement de réglementer en ces matières.

Les mesures proposées

En conséquence, nous recommandons :

- que le MAPAQ procède à l'élaboration de règlements précisant les cas et les conditions d'application des usages ou activités qui auront été jugés prioritaires à la suite d'une consultation des organismes concernés;
- que la LPTAA soit modifiée pour permettre au gouvernement de réglementer en ces matières;
- que la liste des activités à réglementer soit revue périodiquement avec les organismes concernés.

2.1.2. Simplification des processus pour les grands projets économiques

La problématique

Il arrive que des promoteurs présentent des projets annonçant un potentiel économique d'importance ayant des effets structurants ou touchant le territoire de plusieurs municipalités. Ces projets peuvent être assujettis à plus d'un processus gouvernemental d'autorisation, par exemple celui de la CPTAQ tout comme celui du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Le fait que ces processus soient entièrement distincts l'un de l'autre entraîne des délais supplémentaires, souvent considérables.

Lorsqu'elle dispose de demandes de cette nature, la Commission ne met jamais en doute l'opportunité de ces projets. Elle examine ces demandes dans la perspective d'éliminer ou de réduire les contraintes sur l'agriculture, en portant une attention particulière aux sites ou aux tracés de moindre impact. Elle assortit souvent ses décisions ou ses avis de conditions permettant d'atteindre cet objectif.

Par ailleurs, l'examen du BAPE se conclut par un rapport qui est remis à la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et la décision finale de donner suite au projet est prise par le gouvernement.

Les mesures proposées

Dans ce contexte, nous recommandons :

- d'élargir les circonstances dans lesquelles le gouvernement peut demander un avis à la Commission suivant l'article 66 de la LPTAA, dans les cas où un même projet doit être présenté à la fois à la Commission et au BAPE;
- de réduire les délais de traitement par le dépôt d'une demande simultanée devant la Commission et le BAPE plutôt que de façon séquentielle;
- que soit examinée l'opportunité de développer un mécanisme conjoint d'évaluation, par exemple une audition concomitante devant les deux organismes, sans compromettre la mission et la juridiction des instances concernées, si le gouvernement souhaitait réduire davantage les délais et certains chevauchements.

2.1.3. Renforcer les dispositions de la LPTAA relatives à l'exercice des droits acquis

La problématique

En 2001 était introduit à la LPTAA l'article 101.1, qui impose à toute personne souhaitant, à partir du 21 juin 2001, ajouter une nouvelle utilisation principale à une fin autre que l'agriculture sur une superficie bénéficiant d'un droit acquis, ou modifier l'utilisation existante en une autre utilisation à une fin autre que l'agriculture sur cette même superficie, l'obligation d'obtenir une autorisation de la Commission à cet effet.

En 2002 s'amorçait un long débat devant les tribunaux à la suite d'une demande de monsieur Théodore Boerboom de faire reconnaître par la CPTAQ son droit acquis dans le but de construire, sans autorisation de la Commission, une seconde résidence sur sa superficie de droits acquis.

Le 25 septembre dernier, en refusant d'entendre l'appel de la CPTAQ, la Cour suprême mettait fin à ce débat dont le résultat est aujourd'hui qu'il n'est pas interdit à une personne d'implanter un second usage sur une superficie de droits acquis, dans la mesure où cet usage est de même nature que celui qui était à l'origine du droit. Cette interprétation pave la voie à la multiplication d'usages résidentiels en zone agricole et commande la prudence quant aux conséquences que cela pourrait occasionner.

Nous avons entendu des signaux contradictoires, parfois au sein d'un même organisme, au cours de nos consultations à propos de l'opportunité d'intervenir pour donner suite à la décision de la Cour suprême.

La mesure proposée

En conséquence, nous recommandons :

- d'évaluer les conséquences potentielles de la décision de la Cour suprême dans l'affaire Boerboom;
- d'évaluer, le cas échéant, les autres voies que la modification législative pour donner suite à cette décision.

2.1.4. Exclusion d'un lot réinclus au moment de la révision de la zone agricole

La problématique

À la suite de la révision de la zone agricole, il est parfois apparu opportun, pour quelques agriculteurs, de faire réinclure en zone agricole une partie de leur propriété qui en avait été exclue lors des négociations avec la MRC. Ceci visait à leur permettre de poursuivre leurs activités agricoles durant quelques années, en attendant que le développement urbain atteigne leur propriété.

Depuis quelques années, on note qu'un certain nombre de ces agriculteurs quittent leur profession et que les municipalités doivent demander l'exclusion de ces propriétés de la zone agricole. Ces cas ne posent pas problème à la Commission puisque les enjeux de protection du territoire avaient été déterminés lors de la révision des limites de la zone agricole. La décision favorable à l'exclusion est donc automatique.

Malgré cela, le processus décisionnel prévu dans la LPTAA, à partir de la préparation de la demande en passant par les avis requis, l'orientation préliminaire, la décision puis l'avis au bureau de publicité des droits, s'avère lourd pour traiter des cas n'amenant aucun enjeu pour l'agriculture. Le milieu municipal désire qu'une procédure plus souple soit mise en place.

La mesure proposée

Nous proposons donc :

- l'élaboration d'une procédure allégée permettant de traiter simplement et rapidement les exclusions de la zone agricole de lots y ayant été réinclus à la suite de la révision.

2.2. Les demandes à portée collective pour la fonction résidentielle

La problématique

Depuis 2001, alors que des bonifications ont été apportées aux dispositions entrées en vigueur en 1997, la LPTAA permet à une MRC ou à une communauté métropolitaine de présenter à la Commission une demande à portée collective visant à déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations résidentielles pourraient être implantées :

- dans un îlot déstructuré de la zone agricole;
- sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole, situés dans des secteurs précisés dans le SAD ou dans un projet de modification ou de révision d'un tel schéma.

Ces mesures découlent principalement du volume important de demandes d'autorisation pour de nouvelles utilisations résidentielles, de la difficulté de les traiter avec cohérence et souplesse dans le cadre d'une approche au cas par cas et de l'intérêt d'une approche de zonage permettant de répondre aux besoins, dans le cadre d'une vision d'ensemble et d'une approche concertée conduisant à des consensus. Soulignons que traitée individuellement, cette catégorie de demandes à des fins résidentielles obtient le plus faible taux d'autorisation par la Commission.

Afin de favoriser la conclusion d'une entente tenant compte des particularités de la zone agricole dans chacun des milieux, la LPTAA précise que les personnes intéressées par la demande sont la MRC ou la communauté métropolitaine, la municipalité locale et l'association accréditée. Pour le même motif, la Loi exige l'accord de la MRC, de l'UPA et des municipalités locales concernées par la demande avant que la Commission ne rende une décision favorable. L'exigence de l'avis favorable des producteurs agricoles a été remise en question par des instances municipales lors des audiences de la CAAAQ et cette dernière a recommandé que la décision de la Commission ne soit pas subordonnée à un avis favorable de l'UPA.

Notre proposition initiale ne contenait délibérément aucune modification à cet égard. Elle prévoyait même un élargissement de la formule actuelle à d'autres usages que le résidentiel. De ce fait particulièrement, elle a été fortement critiquée par les instances municipales.

Cette proposition d'élargir la formule actuelle à d'autres usages a été modifiée de façon importante. Elle est revue à la section suivante. Par ailleurs, en ce qui concerne les demandes à portée collective à des fins résidentielles, nous ne jugeons pas pertinent de modifier la formule actuelle pour les motifs suivants :

- les producteurs agricoles, eux, n'ont pas le choix d'exercer leurs activités en zone agricole, contrairement aux autres citoyens ou entreprises;
- les activités des producteurs agricoles sont importantes au plan socio-économique. Selon les données du MAPAQ, on dénombrait, en 2007, près de 30 000 exploitations agricoles, ayant généré des revenus de 6,9 milliards de dollars et procuré de l'emploi à près de 60 000 personnes. Il s'agit d'ailleurs de la première source d'emplois du secteur primaire au Québec;
- les exploitations agricoles procurent aux municipalités une part importante de leurs revenus. La richesse foncière agricole représente en effet le quart des revenus fonciers imposables pour près de 30 % des municipalités;
- s'ils sont présents partout dans la zone agricole à l'échelle du Québec, les producteurs agricoles sont par contre minoritaires et l'équilibre des forces est plutôt frêle et joue rarement en leur faveur;
- finalement, d'un point de vue bien pragmatique, la formule actuelle fonctionne et donne des résultats : 28 MRC et le tiers des municipalités disposant d'une zone agricole (333) se sont déjà engagées dans cette démarche.

La première partie du texte portant sur les progrès accomplis démontre que cette nouvelle approche est déjà bien engagée. Elle fait état de l'intérêt et des avantages de la demande à portée collective, tant pour le monde agricole que pour le monde municipal. Entre autres choses, cette pratique encourage à raffiner le travail de caractérisation de la zone agricole ayant été réalisé lors de la mise à jour d'un SAD. Elle favorise un travail concerté des instances les plus directement intéressées à implanter de nouvelles utilisations résidentielles en zone agricole, dans le cadre d'une vision d'ensemble et dans une perspective à long terme. Mais surtout, elle permet de convenir de mesures garantissant une meilleure protection des secteurs de la zone agricole les plus dynamiques, tout en favorisant une occupation plus

rationnelle du territoire. La formule des demandes à portée collective peut toutefois être bonifiée.

En effet, bien qu'il soit parfois possible d'implanter de nouvelles utilisations résidentielles dans d'autres endroits bien circonscrits de la zone agricole, sans que cela n'ait de conséquences sur les possibilités d'utilisation du sol à des fins agricoles et les activités agricoles, les mesures actuelles ne permettent que d'autoriser des résidences dans des îlots déstructurés et sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole, situés dans des secteurs déterminés dans le SAD. Dans un tel contexte, en tenant compte d'ententes intervenues entre des municipalités locales, les producteurs agricoles et des MRC, la CPTAQ a parfois autorisé l'implantation de nouvelles résidences dans des secteurs assimilés à des îlots déstructurés, même si ceux-ci ne respectaient pas rigoureusement la définition qu'en donnent les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

Il faut donc améliorer la formule pour permettre aux instances concernées de régler ces situations dans le respect des orientations gouvernementales. Ceci est important, car le consensus obtenu à la suite d'une entente entre les parties se traduit généralement par un règlement de contrôle intérimaire (RCI) ou par une modification du SAD, qui doivent l'un ou l'autre recevoir l'aval du gouvernement.

D'ailleurs, il serait souhaitable que des échanges se tiennent, à l'échelle régionale, entre la MRC et des représentants gouvernementaux, contactés par l'entremise du MAMROT, avant que ne soit entreprise la discussion avec la CPTAQ, afin d'éviter que le résultat de la démarche ne soit pas jugé conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

Les mesures proposées

Dans ce contexte, nous recommandons :

- qu'un troisième volet soit ajouté à la formule actuelle des demandes à portée collective et que ce volet vise une affectation résidentielle particulière ou de villégiature, déterminée ou à être déterminée dans le SAD, conforme aux orientations gouvernementales, ou à un projet de modification ou de révision d'un tel schéma. Ce volet doit viser les territoires situés à l'extérieur des communautés métropolitaines;

- qu'avant d'entreprendre une démarche de demande à portée collective auprès de la Commission, les MRC tiennent, à l'échelle régionale, des échanges avec des représentants gouvernementaux, contactés par l'entremise du MAMROT, afin d'éviter que le résultat de la démarche ne soit pas jugé conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire;
- que des lieux d'échanges soient organisés, sous la responsabilité des services professionnels de la CPTAQ, permettant de mieux faire connaître les avantages des demandes à portée collective avec l'apport des MRC ayant retenu cette approche. Ces échanges permettraient de mettre en commun les expériences et de susciter l'intérêt auprès des instances municipales qui souhaiteraient recourir à cette nouvelle approche, dans une perspective d'ensemble, concertée et avec une vision à long terme.

2.3. L'arrimage avec les plans de développement de la zone agricole

La problématique

La proposition initiale d'élargir la formule actuelle des demandes à portée collective à d'autres usages que le résidentiel n'a pas recueilli l'appui des organismes consultés. L'UPA s'est dite tout à fait en désaccord avec son contenu et a estimé que ce type de demande doit continuer de faire l'objet de décisions de la Commission « au cas par cas ». De leur côté, les instances municipales ont reconnu l'intérêt de la formule, mais l'ont interrogée particulièrement sous deux aspects :

- le fait que le recours à cette formule était conditionnel au règlement préalable de la fonction résidentielle en zone agricole, par l'entremise d'une demande à portée collective;
- le fait qu'après avoir réalisé un plan de développement de la zone agricole, en concertation avec les producteurs agricoles et les autres partenaires intéressés par l'aménagement et le développement de la zone agricole, un avis favorable de l'UPA soit toujours nécessaire pour que la Commission puisse rendre une décision favorable.

Dans les circonstances, notre réflexion a évolué. Nous conservons l'esprit qui animait cette approche (vue d'ensemble, perspective à long terme, traitement global), en l'orientant davantage sur le nécessaire arrimage avec les plans de développement de la zone agricole.

Il serait en effet déplorable qu'après le travail de caractérisation, de planification de l'aménagement et du développement de la zone agricole, réalisé dans le cadre d'une approche d'ensemble et concertée avec tous les partenaires, on revienne en arrière pour traiter au cas par cas les demandes qui pourraient résulter de la démarche (usages autres qu'agricoles, morcellement), en l'absence d'un mécanisme prévu à cet effet dans la LPTAA.

Il faut donc habiliter la CPTAQ à conclure des ententes avec les MRC, ou les CM, sur toute matière relevant de sa compétence relativement au contenu de la zone agricole, excluant les frontières, après la réalisation et l'approbation, par les autorités appropriées, d'un plan de développement de la zone agricole et la mise à jour d'un SAD conformément aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement. Ces ententes prendraient la forme d'une décision de la Commission visant des usages autres qu'agricoles ou le morcellement de terres.

Une telle approche, pragmatique et efficace, s'impose. Elle permettra de mieux tenir compte des caractéristiques de chacun des milieux, facilitera la concertation des instances municipales et agricoles concernées, diminuera progressivement le traitement des demandes ponctuelles, simplifiera l'administration de la LPTAA et contribuera à rendre claires pour tous les règles du jeu relatives aux matières contenues dans l'entente.

Que ce soit pour les usages autres qu'agricoles ou pour le morcellement de terres, il est impératif de tenir compte de la réalité de chacun des milieux. La protection et le développement de la zone agricole sont essentiels partout. Cependant, la façon d'atteindre ces objectifs doit s'adapter aux différents contextes, tant agricoles que socio-économiques. Peut-on traiter de la même façon des milieux aussi différents que Ville de Laval, Barraute en Abitibi-Témiscamingue, Saint-Hyacinthe, l'Île-aux-Allumettes, Lévis, Chartierville, Rimouski et Val-d'Espoir en Gaspésie? Au surplus, une même municipalité peut regrouper différents contextes qui requièrent des adaptations, à son échelle, à l'intérieur même de sa zone agricole.

Certains diront qu'il est prématuré d'aller dans cette direction. Rappelons qu'il y a 15 ans, c'est exactement ce qu'on visait en recommandant la mise en œuvre d'expériences pilotes dans 10 MRC, dans le cadre de la révision des SAD. Cette voie était perçue comme une « *évolution souhaitable* », une voie d'avenir par l'UMQ, la FQM de l'époque (l'UMRCQ), l'UPA, le MAPAQ, le ministère des Affaires municipales et la CPTAQ dans le *Rapport final du groupe de travail sur la protection du territoire agricole et le développement rural*, transmis au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le 22 septembre 1993, et qui avait fait consensus.

« Nous sommes rendus à l'étape où il faut explorer ces nouvelles manières de faire pour développer de façon concrète et empirique, une approche qui colle aux réalités des différents milieux, qui favorise les approches d'ensemble, la responsabilisation et la mise en commun des énergies et des ressources. » (page 21)

Il nous semble que c'est dans cette direction qu'il faut aller plutôt que vers une judiciarisation du processus décisionnel et le maintien d'un régime de traitement des demandes où le cas par cas domine encore après 30 ans d'application de la Loi qui, rappelons-le, est pourtant une loi de zonage.

La mesure proposée

Nous recommandons donc :

- d'habiliter la CPTAQ à conclure des ententes avec les MRC ou les CM sur toute matière relevant de sa compétence relativement au contenu de la zone agricole, excluant ses frontières, après la réalisation et l'approbation par les autorités appropriées d'un plan de développement de la zone agricole et après la mise à jour d'un SAD en conformité avec les orientations gouvernementales en matière d'aménagement. Ces ententes prendraient la forme d'une décision de la Commission portant sur des usages autres qu'agricoles et le morcellement de terres.

2.4. Le morcellement des terres

La problématique

Des témoignages devant la CAAAQ ont laissé entendre que les entreprises agricoles actuelles sont généralement de grande taille et que leur acquisition est très difficile en raison d'un coût prohibitif, limitant ainsi l'établissement de nouveaux agriculteurs ou le démarrage d'exploitations agricoles non traditionnelles. Au-delà de ces perceptions, nous avons établi un portrait des modèles de propriétés existantes en milieu agricole, à partir de données de la fiche d'enregistrement du MAPAQ et de Statistique Canada.

Le MAPAQ possède des renseignements sur plus de 30 000 entreprises agricoles qui se partagent environ 101 000 unités d'évaluation. Bien que la superficie moyenne des fermes soit d'environ 115 hectares, celles-ci sont constituées en moyenne de 3,5 propriétés distinctes. En enlevant les cas limites, soit les parcelles de moins de 2 hectares et les propriétés de plus de 200 hectares d'un seul tenant, on recense environ 90 000 unités d'évaluation affichant une superficie moyenne d'environ 35 hectares. C'est donc là que se situe le marché moyen des terres agricoles au Québec.

Selon les données de Statistique Canada, qui recense un nombre plus important d'entreprises agricoles, on constate que, peu importe la région, on trouve environ 20 % d'entreprises agricoles qui possèdent 25 hectares et moins. Cette répartition varie d'une région à l'autre, mais ces petites entreprises occupent une place considérable dans toutes les régions agricoles du Québec, autant en milieu périurbain qu'en régions éloignées des grands centres. Par exemple, la Montérégie recèle environ 25 % d'entreprises agricoles de moins de 25 hectares. Cependant, aucune information dans les données de Statistique Canada ne permet de vérifier si ces entreprises sont formées de plus d'une propriété distincte. En plus de ces données, la connaissance empirique du territoire nous fait penser que d'autres propriétés peuvent faire partie du marché des « fermettes », sans être comptabilisées dans les données officielles. Au-delà de ce marché potentiel, les décisions rendues par la CPTAQ sur des demandes à portée collective amènent aussi, dans certains milieux, diverses possibilités d'établissement sur des superficies réduites permettant la réalisation d'activités agricoles.

Lors des modifications apportées à la LPTA en 1989, le législateur a voulu simplifier les transactions foncières entre agriculteurs en soustrayant du processus décisionnel de la Commission les aliénations amenant la création d'unités foncières couvrant plus de 100 hectares. Ainsi, le législateur indiquait qu'une telle propriété peut supporter une très vaste gamme de productions, peut également se prêter aux changements éventuels de type ou de dimension des exploitations agricoles (la polyvalence) et peut permettre de générer un revenu agricole favorisant la pérennité de l'exploitation agricole dont elle fait partie. Au-delà de l'article 29.2 de la LPTAA, la réglementation mise en place simplifie aussi certaines transactions pour le monde agricole, en permettant, sans procéder à des demandes, la réalisation de morcellements consolidant des propriétés agricoles voisines et ne générant pas de parcelles résiduelles.

Au fil des années, la CPTAQ a eu à rendre de nombreuses décisions portant sur le morcellement en se basant sur le critère de la LPTAA « la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture », mais basées également sur l'objet de la loi édicté à son article 1.1 et tenant compte aussi des autres critères prévus à l'article 62. La Commission a effectué une réflexion sur la problématique du morcellement et a publié un document en faisant part à l'automne 2007. À partir des décisions rendues en 2003-2004, on constate que la CPTAQ a autorisé toutes les demandes visant à créer des unités foncières plus grandes que 60 hectares et qu'elle a autorisé la majorité des demandes amenant la création d'unités foncières de plus de 30 hectares. Ainsi, les décisions rendues semblent permettre de maintenir les modèles des entreprises agricoles existantes, sans nécessairement rendre obligatoire une consolidation inopportune. Cependant, dans une optique de simplification administrative de l'application de la LPTAA, il serait opportun que les intervenants agricoles (MAPAQ, La Financière agricole du Québec, UPA) puissent échanger sur l'opportunité de réduire la superficie précisée dans l'article 29.2 soustrayant le morcellement à l'obligation de procéder par le processus décisionnel.

Chaque région, chaque MRC, voire chaque municipalité possède ses caractéristiques agricoles. Ceci a mené à la définition de modèles agricoles différents, adaptés aux conditions biophysiques de leur territoire. De plus, l'occupation originale du territoire, découlant de la mise en place des limites cadastrales, a influencé la tenure des terres. Il pourrait être intéressant de vérifier si l'agriculture a

développé des modèles d'occupation des terres différents en fonction de ces particularités régionales. Ceci pourrait faciliter la gestion des décisions visant le morcellement agricole, mais pourrait amener le désavantage de créer des ghettos réservés à certains modèles de production agricole.

Si l'existence d'un modèle foncier commun semble pertinente, une demande pourrait être faite par une instance municipale, accompagnée d'une entente avec le milieu agricole, pour autoriser d'office toute transaction aux fins d'agriculture maintenant le modèle foncier déjà présent auprès des entreprises agricoles d'une unité territoriale donnée. Au-delà de cette autorisation générale, la CPTAQ pourrait continuer à recevoir toute autre demande de morcellement, afin de permettre la réalisation de projets agricoles particuliers ne répondant pas à l'autorisation accordée.

Alors qu'une consolidation se réalise dans certaines productions, on assiste à l'émergence de nouvelles productions répondant à des créneaux particuliers, bien souvent avec des mises en marché locales basées sur de faibles volumes. Ces entreprises agricoles sont souvent exploitées par de nouveaux agriculteurs qui conservent à l'occasion une autre carrière. Autant les autres grands piliers de l'agriculture devront s'adapter à ces nouveaux développements de l'agriculture, autant la lecture et la compréhension du critère « la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture » devront tenir compte des nouveaux besoins agroalimentaires québécois et extérieurs. La volonté gouvernementale d'utiliser l'agriculture comme levier de développement économique régional devra être considérée dans l'application de la LPTAA afin de favoriser l'émergence de nouveaux modèles de fermes, favorisant le plein développement du potentiel agricole de la zone agricole. Bien que ne faisant pas partie des critères d'application de la LPTAA, la Commission pourrait recueillir de nombreux renseignements pertinents pour la compréhension de la dynamique agricole découlant de l'adoption d'une politique agricole gouvernementale ou de plans de développement de la zone agricole.

Ces nouvelles dynamiques du marché des terres pourraient répondre à un des besoins d'espace pour les nouveaux arrivants en agriculture, tel que l'a déterminé la CAAAQ.

Les mesures proposées

Nous proposons donc :

- d'approfondir la réflexion sur la diminution de la superficie permettant l'accès à la simplification administrative prévue à l'article 29.2 de la loi portant sur les aliénations permises sans l'autorisation de la Commission;
- que les demandes de morcellement qui résulteront de l'adoption des plans de développement de la zone agricole, à la suite de la mise à jour d'un SAD conforme aux orientations gouvernementales, soient traitées globalement par la CPTAQ dans le cadre du pouvoir habilitant recommandé à la section 2.3 du rapport;
- que la reddition de comptes annuelle de la CPTAQ, dans le domaine du morcellement à des fins agricoles, soit bonifiée de façon à faciliter l'analyse des nouveaux enjeux découlant des recommandations de la CAAAQ.

2.5. Les ajustements aux critères décisionnels de la LPTAA

La problématique

Il n'y a pas ici de valeur ajoutée à exposer une longue problématique pour introduire chacun des ajustements proposés à la LPTAA. Ces derniers parlent d'eux-mêmes. Précisons simplement que nous les avons ciblés parce que nous croyons qu'ils contribueront à une évolution souhaitable de la Loi.

Ces ajustements permettraient à la Commission de considérer l'ensemble d'une situation, puis d'être en mesure de rendre une décision pertinente, motivée et crédible dans le milieu. Ils contribueraient également à une meilleure qualité des avis exigés de la part des différentes instances dans l'application de la LPTAA.

Les mesures proposées

Nous recommandons donc de modifier la LPTAA de façon à :

- rappeler l'exigence posée à la Commission de considérer le contexte des particularités régionales dans l'énoncé introduisant les critères dont elle doit tenir compte pour rendre une décision dans une affaire qui lui est soumise;

- préciser le critère portant sur les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale, en y ajoutant l'exigence d'observations soumises par une municipalité, une MRC ou une communauté, par exemple;
- s'assurer que le rejet d'une demande, pour le seul motif qu'il y a des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole d'une municipalité, ne soit possible que sur le territoire d'une communauté métropolitaine, d'une région métropolitaine de recensement ou d'une agglomération de recensement;
- ajouter à la liste des organismes qui peuvent soumettre des observations à la Commission relativement à l'effet d'une demande sur le développement économique d'une région, une MRC et un ministère, en l'occurrence, le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation;
- rendre plus transparents les éléments considérés dans l'étude du critère relatif à la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture.

3. Les mesures d'ordre général

3.1. La création d'un lieu de discussion et de concertation

La problématique

La protection du territoire agricole et le développement régional touchent l'ensemble de la population québécoise et ne peuvent évoluer en vase clos. Bien que les visions de chacun des groupes intéressés par ces sujets, souvent sensibles, ne soient pas toujours en parfaite harmonie, nous croyons qu'elles ne sont pas irréconciliables et que les partager contribuerait, à tout le moins, à développer une lecture commune de la situation et à créer un climat plus propice à la recherche de solutions, dans l'intérêt de la protection de la zone agricole et de son développement.

En réunissant périodiquement des acteurs représentatifs des sphères d'activité intéressées au premier chef par les questions de zonage agricole et d'aménagement du territoire,

des problématiques pourraient être mieux cernées, des données échangées et des solutions, trouvées aux problèmes découlant de la délicate cohabitation des usages dans la zone agricole.

Les mesures proposées

Dans cet esprit, nous recommandons donc :

- de créer un lieu de discussion et de concertation sous l'autorité du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec;
- que des représentants institutionnels et politiques des ministères, organismes et groupes suivants y soient invités :
 - le MAMROT,
 - la CPTAQ,
 - l'Union des producteurs agricoles,
 - l'Union des municipalités du Québec,
 - la Fédération québécoise des municipalités,
 - Solidarité rurale du Québec,
 - les communautés métropolitaines;
- que les représentants institutionnels et politiques invités à participer aux échanges se déroulant sous les auspices de ce lieu de discussion et de concertation se réunissent au moins une fois par année.

3.2. Le développement d'un nouvel indicateur de gestion de la zone agricole

La problématique

À force de répéter que la zone agricole couvre 6,3 millions d'hectares et que sa superficie n'est occupée qu'à 53 % par des fermes, on occulte une grande partie de la réalité. En effet, la superficie de la zone agricole réellement cultivable est de loin inférieure aux chiffres véhiculés. L'ensemble des usages (usages commerciaux, industriels, résidentiels, institutionnels, etc.) et des infrastructures que l'on y trouve, ainsi que les différentes contraintes de type réglementaire avec lesquelles les agriculteurs doivent composer, diminuent d'autant les possibilités de pratiquer l'agriculture et les activités agricoles.

Une chose est certaine cependant : il y a moins de superficies cultivables qu'il y en avait au moment de l'adoption de la LPTA et, surtout, ces superficies diminuent à chaque année sans qu'un signal fort sur cette diminution et ses conséquences à long terme soit systématiquement envoyé.

Un outil de mesure des terres cultivables serait utile à tous les acteurs intéressés par la protection et le devenir de la zone agricole, ainsi que par l'aménagement du territoire (ministères, Commission, acteurs municipaux et agricoles). Il permettrait de donner l'heure juste, d'alimenter les réflexions et d'établir, par la suite, des objectifs quantifiables de protection. Les outils géomatiques existants permettraient de dresser un tel portrait, ce qui n'était pas le cas il y a dix ans, et contribueraient avantageusement à la conception d'un indicateur significatif de l'évolution des terres cultivables. Les résultats obtenus par l'entremise de ce nouvel indicateur pourraient être mis en relation, par la suite, avec des objectifs de productivité découlant de la nouvelle politique agricole.

Combiné aux mesures existantes de reddition de comptes annuelle de la Commission relative à l'évolution des frontières de la zone agricole (exclusions et inclusions) et à celles des superficies occupées par des exploitations agricoles, ce nouvel outil contribuerait à fournir un portrait le plus exact possible de la quantité de terres disponibles pour l'agriculture à long terme. À cet égard, il serait intéressant qu'à terme, les données extraites de cet outil viennent supporter la mesure de l'atteinte des objectifs gouvernementaux intégrés dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable*.

Nous convenons que la LPTAA n'a pas pour seul objectif de préserver les terres de bonne qualité au Québec et il est normal que la zone agricole englobe aussi des terres de moindre potentiel puisqu'elle doit former un ensemble propice à la pratique de l'agriculture et favoriser la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles. Ce constat ne doit pas nous empêcher de mettre au point l'outil dont il est ici question, car qui peut sérieusement garantir aujourd'hui que nous aurons conservé nos meilleures terres ou que nous aurons assez de terres cultivables au Québec dans 30, 40 ou 50 ans?

Les mesures proposées

Il nous apparaît donc pertinent :

- que le MAPAQ amorce la conception de ce nouvel indicateur de gestion de la zone agricole, en élaborant une méthodologie permettant de dresser un premier bilan des terres cultivables au Québec, par région métropolitaine et MRC;
- que l'on conçoive cet outil de façon à ce qu'il soit facilement mis à jour par la suite, pour permettre à la Commission d'en rendre compte annuellement dans son rapport de gestion, comme elle le fait pour l'évolution des superficies dans la zone agricole (inclusions/exclusions) et pour les superficies occupées par les exploitations agricoles.

La mesure proposée

Nous recommandons donc :

- que soit actualisé le message gouvernemental relatif à l'importance de la LPTAA dans le contexte des ajustements proposés ainsi que dans le cadre plus large des améliorations qui seront apportées à la LAU, aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, au nouveau partage des compétences dans le territoire des communautés métropolitaines en matière d'aménagement, ainsi qu'aux mesures qui découleront de la réflexion du MAMROT quant à la gestion de l'urbanisation.

3.3. Le renouvellement du message gouvernemental relatif à l'importance de la protection du territoire agricole

La problématique

Les propos entourant le besoin d'un lieu de discussion, au plus haut niveau, et la nécessité de concevoir un nouvel indicateur portant sur l'évolution des superficies cultivables illustrent le besoin de renouveler le message gouvernemental relatif à la pertinence de protéger la zone agricole et à la valeur des outils d'aménagement du territoire mis à contribution pour assurer cette protection, au premier chef desquels apparaît la LPTAA. L'exercice actuel de modernisation de cette loi est plus que jamais l'occasion d'en expliquer l'utilité, les effets bénéfiques et la contribution importante à l'aménagement rationnel du territoire québécois.

Nous saluons l'énoncé de la *Vision gouvernementale d'avenir pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois*, qui fait du zonage agricole un des piliers de la politique agroalimentaire québécoise. Nous croyons également que le zonage agricole s'inscrit parfaitement dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, qui vise à concilier les trois dimensions du développement (économique, social et environnemental) et à assurer la cohésion de l'intervention gouvernementale, où tous les ministères et organismes du gouvernement sont conviés à y apporter leur contribution. La LPTAA est une loi d'ordre public d'envergure, qui a fait sa place, qui fait l'envie de plusieurs et qui mérite de continuer à évoluer pour demeurer au cœur des grandes politiques de l'État.

PARTIE IV

La conclusion et les prochaines étapes

Le zonage agricole constitue l'un des grands outils de développement dont s'est dotée la société québécoise à la fin des années 70. En adoptant la *Loi sur la protection du territoire agricole* en novembre 1978, le Québec a pris les grands moyens, compte tenu de la situation qui existait à l'époque au plan de l'aménagement du territoire, et a choisi une voie audacieuse et peu commune pour protéger son patrimoine agricole. Seule la Colombie-Britannique disposait alors d'un régime comparable en Amérique du Nord.

Cette loi d'envergure, d'intérêt public et d'application générale dans la zone agricole, s'est donc imposée comme l'instrument requis, la pierre d'assise sur laquelle le Québec s'est appuyé pour veiller à la protection de ce patrimoine collectif que sont les bons sols agricoles. La Loi est entrée progressivement dans les mœurs, a fait la preuve de son utilité et a été, au fil des ans, adaptée à l'évolution de son environnement, devenant, en 1996, la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA).

À la lumière de notre rapport, même si le contexte d'origine a beaucoup changé, cette loi demeure, encore aujourd'hui, tout aussi fondamentale.

Par ailleurs, comme toute loi d'intérêt public, et à plus forte raison lorsque son application a autant d'incidences sur le développement de nos collectivités territoriales, il est nécessaire de la faire évoluer pour qu'elle contribue à l'évolution de notre agriculture et pour qu'elle favorise davantage un développement harmonieux de nos communautés, dans la perspective d'un développement durable et avec la participation accrue et un engagement soutenu des diverses instances concernées.

Il nous apparaît donc essentiel que des ajustements lui soient apportés, notamment :

- pour faciliter la conciliation des impératifs de protection du territoire et des activités agricoles avec ceux du développement de nos collectivités rurales et urbaines;
- pour mieux prendre en considération les enjeux différents relatifs à la croissance urbaine en territoire métropolitain, dans les agglomérations urbaines et en périphérie de ces milieux, et ceux relatifs aux communautés rurales dans les régions plus éloignées et les régions ressources, où l'occupation du territoire est plus que jamais au centre des préoccupations;
- pour mettre en œuvre les orientations proposées, soit la diminution des pressions sur la zone agricole, l'appui à l'occupation dynamique du territoire et l'évolution des façons de faire;
- pour alléger l'application de la Loi en réglementant certains usages qui n'auraient plus besoin d'être autorisés par la Commission et en simplifiant les processus pour certains grands projets économiques;
- pour favoriser davantage la responsabilisation et la concertation de l'ensemble des partenaires intéressés par la gestion de la zone agricole, autour d'une vision à long terme nécessaire à sa pérennité, et pour susciter l'engagement de ces mêmes partenaires dans le développement de la zone agricole.

Rien dans ce que nous proposons ne compromet l'intégrité de la LPTAA ou n'affaiblit le rôle de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Nous ne visons pas à « assouplir » ou à « affaiblir » la Loi. En maintenant nos objectifs de concilier la protection du territoire agricole avec le développement de nos collectivités territoriales, il faut plutôt faire évoluer les façons de faire, les approches, les modes d'intervention, de manière justement à permettre une plus grande marge de manœuvre et une responsabilisation accrue des acteurs pour trouver des solutions adaptées à chacun des milieux.

C'est de là seulement que peut émerger la souplesse recherchée : dans des approches d'ensemble, concertées, où il est possible d'évaluer l'effet à long terme des interventions projetées sur le territoire agricole ainsi que sur le maintien ou le développement de l'agriculture. Une application au cas par cas, sans cadre de planification, ne pourrait conduire qu'à de l'incohérence dans les interventions. Et dans l'application d'une loi de zonage, l'incohérence génère de l'injustice et ne peut que provoquer, à la longue, une perte de confiance envers le régime lui-même.

Par ailleurs, il nous apparaît essentiel de situer les améliorations proposées dans le cadre plus large de la modernisation, selon une approche de développement durable, de l'ensemble du régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles, dont la LPTAA constitue l'une des pièces maîtresses, sans en être la seule. La LPTAA fait partie, en effet, d'un ensemble avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les compétences des communautés métropolitaines en matière d'aménagement et de développement, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et le rôle central du MAMROT en matière de gestion de l'urbanisation et d'aménagement du territoire.

Cet ensemble de mesures complémentaires constituant le régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles influence de façon déterminante la pression qui peut s'exercer sur la zone agricole, de même que les conditions d'exercice des activités agricoles et le développement de l'agriculture. C'est pourquoi, au terme de nos travaux et de la réflexion qu'ont suscitée les échanges que nous avons eus avec les représentants et représentantes des organismes consultés, nous proposons, avant de modifier la LPTAA, une démarche raisonnée qui s'insère dans l'action élargie du gouvernement.

1. Une approche gouvernementale synchronisée

La nouvelle politique agricole est attendue au printemps 2010. L'échéance pour la révision de la LAU a également été fixée au printemps 2010. Il est envisagé que le projet de loi sur les paliers intermédiaires portant sur un nouveau partage des compétences en aménagement du territoire entre les CM et les municipalités régionales de comté soit présenté dès le printemps 2009.

Le MAPAQ doit conserver le leadership des modifications apportées à la LPTAA. Ces modifications doivent cependant s'intégrer dans une approche gouvernementale synchronisée de modernisation plus globale de ces deux grandes lois et des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. L'échéance visée pour l'adoption d'une loi modifiant la LPTAA pourrait donc être le printemps 2010.

À l'occasion de cet exercice de modernisation, la pertinence, les objectifs et les principes qui sous-tendent la Loi, tout comme le rôle de la Commission de protection du territoire agricole du Québec dans son application, ne doivent en aucun cas être remis en question.

Par ailleurs, les exercices de modernisation de la LPTAA et de la LAU devront également répondre aux impératifs découlant de la *Stratégie gouvernementale de développement durable* en vigueur depuis le 1er janvier 2008. Il s'agit d'obligations de résultat menant à revoir certaines pratiques et façons de faire permettant, notamment, d'améliorer la gestion de l'urbanisation et de mieux protéger nos meilleurs sols.

Finalement, au même titre que le monde municipal a été invité à contribuer à la réflexion sur la modernisation de la LPTAA, le monde agricole doit être associé de près aux travaux entourant la révision de la LAU et des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

2. Les travaux préalables aux modifications législatives

La réflexion menée sur le régime de protection du territoire et des activités agricoles et les commentaires reçus au sujet des plans de développement de la zone agricole ont fait ressortir la nécessité de poursuivre les travaux sur :

- des problématiques particulières soulevées dans le rapport;
- la détermination d'un dispositif d'accueil des plans de développement de la zone agricole.

Les problématiques particulières

Certaines problématiques particulières doivent encore être rigoureusement documentées avant de retenir une solution à leur sujet. Essentiellement, il s'agit :

- de prévoir, par règlement, les conditions précises dans lesquelles certaines activités (« para-agricoles », infrastructures municipales, agrotourisme) pourront être exercées sans autorisation préalable de la CPTAQ et sans nuire à la pérennité de la zone agricole, ni au développement de l'agriculture;
- d'évaluer l'effet d'une diminution de la superficie exigée (actuellement fixée à 100 hectares) pour une aliénation permise sans l'autorisation de la Commission et en fixer le seuil;
- trouver des solutions concrètes aux problématiques des terres en friche, du remembrement, du remblaiement de terres agricoles, de façon à conférer une valeur ajoutée au territoire;
- mesurer l'ampleur de la problématique de la seconde maison sur une superficie de droits acquis (suites de l'affaire Boerboom).

Un dispositif d'accueil des plans de développement de la zone agricole

À la suite de la CAAAQ, des projets pilotes de plans de développement de la zone agricole ont été entrepris dans huit MRC.

La pertinence des plans de développement de la zone agricole fait consensus au sein des instances consultées et le partenariat élargi qui en découle est appelé à jouer un rôle significatif dans l'évolution de la dynamique de gestion de la zone. La protection et le développement sont indissociables, car l'agriculture a besoin de bons sols pour se développer et si l'on protège des terres, c'est pour qu'elles servent au développement de l'agriculture.

Dans ce contexte, il faut habiliter la Commission à traiter globalement plutôt qu'au cas par cas d'éventuelles mesures de mise en œuvre des plans de développement de la zone agricole (usages non agricoles, morcellement).

3. Des mesures immédiates

Dans l'immédiat, les mesures suivantes peuvent déjà être retenues et mises en œuvre :

- mise en place d'un forum, sous les auspices du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, regroupant des représentants, au plus haut niveau, des ministères et organismes des milieux agricole et municipal, au sein duquel les membres seront appelés à partager leur diagnostic de la protection et de la mise en valeur de la zone agricole et à proposer des solutions aux problématiques définies;
- conception d'un nouvel indicateur de gestion de la zone agricole de façon à obtenir un portrait exact des superficies réelles disponibles pour l'agriculture, par région métropolitaine et MRC, en complémentarité avec les indicateurs relatifs à l'évolution de la superficie de la zone agricole et à la superficie occupée par des exploitations agricoles;
- établissement, avec les communautés métropolitaines et en priorité avec la CMM, d'ententes particulières de développement de la zone agricole ciblant les problématiques et les possibilités spécifiques de l'agriculture périurbaine.

Voilà l'essentiel de la démarche proposée à la suite de nos réflexions sur le sujet et des échanges fructueux que nous avons eus tout au long de nos travaux.

