



*L'Union des producteurs agricoles*

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

LA FÉDÉRATION DE L'UPA-ESTRIE

AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

**Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles**

Fascicule 1 : Le territoire agricole

Août 2023

4300, boulevard Bourque  
Sherbrooke (Québec)  
J1N 2A6  
819 346-8905  
[estrie.upa.qc.ca](http://estrie.upa.qc.ca)

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Présentation de l'organisation.....  | 1  |
| Introduction .....   | 2  |
| Concernant le maintien des superficies cultivées .....                     | 3  |
| Concernant les serres et les autres bâtiments agricoles .....              | 6  |
| Concernant la construction de résidences en zone agricole .....            | 7  |
| Concernant les autres usages non agricoles et les périmètres urbains ..... | 9  |
| Autres enjeux.....   | 12 |
| Conclusion .....   | 14 |

## Présentation de l'organisation

### Fédération de l'Union des producteurs agricoles de l'Estrie

L'Union des producteurs agricole (UPA) est une organisation syndicale professionnelle qui fonde sa raison d'être et son action sur les valeurs de respect de la personne, de solidarité, d'action collective, de justice sociale, d'équité et de démocratie.

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'Union contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

Dans le respect des valeurs citées plus haut, la Fédération de l'UPA-Estrie contribue à l'amélioration continue et durable de la qualité de vie de tous les producteurs agricoles et forestiers de l'Estrie, en agissant afin de promouvoir, défendre et développer leurs intérêts professionnels, économiques et sociaux. Pour ce faire, l'UPA-Estrie travaille avec l'Union des producteurs agricoles, en adhérant à ses principes fondamentaux, en regroupant et en coordonnant les actions des syndicats affiliés en Estrie.

Bien ancrée sur le territoire, la Fédération de l'UPA-Estrie représente l'ensemble des 4 942 producteurs agricoles de l'Estrie, soit plus de 2 775 fermes.

C'est dans la région de l'Estrie que l'augmentation du nombre de fermes a été le plus marqué entre 2016 et 2021 (+9,9 %) comparativement à une moyenne provinciale de 1,6 %.

## Introduction

La Fédération de l'UPA-Estrie accueille favorablement l'initiative gouvernementale d'engager une conversation nationale sur le territoire agricole et les activités agricoles. Au fil des années depuis 1978, les dynamiques agricoles et les enjeux de nos territoires ont évolué. Il est aujourd'hui temps de réaffirmer fermement que le territoire agricole est nécessaire à la sécurité alimentaire et doit être adéquatement préservé. La réflexion devra également permettre d'intégrer des dispositions permettant de relever les défis actuels du développement des activités agricoles et forestières.

Dans le cadre d'une conversation nationale sur le territoire et les activités agricoles, nous croyons qu'il est pertinent de se rappeler l'intention et la vision du législateur en 1978 lors de l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole. Il y a encore beaucoup de parallèles à faire avec la situation actuelle.

La Loi a globalement rempli sa mission depuis 1978. Elle a été utile pour éviter la fragmentation des terres, protéger le potentiel acéricole. Elle a également protégé les forêts et les massifs forestiers d'envergure. Si celle-ci venait à être affaiblie, nous croyons que les pertes seraient irrémédiables.

La Fédération de l'UPA-Estrie, dans le présent mémoire, répond aux éléments de réflexion contenus dans le *Fascicule 1 Le territoire agricole* et ajoute 2 enjeux qui concernent le territoire agricole et qui ne sont pas abordés dans le fascicule.

## Concernant le maintien des superficies cultivées

Au Québec, les terres cultivées ou en pâturage représentent une faible portion du territoire (environ 2 %). Les pressions pour leur utilisation à une autre fin sont en augmentation.

Dans ce contexte, des mesures supplémentaires de protection devraient-elles être mises en place pour assurer leur pérennité?

### Zone agricole et terres cultivées

Le fascicule parle de « mesures de protection pour assurer la pérennité des superficies cultivées ». La LPTA puis LPTAA ont protégé la « *base territoriale pour la pratique de l'agriculture* » ce qui est différent des « *superficies cultivées* ». Il restera toujours des espaces plus marginaux en zone agricole qui font partie intégrante du territoire.

- Il est nécessaire de préserver l'intégralité de la zone agricole et des activités agricoles et forestières afin de préserver l'homogénéité du territoire agricole.

### Les autorisations pour les usages non agricoles

Même si la superficie de la zone agricole au net est restée plutôt stable, on peut constater que ce sont plutôt des superficies dans les classes de sol permettant une plus grande polyvalence qui ont été exclues. Les superficies incluses se situent majoritairement dans les classes de sol 6 et 7, qui sont moins polyvalentes pour une diversité de cultures.

Pour assurer la pérennité des terres cultivées, il nous semble primordial d'analyser les superficies autorisées pour des fins autres qu'agricoles qui demeurent en zone agricole.

Rappelons que le taux d'autorisation des demandes pour des utilisations à des fins autres qu'agricoles est de 74 % et que la plupart de ces superficies sont perdues à jamais pour la pratique de l'agriculture.

Par exemple, l'agrandissement d'un entrepôt et de son stationnement pour une entreprise d'installation électrique à Martinville est une perte de sol cultivé définitive. Bien que ces superficies ne soient pas comptabilisées comme des « pertes » liées à des exclusions, elles sont néanmoins perdues pour la pratique de l'agriculture pour toujours.

Certaines activités autorisées permettent la poursuite des activités agricoles ou forestières (événements occasionnels, pipeline, etc.), mais sont vraiment minoritaires par rapport aux autres utilisations qui impliquent l'implantation de bâtisses et de stationnements.

- Nous sommes très inquiets de l'ampleur des superficies totales bénéficiant d'une autorisation pour des fins autres que l'agriculture.

- Les usages autorisés ont un effet cumulatif lorsqu'ils ne sont pas limités dans le temps. En toute logique, plus le temps avance, plus l'octroi d'autorisations devrait être rigoureux puisque l'accumulation d'autorisations augmente la pression sur la zone agricole.

### Activités d'extraction : Pertes de sol sur de longues périodes

Le document indique que les activités d'extraction (carrières-gravières-sablières) prévoient un réaménagement des superficies afin de leur permettre de retrouver leur usage agricole. Les activités d'extraction représentent environ 30 % des demandes d'autorisation déposées dans la région de l'Estrie. Dans la réalité, même si un réaménagement des superficies est prévu, les autorisations sont fréquemment d'une durée de 10 ans et font presque toutes l'objet de demandes de renouvellement. Des sites de plusieurs hectares sont donc indisponibles pour la pratique de l'agriculture et de la sylviculture durant des périodes très longues, allant jusqu'à plusieurs décennies (20, 30, 40 ans...)

- Une attention particulière devrait être accordée au nombre et aux superficies des activités d'extraction en zone agricole.

### Ces mesures devraient-elles être modulées en fonction du dynamisme des milieux agricoles ou de la qualité des terres?

#### Les critères d'analyse des demandes d'autorisation

Les critères d'analyse prévus dans la Loi nous semblent adéquats pour évaluer tous les projets autres qu'agricoles ou non permis par la Loi (coupe d'érables, morcellement, etc.)

- Les critères prévus dans la Loi (articles 12 et 62) nous semblent adéquats. Ils intègrent la prise en compte des *particularités régionales* (art.12) ainsi que le *potentiel agricole*, les *possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture* et *l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole* (art. 62 al. 1, 2 et 6)

#### Possibilités agricoles des sols

En Estrie, les sols sont majoritairement de classe 4 (environ 20 %), 5 (environ 20 %) et 7 (environ 40 %). Certains de nos producteurs ont d'excellents résultats sur les sols de classe 5 alors que la description de ce type de sol pourrait laisser croire que les limitations physiques sont presque insurmontables pour la pratique de l'agriculture (exemple : une excellente luzernière à Bury sur un sol de classe 5). Certains producteurs estriens

produisent du foin biologique sur un sol de classe 7 (Saint-Sébastien). Ces classes de sol peuvent également être propices à la culture d'arbres fruitiers et de bleuets.

Au fil des améliorations apportées au terrain (retrait des roches, amendements, nivellements) sur plusieurs décennies, les producteurs agricoles ont amélioré la qualité des sols et diminué les contraintes originelles. Également, de la machinerie plus performante permet de pallier plus facilement certaines contraintes (ex. : ramasse-roches).

Dans certains secteurs, la disponibilité de terres cultivables est tellement faible que les parcelles ayant un potentiel agricole faible sont quand même convoitées par les producteurs agricoles (exemple à Lambton). Certains producteurs investissent en travaux d'amélioration jusqu'à doubler le prix d'achat car ils n'ont d'autres alternatives, sinon d'acheter des terres à 40 ou 50 kilomètres.

La plupart des érablières se situent sur sols de classe 7.

Certaines productions peuvent aussi ne pas nécessiter de sols de qualité (élevages sans sol, maraîchers en serre, etc.)

- Nous sommes en accord pour surprotéger les meilleurs sols, mais pas pour diminuer la protection des autres classes de sol. Nous croyons qu'il faudrait intégrer les sols de classe 4 dans la liste des sols ayant le meilleur potentiel = 2, 3 et 4 (il n'y a plus de sols de classe 1 au Québec)
- Il est nécessaire de préserver l'intégralité de la zone agricole et les activités agricoles et forestières afin de préserver l'homogénéité du territoire agricole.

### **Impacts des projets non agricoles autorisés sur les sols ayant moins de potentiel**

Il faut également considérer l'impact des projets autorisés sur des sols ayant un plus faible potentiel agricole ou des contraintes particulières puisqu'ils peuvent avoir entraîné des contraintes sur les activités agricoles environnantes. Par exemple, l'implantation d'un projet d'utilité publique et de son puits de catégorie 2 sur le site d'une ancienne gravière en Estrie entraînait des contraintes sur les activités agricoles actuelles à proximité.

- Les utilisations autres qu'agricoles, même lorsqu'elles sont réalisées sur les sols ayant un moins bon potentiel agricole, ont un impact sur les activités agricoles et forestières environnantes (puits, cohabitation, déstructuration, etc.)

## Concernant les serres et les autres bâtiments agricoles

L'implantation de bâtiments agricoles en zone agricole ne nécessite pas d'autorisation de la CPTAQ.

Est-ce que dans certaines circonstances l'implantation de tels bâtiments devrait faire l'objet d'un encadrement particulier, notamment dans le contexte de la croissance des activités serricoles?

Nous comprenons la préoccupation du gouvernement de préserver les terres cultivées de l'implantation de bâtiments de grande superficie. Néanmoins, nous croyons qu'intégrer des contraintes spécifiques à certaines productions dans la Loi entraînerait des contraintes importantes pour celles-ci.

Selon l'article 1.1 de la LPTAA, « *Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, selon une diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées, et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement.* »

La base territoriale pour la pratique de l'agriculture ne se limite pas aux sols de bonne qualité agronomique et ne fait pas de distinction entre les types de production.

L'enjeu nous semble marginal lorsqu'on compare les superficies en serre qui sont sur un plancher bétonné (8 ha au Québec) et les superficies autorisées pour des usages non agricoles. La réflexion se posera-t-elle pour des bâtiments d'élevage qui sont maintenant de grande superficie, des aires d'entreposage de matériel et de machinerie?

À notre avis, il faudrait d'abord se pencher sur les utilisations non agricoles autorisées dans 74 % des dossiers qui représentent des superficies bien plus importantes et entraînent plus de contraintes pour les activités agricoles environnantes (puits, cohabitation, etc.)

- Nous ne croyons pas que la Loi devrait encadrer l'implantation de bâtiments agricoles. Distinguer les types de production rendra l'implantation de bâtiments agricoles très complexe.

Si oui, quel type d'encadrement devrait être envisagé?

Selon nous, un encadrement n'est pas nécessaire.

## Concernant la construction de résidences en zone agricole

La construction de résidences en zone agricole entraîne la perte de sols agricoles, en plus d'être susceptible de générer des enjeux de cohabitation avec les activités agricoles. Leur implantation est souvent nécessaire au logement des agriculteurs et de leurs employés.

Les mesures existantes pour encadrer la construction de résidences en territoire agricole (ex. : résidences de droits acquis ou d'agriculteurs, demandes individuelles ou à portée collective) sont-elles adéquates?

### Reconnaissance des droits acquis résidentiels

En ce qui concerne la reconnaissance des droits acquis résidentiels, les mesures actuellement en place nous semblent adéquates. La reconnaissance des droits acquis de résidences est bien balisée.

### Résidences de producteurs agricoles

L'implantation de résidences en lien avec des activités agricoles (article 40) nous semble toujours nécessaire pour favoriser le maintien et le développement des activités agricoles.

### Décisions à portée collective

La Fédération de l'UPA-Estrie privilégie l'exercice global de réflexion sur l'implantation de résidences en zone agricole via une demande à portée collective plutôt que l'analyse de demandes à la pièce. Le travail d'analyse fine qui est fait durant le processus de traitement des demandes à portée collective permet de planifier l'implantation de résidences sans ajouter de contraintes aux activités agricoles environnantes.

Nous constatons que le nombre de résidences potentielles en vertu des décisions à portée collective peut être important selon les MRC et qu'il n'est souvent pas considéré par les élus municipaux.

Une grande partie des résidences possibles dans les îlots et les secteurs à l'échelle de la province se trouvent en Estrie (4 999 résidences potentielles en Estrie selon l'annexe du fascicule 1, ce qui en fait la 3<sup>e</sup> région du Québec ayant le plus grand potentiel d'implantation résidentielle)

Les demandes à portée collective sont un excellent outil pour permettre l'implantation de résidences dans la zone agricole, de façon planifiée et concertée, sans ajouter de contraintes sur les activités agricoles.

Toutefois, il y a peu de données sur les retombées de ces décisions.

En Estrie, une seule MRC fait le décompte annuel des résidences construites en vertu de la décision à portée collective. Les autres MRC ne transmettent aucun suivi.

À ce jour, en Estrie, le nombre de résidences construites sur les 4 999 potentielles des différentes décisions à portée collective n'est pas connu.

- Il est nécessaire d'évaluer l'impact des décisions à portée collective afin de mieux utiliser cette opportunité d'implanter des résidences en zone agricole sans ajouter de contraintes aux activités agricoles.
- Les décisions à portée collective traduisent « *une vue d'ensemble de la zone agricole et s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles* » (extrait d'une décision)

### Si non, quelles modifications devraient être apportées?

#### **2<sup>e</sup> résidence sur une aire de droits acquis**

Il semble nécessaire de clarifier la situation entourant l'implantation d'une 2<sup>e</sup> résidence sur une aire de droits acquis résidentiels puisque cette possibilité relève maintenant de la réglementation municipale et que la situation est inégale entre les différentes MRC.

- La LPTAA devrait préciser que la reconnaissance d'un droit acquis s'applique pour une seule utilisation résidentielle.

#### **Logement des travailleurs étrangers temporaires**

En ce qui concerne le logement des travailleurs étrangers temporaires (TET), les besoins sont grandissants et la législation actuelle semble mal adaptée. Le logement des TET est encadré par des exigences à toutes les échelles pour les producteurs.

- Une concertation des parties prenantes pourrait être envisagée pour aboutir à des options pour faciliter le logement des TET tout en s'arrimant aux différentes exigences réglementaires existantes.

## Concernant les autres usages non agricoles et les périmètres urbains

D'autres usages non agricoles peuvent s'implanter en zone agricole sur autorisation de la CPTAQ ou du gouvernement, dans le respect des outils de planification et de réglementation en aménagement du territoire. Il en est de même de l'agrandissement des périmètres d'urbanisation.

### Comment s'assurer que ces implantations aient l'impact le plus faible possible sur le territoire et les activités agricoles?

#### Implanter le concept de réciprocité

- Si les activités agricoles doivent respecter des normes de recul vis-à-vis de certains bâtiments ou activités, les normes de recul des activités agricoles existantes devraient également être respectées lors de l'implantation d'autres usages en territoire agricole ou dans l'agrandissement des périmètres urbains.

#### Activités autorisées dans la LPTAA

La LPTAA a récemment été modifiée en 2018 puis en 2022 pour permettre certaines utilisations complémentaires à l'agriculture sans demander d'autorisation à la CPTAQ. Nous croyons que ces assouplissements sont suffisants pour offrir une certaine flexibilité aux producteurs agricoles et aux utilisateurs du territoire agricole.

- Il existe déjà une certaine souplesse dans la LPTAA pour permettre des activités accessoires, en lien avec les activités agricoles ou d'utilité publique sans avoir besoin d'une autorisation. Apporter des allègements supplémentaires viendrait fragiliser les activités agricoles en place et limiter l'établissement ou l'expansion de futures exploitations.

### Quel rôle les organisations municipales et les autres intervenants territoriaux doivent-ils jouer à l'égard de cette conciliation?

#### Rôle des municipalités

Les municipalités et les MRC ont un rôle à jouer dans la protection du territoire agricole et le dynamisme des activités agricoles :

- Leur réglementation détermine les usages qui peuvent faire l'objet d'une demande d'autorisation à la CPTAQ.

- Les municipalités peuvent adopter des règlements restrictifs pour les activités agricoles (règlement sur les hauteurs de clôture, l'utilisation des canons effaroucheurs, limitation des journées d'épandage, zonage de production, etc.)
- Les municipalités peuvent mettre en place des initiatives permettant la mise en valeur et le développement des activités agricoles (mise en place d'un marché public, diffusion d'information sur les activités agricoles dans leurs outils de communication, etc.)
- Les municipalités peuvent adopter des mesures fiscales qui ont un impact sur les entreprises agricoles de leur territoire (taux de taxes distinct, mesures d'écofiscalité.)

Les municipalités rurales ont peu de ressources professionnelles qui peuvent adéquatement guider les élus dans leur planification territoriale et dans leurs décisions qui ont un impact sur le territoire agricole. Nous constatons également une confrontation entre le milieu municipal et les instances gouvernementales en ce qui a trait à la planification territoriale et à l'utilisation de l'espace.

Actuellement, les municipalités appuient 96 % des demandes d'autorisations déposées à la CPTAQ en Estrie.

- Les municipalités locales doivent être mieux outillées pour planifier adéquatement leur territoire et ainsi limiter la perte de milieux agricoles et les contraintes aux activités agricoles.

## La CPTAQ

La CPTAQ assure un traitement uniforme et impartial des demandes d'autorisation. Il nous apparaît capital qu'une organisation neutre administre et analyse les demandes visant des exclusions ou des autorisations en zone agricole.

- L'autorité de la CPTAQ dans le traitement des demandes doit être maintenue.
- La CPTAQ doit disposer des ressources nécessaires pour assurer adéquatement sa mission.

## L'UPA

Selon la LPTAA, l'association accréditée a l'intérêt requis pour intervenir dans les décisions.

L'UPA, par son expertise, apporte la voix des producteurs agricoles lors de l'analyse des demandes et s'assure que l'application de la LPTAA se fait au bénéfice de l'agriculture et des activités agricoles.

Les interventions de l'UPA sont normées par des politiques régionales d'aménagement qui assurent le traitement équitable des dossiers, quels que soient les demandeurs.

Selon le rapport annuel 2021-2022 de la CPTAQ, la Fédération de l'UPA-Estrie a produit un avis pour toutes les demandes de nature collective déposées en Estrie (25 dossiers) et 64 % de ces avis étaient favorables ou neutres.

- L'UPA doit demeurer impliquée dans l'analyse des demandes d'autorisation déposées à la CPTAQ à titre de personne intéressée, car elle est une intervenante crédible et impliquée.

## Autres enjeux

### Y a-t-il d'autres enjeux que vous souhaitez soulever relativement à la préservation et à la mise en valeur du territoire agricole et quelles solutions préconisez-vous?

#### **La protection des milieux naturels et la protection du territoire agricole.**

Actuellement, la définition d'agriculture dans la LPTAA permet les activités de conservation de milieux naturels à perpétuité sans recourir à une demande d'autorisation (« laisser le sol sous couvert végétal »). Nous croyons que cette situation est en contradiction avec le fondement même de la volonté de garantir la pérennité de la base territoriale pour la pratique de l'agriculture

Par exemple, une propriété de 100 ha a été acquise à Stukely-Sud à des fins de conservation intégrant une érablière de grande superficie. Également, l'agrandissement projeté du parc national du Mont-Orford se situe en partie dans la zone agricole, dans un secteur ayant un potentiel acéricole et n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation de potentiel agricole ni d'autorisation pour usage autre qu'agricole.

Nous sommes parfaitement conscients des défis sociétaux de pertes de biodiversité et de pertes de milieux naturels auxquels nous faisons face et des objectifs de conservation que se sont donnés nos gouvernements.

En évaluant les demandes de conservation au cas par cas plutôt qu'en favorisant les acquisitions de grandes superficies à des fins de conservation, la Commission pourrait effectuer une analyse des pertes de possibilité d'utilisation agricole et des bénéfices écologiques de chaque projet de conservation.

- Lorsque des mesures de conservation strictes sont adoptées pour un site, notamment lorsque ces mesures excluent toute activité agricole ou forestière, celles-ci devraient faire l'objet d'une autorisation de la CPTAQ.

La multifonctionnalité des usages devrait être priorisée dans les milieux agricole et forestier. La connectivité écologique ne passe pas nécessairement par une protection intégrale des milieux, mais peut, dans certains cas, se superposer avec des pratiques agricoles existantes et appropriées. Par exemple, les érablières peuvent être exploitées et abriter la biodiversité, exercer des fonctions de corridor écologique, etc.

- Nous souhaitons que le gouvernement ne considère pas uniquement la conservation stricte pour les milieux naturels d'intérêt, mais soit ouvert à une panoplie de mesures de conservation, incluant l'utilisation durable des milieux agricole et forestier.

## **L'exemplarité du gouvernement dans la protection du territoire agricole**

À l'occasion, le gouvernement du Québec implante des usages institutionnels ou finance l'implantation de ceux-ci en zone agricole.

En référence à l'annexe S du document de consultation (superficie des usages institutionnels autorisés entre 1998 et 2022), nous croyons que les projets émanant du gouvernement ou financés par le gouvernement devraient être cohérents avec les intentions exprimées dans la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire (PNAAT) et ne devraient jamais être implantés en zone agricole.

Par exemple, en Estrie, le ministère du Tourisme a financé à hauteur de 2 millions \$ un centre touristique intégré à Bury en 2022, qui sera implanté au cœur d'un milieu agricole.

- Aucun financement du gouvernement ne devrait être disponible pour financer l'implantation d'un projet autre qu'agricole dans la zone agricole.

## Conclusion

Les terres agricoles sont toujours l'objet de spéculation et de convoitise pour l'implantation d'usages non agricoles. Nous croyons fermement que la présente démarche de consultation doit viser la réaffirmation de l'objectif d'assurer la pérennité de la base territoriale pour la pratique de l'agriculture.