



POUVOIR NOURRIR
POUVOIR GRANDIR

L'Union des producteurs agricoles

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

**AU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET LA
LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

**Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux
humides et hydriques**

Le 6 juillet 2018



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530

ISBN 978-2-89556-193-4 (PDF)
Dépôt légal, 3^e trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada



TABLE DES MATIÈRES

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	4
1. INTRODUCTION	5
2. UNE APPROCHE INADAPTÉE AU CONTEXTE AGRICOLE	5
3. ACTIVITÉS SOUSTRAITES AU PAIEMENT D'UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE	7
4. CALCUL DE LA COMPENSATION EXIGIBLE.....	8
5. COMPENSATION ADAPTÉE AU CONTEXTE AGRICOLE	9
5.1. TRANSFERT DE SUPERFICIES.....	9
5.2. COMPENSATION DIFFÉRÉE	9
6. LA RÉTRIBUTION DES BIENS ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX.....	10
7. CONCLUSION	11

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 41 406 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 194 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 56 500 personnes. Chaque année, ils investissent 547 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2017, le secteur agricole québécois a généré 8,5 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 350 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,5 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

Le présent document rassemble les commentaires de l'UPA relatifs à certaines dispositions du projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques en lien avec les secteurs agricole et forestier, en plus de soulever certains enjeux d'application liés à d'autres dispositions réglementaires.

Les règlements d'application de la Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques, soit le projet de règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale (RAMDCME) ainsi que le projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques **auront des impacts négatifs importants sur le secteur agricole, car ils restreignent considérablement la possibilité de mise en culture de nouvelles terres agricoles. Du point de vue forestier, la rentabilité des opérations est sérieusement compromise.** Si le principe d'aucune perte nette de milieux humides mis de l'avant par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) apparaît aujourd'hui comme une mesure de protection appropriée, le même raisonnement doit également prévaloir pour les terres agricoles du Québec.

Étonnamment, on ne se soucie pas suffisamment de l'avenir de cette ressource fondamentale à la base de la production de la nourriture. Malgré l'existence d'une loi pour protéger les terres agricoles, les pressions persistent pour détourner cette ressource non renouvelable de sa vocation. À titre indicatif, le territoire agricole a subi une perte nette totalisant plus de 53 000 ha au cours des 20 dernières années. Pire encore, les dispositions adoptées par le MDDELCC empêchent la mise en culture de nouvelles terres pour au moins remplacer celles perdues chaque année au profit d'autres usages que l'agriculture, en particulier l'urbanisation. Les nouvelles dispositions visant la protection des MHH auraient pour conséquences, si elles sont adoptées telles que proposées, de condamner l'agriculture québécoise à une réduction inéluctable de sa superficie et de sa capacité à nourrir sa population. Des restrictions qui s'ajouteraient au Règlement sur les exploitations agricoles (REA) qui interdit déjà l'agrandissement des superficies cultivées dans 573 municipalités.

2. Une approche inadaptée au contexte agricole

Le projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques propose une nouvelle méthode afin de déterminer le montant de la compensation financière exigible en contrepartie d'une intervention dans un milieu humide et hydrique. L'approche générale est cohérente avec les objectifs de la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, mais elle se révèle inadaptée au contexte agricole et forestier. La perspective de voir imposer de tels tarifs comme condition de réalisation de ces activités dans certains milieux humides n'est aucunement envisageable pour les raisons suivantes :

- Les montants des contributions financières envisagées sont exorbitants comparativement aux revenus générés par les activités agricoles et forestières, ce qui exclut d'emblée la possibilité que celles-ci puissent se réaliser dans certains milieux humides en contrepartie du versement d'une telle compensation. L'imposition de ces tarifs excessifs mènerait à la quasi-

impossibilité d'aménager de nouvelles terres agricoles où se retrouve un milieu humide et compromettrait la rentabilité des opérations d'exploitation forestière en terre privée.

- Cette contrainte au développement de l'agriculture conduit à une lente régression du secteur agricole québécois faute d'être en mesure d'au moins remplacer les superficies perdues au profit d'autres usages, dont l'urbanisation. La rentabilité et la compétitivité du secteur forestier en terre privée seraient pour leur part mises à mal par une augmentation importante des coûts de production découlant des frais exigibles en matière de compensation pour la perte de milieux humides. Certains milieux humides offrent un potentiel agronomique exceptionnel et se révèlent être les meilleures terres disponibles pour l'agriculture. L'impossibilité de mettre en culture des terres noires limiterait considérablement le développement du secteur maraîcher alors que la demande en légumes de qualité provenant du Québec connaît une importante hausse.
- Le territoire agricole québécois subit, année après année, des pertes permanentes de superficies cultivables qui ne peuvent pas être remplacées compte tenu des dispositions réglementaires en vigueur. Les règles doivent être donc révisées afin que de nouvelles superficies puissent être mises en culture pour remplacer celles qu'on perd. Si l'on convient tous de l'importance des milieux humides et de la nécessité de les protéger, cela ne doit pas se faire au détriment des terres agricoles. Ceci est pourtant la résultante des propositions qui sont soumises. Les terres agricoles, au même titre que les MHH, doivent être protégées et le principe d'aucune perte nette de terres agricoles doit également s'appliquer.
- Le secteur agricole sort doublement perdant de cette approche de compensation financière. D'une part, comme mentionné précédemment, il est exclu qu'un agriculteur puisse mettre en culture un milieu humide aux conditions proposées. D'autre part, les milieux humides éliminés par l'urbanisation seront le plus souvent remplacés par la création et la restauration d'autres milieux humides en zone agricole, amplifiant ainsi la pression déjà grande d'implantations d'usages non agricoles en zone agricole. Un constat semblable s'observe également en milieu forestier privé.

L'UPA demande :

- que les activités agricoles, acéricoles et sylvicoles soient exemptées du versement d'une compensation financière. Dans le cas particulier des terres noires, l'exécution de travaux visant la restauration ou la création de MHH pourrait être exigée en remplacement de la compensation financière;
- que le REA soit modifié afin de permettre la mise en culture de nouvelles superficies.

3. Activités soustraites au paiement d'une contribution financière

L'article 4 soustrait certains travaux et certaines activités au paiement d'une compensation pour l'atteinte aux milieux humides. Nous saluons cette ouverture du MDDELCC qui permet l'établissement et l'agrandissement d'une cannebergière ou d'une production maraîchère dans un milieu humide dont l'état initial est dégradé ou très dégradé (paragraphe 11). La liste des travaux non assujettis à une compensation financière se doit toutefois d'être allongée pour les raisons suivantes :

- L'exemption, restreinte aux cannebergières et aux productions maraîchères, est extrêmement limitative et n'offre qu'un potentiel marginal de développement.
- Étant donné le climat humide du Québec, la mise en culture d'une nouvelle terre implique inévitablement l'aménagement d'un réseau de drainage (l'aménagement de raies de curage, de rigoles, de voies d'eau engazonnées, de fossés ainsi que, lorsque nécessaire, l'installation de drains agricoles). En outre, les terres les plus propices à l'agriculture se trouvent dans les plaines, lesquelles se caractérisent par une surface plane et de faibles pentes. Ce type de relief est propice à la présence de milieux humides sous notre climat. L'aménagement de terres agricoles au Québec entraîne presque obligatoirement le drainage de certains milieux humides. Il serait inimaginable de tenter de les contourner et d'espérer pratiquer une agriculture à la fois efficace et rentable.
- Le réseau de drainage des terres agricoles doit périodiquement être entretenu sans quoi son efficacité se dégrade avec l'accumulation des sédiments. Au cours des dernières années, pour diverses raisons, le processus préalable à l'exécution des travaux s'est considérablement alourdi et de nombreux producteurs agricoles subissent encore les impacts du mauvais drainage de leurs terres. Or, des terres cultivées mal drainées sont non seulement moins productives, mais ont aussi un impact plus fort sur la qualité des eaux. Le ruissellement de surface y est amplifié ainsi que les risques d'érosion. L'efficacité des engrais est réduite et les émissions de gaz à effet de serre sont augmentées. Le nouvel encadrement relatif au milieu hydrique doit permettre de corriger ces problèmes et de faciliter les travaux d'entretien lorsqu'ils sont requis.

L'UPA demande :

- que les terres déjà exploitées à des fins agricoles soient exemptées sans équivoque de toutes exigences en matière de protection des MHH. Il doit également en être de même des milieux humides se trouvant à l'intérieur d'un enclos destiné à l'élevage des grands gibiers. Une disposition en ce sens doit être incluse au RAMDCME;
- que soit prévue par le RAMDCME la possibilité que certains projets d'activités agricoles puissent se réaliser dans un MHH après une simple déclaration de conformité, compte tenu de leur caractère réversible. Ces projets et ces activités devraient inclure :
 - le drainage et la mise en culture d'un îlot de terres humides de faible superficie (moins de 0,3 ha) enclavé ou à proximité de terres déjà cultivées;

- la mise en culture d'un milieu humide qui n'est pas considéré comme de grande valeur écologique et qui est situé dans une région où la rareté de ces milieux n'est pas un enjeu;
- que l'ensemble du processus relatif à l'entretien des cours d'eau en milieu agricole soit simplifié et facilité afin que les travaux requis puissent être réalisés sans entrave ni lourdeur administrative, incluant les travaux d'entretien des cours d'eau traversant un milieu humide;
- que l'ensemble des travaux et des aménagements relatifs aux activités acéricoles se réalisant dans un MHH soient exemptés de l'application de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

4. Calcul de la compensation exigible

La méthodologie proposée pour établir le montant de la compensation à verser nous apparaît cohérente avec les objectifs de la Loi, mais les valeurs attribuées à certains paramètres ne conviennent pas au contexte agricole et forestier. En effet, la valeur donnée aux terrains vagues n'est absolument pas représentative de celle des terres à vocation agricole et forestière qui se négocient à des prix nettement inférieurs aux montants retenus dans le projet de règlement pour certaines municipalités régionales de comté (MRC).

Selon la compilation des données de La Financière agricole du Québec¹ relative aux transactions de terres agricoles², la valeur moyenne par hectare pour 2016 s'établissait à 15 772 \$. La valeur la plus élevée se trouve en Montérégie-Est (28 887 \$). Or, la valeur « vt »³ retenue pour la MRC des Maskoutains est de 14,81 \$/m², soit 148 100 \$/ha. Cet écart important illustre bien le caractère disproportionné du montant de la compensation financière dans un contexte agricole et forestier.

En outre, certaines données relatives aux valeurs des terrains vacants à l'échelle de la MRC sont surprenantes. Par exemple, la MRC du Granit aurait une valeur de 3,97 \$/m² largement supérieure à d'autres MRC plus centrales et où le marché immobilier est beaucoup plus dynamique. La MRC de Brome-Missisquoi, non loin de celle du Granit où la villégiature est en pleine croissance, aurait un coût de 2,21 \$/m² nettement plus faible. La MRC des Laurentides a un coût de 0,78 \$/m² qui ne semble pas refléter les valeurs foncières réelles alors que le secteur de la villégiature y est encore plus dynamique.

D'autres MRC profitent par ailleurs du caractère excentré de certaines de leurs municipalités et ne reflètent absolument pas leur réelle dynamique de développement.

¹ <https://www.fadq.qc.ca/fileadmin/fr/bulletins/transac-terres-2017.pdf>

² Ces transactions de terres agricoles regroupent, en plus des terres en culture, toutes les autres superficies agricoles, dont les pâturages, les vergers, les érablières et les boisés. Pour les transactions de terres comportant des bâtiments, seule la valeur attribuable aux superficies est retenue, celle des bâtiments étant retranchée de la valeur totale de la transaction.

³ Valeur du terrain, au mètre carré, calculée selon la valeur moyenne des terrains vagues sur le territoire de la municipalité régionale de comté concernée qui est pris en compte dans le calcul de la compensation financière.

La MRC de la Côte-de-Beaupré (1,59 \$/m²) semble particulièrement abordable quand on sait que les villes au sud de son territoire sont devenues une banlieue de la troisième couronne de Québec et que le marché immobilier y est particulièrement actif. En résumé, il y aurait lieu de se questionner sur la méthode utilisée pour établir la valeur des terrains vagues qui semble présenter des failles.

Il est étonnant par ailleurs que la valeur «NI»⁴ qui représente l'impact de l'activité sur le milieu humide soit de 0,1 pour la mise en culture d'une terre, soit presque aussi pénalisante que l'imperméabilisation d'un milieu humide par du béton. Le moins que nous pouvons constater, c'est que le caractère réversible n'a pas été pris en compte. Nous ne souhaitons pas pour autant débattre des facteurs et des montants qui conviendraient le mieux puisque la compensation financière n'est pas l'approche à privilégier pour les secteurs agricoles et forestiers. Cette question est présentée dans la prochaine section.

5. Compensation adaptée au contexte agricole

Pour adapter les objectifs de la Loi au contexte agricole, nous proposons deux types de mesures compensatoires dans le cas particulier des terres noires. L'Association des producteurs maraîchers du Québec a d'ailleurs présenté un mémoire au MDDELCC dans le cadre de cette consultation. Les recommandations formulées par l'UPA dans cette section vont dans le même sens. Il s'agit de mettre en place une solution de rechange à la compensation financière permettant le remplacement de certains milieux humides de qualité qui seraient perturbés par les activités agricoles.

5.1. Transfert de superficies

La première option consiste à autoriser la réalisation d'un projet agricole visé par une autorisation conditionnellement à l'exécution de travaux de restauration ou de création de MHH d'une superficie équivalente à celle qui sera perturbée.

Certaines terres noires exploitées en production maraîchère parvenues au terme de leur période productive pourraient être retournées à l'état naturel pour compenser l'aménagement d'une nouvelle superficie située en zone humide. Cette approche permettrait au secteur maraîcher québécois de réformer son capital productif tout en préservant la présence de milieux humides. Ainsi, la mise en culture de nouveaux sols organiques pourrait être autorisée dans le respect du principe d'aucune perte nette de milieux humides et sans qu'il soit nécessaire d'imposer une compensation financière.

5.2. Compensation différée

La culture des sols organiques s'échelonne sur une durée de temps limitée et il est même possible de déterminer approximativement le moment où surviendra la fin de la période productive selon la profondeur initiale du sol.

⁴ Facteur pris en compte dans le calcul de la compensation financière et qui représente l'impact de l'activité sur la partie du milieu humide ou hydrique affectée par celle-ci.

Nous proposons donc que les producteurs agricoles soient autorisés à développer de nouvelles superficies en culture dans ce type de milieux humides en contrepartie de l'engagement de retourner les sols au milieu naturel à la fin des activités de culture. Il pourrait prendre la forme d'une servitude attachée à la propriété obligeant cette restauration.

L'UPA demande :

- que soit ajoutée au règlement la possibilité de compenser l'atteinte à un milieu humide à des fins agricoles par l'aménagement d'un milieu humide d'une superficie équivalente à celui qui sera perturbé;
- que soit ajoutée au règlement la possibilité de mettre en culture un milieu humide conditionnellement à un engagement de le retourner à l'état naturel à l'échéance de sa période productive.

6. La rétribution des biens et services environnementaux

Il est nécessaire, dans l'intérêt général, de préserver certains milieux humides. Toutefois, il est déraisonnable d'exiger que certains individus sacrifient leur propre intérêt au profit de l'ensemble de la population. Dans le mémoire de l'UPA concernant le projet de loi 132, nous proposons de collectiviser les coûts inhérents à la protection de milieux naturels puisque cela est profitable à l'ensemble de la population.

10

Par souci d'équité, un dédommagement est à prévoir pour les producteurs qui, au profit de la communauté, se verront dans l'obligation de protéger et de maintenir à l'état naturel une superficie leur appartenant. On retrouve dans le plan d'action 2018-2030 de la récente Stratégie québécoise sur l'eau une mesure destinée à analyser les impacts économiques engendrés par la mise en place de certaines bonnes pratiques agroenvironnementales et à développer des mécanismes de rétribution. Souhaitons qu'il s'agisse là d'une première étape vers l'établissement de règles plus équitables envers ceux dont on exige, dans l'intérêt collectif, la conservation à l'état naturel d'une partie de leur propriété.

L'UPA demande :

- que le gouvernement du Québec établisse des règles de compensation équitables pour les propriétaires qui devront protéger un milieu humide au profit de la collectivité.

7. Conclusion

Les mesures proposées posent de sérieuses difficultés au regard de la protection du territoire et des activités agricoles ainsi que de la rentabilité des activités forestières en terre privée. Nous sommes ici confrontés à un défi d'aménagement du territoire. Longtemps au Québec, l'espace nous est apparu presque infini. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le sud du Québec s'est densément peuplé et l'urbanisation s'est accentuée, le plus souvent au détriment des meilleures terres agricoles. Ce patrimoine unique et non renouvelable est sacrifié au profit d'une urbanisation souvent irréfléchie alors même qu'on interdit la mise en culture de nouvelles terres agricoles.

Il est difficile dans ce contexte d'obtenir l'approbation des producteurs agricoles à l'égard de ces contraintes supplémentaires qui condamnent au déclin leur secteur d'activité de même que la capacité nourricière du Québec. C'est pourquoi la protection des MHH doit nécessairement s'accompagner de mesures destinées à assurer la pérennité du territoire agricole. L'un et l'autre sont menacés et l'un et l'autre doivent adéquatement être protégés.

Étant donné les pertes de terres agricoles que nous subissons chaque année, la mise en culture de nouvelles terres doit être possible. L'UPA demande donc une exclusion générale des activités agricoles et forestières de la compensation financière. Nous demandons également que soit explicitement prévue au RAMDCME l'exemption des terres agricoles actuellement exploitées de toutes mesures relatives à la protection des MHH. La mise en culture des nouvelles terres en milieu humide devrait aussi être admissible à une simple déclaration de conformité dans certaines circonstances.