

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE MEMPHRÉMAGOG

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA
COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DE LA PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC

DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION
DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT
(BAPE)

29 AVRIL 2003

Le 3 juillet 2002, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) recevait du ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'environnement et à l'Eau, M. André Boisclair, le mandat de créer une commission et de tenir une consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec. La MRC de Memphrémagog profite de l'occasion qui lui est ainsi offerte pour faire connaître son opinion sur la question.

INTRODUCTION

La Municipalité régionale de comté de Memphrémagog, qui est constituée de 17 municipalités, est située à la limite ouest de la région administrative de l'Estrie. En 2000, on y dénombrait 234 exploitations agricoles, soit moins de 10 % du total de l'Estrie¹. Plus des deux tiers de ces entreprises sont spécialisées en production animale. La production bovine est celle qui regroupe le plus d'entreprises dans la MRC, suivie au deuxième rang par la production laitière. Quant à la production porcine, elle occupe le troisième rang des productions animales dans la MRC.

Entre 1993 et 2000, l'importance relative des entreprises porcines, en ce qui a trait au revenu agricole, a pratiquement doublé dans la MRC. La croissance de l'industrie porcine dans la MRC de Memphrémagog suit ainsi la tendance générale de l'Estrie, mais de façon plus accentuée. En effet, depuis une dizaine d'années, la part de la MRC est à la hausse par rapport à l'ensemble du cheptel porcin estrien.

Cette croissance de l'industrie porcine dans la région et son impact appréhendé sur notre milieu de vie et ses habitants, si celle-ci devait se confirmer dans les années à venir, préoccupe la municipalité régionale de comté de Memphrémagog. La MRC désire faire état, auprès de la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec, d'un certain nombre de ses préoccupations ainsi que de certaines recommandations visant à assurer le développement durable de cette production, le tout en respect des pouvoirs et responsabilités qui incombent au monde municipal.

ÉTAT DE LA SITUATION

• La croissance de la production porcine en Estrie

La région de l'Estrie connaît actuellement une augmentation du nombre et de la taille des élevages porcins. De 1994 à 2002, le cheptel porcin a pratiquement doublé en Estrie, passant de 27 000 à plus de 52 000 unités animales en huit ans seulement. Ce type d'élevage dans la région a ainsi supplanté en deuxième place l'élevage de bovins de boucherie.

¹ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction régionale de l'Estrie, Agriculture et agroalimentaire dans la MRC de Memphrémagog, septembre 2002

- La recherche de superficies d'épandage

La croissance de la production des fumiers est une conséquence directe de l'augmentation du cheptel porcin, notamment celle des fumiers liquides dont l'épandage exige de grandes superficies de terres en culture. Les nouveaux établissements optent presque toujours, en effet, pour ce type de gestion des fumiers, spécialement chez les gros producteurs. L'accès à des superficies d'épandage de plus en plus importantes est donc devenu une condition impérative au développement de l'industrie porcine.

- L'expansion géographique des élevages porcins en Estrie

Le développement de la production porcine connaît, parallèlement à sa croissance, une importante expansion géographique en Estrie. Plusieurs municipalités qui historiquement ne comptaient que peu ou pas de fermes porcines sur leur territoire ont vu s'implanter ce type d'entreprises. La croissance de l'industrie porcine prend donc la forme de plus en plus d'un déplacement des nouveaux établissements en direction de régions qui par le passé ont été peu touchées par ce type de production, en raison bien sûr de l'importance des superficies disponibles pour l'épandage des fumiers dans ces régions.

- Les municipalités en surplus

De nombreuses municipalités au Québec ne possèdent pas les superficies nécessaires pour valoriser l'ensemble des déjections animales produites sur leur territoire. Ces municipalités sont identifiées comme « zones d'activité limitée » (ZAL). Le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) interdit, jusqu'au 15 juin 2004, l'implantation de tout nouveau lieu d'élevage porcin à l'intérieur d'une municipalité désignée comme ZAL. Cette interdiction (qui ne concerne pas les établissements dont les déjections feront l'objet d'un traitement complet) ne s'appliquera que jusqu'au 15 décembre 2003 dans les municipalités qui ne sont pas désignées comme zone d'activité limitée.

- Le déplacement des établissements de production

Il est à prévoir que la levée du moratoire sur l'implantation de nouvelles porcheries entraîne le développement de cette industrie dans les régions périphériques aux zones de production actuelles. Il y a en Estrie 31 ZAL, ou municipalités en surplus, sur les 88 municipalités que compte la région. Dans la MRC de Memphrémagog, il n'y a qu'une seule ZAL, soit la municipalité de Hatley. Dans les MRC voisines de Coaticook, Brome-Missisquoi, Val-Saint-François et Haute-Yamaska, un grand nombre de municipalités sont identifiées « en surplus ». Nous croyons qu'il pourrait s'agir d'une situation favorable à une migration, dans les prochaines années, de nouveaux établissements porcins vers le territoire de la MRC de Memphrémagog.

PROBLÉMATIQUES ET RECOMMANDATIONS

- Le respect des particularités régionales

L'agriculture a de tout temps contribué à la qualité des paysages régionaux. Dans la MRC de Memphrémagog, où les espaces dégagés alternent avec des boisés pour conférer ce caractère unique au milieu régional, son action a modelé le paysage champêtre qui fait aujourd'hui la marque de ce coin de l'Estrie.

La qualité du paysage ainsi que de l'environnement constituent l'un des fondements de l'activité sociale et économique et sont, de ce fait, non seulement à l'origine de l'identité régionale, mais apparaissent également comme les conditions fondamentales de son développement dans le futur. Les grandes orientations d'aménagement contenues au schéma révisé de la MRC de Memphrémagog découlent en grande partie de ces constats.

Les MRC doivent être en mesure de préserver le milieu de vie qui les caractérise et, de ce fait, avoir la latitude nécessaire pour assurer le type de développement qu'elles préconisent, que ce soit en zone agricole ou ailleurs sur le territoire.

- Le cadre législatif

La MRC de Memphrémagog souhaiterait pouvoir orienter le développement de son agriculture en zone agricole en fonction de ses objectifs d'aménagement. Pour ce faire, elle doit disposer d'un certain nombre d'outils, notamment réglementaires. Or, le cadre législatif limite sévèrement les pouvoirs du monde municipal en zone agricole. En outre, ces pouvoirs sont encadrés de façon plutôt rigide par les orientations gouvernementales en cette matière, lesquelles laissent peu de latitude aux MRC pour contrôler le développement en zone agricole.

- Les orientations gouvernementales

Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement visent pour l'essentiel à limiter le pouvoir d'intervention des municipalités locales à l'égard de la zone agricole, notamment en matière de zonage des productions agricoles (en fonction du type d'élevages). La recherche d'équilibre entre les usages par des arbitrages judicieux, respectueux de l'intérêt supérieur de la région est absente de l'approche gouvernementale. C'est donc à la MRC que reviendra dorénavant ce pouvoir, par l'entremise de son schéma d'aménagement ou d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) dont l'entrée en vigueur est tributaire de leur conformité avec les orientations gouvernementales. Ce mécanisme permet surtout au gouvernement d'exercer un contrôle étroit sur le contenu des réglementations locales, dans la seule perspective d'assurer le respect d'une politique agricole « nationale ».

La MRC de Memphrémagog est d'avis que les MRC devraient pouvoir choisir, pour leur agriculture, le modèle de développement qui convient le mieux aux particularités de leur territoire, dans une recherche d'harmonie sociale et d'essor collectif. Les orientations gouvernementales en matière agricole ne laissent pas suffisamment de latitude aux MRC dans leur choix de développement en zone agricole.

- Le zonage de production

La MRC de Memphrémagog déplore le fait que les municipalités aient perdu leur pouvoir en matière de « zonage de production », un mécanisme réglementaire qui leur permettait d'exercer une gestion adéquate de leur territoire agricole. L'exercice de ce pouvoir, qui revient maintenant à la MRC, est encadré de telle façon par les orientations gouvernementales que sa portée est aujourd'hui très limitée. Il est déplorable, par exemple, que le zonage de production en zone agricole soit strictement limité, sur la base des orientations gouvernementales, à la périphérie des périmètres d'urbanisation et aux zones de villégiature qui, par définition gouvernementale arbitraire, sont jugées incompatibles à l'intérieur de la zone agricole permanente.

Afin de compenser pour la perte de pouvoir des municipalités locales, les MRC devraient disposer des outils nécessaires pour leur permettre de déterminer la localisation des nouvelles porcheries sur leur territoire; ceci en concertation avec le monde agricole, soit par l'entremise de leur comité consultatif agricole (CCA). Elles devraient, pour ce faire, être en mesure de recourir avec une plus grande latitude au zonage de production en zone agricole; le zonage étant reconnu depuis toujours comme l'un des outils réglementaires les plus efficaces en matière d'aménagement du territoire. Le gouvernement devrait sur ce point revoir ses orientations en éliminant, en tout premier lieu, les limitations spatiales qu'on y retrouve.

- Les distances séparatrices pour réglementer les odeurs

La production porcine, par son mode privilégié de production sur fumier liquide, est une activité agricole générant de fortes charges d'odeur. Elle présente donc des conflits potentiels entre les différents utilisateurs du territoire : producteurs, résidents permanents, villégiateurs, touristes, etc. Les orientations gouvernementales visent l'intégration rapide des nouveaux paramètres pour le calcul des distances séparatrices à l'intérieur du schéma révisé ou d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI). La directive sur les distances séparatrices doit ainsi s'implanter comme modèle unique pour la gestion des odeurs en provenance des établissements de production animale, ainsi que relativement à l'épandage des fumiers.

La MRC de Memphrémagog est d'avis que les MRC devraient pouvoir adapter les paramètres de distances séparatrices en fonction de leurs particularités régionales. L'exercice d'une réglementation à cet effet devrait toutefois être clairement limité à de nouvelles installations de production animale, sans pouvoir

être invoqué dans les cas de modification ou de rénovation de bâtiments qui n'auraient pas pour conséquence d'augmenter le nombre d'unités animales.

- La protection des boisés

Les exploitants de lieux d'élevage devront, d'ici 2010, disposer des superficies requises pour l'épandage de la totalité des déjections produites, en respect des normes de fertilisation établies. Cette obligation entraînera une demande accrue de nouvelles terres à des fins d'épandage de fumier, occasionnant une rareté des terres et une augmentation de leur prix. Pour augmenter les superficies d'épandage, plusieurs agriculteurs choisiront donc vraisemblablement, pour des raisons de rentabilité évidente, de déboiser leur propriété. Le déboisement peut alors être considéré comme un effet pervers important de la réglementation gouvernementale en matière de gestion des fumiers.

Le pouvoir des MRC en matière d'abattage d'arbres doit pouvoir s'exercer sans que les MRC désirant instaurer une telle protection en zone agricole n'aient à fournir les justifications requises par les orientations gouvernementales.

- La bande de protection riveraine

Le principal impact potentiel reconnu de la production porcine sur l'environnement est la détérioration des eaux de surface et souterraines, laquelle entraîne une accélération du processus d'eutrophisation des plans d'eau (limitant ainsi la vie aquatique), une diminution de la qualité des sources d'eau potable et la dégradation des eaux de baignade. Selon le portrait régional présenté par le ministère de l'Environnement dans le cadre des audiences, la qualité de la plupart des cours d'eau en Estrie serait dans l'ensemble satisfaisante.

Avec le nouveau règlement sur les exploitations agricoles, la distance d'épandage en bordure d'un lac ou d'un cours d'eau passe de trente (30) mètres, soit la norme qui était autrefois contenue au *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, à trois (3) mètres seulement. Cette nouvelle norme s'appuie, en quelque sorte, sur la *Politique de protection des rives, du littoral et des zones inondables*, en vertu de laquelle la bande minimale en zone agricole n'est pas de 10 ou 15 mètres (largeur habituelle de la rive), mais de trois (3) mètres seulement.

La MRC de Memphrémagog est d'avis que le gouvernement devrait permettre aux municipalités de retourner, si elles le jugent à propos, à la norme de trente (30) mètres en ce qui a trait à la bande riveraine de protection des lacs et des cours d'eau.

- Le contrôle de l'épandage en période estivale

Les municipalités pourront maintenant interdire l'épandage de déjections animales sur leur territoire pendant deux (2) jours consécutifs et jusqu'à un maximum de huit (8) jours pour l'ensemble de la période estivale.

Le nouveau pouvoir en matière de contrôle des épandages en période estivale apparaît comme beaucoup trop restreint pour contribuer de façon efficace à solutionner le problème des odeurs occasionné par les épandages en période estivale.

- La préservation des paysages

La production porcine a un impact non négligeable sur la qualité des paysages. Les établissements d'élevage porcin sont ceux présentant la plus grande taille parmi l'ensemble des productions animales et connaissent actuellement une tendance à l'accroissement. La concentration de ce type d'établissements peut ainsi engendrer une détérioration de la qualité des paysages dans certaines régions, notamment à l'intérieur de celles situées en dehors des zones d'élevages traditionnelles.

La MRC de Memphrémagog est d'avis que les municipalités devraient avoir toute la latitude nécessaire pour régir, sur leur territoire, la volumétrie des constructions et leur implantation.

- Privilégier la propriété des terres

L'accès à des superficies d'épandage de plus en plus importantes est devenu, nous l'avons vu, une condition obligatoire au développement de l'industrie porcine. L'augmentation des superficies d'épandage peut se faire par l'achat, la location, ou tout autre type d'entente visant l'utilisation de terres agricoles pour l'épandage. Le REA stipule que le producteur devra disposer de terres pour l'épandage de la totalité des fumiers produits. Dans le cas d'une location ou d'une entente d'épandage sur des terres qui ne sont pas la propriété du producteur, qu'arrivera-t-il lorsque le propriétaire voudra mettre fin à l'entente? Ne devrait-on pas privilégier la propriété des terres d'épandage?

La MRC est d'avis que le gouvernement devrait évaluer dans l'avenir l'opportunité d'exiger que le producteur agricole soit propriétaire des terres qu'il utilise à des fins d'épandage.

- Régir les lieux d'épandage

L'épandage des lisiers est une activité qu'on doit considérer comme étroitement liée à la production animale. Le recours au zonage de production devrait, à ce titre, permettre aux MRC de régir les lieux d'épandage, comme elles devraient pouvoir le faire pour les lieux d'élevage.

L'épandage des déjections animales devrait être considéré comme une activité complémentaire à la production animale. Il devrait donc être directement régi en fonction du zonage.

- Politique nationale sur l'eau

Le territoire de la MRC de Memphrémagog compte plusieurs lacs servant de réservoir d'eau potable. Or, la qualité de l'eau des écosystèmes aquatiques est directement reliée aux activités qui ont lieu dans son bassin versant. C'est pourquoi la *Politique nationale sur l'eau* prône la protection des cours d'eau par la gestion des bassins versants. C'est également dans ce contexte que les municipalités de la MRC, par l'intermédiaire du *Plan d'Action en environnement*, déploient depuis quelques années déjà des efforts considérables à la connaissance des tributaires et à l'amélioration de la qualité de l'eau sur le territoire.

La MRC recommande que le modèle de développement durable de la production porcine qui sera proposé par le BAPE s'inscrive dans le respect de la nouvelle *Politique nationale sur l'eau* et de toute réglementation connexe. Des dispositions particulières qui visent à protéger les bassins versants des réservoirs d'eau potable devront donc y être proposées et rendues obligatoires.

CONCLUSION

La croissance de l'industrie porcine se traduit, depuis quelques années, par une multiplication de nouveaux établissements de production en dehors des régions traditionnelles d'élevage. Cette tendance, qui prend son origine dans la recherche de superficies d'épandage toujours plus grandes, pourrait se voir confirmer sur le territoire de la MRC de Memphrémagog dans les prochaines années.

Devant ce phénomène, la Municipalité régionale de comté de Memphrémagog est d'avis que les MRC doivent être en mesure de préserver le milieu de vie qui les caractérise et, de ce fait, avoir la latitude nécessaire pour assurer le type de développement agricole qu'elles préconisent. Pour se faire, les orientations gouvernementales en matière agricole doivent reconnaître aux MRC leur rôle en tant qu'instances responsables de l'aménagement du territoire, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la zone agricole permanente. Les MRC devraient, notamment, disposer des outils réglementaires nécessaires qui leur permettent de déterminer la localisation des nouvelles porcheries et l'épandage des lisiers sur leur territoire.