



**Communauté
métropolitaine
de Montréal**

Commentaires généraux

Consultation nationale sur le territoire et les
activités agricoles

Janvier 2024

La Communauté métropolitaine de Montréal

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités où habitent 4,1 millions de personnes réparties sur un territoire de plus de 4 374 km².

La CMM possède la compétence prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour maintenir en vigueur, en tout temps, un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Elle possède également des compétences en matière de développement économique, de développement artistique ou culturel, d'habitation, de transport en commun, de planification de la gestion des matières résiduelles, d'assainissement de l'atmosphère, d'assainissement des eaux ainsi que de services et d'activités à caractère métropolitain.

Le conseil de la CMM est constitué de 28 élus municipaux représentant cinq secteurs : la Ville de Laval, l'agglomération de Longueuil (5 municipalités), l'agglomération de Montréal (16 municipalités), la couronne Sud (40 municipalités) et la couronne Nord (20 municipalités). La présidence du conseil et du comité exécutif de la CMM est occupée par la mairesse de Montréal, Mme Valérie Plante. La vice-présidence du conseil est occupée par le maire de Laval, M. Stéphane Boyer. La vice-présidence du comité exécutif est occupée par la mairesse de Longueuil, Mme Catherine Fournier.

Recommandations

La CMM demande au gouvernement du Québec

1. De pérenniser sa participation financière au *Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole* en accordant 2,5 M\$ par année durant dix ans (2025 à 2034) à la CMM et d'y prévoir un mécanisme d'indexation.
2. De l'appuyer financièrement et de l'outiller pour la remise en culture des terres en friche, tel que proposé notamment dans le projet de loi 150 en 2016, afin de combler la perte des terres cultivées constatées ces dernières années.
3. De collaborer à la démarche qui sera mise en place prochainement afin de planifier à l'échelle régionale l'implantation future d'infrastructures publiques, dont prioritairement les écoles sur son territoire.
4. D'intégrer, dans sa vision renouvelée de la gestion du territoire agricole, l'aspect environnemental de la conservation et la prise en compte des milieux naturels.
5. D'accorder les ressources nécessaires à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) pour qu'elle puisse accroître le contrôle qu'elle exerce en matière d'usages non agricoles dérogatoires et qu'elle soit en mesure de renforcer sa collaboration avec les municipalités rurales du Grand Montréal quant au suivi de ces dossiers.

Introduction

Essentiels à la vitalité de l'économie du Grand Montréal et à la qualité de vie de ses citoyens, le territoire et les activités agricoles sont au cœur des orientations du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Depuis son entrée en vigueur en 2012, le PMAD a favorisé la densification du développement à l'intérieur d'un périmètre métropolitain d'urbanisation, pour optimiser l'utilisation de l'espace disponible, sans empiéter sur le territoire agricole. En matière d'agriculture, le PMAD vise à augmenter la superficie cultivée de 6 % d'ici 2031.

Depuis 2012, la CMM a adopté plusieurs outils pour assurer la protection du territoire agricole et le développement des activités agricoles. Des plans de développement de la zone agricole (PDZA) ont été adoptés. Des programmes de financement permettent d'appuyer la réalisation de projets pour assurer la mise en œuvre de ces plans d'action. Par exemple, le Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole soutient les 19 municipalités rurales du Grand Montréal pour protéger 42 % des terres agricoles de la CMM. On compte également le Programme de développement des activités agricoles et du secteur bioalimentaire, le Programme de remise en culture de friches agricoles sur le territoire de la CMM et le service de L'ARTERRE. Ces mesures ont permis d'éviter les empiétements en territoire agricole métropolitain depuis 2012 et même d'accroître très légèrement la superficie agricole cultivée de 1,5 % à l'échelle métropolitaine.

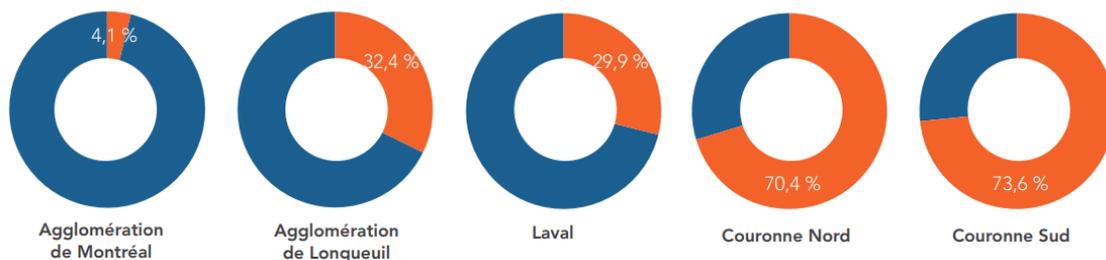
La CMM accueille positivement la consultation publique annoncée par le gouvernement du Québec le 21 juin 2023 et entend y participer pour moderniser le régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles.

La modernisation du régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles est incontournable. Ce régime devrait dorénavant mieux outiller la Communauté métropolitaine de Montréal afin qu'elle puisse davantage favoriser la protection et la pérennité du territoire agricole et la remise en culture des terres sous-utilisées, soutenir le développement des activités agricoles, renforcer l'autonomie alimentaire, et mieux faire face à la pression du développement urbain.

1.1 Un territoire agricole qui se distingue par la grande qualité des sols

Grâce à la qualité des sols, à des conditions climatiques parmi les plus favorables au Québec et à la proximité d'un marché important de consommateurs, les activités agricoles dans le Grand Montréal sont particulièrement dynamiques. Des 82 municipalités de la région, plus des deux tiers (59 municipalités) sont couverts en partie par le territoire agricole.

Figure 1 : Part du territoire terrestre des cinq secteurs du Grand Montréal couvert par le territoire agricole, 2020



Source : CPTAQ, Rapport annuel 2020, compilation spéciale. Traitement : CMM, 2020.

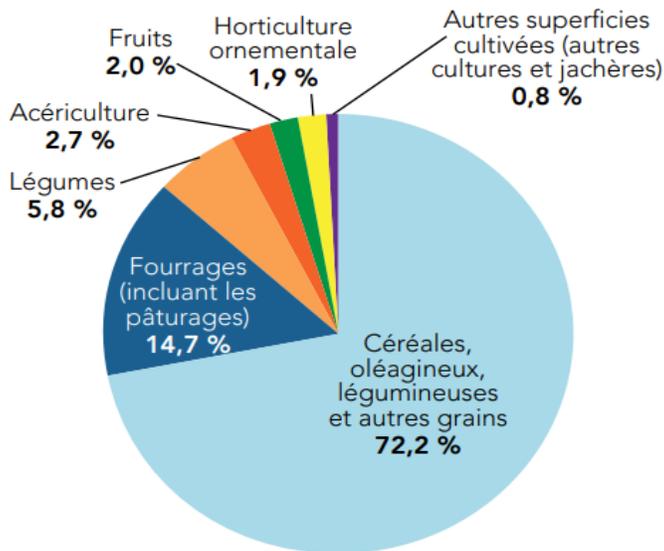
Près de 95 % du territoire agricole comporte des sols propices à l'agriculture (classes 1 à 5 et organique) d'après l'inventaire des terres du Canada (ARDA)¹. Les sols de classe 1, 2 et 3, excellents pour les productions végétales et horticoles, couvrent 73 % du territoire agricole de la CMM.

1.2 Des terres majoritairement cultivées pour la production de céréales, d'oléagineux, de légumineuses et d'autres grains

Selon les données les plus récentes provenant des fiches d'enregistrement du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), on retrouvait, en 2018, 133 558 hectares de terre en culture dans le Grand Montréal, ce qui représente environ 60 % du territoire agricole de la CMM. La grande majorité de cette superficie (soit 72 % des terres en culture) est consacrée à la culture de céréales, d'oléagineux, de légumineuses et d'autres grains.

¹ Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (2000). *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole*.

Figure 2 : Superficie cultivée du Grand Montréal par type de culture, 2018



Source : MAPAQ (2020). Fiches d'enregistrement des exploitations agricoles. Traitement : CMM, 2020.

1.3 Un territoire agricole où se côtoient terres en culture et couverts boisés

Le Grand Montréal fait partie des régions métropolitaines nord-américaines qui se distinguent par la cohabitation de couverts boisés et de terres agricoles.

La canopée du Grand Montréal, définie comme la part de la cime des arbres située à trois mètres et plus du sol, couvre une superficie de 97 850 hectares en 2021, soit l'équivalent d'un peu plus de deux fois la superficie de l'île de Montréal. La canopée du Grand Montréal est composée d'arbres plus ou moins isolés tels que des arbres de rue, des arbres en terrains résidentiels ou des arbres de parcs urbains, mais elle est également composée de massifs boisés, constituant le couvert forestier du Grand Montréal. Les plus récentes données, obtenues grâce à des photographies aériennes de 2021, démontrent que la part du territoire terrestre couverte par la canopée est de 25,5 %. Il s'agit d'une diminution par rapport à 2019 (26,0 %).

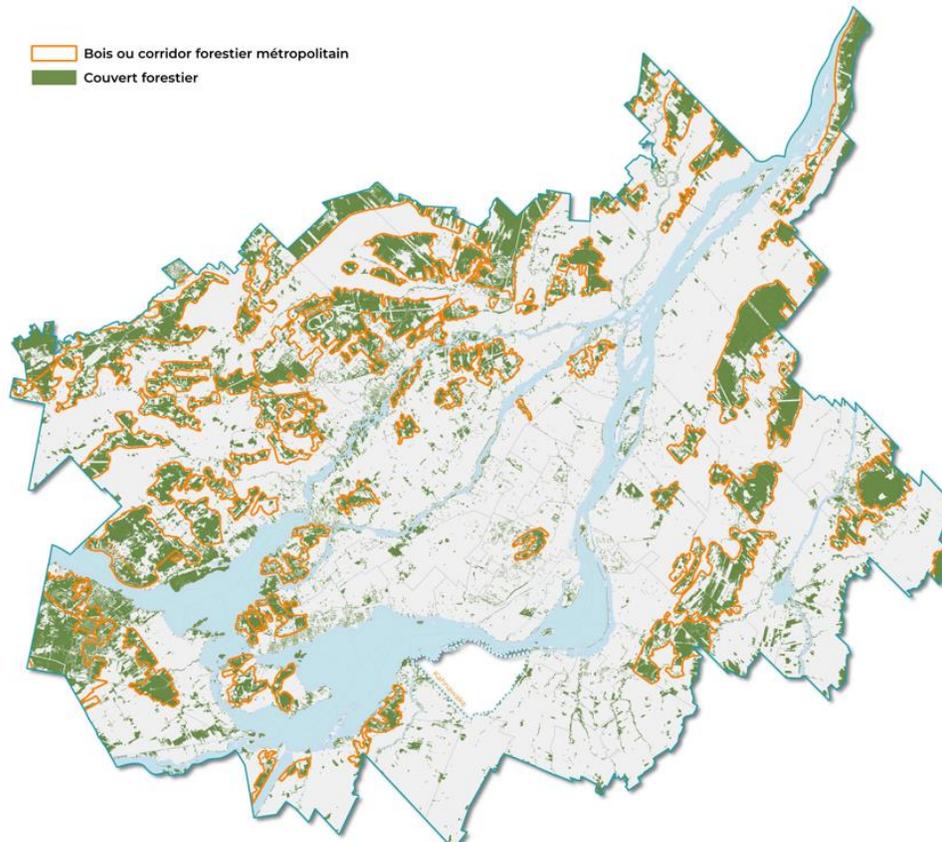
Le PMAD définit le couvert forestier comme étant l'ensemble des superficies boisées d'un demi-hectare et plus. Actuellement, près de 82 % de la canopée de la région métropolitaine est composée de couvert forestier. Les espaces boisés sont majoritairement situés en territoire agricole.

Le couvert forestier constitue une grande partie de la canopée, surtout en couronne; cette proportion est de 89,5 % dans la couronne Nord et de 87,0 % dans la couronne

Sud, alors qu'elle est de 70,2 % dans l'agglomération de Longueuil, de 69,1 % à Laval et de 56,0 % dans l'agglomération de Montréal.

Le PMAD fixe des objectifs de protection des milieux naturels qui reposent notamment sur la protection du couvert forestier. Le couvert forestier est considéré comme protégé lorsqu'il se retrouve dans les aires protégées reconnues par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) ou par le Réseau des milieux naturels protégés (RMN), mais il peut également bénéficier de mesures de conservation lorsqu'il se retrouve dans les bois et les corridors forestiers métropolitains (BCFM) identifiés dans le PMAD et maintenant au règlement de contrôle intérimaire (RCI) 2022-96. Ces BCFM, au nombre de 81, ont été identifiés et délimités par la CMM en fonction de différents critères, tels que la diversité des milieux présents, la maturité de la forêt, la superficie et la présence d'espèces à statut précaire.

Carte 2: Le couvert forestier et les bois et les corridors forestiers métropolitains



Source : © CMM, 2024

2. Les pressions urbaines sur les terres agricoles

Bien que la CMM ait mis en place depuis plusieurs années un ensemble d'outils et de programmes afin de protéger et de promouvoir le territoire ainsi que les activités agricoles et bioalimentaires, le territoire agricole du Grand Montréal reste confronté aux pressions constantes exercées par le développement urbain et l'introduction d'usages non agricoles.

Plusieurs demandes formelles ou informelles de modification au périmètre métropolitain ont été adressées à la CMM depuis l'adoption du PMAD en 2012.

Bien qu'aucune de ces demandes n'ait été autorisée par le conseil de la CMM (le territoire agricole a donc été préservé), les demandes ou intentions des municipalités et des MRC des couronnes Sud et Nord pour modifier le périmètre métropolitain ont totalisé approximativement 1 050 hectares entre 2012 et 2022. Parmi elles, certaines visaient la reconnaissance de secteurs déjà construits ou majoritairement construits.

À ces demandes ou intentions de modification, s'ajoutent aussi les projets du gouvernement du Québec, comme la station terminale de l'Antenne Sud du REM à Brossard, l'hôpital de Vaudreuil-Dorion ou encore quelques écoles, qui ont bénéficié durant la même période d'un décret et qui ont eu une incidence sur le périmètre métropolitain. Les superficies de ces projets totalisent environ 127 hectares.

Malgré le fait que la Communauté ait mis en place plusieurs initiatives visant à mettre en valeur le territoire et les activités agricoles depuis l'entrée en vigueur du PMAD en 2012², les pressions constantes du développement urbain sur la zone agricole créent de l'incertitude chez les agriculteurs, ce qui peut entraîner une sous-capitalisation et mettre en péril la stabilité du secteur agricole sur le territoire de la CMM.

2.1 Les municipalités rurales de la CMM : les gardiennes du territoire agricole

Le PMAD reconnaît que le développement territorial doit respecter les particularités rurales et passer par une reconnaissance des problématiques liées au maintien d'une population et de services au sein des municipalités rurales de la CMM. Pour ce faire, la CMM a mis en place en 2019 le Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole qui vise à appuyer financièrement les municipalités rurales dont la superficie agricole représente au moins 80 % de leur superficie terrestre totale et dont la population est inférieure à 25 000 habitants.

Doté d'une enveloppe budgétaire de 30 M\$ provenant à parts égales de la CMM et du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, ce programme soutient les 19

² Programme de développement des activités agricoles et du secteur bioalimentaire, Programme de remise en culture de friches agricoles sur le territoire de la CMM, Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole, service de L'ARTERRE, etc.

municipalités rurales du Grand Montréal qui sont limitées dans leur développement au sein du périmètre métropolitain.

Les municipalités visées concentrent 42 % des 220 353 hectares du territoire agricole de la CMM. À titre de gardiennes du territoire agricole de la CMM, ces municipalités obtiennent, grâce à ce programme, une compensation financière annuelle égalant les revenus nets de dix ans de développement résidentiel. Cette compensation financière permet aux municipalités dont l'espace urbain disponible n'est plus suffisant pour assurer leur développement, de mettre en œuvre des projets structurants.

La CMM constate l'appréciation et l'efficacité élevées de cet outil pour protéger les terres agricoles et pour dynamiser les municipalités rurales. Forte de ce succès, elle entend renouveler ce programme avec l'appui du gouvernement du Québec pour une autre période de dix ans.

Recommandations

La CMM demande au gouvernement du Québec de pérenniser sa participation financière au Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole en accordant 2,5 M\$ par année durant dix ans (2025 à 2034) à la CMM et d'y prévoir un mécanisme d'indexation.

2.2 La présence de friches agricoles et de terres sous-utilisées à des fins agricoles

Une partie du territoire agricole métropolitain est sous-utilisée en raison notamment d'un morcellement des terres³, ainsi que de la présence de terres abandonnées et en friche.

Selon une caractérisation préliminaire effectuée en 2023 par la CMM, approximativement 2 465 hectares de terres morcelées et vacantes étaient en territoire agricole métropolitain⁴.

Plusieurs lots ont été morcelés avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA). Des terres agricoles ont ainsi été loties en de multiples petites parcelles en vue d'être éventuellement exclues du territoire agricole et urbanisées. Elles appartiennent à bon nombre de propriétaires et leur petite taille peut, dans certains cas, limiter le potentiel économique de leur remise en culture.

³ Plusieurs petits investisseurs étrangers ont acquis des lots après la Deuxième Guerre mondiale dans l'optique de venir s'établir un jour au Québec et d'y construire une maison. Leur projet ne pouvant se réaliser, ces lots de dimensions très variables ont été laissés à l'abandon et sont devenus dans certains cas des friches.

⁴ Identification des secteurs comprenant plus de 10 lots adjacents, dont chacun ayant une superficie de 4 ha et moins.

Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire agricole du Grand Montréal, la superficie globale des friches agricoles représenterait en 2020 près de 6 000 ha⁵.

Bien que la CMM ait mis en œuvre le *Programme de remise en culture de friches agricoles* sur son territoire, la superficie cultivée globale n'a augmenté que de 1,5 % depuis 2012. Les difficultés à réaliser des projets sur les terres agricoles privées, ainsi que la spéculation sur les terres en friches expliquent en grande partie cet insuccès.

Tableau 1 : Répartition des friches agricoles selon les cinq secteurs de la CMM, 2020

Secteurs	Superficie (ha)
Agglomération de Montréal	101,77
Agglomération de Longueuil	893,69
Laval	494,23
Couronne Nord	1 987,18
Couronne Sud	2 510,28
CMM	5 987,15

Source : MFFP (2020). 4^e inventaire écoforestier du Québec méridional, mise à jour 2020. Traitement : CMM, 2023.

Carte 3 - Localisation des principales friches agricoles sur le territoire agricole métropolitain, 2020



Source : © CMM, 2023

⁵ Selon une caractérisation préliminaire effectuée en 2020 à partir des données issues du 4^e Inventaire écoforestier du Québec méridional.

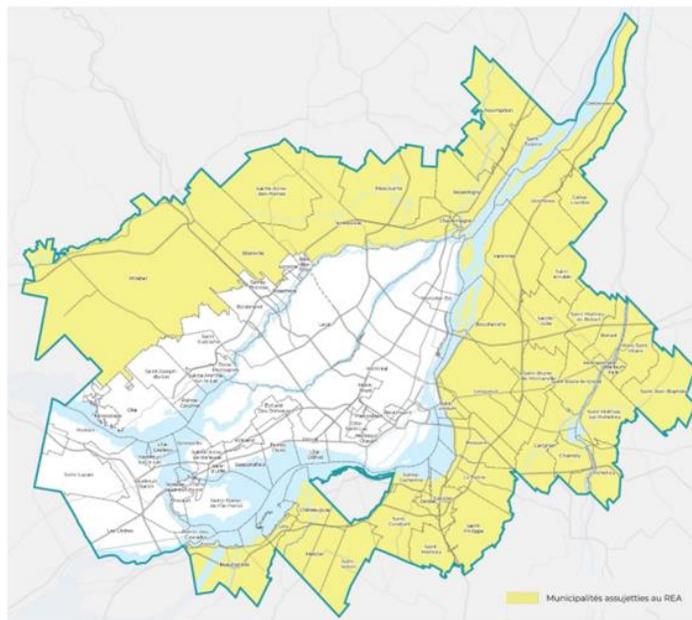
La remise en culture des friches agricoles sur le territoire de la CMM peut être affectée par le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) adopté en 2002 par le gouvernement du Québec. Celui-ci a pour effet, notamment, de limiter l'augmentation des superficies en culture pour des raisons environnementales.

L'article 50.3 du REA interdit l'augmentation des superficies en culture dans les municipalités qui se trouvent dans les bassins versants dégradés, c'est-à-dire ceux dont la concentration en phosphore est supérieure au critère d'eutrophisation.

Plus spécifiquement, le REA limite la disponibilité des superficies cultivables aux terres cultivées en 2004 et 2005 ou qui ont été cultivées au moins une fois au cours des 14 saisons de cultures précédentes. Le REA s'applique sur la presque totalité du territoire agricole métropolitain et limite la remise en culture des terres en friche. Toutefois, en vertu de l'article 50.3 de ce règlement, il est possible d'accroître les superficies cultivées pour les productions suivantes : arbres (autres qu'arbres de Noël et arbres fruitiers), arbustes, bleuets, canneberges, fraises, framboises et vignes. Il est également autorisé de cultiver, pour un maximum de deux ans, sur recommandation d'un agronome, une autre culture que celles énumérées ci-haut, qui permettrait d'améliorer les caractéristiques agronomiques du sol (article 50.3.1).

Les municipalités de la CMM touchées par cette interdiction sont identifiées sur la carte suivante. Ce sont les municipalités de l'agglomération de Longueuil et de la couronne Sud, excluant la MRC de Vaudreuil-Soulanges, ainsi que la grande majorité des municipalités de la couronne Nord.

Carte 4 : Municipalités de la CMM assujetties à l'application de l'article 50.3 du Règlement sur les exploitations agricoles (REA)



Source : © CMM, 2023.

Tel que démontré précédemment, les pressions constantes du développement urbain sur les terres agricoles du Grand Montréal, et ce, malgré la mise en place de plusieurs initiatives au fil des années, demeurent un enjeu crucial pour la CMM pour assurer adéquatement la protection et la mise en valeur des activités agricoles sur son territoire.

De surcroît, dans un contexte où le gouvernement investit massivement pour viser une plus grande autonomie alimentaire dans la province, en mettant récemment en place une série de mesures pour soutenir notamment l'achat local et accroître la production et la productivité du secteur bioalimentaire, la contribution du territoire agricole du Grand Montréal pour la réalisation de ces objectifs sera essentielle. Mais, la CMM doit d'abord obtenir de nouveaux outils pour y parvenir adéquatement.

Même si les modifications touchant le développement agricole dans le projet de loi n° 150, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017, ne se sont jamais concrétisées, le gouvernement y reconnaissait la problématique du maintien des terres agricoles cultivables sur le territoire de la CMM.

Ce projet de loi n° 150 accordait à la CMM des outils pour dynamiser son territoire agricole. À cette fin, elle pouvait constituer un fonds affecté à la remise des terres en culture lui permettant notamment d'acquérir un immeuble, de financer les dépenses liées à la remise en exploitation, à la mise en vente, à la mise en location à des fins agricoles d'un immeuble ou pour le remembrement d'un immeuble en une exploitation agricole.

De plus, la CMM pouvait prendre des mesures compensatoires (physiques et financières), à la suite de l'exclusion d'une terre agricole par la CPTAQ, qui viseraient l'inclusion ou la remise en culture, dans le territoire agricole métropolitain, de terres d'une superficie au moins équivalente. Lorsque cette mesure compensatoire visait la remise de terres en culture, la CMM pouvait exiger de la municipalité où se situe le lot exclu, une contribution financière qu'elle fixait par règlement.

Ces nouveaux outils (mais aussi l'ajout du droit de préemption) permettraient à la CMM de contribuer à l'objectif gouvernemental d'atteindre une plus grande autonomie alimentaire sur le territoire du Grand Montréal.

Recommandation

La CMM demande au gouvernement de l'appuyer financièrement et de l'outiller pour la remise en culture des terres en friche, tel que proposé notamment dans le projet de loi 150 en 2016, afin de combler la perte des terres cultivées constatées ces dernières années

2.3 La planification des nouvelles écoles sur le territoire de la CMM

Le Plan québécois des infrastructures 2019-2029 indique qu'une somme de 1,1 milliard de dollars est consacrée à des projets majeurs dans la région métropolitaine de Montréal et ailleurs au Québec, visant la construction et la rénovation d'écoles primaires et secondaires au cours des prochaines années afin de répondre aux besoins les plus criants. Cela se traduira par la construction de plus d'une centaine d'écoles sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal d'ici 2029.

Or, en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, les municipalités sont obligées de céder gratuitement un immeuble à un centre de service scolaire pour la construction ou l'agrandissement d'un établissement scolaire. Les municipalités collaborent à ce titre avec les centres de services scolaires pour identifier les terrains susceptibles d'accueillir sur leur territoire les nouveaux établissements scolaires. Mais, la CMM a déjà fait valoir auprès du gouvernement du Québec que les coûts liés aux acquisitions de terrains sont très élevés pour les municipalités, une situation exacerbée pour les municipalités situées dans la région fortement urbanisée du Grand Montréal les poussant à vouloir acquérir des terrains en zone agricole à moindre coût.

Dans le contexte d'un besoin urgent d'espace sur le territoire du Grand Montréal pour la construction de nouvelles institutions scolaires, la CMM est convaincue qu'afin de mieux protéger le territoire agricole, une réflexion plus large sur la planification visant l'implantation des écoles sur son territoire doit maintenant être entamée, notamment en collaboration avec les municipalités, les commissions scolaires et la CPTAQ. La planification doit cette fois-ci être effectuée à l'échelle régionale – et non seulement celle des municipalités où il est prévu d'implanter les écoles – en analysant prioritairement les espaces encore vacants ou à redévelopper en périmètre urbain sous l'angle de la densification verticale des bâtiments.

Recommandation

La CMM demande au gouvernement de collaborer à la démarche qui sera mise en place prochainement afin de planifier à l'échelle régionale l'implantation future d'infrastructures publiques, dont prioritairement les écoles sur son territoire.

2.4 Les utilisations non agricoles en zone agricole (UNA)

Alors que le territoire agricole couvre officiellement 58 % du territoire terrestre de la CMM, les données officielles compilées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) ne tiennent pas compte de l'utilisation du sol en territoire agricole. Les autres usages (commerciaux, industriels, résidentiels, institutionnels, etc.) et les infrastructures qu'on y trouve diminuent la superficie du territoire agricole réellement cultivable.

L'implantation d'activités non agricoles a affecté l'utilisation des terres du territoire agricole dans tous les secteurs géographiques de la CMM. La déstructuration du territoire agricole par l'addition, au fil du temps, d'usages non agricoles crée, entre autres, une rareté des terres à cultiver, une diminution du nombre d'exploitations et une augmentation des conflits de voisinage.

De plus en plus d'activités non agricoles, qui ne disposent pas de droits acquis ou d'autorisations préalables de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ), s'implantent dans la zone verte. Les municipalités agricoles du Grand Montréal sont particulièrement touchées par l'implantation de ces activités dérogatoires puisqu'elles sont à proximité de bassins de consommateurs et subissent des pressions constantes pour le développement d'activités urbaines.

Les rapports annuels de gestion de la CPTAQ indiquent qu'entre 1998 et 2022, sur le territoire de la CMM, 2 567 décisions relatives à l'implantation d'un nouvel usage non agricole (UNA) ou d'un agrandissement ont été rendues à la CPTAQ. De l'ensemble de ces demandes, des superficies totalisant près de 5 070 hectares ont été autorisées à des fins non agricoles³.

Même si les parcelles occupées par les usages non agricoles demeurent toujours en zone agricole, certains de ces usages nécessitent des travaux pouvant compromettre l'intégrité des caractéristiques d'origines du site. Ainsi, il peut devenir difficile, dans certains cas, d'envisager un retour aux activités agricoles advenant que l'usage non agricole cesse un jour.

Le renforcement de l'autonomie alimentaire à l'échelle métropolitaine passe autant par la protection du territoire agricole que par le contrôle strict des usages non agricoles. Il faut garantir aux générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles.

La CPTAQ a une responsabilité importante dans le contrôle de ces activités non agricoles dérogatoires. Elle exerce déjà un contrôle initial lors du dépôt d'une plainte. Toutefois, le suivi des interventions initiales de la CPTAQ devrait être renforcé.

Cette lacune en matière de suivi a un impact financier important pour les municipalités qui doivent, à défaut, assumer des inspections et des contrôles. Bien que ces enjeux

³ CPTAQ (2023). Compilation spéciale des demandes d'usages à des fins non agricoles, 2023.

aient été soulevés à la CPTAQ à quelques reprises depuis 2021 par la CMM et certaines de ses municipalités, force est de constater que le contrôle des usages non agricoles dérogatoires effectué par la CPTAQ ne s'est pas amélioré.

Recommandation

La CMM demande au gouvernement d'accorder les ressources nécessaires à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) pour qu'elle puisse accroître le contrôle qu'elle exerce en matière d'usages non agricoles dérogatoires et qu'elle soit en mesure de renforcer sa collaboration avec les municipalités rurales du Grand Montréal quant au suivi de ces dossiers.

2.5 La conciliation de la protection et la mise en valeur des milieux naturels avec le développement de l'agriculture en territoire agricole

La productivité d'un territoire agricole repose sur la qualité et la quantité de ses ressources naturelles, soit principalement des sols et des sources d'eau. Il est essentiel de préserver et de protéger ces ressources pour la prospérité des activités agricoles. La protection de ces deux ressources est d'ailleurs ciblée comme un objectif dans le Plan d'agriculture durable (PAD) 2020-2030 du MAPAQ, dans différents règlements et dans des outils de planification et de gestion tels les plans d'adaptation aux changements climatiques, les plans de développement de la zone agricole (PDZA), ainsi que les plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH).

La mise en œuvre de plusieurs lois, règlements et politiques visant la protection de l'environnement (REA, *Loi sur la qualité de l'environnement*, Régime transitoire de gestion des zones inondables, des rives et du littoral), la complexité des enjeux interdisciplinaires liés à la production agricole (agronomie, environnement, économie, santé, etc.), la vaste étendue du territoire agricole ainsi que le manque d'expertises au niveau métropolitain posent des problèmes. Le territoire agricole bénéficierait d'une plus grande expertise en gestion intégrée des ressources naturelles et agricoles. Cette expertise permet d'augmenter la capacité des municipalités et des MRC à surveiller, à évaluer et à mettre en place des solutions adaptées à chacune d'elle pour la protection de la biodiversité ainsi que le développement des activités agricoles durables.

La présence d'un écosystème naturel comprenant des espèces et des habitats variés permet de rendre des services écosystémiques aux territoires agricoles. Par exemple, la conservation des milieux naturels favorise la lutte biologique pour la production agricole, qui s'inscrit dans la notion de résilience des écosystèmes, et la présence de milieux humides et hydriques en territoire agricole peut améliorer la rétention d'eau pour l'irrigation des terres. De leur côté, les activités agricoles peuvent créer divers types

d'habitats et de milieux pour une meilleure biodiversité et une hétérogénéité du territoire⁷.

Plusieurs milieux sont à considérer lorsqu'il est question de conservation favorisant une diversité biologique en milieu agricole : terres en friche, zones riveraines, boisés, cours d'eau, milieux humides, haies brise-vent et champs agricoles⁸. La diversité de milieux favorise une diversité d'habitat et d'espèces et finalement une diversité de services rendus par ces dernières. Chacun de ces milieux présente des particularités liées à des objectifs de conservation et de protection.

À propos des milieux boisés, un seuil minimal de 30 % de couverture forestière pour un territoire est à prioriser, sans quoi, il y a une perte significative de la biodiversité⁹.

Par ailleurs, ce seuil n'est pas la seule considération à avoir lorsque l'on veut mettre en place des mesures de conservation. En effet, il faut prendre en considération la question de la fragmentation, de la superficie des boisés et de la connectivité, sans quoi le seuil ne signifie pas qu'il y a réellement une présence adéquate de milieux naturels sur un territoire.

La protection et la mise en valeur des milieux naturels figurent parmi les grandes orientations du Plan métropolitain d'aménagement et de développement du Grand Montréal (PMAD). En 2022, l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) concernant les milieux naturels a permis de dépasser le taux de 17 % de l'objectif inscrit au PMAD en ajoutant des territoires qui jouissent de mesures de conservation sans être enregistrés comme aires protégées.

À ce jour, 22,1 % des milieux naturels du Grand Montréal sont couverts par des mesures de protection ou de conservation. Mais, dans la foulée de la COP15 sur la biodiversité, la CMM s'engage à protéger 30 % de milieux naturels d'ici 2030. Le déficit de milieux naturels protégés pour l'atteinte de cet objectif métropolitain mériterait à notre avis que certaines dispositions législatives touchant la gestion du territoire agricole soient revues et modifiées, à tout le moins pour le territoire de la Communauté. Par exemple, certains projets d'emprises pourraient être localisés en zones cultivées ou de fourrage (et pâturage), où ils auraient un faible impact, plutôt qu'en milieux naturels, ou ils risqueraient d'entraîner une dégradation permanente de ces milieux.

De plus, rappelons que les activités sylvicoles (pas seulement l'acériculture) sont considérées comme étant de l'agriculture (article 1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*) et elles peuvent constituer un appoint

⁷ Rayfield, B., Laroque, G., Daniel, C. et Gonzalez, A. (2019). *Une priorisation pour la conservation des milieux naturels des Basses-Terres du Saint-Laurent en fonction de leur importance pour la connectivité écologique : Rapport final*. https://quebio.ca/sites/default/files/RapportFinal_2019_08_30.pdf

⁸ Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2007). *Démarche vers une gestion intégrée des ressources en milieu agricole*. <https://mffp.gouv.qc.ca/documents/faune/gestion-agricole-portrait-enjeux.pdf>

⁹ Idem.

complémentaire aux productions agricoles tout en conservant ces milieux naturels au bénéfice des terres avoisinantes.

Dans le même ordre d'idée, dans le but de favoriser la restauration et la végétalisation en milieu agricole, l'Entente-cadre entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur la planification de mise en valeur de la forêt privée en zone agricole, intervenue en 1987 et toujours en vigueur, doit être révisée et mise à jour pour que les critères visant le reboisement financé avec des fonds publics en territoire agricole soient assouplis, afin qu'il soit autorisé plus aisément à certains endroits, notamment dans les coulées agricoles avec les nouvelles connaissances et les enjeux récents.

Si la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) actuelle atteint son objectif visant la protection du territoire agricole contre l'urbanisation et le morcellement du territoire agricole, elle peut constituer un frein à la conservation de milieux naturels basés sur des principes de connectivité des milieux, notamment en favorisant l'homogénéité du territoire agricole alors que le concept de conservation vise, en revanche, un territoire hétérogène et multifonctionnel.

À titre d'exemple, la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) analyse fréquemment les demandes de morcellement en fonction de la notion de superficie suffisante pour la pratique de l'agriculture (paragraphe 8 de l'article 62 de la LPTAA). Or, l'application stricte par la CPTAQ de ce principe peut empêcher un projet d'acquisition en faveur de la conservation et de la connectivité de milieux naturels advenant que la superficie résiduelle soit considérée comme trop petite pour être rentable. De plus, ce critère décisionnel est souvent combiné à la notion d'homogénéité du territoire, qui soulève d'autres préoccupations notamment concernant l'objectif de conservation en lien avec l'hétérogénéité des milieux présents sur un territoire pour favoriser différents écosystèmes et la biodiversité.

Par ailleurs, certains usages non agricoles visant la conservation et la mise en valeur des milieux naturels, et qui ont peu d'impacts sur le déroulement des activités agricoles devraient être autorisés dans le cadre de l'application de la LPTAA par la CPTAQ sur le territoire agricole métropolitain. Le gouvernement du Québec devrait par exemple reconnaître la conservation des milieux naturels à titre d'usages non agricoles (UNA), de même que des aménagements visant leur mise en valeur, ainsi que favoriser en territoire agricole la conservation de milieux naturels et la mise en place d'aménagements visant l'augmentation de la biodiversité et de la connectivité des milieux naturels (création d'espaces de liberté des cours d'eau, reboisement des zones de recharge des aquifères, aménagements favorisant la présence de pollinisateurs, etc.).

Bref, dans le contexte actuel des changements climatiques, où l'autonomie alimentaire jouera un rôle de plus en plus important dans l'avenir pour les territoires et leurs populations, l'adoption par le gouvernement du Québec d'une vision renouvelée de la gestion du territoire agricole, intégrant à la fois la conservation et la restauration des

milieux naturels, ainsi que la protection du territoire et des activités agricoles, est nécessaire.

Afin de contribuer à la transition écologique et à la résilience des systèmes bioalimentaires sur le territoire du Grand Montréal, la CMM entend notamment développer dans les prochaines années un réseau de parcs agricoles permettant la conciliation entre la conservation de la biodiversité et le développement des activités agricoles. La mise en place du premier parc métropolitain agricole, situé sur le territoire de la ville de Brossard, est d'ailleurs en cours de réalisation. En créant des lieux permanents et exemplaires pour l'agriculture, nous souhaitons mettre en valeur les meilleures pratiques agroenvironnementales sur le territoire de la CMM.

Recommandation

La CMM demande au gouvernement d'intégrer, dans sa vision renouvelée de la gestion du territoire agricole, l'aspect environnemental de la conservation et la prise en compte des milieux naturels.

Conclusion

La récente Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) décrit la vision d'un futur souhaité en matière d'aménagement du territoire pour nos communautés. Celle-ci préconise notamment « un aménagement qui préserve et met en valeur les milieux naturels et le territoire agricole ». La mise à jour de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* doit être cohérente avec la PNAAT en renforçant notre engagement collectif à préserver la capacité nourricière du territoire agricole.

Force est de constater que la pression sur les terres agricoles est toujours présente. La croissance de l'urbanisation à proximité du territoire agricole, l'implantation d'activités non agricoles en zone agricole, le morcellement des terres, la présence de terres abandonnées et en friche sont autant d'éléments qui justifient de redoubler d'efforts pour mieux protéger le territoire agricole. De surcroît, face à l'urgence climatique, les décisions en matière d'aménagement du territoire doivent également contribuer à pérenniser pour les générations futures les ressources naturelles, comme les sols et l'eau, qui sont essentielles pour la prospérité des activités agricoles.

La protection du territoire et des activités agricoles dans le Grand Montréal est une priorité qui doit faire l'objet d'actions cohérentes et concertées entre la CMM, les municipalités et le gouvernement du Québec afin d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, particulièrement avec la transition écologique qui s'amorce et le besoin pressant d'accroître l'autonomie alimentaire de la région métropolitaine. La CMM entend continuer à collaborer avec le gouvernement pour la recherche des meilleures solutions à mettre en place à cette fin.

Le renouvellement de l'appui financier du gouvernement du Québec au Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole, de même que l'ajout de moyens à CMM afin de développer son territoire agricole, sont des exemples de mesures qui peuvent être mises en œuvre pour renforcer la capacité de la CMM d'assurer la pérennité de son territoire agricole. Il est également primordial que la CPTAQ soit mieux outillée, à l'avenir, pour exercer un contrôle plus strict des usages non agricoles dérogatoires sur le territoire agricole métropolitain, en collaboration avec les municipalités.