

**MÉMOIRE DU SYNDICAT DE L'UPA
DE QUÉBEC, JACQUES-CARTIER**

PRÉSENTÉ

**À LA COMMISSION CONSULTATIVE SUR LA VISION
STRATÉGIQUE DE LA CMQ**

**SUR LE PROJET D'ÉNONCÉ DE VISION STRATÉGIQUE
DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE LA CMQ**

27 SEPTEMBRE 2004

PRÉAMBULE

Le Syndicat de l'UPA de Québec, Jacques-Cartier est heureux de l'initiative de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) de réaliser des consultations sur l'énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental de son territoire.

Notre syndicat représente le territoire couvert notamment par la Ville de Québec. Il est affilié à la Fédération de l'UPA de la Rive-Nord.

Le Syndicat de l'UPA de Québec, Jacques-Cartier remercie la CMQ de l'opportunité qui nous est offerte aujourd'hui d'exprimer nos préoccupations et nos attentes concernant l'avenir de l'agriculture sur le territoire de la Ville de Québec.

De façon prioritaire, le souci premier de notre syndicat est de s'assurer que les producteurs et les productrices pourront bénéficier des conditions garantissant le maintien et le développement de leur profession. Ainsi, notre communauté agricole est particulièrement interpellée par la place et le rôle que pourront occuper les producteurs et productrices agricoles dans un contexte de plus en plus urbain et de l'importance qui sera accordée à la protection et au développement du territoire et des activités agricoles. D'autre part, en matière de fiscalité municipale, l'équité entre les citoyens et une meilleure répartition du fardeau fiscal constituent des enjeux majeurs pour l'ensemble des agriculteurs et agricultrices.

En présentant ce mémoire dans le cadre de cette première étape de consultation qu'est l'énoncé de vision stratégique, notre syndicat souhaite s'inscrire comme une partie intéressée aux réflexions et décisions concernant l'avenir de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur le territoire de la CMQ et plus particulièrement pour le secteur de la Ville de Québec.

Notre propos dressera, dans un premier temps, le portrait sommaire de l'agriculture du territoire de la CMQ et plus spécifiquement celui du territoire de notre syndicat couvert par la Ville de Québec. En second lieu, nous présenterons les principaux enjeux pour notre milieu agricole de l'énoncé de vision stratégique de la CMQ.

INTRODUCTION

Nul doute qu'il soit nécessaire de rappeler qu'au Québec, le sol arable ne constitue que 2 % de l'ensemble du territoire québécois. Il s'avère que cette ressource est rare et non renouvelable.

À ce chapitre, la situation au Québec est d'autant plus préoccupante lorsque nous nous comparons avec certaines autres provinces canadiennes; le Québec est celle ayant le plus faible pourcentage de terres agricoles. Qui plus est, il partage cet infime espace avec une population de 7,5 millions d'habitants précisément localisée sur cette bande de terre située le long du fleuve Saint-Laurent. Ajouter à cette situation un développement anarchique de l'urbanisation, nous comprendrons pourquoi le Québec a été la première province canadienne à se doter d'une loi sur la protection de son territoire agricole. Cependant encore aujourd'hui, l'occupation du territoire dans les franges urbaines donne lieu à une vive concurrence entre l'agriculture et l'urbanisation¹.

En 2000, la région métropolitaine de Québec couvre une superficie six fois plus grande qu'il y a 40 ans et sa population n'a augmenté que de 1,7 fois. Ainsi au cours des 20 dernières années, le développement urbain a réduit la zone agricole métropolitaine d'un nombre d'hectares égal à plus de 5 % de sa superficie actuelle. La région a perdu ainsi plusieurs de ses meilleures terres.

¹ Une grande partie de l'agriculture est pratiquée dans des milieux périurbains ou à proximité des villes. En effet, plus de 70 % de la valeur totale de la production agricole provient de fermes situées dans un rayon de 60 à 75 km du centre des six grandes agglomérations québécoises.

1. BREF APERÇU DE L'AGRICULTURE AU QUÉBEC ET SUR LE TERRITOIRE DE LA CMQ ET DE LA VILLE DE QUÉBEC

1.1 Aperçu de l'agriculture au Québec

En 2001, on dénombrait au Québec quelque 43 872 agriculteurs et agricultrices possédant 32 912 entreprises et employant près de 59 800 personnes. La vente de produits totalisait 5,7 milliard \$ cette même année, ce qui en fait l'activité la plus importante du secteur primaire au Québec, tant du point de vue des emplois que de l'économie.

Les produits de l'agriculture étant, dans une très faible proportion, vendus directement aux consommateurs, les processus de transformation et de distribution qui en découlent engendrent donc encore plus d'emplois et de revenus dans l'économie québécoise. Ainsi, de façon globale, le secteur bioalimentaire génère 437 952 emplois, soit 12 % de l'emploi total, 7 % du PIB et une balance commerciale positive de 443 M\$.

En 2000, les investissements dans le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire se sont chiffrés à 1,6 milliard de dollars, dont 44 % directement sur les fermes québécoises. Ce niveau d'investissement annuel est comparable à celui d'un méga projet d'aluminerie comme celui de Bécancour, à la seule différence qu'il est renouvelé à chaque année en agriculture.

1.2 Aperçu de l'agriculture sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec

Sur le territoire de la CMQ on dénombrait en 2003, 573 exploitations agricoles et 853 producteurs et productrices agricoles. La zone agricole qui totalise 27,5 % de la superficie de la CMQ est occupée par 211 entreprises horticoles, 133 laitières, 78 de bovins de boucherie, 30 de volailles, 6 de porcs, 15 acéricoles et 100 de d'autres productions (cerfs, chevaux, petits fruits, etc.).

Les productions animales (22 100 unités animales) regroupent 298 producteurs et productrices pour un total de revenus des fermes de 46 382 300 \$. Les productions horticoles totalisent des revenus de 31 712 000 \$. En 2003, les revenus de ces exploitations selon leur principal revenu totalisent donc 78 094 300 \$.

Par ailleurs, on recense sur ce territoire 242 entreprises de transformation bioalimentaire qui emploient 4 100 personnes et produisent un chiffre d'affaires de 500 millions de dollars annuellement.

Somme toute, le secteur agroalimentaire contribue à 10 % de l'activité économique et à 10 % de l'emploi du territoire de la CMQ.

Par ailleurs, en 2003 le taux d'occupation de la zone agricole est de 53,6 %, ce qui se compare avec la moyenne de 54,5 % pour l'ensemble du Québec. Ce dynamisme agricole des productrices et producteurs de la CMQ s'explique par la présence des sols à haut potentiel, par des conditions climatiques très favorables, par la proximité de marchés importants, par la présence de l'industrie en aval, des infrastructures de transport ainsi que des institutions d'enseignement, de recherche et développement.

L'agriculture de la CMQ est donc un moteur économique important. Elle est diversifiée et un équilibre existe entre les productions animales et végétales. Cependant, malgré un dynamisme évident, une bonne partie du potentiel agricole en zones périurbaines est encore sous-exploitée à cause d'un contexte défavorable au développement de l'agriculture, et ce, principalement en raison d'un cadre réglementaire inadapté aux réalités agricoles.

1.3 Aperçu de l'agriculture du territoire du syndicat de Québec, Jacques-Cartier

La zone agricole de la CMQ comprise sur le territoire de notre syndicat concerne entre autres la Ville de Québec.

Ville de Québec

La production agricole de ce territoire c'est 145 fermes; exploitant 8 287 ha, générant 12,3 M\$ de revenu et totalisant 64,5 M\$ de capital. C'est une zone agricole exploitée à 66 % qui couvre 23% du territoire de la Ville et représente près de 14 % de la zone agricole de la CMQ. Près de 70 % de la zone agricole se concentre dans l'arrondissement Laurentien.

Les principales productions sont l'horticulture et les produits laitiers.

57% des fermes ont un revenu brut de moins de 25 000 \$ par année. On note la présence de deux importants marchés publics.

C'est à Québec, depuis 8 ans, que se tiennent les Fêtes de la Nouvelle-France. Cette manifestation nationale se veut une fête historique à caractère populaire. Le milieu agricole y contribue grandement en tenant le Marché de l'UPA à Place de Paris qui constitue un des éléments les plus prisés des visiteurs et permet d'atteindre l'objectif que nous poursuivons qui est la promotion de la profession de productrices et producteurs agricoles et des produits agricoles.

L'exposition agricole de Québec, la plus ancienne (93 ans en 2004) et la plus importante, attire environ 400 000 personnes année après année. Les québécois et touristes voient dans cet événement un lieu de contact privilégié avec le monde agricole.

Avec ses 90 entreprises, la Ville de Québec concentre la majorité des entreprises de transformation alimentaire de la CMQ. Il faut souligner aussi la présence d'institutions de

recherche de haut niveau reliées à la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval et d'un centre de recherche.

Au chapitre du développement agricole et agroalimentaire notre syndicat est particulièrement présent dans le milieu. Notons notre présence au CLD et la Table de concertation agricole de la Ville de Québec.

2. LES MULTIPLES FONCTIONS DE L'AGRICULTURE DE LA VILLE DE QUÉBEC

Au-delà de la stricte production agricole, l'agriculture sur le territoire de la Ville de Québec et de la CMQ contribue à la mise en valeur d'un cadre de vie exceptionnel dont bénéficie la population de la grande région de Québec. Si on se limite à voir la zone agricole comme une réserve de terres en attente d'un éventuel aménagement urbain, on passe à côté d'un potentiel de développement socio-économique très important et structurant.

La zone agricole, c'est un territoire riche en potentiel occupé par des producteurs et productrices agricoles intéressés. C'est un espace habité, de ce fait, utile et productif à plusieurs égards et qui contribue significativement à la qualité de vie de l'ensemble des citoyens.

De par sa présence sur le territoire, l'agriculture occupe une fonction urbanistique importante; les espaces agricoles de la Ville de Québec permettent d'aménager des coupures vertes dans le tissu urbain, de la même façon que les espaces boisés, les parcs et les jardins publics, mais à un coût moindre. Ces terrains agissent comme des espaces verts qui ceinturent ou intercalent les zones urbanisées.

D'autres fonctions sont également reconnues à l'agriculture en milieu périurbain. Mentionnons notamment le rôle pédagogique assumé par les fermes agro-touristiques qui ouvrent leurs portes au grand public, permettant ainsi de sensibiliser la population urbaine à la réalité de l'agriculture. Ce type d'activité permet d'accroître l'offre touristique globale de la Ville de Québec et contribue à rendre la grande région de Québec plus attractive.

On peut souligner également la fonction patrimoniale de l'agriculture qui assure la transmission des terres agricoles aux générations futures, ce qui représente un bien à la fois économique, symbolique et esthétique, mais aussi un patrimoine collectif.

Enfin, l'agriculture valorise le paysage du territoire de la Ville de Québec et de la CMQ en créant un espace champêtre jouissant d'un potentiel élevé de développement d'activités liées à la récréation et au tourisme tout en améliorant la qualité de vie des citoyens dans un cadre de vie différent du milieu urbain.

3. L'ÉNONCÉ DE VISION STRATÉGIQUE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC : PRINCIPAUX ENJEUX POUR LE MILIEU AGRICOLE DU SYNDICAT DE L'UPA DE QUÉBEC, JACQUES-CARTIER.

3.1 La protection du territoire agricole

L'étalement urbain a certes diminué depuis l'entrée en vigueur, en 1978, de *la Loi sur la protection du territoire agricole* mais il demeure encore présent sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec et de la Ville de Québec. La volonté actuelle de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures de voir à l'agrandissement de son périmètre urbain à même sa zone agricole, pour du développement résidentiel, alors que le territoire de la CMQ dispose de plus de 27 000ha en zone non agricole pour les mêmes fins, en demeure une preuve plus qu'éloquente.

Au cours des 20 dernières années à l'échelle de la CMQ l'étalement urbain a réduit de 4 903 ha la zone agricole.

Il importe donc de mettre fin à la concurrence inter municipale, et d'instaurer des mesures obligeant les municipalités à occuper d'abord, et à l'échelle métropolitaine, les espaces disponibles en dehors de la zone agricole avant d'envisager toute demande d'exclusion ou d'autorisation à la CPTAQ. À cette fin, un message clair en faveur de la pérennité de la zone agricole doit être partagé et véhiculé auprès des MRC et des municipalités par la CMQ.

Il y a donc lieu de planifier le développement urbain en orientant ce dernier vers les périmètres urbains existants et la zone blanche, et d'interdire, sauf pour des raisons exceptionnelles, les agrandissements des périmètres urbains tant qu'il restera de l'espace en zone blanche et dans les périmètres urbains actuels à l'échelle du territoire de la CMQ.

Par ailleurs, nous ne pouvons passer sous silence qu'environ 10% de terres agricoles de la Ville de Québec sont propriété de non producteurs agricoles et que trop souvent ces terres sont laissées en friche. Conséquemment, des dispositions favorisant la mise en valeur agricole des sols sous-utilisés de la zone verte du territoire de la Ville de Québec devraient être explorées en collaboration avec les intervenants concernés (ex : programme de remembrement, valorisation des terres en friche, mesures fiscales encourageant le développement d'entreprises, surtaxe pour les terrains sous-utilisés).

3.2 Le développement des activités agricoles

Pour le milieu agricole, il est essentiel que les activités agricoles puissent s'exercer normalement sur le territoire de la Ville de Québec et de la CMQ, c'est-à-dire se développer à long terme dans le respect des lois et règlements.

À cet effet, la CMQ doit, en étroite collaboration avec les représentants du milieu agricole de la Ville de Québec, créer un cadre d'aménagement accordant la priorité aux activités des secteurs agricoles et forestiers en zone agricole qui soit compétitif avec celui des autres MRC et villes membres de la CMQ et autres régions rurales tout en garantissant les possibilités d'expansion de l'ensemble des fermes existantes.

Ce cadre doit permettre à la fois aux entreprises à dimension humaine existantes de se consolider, d'établir la relève et d'exercer un contrôle très restrictif des usages non agricoles à l'extérieur des périmètres d'urbanisation.

Nous croyons également que l'agriculture à temps partiel devrait être favorisée dans certains secteurs de la Ville de Québec avec comme objectif d'encourager l'établissement permanent de nouveaux producteurs agricoles à temps plein.

3.3 La prise en compte de la réalité agricole dans un contexte métropolitain

Étant donné l'importance du secteur agricole et agroalimentaire, tant d'un point de vue spatial qu'économique, et compte tenu des enjeux particuliers que soulèvent le maintien et la croissance de l'agriculture en zone périurbaine, le Conseil de l'agroalimentaire pour le développement de la région de Québec (CAADRQ), par sa mission, joue un rôle essentiel au développement du territoire.

De plus, un tel organisme permet à l'ensemble des acteurs, tant municipaux, agricoles que des partenaires de l'industrie, de se donner une vision commune et d'inscrire l'agroalimentaire comme un secteur porteur, reconnu comme un axe de développement privilégié. Le syndicat de l'UPA de Québec, Jacques-Cartier souhaite donc être davantage partie prenante des décisions concernant l'avenir de la zone agricole du territoire de la Ville de Québec.

3.4 La fiscalité d'agglomération

Aujourd'hui, la majorité (76 %) des recettes fiscales des municipalités provient du champ foncier. Après une hausse constante de la valeur des immeubles pendant plusieurs années, nombre de municipalités voient maintenant leur assiette fiscale sinon rétrécir à tout le moins stagner. Par exemple, de 1992 à 2000, la valeur foncière imposable de l'ensemble des municipalités québécoises a augmenté de seulement 0,36 % par année.

Conséquemment, la plupart des décideurs municipaux ont le même réflexe pour éviter ou restreindre le plus possible une hausse du taux de taxation : construire et attirer les promoteurs immobiliers. Le problème, c'est que les sites retenus pour ces projets se retrouvent trop souvent sur les terres agricoles.

Il n'est toutefois pas étonnant de constater un tel phénomène, puisque la planification et la gestion de l'espace urbain se font d'abord et avant tout sur la rentabilité fiscale.

Compte tenu de l'impact de l'étalement urbain sur la pérennité et le développement du secteur agricole, il apparaît primordial que la planification de l'urbanisation soit basée sur une consolidation des villes centres de même que sur un resserrement et une densification de la trame urbaine en axant le développement vers les zones déjà viabilisées.

Une telle approche passe inévitablement par une révision des règles de fiscalité en vue d'atteindre une plus grande équité entre les citoyens de la ville centrale et ceux des banlieues. Un financement municipal basé sur une fiscalité d'agglomération, lequel réfère à des mécanismes qui prélèvent des recettes fiscales et les redistribuent à l'échelle d'une agglomération urbaine, nous semble une avenue à explorer en raison des avantages importants² que comporte cette méthode, notamment en ce qui a trait au partage régional de la croissance de l'assiette fiscale. Nous croyons de plus qu'une telle approche peut contribuer à établir une coopération et une vision régionale à l'échelle de la CMQ.

Toutefois, peu importe le modèle de financement métropolitain retenu par la CMQ, une attention particulière devra cependant être portée à l'impact de ce dernier sur les exploitations agricoles. Actuellement, le mode de taxation basé sur la valeur foncière, généralement utilisé par le milieu municipal pour financer les services municipaux, impose aux exploitations agricoles, compte tenu des superficies importantes dont elles disposent, des charges fiscales démesurées par rapport aux bénéfices reçus par le producteur agricole. Il apparaît donc important qu'un principe d'équité entre l'ensemble des citoyens guide la réflexion de la CMQ.

3.5 La cohabitation

Le développement de relations harmonieuses avec la population habitant le territoire de la Ville de Québec et à proximité des fermes représente un enjeu majeur pour l'avenir de l'agriculture. La population urbaine et le milieu municipal doivent avoir une meilleure compréhension de l'importance économique de l'agriculture et des réalités agricoles.

En ce sens, notre communauté agricole soucieuse de favoriser une cohabitation harmonieuse avec les citoyens, propose sa collaboration dans le but de convenir avec les élus municipaux de la Ville de Québec des ententes locales de cohabitation acceptées et comprises par la population et soutenues par les productrices et producteurs agricoles concernés. Donc, nous proposons à la CMQ la mise en place à l'échelle locale ou régionale d'un comité de solution de conflits en lien avec la problématique de cohabitation.

² Pour de plus amples détails, se référer au Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, avril 1999.

Ajoutons que la cohabitation ne se fait pas qu'à sens unique. Elle interpelle également les citoyens qui utilisent le territoire agricole via par exemple les pistes de VTT, les sentiers de motoneige ou les pistes cyclables. Ceux-ci se doivent notamment d'exercer leurs activités dans le plus grand respect du droit de propriété et ne pas causer de dommages aux récoltes et équipements agricoles.

3.6 La protection de l'environnement

Loin d'être des spectateurs, les agricultrices et agriculteurs sont, depuis de nombreuses années, des acteurs de premier plan dans la promotion et l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Au fil des ans, la communauté agricole, à travers plusieurs générations, a su répondre avec succès aux objectifs de croissance fixés par la société québécoise. Cependant, cette croissance n'a pas eu que des côtés positifs. De sorte qu'aujourd'hui, l'agriculture doit relever des défis qui vont bien au-delà de l'autosuffisance alimentaire et de la croissance. Par ailleurs, la situation au Québec n'est pas différente de celle d'autres pays occidentaux. L'agriculture du Québec est à un tournant majeur de son développement; elle doit poursuivre le virage «vert» et «social» entrepris au début des années 1990, tout en demeurant viable et compétitive.

Nous invitons la Ville de Québec et la CMQ à travailler davantage avec la communauté agricole dans l'élaboration d'outil réglementaire qui concerne la protection de l'environnement. En bon partenaire du milieu, nous nous empresserons de favoriser avec la CMQ la mise en place d'un cadre concerté efficace, porteur de résultat et applicable.

CONCLUSION

Les activités agricoles sur le territoire de la Ville de Québec sont très dynamiques, contribuant ainsi de façon importante à l'économie régionale. De plus, au-delà de la stricte production agroalimentaire, l'agriculture contribue à la mise en valeur d'un cadre de vie exceptionnel, dont bénéficie l'ensemble de la population de la grande région de Québec en créant un espace champêtre qui ceinture les zones urbanisées. Le territoire et les activités agricoles constituent donc un atout majeur pour le développement socio-économique de la Ville de Québec et de la CMQ.

Toutefois, au cours des 30 dernières années, l'étalement urbain dans la région métropolitaine a entraîné la perte de grandes superficies agricoles, en plus d'enclaver et de morceler de nombreuses terres et la pression urbaine est encore bien présente. Par ailleurs, suivant le choix que les citoyens de Saint-Augustin-de-Desmaures ont fait le 20 juin 2004, nous souhaiterions que le statut de cette localité soit clarifié. Le projet de loi 9 s'y rapportant n'est pas très explicite. Il est important, selon nous, que l'on précise la place que Saint-Augustin occupera au sein de la CMQ et la limite, entre autres, de ses compétences en matière d'aménagement du territoire par rapport à la CMQ.

Afin de bénéficier pleinement des avantages qu'offre l'agriculture sur le territoire de cette MRC et de la CMQ, il importe, d'une part, qu'un message clair en faveur de la pérennité de la zone agricole soit partagé ainsi que véhiculé auprès des MRC et des municipalités et qu'un cadre propice au développement des activités agricoles soit mis en place. D'autre part, une modification de la fiscalité municipale, pour garantir une meilleure répartition du fardeau fiscal et une plus grande équité entre les citoyens, profiterait non seulement au secteur agricole, mais aussi à l'ensemble de la population de la Ville de Québec et de la CMQ.

L'énoncé de vision constitue une première étape visant l'élaboration du schéma d'aménagement et de développement de la CMQ. Le Syndicat de l'UPA de Québec, Jacques-Cartier souhaite participer activement à l'ensemble de ce processus de planification et être partie prenante des décisions ou réflexions de la Ville de Québec et de la CMQ concernant l'avenir de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur son territoire, afin de s'assurer que le secteur agricole puisse pleinement participer aux grands objectifs fixés, soit celui de bâtir une communauté plus riche, plus solidaire, plus saine et durable, plus créative, mieux aménagée et plus accessible.