

Commentaires sur le projet de document d'orientation « Le territoire et les activités agricoles »

Identification du ministère ou de l'organisme : Ordre des agronomes du Québec

Identification du ou des répondants : Raymond Leblanc, secrétaire du comité *ad hoc* sur l'aménagement du territoire agricole de l'Ordre

Section	Titre de section	Propositions (sur le libellé ou sur le texte sous cette section)
Introduction		<p>La protection du territoire et des activités agricoles se doit d'être une priorité pour une société qui souhaite assurer sa sécurité alimentaire et le dynamisme socio-économique de ses municipalités rurales dans une perspective d'agriculture durable. Le territoire agricole représente 6,3 millions d'hectares répartis dans 952 municipalités, 99 municipalités régionales de comté (MRC) et des territoires équivalents et 17 régions administratives. Certes, il faut admettre que les portraits agricole et forestier de ces multiples territoires varient énormément. Les réglementations « mur à mur » concernant, entre autres, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ne sont pas toujours appropriées et adaptées aux réalités régionales et à la caractérisation du territoire. Selon l'Ordre, une harmonisation et une simplification des réglementations liées aux activités agricoles et forestières favoriseraient le développement d'une agriculture et d'une forêt durables.</p> <p>En décembre 2004, le gouvernement du Québec édictait le règlement modifiant le <i>Règlement sur les exploitations agricoles</i> (REA) afin d'interdire l'augmentation des superficies cultivées dans les bassins dégradés, soit ceux où le critère d'eutrophisation lié à la concentration en phosphore d'un cours d'eau est dépassé. Treize années plus tard, cette interdiction est toujours appliquée dans les bassins versants dégradés et force est de constater que son application pourrait faire l'objet d'une réflexion et d'une mise à jour basée sur de nouvelles assises scientifiques, et ceci en prenant en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique pour assurer le développement des activités agricoles.</p> <p>En lien avec les objectifs des orientations en matière d'aménagement du territoire agricole, l'Ordre recommande l'amorce d'un travail d'harmonisation des différentes lois et des différents règlements (ex. : <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i>, <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>, <i>Loi sur la compensation pour les pertes des milieux hydriques et humides</i>, <i>Règlement sur les exploitations agricoles</i>, règlements municipaux). Ces documents législatifs s'opposent souvent sur le territoire agricole et nuisent au maintien et au développement d'une agriculture durable et de ses activités inhérentes.</p>
Orientation 1	Planifier l'aménagement de la zone agricole de manière à créer un cadre propice à la pratique de l'agriculture dans le respect des particularités du milieu	<p>L'Ordre reconnaît le rôle important de l'aménagiste du territoire et du développement régional travaillant au sein des instances municipales ou d'autres organisations. Toutefois, les instances municipales doivent miser davantage sur l'expertise de l'agronome en regard de sa connaissance et de la caractérisation du territoire agricole qui constituent les pierres d'assise de la planification de l'aménagement et du développement du territoire agricole. Les orientations devraient mentionner les rôles respectifs et complémentaires de l'aménagiste et de l'agronome impliqués dans la planification du territoire agricole. Cela inciterait les instances municipales à recourir davantage à la compétence d'un agronome.</p> <p>La superficie de terres propices à la pratique de l'agriculture est limitée au Québec. À cet égard, le gouvernement demande aux MRC de prendre les moyens nécessaires pour empêcher les pertes nettes de terres agricoles. L'Ordre supporte cet objectif. Mais qu'entend-on par « terres propices à la</p>

		<p>pratique de l'agriculture »? Du point de vue de l'Ordre, il est nécessaire de reconnaître que l'évaluation du potentiel agricole des terres cultivées, en friche ou boisées repose sur des paramètres agronomiques et pédologiques complémentaires à ceux inscrits dans l'Inventaire des terres du Canada (ARDA). Cette évaluation basée sur un diagnostic agronomique relève de la compétence de l'agronome, et il constitue un acte agronomique exclusif.</p> <p>L'Ordre maintient que le développement durable de la zone agricole passe par la protection de tous les sols qui offrent un potentiel de mise en culture, pourvu qu'ils soient caractérisés sur des bases et des outils agronomiques. L'atteinte de l'objectif « aucune perte de terres agricoles » sera facilitée par une modernisation et une harmonisation des diverses réglementations liées aux activités agricoles (ex. : modification de l'article 50.3 du REA).</p>
<i>Objectif 1</i>	Assurer une base territoriale pour la pratique de l'agriculture en zone agricole	<p>L'Ordre juge important que les instances municipales poursuivent leur implication dans l'élaboration, le suivi et la mise à jour des <i>Plans de développement de la zone agricole</i> (PDZA), et ceci en misant sur l'expertise de l'agronome. Il est reconnu que l'implication d'un agronome dans la réalisation d'un PDZA améliore grandement le portrait des activités agricoles et les moyens pour assurer leurs développements. Tel que mentionné, les orientations devraient citer les rôles respectifs de l'agronome et de l'aménagiste dans l'atteinte de cet objectif. Rappelons que la caractérisation de la zone agricole, des activités agricoles et du potentiel agronomique des sols relève de l'expertise de l'agronome.</p> <p>Afin d'assurer un suivi des actions inscrites au PDZA, l'Ordre recommande que les instances municipales rendent disponible au public un rapport annuel sur le suivi et la mise en œuvre des actions inscrites au PDZA.</p>
<i>Attente 1.1.1</i>	Maintenir au niveau actuel la superficie des terres propices à la pratique de l'agriculture en zone agricole	<p>L'Ordre est d'accord avec cet objectif. Mais au-delà de vouloir maintenir au niveau actuel la superficie des terres agricoles, les orientations devraient plutôt favoriser leur augmentation, en remettant notamment les terres en friche en culture. Pour ce faire, le gouvernement doit mettre en place des programmes financiers structurants pour la remise en état de ces terres en friche à des fins agricoles. Le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture devrait être cité et appuyé par les orientations.</p> <p>Les principes de limitation des contraintes occasionnées par les usages non agricoles, d'empiétements en zone agricole et de compensation pour des terres agricoles doivent s'appuyer sur des mesures d'encadrement et des critères très clairs.</p> <p>Minimiser les impacts des empiétements sur le territoire et les activités agricoles</p> <p>À cette fin, l'instance municipale doit réaliser un exercice de caractérisation dans le cadre duquel elle considère des variables telles que la qualité des sols, le potentiel agricole des lots visés par l'empiétement, les répercussions de ce dernier sur les possibilités de développement des exploitations et des activités agricoles, notamment sur les bâtiments d'élevage, l'accessibilité aux terres à vocation agricole voisines et les effets d'entraînement sur le développement urbain. Cet exercice de caractérisation doit être fait l'agronome.</p> <p>Compensation pour des terres agricoles</p> <p>L'Ordre est en accord avec l'idée que l'instance municipale doit compenser pour la perte des terres agricoles. Mais l'Ordre se questionne sur l'application du principe de compensation, en l'absence de modalité d'application. L'Ordre comprend que l'approche d'atténuation basée sur la séquence « éviter-minimiser-compenser » s'applique; mais il ne faudrait pas que le principe de compensation soit perçu par les promoteurs immobiliers comme un signal que les terres agricoles sont une ressource facilement remplaçable. À ce sujet, les terres agricoles des Sœurs de la Charité, situées dans le secteur Bourg-Royal de la Ville de Québec, est un bel exemple de la perte potentielle de superficies agricoles projetées pour construire 6 500 unités résidentielles. D'où l'importance de baliser a priori les modalités d'application de ce concept. En l'absence d'une information</p>

		<p>complète sur le concept, l'Ordre soulève les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La compensation d'une terre agricole pour une autre se fera-t-elle sur la base de critères agronomiques relatifs au réel potentiel agricole des sols? • La compensation se fera-t-elle sur la base d'un facteur « un hectare pour un hectare »? • Le principe de compensation sera-t-il cohérent et en harmonie avec les diverses réglementations liées aux activités agricoles? • L'application de la compensation relèvera-t-elle de la responsabilité de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) ou des instances municipales? • LA CPTAQ ou les instances municipales auront-elles les ressources professionnelles nécessaires pour traiter et analyser les demandes sur la base des rapports agronomiques réalisés par les agronomes relatifs au potentiel agricole des sols? • Le concept de compensation permettra-t-il de protéger les espaces boisés sur le territoire des municipalités régionales de comté (MRC) qui ont un couvert forestier inférieur à 30 % et les endroits où l'on retrouve des écosystèmes rares et d'une qualité exceptionnelle? <p>Somme toute, le concept de compensation soulève plusieurs questions et mérite d'être bien analysé en regard des modalités d'application. À ce sujet, l'Ordre manifeste son intérêt pour participer à des comités de travail, notamment pour définir les outils et les critères agronomiques établissant le potentiel agricole des sols et pour évaluer les impacts potentiels de certains projets sur les activités agricoles.</p>
Attente 1.1.2	Accorder la priorité aux activités agricoles en zone agricole afin de ne pas déstructurer celle-ci	<p>L'Ordre appuie cet objectif. Pour y arriver, les MRC doivent mieux contrôler et limiter les usages non agricoles. Elles doivent établir des mesures d'encadrement modulables selon les fonctions (ex. : résidentielle) et les particularités du secteur pourvu que la démarche soit efficace, flexible et orientée vers l'objectif. Les mesures d'encadrement des usages non agricoles (UNA) doivent être modulées en fonction de la nécessité de protéger les portions de territoire qui sont cultivées ou qui sont propices à la pratique et où les activités et les exploitations agricoles sont les plus dynamiques. Ces mesures doivent également être conçues en fonction de l'importance de renforcer la protection des portions de territoire situées à proximité des plus grands bassins de population, là où la pression pour l'implantation d'UNA est la plus grande.</p> <p>Pour la fonction résidentielle :</p> <p>L'Ordre est d'accord avec le fait que l'on puisse autoriser des résidences en zone agricole lorsque celles-ci sont associées à un projet agricole viable. L'Ordre favorise la concertation entre la MRC, la CPTAQ et l'Union des producteurs agricoles pour établir des consensus, non seulement dans les zones où ces projets peuvent s'établir, mais également sur les critères sur lesquels doit s'appuyer l'autorisation. En outre, nous croyons que ces critères doivent être clairement définis et éprouvés. En ce sens, l'Ordre soulève l'excellent travail fait par la MRC de L'Érable et ses partenaires dans la demande à portée collective entrée en vigueur le 6 février 2017 (dossier 373898). D'ailleurs, dans ce contexte, l'Ordre interpelle le gouvernement, mais également tous les acteurs du milieu, en leur rappelant la contribution assurément significative des agronomes dans ce genre de démarche, notamment sur les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La caractérisation des zones en vue du découpage relatif aux grandes affectations agricoles; • Pour la caractérisation fine des milieux en lien avec les besoins des cultures, faisant référence ici au contenu de la décision 373898 où l'on stipule que : [...] « la MRC vise à étudier et orienter le démarrage de nouveaux projets agricoles ou forestiers vers des sites optimaux liés au microclimat, à la pédologie et à la géomorphologie, pour ensuite y permettre l'implantation d'une résidence. À ce propos, elle soutient que ce sera le « bon projet au bon endroit » [...];

		<ul style="list-style-type: none"> • Pour l'élaboration de critères agronomiques pertinents et éprouvés, et définir, s'il y a lieu, leur niveau de prépondérance; • Pour le soutien et le suivi des projets agricoles autorisés et la mise en œuvre. <p>Pour les activités d'extraction du sable et du gravier appartenant au propriétaire du sol</p> <p>Les expertises et les expériences des agronomes démontrent qu'il est possible de remettre en état des sites d'extraction à des fins agricoles et d'obtenir des rendements des cultures intéressants. La nature des dépôts de gravier et de sables combinée à l'absence d'une connaissance fine de la localisation de tous ces dépôts incite à la prudence dans l'élaboration d'une attente trop restrictive à l'égard de ces usages. De l'avis de l'Ordre, il faudrait démontrer plus d'ouverture pour les sablières, les gravières et les carrières et permettre aussi l'exploitation des ressources minérales lorsqu'un agronome recommande l'exploitation du site et l'accompagne d'un plan de remise en état à des fins agricoles.</p> <p>Il est important aussi de considérer que la disposition des terres de déblais constitue un enjeu tout aussi important quant à la protection du territoire agricole et du maintien de la qualité et de la santé des sols.</p>
<i>Attente 1.1.3</i>	Créer un environnement favorable au maintien et au développement des activités agricoles en zone agricole	<p>L'Ordre est favorable à la protection des milieux naturels et de leurs écosystèmes en zone agricole. Toutefois, concilier les objectifs de protection des milieux naturels et de mise en valeur du territoire à des fins agricoles doit se faire de façon concertée entre les parties prenantes et, surtout, s'appuyer sur des assises scientifiques et des systèmes de productions agricoles durables. L'Ordre entend jouer un rôle important dans ce processus de conciliation. La protection des écosystèmes fauniques situés dans la zone inondable du Lac-Saint-Pierre est un bel exemple de la complexité d'une telle attente. Dans d'autres situations, on caractérise un milieu naturel de faible valeur à protéger en zone non agricole et qui peut faire en sorte qu'une parcelle agricole à fort potentiel agricole pourrait faire l'objet d'une autorisation d'un UNA de la CPTAQ.</p> <p>Dans ce contexte, l'Ordre encourage la MRC à faire la démonstration de l'existence d'un enjeu prépondérant de protection des milieux naturels. Cette démonstration doit être basée sur une caractérisation et une hiérarchisation des différents milieux (agricoles et naturels) de manière à concilier les objectifs de protection des milieux naturels et de mise en valeur du territoire à des fins agricoles ou, lorsque cela est impossible, à déterminer les milieux qui devraient être protégés ou mis en valeur en priorité. Cette caractérisation doit être fait par un professionnel dûment habilité, notamment un agronome pour les milieux voués à l'agriculture.</p>
Orientation 2	Assurer un développement durable des activités agricoles en harmonie avec les différents usages du territoire	Favoriser la cohabitation harmonieuse entre les activités agricoles et non agricoles sur le territoire est essentiel. Cette cohabitation repose d'abord sur la connaissance, la caractérisation des activités agricoles et la planification du territoire pour favoriser, notamment, le développement des productions animales qui génèrent des odeurs.
<i>Objectif 2.1</i>	Favoriser la cohabitation harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles en zone agricole et à l'interface entre la zone agricole et les secteurs bâtis.	L'Ordre comprend bien que les distances séparatrices entre les usages agricoles et non agricoles et les outils de contrôle tels que le zonage des productions agricoles, le contingentement des élevages porcins et les superficies maximales des bâtiments d'élevage sont les moyens actuellement mis en place pour favoriser la cohabitation harmonieuse. Toutefois, l'Ordre maintient que ces moyens ne sont pas suffisamment flexibles pour s'ajuster à l'évolution constante des nouvelles technologies et des nouvelles pratiques agricoles relatives au contrôle des odeurs. Ces moyens devraient également être plus flexibles pour faire face à certains enjeux émergents comme celui des normes de bien-être des animaux qui nécessitent de modifier les bâtiments d'élevage. Par conséquent, ces moyens utilisés pour favoriser la cohabitation harmonieuse devraient être revus et recentrés vers l'objectif qui est d'assurer le développement et la durabilité des activités agricoles. Les outils de contrôle mentionnés précédemment (zonage, contingentement, superficie des bâtiments) ne devraient être utilisés que dans les situations où il existe une réelle problématique de cohabitation documentée.

		Par ailleurs, l'Ordre considère que le contingentement des élevages porcins est discriminatoire par rapport à d'autres productions animales qui génèrent aussi des odeurs et des contraintes de cohabitation.
<i>Attente 2.1.1</i>	Prévoir, entre les usages agricoles et les usages sensibles, des distances séparatrices suffisantes pour assurer leur cohabitation	L'Ordre soutient le principe d'assurer la réciprocité des distances séparatrices pour permettre le développement et la durabilité des entreprises agricoles. L'établissement de ces distances séparatrices doit faire l'objet d'un consensus entre les parties prenantes. À ce sujet, l'Ordre recommande de consulter systématiquement le comité consultatif agricole (CCA). Par ailleurs, la <i>Directive sur les odeurs causées par les déjections animales provenant d'activités agricoles</i> est utilisée pour déterminer les distances séparatrices relatives aux nouvelles installations d'élevage ou à l'expansion de celles-ci. L'Ordre n'est pas convaincu que cette directive sur les odeurs est efficace et qu'il s'agit de l'outil approprié pour assurer la réciprocité des distances séparatrices entre les usages agricoles et non agricoles. L'Ordre recommande d'analyser et de mesurer l'impact d'une autre approche. À titre d'exemple, d'établir une norme fixe pour tous les élevages d'une même nature, peu importe le nombre d'unités animales jusqu'à la limite d'un seuil.
<i>Attente 2.1.2</i>	Adopter d'autres types de mesures d'aménagement pour favoriser la cohabitation des usages en zone agricole	En accord avec l'objectif 2.1, l'Ordre encourage les instances municipales à bien définir les mesures d'aménagement pour favoriser la cohabitation des usages en zone agricole, en s'appuyant davantage sur les connaissances scientifiques et en consultant en amont les professionnels multidisciplinaires (agronome, ingénieur, vétérinaire) impliqués dans les productions animales et les acteurs du secteur agricole (syndicat des producteurs agricoles, CCA, etc.).
Orientation 3	Assurer la mise en valeur du plein potentiel agricole du territoire québécois et la vitalité de ses collectivités	Bien que l'Ordre soutienne le développement de l'agriculture biologique, les orientations ne devraient pas cibler un modèle en particulier, car la vitalité des collectivités en milieu rural dépend du développement de tous les modèles de productions agricoles soutenus par une politique agroalimentaire forte, structurante et novatrice.
<i>Objectif 3.1</i>	Favoriser le développement et la mise en valeur d'activités agricoles et agroalimentaires structurantes et novatrices	L'Ordre est en accord avec cet objectif, pourvu qu'il favorise le développement de tous les modèles de productions agricoles.
<i>Attente 3.1.1</i>	Planifier, en concertation avec les acteurs locaux et régionaux, des actions de développement et de mise en valeur des activités agricoles et agroalimentaires	L'Ordre croit à la pertinence et à l'efficacité des PDZA, pourvu que les actions soient mises en place. Pour ce faire, les instances municipales doivent davantage recourir à l'expertise de l'agronome, car il connaît le portrait des activités agricoles et les moyens à prendre pour la mise en œuvre des actions.
<i>Attente 3.1.2</i>	Créer un environnement favorable au déploiement de nouveaux modes de production, de modèles d'entreprises variés ainsi que de pratiques agricoles innovantes et diversifiées	L'Ordre n'est pas en désaccord avec cette attente, mais celle-ci est inappropriée dans le cadre d'un tel document portant sur des orientations générales en matière d'aménagement du territoire agricole. L'Ordre estime qu'elle s'insère mieux dans une politique gouvernementale liée aux secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire.
<i>Commentaires généraux sur le document</i>		

