



AOÛT 2024

UNE RÉFORME DU ZONAGE AGRICOLE AMÉLIORERAIT L'ABORDABILITÉ DU LOGEMENT AU QUÉBEC

Par Gabriel Giguère, avec la collaboration de Shal Marriott

Des politiques en matière de protection des terres agricoles sont en vigueur depuis longtemps au Québec, notamment le zonage de certaines terres à des fins exclusivement agricoles et le rejet des demandes en faveur de toute autre activité de développement sur ces terres. En 2023, la province a entamé une série de consultations sur la question, dans le but d'introduire plus de flexibilité quant à l'utilisation des terres agricoles¹. Ainsi, des projets de développement résidentiel pourraient voir le jour et les agriculteurs pourraient choisir ce qu'ils veulent faire des terres qu'ils possèdent lorsque l'exploitation n'est plus rentable.

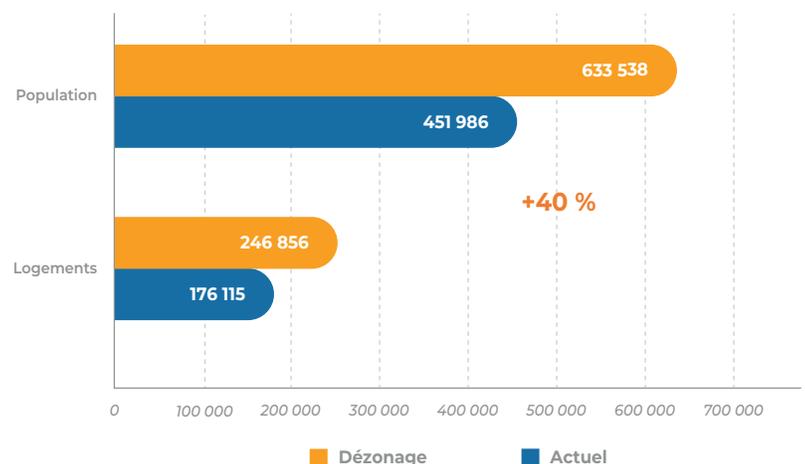
LE ZONAGE AGRICOLE LIMITE LE DÉVELOPPEMENT RÉSIDENTIEL

Depuis 1978, le gouvernement du Québec autorise (et encourage fortement) les municipalités à adopter des politiques en matière de zonage agricole, lesquelles définissent l'utilisation de certaines parcelles de terrain pour des activités telles que l'agriculture ou les parcs². Ces politiques limitent les possibilités de construction et d'utilisation des terrains par les promoteurs. Les données semblent indiquer que le zonage agricole à proximité des agglomérations urbaines peut réduire la valeur des terres³. Ainsi, il est impossible d'envisager des projets de développement commercial ou résidentiel dans ces zones, alors que ces projets pourraient contribuer à résoudre la crise d'abordabilité du logement que connaissent nos villes.

Bien qu'il soit possible de reclassifier des terres agricoles au Québec, cela reste difficile et implique souvent le zonage agricole d'autres terres en contrepartie. De 2020 à 2023, sur l'ensemble des demandes de zonage agricole, 95 % de la superficie totale a été approuvée, soit 50,01 km². En revanche, parmi les demandes visant à exclure des terres du zonage agricole, une superficie de seulement 7,43 km² a été approuvée, ce qui re-

Figure 1

Population et logements, Laval, avec et sans dézonage agricole



Source : Calculs de l'auteur. Statistique Canada, Profil du recensement, Recensement de la population de 2021 – Laval, 1^{er} février 2023; Ville de Laval, « Le maire de Laval veut améliorer la protection des terres agricoles », Communiqué, 23 janvier 2024.

présente à peine 37 % de la surface totale concernée⁴. La proportion des terres réservées à un usage agricole a donc augmenté, réduisant ainsi la superficie disponible pour le développement résidentiel et autre.

La proportion nettement plus importante de terres récemment zonées agricoles que de terres récemment exclues du zonage agricole, tant en termes absolus que relatifs, témoigne d'une réticence générale à modifier le zonage des terres agricoles à des fins de développement résidentiel, même dans le contexte d'une forte demande en logements. L'augmentation de la superficie des terres agricoles, qui limite l'espace disponible pour la construction de logements, est particulièrement importante dans les zones à proximité des grandes municipalités, où la demande est forte et l'offre limitée.

LES TERRES AGRICOLES À LAVAL

L'exemple de la ville de Laval est particulièrement intéressant, puisqu'il s'agit de la deuxième agglomération la plus peuplée de la région métropolitaine de Montréal. La ville compte également un grand nombre de terres agricoles, lesquelles couvrent près de 30 % de son territoire (70,5 km²)⁵. La pénurie de logements est une préoccupation importante à Laval, ce qui suggère qu'une partie de ces terres agricoles pourrait être utilisée pour la construction de nouveaux logements.

En prenant la densité actuelle de 2574 habitants par km² à Laval (laquelle exclue les terres agricoles) et en l'appliquant aux terres actuellement zonées agricoles, il serait possible d'accueillir quelque 181 000 Lavallois de plus si ces terres étaient « dézonées »⁶, ce qui représenterait une augmentation de 40 % de la population actuelle (voir la Figure 1). Sur la base de la taille moyenne des ménages lavallois selon le dernier recensement, soit 2,57 personnes, cela représente plus de 70 000 logements additionnels⁷.

Un tel dézonage pourrait permettre à un nombre encore plus grand de ménages de vivre à Laval en autorisant une plus forte densité de nouveaux projets résidentiels. Plus de logements pourraient alors être construits sur chaque parcelle de terrain, permettant ainsi un développement résidentiel accru. Compte tenu du niveau actuel de la demande, une telle augmentation de l'offre aiderait à réduire le prix du logement dans la région.

En effet, le prix élevé des logements à Laval est dû en grande partie à une demande croissante qui n'est pas satisfaite par une augmentation suffisante de l'offre, ce qui fait de cette région administrative un lieu privilégié pour une modification ambitieuse du zonage des terres agricoles⁸. Une augmentation du nombre de logements dans la municipalité permettrait de répondre à une partie de la demande émanant de ceux qui ne veulent pas vivre dans les quartiers centraux de Montréal, tout en souhaitant s'établir près de la ville.

Pour ce faire, des changements majeurs en matière de zonage devront être mis en œuvre par les décideurs publics. En contrepartie, les propriétaires d'exploitations agricoles pourront choisir ce qu'ils veulent faire de leurs terres. Bien que le dézonage ne se traduise pas nécessairement par la

construction de logements, il offre aux propriétaires actuels une plus grande liberté de disposer de leur propriété à leur convenance et la possibilité d'optimiser la valeur de leurs terres au profit de l'ensemble de la communauté.

Bien que Laval soit en mesure de permettre à un plus grand nombre de résidents potentiels de trouver un logement, l'administration actuelle préfère redoubler d'efforts pour protéger les terres agricoles. Cela ne fera qu'exacerber la pénurie de logements abordables et empêchera une utilisation optimale des précieuses ressources disponibles⁹.

CONCLUSION

Face au manque de logements abordables au Québec, il est nécessaire d'envisager de nouvelles solutions. Bon nombre d'entre elles impliqueront un assouplissement de la réglementation, notamment en ce qui concerne le dézonage des terres agricoles. Le gouvernement du Québec a tout intérêt à envisager une telle approche lors de sa révision de 2024 de la réglementation en matière de zonage agricole.

RÉFÉRENCES

1. Gouvernement du Québec, Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles – Agir pour nourrir le Québec de demain, consultation publique, consultée le 10 juillet 2024.
2. Gouvernement du Québec, Commission de protection du territoire agricole, La Commission, Lois et règlements, *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA), 28 novembre 2023.
3. B. James Deaton et Richard J. Vyn, « The Effect of Strict Agricultural Zoning on Agricultural Land Values: the Case of Ontario's Greenbelt », *American Journal of Agricultural Economics*, juillet 2010, vol. 92, no 4, p. 954.
4. Calculs de l'auteur. Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, 2023, p. 53.
5. Ville de Laval, « Le maire de Laval veut améliorer la protection des terres agricoles », Communiqué, 23 janvier 2024.
6. Calculs de l'auteur. Statistique Canada, Profil du recensement, Recensement de la population de 2021 – Laval, 1^{er} février 2023.
7. Calculs de l'auteur. *Idem.*; Gouvernement du Québec, Estimation de la population des municipalités de 25 000 habitants et plus, Québec, 1^{er} juillet 2001 à 2023, 22 mai 2024.
8. Ville de Laval, *Choisir Laval : Pour un logement de qualité dans un milieu de vie complet*, Politiques de l'habitation, juin 2017, p. 13.
9. Ville de Laval, *op. cit.*, note 5.



Ce Point a été préparé par **Gabriel Giguère**, analyste senior en politiques publiques à l'IEDM, en collaboration avec **Shal Marriott**, analyste en politiques publiques à l'IEDM. La Collection Réglementation de l'IEDM vise à examiner les conséquences souvent imprévues pour les individus et les entreprises de diverses lois et dispositions réglementaires qui s'écartent de leurs objectifs déclarés.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal et à Calgary. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat.

910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 - T 514.273.0969
150, 9^e Avenue SW, bureau 2010, Calgary AB T2P 3H9 - T 403.478.3488

iedm.org