



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

**Le développement durable
de la production porcine au Québec**

SOMMAI RE

**Mémoire de la
Fédération Québécoise des Municipalités**

présenté

à la

**Commission du
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
chargée de la consultation sur
Le développement durable de la production porcine au Québec**

10 avril 2003

Introduction

La Fédération Québécoise des Municipalités représente 1015 municipalités dont la quasi-totalité gèrent une zone agricole, et 87 MRC. La Fédération, autrefois l'UMRCQ, a participé activement aux travaux d'élaboration du régime de protection des activités agricoles adopté en 1996 et aux étapes qui ont suivi. Elle est donc hautement interpellée par le sujet débattu devant cette Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

La FQM se réjouit de l'initiative du ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau, de confier au BAPE le mandat d'examiner isolément la problématique de la production porcine au Québec. La croissance importante de cette industrie au cours des dernières années, l'importance qu'elle a pris au plan économique et les inconvénients majeurs qu'elle engendre aux plans social et environnemental justifient que sa progression et ses impacts soient examinés de façon particulière.

Les représentations de la FQM dans le dossier agricole sont toujours mues par une même vision : laisser aux instances politiques locales, incidemment les MRC, décider de l'aménagement de leur territoire, notamment de l'avenir de leur agriculture. L'aménagement du territoire est à la base une responsabilité décentralisée qui se voulait, au départ, respectueuse

de certains principes qui ont été clairement énoncés dans le troisième fascicule du Livre vert sur la décentralisation de 1977¹, à savoir :

- que l'aménagement est d'abord une responsabilité politique qui doit donc relever d'autorités élues par la population;
- que le partage des pouvoirs doit respecter le domaine propre d'intervention de chaque palier de gouvernement;
- qu'une concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement est nécessaire;
- qu'une participation plus active des citoyens à la prise de décisions et à la gestion de l'aménagement est essentielle;
- que les MRC auraient, en matière d'aménagement, un interlocuteur gouvernemental unique, soit le ministre des Affaires municipales.

Force est de constater que l'on s'est considérablement éloigné de ces fondements au fil des ans. Les orientations gouvernementales ont opéré une centralisation des décisions entre les mains du gouvernement qui s'accapare le pouvoir de juger de l'opportunité des décisions politiques relevant en théorie du palier MRC. Les élus municipaux portent ainsi l'odieux de décisions politiques sur lesquelles ils ont peu d'influence.

¹ *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, ministère du Conseil exécutif, 1997.

Pour la Fédération Québécoise des Municipalités, le temps est venu de réellement décentraliser l'aménagement du territoire agricole aux MRC.

Par ailleurs, la protection de l'environnement ne devrait plus être l'apanage exclusif du ministère de l'Environnement. Les municipalités doivent pouvoir bénéficier de pouvoirs complémentaires de façon à accroître la protection offerte à certains égards.

La Fédération Québécoise des Municipalités réclame plus de latitude pour les MRC et les municipalités locales pour leur permettre d'aménager le territoire agricole de manière à assurer une cohabitation harmonieuse des usages, spécialement en regard de la production porcine, et pour leur permettre de contribuer plus efficacement au développement durable de l'agriculture.

Nous vous présentons ici les moyens dont devraient disposer les milieux pour contribuer au mieux-être des collectivités et favoriser le développement durable de la production porcine.

Mentionnons que les revendications présentées dans notre mémoire ont été proposées par la Commission permanente de la FQM sur l'aménagement et l'environnement et qu'elles ont été entérinées par le conseil d'administration de la Fédération qui regroupe 40 préfets et maires provenant de 14 régions administratives au Québec.

(partie 2 du mémoire)

Un développement harmonieux aux plans social et économique

Le principe d'une gestion décentralisée

Au Québec, l'agriculture est un moteur économique pour les régions rurales, mais elle ne peut à elle seule assurer leur prospérité économique. En effet, l'agriculture fournit moins de 8 % des emplois dans chaque région du Québec, comme en font foi les données du ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation. La production porcine représente quant à elle en moyenne 6 % des emplois agricoles, donc une très petite partie de l'ensemble des emplois agricoles.

Bien qu'il contribue à l'économie des secteurs ruraux, le développement de la production porcine doit, en raison des inconvénients générés, être planifié et harmonisé aux créneaux de développements privilégiés. Également, le développement durable des communautés passe par une approche multiresources de l'agriculture, ce qui comprend une diversification des cultures et des productions.

Ainsi, les autorités locales et régionales doivent avoir la latitude de déterminer le type de développement et de milieu de vie qui leur conviennent. Les MRC doivent donc disposer des pouvoirs nécessaires pour rendre effectifs ces choix par le biais des schémas d'aménagement. Elles doivent pouvoir incidemment choisir, selon les secteurs de leur

territoire, le modèle de production porcine qu'elles souhaitent voir se développer, tant au niveau de la taille de la ferme qu'au niveau du type de régie d'élevage (fumier liquide ou solide). Les MRC doivent pouvoir également déterminer avec plus de liberté la localisation des nouvelles porcheries sur leur territoire et leur niveau de concentration. Cela nécessite des changements importants que nous présentons ici.

L'élargissement requis des pouvoirs actuels

Le contrôle des usages

Le zonage des productions vise la répartition des usages agricoles en zone agricole selon des zones prévues au règlement de zonage de la municipalité. Selon la FQM, le zonage des productions est une avenue à privilégier pour déterminer les parties de territoire où pourra se développer l'industrie porcine.

Les inconvénients liés à la production porcine ne se limitent pas au lieu d'exploitation, l'épandage de lisier sur des terres en culture présente aussi des inconvénients que les municipalités souhaiteraient pouvoir régir. La FQM croit que les pouvoirs réglementaires des municipalités devraient être élargis en conséquence.

Les distances séparatrices

Les MRC doivent disposer d'une plus grande souplesse dans la détermination des distances séparatrices destinées à atténuer les odeurs inhérentes aux activités agricoles en zone agricole.

En outre, les distances prévues pour l'épandage sont insuffisantes pour assurer une gestion efficace des odeurs, et les MRC devraient pouvoir les adapter davantage. De plus, compte tenu que l'utilisation de rampes d'incorporation permet de diminuer plus efficacement les odeurs que les rampes basses, le Règlement sur les exploitations agricoles devrait obliger l'utilisation de ce type de rampes dans les cas où la topographie et le type de culture s'y prêtent.

les jours d'interdiction d'épandage

Le projet de loi n° 137 a récemment modifié le Code municipal *du Québec* (art. 550.2) et la Loi sur les cités et villes (art. 463.2) pour permettre aux municipalités d'interdire, pendant huit jours, l'épandage au cours de la période estivale.

Bien que le principe soit favorablement accueilli, les modalités d'application de cette disposition nous semblent contraignantes pour les municipalités. Elles ne permettent pas de tenir compte des festivals locaux

et des congés fériés qui peuvent se traduire en fins de semaine prolongées. Par exemple, l'interdiction ne peut porter sur plus de deux jours consécutifs et elle ne permet aucunement de tenir compte des consensus sociaux qui ont été établis au fil du temps entre les municipalités et les agriculteurs.

La FQM propose donc d'assouplir ces dispositions, de faire confiance à la municipalité dans l'application des normes qu'elle aura établies et de faire en sorte que cette interdiction puisse s'appliquer sur une partie, et non viser nécessairement l'ensemble de son territoire.

Le contingentement des usages

L'éventuelle levée du moratoire sur l'implantation de nouvelles porcheries et la nécessité de déconcentrer la production des régions en surplus entraînera nécessairement une augmentation dans les régions qui sont périphériques à ces zones de concentration. Ce mouvement était déjà perceptible avant l'imposition du moratoire.

De l'avis de la FQM, le fait d'éviter la concentration spatiale des élevages à forte charge d'odeur est essentiel pour assurer la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles. Or, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme précise que le contingentement des usages ne peut s'appliquer aux usages agricoles en zone agricole. La FQM suggère d'élargir la portée de cette disposition aux activités agricoles en zone agricole, au moins pour la production porcine.

Les projets ne nécessitant plus de certificat d'autorisation

Le *Règlement* sur les exploitations agricoles a soustrait à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du MENV certains projets d'implantation et d'agrandissement de lieux d'élevages. Le certificat d'autorisation est substitué, dans ces cas, par un avis de projet qui ne requiert pas préalablement d'attestation de conformité à la réglementation municipale.

Afin de faciliter l'application de la réglementation municipale, il serait utile que le ministère de l'Environnement informe systématiquement les municipalités concernées de ces avis de projet, dès leur réception.

La concertation en **amont** des projets

Selon les règles actuellement en vigueur, l'implantation d'une porcherie nécessite deux interventions de la municipalité, soit d'une part l'émission de l'attestation de conformité qui précise que le projet est conforme à la réglementation municipale, soit d'autre part l'émission du permis de construction.

Ainsi, nul autre que l'inspecteur municipal n'est impliqué dans le processus, et la population n'est pas informée de la nature de la

demande, ni de celle du projet, ni de la position exprimée par la municipalité.

Aussi, d'une manière générale, la population n'est informée de l'implantation d'une nouvelle porcherie qu'une fois que les autorisations ont été émises et, bien souvent, une fois que les travaux ont été entrepris.

Ce processus a, à plusieurs occasions, suscité des réactions négatives de la part de la population, notamment parce qu'elle était mal informée quant aux effets sur le milieu et sur la qualité de vie des citoyens. Dans plusieurs cas, la population s'est estimée flouée et a déploré ne pas avoir été informée au préalable du projet d'implantation.

Il serait donc utile d'instaurer un mécanisme favorisant une meilleure information de la population et de la municipalité à l'égard de projets d'élevage susceptibles d'avoir des effets sur leur milieu, de permettre une négociation entre la municipalité et le promoteur de façon à rendre le projet socialement acceptable et à lui assurer une meilleure intégration dans son milieu d'accueil.

À cette fin, nous proposons que les pouvoirs conférés aux articles 145.31 et suivants de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme soient rendus applicables aux activités agricoles en zone agricole. Ce pouvoir permet aux municipalités qui ont un comité consultatif d'urbanisme de définir des usages conditionnels. Les demandes d'autorisation relatives à ces usages sont évaluées par le CCU, après avis public, à la lumière de critères prédéfinis dans le règlement.

Dans cette perspective, le promoteur d'un projet de nouvelle porcherie pourrait être invité à tenir une séance publique d'information dans le territoire de la municipalité où son implantation est prévue. Lors de cette séance d'information, le promoteur devrait fournir toutes les informations nécessaires afin de permettre au CCU et à la population d'apprécier les conséquences du projet sur l'environnement et sur la qualité de vie.

Ainsi, à la lumière des conditions prévues au règlement et eu égard aux préoccupations exprimées par la population, la municipalité pourrait exiger du promoteur des modifications au projet destinées à en favoriser l'acceptation sociale.

Les MRC des communautés métropolitaines

Les MRC comprises dans une communauté métropolitaine n'auront plus, à compter de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement métropolitain, de rôle à jouer en matière d'aménagement du territoire. Or, de l'avis de la FQM, de nombreux aspects en matière de gestion du territoire agricole sont davantage intermédiaires que d'envergure métropolitaine. La FQM a demandé au gouvernement de créer un chantier de travail pour identifier les responsabilités qui devraient être conservées au palier MRC.

En outre, la FQM est d'avis que ces MRC devraient préserver leur comité consultatif agricole pour assurer une gestion concertée de la cohabitation des usages.

(partie 3 du mémoire)

Les aspects environnementaux

Il y a lieu d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs définis dans la Politique nationale de l'eau et les obligations diverses faites aux municipalités, notamment au plan de la qualité de l'eau potable et de la protection des sources de captage d'eau souterraines, des autres sources d'approvisionnement en eau ainsi que des bandes riveraines. Les municipalités et MRC doivent également être soutenues dans l'application des normes applicables. La gestion intégrée de l'eau par bassin versant doit également conditionner le développement de la production porcine au Québec. La protection des boisés doit également être favorisée davantage.

La gestion intégrée de l'eau par bassin versant

La Fédération Québécoise des Municipalités est non seulement favorable à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec, elle en prône les vertus depuis de nombreuses années!

Cependant, la FQM déplore que la politique nationale de l'eau et le cadre de référence proposé par le ministère de l'Environnement sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant confie la responsabilité de

l'élaboration des plans directeurs de l'eau à des instances qui ne sont pas impliquées dans l'aménagement du territoire.

Les comités de bassins seront en effet des corporations à but non lucratif autonomes, mais qui relèveront, aux plans financier et technique, du gouvernement du Québec. Il est illusoire de penser que les MRC accepteront de se voir dicter, dans leur schéma d'aménagement, des décisions par des instances non imputables. C'est une question de cohérence et de respect de la démocratie locale.

La FQM propose que la **gestion** intégrée par bassin versant soit orchestrée sous l'égide des MRC en continuité avec leur mandat d'aménagement du territoire. Évidemment, les bassins versants étant souvent plus vastes que les territoires de MRC, les MRC concernées devraient gérer cette responsabilité en commun, sous le modèle, par exemple, des commissions conjointes d'aménagement prévues aux articles 75.1 et suivants de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le président de la Commission pourrait présider les travaux du comité de bassin qui demeurerait à titre de comité consultatif.

Les plans directeurs de l'eau étant adoptés par les MRC, il y aurait donc un arrimage certain entre les schémas d'aménagement et cette planification.

La protection des milieux sensibles

Le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) ne prévoit aucune mesure pour tenir compte de problématiques particulières telles que la protection de cours d'eau présentant un caractère particulier (dont les rivières à saumon, frayères, rivières patrimoniales), particulièrement en ce qui concerne la distance à respecter lors d'épandage des déjections animales.

La FQM propose donc la modification du Règlement sur les exploitations agricoles pour prévoir une bande de protection plus importante en bordure de tous les cours d'eau présentant un caractère particulier et identifié à ce titre dans un schéma d'aménagement.

La protection des bandes riveraines

Bien que la responsabilité de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables relève du milieu municipal, l'application de ces normes en zone agricole demeure difficile. Les ressources humaines et financières limitées des municipalités, le nombre élevé de kilomètres de rives, l'accès aux cours d'eau de même que la réticence des agriculteurs qui considèrent qu'ils subissent une perte de terres cultivées sont autant de facteurs contraignants à l'application.

La FQM suggère que le gouvernement soutienne financièrement les municipalités pour l'application de ces normes.

La protection des ouvrages de captage

Le Règlement sur le captage des eaux souterraines autorise les municipalités à accroître l'aire de protection des ouvrages de captage, à la seule condition que deux contrôles successifs démontrent une concentration en nitrates de l'eau excédant 5 mg/L. Or, le Règlement sur la qualité de l'eau potable indique que l'eau destinée à la consommation humaine ne doit pas contenir plus de 10 mg/L de nitrates.

Ainsi, la moitié du taux limite de contamination doit être atteinte pour que la municipalité puisse réagir. Cette marge de manœuvre est nettement insuffisante et les municipalités devraient pouvoir agir de façon préventive.

La protection du milieu boisé

La protection des milieux boisés en zone agricole ne doit plus être perçue comme une entrave à l'agriculture mais plutôt comme un élément positif pour la protection des cultures et des cours d'eau et le maintien de la biodiversité. En ce sens, le texte des orientations gouvernementales doit

être revu pour réduire les justifications requises à l'instauration d'une telle protection par les MRC, particulièrement pour le déboisement à des fins de mise en culture.

.Le gouvernement devrait donc encourager davantage le milieu municipal dans ses efforts pour la protection du milieu boisé. Le pouvoir récemment octroyé aux MRC à l'effet de réglementer la plantation ou l'abattage d'arbres, devrait être assorti de la possibilité d'octroyer des amendes supérieures à celles généralement autorisées dans les lois municipales de façon à couvrir minimalement les frais de poursuite.

Conclusion

Le régime de protection des activités agricoles résulte d'une succession de compromis, notamment de la part du monde municipal, dans le but d'accorder la priorité aux activités agricoles en zone agricole et d'encadrer la réglementation locale d'urbanisme que l'Union des producteurs agricoles jugeait trop contraignante à l'endroit des activités agricoles.

La tendance lourde en faveur de la protection des activités agricoles amorcée à la fin des années 80 doit aujourd'hui être renversée. La prise de conscience environnementale récente, la croissance constante de la production porcine au Québec, les études démontrant les impacts des odeurs sur la santé humaine et les normes environnementales contraignantes, notamment au plan de la qualité de l'eau potable, justifient aujourd'hui un retour du balancier en faveur d'un meilleur encadrement de la production porcine.

La gestion de l'aménagement du territoire doit être à nouveau décentralisée et le gouvernement doit faire confiance aux MRC qui, avec l'aide des comités consultatifs agricoles, sont à même d'établir les consensus nécessaires pour assurer une gestion harmonieuse et simplifiée de la cohabitation des usages.

Par ailleurs, il faut permettre et offrir aux MRC et aux municipalités les moyens de contribuer à la gestion environnementale, notamment en leur

confiant la gestion intégrée de l'eau par bassin versant qui conditionnerait la localisation des porcheries et des lieux d'épandage sur le territoire.

Les MRC n'ont jamais eu l'opportunité véritable de mettre au premier plan leur propre vision du développement du territoire agricole et de la production porcine. Offrons-leur en l'opportunité!

Je vous remercie de votre attention.