

SURVOL D'EXPÉRIENCES D'IMPLANTATION DE PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC

Présentation réalisée par messieurs Jean-François Aubin et Mathieu Forget de la firme de consultants en analyse de politiques FORGET AUBIN dans le cadre de la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec.

Saguenay, le 12 novembre 2002

Madame la Présidente,
Messieurs les Commissaires,

1. MISE EN CONTEXTE

Pour amorcer le thème de la production porcine et du développement durable, votre commission nous a demandé de venir effectuer un survol d'expériences d'implantation de production porcine au Québec, en insistant sur les éléments qui ont été à la source des conflits vécus ainsi que sur les conditions favorisant la prévention, l'atténuation ou encore l'accentuation des situations conflictuelles.

Pour répondre à ces attentes, notre présentation se basera principalement sur les résultats de l'étude provinciale « *Cohabitation en milieu rural : bilan et perspectives* » que nous avons réalisée entre 1999 et 2001 dans le cadre du groupe de travail « *Un environnement à valoriser* » découlant de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois de mars 1998 tenue à Saint-Hyacinthe.

Cette étude a permis d'analyser les cas de huit municipalités au Québec dans lesquelles des établissements porcins ont voulu s'implanter (vous retrouverez la liste des municipalités en annexe). À l'intérieur de chacun des cas, une série d'intervenants ont été rencontrés pour échanger sur la situation qui a été vécue dans leur localité. Afin d'obtenir une pluralité d'opinions, nous avons discuté avec une cinquantaine d'intervenants provenant des milieux suivants : agricole (producteurs et syndicats de base de l'UPA), municipal et régional (élus municipaux et représentants de MRC), environnemental (conseils régionaux en environnement) et citoyen (comités de citoyens). Des entrevues complémentaires ont été menées auprès de membres de coopératives agricoles ou de compagnies privées ainsi qu'auprès des directions régionales du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation touchées

par les municipalités étudiées. **Au total, une cinquante d'entrevues d'une durée moyenne de deux heures ont été effectuées.**

Pour les fins de notre présentation, il est important de souligner l'information suivante : **Bien que nous ayons procédé par échantillonnage, la méthodologie suivie au cours de l'étude permet de prétendre que les résultats obtenus à l'intérieur de ces huit cas sont représentatifs des problématiques qui peuvent avoir été vécues ailleurs au Québec.** En effet, des critères de représentation des cas ont été élaborés et nous avons obtenu un phénomène de saturation de l'information amassée après environ 35 entrevues sur les 50 réalisées au total.

2. L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DE LA PRODUCTION PORCINE

Selon l'Organisation des Nations-Unis pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : « *Le développement durable de l'agriculture doit préserver la terre, l'eau et les ressources végétales et animales, ne pas dégrader l'environnement, et être techniquement approprié, économiquement viable et socialement acceptable* ».

Avant même de commencer notre étude, nous avons remarqué une augmentation croissante des conflits reliés à l'implantation de porcheries dans les municipalités du Québec. **Ainsi, déjà en 1999, la présence de tels conflits et leur tendance à la hausse laissait présager une problématique d'acceptabilité sociale de cette production, une condition essentielle à son développement durable.**

De façon globale, nous avons pu recenser trois situations possibles à l'échelle municipale lors de l'implantation de projets porcins :

- 1) Dans certains milieux, le développement de la production porcine n'entraînait pas de conflit et de contestation (**les cas dits non problématiques socialement acceptés**);
- 2) À l'opposé, dans d'autres milieux, l'implantation éventuelle d'une porcherie a précipité la localité dans une situation conflictuelle importante, sans qu'aucune solution ne puisse émerger afin de préserver une cohabitation harmonieuse (**les cas dits problématiques socialement inacceptés**);
- 3) Finalement, dans quelques cas, l'arrivée d'un projet porcin a été l'élément déclencheur d'un conflit important. Une série de conjonctures favorables a cependant permis de discuter de solutions à l'échelle locale et des projets ont pu s'établir tout en préservant une cohabitation harmonieuse (**les cas dits problématiques devenus socialement acceptés**).

Un constat de base doit cependant être mis en évidence, tous les projets porcins dont nous avons traité (qu'ils se retrouvent dans l'une ou l'autre des situations possibles) étaient initialement conformes aux lois et règlements provinciaux, notamment à l'égard des distances d'éloignement ainsi que des règles environnementales que doivent respecter ces projets. **Ceci revient donc à dire que la légalité d'un projet porcin et sa conformité aux dispositions provinciales ne sont pas une garantie de cohabitation harmonieuse et de son acceptabilité sociale dans une communauté.**

Comment peut-on alors expliquer cet état de fait ? C'est la question sur laquelle nous nous attarderons maintenant.

3. LES ÉLÉMENTS À LA SOURCE DES CONFLITS ET LES CONDITIONS FAVORISANT LA PRÉVENTION, L'ATTÉNUATION OU L'ACCENTUATION DES SITUATIONS CONFLICTUELLES

En comparant les résultats obtenus dans chaque municipalité étudiée, nous avons pu déterminer que **les enjeux de l'acceptabilité sociale comprennent notamment** :

- Les nuisances (principalement les odeurs);
- L'environnement (les risques de contamination de l'eau et du sol) et les risques pour la santé;
- Les retombées socio-économiques locales et régionales d'un projet (modèle de production) et son impact sur les autres usages du territoire (récréo-tourisme, boisés, habitations, etc.);
- Le niveau de transparence dans l'implantation des projets porcins.

Ces différents éléments représentent en fait les préoccupations, craintes et intérêts principaux des acteurs (des milieux agricole et non agricole) face au développement de la production porcine dans leur milieu. Évidemment, plus un projet est jugé négativement par rapport à l'un ou l'autre des points mentionnés ci-dessus, plus une situation conflictuelle risque d'être déclenchée lors de son implantation. **Dans une démarche visant à instaurer une cohabitation harmonieuse, il s'agit donc d'éléments-clés sur lesquels il faut réfléchir afin de dégager les solutions requises et réalisables.**

Plus spécifiquement, **au niveau des nuisances (odeurs), nous avons relevé dans les expériences vécues que c'est avant tout l'emplacement des projets porcins (bâtiment et entreposage des déjections) qui est jugé problématique.** À ce niveau, nous avons constaté chez les intervenants que les distances séparatrices que doivent respecter les établissements peuvent être jugées insuffisantes en regard de particularités locales ou de projets porcins particuliers. D'ailleurs, dans les deux municipalités de l'étude où des solutions ont été trouvées pour résoudre le conflit, une partie de la solution est passée par la relocalisation du projet à un endroit jugé moins inconfortable. Cependant, l'analyse d'autres cas problématiques amène à constater que cette solution ne peut pas être applicable partout étant donné principalement la disponibilité et le coût des terres.

Pour poursuivre notre survol des expériences d'implantation de la production porcine, il est nécessaire de souligner que si la question des odeurs laisse une certaine marge de manœuvre aux intervenants pour trouver des solutions acceptables à un conflit, la question de l'environnement, et principalement des risques de contamination de l'eau, en offrent beaucoup moins. **À vrai dire, nous avons constaté qu'en ce qui concerne la qualité de l'eau et des risques potentiels sur la santé que pourrait représenter une contamination, les compromis et les ententes sont très difficiles à obtenir.** Ceci est préoccupant puisque l'étude démontre que de plus en plus de conflits se développent autour de l'enjeu de l'impact des projets porcins sur la qualité de l'eau de surface (rivières et cours d'eau) et souterraine (nappes phréatiques et puits d'alimentation souterrains). Plus particulièrement, les citoyens semblent exiger davantage de garanties environnementales performantes, simples à comprendre et faciles d'application. Certains outils actuels, comme le plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF), a été fréquemment remis en question comme garantie environnementale offerte par un producteur,

puisque en plus de le juger trop complexe, les gens rencontrés doutent énormément du respect et du suivi accordé au PAEF par le producteur étant donnée sa nature confidentielle.

Un autre aspect important que l'on doit mettre en évidence au niveau du survol d'implantation de porcheries dans les municipalités est celui des retombées socio-économiques des projets porcins. **Nous avons observé que dans le cas où un projet porcine est soutenu par des compagnies « d'intégration » privées ou encore certaines coopératives agricoles, les citoyens ont l'impression que les retombées socio-économiques locales des projets sont beaucoup moins importantes par rapport aux impacts négatifs qu'il entraîne pour le milieu (odeurs, pressions sur l'environnement, etc.).** Ceci est particulièrement vrai lorsque la compagnie ou la coopérative projette d'établir des projets à l'extérieur de sa région ou de son pôle d'activité premier. Ces conflits prennent une ampleur particulière lorsque ce type de projet souhaite se développer dans des localités où d'autres secteurs économiques, telles les activités de récréo-tourisme, jouent un rôle important pour la vitalité du milieu. Dans ces milieux, bien souvent économiquement fragiles, non seulement un projet peut être perçu comme ayant peu de retombées locales, mais il peut également être perçu comme remettant en cause les autres secteurs de développement jugés essentiels à la survie de la localité. Dans d'autres cas, les conflits d'usages impliquent des pressions sur les boisés de fermes ou encore sur d'autres activités économiques, comme le cas du saumon dans la région de la Matapédia.

En amont des conflits de cohabitation se retrouve, bien souvent, le niveau de transparence entourant l'implantation d'un projet agricole dans une localité. **En effet, les expériences que nous avons documentées ont permis d'observer que l'hermétisme des règles de procédures administratives par lesquelles doivent passer les projets produit fréquemment une réaction négative dans la population, entraînant par le fait même de la méfiance et de l'opposition aux projets porcins.** Ces cas représentent souvent les conflits les plus aigus puisque ce manque de transparence engendre un bris de confiance entre les citoyens et leurs élus municipaux, en amenant les citoyens à craindre un conflit d'intérêt lorsque qu'un membre du conseil municipal est relié au domaine agricole. Par conséquent, avant même d'envisager les effets possibles d'un projet dans leur milieu (les odeurs, l'environnement, les retombées socio-économiques, etc.), ce manque de transparence initial place les intervenants locaux dans un climat de méfiance et de confrontation. Très peu de solutions durables ont émergé de ces situations, plongeant plutôt les municipalités dans des crises profondes.

4. PRÉSERVER UNE COHABITATION HARMONIEUSE ?

Les expériences d'implantation de la production porcine dans des communautés et l'analyse des conflits qui en ont résulté permettent d'identifier **trois pôles d'actions ayant une influence directe sur les éléments à la source des conflits** pouvant les prévenir, les atténuer ou encore les accentuer :

- 1) **La nature des projets** : c'est-à-dire notamment la taille, l'emplacement, les technologies utilisées (gestion solide ou liquide, ventilation, traitement des déjections etc.) et le type de propriété des exploitations;
- 2) **La participation publique** : c'est-à-dire tout ce qui encadre l'accès à l'information sur un projet et ses impacts potentiels sur un milieu ainsi que la forme et le niveau de

participation des intervenants (ex. séances du conseil municipal, soirées d'information, médiation, etc.);

- 3) **Les arrangements institutionnels** : c'est-à-dire l'ensemble des lois et règlements provinciaux, régionaux et locaux venant encadrer la production porcine (ex. Lois 23 et 184, REA, orientations gouvernementales, règlements de contrôle intérimaires agricoles et schémas d'aménagement).

C'est principalement en jouant sur ces trois tableaux que certaines municipalités ont pu agir afin d'atténuer les conflits vécus. Le défi que ces milieux ont su relever a été de pouvoir conjuguer les préoccupations et les attentes de leur milieu avec ces trois pôles.

En ce sens, ce n'est pas par accident que les cas où nous avons noté une résolution des conflits ou encore où il n'y avait pas de situation conflictuelle reliée à la production porcine nous ont permis de noter le rôle-clé joué par certains intervenants locaux tels des élus municipaux ou des agriculteurs en termes de leadership et d'ouverture à la discussion. **Les conflits comportent avant toute chose une dimension locale et les solutions pour favoriser une cohabitation harmonieuse doivent se trouver à cette même échelle, avec l'ensemble des intervenants impliqués.**

Bien que l'étude permette de soutenir que les moyens pour atténuer les conflits reliés à la production porcine varient selon les milieux, une structure d'intervention s'est voulue efficace dans tous les cas observés : la conciliation face au projet à l'échelle locale. Le succès de cette étape a beaucoup reposé sur le leadership et les aptitudes des élus municipaux qui sont bien souvent à l'origine de la conciliation. Cependant, comme nous l'avons constaté dans nos cas problématiques socialement inacceptés, il faut reconnaître que la conciliation ne pourra pas résoudre tous les conflits de cohabitation. Pour améliorer ses chances de réussite, un meilleur encadrement et un plus grand support devraient être apportés aux municipalités. D'ailleurs, la clé du succès pour ces localités aura été de combiner solutions techniques et approche sociale de résolution des conflits impliquant chacun des acteurs concernés.

5. En conclusion : avec le recul...

Au-delà des ces analyses et constats, nous ne pourrions compléter le survol d'expériences d'implantation de production porcine au Québec **sans insister sur leurs effets négatifs dans les milieux locaux et pour l'ensemble des intervenants qui ont vécu ces problématiques.** Ce fût sans contredit un fait marquant dans notre étude.

Les conflits qui demeurent sans solutions se concluent bien souvent devant les tribunaux, qui doivent trancher si un projet porcin peut ou non s'implanter. **Or, puisque la grande majorité des projets sont conformes aux lois et règlements provinciaux, ils s'implantent alors sans que des solutions au problème d'acceptabilité sociale soient trouvées.** Ceci n'est pas étranger à la multiplication des conflits observée au cours des dernières années. Par le fait même, nous retrouvons donc des localités formées de « gagnants » et de « perdants », ce qui n'est pas une prémisse à une cohabitation harmonieuse.

Selon les cas étudiés un conflit typique, des premières oppositions jusqu'au jugement final d'un tribunal, a une durée de vie moyenne d'environ deux ans. **Pendant deux années, les intervenants doivent agir en situation de tension et de crise locale (manifestations, menaces**

physiques, destructions de biens, démobilisation face à d'autres dossiers municipaux, etc.). Il s'ensuit une dégradation importante du climat social de la municipalité et une perte de confiance entre l'ensemble des intervenants qui dépassent le cas du dossier porcin et qui affectent toute la communauté à plus ou moins long terme. **À défaut de pouvoir résoudre tous les conflits de cohabitation, il faudrait s'assurer de mettre en place des moyens pour en diminuer les impacts dans les localités qui doivent bien souvent lutter pour leur vitalité et leur survie.**

Si tous s'entendent sur la nécessité d'améliorer la cohabitation, notre survol des expériences d'implantation de porcheries a pour avantage premier de mettre en lumière les lacunes que les acteurs locaux observent lorsqu'ils sont confrontés à de pareilles problématiques. De plus, nous croyons que des pistes de solutions qui viendront répondre aux attentes et aux préoccupations des citoyens peuvent être dégagées des situations vécues dans chacun des cas et ce, au bénéfice de tous.

ANNEXE

Liste des municipalités étudiées

#	MUNICIPALITÉ	MRC	TYPE DE CAS
---	--------------	-----	-------------

1	Saint-Isidore	Nouvelle-Beauce	Non problématique socialement accepté
2	Saint-Marcel-de-Richelieu	Maskoutains	Non problématique socialement accepté
3	Saint-Germain	Kamouraska	Problématique socialement inaccepté
4	Saint-Martin	Beauce-Sartigan	Problématique socialement inaccepté
5	Grand-Mère	Centre-de-la-Mauricie	Problématique socialement inaccepté
6	Saint-Marc-sur-le-Richelieu	Vallée-du-Richelieu	Problématique socialement inaccepté
7	Sainte-Françoise	Basques	Problématique devenu socialement accepté
8	Coteau-du-Lac	Vaudreuil-Soulanges	Problématique devenu socialement accepté