Bureau
d'audiences
publiques sur
l'environnement

Rapport 179

Consultation publique sur le développement
durable de la production porcine au Québec
— Rapport principal

L'inscription de la production porcine dans le développement durable

Rapport d'enquête et d'audience publique

Septembre 2003

Québec

La notion d'environnement

Les commissions du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement examinent dans une perspective de développement durable les projets qui leur sont soumis en appliquant la notion d'environnement retenue par les tribunaux supérieurs, laquelle englobe les aspects biophysique, social, économique et culturel.

Remerciements

La Commission remercie les personnes et les organismes qui ont collaboré à ses travaux ainsi que le personnel du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui a assuré le soutien nécessaire à la production de ce rapport.

Édition et diffusion

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement :

Édifice Lomer-Gouin
575, rue Saint-Amable, bureau 2.10
Québec (Québec) G1R 6A6

Tél. : (418) 643-7447
1 800 463-4732 (sans frais)

Internet : www.bape.gouv.qc.ca
Courriel : communication@bape.gouv.qc.ca
Cédérom : Consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec (Rapport principal, Volume 1, Volume 2, Annexes et transcriptions des séances publiques)

La documentation relative aux travaux de la Commission est disponible au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2003
ISBN : 2-550-41399-7 (ensemble)
ISBN : 2-550-41392-X (rapport principal)

Bureau
d'audiences publiques
sur l'environnement
Québec

Québec, le 15 septembre 2003

Monsieur Thomas J. Mulcair
Ministre de l'Environnement
Édifice Marie-Guyart, 30e étage
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous transmettre le Rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement relativement à la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec.

Ce mandat d'enquête et d'audience publique, qui s'est déroulé du 15 septembre 2002 au 15 septembre 2003, était sous la présidence de madame Louise Boucher, membre permanent du Bureau, secondée par messieurs André Beauchamp, Mario Dumais et Alfred Marquis, lesquels agissaient à titre de commissaire.

La consultation publique organisée par la Commission l'a menée à sillonner le Québec, à deux reprises, dans dix-huit municipalités où plus de 9 100 personnes ont assisté à 132 séances publiques dont une soixantaine consacrées à l'audition de près de 400 mémoires. Des membres de la Commission ont également effectué trois missions à l'extérieur du Québec, au Canada, aux États-Unis et en Europe.

L'analyse de la Commission de même que ses constats, ses avis et ses recommandations sont contenus dans le rapport principal intitulé *L'inscription de la production porcine dans le développement durable* alors que le Volume 1 porte sur *L'état de la situation de la production porcine au Québec* et le Volume 2 sur *Les préoccupations et les propositions de la population au regard de la production porcine*.

À la suite de la consultation publique et au terme de son analyse et de sa réflexion, la Commission est d'avis que l'inscription de la production porcine dans le développement durable n'est pas acquise actuellement mais qu'il est possible d'y

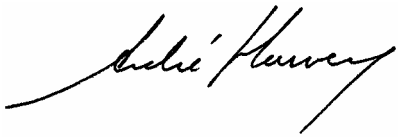
…2

Édifice Lomer-Gouin
575, rue Saint-Amable, bureau 2.10
Québec (Québec) G1R 6A6
Téléphone : (418) 643-7447
(sans frais) : 1 800 463-4732
Télécopieur : (418) 643-9474
communication@bape.gouv.qc.ca
www.bape.gouv.qc.ca

parvenir. Pour atteindre cet objectif et ainsi assurer la pérennité de ce secteur de production agricole, la Commission propose un cadre de développement durable de même que des gestes concrets qui doivent être posés à court, moyen et long terme sur les plans social, économique et écologique. À cette fin, elle formule 14 constats, 54 avis et 58 recommandations regroupés à la suite de la conclusion du rapport principal.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le président,



André Harvey

Bureau
d'audiences publiques
sur l'environnement
Québec

Québec, le 12 septembre 2003

Monsieur André Harvey
Président
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Édifice Lomer-Gouin
575 Saint-Amable, bureau 2.10
Québec (Québec) G1R 6A6

Monsieur le Président,

Au terme de la consultation publique qui a mené la Commission dans dix-huit municipalités, sollicité la participation de plus de 9 100 personnes représentant l'ensemble des acteurs interpellés par la production porcine au Québec et amené le dépôt de près de 400 mémoires, j'ai le plaisir de vous remettre le rapport d'enquête et d'audience publique sur le développement durable de la production porcine au Québec.

Quatre documents composent le Rapport de la Commission : le rapport principal, intitulé *L'inscription de la production porcine dans le développement durable*, constitue l'analyse de la Commission. Elle y présente ses constats, ses avis et ses recommandations. Le Volume 1 porte sur *L'état de la situation de la production porcine au Québec* et comprend, notamment, un examen des forces et des faiblesses des modèles actuels de production ainsi que leurs impacts sur les milieux naturel, rural, agricole et sur le secteur de la transformation. Le Volume 2 rapporte *Les préoccupations et les propositions de la population au regard de la production porcine* alors que le dernier document collige, sous forme d'annexes, tous les renseignements relatifs à la réalisation du mandat.

À la suite de la consultation publique et au terme de son analyse et de sa réflexion, la Commission constate que l'évolution de la production porcine, au cours des trois dernières décennies, a fait surgir des conflits sociaux locaux nombreux et diversifiés qui tendent à s'intensifier et à s'élargir à l'ensemble de la société québécoise. Cette

…2

Édifice Lomer-Gouin
575, rue Saint-Amable, bureau 2.10
Québec (Québec) G1R 6A6
Téléphone : (418) 643-7447
(sans frais) : 1 800 463-4732
Télécopieur : (418) 643-9474
communication@bape.gouv.qc.ca
www.bape.gouv.qc.ca

production provoque des impacts écologiques, principalement attribuables à la pollution diffuse, qui sont difficiles à mesurer mais dont l'existence est indéniable. Le secteur de la production porcine au Québec a fait preuve d'un grand dynamisme sur le plan de l'amélioration de la productivité et il a su saisir les occasions de croissance. Ces éléments ont conduit à la spécialisation des entreprises, à une diminution de leur nombre et à une augmentation significative de leur taille.

Bien que l'inscription de la production porcine dans le développement durable n'est pas acquise actuellement, la Commission est d'avis qu'il est possible d'y parvenir. Pour atteindre cet objectif et ainsi assurer la pérennité de ce secteur de production agricole, la Commission propose un cadre de développement durable, de même que des gestes concrets qui doivent être posés à court, moyen et long terme sur les plans social, économique et écologique. À cette fin, elle formule 14 constats, 54 avis et 58 recommandations, qu'elle a jugé utile de regrouper à la suite de la conclusion du rapport principal.

La Commission estime que certaines de ses recommandations nécessitent que le gouvernement s'y attarde rapidement et elle croit qu'il serait périlleux, sur le plan social, de lever le moratoire, même à l'extérieur des zones d'activités limitées, tant que des gestes concrets ne seront pas posés. Pour la Commission, il est impératif de changer le cadre de décision relatif à la production porcine pour régler les énormes tensions sévissant dans le milieu rural et ainsi éviter la crise sociale. À ce propos, la Commission recommande, notamment, deux mesures qui devraient être mises en place rapidement et qui lui apparaissent indispensables. Ainsi, dans le cas où un projet de production porcine n'est pas assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la Commission recommande que celui-ci soit soumis à un processus d'analyse des répercussions environnementales et sociales faisant appel à la participation du public. Un tel processus pourrait être appliqué à tous les projets de production porcine nécessitant l'obtention d'un certificat d'autorisation de la part du ministre de l'Environnement. La Commission recommande également de limiter aux pratiques agricoles normales, la protection contre les poursuites civiles accordée aux producteurs agricoles en ce qui concerne les odeurs, les poussières et les bruits inhérents aux activités agricoles. Par ailleurs, la Commission est d'avis que le gouvernement doit permettre à la MRC de jouer pleinement son rôle quant au développement et à la planification des activités agricoles sur son territoire.

Sur le plan économique, la Commission estime qu'une des conditions importantes du développement durable de la production porcine est la révision du programme d'Assurance-stabilisation des revenus agricoles. La Commission recommande que ce programme, basé actuellement sur le volume de production, soit remplacé par un régime de protection du revenu global des producteurs agricoles qui cible des personnes physiques qui travaillent dans une ferme familiale ou à dimension humaine.

...3

Sur le plan écologique, la pérennité du secteur exige une approche intégrée. Le respect de la capacité de support du milieu à l'échelle du bassin versant et le déploiement de solutions durables aux problèmes de surplus des fumiers et des lisiers sont essentiels. Les pratiques de ce secteur devront respecter l'équilibre entre les besoins de la production et le milieu naturel et social. Par souci d'équité, les mesures d'écoconditionnalité visant le respect des lois et des règlements en matière d'environnement devront s'appliquer rapidement afin de s'assurer que seules les entreprises agricoles conformes puissent recevoir de l'aide gouvernementale. Pour que la production porcine soit durable et s'intègre dans la société, il convient de favoriser le lien au sol sans, toutefois, que cela se fasse au détriment du maintien d'une superficie adéquate du couvert forestier à l'échelle d'un bassin versant. Le secteur de la production porcine sera durable dans la mesure où il aura la capacité de coexister avec le milieu naturel en maintenant la productivité, la diversité, la qualité et la capacité de support de ce milieu.

Je tiens à souligner, au nom des membres de la Commission, la grande collaboration de l'ensemble des participants à l'audience publique. Je désire également exprimer ma reconnaissance aux membres de l'équipe qui ont accompagné la Commission au cours de ses travaux, pour leur enthousiasme et leur empressement à servir le public.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La présidente de la Commission,

Louise Boucher

Table des matières

Rapport principal —
L'inscription de la production porcine dans le développement durable

Introduction 1

Chapitre 1 Les caractéristiques de la production porcine au Québec 5

1.1 À propos du modèle 5

1.2 Une production caractérisée par la recherche de la productivité 8

1.3 Une production axée sur les exigences des marchés 11

1.4 Une production comportant des impacts écologiques 13

1.4.1 Le défi de la pollution diffuse 14

1.5 Une production comportant des répercussions sociales 16

1.5.1 Le malaise de l'intégration et de la taille de la ferme 17

1.5.2 Le malaise social 18

1.5.3 La typologie québécoise des acteurs 20

1.5.4 L'impasse de la décision 23

1.5.5 Un conflit qui tend à s'élargir ? 25

Chapitre 2 Le cadre de développement durable de la production porcine 27

2.1 Le concept et sa portée 27

2.1.1 Une agriculture intensive ou extensive ? 29

2.1.2 La mesure du développement durable 31

2.2 Les considérations écologiques 34

2.2.1 Une approche globale 35

2.2.2 Le cadre d'analyse écologique 36

2.3 Les considérations sociales 37

2.3.1 Le processus décisionnel 38
2.3.2 Le partage des bénéfices et des inconvénients 39
2.3.3 La durabilité 40
2.3.4 La capacité d'innovation sociale 40
2.4 Les considérations économiques 41
2.5 Y a-t-il un modèle de production porcine durable ? 44

Chapitre 3 Vers une production porcine socialement acceptable 47

3.1 L'évolution du régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles applicable en zone agricole 48
3.2 La cohabitation harmonieuse et l'acceptabilité sur le plan social par l'intermédiaire de l'aménagement du territoire 54
3.2.1 La notion de conformité aux *Orientations révisées de 2001* 56
3.2.2 Viser une meilleure intégration dans le milieu rural des activités agricoles de production porcine 64
3.2.3 Améliorer l'accès à l'information et le partage des connaissances 83
3.3 La cohabitation harmonieuse et l'acceptabilité sur le plan social par la concertation des acteurs du milieu rural 89
3.3.1 Améliorer l'acceptabilité sur le plan social 89
3.3.2 Mettre en place des mécanismes de consultation de la population pour favoriser la concertation 96
3.3.3 Proposer un mécanisme de règlement des conflits 108
3.3.4 Favoriser la concertation des acteurs 110
3.3.5 Prendre en considération le bien-être animal 112
3.4 La prise en considération de la santé, une condition *sine qua non* de l'acceptabilité sur le plan social 115
3.4.1 Les observations préliminaires 115
3.4.2 Les principes de référence 118
3.4.3 L'analyse de quelques risques particuliers 120

Chapitre 4 Vers une production porcine économiquement viable 137

4.1 Maintenir la part de marché 137

4.2 Tenir compte des coûts environnementaux et de mise aux normes 141
4.3 Répondre aux exigences des consommateurs 144
4.4 Revoir le programme de stabilisation des revenus agricoles 149
4.5 Conserver le modèle de mise en marché 154
4.6 Diversifier les programmes d'aide à la relève 156
4.7 Renforcer la biosécurité et gérer les risques sur le plan économique 159

Chapitre 5 Vers une production porcine respectueuse de l'équilibre écologique 163

5.1 La gestion des fumiers et des lisiers 163
5.1.1 Viser une fertilisation équilibrée et appropriée 163
5.1.2 Améliorer la qualité des sols et respecter leur capacité de support 170
5.1.3 Privilégier les engrais organiques aux engrais minéraux 171
5.1.4 Réduire la quantité d'engrais organiques produits et en modifier la composition 172
5.1.5 Contrer le problème de surplus de phosphore 174
5.1.6 Promouvoir un secteur témoin de gestion des déjections sous forme solide 178
5.1.7 Assurer l'étanchéité des ouvrages d'entreposage 181
5.1.8 Réduire les émissions atmosphériques 182
5.1.9 Améliorer et transmettre les connaissances 184
5.2 La protection du milieu écologique 186
5.2.1 Protéger l'eau souterraine 186
5.2.2 Protéger l'eau de surface et contrôler l'érosion 191
5.2.3 Contrôler le déboisement 201
5.2.4 Appliquer l'écoconditionnalité et offrir des programmes incitatifs en agroenvironnement 204
5.2.5 Se doter d'indicateurs environnementaux pour évaluer le *Règlement sur les exploitations agricoles* 206
5.3 L'approche ferme par ferme à l'échelle du bassin versant 208

Conclusion 213

Sommaire des constats, des avis et des recommandations 217

Bibliographie 235

Liste des lois et règlements 239

Les renseignements relatifs au mandat.....241

Volume 1 —
L'état de la situation de la production porcine au Québec

Introduction 1

Chapitre 1 La filière porcine au Québec 3

1.1 Les principaux acteurs 4
1.1.1 Les producteurs 4
1.1.2 Les fournisseurs d'intrants 4
1.1.3 Le savoir et la gestion technico-économique 5
1.1.4 Le secteur de la transformation et de la distribution 6
1.1.5 Les ministères et organismes publics 6
1.2 Le survol de la production porcine 8
1.2.1 L'évolution du cheptel et de la production porcine au Québec 9
1.2.2 L'évolution du nombre et de la taille des fermes 11
1.2.3 L'évolution de la spécialisation des entreprises 12
1.2.4 L'évolution de la productivité du secteur 13
1.3 La mise en marché du porc au Québec 16
1.3.1 L'encan électronique 16
1.3.2 Le prix payé au producteur 18
1.4 Le marché du porc 20
1.4.1 Les reproducteurs et les porcelets 20
1.4.2 La viande de porc 21
1.5 La gestion des risques financiers, les mécanismes de soutien et les politiques 26
1.5.1 Les programmes de La Financière agricole du Québec 27
1.5.2 Les choix qui s'offrent au producteur pour gérer les risques économiques 30
1.5.3 Le positionnement des programmes de soutien du revenu dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce 30
1.5.4 Les autres politiques et programmes offerts aux producteurs de porcs 31
1.5.5 L'écoconditionnalité 33

1.6 La situation financière et la rentabilité des fermes....34
1.6.1. L'endettement des fermes porcines....35
1.6.2 La rentabilité des fermes porcines....37
1.7 La concentration économique des entreprises et leur structure juridique....40
1.8 La certification des entreprises de la filière porcine....43
1.8.1 La certification environnementale....43
1.8.2 L'assurance de la qualité....45
1.8.3 La certification biologique....47
1.9 L'innocuité des produits alimentaires....50
1.9.1 Le contrôle à l'échelle canadienne....51
1.9.2 Le contrôle à l'échelle québécoise....55
1.10 La traçabilité....57
1.10.1 La situation au Québec....58

Chapitre 2 Une vue d'ensemble de la ferme porcine au Québec....61

2.1 La répartition géographique des entreprises porcines....61
2.2 Les lieux d'élevage porcin....66
2.3 La gestion du troupeau....69
2.3.1 L'élevage des reproducteurs....69
2.3.2 L'élevage en production commerciale....69
2.4 Les bâtiments....70
2.4.1 L'espace alloué aux animaux....71
2.4.2 Les types de planchers....71
2.4.3 Les systèmes de nettoyage....72
2.4.4 Les types d'abreuvoirs et d'alimenteurs....73
2.4.5 Les systèmes de ventilation....73
2.4.6 La gestion des odeurs issues des bâtiments....74
2.4.7 L'âge des bâtiments....74
2.5 Le producteur....75
2.5.1 La relation entre l'âge du producteur et l'actif de l'exploitation agricole....75

2.5.2 La relève ... 76
2.6 L'alimentation du porc ... 76
2.6.1 L'amélioration de la conversion alimentaire ... 78
2.6.2 L'alimentation multiphase ... 78
2.6.3 La phytase et les acides aminés ... 80
2.6.4 Les minéraux ... 81
2.6.5 Les farines animales ... 82
2.6.6 Les organismes génétiquement modifiés ... 83
2.7 Les médicaments ... 85
2.7.1 L'encadrement légal ... 86
2.7.2 Les médicaments antimicrobiens ... 86
2.7.3 Les principaux acteurs et actions en cours ... 87
2.8 Le bien-être animal ... 88
2.8.1 L'encadrement au Canada ... 89
2.8.2 La situation réglementaire à l'étranger ... 90
2.8.3 Les exigences des détaillants alimentaires et les programmes d'étiquetage ... 91
2.8.4 Les pratiques actuelles au regard du bien-être du porc ... 91
2.9 La santé animale ... 95
2.9.1 La protection sanitaire de l'élevage ... 96
2.9.2 La surveillance des épizooties ... 99
2.10 L'élimination des carcasses d'animaux morts ... 100
2.11 La gestion des déjections de porcs ... 101
2.11.1 Les zones d'activités limitées ... 102
2.11.2 L'évaluation des charges fertilisantes des effluents d'élevage : les valeurs de référence de la période transitoire ... 103
2.11.3 Les types de gestion des déjections porcines ... 104
2.11.4 La caractérisation des déjections porcines ... 106
2.11.5 L'entreposage des déjections porcines ... 108
2.11.6 Le traitement des déjections porcines ... 110
2.11.7 L'épandage des déjections porcines ... 113
2.11.8 Les principaux acteurs ... 117

2.12 Les méthodes de culture des entreprises porcines 120
2.12.1 Les superficies cultivées au Québec 120
2.12.2 La teneur en phosphore des sols 121
2.12.3 Les superficies fertilisées et les types d'engrais utilisés....124
2.12.4 Les matières résiduelles fertilisantes....126
2.12.5 Les bonnes pratiques agroenvironnementales....127

Chapitre 3 L'encadrement juridique....133

3.1 Le régime de protection de l'environnement relatif aux activités agricoles....133
3.1.1 La *Loi sur la qualité de l'environnement* 133
3.1.2 La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement 135
3.1.3 Le *Règlement sur les exploitations agricoles* 136
3.1.4 Le *Règlement sur le captage des eaux souterraines* 144
3.2 Le régime de protection du territoire et des activités agricoles applicable en zone agricole....145
3.2.1 La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*....146
3.2.2 Le régime d'aménagement du territoire institué par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*....147
3.2.3 La conciliation des deux régimes 149
3.2.4 Le régime de protection des activités agricoles adopté en 1996 *(Loi 23)* 150
3.2.5 Les modifications apportées au régime en 2001 *(Loi 184)*....153
3.2.6 De nouveaux pouvoirs conférés aux MRC et aux municipalités locales ...161
3.3 Les politiques gouvernementales ayant une incidence sur les activités agricoles....163
3.3.1 La *Politique nationale de l'eau*....163
3.3.2 La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* 165
3.3.3 La *Politique nationale sur la ruralité* 167
3.4 D'autres lois ayant une incidence sur les productions agricoles 167
3.4.1 La *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* 167

3.4.2 La *Loi sur les producteurs agricoles* 168
3.4.3 La *Loi sur La Financière agricole du Québec* 169
3.4.4 La *Loi sur la protection sanitaire des animaux* 169
3.4.5 La *Loi sur les produits alimentaires* 170
3.5 Les lois fédérales 170

Chapitre 4 Les effets de la production porcine sur l'environnement et la société 173

4.1 Les impacts écologiques 173
4.1.1 Les impacts sur l'eau 174
4.1.2 Les impacts sur les sols 191
4.1.3 Les impacts sur l'air 195
4.1.4 Les impacts sur la faune et les habitats 199
4.2 Les impacts sociaux 204
4.2.1 Les effets sur le climat social 204
4.2.2 Les risques pour la santé des travailleurs et les risques pour la santé de la population 207
4.3 Les coûts environnementaux et sociaux 224
4.3.1 Les externalités environnementales et sociales de l'agriculture et de la production porcine 224
4.3.2 Les coûts d'assainissement agricole et de récupération des usages 226
4.4 Les coûts de mise aux normes environnementales 231
4.4.1 Les coûts liés à l'entreposage des déjections 232
4.4.2 Les coûts liés à l'épandage et à la transformation des déjections 232
4.4.3 Les coûts liés à l'élaboration des PAEF et des bilans de phosphore 233
4.4.4 Les coûts liés aux modalités d'épandage des déjections 234

Bibliographie 237

Liste des lois et règlements 243

Volume 2 —
Les préoccupations et les propositions de la population au regard de la production porcine

Introduction 1

Chapitre 1 Les préoccupations et les propositions de la population à l'échelle nationale 3

1.1 Une production porcine préservatrice du milieu écologique 3
1.1.1 L'industrialisation de la production porcine 4
1.1.2 La qualité de vie 10
1.1.3 La protection des ressources hydriques 12
1.1.4 La gestion des boisés 25
1.1.5 La préservation des bandes riveraines 32
1.2 Une production porcine techniquement appropriée 35
1.2.1 Le mode d'élevage 35
1.2.2 Les méthodes culturales 48
1.2.3 La gestion des déjections 56
1.3 Une production porcine économiquement viable 85
1.3.1 Les besoins de croissance de l'industrie porcine 85
1.3.2 Le soutien financier de l'État 95
1.3.3 Une stratégie de soutien orientée dans une perspective environnementale 105
1.4 Une agriculture socialement acceptable 111
1.4.1 Une agriculture protectrice de la santé 111
1.4.2 Une agriculture équitable 129
1.4.3 La centralisation des pouvoirs 135
1.4.4 La multifonctionnalité des milieux agricoles et ruraux 159
1.5 Conclusion 174

Chapitre 2 Les préoccupations et les propositions de la population à l'échelle régionale 177

2.1 Les régions à forte concentration de production porcine 177

2.1.1 La Chaudière-Appalaches 178

2.1.2 Le Centre-du-Québec 195

2.1.3 Lanaudière 212

2.1.4 Le secteur est de la Montérégie 228

2.2 Les régions à moyenne ou faible concentration de production porcine 243

2.2.1 Le secteur ouest de la Montérégie 244

2.2.2 L'Estrie 271

2.2.3 La Mauricie 282

2.2.4 Le Bas-Saint-Laurent 292

2.2.5 Les Laurentides et l'Outaouais 314

2.2.6 La Capitale-Nationale 330

2.2.7 Le Saguenay–Lac-Saint-Jean 341

2.2.8 L'Abitibi-Témiscamingue 358

2.2.9 La Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine 368

Liste des lois et règlements 379

Annexes —
Les annexes

Annexe 1 **Les renseignements relatifs au mandat** 5

Annexe 2 **Les personnes-ressources** 19

Annexe 3 **Les participants à la consultation publique** 33

Annexe 4 **La documentation** 73

Liste des abréviations

AAC	Agriculture et agroalimentaire Canada
AARQ	Association des aménagistes régionaux du Québec
ACIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
AGEO	Association de gestion des engrais organiques
AQINAC	Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière
ASRA	Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CCA	Comité consultatif agricole
CCP	Conseil canadien du porc
CCU	Comité consultatif d'urbanisme
CDPQ	Centre de développement du porc du Québec inc.
CMÉA	Centre multiservices d'établissement en agriculture
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRÉA	Centre régional d'établissement en agriculture
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
E. coli	*Escherichia coli*
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FADQ	La Financière agricole du Québec
FAPAQ	Société de la faune et des parcs du Québec

FPPQ	Fédération des producteurs de porcs du Québec
FQM	Fédération québécoise des municipalités
GREZOSP	Groupe de recherche en épidémiologie des zoonoses et santé publique
IDD	Indicateur de développement durable
IRDA	Institut de recherche et de développement en agroenvironnement inc.
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRS	Matériel à risque spécifié
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OAQ	Ordre des agronomes du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGF	Organisme de gestion des fumiers
OGM	Organisme génétiquement modifié
PAEF	Plan agroenvironnemental de fertilisation
PER	Pressions-État-Réponse
PIIA	Plan d'implantation et d'intégration architecturale
RCI	Règlement de contrôle intérimaire
RNCREQ	Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec
UMQ	Union des municipalités du Québec
UPA	Union des producteurs agricoles

UQCN	Union québécoise pour la conservation de la nature
ZAL	Zone d'activités limitées

Textes législatifs et réglementaires

LAU	*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*
Loi 23	*Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*
Loi 184	*Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*
LPTAA	*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*
LQE	*Loi sur la qualité de l'environnement*
RCES	*Règlement sur le captage des eaux souterraines*
REA	*Règlement sur les exploitations agricoles*
RQEP	*Règlement sur la qualité de l'eau potable*
RRPOA	*Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*

Liste des symboles

CH_4	Méthane
CO_2	Dioxyde de carbone
GES	Gaz à effet de serre
H_2S	Sulfure d'hydrogène
N_2O	Oxyde nitreux
NH_3	Ammoniac

Introduction

En juillet 2002, le ministre de l'Environnement de l'époque, M. André Boisclair, a confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) le mandat de tenir une consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec. Le mandat de la Commission d'enquête et d'audience publique formée par le président du BAPE, M. André Harvey, a débuté le 15 septembre 2002. D'une durée d'un an, il a été confié en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Le mandat consiste :

– à examiner les modèles de production présents au Québec au regard de leurs forces et faiblesses ainsi qu'au regard des impacts sur les milieux rural et agricole et sur le secteur de la transformation ;

– à établir le cadre de développement durable de la production porcine en tenant compte à la fois des aspects économiques, sociaux et environnementaux ;

– à proposer un ou des modèles de production favorisant une cohabitation harmonieuse des activités en considérant les conditions propices au développement de la production porcine dans le respect de l'environnement.

Dès le début de son mandat, la Commission a déterminé la façon dont elle allait consulter la population afin de remplir le mandat reçu du ministre. Constatant qu'il n'y avait pas d'étude dans laquelle était colligée l'information relative à la production porcine et à ses impacts, la Commission a jugé essentiel de réaliser sa consultation publique avec l'objectif de recueillir les renseignements nécessaires afin de dresser une vue d'ensemble la plus fidèle possible de cette production et de ses répercussions.

Pour ce faire, la Commission a divisé en deux étapes la partie de la consultation publique dédiée à l'information. Dans un premier temps, 20 séances thématiques ouvertes au public se sont tenues du 23 octobre au 13 novembre 2002, précédées d'une séance d'ouverture, le 22 octobre. Au cours de ces séances, la Commission a réuni une soixantaine d'experts autour de six grands thèmes dans autant de municipalités. Les thèmes abordés ont été les modèles actuels de production porcine, les impacts écologiques et les solutions techniques et technologiques, la santé, les dimensions économiques, le cadre juridique régissant les activités agricoles de même que le développement durable. Pour faciliter le repérage de l'information par les

participants, des cahiers synthèses de ces rencontres ont été produits. Dans un deuxième temps, la Commission a effectué une première tournée régionale du Québec afin de permettre aux citoyens d'adresser leurs questions à la Commission. Des personnes-ressources de différents ministères et organismes étaient présentes pour clarifier les aspects nécessitant des précisions et pour présenter, dans certains cas, des portraits régionaux des domaines sous leur compétence. Entre le 25 novembre et le 6 février 2003, 16 villes ont reçu la visite de la Commission. Quelque 6 100 personnes se sont déplacées au cours des 70 séances publiques consacrées à la partie de la consultation dédiée à l'information.

Tout au cours de l'audience publique, une quantité imposante de documents a été déposée à la demande de la Commission par les différents ministères, organismes et organisations sollicités, soit plus de 1 000 documents. Cette documentation, une centaine d'autres documents de référence consultés au cours de son mandat et les renseignements contenus dans les transcriptions des séances publiques constituent la documentation à partir de laquelle la Commission a dressé l'état de la situation de la production porcine au Québec, lequel fait l'objet du Volume 1 du Rapport de la Commission.

Réservée à l'audition des mémoires, la deuxième partie de la consultation publique a amené la Commission dans 18 municipalités situées dans des régions où la production porcine est déjà présente de même que dans celles où existe un développement potentiel. Cette deuxième tournée régionale s'est déroulée du 3 mars au 17 avril 2003. L'intérêt suscité par les enjeux soulevés par ce secteur de production au Québec est tel que quelque 380 mémoires provenant de citoyens, de producteurs, de groupes, d'associations, d'entreprises, de municipalités et d'organismes ont été déposés. Une très grande majorité de leurs auteurs ont présenté leurs opinions et suggestions devant la Commission. En effet, en tenant compte des présentations verbales sans dépôt de mémoire, c'est plus de 300 présentations que la Commission a entendues au terme desquelles elle a pu échanger avec les participants. Plus de 3 000 personnes se sont déplacées au cours des 62 séances publiques consacrées à l'audition des mémoires.

En outre, la Commission a visité cinq établissements liés à la production porcine. Elle a également accompli trois missions à l'extérieur du Québec. Ainsi, elle s'est déplacée aux États-Unis (Caroline du Nord, Iowa et Washington, D.C.), dans certaines provinces canadiennes (Ontario, Manitoba et Saskatchewan) et en Europe (Espagne, Allemagne et Danemark).

Les séances publiques de la Commission ont permis à un large public de s'informer et d'exprimer sa vision de la production porcine à court, moyen et long terme. De

plus, elles auront permis à ce public de présenter son opinion sur les impacts économiques, sociaux et environnementaux que cette production peut engendrer de même que sur ses répercussions dans les milieux rural et agricole.

Parmi ceux que la Commission a entendus au cours de l'audience publique, certains s'opposent au développement de la production porcine et souhaitent une diminution du cheptel actuel en raison des conséquences que cette production entraîne dans leur milieu de vie. À l'opposé, d'autres considèrent qu'il importe plutôt de poursuivre à un certain rythme le développement du secteur de la production porcine, afin de maintenir sa position concurrentielle à travers les marchés et d'assurer, voire augmenter, les retombées économiques qu'elle engendre. Entre ces deux pôles, de nombreux participants proposent leur vision de ce que devrait être la production porcine dans l'avenir et la manière dont elle devrait s'intégrer dans le milieu. La Commission réunit dans le Volume 2 de son Rapport, des extraits des opinions et des préoccupations des citoyens autant à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale.

À la lumière de l'état de la situation de la production porcine au Québec, tel qu'il a été présenté dans le Volume 1, et des opinions et préoccupations des citoyens rapportées dans le Volume 2, et en réponse aux trois volets du mandat confié par le ministre de l'Environnement, la Commission présente, dans son rapport principal, le fruit de sa réflexion, résultat de son analyse du secteur de la production porcine au Québec. Dégageant, dans un premier temps, les grandes caractéristiques de la production porcine au Québec, le rapport principal présente, dans un deuxième temps, ce que la Commission considère comme étant le cadre propice au développement durable de cette production. Dans un troisième temps, la Commission fait connaître les mesures qui devraient être prises pour que le secteur de la production porcine s'inscrive dans ce cadre de développement durable : sur le plan social, sur le plan économique et sur le plan écologique. À cet égard, elle constate, elle donne des avis et elle fait des recommandations.

Chapitre 1 Les caractéristiques de la production porcine au Québec

Dans le présent chapitre, la Commission décrit brièvement certaines caractéristiques de la production porcine au Québec. Il ne s'agit pas d'une description de l'état de la situation, cette description ayant fait l'objet du Volume 1. Il s'agit davantage d'un regard synthétique qui fait ressortir les traits caractéristiques de la production porcine au Québec. Le chapitre débute par certaines considérations à propos du modèle québécois de production porcine et comprend quatre autres sections : une production caractérisée par la recherche de productivité; une production axée sur les exigences du marché; une production comportant des impacts écologiques; une production comportant des répercussions sociales.

1.1 À propos du modèle

Le mandat[1] du ministre de l'Environnement demande à la Commission d' :

> […] examiner les modèles de production présents au Québec en regard de leurs forces et de leurs faiblesses ainsi que des impacts sur les milieux rural, agricole et sur le secteur de transformation. À cette fin, la commission devra plus spécifiquement proposer un ou des modèles de production favorisant une cohabitation harmonieuse des activités en considérant les conditions prospices au développement de la production porcine dans le respect de l'environnement.

Le mandat du ministre semble donner au mot « modèle » deux sens différents :

Un sens descriptif : « examiner les modèles de production présents au Québec ».

Ce sens est un des sens courants suggérés par les dictionnaires :

> Toute structure formalisée pour rendre compte d'un ensemble de phénomènes qui possèdent entre eux certaines relations.
> (*Le dictionnaire encyclopédique Larousse*, 2002)

> Catégorie, variété particulière, définie par un ensemble de caractères et à laquelle peuvent se rapporter des faits ou des objets réels.
> (*Le Petit Robert*, 2002)

1. Lettre du ministre de l'Environnement au président du BAPE, 3 juillet 2002.

Un sens normatif : « proposer un ou des modèles de production favorisant une cohabitation harmonieuse ».

Il ne s'agit plus alors d'observer et d'interpréter la réalité. Il s'agit plutôt de construire une réalité nouvelle capable de dépasser certaines des contradictions observées. En conséquence, ici c'est le sens premier et traditionnel du mot modèle qu'il convient de retenir :

> Ce qui sert ou doit servir d'objet d'imitation pour faire ou reproduire quelque chose.
> (*Le Petit Robert*, 2002)

Au sens descriptif du terme, est-il possible de cerner, avec précision, le ou les modèles québécois de production porcine ? À l'heure actuelle, la production porcine du Québec se caractérise par sa grande efficacité, sa rapidité d'adaptation, la qualité de ses produits et sa compétitivité. Il s'agit d'un modèle de production intensive et rationalisée, concurrentielle à l'échelle du marché international, faisant appel à des techniques communes largement répandues : par exemple, 98,2 % du cheptel porcin a ses déjections gérées sur forme liquide (FULI57).

Dans ce grand ensemble, trois modèles semblent varier fortement :

– selon son statut, le producteur est dit autonome ou intégré. Le producteur autonome possède, en général, l'ensemble des biens nécessaires à la production : terrain, bâtiment, équipement, animaux. Indépendant, il peut acheter ses intrants auprès des fournisseurs de son choix. Quant au producteur intégré, il possède, en général, le terrain, le bâtiment, l'équipement ; les animaux ne lui appartiennent pas puisqu'ils sont la propriété de l'intégrateur. Le producteur intégré doit acheter des biens et services offerts par l'intégrateur. En plus des animaux, l'intégrateur fournit généralement les aliments du bétail, les médicaments, les soins vétérinaires et divers services techniques d'encadrement. L'intégrateur peut être un individu, une compagnie ou une coopérative. Au Québec, 60 % de la production est assumée par les producteurs autonomes et 40 %, par les producteurs intégrés (ECON81). Même si les uns et les autres disent vouloir garder cet équilibre, beaucoup de producteurs autonomes craignent que l'intégration n'accapare une plus grande part du marché ;

– selon la relation qu'elle entretient avec le sol, la production est dite sans sol ou avec sol. Cette catégorie renvoie à la question de l'épandage des fumiers[2] ou

2. Le fumier est composé des déjections animales et de matière sèche solide carbonnée (sciures, rabotures de bois ou de paille) qui absorbe les liquides et permet d'abaisser la teneur en eau à une valeur inférieure à 85 %.

lisiers[3]. Traditionnellement, le producteur épand les fumiers ou les lisiers sur la terre qu'il cultive et dont il est le propriétaire. S'il n'a pas suffisamment de terre, il doit louer des terres ou établir une entente d'épandage avec un ou plusieurs autres propriétaires de terres en culture afin d'épandre, conformément aux normes d'épandage reconnues, les fumiers ou les lisiers produits par ses animaux. La production sans sol est celle où le producteur ne possède pas de terres pour épandre les fumiers ou les lisiers produits par ses animaux. Il dépend donc largement des contrats de location ou d'ententes d'épandage avec un ou plusieurs propriétaires de terres en culture. Un des facteurs qui a favorisé l'expansion de l'élevage sans sol, ces dernières années, est rattaché à la relève agricole. Ainsi les propriétaires d'une ferme familiale peuvent vouloir donner l'occasion à l'un de leurs enfants de s'établir. Ils lui cèdent un terrain (de 2 à 3 ha) pour la construction des bâtiments nécessaires (porcherie, silo, fosse, chemins d'accès), étant entendu par ailleurs que l'épandage sera fait sur la terre familiale. Parfois la création d'une production sans sol est simplement le résultat d'une volonté de croissance d'un producteur traditionnel qui décide d'entreprendre une nouvelle production complémentaire et qui, à cette fin, crée une nouvelle entité juridique sans sol. Il peut s'agir également d'une personne qui débute en production porcine sans avoir déjà participé à l'agriculture et sans que sa famille n'y ait participé non plus. S'il y a création d'une entité juridique distincte, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) accepte en général ce lotissement car elle juge que cela ne porte pas atteinte à la viabilité de l'activité agricole sur cette entité.

– selon la spécialisation, on distingue les naisseurs-finisseurs ou les naisseurs, les pouponnières, les finisseurs ou une combinaison de plusieurs de ces spécialités. Règle générale, les producteurs autonomes sont majoritairement naisseurs-finisseurs, alors que la production en trois unités, exigeant une planification plus rigoureuse et un centre de décision unifié, est plutôt le propre des intégrateurs.

Les trois modèles décrits (autonome/intégré, avec sol/sans sol, naisseur-finisseur/trois unités) ne sont pas exclusifs l'un par rapport à l'autre. Ils peuvent donc donner lieu à des combinaisons diverses.

La proportion 60 % - 40 % entre les producteurs autonomes et les producteurs intégrés semble fragile et une certaine tendance vers l'intégration se dessine. La production avec sol semble correspondre à une situation préférentielle pour

3. Le lisier, aussi appelé fumier liquide, est composé des déjections animales, des rejets alimentaires, des eaux résiduelles d'abreuvement et de poils ainsi que des eaux de lavage des bâtiments porcins.

l'utilisation des déjections à des fins de fertilisation, alors que le modèle sans sol est propice à favoriser la mise au point des méthodes de traitement des déjections. Enfin, la production en trois unités correspond à une rationalisation plus poussée du travail et semble être supérieure sur le plan sanitaire.

Par ailleurs, malgré toutes ces distinctions de types de modèle, il est possible de considérer la quasi-totalité de la production québécoise comme un modèle unique : production spécialisée, industrialisée, intensive, à haut rendement, axée sur la demande, ouverte au marché, notamment. Devant ce modèle, on peut signaler l'émergence de plusieurs autres modèles ou sous-modèles qui, sous différents aspects, se démarquent du courant dominant : non intensif, axé sur le marché local, avec limitation du cheptel, gestion sur fumier solide, insistance sur l'intégration à la société rurale, axé sur la multifonctionnalité, favorisant des produits du terroir et des créneaux spécialisés et pouvant même respecter le cahier de charges de la production biologique.

À cette étape-ci de sa réflexion, la Commission ne veut pas s'engager sur l'exploration du mot modèle au sens normatif du terme. Peut-il, ou doit-il y avoir un modèle de production à privilégier et à imposer, peu importe que ce modèle soit dicté par des considérations écologiques, sociales ou économiques ? La Commission constate que, sur ce point, il existe un débat. Elle oriente son rapport principal dans le sens d'établir le cadre de développement durable de la production porcine et suggère des moyens d'y parvenir afin, justement, de laisser place à l'innovation et de donner l'occasion à une diversité de modèles de se développer à l'intérieur des balises suggérées.

- **Constat 1 :** *La Commission constate que le mot modèle a deux sens : un sens descriptif et un sens normatif. Au sens descriptif, la production porcine au Québec semble correspondre à plusieurs modèles différents, selon que le producteur est autonome ou intégré, selon que la production est sans sol ou avec sol et selon la spécialisation des unités de production. Toutefois, de multiples expériences nouvelles sont en émergence.*

1.2 Une production caractérisée par la recherche de la productivité

Au cours des trente dernières années et, plus particulièrement, depuis la décennie 1990, la production porcine, au Québec mais également dans l'ensemble des pays développés, a été marquée par la rapidité et l'importance des changements technologiques introduits dans ce secteur. La nécessité de maintenir la compétitivité

des entreprises a incité ces dernières à adopter, sans délai et chaque fois qu'elles le pouvaient, les nouvelles techniques mises au point.

L'alimentation, la génétique, les techniques de reproduction, les mesures visant le maintien de la biosécurité, la conception des bâtiments et de leur équipement, la gestion des déjections et la gestion de l'entreprise sont des aspects de cette industrie qui ont été radicalement modifiés, en un temps relativement court.

L'alimentation

Pour un producteur de porcs, le coût de l'alimentation est de loin le coût le plus important. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup d'efforts aient été déployés pour diminuer ce coût à travers l'amélioration de la conversion alimentaire. À cette fin, non seulement la génétique joue un rôle, mais également l'alimentation multiphase, dans le cadre de laquelle les rations sont modifiées afin de les adapter aux besoins différenciés des animaux, suivant leur âge et leur sexe ou selon qu'il s'agit de reproducteurs ou de sujets d'abattage.

Par ailleurs, l'ajout d'acides aminés à la ration a contribué à diminuer les composés azotés excrétés et à réduire les odeurs. De même, l'ajout de la phytase dans l'alimentation des porcs a réduit les rejets de phosphore dans les déjections.

La génétique et la reproduction

Jusqu'au début des années 1980, les producteurs de porcs commerciaux s'approvisionnaient en cochettes de reproduction et en verrats presque en totalité auprès de producteurs indépendants. Par la suite, les grandes organisations, coopératives ou corporatives, ont pénétré en force dans le secteur de la génétique. Depuis, ces organisations fournissent des porcs assainis, provenant de lignées dont le rendement est meilleur et qui sont caractérisées par des sujets qui donnent des carcasses plus maigres, qui ont de meilleurs taux de conversion alimentaire, qui engraissent plus rapidement et des truies qui donnent plus de porcelets par portée et plus de portées par année.

Presque inexistante au début des années 1990, l'insémination artificielle est une pratique très utilisée à l'heure actuelle. Elle permet de diminuer radicalement le nombre de verrats gardés dans les maternités et favorise l'utilisation de la semence des géniteurs au rendement le meilleur.

Les bâtiments, l'équipement et la gestion des déjections

Au cours des années, les bâtiments et leur équipement ont été modifiés en vue d'améliorer la biosécurité au sein des élevages, de diminuer le temps de travail requis

par porc produit, d'améliorer l'air ambiant à l'intérieur et de bénéficier d'économies d'échelle.

Traditionnellement, l'élevage était caractérisé par l'introduction et par la sortie de sujets en continu. Pour des raisons de biosécurité, les bâtiments modernes sont munis de quarantaines et de salles d'acclimatation, et l'élevage se fait en bande selon la méthode dite du tout plein/tout vide. L'entrée des personnes dans la porcherie est sévèrement contrôlée et elle s'effectue à travers un sas muni d'une douche. Près des installations, les mouvements de camions et de leurs opérateurs sont soumis à des procédés visant à minimiser les risques de contamination. Évidemment, les sites de production ne sont pas tous conformes à ces caractéristiques. La vie moyenne d'un bâtiment porcin étant de l'ordre de vingt ans, ce sont, en général, les nouveaux bâtiments qui sont conçus avec l'ensemble de ces caractéristiques.

Alors qu'il y a trente ans, il était habituel de trouver des bâtiments rassemblant en une seule unité la gestation, la mise bas, la pouponnière et l'engraissement, depuis, les bâtiments se sont différenciés. De plus, ils ont évolué vers une production sur la base de trois unités, soit la maternité, la pouponnière et l'engraissement.

Les planchers surélevés, entièrement ou partiellement lattés, ont été introduits pour permettre la gestion liquide des déjections. Maintenant, les sites d'élevage sous gestion liquide sont munis à 100 % de fosses étanches situées à l'extérieur des bâtiments et quelques-unes d'entre elles sont équipées de toiture en vue de contrôler les odeurs et d'empêcher les eaux de pluie de venir augmenter le volume des déjections à gérer.

Dans la porcherie, le contrôle de l'air ambiant se fait au moyen de systèmes de chauffage et de ventilation qui s'améliorent continuellement. De plus en plus souvent, les bâtiments sont munis de systèmes d'appoint pour la production d'électricité, ceux-ci prenant la relève en cas de panne.

La gestion de l'entreprise

Dans le passé, la gestion des entreprises porcines était fondée, le plus souvent, sur l'application artisanale des savoir-faire traditionnels. La gestion actuelle, qui s'appuie sur l'utilisation de plus en plus généralisée des outils informatiques, adapte au secteur des méthodes assez semblables à celles qui sont pratiquées dans les autres secteurs de l'économie.

L'éleveur consigne par écrit les principales activités, se fixe des objectifs quantifiables, mesure les résultats obtenus, se compare afin de repérer ses forces et ses faiblesses. Les producteurs sont à l'affût des nouvelles connaissances et des

techniques de pointe. De plus, ils s'empressent de les appliquer aussi rapidement qu'ils le peuvent puisqu'elles leur offrent la possibilité de produire à moindre coût. L'une des raisons souvent invoquées pour expliquer l'importance de l'intégration dans le secteur de la production porcine est l'avantage que procure le suivi que font les intégrateurs, sur le plan de l'encadrement technique.

L'évolution des techniques de pointe et la recherche de la productivité ont conduit à une spécialisation importante des entreprises. Au Québec, on est passé de 107 053 entreprises déclarant des porcs en 1941 à 2 743 en 2001. En 1941, le cheptel porcin au Québec comptait moins de 1 M de porcs en inventaire et, en 2001, il en comptait 4,3 M. Par ailleurs, la taille des fermes porcines québécoises comptait 79,4 têtes en moyenne en 1971. En 2001, elles en comptaient 1 556.

- **Constat 2 :** *La Commission constate qu'afin d'assurer sa compétitivité, la production porcine a constamment amélioré sa productivité en adoptant les récentes innovations technologiques. Cette évolution a conduit à la spécialisation des entreprises, à une diminution importante de leur nombre et à une augmentation significative de leur taille.*

1.3 Une production axée sur les exigences des marchés

L'élevage domine au sein de l'agriculture québécoise. En 2001, les productions animales représentaient 74 % du total des recettes agricoles provenant du marché (ECON6.1, p. 21). Les entreprises porcines représentaient 7 % des entreprises agricoles et 6 % de la superficie totale de l'ensemble des entreprises agricoles. Elles généreraient 20 % de l'ensemble des revenus bruts du secteur agricole (PROD2 et PROD12.8, p. 9).

Pour le milieu agricole, la production porcine a été une occasion de croissance. Un marché nouveau s'est développé à l'interne et à l'externe. Traditionnellement, la production laitière était, et de loin, la principale production animale au Québec. Elle l'est encore, mais la production porcine s'en rapproche de plus en plus. C'est la production porcine qui, au sein des principales productions animales, a connu la plus importante croissance au cours des trente dernières années. En effet, cette croissance est de l'ordre de 325 %. Elle s'explique par la compétitivité de la viande de porc québécois dans les marchés internationaux. À l'échelle mondiale, la consommation de viande de porc est celle qui a connu la plus forte croissance au cours de cette période.

Le marché nord-américain de porcs vivants et de la viande de porc est un marché totalement ouvert. Les échanges n'y sont limités par aucun quota, aucun tarif douanier ou autres obstacles aux échanges. Ainsi, l'industrie québécoise doit concurrencer non seulement dans les marchés internationaux, mais également à l'intérieur de son propre marché domestique pour y garder sa place. C'est ce qu'a exprimé le président de la Fédération des producteurs de porcs du Québec (FPPQ) en poste au moment de la consultation, M. Clément Pouliot, lors d'une présentation à la Commission :

> Le centre de décision de Loblaws n'est pas au Lac-Saint-Jean, il est à Toronto. […] Les gens de Loblaws, c'est des volumes qu'ils négocient le moins cher possible, puis ils appellent, entre autres dans le porc, les abatteurs du Québec, ils appellent les abatteurs de l'Ontario, ils appellent les abatteurs du Manitoba, puis des États-Unis, puis ils disent, bien écoute, ça me prend telle quantité de viande pour le mois de décembre, le mois de janvier, le mois de février, quel prix tu me fais pour ça ? Ça joue au quart de cent (1/4 ¢) puis à la demi-cent (1/2 ¢) ou au kilo, la compétition est là.
> (TRAN21, p. 58)

L'exigence de prix compétitifs a cours aussi bien dans les marchés mondiaux que dans le marché domestique, comme l'exprimait M. Mario Hébert de La Coopérative fédérée de Québec:

> Pour ceux qui connaissent un peu le Japon, […] ils paient un très bon prix, ils veulent des conditions, par contre, de qualité, qui [sont] excessivement difficile[s] à rencontrer. […] en bout de ligne, les Japonais ou les consommateurs ici raisonnent tous de la même façon si vous êtes capables de rencontrer leur cahier de charge au meilleur coût, c'est ce meilleur coût-là qui va être l'enjeu.
> (TRAN13, p. 21 et 88)

Par ailleurs, l'exigence des marchés ne se limite pas à l'obtention des meilleurs prix possible. L'innocuité, la qualité, le volume, la fiabilité des livraisons, au bon moment, en font également partie. D'autres requêtes des acheteurs émergent, même dans le secteur des marchés de masse, tel le respect de certaines règles relatives au bien-être des animaux.

Les marchés porcins, tant domestiques qu'internationaux, sont également caractérisés par la fluctuation des prix. Le prix varie selon un cycle dont la durée se situe généralement entre trois ou quatre ans.

Sur le plan domestique, la demande pour la viande de porc est relativement stable. À l'échelle mondiale, elle connaît toutefois une croissance importante. En réalité, à l'heure actuelle, la production porcine est une des rares productions agricoles québécoises aptes à exercer la concurrence sur le plan international. Le test ultime

de la compétitivité d'une activité économique est sa capacité à occuper, d'une façon durable, une part de marché croissante ou, à tout le moins, stable. La production porcine québécoise a passé ce test avec succès au cours des trente dernières années.

- **Constat 3 :** *La Commission constate que la production porcine québécoise a saisi les occasions de croissance et elle a su satisfaire les exigences des consommateurs, à l'échelle domestique comme à l'échelle internationale.*

1.4 Une production comportant des impacts écologiques

Tel qu'il a été noté dans le Volume 1, l'examen des impacts écologiques de la production porcine pose un certain nombre de défis conceptuels et méthodologiques. Est-il possible d'isoler la production porcine des autres productions animales et de l'ensemble de la production agricole ?

Ainsi, pour décrire les impacts de la production porcine, il est nécessaire d'examiner la gestion des déjections et de prendre en considération les effets qu'elle entraîne en raison des cultures associées, telle celle du maïs. Il n'est pas possible non plus d'ignorer les considérations plus globales qui se rapportent à l'ensemble des pratiques culturales (drainage, rotation des cultures, travail minimal du sol, reprofilage des fossés, bandes riveraines, notamment). Comme l'indique un document du ministère de l'Environnement :

> Pour cette raison, il devient difficile d'attribuer d'emblée à la seule production porcine une détérioration spécifique d'un cours d'eau, d'une nappe d'eau souterraine ou de parcelles de sol, à moins qu'une relation de cause à effet évidente puisse établir une telle responsabilité.
> (BIO7.1)[4]

L'analyse des impacts de la production porcine est d'autant plus pertinente que bon nombre des innovations occasionnées par la production porcine intensive risquent d'influer sur les pratiques d'élevage dans d'autres secteurs, notamment dans celui de l'élevage bovin et, même, dans la totalité de la production animale.

4. Sur cette question, voir aussi l'échange de la Commission avec M. Marc Simoneau du ministère de l'Environnement, TRAN44, p. 74 à 76.

La pollution causée par les déjections animales n'est pas une nouveauté absolue. L'élevage traditionnel avait aussi ses défauts : absence de structures de confinement, proximité des tas de fumier des fossés et des cours d'eau, ruissellement fréquent, accès direct du bétail aux cours d'eau, etc. C'est un fait notoire qu'il arrivait qu'en hiver on entasse le fumier sur la glace des cours d'eau et que la débâcle emportait tout.

Au début de la période d'expansion de la production porcine, la pollution ponctuelle était la principale préoccupation. Occasionnellement, l'écoulement du lisier se faisait même directement aux cours d'eau. La première étape de l'assainissement agricole, pratiquement achevée pour la production porcine, a permis de faire des gains importants en matière de pollution ponctuelle. Un représentant du ministère de l'Environnement a montré, pour la rivière L'Achigan, la chute importante des valeurs de phosphore dans l'eau à la suite de la mise en place des structures d'entreposage étanches (M. Marc Simoneau, TRAN43, p. 16 à 19 ; Volume 1, section 4.1.1).

À cet égard, la pollution de type ponctuel a beaucoup régressé. Elle survient encore à l'occasion de déversements accidentels (débordements, fuites accidentelles, bris d'équipement) ou de gestes délinquants. Il faut maintenant s'attaquer à la pollution diffuse. La tâche est alors plus complexe et plus difficile, d'autant plus que le volume de la production porcine s'est accru rapidement et que la production s'intensifie.

1.4.1 Le défi de la pollution diffuse

La pollution diffuse est un phénomène relativement difficile à saisir. C'est le résultat de plusieurs éléments potentiellement contaminants (par exemple, l'azote, le phosphore, les métaux lourds contenus dans les lisiers), dispersés sur un grand territoire (par exemple, un bassin versant) et sur une longue durée. De plus, la pollution agricole n'est pas la seule qui est présente dans le milieu. C'est donc un effet peu perceptible ou difficilement mesurable à court terme. Pourtant, lorsque l'effet devient mesurable, le moyen pour y remédier ou la correction pourront, à leur tour, prendre beaucoup de temps et devenir très coûteux, voire impossibles. Il suffit, par exemple, de penser à la contamination d'un aquifère.

Il est clair que, depuis plusieurs années, certaines des principales pressions sur l'environnement découlant des activités agricoles, notamment de la production porcine, s'accroissent. À certains égards, la pression engendrée par la production porcine tend à dépasser la capacité de charge des écosystèmes, en raison de l'intensité des interventions, de l'extension des productions et des quantités de déjections qu'il faut gérer (DURA15, p. 3). La production porcine, telle qu'elle s'exerce

actuellement, engendre certaines pressions sur l'eau, l'air, le sol, la flore et la faune. Celles-ci ont été décrites en détail dans le Volume 1 et se résument comme suit :

– **Eau** : Lorsqu'il y a surfertilisation, les éléments nutritifs contenus dans le lisier épandu (principalement l'azote et le phosphore) et qui ne sont pas assimilés par les plantes peuvent être acheminés vers les eaux de surface et souterraines. Le ruissellement de l'eau sur ces sols occasionne de l'érosion hydrique et l'entraînement, vers les cours d'eau, de particules de sols sur lesquelles peuvent être adsorbés des nutriments et des pesticides. L'enrichissement des plans d'eau en éléments nutritifs peut causer leur eutrophisation et une prolifération d'algues bleu-vert (cyanobactéries) toxiques. L'eau souterraine peut être contaminée par des nitrates. Des microorganismes, des métaux lourds et des résidus d'antibiotiques peuvent également se retrouver dans l'eau.

– **Sol** : Certaines pratiques culturales entraînent une détérioration de la structure des sols, une diminution de la matière organique présente, un accroissement des teneurs du sol en éléments potentiellement nocifs tels le cuivre et le zinc, ainsi que de l'érosion hydrique et éolienne.

– **Air** : Les émissions atmosphériques provenant des bâtiments d'élevage, des structures d'entreposage et de l'épandage des lisiers et des fumiers peuvent prendre la forme de gaz à effet de serre dont le méthane (CH_4), l'oxyde nitreux (N_2O) et le dioxyde de carbone (CO_2); d'ammoniac (NH_3) contribuant aux pluies acides ; et de gaz toxiques tel le sulfure d'hydrogène (H_2S).

– **Flore et faune** : Par les pressions qu'elle exerce sur l'eau, l'air et les sols, la production porcine occasionne des impacts sur la flore et la faune, ce qui peut engendrer un appauvrissement de la biodiversité naturelle. L'accélération du déboisement en milieu agricole, afin d'épandre le lisier ou pour d'autres fins, réduit l'habitat, déjà restreint, de plusieurs espèces animales et végétales. La détérioration de la qualité de l'eau a aussi des répercussions sur le milieu aquatique.

♦ **Constat 4 :** *La Commission constate que la production porcine provoque des impacts écologiques, principalement attribuables à la pollution diffuse, qui sont difficiles à mesurer mais dont l'existence est indéniable.*

1.5 Une production comportant des répercussions sociales

S'il y a eu une consultation publique, c'est qu'il y avait, à la base, une croissance rapide de la production porcine et une immense controverse sociale autour de cette production. Cette controverse s'est traduite par de nombreux conflits. La FPPQ a dénombré 90 cas de conflits survenus entre janvier 2000 et mars 2003 (DURA42). Lors de l'audience publique, la Commission a eu l'occasion de constater de nombreux cas de conflits. Par exemple, citons les conflits présents dans les municipalités de Saint-Honoré-de-Chicoutimi (MEMO130), de Saint-Valérien (MEMO72) et de Saint-Bernard-de-Lacolle (MEMO96).

Le débat autour de la production porcine au Québec n'est pas unique. Ailleurs au Canada, au Danemark, en Allemagne, en France (Bretagne), aux Pays-Bas et aux États-Unis, des débats semblables ont lieu et portent sur les mêmes questions : pollution de l'eau, odeurs et nuisances, intégration à la ruralité, risque sanitaire, bien-être animal, processus de prise de décision, responsabilité des élus locaux, notamment. Il ne faut donc pas se surprendre du fait que les débats européens sur la ruralité et sur l'éthique animale refluent sur les débats ici, tout comme, en retour, le présent Rapport alimentera des débats ailleurs.

L'ensemble des changements technologiques qu'a connus le milieu rural québécois a provoqué des transformations structurelles majeures, tant en ce qui concerne l'entreprise elle-même, notamment par la spécialisation des productions, qu'en ce qui a trait à l'organisation sociale. La représentativité du secteur proprement agricole dans le milieu rural tend donc à s'amenuiser, ce qui pose de nouveaux problèmes de cohabitation entre les producteurs agricoles et les autres citoyens du milieu rural (DURA19).

Malgré les controverses, la contribution de la production porcine à l'économie des régions et à la création d'emplois est importante et significative. Toutefois, la transformation même du milieu agricole par l'irruption d'un secteur porcin autonome imposant et innovateur, la modification du paysage rural, l'importance des nuisances associées à ce type de production et toute une série de répercussions techniques, économiques, sociales et politiques font émerger une crise importante.

Dans le contexte global de l'agriculture québécoise, le secteur porcin a manifesté un dynamisme exceptionnel et il a joué le rôle d'accélérateur dans les transformations du milieu. Cela ne s'est pas fait sans malaises toutefois.

1.5.1 Le malaise de l'intégration et de la taille de la ferme

Un grand nombre de participants à l'audience publique, dont de nombreux représentants de l'Union des producteurs agricoles (UPA), signalent que les avantages socio-économiques de la production porcine seraient moindres dans le cas des producteurs agissant sous intégration. Parfois le producteur ne réside pas dans le milieu. La majorité de ses achats se fait de façon centralisée, de telle sorte que sa contribution à l'économie locale est moindre. Bref, une partie de la filière porcine provoque une réorganisation des structures fonctionnelles du milieu agricole (et, par voie de conséquence, rural) de même qu'une participation moins grande des producteurs dans leur milieu. Plus la taille des entreprises augmente et plus l'intégration s'accroît, moins la participation sociale serait importante. Dans une recherche de maîtrise à l'Université Laval, M. Denis Boutin a étudié cette question, dénommée « hypothèse Goldschmidt ». M. Boutin arrive à deux conclusions principales : « D'abord, l'intensité des liens économiques avec le milieu local semble être plus une caractéristique des petites et moyennes entreprises que des plus grandes ». Par ailleurs « la dimension des fermes n'apparaît pas influencer le niveau de participation dans les organisations locales, sauf dans le cas d'une spécialisation dans la production porcine » (DURA8, p. 99 et 100). Bref, les petites et moyennes entreprises contribuent davantage à l'économie locale. La spécialisation de l'entreprise ne favorise pas la participation aux organisations locales.

Le milieu agricole manifeste d'ailleurs une résistance explicite à l'égard du phénomène de l'intégration, même si bon nombre d'intégrés sont venus témoigner des bénéfices qu'ils tirent de leur expérience. Les producteurs ne parlent plus de ferme familiale, mais de ferme à dimension humaine, qui emploie au maximum quatre personnes à plein temps. Par ailleurs, dans les mémoires issus du milieu agricole, l'insistance porte sur le maintien d'un droit à l'accroissement.

> Les objectifs poursuivis par ces entreprises sont de : couvrir les coûts de production en allant chercher le maximum de leurs revenus dans le marché, avoir des revenus stables pour se développer, compter sur des revenus permettant à la famille de vivre de l'agriculture et demeurer autonome dans une relation d'affaires avec des partenaires.
> (Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe, MEMO50, p. 9)

À l'opposé, l'Union paysanne maintient le cap sur une entreprise nettement plus modeste. Dans l'esprit de l'UPA, le producteur agricole est un véritable professionnel qui vit de son métier de façon quasi exclusive. Pour l'Union paysanne, il ne semble pas que le producteur vive exclusivement, ou principalement, de sa profession de producteur agricole. Il peut exercer d'autres métiers et avoir d'autres sources de revenus. Cette dimension du problème a été peu étudiée au cours de l'audience

publique et demanderait des recherches approfondies sur les conditions de survie d'un « modèle » proprement paysan.

Il faut comprendre que le nouveau modèle de ferme à dimension humaine provoqué par les transformations technologiques et mis de l'avant par l'UPA (MEMO295, p. 28 à 31), est évolutif et suppose un accroissement considérable de la taille des fermes (passer de ± 1,5 à ± 4 personnes à plein temps) ou une intensification importante de la production. Cet ordre de grandeur permet la diversification des fonctions, un nombre d'heures de travail raisonnable, des congés de fin de semaine, des vacances annuelles et une meilleure disponibilité pour assumer des tâches administratives plus lourdes et plus diversifiées. Dans les années à venir, on pourrait donc s'attendre à une concentration accrue et à une diminution du nombre de fermes, ce qui affaiblirait encore davantage le milieu social en creusant le fossé entre le monde agricole et le monde rural. Si, par ailleurs, le processus d'intégration s'accentue, ce qui est vraisemblable si rien n'est fait pour contrer l'intégration, l'impact social de la production porcine ira également en grandissant. L'effet d'entraînement pourra aussi se faire sentir dans les autres productions car la production porcine agit comme un moteur de changement.

On se rappellera, par ailleurs, que le passage de la norme azote à la norme phosphore demande de plus grandes superficies d'épandage, alors que nombre de fermes sont déjà en déficit sur ce point. Selon plusieurs, ce stress contribue à la hausse de la valeur des terres et accentue encore le phénomène de concentration.

1.5.2 Le malaise social

Dans les années 80, le conflit social émerge. L'intensification et la spécialisation de la production porcine rendent cette dernière moins familière au milieu. L'élevage sur litière avec épandage au champ associé à des odeurs familières (mais non sans odeur) cède la place à un élevage sur lisier. Très vite le ministère de l'Environnement demande la construction de structures d'entreposage des déjections pour contrer la pollution ponctuelle. Le paysage rural s'en trouve modifié. La taille de la porcherie change et les odeurs émanant des bâtiments d'élevage augmentent. L'épandage du lisier diffuse, dans le milieu, de très fortes odeurs, plus vives et moins familières que les odeurs habituelles. Les populations avoisinantes disent ressentir de vives nuisances. Comme le phénomène de l'intégration s'accentue, et comme l'intégrateur n'est pas quelqu'un du milieu, la situation devient propice à l'explosion d'un conflit social. Dans une communauté donnée, un grand nombre de personnes ont l'impression de subir, contre leur gré et sans être associées directement aux bénéfices, des odeurs venant de quelques producteurs dont les techniques de production sont une innovation. La protestation des personnes qui se sentent lésées

s'organise : plaintes, doléances, appel à l'opinion publique, démarches de recours auprès des autorités en cause sur le plan local (municipalités, MRC) et à l'échelle provinciale (ministère de l'Environnement et ministère de la Santé et des Services sociaux). Le milieu se solidarise donc contre la production porcine. À l'opposé, les producteurs de porcs s'organisent, eux aussi, pour se défendre et mobilisent l'UPA. Le conflit devient vite politique.

À partir des éléments sous-jacents au malaise social, il est possible de distinguer les points suivants :

– l'odeur elle-même est vive et distincte, différente des odeurs familières du milieu rural. Durant les années 80, lors des épandages, cette odeur était grossière et persistante. Même si, aujourd'hui, les techniques d'épandage sont plus raffinées et même s'il existe des mesures d'atténuation (enfouissement du lisier, toiture sur les fosses, haies brise-vent, etc.), l'expérience négative s'inscrit dans la culture locale et se transmet comme une évidence : le lisier de porc est intolérable. La présence de l'odeur amène une perturbation de la vie quotidienne : fenêtres closes, impossibilité d'étendre le linge à l'extérieur ou de s'asseoir sur le patio, etc. Ces contraintes sont perçues comme une atteinte à la zone de confort et à la qualité de la vie. Le domicile ayant moins d'agrément, on s'interrogera sur sa valeur marchande et sur la dépréciation possible de la propriété ;

– par ailleurs, l'élevage sur lisier tend à s'implanter dans d'autres productions, notamment dans l'élevage bovin. Ainsi les nuisances associées au porc risquent de se répandre et de propager le conflit à tout le milieu social. Parfois, les gens confondent un épandage de lisier de bovin avec un épandage de lisier de porc. Demain, c'est tout le milieu agricole qui risque d'être en crise ;

– désormais, le producteur de porc ne sera plus perçu comme un voisin, mais plutôt comme un intrus. C'est un spécialiste qui utilise des techniques nouvelles. Derrière lui, se dresse la figure de l'intégrateur. Les résidants se sentent alors envahis par autrui. D'où un sentiment d'aliénation qui peut se manifester par un certain nombre de malaises physiques tels que le stress, l'anxiété, la colère, les maux de tête, les migraines, la dépression, etc. Il est intéressant de noter que le milieu agricole entretient une partie de ce discours à l'inverse : les résidants sont d'anciens citadins venus vivre à la campagne et veulent entraver des activités légitimes et traditionnelles. Les producteurs porcins et leurs familles se sentent accusés et rejetés. Eux aussi vivent un stress indéniable ;

– l'inquiétude sur la santé s'accentue. Les personnes plus à risque (asthmatiques, personnes âgées, enfants, femmes enceintes) font l'objet d'un souci nouveau. Le doute se crée sur de potentiels risques pour la santé ;

– l'inquiétude s'accentue également sur les risques de pollution du milieu écologique : l'eau souterraine, l'eau de surface, la protection des rives, la déforestation, etc. ;

– les préoccupations au regard du bien-être animal s'accroissent : les gens s'interrogent sur la manière dont les porcs et autres animaux sont traités dans les élevages intensifs. De plus en plus, ils contestent certaines pratiques qui pourraient être néfastes pour leur bien-être ;

– à mesure que le conflit se propage, il se politise également. Des groupes structurés se créent, cherchant à attirer l'attention des médias sur la cause qu'ils défendent. Interpellés, les élus municipaux alertent, à leur tour, leurs organisations, les députés et les autorités des partis politiques.

Depuis vingt ans, le conflit ne s'est jamais dénoué. Au contraire, il s'est structuré et approfondi, chaque clan peaufinant son argumentation. Il y a eu un certain nombre d'efforts de concertation, mais il n'y a pas eu de vraies passerelles, ni de dialogues fructueux permettant d'élaborer ensemble des solutions satisfaisantes.

1.5.3 La typologie québécoise des acteurs

Pour comprendre un conflit, il est important de déterminer quels en sont les acteurs et de saisir l'essentiel de leur point de vue sur le conflit. Cela permet de repérer ensuite les enjeux et d'esquisser les pistes de solution. En simplifiant beaucoup, il est possible de répartir les acteurs en quatre groupes : les résidants, les producteurs, les élus municipaux et les acteurs institutionnels.

Les résidants

Il n'est pas exagéré de parler de la révolte des résidants. Le premier déclencheur du conflit, c'est l'odeur : le citoyen se sent envahi par autrui, perturbé dans sa qualité de vie, dans sa zone de confort. Certaines de ses activités coutumières sont entravées. Le stress augmente avec ses conséquences psychosociales : inquiétude à l'égard de la santé et sur la valeur de la maison, sentiment d'aliénation.

Progressivement, l'analyse des résidants et des opposants s'élargit pour atteindre les questions liées à l'eau : eau des puits, eau potable des réseaux publics, eau des rivières, eaux souterraines. Les pratiques d'épandage sont mises en cause, puis les cultures associées à la production porcine (maïs, soya). L'analyse écologique se poursuit et la production porcine devient le symbole de ce qu'il ne faut pas faire.

Le débat se déplace alors sur l'avenir du monde rural lui-même, sur les tensions entre l'agriculture et la ruralité et sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Comme les transformations du milieu agricole traditionnel ont été fortement soutenues par les gouvernements successifs, la critique prône un retour aux pouvoirs locaux, une mise à distance à l'égard de la mondialisation et de l'ouverture des marchés, une préférence pour une économie de proximité. Non seulement c'est tout le modèle de la société rurale qui est mis en cause, mais aussi celui de la société globale. L'Union paysanne, la Coalition citoyenne santé et environnement et les groupes écologistes sont les principaux protagonistes de ces orientations. Les suggestions varient mais, en général, elles contiennent : le passage de la gestion liquide (lisier) vers la gestion solide (litière et fumier), la désintensification de la production, l'adoption d'une norme d'une unité animale à l'hectare, l'arrêt des exportations, des mesures de bien-être animal, l'instauration de la démocratie locale et de référendums décisionnels, l'inscription dans la ruralité.

Les producteurs

Les producteurs de porcs et, derrière eux souvent, les producteurs agricoles en général, sont désarçonnés par l'intensité des critiques qui leurs sont adressées. Ils se sentent mis au ban de la société, injustement. Ils sont pourtant fiers de la mission que leur a confiée le gouvernement de « nourrir le Québec ». Ils font valoir les progrès accomplis en génétique et dans la conduite des troupeaux. Collectivement, ils ont produit un « Portrait agroenvironnemental » et un Plan agroenvironnemental. Ils insistent sur les investissements consentis jusqu'à maintenant, mais ils estiment que la protection de l'environnement n'est pas de leur seule responsabilité. Ils se plaignent de leur situation financière et demandent un soutien accru de l'État. Les producteurs autonomes dénoncent les intégrateurs. En ce qui concerne le procès que leur intentent leurs opposants, leur argumentation pourrait se résumer ainsi : la situation dénoncée n'a plus cours, beaucoup d'améliorations ayant été apportées ; les odeurs font partie des nuisances courantes ; ceux qui se plaignent sont souvent de faux ruraux qui connaissent mal la réalité actuelle ; le temps est venu de dialoguer et de collaborer ; il ne faut pas changer le processus de décision ; il est nécessaire de rester concurrentiels et d'assurer la qualité et l'innocuité du produit.

Derrière les individus, dont le témoignage est parfois pathétique, il y a les organisations : l'UPA et la FPPQ ainsi que les syndicats locaux de ces deux organisations. L'argumentation est très variée et les revendications principales s'articulent autour des points suivants : maintien du processus actuel de prise de décision, levée du moratoire, maintien du droit de produire, droit à l'accroissement pour les producteurs en place, aide accrue de la part de l'État. La FPPQ propose les quatre chantiers suivants pour la mise en place d'une production socialement responsable (MEMO305, p. 42 et 43) :

– une étape 2 au Plan agroenvironnemental pour la période s'échelonnant de 2004 à 2010 ;

– une planification concrète du développement avec les autorités gouvernementales et le monde municipal ;

– la mise en valeur des fertilisants biosolides (issus des processus de traitement des lisiers) ;

– un nouveau pacte d'acceptabilité sur le plan social nécessitant une campagne d'information, un programme d'assainissement agricole subventionné, des actions entreprises par les producteurs pour favoriser la cohabitation.

Les élus municipaux

C'est sur le terrain, à l'échelle locale que les tensions et les conflits s'expriment au grand jour. Mécontents face à un projet d'établissement d'une porcherie, les citoyens s'adressent spontanément à leurs élus municipaux pour leur demander de les « protéger » et de les « défendre », surtout si le véritable initiateur du projet est un intégrateur, extérieur à la communauté.

Toutefois, le pouvoir des élus municipaux se limite, dans bien des cas, à la délivrance d'un certificat de conformité du projet à la réglementation municipale et à la délivrance d'un permis de construction. Leur capacité de contrôler les usages en zone agricole est limitée par le régime de protection du territoire et des activités agricoles, celui-ci donnant une nette priorité aux activités agricoles en territoire agricole.

En pratique, les élus municipaux, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle régionale, ont une autorité limitée sur l'accroissement de la production porcine sur le territoire de leur municipalité. Malgré le fait, c'est à eux que les citoyens s'adressent et demandent des comptes.

Les autres acteurs institutionnels

Les autres acteurs institutionnels sont nombreux : le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM)[5], le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les Régies régionales de la santé et des services

5. Il s'agit, au moment de la publication du Rapport, du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir. Sauf exception, pour éviter toute ambiguïté, l'expression ministère des Affaires municipales sera cependant utilisée dans le présent rapport.

sociaux, le ministère des Ressources naturelles (MRN)[6], le ministère des Régions[7], la CPTAQ, La Financière agricole du Québec (FADQ), notamment. Chacun semble se confiner dans ses responsabilités institutionnelles et le manque de concertation est patent. L'information ne circule pas bien entre eux. Ainsi, certains ministères et organismes font appel à la confidentialité pour refuser, à d'autres ministères, l'information nécessaire à la planification raisonnée de l'utilisation du territoire. Ils se contentent de fournir de l'information agrégée qui ne permet pas d'analyser en profondeur. Les ministères et institutions semblent reproduire entre eux le conflit qui émerge au sein de la société.

En presque vingt ans de conflit, les acteurs institutionnels n'ont pas réussi à dénouer la crise. Peut-être même l'ont-ils exacerbée sans parvenir à établir entre eux une dynamique de débat raisonné qui aurait pu favoriser l'émergence de solutions.

1.5.4 L'impasse de la décision

C'est par le moyen de l'environnement que s'exerce un certain contrôle social de la production porcine. Dans son évolution, la société québécoise a d'abord été rurale. Toutefois, le Québec est devenu une société urbaine et la ville a eu tendance à transformer le territoire agricole en territoire urbain. D'où la *Loi sur la protection du territoire agricole*, adoptée en 1978, qui visait à confirmer l'intégrité du territoire agricole et à le protéger contre l'expansion urbaine. Assurer la pérennité du territoire agricole, c'est manifestement une priorité de l'État québécois. Toutefois, cette garantie ne détermine aucunement le type de culture ou d'élevage à mettre en œuvre. La protection du territoire agricole n'a de portée ni sur la nature, ni sur les modalités de la production porcine.

La production agricole étant à risque pour l'environnement, c'est à ce titre que l'État l'encadre. De cette manière, si un projet de production animale est de grande envergure (plus de 1 000 UA sous fumier solide, plus de 600 sous lisier) et s'il répond à d'autres critères (distance entre les bâtiments et propriété des bâtiments, notamment), il est soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (*LQE*), laquelle oblige à poser un regard d'ensemble sur le projet (justification, solutions de rechange, sélection d'une option, mesures d'atténuation, etc.). Ainsi, il peut donner lieu à une

6. Il s'agit, au moment de la publication du Rapport, du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs. Pour éviter toute ambiguïté, l'expression ministère des Ressources naturelles (MRN) sera cependant utilisée dans le présent rapport.

7. Il s'agit, au moment de la publication du Rapport, du ministère du Développement économique et régional. Pour éviter toute ambiguïté, l'expression ministère des Régions sera cependant utilisée dans le présent rapport.

audience publique et mener à une décision gouvernementale. En deçà de cette taille, un projet est simplement soumis au respect des normes réglementaires, principalement celles du *REA*. Or, ce règlement n'aborde pas l'ensemble des questions sociales que soulève la production porcine, comme la problématique liée aux odeurs. À l'origine, les odeurs étaient considérées comme un polluant. Avec les années, les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles ont été considérées comme des inconvénients et leur gestion a été confiée aux instances municipales, alors que le ministère de l'Environnement s'est concentré sur la question des déjections et de la fertilisation.

Dans la longue saga de l'évolution de la réglementation et des responsabilités confiées aux autorités municipales, les citoyens ont eu l'impression, à l'intérieur même de leur communauté, d'être constamment écartés des décisions qui ont rapport à leur propre cadre de vie, parce que leurs préoccupations essentielles sur leur zone de confort, sur leur bien-être, sur la santé, sur le tissu social de leur milieu ne sont pas prises en considération. Ils ont le sentiment que tout se passe entre le gouvernement du Québec et les représentants des producteurs de porcs et des producteurs agricoles (FPPQ et UPA). D'où les tensions entre les agriculteurs et les autres citoyens du monde rural. Même le ministère de l'Environnement ne parvient pas à gérer correctement son propre règlement (les doléances sur le point ont été nombreuses et constantes). Les résidants du milieu rural ont donc cherché refuge auprès des autorités municipales pour que celles-ci adoptent des règlements visant à limiter ou à contraindre la production porcine, obtenant ainsi, par des moyens détournés, ce que l'encadrement juridique ne permettait pas directement. Il s'en est suivi des procès et de nombreux conflits juridiques. Le gouvernement a statué pour limiter le pouvoir d'intervention des autorités municipales, notamment en ce qui a trait à la gestion des odeurs définies comme des nuisances et pour encadrer l'exercice des compétences des autorités municipales par des orientations gouvernementales spécifiques à la zone agricole.

Il n'est pas exagéré de dire que, depuis les dix dernières années, on n'a pas trouvé de *modus vivendi* pour réconcilier la production porcine avec les attentes des populations touchées par la question. On a fait valoir que la paix régnait en certains endroits et que la résistance la plus vive émergeait là où il n'y avait pas encore de production porcine. On a signalé également que certains conflits locaux pouvaient être la résurgence d'anciennes querelles ancestrales. Bien qu'elles soient pertinentes, ces observations ne suffisent pas à expliquer l'ampleur de la crise. Nous assistons à une véritable lutte de pouvoir entre des producteurs agricoles, des résidants du milieu rural et des élus municipaux désireux d'intervenir sans, par ailleurs, disposer de l'autorité pour le faire. La situation semble bloquée. Il y a déséquilibre de pouvoir et inadéquation des processus de décision.

1.5.5 Un conflit qui tend à s'élargir ?

Le conflit à propos du porc déborde maintenant le cadre d'un conflit agricole, ou même d'un conflit entre les agriculteurs et les autres citoyens du milieu rural. Il tend à devenir un conflit au sein de la société québécoise dans son ensemble, entre l'ouverture ou non à la modernité et à ses techniques, entre la mondialisation ou un retour au local et au régional, entre le naturel et le technique, entre l'animal et l'être humain. Par exemple, les producteurs de porc assaini vantent la qualité sanitaire du produit, alors que d'autres participants à l'audience publique proclament que seul le porc élevé sans contrainte, sur litière, avec accès à l'extérieur, est sain parce qu'il est plus naturel. Plusieurs mémoires rappellent les exigences de l'éthique à l'égard des animaux et certains affirment que seul le végétarisme est digne de l'être humain. Le film *Bacon* a donné au débat sur le porc une dimension mythique. Pour le cinéaste Hugo Latulippe :

> Le porc n'était au fond qu'un excellent prétexte. Une métaphore claire pour enclencher une réflexion sur le rapport que les humains entretiennent (ou n'entretiennent plus) avec le vivant, la nature et leur nature. L'industrie porcine m'est apparue comme un bon moyen documentaire de mesurer l'ampleur et l'étendue des sinistres écologiques, politiques, culturels et sociaux qui ont cours en ce pays où l'on rêve plus que jamais comme des Américains.
> (MEMO44, p. 5)

Dans notre culture, le porc est un animal hautement symbolique, très proche de l'humanité (nu, monogastrique, humanophile). Interdit de nourriture chez les Juifs et les Musulmans (pour des raisons religieuses mais aussi sanitaires), hautement apprécié au contraire chez nous comme en Orient, le porc suscite l'ambivalence des sentiments et des attitudes à son égard.

Ces dimensions symboliques, éthiques et philosophiques sont constamment présentes dans le débat. Il est important de le signaler. Par contre, une Commission comme la nôtre ne peut pas s'en tenir à ce degré de globalité. Elle doit donc proposer, dans le concret des choses, des pistes qui, tout en respectant les convictions de chacun, permettent à l'État de prendre des décisions précises. Comment assurer l'harmonisation des convictions, des objectifs et des acteurs ? C'est le défi de l'inscription de la production porcine dans le développement durable.

- **Constat 5 :** *La Commission constate que l'évolution de la production porcine, au cours des trois dernières décennies, a fait surgir des conflits sociaux locaux nombreux et diversifiés qui tendent à s'intensifier et à s'élargir à l'ensemble de la société québécoise.*

Chapitre 2 Le cadre de développement durable de la production porcine

Dans le présent chapitre, la Commission établit le cadre de développement durable qu'elle entend utiliser pour analyser la production porcine québécoise. Ici, il s'agit moins de porter un jugement définitif sur la production porcine telle qu'elle se pratique, que de comprendre les exigences qui s'imposent à elle pour son inscription dans le développement durable. Ainsi, le cadre de développement durable élaboré par la Commission servira de fondement aux trois autres sections du rapport qui suggèrent diverses mesures de correction à apporter à la gestion en cours. Le présent chapitre comprend cinq sections : le concept et sa portée, les considérations écologiques, les considérations sociales, les considérations économiques et la réponse à la question suivante : y a-t-il un modèle de production porcine durable ?

2.1 Le concept et sa portée

Le mandat du ministre de l'Environnement est explicite : « La Commission devra établir le cadre de développement durable de la production porcine »[8]. Dans le déroulement de l'audience publique, deux définitions ont été utilisées.

Le concept de développement durable tel que l'a défini la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) :

> Le développement soutenable[9] est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.
> (CMED, 1988, p. 51)

Le concept de développement durable de l'agriculture selon l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation :

> Le développement durable est la gestion et la conservation de la base de ressources naturelles, et l'orientation des changements technologiques et institutionnels de façon à atteindre et continuer à satisfaire les besoins de l'homme au profit des générations présentes et futures. Un développement

8. Lettre du ministre de l'Environnement au président du BAPE, 3 juillet 2002.

9. On dit maintenant durable.

> durable (dans les secteurs de l'agriculture, des forêts et des pêches) permet de conserver la terre, l'eau, les ressources génétiques végétales et animales, est respecteux de l'environnement, techniquement convenable, économiquement viable et socialement acceptable[10].

En plus de ces deux définitions, il est utile de rappeler qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) propose le concept d'agriculture durable :

> L'agriculture durable assure la disponibilité des ressources naturelles, préserve la qualité des sols, de l'eau et de l'air, protège la biodiversité, concourt au bien-être économique et social de tous les Canadiens, garantit un approvisionnement en produits agricoles sains et de première qualité, et protège le gagne-pain et le bien-être des travailleurs agricoles et agroalimentaires et de leurs familles.
> (DURA6, p. iii)

Dans la dernière définition, on remarquera l'insistance sur la dimension écologique et sur la dimension économique, alors que l'aspect social est à peine évoqué. Les discussions qui ont cours au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) font apparaître la très grande diversité des histoires de l'agriculture selon les pays et les continents (Vorley et Feret, 2001).

Le concept de développement durable a donné lieu à d'innombrables définitions et commentaires. Il s'agit d'un effort intellectuel pour lier et tenir ensemble trois réalités assez différentes et parfois antagonistes : une dimension économique (la satisfaction des besoins et le développement), une dimension sociale (l'équité entre les groupes sociaux et les générations), une dimension écologique (la durabilité, qui suppose le respect des capacités de support de l'écosystème). Selon les tendances et les priorités des acteurs, l'insistance portera sur la dimension économique (rentabilité, satisfaction des besoins, innovation, capacités techniques, croissance, etc.), la dimension sociale (partage réel des ressources, participation démocratique, prise en considération des groupes plus faibles ou plus menacés, santé, etc.), ou sur la dimension écologique (capacité de support, empreinte écologique, résilience des systèmes, etc.). Toutefois, une véritable politique de développement durable doit englober les trois dimensions[11].

10. Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, Sommet mondial du développement durable : [www.fao.org/wssd/SARD/index-fr.htm].

11. Dans le Volume 2, pour des fins de présentation, la Commission a choisi de regrouper, sous quatre thèmes, les préoccupations et les propositions de la population en matière de développement durable : une production porcine préservatrice du milieu écologique, techniquement appropriée, économiquement viable et socialement acceptable.

Le concept de développement durable a fait l'objet de très nombreuses critiques. Par exemple, M. Georgescu Roegen, un écologiste radical, le considérait comme « l'un des concepts les plus nuisibles » (DURA2, p. 7). Dans une perspective un peu différente, M. Gilbert Rist, estime que le concept même de développement n'est pas un concept scientifique ; il correspondrait plutôt à une croyance, celle de la croissance indéfinie (Rist, 1996). Plus proche de la cybernétique, M. Francesco di Castri fait valoir que le mot développement postule un système ouvert, alors que le mot durable évoque l'équilibre et la stabilité qui correspondent plutôt à des systèmes fermés (di Castri, 2002). Le concept de développement durable serait-il donc contradictoire, impossible à mettre en œuvre ?

Les critiques pourraient se multiplier indéfiniment. Les difficultés conceptuelles soulevées illustrent précisément que la réconciliation entre la satisfaction des besoins humains, la fragilité de l'environnement et la complexité des rapports sociaux n'est pas simple. Plus encore, les trois dimensions du développement durable doivent être prises en considération simultanément, ce qui constitue le plus grand défi.

Il est difficile d'attribuer ou de refuser d'attribuer une étiquette de développement durable à un type d'activité. Invité par la Commission à explorer ce thème, le Centre québécois en développement durable (anciennement la Région laboratoire du développement durable Saguenay─Lac-Saint-Jean) signale qu'il est périlleux de vouloir porter un jugement catégorique sur l'inscription d'un projet dans la durabilité parce que :

- les valeurs diffèrent d'une culture à l'autre ;
- le développement durable est une notion en continuelle évolution ;
- il est un consensus qui réflète l'état actuel d'un débat de société qui s'enrichit au fur et à mesure que nos compréhensions des défis et des phénomènes changent.

(DURA18, p. 8)

Dans ce contexte, le développement durable est plus un processus qu'une réalité fermée. Le développement durable n'est pas un label accordé une fois pour toutes. C'est plutôt une négociation jamais achevée entre les aspirations et les besoins des individus et des collectivités, les capacités et les vulnérabilités du milieu naturel, l'innovation technique et l'innovation sociale. La volonté d'inscrire la production porcine dans un cadre de développement durable suppose, à tout le moins, une volonté délibérée d'examiner la production porcine dans toutes ses dimensions.

2.1.1 Une agriculture intensive ou extensive ?

Pour produire davantage de nourriture sur un territoire donné, deux choix sont offerts : intensifier la production sur la portion du territoire déjà utilisée à des fins

agricoles, (entre autres par l'amélioration des méthodes de production) ou occuper une plus grande partie du territoire (extensifier). À l'échelle planétaire, le défi global qui consiste à nourrir une humanité plus nombreuse avec des besoins alimentaires plus variés incite à une culture plus intensive, pour éviter d'affecter les terres marginales et les milieux sensibles. C'est la conclusion à laquelle sont arrivés les participants au Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro en 1992 :

> En l'an 2025, 83 % de la population mondiale qui, selon les prévisions atteindra 8,5 milliards d'habitants, vivront dans les pays en développement. Or, l'incertitude demeure quant à la capacité des ressources et des techniques disponibles de satisfaire les besoins de cette population croissante en denrées alimentaires et autres produits agricoles. L'agriculture devra relever ces défis, principalement en augmentant la production sur les terres déjà exploitées et en évitant d'empiéter encore sur des terres qui ne sont que marginalement aptes à la culture. […] Pour aller au-devant de la demande future de biens et pour endiguer l'exploitation des terres de faible rendement et l'empiètement sur des écosystèmes fragiles, il faut intensifier l'agriculture.
> (CNUED, 1993, p. 95 et 99)

Au Québec, l'accroissement considérable du volume de production porcine au cours des dernières décennies a été motivé par la croissance de la demande mondiale et la libéralisation des marchés et a constitué une occasion de croissance économique. Sur le territoire québécois, cet accroissement s'est réalisé de façon intensive surtout, mais également de façon extensive.

Pour un même volume de production porcine, il n'est pas possible d'affirmer lequel, de l'intensification ou de l'extensification sur un territoire, présente le moins d'impact. Tout dépend de la façon dont la production est organisée et des caractéristiques du milieu dans lequel elle s'implante.

Il est évident que l'intensification, par la concentration géographique de la production porcine dans certaines régions au Québec, a augmenté les pressions sur les écosystèmes de ces régions. Par ailleurs, cette intensification n'a pas favorisé la biosécurité, l'occupation du territoire, le développement régional et la cohabitation sociale. Cependant, puisque l'augmentation du volume de la production était recherchée, il est possible de penser que cette concentration aurait, en quelque sorte, « épargné » d'autres milieux écologiques et sociaux.

Une plus grande extensification du même volume de production aurait permis une répartition plus uniforme sur le territoire agricole du Québec et une diminution des pressions sur certains écosystèmes. Toutefois, en occupant une plus grande superficie du territoire, elle aurait touché plus de systèmes écologiques et davantage de population. D'ailleurs, il a été constaté que les conflits sociaux soulevés par la production porcine ne survenaient pas nécessairement dans les régions où cette

production était déjà implantée et pratiquée intensément, mais bien dans celles où elle allait s'implanter pour la première fois.

Au cours de l'audience publique, de nombreux groupes et citoyens ont attribué les impacts écologiques et sociaux de la production porcine à son intensification uniquement. Cependant, la plupart du temps, leurs recommandations pour diminuer les pressions écologiques et sociales ne visaient pas l'organisation du niveau de production actuel sur une base plus extensive, mais une diminution du volume produit ou un arrêt de la croissance.

Pour la Commission, la gestion de la production porcine et de ses impacts ne se limite pas à une question de croissance du volume. Elle doit plutôt tenir compte de la manière dont cette croissance est gérée et du contexte dans lequel elle s'inscrit.

- **Avis 1 :** *La Commission est d'avis qu'il est impossible de conclure à l'avance, et d'une manière universelle et définitive, qu'une production plus extensive ou qu'une production plus intensive sera plus durable. Pour déterminer la façon optimale d'organiser la production, il faut procéder à une analyse spécifique des lieux et des productions en cause.*

2.1.2 La mesure du développement durable

Le développement durable réunit un ensemble d'objectifs plus ou moins faciles à concilier. Pour cette raison, il a été souvent proposé d'établir des indicateurs ou des outils qui permettraient de mesurer la progression vers la durabilité.

Les indicateurs de développement durable

Un indicateur est un paramètre ou une valeur dérivée de paramètres donnant de l'information sur un phénomène. Les indicateurs ont une signification synthétique et ils sont élaborés pour un besoin spécifique. Leur principale fonction consiste donc à simplifier la prise de mesure et à communiquer des résultats. Ils permettent également d'établir des objectifs et d'évaluer les progrès accomplis pour, ainsi, mieux orienter les actions à entreprendre (BIO13, p. 4, 5 et 208).

Il importe de distinguer les indicateurs environnementaux des indicateurs de développement durable. Les premiers mesurent ou informent sur l'état de l'environnement, alors que les seconds mesurent à la fois les trois dimensions du développement durable par rapport à un état de référence.

La plupart des travaux sur les indicateurs de développement durable sont accomplis afin de pouvoir les appliquer à une échelle nationale. Par exemple, il suffit de penser

aux travaux sur les indicateurs de développement durable (IDD) de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, qui visent l'intégration éventuelle d'indicateurs environnementaux et sociaux à l'intérieur du système de comptabilité nationale, pour assurer des liens adéquats entre ces indicateurs et les éléments économiques connexes.

Cependant, certaines initiatives locales voient le jour. Par exemple, à Lacolle, un comité de citoyens a tenté d'analyser l'impact de la production porcine dans la région du Haut-Richelieu à l'aide d'indicateurs économiques, sociaux et écologiques (MEMO255).

Par contre, pour un secteur particulier, tel que l'agriculture ou la production porcine, les indicateurs établis se rapportent, le plus souvent, à l'une des trois dimensions du développement durable, soit la dimension écologique ou la dimension économique, les indicateurs sociaux étant très rares, sinon inexistants.

Les indicateurs environnementaux et agroenvironnementaux

L'un des cadres de développement d'indicateurs le plus utilisé est celui élaboré par l'OCDE. Il s'agit d'un modèle Pressions-État-Réponse (PER) qui repose sur la notion de causalité. Par exemple, les activités humaines exercent des pressions sur l'environnement (pressions) et modifient la qualité et la quantité des ressources naturelles (état). La société répond à ces changements en adoptant, notamment, des politiques et des programmes (réponse de la société). La mise en œuvre de ces programmes et politiques agit rétroactivement sur les pressions.

La mise en œuvre d'indicateurs selon la méthode PER exige des observations à long terme qui peuvent s'étaler sur de nombreuses années. Par ailleurs, l'OCDE considère que les indicateurs agroenvironnementaux développés à l'avenir devraient « fournir des informations sur l'état actuel et l'évolution des conditions de l'environnement dans l'agriculture et utiliser les indicateurs pour le suivi, l'évaluation et la précision des politiques » (OCDE, 2002, p. 4 et 5).

De son côté, AAC a mis au point une série de quatorze indicateurs agro-environnementaux. Leur but est de permettre d'évaluer le risque environnemental que pose l'agriculture au Canada pour, ainsi, mieux informer les décideurs et faciliter la prise de décision (BIO13, p. 4, 5 et 11). Les indicateurs agroenvironnementaux sont répartis en six groupes se rapportant à des enjeux environnementaux : gestion environnementale, qualité du sol, qualité de l'eau, émissions des gaz à effet de serre, biodiversité de l'agroécosystème et intensité de la production. AAC a également travaillé à mettre au point des outils et des modèles pour lier ces indicateurs

agroenvironnementaux à des indicateurs économiques et, ainsi, évaluer les coûts environnementaux du secteur agricole (M. Alexandre Lefebvre, TRAN20, p. 20 et 21).

D'autres approches

Plusieurs autres approches pour évaluer le développement durable ont été présentées à la Commission. Par exemple, un citoyen a présenté une méthode d'intégration du développement durable dans la production porcine au Québec. Celle-ci se base sur une analyse multicritère des composantes de la production porcine et permet d'obtenir un indice de durabilité, servant à comparer plusieurs modèles ou aspects de la production porcine en matière de durabilité (MEMO213).

Un autre citoyen a déposé, auprès de la Commission, un article du professeur William E. Rees qui a élaboré la théorie de l'empreinte écologique (*ecological footprint*), une approche basée sur la consommation énergétique (ECON24). En analysant la consommation de nourriture d'un citoyen moyen de Colombie-Britannique, sa consommation d'eau et de bois incorporés dans divers produits et sa consommation d'énergie, Rees a tenté d'évaluer la superficie de terrain productif qu'il faudrait pour soutenir une telle consommation. Il conclut que la région de la Vallée du Fraser est dix-neuf fois trop peuplée pour être soutenable et qu'il y a donc dilapidation du capital naturel. Même son de cloche chez Pierre Ferron, agronome : « La population augmente trop […] c'est un des gros, gros problèmes. Notre espèce prend trop d'espace. Actuellement, l'espèce humaine occupe environ 50 % de l'énergie nette disponible de la photosynthèse » (TRAN103, p. 42).

Cette dernière approche a le défaut d'être extrêmement globale et inapplicable. Elle n'offre pas d'indicateurs précis. Pour être mis en œuvre efficacement, le développement durable a besoin d'instruments de mesure plus rigoureux.

Depuis sa formulation par la Commission Brundtland en 1987 et son opérationnalisation après le Sommet de la Terre de Rio en 1992, le développement durable est devenu une référence obligée dans notre société. Toutefois, sa mise en œuvre est complexe et exige la mise au point d'instruments de mesure, ou d'indicateurs, qui sont encore en voie d'élaboration. Pour le développement durable de l'agriculture, le processus est également en cours.

Faute d'instruments suffisamment précis, il semblerait périlleux de poser des jugements définitifs sur l'inscription de projets ou d'activités dans un cadre de développement durable.

2.2 Les considérations écologiques

Toute production agricole végétale ou animale interagit avec les écosystèmes et le capital naturel. Elle modifie le milieu naturel et le transforme au profit de finalités humaines. Un nouveau système simplifié est donc substitué à l'équilibre naturel ou sauvage (DURA15, p. 2). Du point de vue des finalités humaines, cet agroécosystème nouveau donne un meilleur rendement et il correspond à une mise en valeur. Cependant, pour être durable, il doit pouvoir s'harmoniser avec l'écosystème général.

Les considérations écologiques à propos de l'agriculture durable se rapportent principalement au « rapport entre l'activité agricole et les ressources et milieux naturels avec pour enjeu principal le renouvellement des ressources à long terme » (DURA26, p. 4). Généralement, tout développement, agricole ou autre, qui intègre la dimension écologique devrait répondre à ce grand principe :

> Les bases physiques de la productivité et de la diversité de la nature ne doivent pas être systématiquement détériorées. Les sources de la productivité de la biosphère, comme la terre fertile, l'épaisseur et la qualité des sols, la disponibilité de l'eau douce, ainsi que la diversité biologique ne doivent pas être systématiquement diminuées en quantité ou en qualité par une surexploitation ou une mauvaise gestion.
> (DURA2, p. 9)

Pour AAC, deux critères doivent être employés pour évaluer la durabilité de l'agriculture sur le plan environnemental. Il s'agit d'abord de l'efficacité de la gestion et de la conservation des ressources naturelles soutenant la production agricole, et, ensuite, de la compatibilité des systèmes agricoles avec les systèmes et les processus naturels (BIO13, p. 7).

Pour être durable, l'agriculture doit avoir la capacité de coexister avec le milieu naturel en maintenant la productivité, la diversité, la qualité et la capacité de support de ce milieu. Les pratiques doivent respecter l'équilibre entre les besoins de la production et la conservation des ressources naturelles, c'est-à-dire l'eau, l'air, le sol et la biodiversité (DURA6, p. iv). Pour la pérennité des productions du secteur agricole, mais aussi, évidemment, pour le reste de la société, ces ressources sont précieuses. Lorsqu'il est question de développement durable, la manière dont les exploitations agricoles gèrent tant l'environnement dans lequel leurs activités sont exercées que les ressources naturelles dont elles se servent est donc déterminante.

Idéalement, tel que l'a signalé le Conseil régional de l'environnement de Lanaudière lors d'une séance publique, une production porcine exercée en tenant compte pleinement des considérations écologiques du développement durable favoriserait le

maintien de la structure des sols agricoles et de leur équilibre sans impact sur leur qualité. Elle ne contribuerait ni à leur érosion, ni à leur appauvrissement en matière organique. De même, la production porcine n'aurait pas d'impact sur la qualité bactériologique et physico-chimique de l'eau de surface ou de l'eau souterraine. Elle s'assurerait de réduire au minimum l'apport d'éléments fertilisants aux cours d'eau et la percolation de contaminants dans la nappe phréatique. Enfin, cette production aurait des impacts minimes sur les habitats fauniques et sur la biodiversité, et le déboisement, visant à gagner des superficies d'épandage, n'aurait pas lieu (MEMO237, p. 14). De même, elle n'aurait pas d'impact sur l'air.

L'agriculture durable ne se rapporte pas à un ensemble prescrit de pratiques. Au lieu de cela, elle incite les producteurs à penser aux conséquences à long terme de leurs pratiques ainsi qu'aux interactions et à la dynamique des systèmes agricoles. Elle invite également les consommateurs à s'engager devant la question (DURA35, p. 452).

M. Claude Villeneuve, professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi, croit que le développement durable de cette production se concrétisera, en partie, par le développement d'une éthique chez tous les acteurs :

> […] il faut développer une éthique, une éthique d'abord chez les consommateurs, qui soit autre que simplement de mesurer le prix des biens ; chez les agriculteurs, qui ne doivent pas tourner les coins ronds avec leur production ; et chez les développeurs de technologies, qui doivent avoir autre chose qu'uniquement la productivité en tête, et là on s'adresse à nos ingénieurs, qui doivent développer une éthique de l'environnement et du développement durable qui fait place à la qualité de vie des humains, à la qualité des écosystèmes et des paysages, et à la qualité des produits.
> (TRAN20, p. 10 et 11)

2.2.1 Une approche globale

Au-delà de la recherche de solutions technologiques pour atténuer les impacts écologiques et d'une réglementation sectorielle pour la gestion des déjections basée uniquement sur le phosphore, il y aurait lieu d'intégrer toutes les considérations écologiques relatives aux fermes porcines. Les techniques de gestion intégrée sont un élément clé d'une exploitation agricole responsable qui s'inscrit dans un développement durable. Une approche globale de l'exploitation devrait être basée aussi bien sur la diversité culturale, sur la gestion du paysage, sur l'utilisation restreinte de pesticides, sur la présence de haies brise-vent et de bandes riveraines, sur la gestion des matières fertilisantes, sur le respect de la biodiversité naturelle, que sur la protection des sols et sur les bilans minéraux.

Le principal problème environnemental lié à la production agricole, soit la pollution diffuse, ne peut être réglé qu'en adoptant une approche holistique et systémique à la gestion de ferme, tout en tenant compte du contexte particulier dans lequel elle s'insère. En effet, il ne faut jamais perdre de vue l'effet cumulatif de l'ensemble des activités à l'échelle d'un territoire. Par ailleurs, les méthodes de production considérées comme étant durables dans une région, ne le sont pas nécessairement dans une autre. Elles varient et leur application doit être adaptée aux conditions locales et à divers autres facteurs (marchés, demande des consommateurs, aspirations du milieu d'accueil, etc.).

Aucun programme public disponible aux producteurs de porcs n'offre une vision globale et intégrée des trois composantes du développement durable. Pourtant, l'objectif premier de l'action des pouvoirs publics devrait être de maximaliser les avantages nets de l'agriculture pour la collectivité (OCDE, 2001A, p. 461). Il faudrait donc concevoir une vision globale et cohérente de ce que doit être un développement durable, et y adhérer par des actions concrètes.

Ainsi, pour s'insérer dans un cadre de développement durable, les entreprises porcines devraient adopter une approche intégrée de l'environnement. Cette approche serait basée sur l'ensemble des systèmes et des mécanismes naturels auxquels de telles entreprises sont associées.

En même temps cependant, il faut éviter d'adopter une approche réductionniste qui définirait l'agriculture durable en fonction seulement de la conservation des ressources et des préoccupations au sujet des impacts écologiques provoqués par les pratiques agricoles.

Des outils, tels ISO 9000, ISO 14 001, HACCP[12], indicateurs de performance environnementale, etc., sont autant de moyens de mieux gérer tel ou tel des trois composantes du développement durable. Comme leurs objectifs sont différents, il faudrait trouver des moyens d'intégrer toutes ces démarches. L'idéal serait de rendre complémentaires les outils déjà existants.

2.2.2 Le cadre d'analyse écologique

La Commission a établi un cadre à l'intérieur duquel elle a effectué son analyse des enjeux écologiques de la production porcine. Détaillée au chapitre 5, la stratégie d'action concrète relative à la dimension écologique du développement durable est soutenue par la série d'objectifs et de moyens suivants :

12. Pour plus de détails sur la certification, voir le Volume 1, section 1.8.

- la préservation et l'utilisation optimale des éléments naturels (eau, air, sol) ;
- le respect de la biodiversité végétale et animale ;
- la prévention de la pollution et de la dégradation de l'environnement ;
- la responsabilisation des individus, des entreprises et de l'État ;
- la gestion intégrée et la prise en considération des bassins versants ;
- l'amélioration des techniques, la recherche et l'innovation ;
- la mesure, le contrôle et le suivi des interventions.

♦ **Avis 2 :** *La Commission est d'avis que le secteur de la production porcine sera durable sur le plan écologique dans la mesure où il aura la capacité de coexister avec le milieu naturel en maintenant la productivité, la diversité, la qualité et la capacité de support de ce milieu. Les pratiques de ce secteur devront respecter l'équilibre entre les besoins de la production et le milieu naturel, c'est-à-dire l'eau, l'air, le sol et la biodiversité. La pérennité du secteur exige aussi une approche intégrée.*

2.3 Les considérations sociales

Le développement durable suppose l'intégration d'une activité (une production, une innovation technologique ou, même, une réforme globale) dans la société où cette activité s'inscrit. Si l'activité mise en œuvre exacerbe les tensions au sein de la société, si elle handicape son avenir, si elle provoque des disparités profondes, si elle heurte trop brutalement les valeurs du milieu, on peut alors penser que le développement n'est pas durable. Si, au contraire, l'activité nouvelle fait l'objet de l'acceptation du milieu, et si elle en permet la transformation harmonieuse, on peut penser que la durabilité est au rendez-vous.

La question de l'impact d'une activité sur la société est une question complexe et difficile à cerner. Il suffit de penser aux transformations et aux conflits engendrés par l'apparition des premières machines à tisser en Angleterre et en France au début du 19^{e} siècle. De même, plus près de nous, l'apparition de l'automobile a complètement transformé la vie et la structure d'organisation de notre société. Plus récemment encore, l'ordinateur et le téléphone cellulaire ont fait de même.

Dans le milieu agricole, les changements ont été énormes depuis un siècle. Ils ont causé un nombre impressionnant de malaises, de tensions, de remises en cause, de

transformations sans, pour autant, que le milieu n'éclate. Quelle est la signification de la crise actuelle ? Est-ce une simple question d'ajustement et d'adaptation ? Ou bien est-ce que les innovations mises en place sont propices à bouleverser l'ensemble de l'univers agricole ? Croissance, évolution, effondrement ? À quelles questions le développement de la production porcine doit-il répondre pour qu'on puisse parler de développement durable de la production porcine ? Entre la défense acharnée du *statu quo* et la course folle vers l'avant, comment le système social rural québécois peut-il trouver des solutions adaptées à sa situation ? Quatre axes semblent se dessiner autour des thèmes suivants :

– le processus décisionnel ;

– le partage des bénéfices et des inconvénients ;

– la durabilité ;

– la capacité d'innovation sociale.

2.3.1 Le processus décisionnel

Les changements induits dans la société rurale québécoise par la production porcine sont le résultat de décisions personnelles de producteurs agricoles qui ont opté pour la production porcine dans un contexte technique, économique, juridique et social donné. Bien qu'elles soient personnelles, ces décisions produisent collectivement des effets écologiques et sociaux qui, eux, débordent le cadre de décision strictement personnel des individus. D'où l'effort déployé par l'État québécois pour constituer un cadre juridique adéquat visant à intégrer ce changement dans un processus social harmonisé. Les malaises actuels montrent que la solution appropriée n'a toujours pas été trouvée. Pour la sauvegarde et le développement durable d'une société, il est important que les décisions propres à la transformer soient le point de départ d'une décision partagée par l'ensemble de la société. Plus les changements risquent d'être profonds, plus le processus décisionnel (depuis l'information préalable, l'analyse, la discussion, la décision, le suivi, le contrôle et l'évaluation) doit être ouvert et accessible à l'ensemble des acteurs. Un rapport produit par Forget Aubin et déposé par l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC) auprès de la Commission affirme que « la confiance, ou la non-confiance, entre les différents intervenants est au cœur de l'acceptabilité sociale et de la cohabitation harmonieuse » (DURA41, p. 46).

Plus le processus décisionnel est transparent pour les divers acteurs du domaine et équitable envers eux, plus les chances sont grandes que les transformations

provoquées par les innovations puissent être intégrées dans une stratégie de changement. Cela renvoie à l'idée d'acceptabilité sur le plan social.

Avant son implantation, l'acceptabilité d'un projet sur le plan social désigne les caractéristiques du projet qui feraient en sorte que la population touchée par la question puisse l'accepter du fait qu'elle y trouve plus d'avantages que d'inconvénients, ou parce que cela correspond à son système de valeurs. L'acceptabilité revêt ici un sens moral dont le correspondant serait, en bioéthique, le consentement éclairé.

Une fois qu'un projet est mis en place et effectivement accepté par une population, son acceptabilité tend à désigner les caractéristiques qui ont permis l'adhésion d'une population à son égard. Il s'agit alors de constater le degré d'acceptation et de repérer les déterminants de l'acceptabilité. Cela permet ensuite d'intégrer les déterminants établis dans la conception des autres projets.

En fait, l'acceptabilité sur le plan social n'est jamais acquise. Elle est toujours à construire dans une interaction, jamais terminée, entre le promoteur d'un projet et la communauté d'insertion.

2.3.2 Le partage des bénéfices et des inconvénients

Pour toute société, le défi fondamental est l'établissement d'un juste rapport entre ses différents membres. Finalement, les débats portent autour de l'équité. L'équité n'est pas l'égalité. Elle comporte deux dimensions, une dimension procédurale évoquée précédemment (le processus décisionnel) et une dimension substantive à savoir une distribution équilibrée des avantages et des inconvénients. On peut supposer que, dans le contexte économique qui est le nôtre, l'émergence d'une activité économiquement rentable profite aussi à l'ensemble de la société par ses effets directs et indirects (création d'emplois, mise en valeur, politique de redistribution de la richesse, etc.). Il est donc important de s'assurer qu'il y a un partage réel des avantages et des inconvénients afin d'éviter que certains acteurs retirent, à eux seuls, tous les avantages et que d'autres subissent seulement les inconvénients, surtout lorsque ceux qui sont exposés à subir plus que leur part d'inconvénients sont privés du pouvoir d'influence sur la décision.

C'est principalement autour des questions relatives à la santé et au cadre de vie que l'évaluation des bénéfices et des inconvénients se révèle la tâche la plus difficile. Alors que, dans la vie courante, les citoyens et citoyennes acceptent volontiers de s'exposer à des risques, parfois considérables, pour gagner leur vie ou accomplir les activités qu'ils valorisent, ces mêmes citoyens et citoyennes se montrent beaucoup plus critiques lorsqu'il s'agit d'assumer des risques pour la santé qui leur semblent

imposés par l'ensemble de la société. Dans notre société et dans notre culture, les requêtes pour la santé et pour la qualité de la vie, sont à cet égard, extrêmement élevées et, souvent, ils font l'objet de revendications absolues de la part des citoyens.

2.3.3 La durabilité

Pour inscrire un projet dans le développement durable, il est important de l'examiner à long terme. Cela est vrai surtout pour le milieu écologique dont le cycle dépasse de beaucoup les horizons de la vie humaine. Et cela demeure important pour la stabilité et la durabilité des sociétés humaines. Au-delà du temps relativement court de l'investissement ou de la durée plus longue de l'équipement, comment peut-on envisager, par exemple, la transmission des fermes d'une génération à l'autre, ou la chance de survie et d'adaptation des entreprises dans un univers aux changements rapides ? Quel impact une organisation a-t-elle sur le milieu rural en général et sur la multifonctionnalité de l'agriculture ?

2.3.4 La capacité d'innovation sociale

Devant une hypothèse de changement, le réflexe d'un groupe social est souvent la peur et le conservatisme. Or, l'adaptabilité des systèmes humains est extraordinaire dans la mesure où on investit dans l'innovation sociale. Sur ce point, le rapport Brundtland fait une remarque éclairante :

> Les quelques décennies à venir auront une importance cruciale. Le moment est venu de rompre avec les anciens systèmes. En cherchant à maintenir la stabilité sociale et écologique au moyen des vieilles méthodes de développement et de protection de l'environnement, on ne ferait qu'accentuer le déséquilibre. La sécurité doit être recherchée dans le changement.
> (CMED, 1988, p. 371)

L'innovation n'est pas que technologique, loin de là. Elle est aussi sociale. Cependant, pour qu'il y ait innovation sociale, il faut déborder les cadres anciens, essayer de nouvelles formules, tenter de nouvelles expériences, faire appel à de nouveaux acteurs. Au fond, il s'agit de transformer la culture d'un milieu pour trouver les nouvelles manières de faire et de vivre qui permettent de dépasser les blocages actuels et de choisir son avenir plutôt que de le subir.

L'innovation sociale suggère aussi une attention accrue envers les valeurs émergentes qui sont à l'œuvre dans la société. Par exemple, les requêtes à l'égard du bien-être animal ont été vives lors de l'audience publique. Il en a été de même au sujet de l'inquiétude qui s'est faite très insistante à l'égard de l'environnement et des risques potentiels pour la santé humaine. Traditionnellement, nature et agriculture se

confondaient, ou presque. C'est le passage à la production agricole moderne qui a instauré une rupture profonde entre ce qu'on peut appeler la nature, ou le milieu naturel, et l'agriculture. D'où l'interrogation constante qui nous renvoie à la dimension écologique du développement durable, non seulement sur le plan technique mais aussi à l'égard des valeurs elles-mêmes. Ces nouvelles valeurs à l'égard de la nature ont rapport à la prise en considération de la nature pour elle-même, la qualité de l'eau, la qualité de l'air et des sols et la biodiversité. De même, l'inquiétude à l'égard des risques pour la santé fait partie des questions incontournables que pose l'inscription dans le développement durable.

- **Avis 3 :** *La Commission est d'avis que le secteur de la production porcine sera durable sur le plan social dans la mesure où il pourra contribuer, de façon dynamique, à l'évolution et à la cohésion du milieu rural, dans la mesure où les changements dans la gestion de l'entreprise et dans les techniques de production utilisées seront introduits en tenant compte de l'adaptabilité du milieu social environnant et dans la mesure où des processus transparents d'information et de concertation seront mis en œuvre pour favoriser la cohésion sociale. La pérennité exige une prise en considération des attentes sociales à l'égard du milieu écologique, du bien-être animal et des risques pour la santé, de même qu'une reconnaissance de la part du milieu à l'égard des producteurs.*

2.4 Les considérations économiques

Les conditions de durabilité de la production porcine peuvent être envisagées soit au regard du secteur, soit au regard des entreprises individuelles. Cette distinction entre la durabilité du secteur et celle des entreprises est nécessaire. En effet, le secteur de la production porcine est constitué d'entreprises dont certaines disparaîtront, alors que d'autres naîtront pendant qu'un certain nombre d'entre elles se maintiendront. Au cours des trente dernières années, celles qui ont disparu ont été beaucoup plus nombreuses que celles qui sont nées. Au cours de cette période, le nombre d'entreprises élevant des porcs a d'ailleurs diminué radicalement, pendant que le secteur connaissait une croissance de sa production de plus de 300 %.

Pour qu'elles puissent se maintenir à court terme, les entreprises doivent disposer de ressources financières suffisantes leur permettant de traverser les périodes de bas prix que connaît périodiquement l'industrie et d'affronter les épreuves qu'elles peuvent connaître individuellement telles qu'une maladie dans leur troupeau.

Pour durer à moyen et à long terme, les entreprises doivent être concurrentielles, c'est-à-dire que leur coût de production ne doit pas dépasser celui de la moyenne de

l'industrie, puisque le prix reçu pour leurs produits est semblable, à moins que l'entreprise ne s'oriente vers un marché de niche.

Diverses sources ont documenté la disparité dans le coût de production qui peut avoir cours entre les entreprises porcines. Par exemple, une étude récente du Département américain de l'agriculture (USDA) compare le rendement de 25 % des producteurs ayant le plus bas coût au 25 % ayant le plus haut coût. Dans le cas des engraissements, le coût de production est de 40,02 $ US chez les premiers et de 81,08 $ US chez les autres pour 100 livres de gain de poids. Le taux de conversion alimentaire, c'est-à-dire le rapport entre le gain de poids et la quantité d'aliments est respectivement de 2,40 et de 5,75 (McBride, 2003, p. 14).

Quand le coût de production et les rendements sur le plan technique varient du simple au double, comme c'est le cas dans l'exemple précédent, il ne fait aucun doute que la survie des entreprises les moins productives est sérieusement mise en péril.

Pour la survie des entreprises, la taille de celles-ci et la capacité de gestion des entrepreneurs agricoles, en particulier l'aptitude à mettre en place les techniques de pointe les plus productives, sont des facteurs déterminants.

Au Québec, la rentabilité des entreprises porcines performantes a la réputation d'être assez bonne comparativement à celle d'autres secteurs non contingentés. Le fait qu'il existe une expertise dans le milieu qui permet à un bon gestionnaire d'atteindre un rendement raisonnable favorise l'adoption de cette production pour démarrer une nouvelle entreprise. Par contre, comme de nombreuses données le démontrent, la rentabilité courante du capital investi en agriculture et la rémunération du travail qui y est consacré ne sont pas très élevées.

Par conséquent, la marge de profit par porc produit est minime et elle peut disparaître si l'entreprise ne dispose pas de capitaux propres en proportion adéquate ou si sa productivité n'est pas suffisamment élevée. L'entrepreneur en production porcine devra manifester une capacité d'adaptation hors du commun pour se maintenir à jour en matière technologique.

Les règles qui conditionnent la durabilité de l'entreprise s'appliquent également pour établir la durabilité du secteur, étant entendu que le secteur peut être durable même si toutes les entreprises qui le composent ne le sont pas individuellement à un certain moment.

La viabilité économique d'un secteur comme celui de la production porcine exigera que soient assumées les répercussions économiques des obligations qui lui seront

imposées pour tenir compte des externalités environnementales et sociales de ses activités.

Comme l'indique une étude de l'OCDE, les externalités de l'activité agricole peuvent être positives ou négatives :

> Les activités agricoles ne font pas que fournir des produits. Elles ont aussi des effets sur la qualité de l'eau, de l'air et des sols, influent sur les écosystèmes et la biodiversité et façonnent les paysages ruraux. Bon nombre de ces effets sur l'environnement présentent des caractéristiques d'externalités qui peuvent être négatives ou positives (il s'agit alors de biens publics), pour lesquels les marchés ne fonctionnent pas très bien, à supposer même qu'il en existe. Les pays de l'OCDE ont recours à un grand nombre de mesures agroenvironnementales pour réguler les effets de la production agricole sur l'environnement. Ces mesures comprennent les réglementations et taxes destinées à endiguer ou à prévenir la dégradation de l'environnement, les programmes de sensibilisation et de formation visant à promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ainsi que la rémunération des agriculteurs en contrepartie des services environnementaux qu'ils fournissent. Depuis 10 ou 15 ans, l'éventail et la complexité des mesures agroenvironnementales ont augmenté, l'une des raisons et non des moindres étant l'intérêt croissant que porte la société à l'état de l'environnement.
> (OCDE, 2001B, p. 5)

Les spécialistes, particulièrement en Europe, emploient souvent le terme de multifonctionnalité pour désigner les externalités positives engendrées par l'agriculture. Certains préconisent que l'État verse des subventions pour soutenir ou encourager la prestation des biens publics que peut produire le secteur agricole. Des aides gouvernementales destinées à la mise en place de haies brise-vent et de bandes riveraines, ou à la protection des milieux humides, en seraient des exemples.

Par ailleurs, dans le cas des externalités négatives, les autorités publiques cherchent à les contenir dans des limites acceptables, à les réduire ou à les éliminer par des réglementations ou des taxes. Cela entraîne des frais pour les entreprises. Ces mesures peuvent être assorties d'un soutien gouvernemental pour aider le secteur à les absorber. Ces externalités négatives peuvent être de nature environnementale ou sociale.

Pour assurer la pérennité du secteur de la production porcine, il faudra également qu'un nombre suffisant d'entreprises durables soit transféré d'une génération à l'autre. Il n'est pas facile de quantifier exactement le nombre qui serait suffisant pour la pérennité du secteur. Si le nombre d'entreprises dans le secteur devait demeurer le même, il faudrait qu'à chaque agriculteur qui prend sa retraite, corresponde un jeune qui s'établit. Toutefois, il n'est pas assuré que tous les transferts d'entreprises d'une génération à l'autre réussissent. Ainsi, pour maintenir le nombre d'entreprises, il

faudrait que le nombre de jeunes qui s'établissent soit supérieur au nombre d'agriculteurs qui se retirent. Or, en 2001, le taux de remplacement des agriculteurs québécois était de 53,1 %, c'est-à-dire qu'il y avait près de cinq jeunes âgés de moins de 35 ans qui s'établissaient en agriculture contre dix agriculteurs âgés de 55 ans et plus qui se retiraient (Statistique Canada, 2002). Par conséquent, l'effet combiné de la diminution du nombre d'entreprises et de l'éventualité qu'une seule personne prenne la relève de deux autres qui se retirent, nous amène à conclure que, pour assurer la pérennité du secteur, le nombre de personnes qui prendront la relève devra être supérieur au nombre de ceux qui se retirent, dans une proportion de 50 %.

- **Avis 4 :** *La Commission est d'avis que le secteur de la production porcine sera durable sur le plan économique dans la mesure où les entreprises productives qui le composent seront concurrentielles à l'échelle du marché domestique et du marché international, assureront une rémunération acceptable pour les ressources qu'elles nécessitent, sauront absorber les frais supplémentaires qu'elles devront assumer pour respecter le milieu écologique et être acceptées socialement. La pérennité du secteur exige également qu'un nombre suffisant d'entreprises qui le composent soit transférable d'une génération à l'autre.*

2.5 Y a-t-il un modèle de production porcine durable ?

Le ministre de l'Environnement a demandé à la Commission de proposer un ou des modèles de production favorisant une cohabitation harmonieuse des activités en considérant les conditions propices au développement de la production porcine dans le respect de l'environnement. Dans les faits, existe-t-il un ou des modèles de production porcine qui s'inscriraient mieux que les autres dans un développement durable ?

Au cours de ses travaux, la Commission a constaté une certaine diversité des modèles à l'œuvre dans la production porcine. Comme le développement durable n'est pas un concept figé, mais plutôt un concept dynamique et évolutif, comme, en plus, il faut souvent parler de processus et d'adaptation, la Commission estime périlleux de vouloir figer un seul modèle comme un idéal-type à imiter. Dans la suite du rapport principal, la Commission indiquera, à propos des principaux enjeux, les réformes et les corrections qui lui semblent indispensables pour inscrire les modèles à l'œuvre et ceux en développement dans une perspective de développement durable. D'un point de vue écologique, d'un point de vue social ou d'un point de vue économique, certaines pistes ne semblent pas viables ou durables si on veut tenir

ensemble, comme il se doit, les trois dimensions du développement durable. À l'instar de l'OCDE, la Commission estime que :

> Tous les systèmes de production, depuis l'agriculture intensive traditionnelle jusqu'à l'agriculture biologique, sont à même de contribuer au développement durable. Quant à savoir s'ils y contribuent effectivement, tout dépend si les agriculteurs choisissent ou non la technologie et les pratiques de gestion appropriées en fonction du milieu agro-écologique qui est le leur, et si le cadre d'action réglementaire en place est bon. Il n'existe pas de système qui, seul, pourrait être qualifié de durable, pas plus qu'il n'existe de voie unique menant au développement durable.
> (OCDE, 2001A, p. 471)

- **Avis 5 :** *La Commission est d'avis que tous les systèmes ou modèles de production peuvent contribuer au développement durable. L'inscription de la production porcine dans le développement durable devra être le fruit d'une concertation entre les producteurs eux-mêmes, les résidants des communautés rurales, les élus des différents paliers et les organismes et institutions mis en cause. En même temps, elle devra poursuivre les trois dimensions du développement durable, à savoir le respect du milieu écologique, la viabilité économique et l'harmonie sociale. Elle devra s'inscrire dans un processus continu d'adaptation et d'innovation où l'innovation technique, tant sur le plan de la production que sur le plan de l'environnement, et l'innovation sociale jouent un rôle déterminant.*

Chapitre 3 Vers une production porcine socialement acceptable

D'emblée, il importe de distinguer le territoire agricole du territoire rural. En effet, le territoire agricole, c'est-à-dire la zone réservée à la pratique de l'agriculture, constitue une partie de ce qu'est le territoire rural. Ce dernier se caractérise, notamment, par une densité relativement faible de ses habitants et un usage sur le plan économique à dominance agricole et sylvicole (DURA19, p. 3). Pendant longtemps, le milieu rural se confondait à l'agriculture mais, selon M^{me} Diane Parent du Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation de l'Université Laval, la réalité rurale « ne peut plus actuellement se définir par la fonction agricole » (DURA26, p. 2). Tel que le souligne l'Union des municipalités du Québec (UMQ) dans son mémoire :

> […] on réduit encore trop souvent le monde rural à l'agriculture, alors que la diminution constante de l'importance relative des emplois dans ce secteur a conduit de nombreuses collectivités rurales à se tourner vers d'autres secteurs d'activités pour assurer leur survie (tourisme, récréation, villégiature, commerce et industrie).
> (MEMO294, p. ii)

Bien que la fonction principale de l'agriculture demeure la production alimentaire, une demande sociale émerge pour qu'elle soit multifonctionnelle et intégrée à la vie rurale dans son ensemble. Sous cet angle :

> […] l'agriculture devient une activité qui remplit une fonction de production mais aussi des fonctions sociale, économique, environnementale et culturelle. L'entretien des paysages et du patrimoine bâti, le renouvellement des ressources, la création et le maintien de l'emploi local deviennent entre autres des enjeux […].
> (DURA26, p. 3)

L'agriculture étant liée intrinsèquement au territoire rural, il devient légitime que les décisions à propos de cette activité soient prises en concertation avec les acteurs ruraux et, à l'opposé, que les décisions prises par les acteurs du milieu rural le soient de concert avec ceux du milieu agricole.

Dans le présent chapitre, la Commission propose et recommande des mesures favorisant l'acceptabilité sur le plan social de la production porcine. Dans un premier temps, elle rappelle brièvement l'évolution du régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles. Dans un deuxième temps, des mesures d'aménagement du territoire concourant à une cohabitation harmonieuse des usages et à l'acceptabilité sur le plan social sont analysées. Dans un troisième temps, des

moyens contribuant à la concertation des acteurs du milieu rural sont examinés. Enfin, la question des risques pour la santé est abordée.

3.1 L'évolution du régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles applicable en zone agricole

S'il est un point sur lequel le développement de la production porcine vient buter, c'est bien celui de l'acceptabilité sur le plan social. Depuis vingt ans, les producteurs agricoles et la population environnante deviennent progressivement des antagonistes dans le milieu rural. En fait, l'antagonisme est enraciné profondément dans les événements passés, tel qu'en témoignent les explications de M^{e} Jules Brière livrées lors d'une session de travail avec la Commission le 7 mars 2003 (TRAN75).

À l'origine, il y avait « un sentiment d'insatisfaction assez profond des producteurs agricoles à l'égard du régime applicable au territoire agricole » (M^{e} Jules Brière, TRAN75, p. 2). Cette réaction contre l'érosion accélérée du territoire agricole a mené à l'adoption, en 1978, de la *Loi sur la protection du territoire agricole* (L.Q. 1978, c. 10) devenue par la suite la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (*LPTAA*). Toutefois, cette première loi ne réglait que la question de l'affectation agricole du territoire. Le territoire agricole restait soumis aux spécifications de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (*LAU*) qui a été adoptée par l'Assemblée nationale à la même époque, soit en 1979[13] :

> […] à partir des années quatre-vingt-cinq (85) et suivantes, on a assisté à une certaine tendance, dans certaines municipalités, à tenter de régir les producteurs agricoles.
>
> Et les producteurs agricoles avaient eu l'impression qu'en adoptant la *Loi sur le zonage agricole*, que ça affectait le territoire à des fins agricoles et que ça laissait la Commision de protection du territoire agricole [CTPAQ] libre de déterminer finalement l'aménagement de la zone agricole. C'était la perception que les producteurs avaient.
>
> Mais en réalité, ça laissait intacts les pouvoirs municipaux en matière d'aménagement et en matière d'urbanisme, et en ce qui concerne les nuisances aussi. Et donc, les municipalités ne sont pas restées inactives dans certains endroits, surtout […] à partir du moment où il y a des citoyens qui ont commencé

13. Le régime de protection du territoire et des activités agricoles institué par la *LPTAA* et le régime d'aménagement du territoire défini par la *LAU* font l'objet d'explications plus détaillées dans les sections 3.2.1, 3.2.2 et 3.2.3 du Volume 1.

> à s'opposer à l'implantation d'ateliers de production animale ou à l'agrandissement d'ateliers de production animale.
> (M[e] Jules Brière, TRAN75, p. 2)

Bref, dès l'origine, deux régimes juridiques se chevauchent, celui de la protection du territoire agricole établi par la *LPTAA*, et celui de l'aménagement du territoire défini par la *LAU* :

> La problématique des odeurs […] en milieu agricole a commencé à devenir un petit peu plus connue. La Commission [de protection du territoire agricole] elle-même avait donné des permissions d'utilisation à des fins non agricoles puis, à chaque fois que la Commission, par exemple, acceptait une demande de résidence en zone agricole, ça créait des contraintes sur l'agriculture, contraintes à la fois […] administratives et […] réglementaires, à cause d'une directive du ministère de l'Environnement qui s'appliquait et qui exigeait certaines distances pour la protection des puits ou pour la protection aussi du voisinage […].
>
> Et donc, à chaque fois que la Commission de protection du territoire agricole [CTPAQ] implantait une résidence ou un commerce hôtelier, par exemple, bien ça comportait évidemment des contraintes sur l'agriculture puis ce n'était pas nécessairement planifié, c'était un peu partout sur le territoire, au gré des demandes individuelles […].
> (M[e] Jules Brière, TRAN75, p. 2)

Quand la production porcine a pris son essor, la problématique des odeurs s'est imposée davantage. Les gens incommodés se sont tournés vers les élus municipaux pour encadrer et limiter la croissance de ce type de production.

Une certaine tentative de réforme législative a lieu en 1989 par laquelle le principe de l'immunité de poursuite a fait son apparition. Cette immunité de poursuite en faveur des producteurs agricoles s'appliquait lorsque leurs activités étaient exercées dans le respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (*LQE*) et des règlements adoptés en vertu de cette loi pour régir les poussières, les bruits et les odeurs résultant d'activités agricoles (M[e] Jules Brière, TRAN75, p. 3 et Volume 1, section 3.2.4).

À la suite du Sommet de l'agriculture de 1992, un comité de travail présidé par M. Bernard Ouimet a été mis sur pied, ce qui a permis de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi (*Projet de loi 123*) visant, notamment, à harmoniser le régime de protection du territoire agricole et celui de l'aménagement du territoire. Ce projet de loi n'a cependant jamais été adopté. En 1995, à la suite des revendications de plus en plus pressantes du monde agricole, le gouvernement a demandé à M[e] Jules Brière de faire une consultation pour tenter d'arriver à un consensus entre les différents acteurs. Le principal problème, soit celui du manque d'harmonisation entre le régime de protection du territoire agricole et le régime d'aménagement et d'urbanisme, demeurait entier. Un autre problème soulevé a été la menace d'un gel

du développement des entreprises agricoles existantes (M[e] Jules Brière, TRAN75, p. 4 et 5).

M[e] Jules Brière a expliqué à la Commission que la démarche pour arriver à un consensus a été faite en partant du principe que les odeurs, les bruits et les poussières provoquées par les activités agricoles faisaient partie des inconvénients du voisinage sur lesquels les municipalités locales pouvaient réglementer. Il s'agissait donc de faire en sorte que cette réglementation concorde avec l'objectif de développement des activités agricoles. Le compromis s'est donc fait pour confier aux municipalités régionales de comté (MRC) un plus grand rôle quant au développement des activités agricoles dans la zone agricole faisant partie de leur territoire. Il s'agit : « [d'] un processus décisionnel où […] le rôle du gouvernement serait de donner des orientations, mais où le pouvoir décisionnel se situerait au niveau de la MRC » (TRAN75, p. 5 et 6).

C'est par l'entrée en vigueur, le 20 juin 1997, de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (L.Q. 1996, c. 26, *Projet de loi 23*)[14], adoptée en juin 1996, laquelle a prévu le concept de protection des activités agricoles, que la *LPTAA* et la *LAU* ont été modifiées pour mettre ce principe en application. Ainsi, la loi de 1996, ou *Loi 23,* est venue préciser les responsabilités des instances municipales en zone agricole. La *LPTAA* a donc été modifiée pour prévoir expressément que la MRC devra exercer ses pouvoirs habilitants en matière d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et en tenant compte de l'objectif de la *LPTAA* exprimé à son article 1.1 qui se lit comme suit :

> Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement.

Essentiellement, c'est la MRC, par son schéma d'aménagement[15], qui doit favoriser le développement des activités agricoles dans la zone agricole faisant partie de son

14. Désignée *Loi 23* par les participants à l'audience publique en référence au numéro du projet de loi. C'est la raison pour laquelle nous retenons l'expression.

15. Depuis décembre 2002, à la suite de l'entrée en vigueur de modifications apportées à la *LAU* par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté* (L.Q. 2002, c. 68), on le désigne « schéma d'aménagement et de développement ». Pour ne pas alourdir le texte, l'expression schéma ou schéma d'aménagement sera cependant utilisée.

territoire. Les municipalités locales conservent leur pouvoir de zonage en zone agricole, comme la possibilité de faire du zonage des productions ou d'établir des distances séparatrices entre les usages agricoles et non agricoles pour gérer les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles. L'exercice de ce pouvoir demeure encadré par les dispositions du schéma d'aménagement de la MRC. Toutefois, pour la zone agricole faisant partie du territoire de la MRC, le contenu du schéma est balisé par des orientations gouvernementales spécifiques à la zone agricole[16] qui sont transmises aux MRC. Relativement à la gestion des odeurs, les MRC doivent intégrer, dans le document complémentaire de leur schéma, les paramètres gouvernementaux, joints aux *Orientations de 1997* et visant à déterminer les distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole. Il est utile de mentionner que pour entrer en vigueur, le ministre des Affaires municipales doit juger le schéma d'aménagement (ou le schéma modifié ou révisé) comme étant conforme aux orientations précitées. Par ailleurs, un comité consultatif agricole (CCA) doit être formé dans les MRC comprenant une zone agricole. Le rôle du CCA est de conseiller la MRC dans sa tâche de planification et d'aménagement de la zone agricole. La *Loi 23* est aussi venue préciser que l'immunité de poursuite accordée aux producteurs qui exercent en zone agricole s'applique dans la mesure où un producteur respecte la *LQE* et la réglementation qui en découle en matière de poussières ou de bruits et, dans le cas des odeurs, à la condition de respecter la réglementation municipale (M^{e} Jules Brière, TRAN75, p. 6)[17].

Toutefois, des difficultés d'application de ce régime et certaines insatisfactions ont été soulevées. Des problèmes liés à l'application des règles en matière de distances séparatrices destinées à assurer l'harmonisation des usages agricoles et non agricoles ont notamment été constatés. Pour y répondre, le gouvernement a entrepris différentes démarches qui ont mené à l'adoption, le 21 juin 2001, de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives* (L.Q. 2001, c. 35, *Projet de loi 184*)[18]. Cette loi a entraîné la révision des orientations gouvernementales venant préciser les attentes du gouvernement en matière d'aménagement du territoire agricole. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – La protection du territoire et des activités agricoles –*

16. À l'époque, il s'agissait des *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement – La protection du territoire et des activités agricoles (Document complémentaire)*, juin 1997, ci-après les *Orientations de 1997*. Celles-ci ont été révisées en 2001.

17. Pour des explications plus détaillées à propos des modifications législatives apportées par la *Loi 23*, voir la section 3.2.4 du Volume 1.

18. Désignée *Loi 184* par les participants à l'audience publique en référence au numéro du projet de loi. C'est la raison pour laquelle nous retenons l'expression.

Document complémentaire révisé, ci-après nommées les *Orientations révisées de 2001*, ont été publiées dans ce contexte (LEGAL1).

Parmi les mesures importantes de la loi de 2001, ou *Loi 184*, figurent l'attribution d'un droit de développement à certaines exploitations agricoles et la possibilité donnée aux MRC d'adopter un règlement de contrôle intérimaire (RCI) portant sur diverses normes de zonage comme les usages autorisés ou prohibés en zone agricole ou des normes de distance séparatrice visant à atténuer les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles. Ces nouvelles mesures ont été accompagnées d'un régime transitoire ayant pour effet de geler l'exercice de divers pouvoirs de zonage de certaines municipalités locales en zone agricole, notamment les pouvoirs d'établir des normes d'usage (comme du zonage des productions) ainsi que des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en zone agricole. Ce gel des pouvoirs cesse par l'entrée en vigueur d'un RCI adopté par la MRC comportant de telles dispositions ou par l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement révisé conforme aux *Orientations révisées de 2001*. Pour entrer en vigueur, le RCI doit, tout comme un schéma d'aménagement, être jugé conforme à ces orientations. Le rôle d'évaluer cette conformité, tant pour le schéma que pour le RCI, est confié au ministre des Affaires municipales. En définitive, pour les municipalités locales visées, le pouvoir d'adopter certaines normes de zonage en zone agricole, comme des normes de zonage des productions et des normes de distance séparatrice pour la gestion des odeurs liées aux activités agricoles, a été temporairement dévolu à la MRC qui peut les inclure dans un RCI[19].

Cela dit, le régime juridique actuel est fort complexe : aménagement du territoire, protection du territoire et des activités agricoles et environnement; gouvernement central, MRC, municipalités locales et citoyens. Cette complexité a probablement contribué à exacerber les conflits. Les citoyens mécontents ont réclamé, des élus municipaux, un meilleur contrôle des activités agricoles et les autorités municipales ont cherché, entre autres, à encadrer la production porcine, allant parfois au-delà de leur champ de compétence. Malgré les groupes de travail et les efforts de concertation, le débat s'est durci et politisé, chaque groupe essayant de gagner sur les autres et d'imposer sa solution.

Bref, jusqu'à présent, le régime juridique mis en place n'a pas réussi à assurer la paix sociale. Il vise un certain équilibre entre la protection du territoire et des activités agricoles, l'aménagement du territoire, le rôle des MRC et des municipalités locales

19. Les modifications législatives apportées par la *Loi 184* de 2001 sont détaillées dans la section 3.2.5 du Volume 1.

ainsi que la protection de l'environnement et, selon M^{e} Jules Brière, il faut lui permettre d'être appliqué et de porter ses fruits avant de le modifier encore une fois (TRAN75, p. 15).

Au terme de l'audience publique, la Commission partage l'opinion de M^{e} Jules Brière sur ce sujet et tient à souligner qu'elle ne souhaite pas de grands changements législatifs, car la mise en œuvre de modifications importantes, leur transcription institutionnelle et la jurisprudence qui peut se développer ne donnent pas nécessairement les résultats escomptés. En outre, comme il y a lieu de le constater, le régime de protection du territoire et des activités agricoles a fait l'objet de plusieurs modifications, notamment, en 1996 et en 2001. Ces modifications ont été accompagnées de dispositions transitoires, toujours applicables, et elles ont entraîné la modification des orientations gouvernementales. La Commission ne croit pas opportun d'apporter, encore une fois, de grandes modifications au régime actuel d'autant plus que plusieurs MRC sont présentement dans le processus de révision de leur schéma d'aménagement en regard des *Orientations révisées de 2001*. Toutefois, le régime actuel est affaibli, notamment, par le peu d'attention qu'il accorde aux citoyens incommodés par la croissance de la production porcine, par l'encadrement serré du gouvernement sur la réglementation applicable localement, par l'insuffisance de l'information qui circule sur les tenants et aboutissants de la production porcine et les risques associés, ainsi que par le manque de transparence dans l'échange d'information.

Le principe qui consiste à favoriser la protection et le développement des activités agricoles en zone agricole ne devrait pas être remis en question. Toutefois, le régime juridique d'aménagement du territoire en zone agricole a connu une évolution rapide, restreignant, de plus en plus, le pouvoir des instances municipales d'encadrer le développement de l'agriculture sur leur territoire. Comme le souligne l'UMQ : « […] les modifications législatives de 1996 et de 2001 visent à limiter le pouvoir de réglementation locale dans sa portée et de l'encadrer dans son contenu » (MEMO294, p. 4). En conséquence, la réalisation du mandat de planification de l'aménagement du territoire en zone agricole par le monde municipal est laborieuse.

Tel que le constate l'UMQ, il appert que les outils mis à la disposition du monde municipal ne sont pas suffisamment souples pour permettre, en zone agricole, une planification harmonieuse de l'aménagement du territoire : « […] le contrôle administratif sur les pouvoirs des municipalités [constitue] un recul considérable par rapport à la recherche d'une cohabitation harmonieuse entre usages agricoles et non agricoles […] » (MEMO294, p. 20).

- **Avis 6 :** *La Commission est d'avis qu'il est important de favoriser, en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles ainsi que le développement des activités agricoles.*

- **Constat 6 :** *La Commission constate que les modifications législatives apportées en 1996 et en 2001 au régime d'aménagement du territoire applicable en zone agricole n'ont pas permis d'atteindre l'objectif qui consiste à assurer une cohabitation harmonieuse entre les usages agricoles et non agricoles en zone agricole et, de ce fait même, à favoriser la paix sociale.*

  Depuis plusieurs années, la question demeure donc essentiellement la même : comment arriver à favoriser la protection et le développement des activités agricoles en zone agricole tout en assurant une cohabitation harmonieuse entre les usages agricoles et non agricoles ?

3.2 La cohabitation harmonieuse et l'acceptabilité sur le plan social par l'intermédiaire de l'aménagement du territoire

En vertu de la *LAU*, les municipalités locales peuvent adopter un règlement de zonage qui leur permet de diviser leur territoire en zones et qui peut comporter des dispositions qui portent, notamment, sur les objets suivants :

> 3° spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol; […]
>
> 4° spécifier par zone l'espace qui doit être laissé libre, soit entre les constructions et les usages différents, soit entre les constructions ou entre les usages différents, que ces constructions ou ces usages soient regroupés ou non et que ceux-ci soient situés dans une même zone ou dans des zones contiguës; prévoir, le cas échéant, l'utilisation et l'aménagement de cet espace libre; […]
>
> 5° spécifier, pour chaque zone ou secteur de zone, les dimensions et le volume des constructions, l'aire des planchers et la superficie des constructions au sol; la superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot; la longueur, la largeur et la superficie des espaces qui doivent être laissés libres entre les constructions sur un même terrain, l'utilisation et l'aménagement de ces espaces libres; l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes de rues et les lignes de terrains; le recul des bâtiments par rapport à la hauteur; […]
> (paragraphes 3°, 4° et 5° du 2e alinéa de l'article 113 *LAU*)

Ces dispositions permettent aux municipalités locales de spécifier, par zone, les constructions et usages autorisés et prohibés, ce qui peut se définir comme étant la finalité première et l'essence même du pouvoir de zoner, d'établir des distances séparatrices entre les constructions et les usages différents et de prévoir différentes autres normes d'implantation (comme les dimensions et le volume des constructions). Cependant, la planification de l'aménagement du territoire en zone agricole doit répondre spécifiquement aux objectifs de protection du territoire et des activités agricoles, tel que le précisent l'article 79.1 de la *LPTAA* et les *Orientations révisées de 2001* :

> Le gouvernement demande à la MRC de planifier l'aménagement de la zone agricole et de déterminer un cadre de gestion des usages en privilégiant une approche fondée sur une vision d'ensemble de celle-ci. Cette attente a pour objectifs primordiaux de stopper la régression et la disparition des superficies à vocation agricole et de créer un cadre propice au maintien et au développement des activités et des exploitations agricoles.
> (LEGAL1, p. 15)

C'est sous cet angle que les autorités municipales doivent considérer leurs pouvoirs en zone agricole. En d'autres termes, ces pouvoirs doivent être exercés conformément aux balises contenues dans les *Orientations révisées de 2001*. Celles-ci précisent également à cet égard :

> Les instances municipales ont la responsabilité de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles. Elles doivent également favoriser la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles.
> (LEGAL1, p. 21 et 22)

Ainsi, les MRC[20], à l'aide de leur schéma d'aménagement ou de RCI, et les municipalités locales, à l'aide de leurs règlements d'urbanisme, doivent mener à terme ce mandat, tout en étant redevables à la population qu'elles représentent.

Pour certains participants à l'audience publique, telle l'Union des producteurs agricoles (UPA), les pouvoirs accordés aux instances municipales en vertu de la *LAU* sont adéquats et ils ne doivent pas « être utilisés pour limiter complètement […] le développement de certaines entreprises » (M. Christian Lacasse, TRAN114, p. 44).

De leur côté, de nombreux participants issus du milieu municipal sont d'avis qu'ils n'ont pas suffisamment de marge de manœuvre pour mener à terme leur mandat[21]. À

20. Sont considérées comme des MRC dans la présente section, la Communauté métropolitaine de Montréal, la Communauté métropolitaine de Québec et les villes ayant le statut de MRC.

21. Voir aussi la section 1.4.3 du Volume 2.

cet égard, selon M. Michel Belzil, président de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) :

> 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 des décisions politiques sur lesquelles ils ont peu d'influence.
> (TRAN123,p. 4)

C'est aussi l'opinion de l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) :

> Pendant que le gouvernement a constamment réduit la marge de manœuvre des municipalités, les élus municipaux ont dû vivre avec les craintes de certains citoyens et l'impatience de certains promoteurs de porcheries en ayant constamment des moyens d'intervention réduits pour gérer les situations délicates. Ils ont les mains liées par un cadre légal trop strict, un cadre légal infantilisant. Aujourd'hui, le monde municipal n'a pas les outils légaux pour assurer une cohabitation harmonieuse en zone agricole, ni pour intervenir au niveau des odeurs […].
> (MEMO55, p. 5)

Cet aspect a également été soulevé par M^{e} Marc Sauvé du Barreau du Québec, qui note la présence d'un déséquilibre marqué entre l'imputabilité des autorités locales face à la population en matière d'aménagement du territoire et leur pouvoir concret de contrôler cet aspect (TRAN125, p. 64).

Il appert que le monde municipal dispose de pouvoirs pour planifier et contrôler les usages en zone agricole mais que les *Orientations révisées de 2001* sont venues limiter considérablement l'exercice de ces compétences.

3.2.1 La notion de conformité aux *Orientations révisées de 2001*

La notion de conformité aux *Orientations révisées de 2001* s'applique principalement à deux situations : lors de la modification ou de la révision d'un schéma d'aménagement et lors de l'élaboration d'un RCI relatif à la zone agricole[22].

Dans le premier cas, celui de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement par la MRC, ce document doit tenir compte du contenu obligatoire déterminé par la *LAU*, des objectifs de la *LPTAA* et des *Orientations révisées*

22. Pour plus de détails sur cette notion de conformité, voir Giroux, 2002.

de 2001. Les MRC doivent d'ailleurs réviser leur schéma ou le modifier pour tenir compte de ces orientations gouvernementales. Cette phase est actuellement en cours dans plusieurs MRC. Le schéma ainsi révisé ou modifié entre en vigueur s'il est jugé conforme à ces orientations par le ministre des Affaires municipales (conformité gouvernementale). L'effet du schéma d'aménagement consiste à encadrer le contenu de la réglementation d'urbanisme des municipalités locales faisant partie du territoire de la MRC. Il s'agit d'un document de planification qui n'a pas de portée réglementaire. Toutefois, à la suite de l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement modifié ou révisé, les municipalités locales ont l'obligation de modifier leurs règlements locaux d'urbanisme pour respecter les grandes orientations du schéma en vigueur sur leur territoire[23]. Les règlements de mise en application du schéma à l'échelle locale entrent en vigueur lorsque la MRC délivre un certificat de conformité (conformité régionale). Ainsi, puisque la réglementation d'urbanisme locale doit être conforme au schéma d'aménagement, de façon indirecte, les règlements d'urbanisme des municipalités locales doivent donc être conformes aux *Orientations révisées de 2001* (Volume 1, section 3.2.2).

Dans le deuxième cas, celui de l'élaboration d'un RCI, la notion de conformité aux *Orientations révisées de 2001* s'applique dans le cadre du régime intérimaire institué par l'article 37 de la *Loi 184* qui, selon ces orientations, vise à favoriser, le plus rapidement possible et sans attendre l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement révisé ou modifié, la mise en place d'un cadre d'aménagement global de la zone agricole (LEGAL1, p. 6). Tel qu'expliqué précédemment, ce régime transitoire fait en sorte que, depuis le 21 juin 2001, certaines municipalités locales[24] ont perdu, notamment, leur pouvoir d'adopter des normes applicables en zone agricole qui ont rapport aux usages et aux constructions autorisés ou prohibés, des normes relatives aux distances séparatrices ainsi que d'autres normes d'implantation. Selon l'UMQ, un grand nombre de municipalités locales seraient dans cette situation (MEMO294, p. 46). Pour ces municipalités locales, c'est la MRC qui, depuis cette date, peut prévoir de telles normes dans un RCI. Pour entrer en vigueur, ce RCI doit être jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001* par le ministre des Affaires municipales. Le RCI en vigueur redonne le pouvoir aux municipalités locales de réglementer sur ces matières, le RCI ayant alors préséance sur toute disposition inconciliable d'un règlement municipal (Volume 1, section 3.2.5).

23. À la suite de l'entrée en vigueur d'un schéma révisé, cette réglementation de concordance doit être adoptée par les municipalités locales dans les deux ans suivant ladite entrée en vigueur du schéma d'aménagement révisé (article 59 *LAU*).

24. Il s'agit des municipalités locales dont le territoire est compris dans celui d'une MRC qui, au 21 juin 2001, n'avait pas modifié ou révisé son schéma d'aménagement pour tenir compte des *Orientations de 1997*.

Il appert que le contrôle gouvernemental, par l'intermédiaire du ministre des Affaires municipales, sur le contenu de la réglementation d'urbanisme applicable localement est beaucoup plus direct lorsque le ministre doit juger de la conformité d'un RCI eu égard aux *Orientations révisées de 2001*, que lorsqu'il doit évaluer cette conformité pour permettre l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement révisé ou modifié pour tenir compte desdites orientations. En effet, dans ce dernier cas, le ministre se prononce sur un document de planification non réglementaire et c'est la MRC qui, par la suite, aura le rôle d'évaluer la conformité des règlements locaux d'urbanisme au schéma d'aménagement ainsi modifié ou révisé pour permettre leur entrée en vigueur.

La Commission tient ici à préciser qu'elle considère que l'aménagement du territoire est d'abord une responsabilité dévolue aux instances politiques locales et régionales élues par la population pour, entre autres, accomplir ce mandat particulier. Les MRC ont été mises sur pied afin de créer une autorité près de la population locale et régionale en vue d'aménager le territoire selon leurs spécificités.

Cela étant dit, l'encadrement des *Orientations révisées de 2001* paraît trop strict. Davantage de souplesse dans l'analyse de conformité devrait être admise, peu importe que ce soit au moment de l'évaluation du contenu d'un schéma d'aménagement ou à celui de l'évaluation du contenu d'un RCI par le ministre des Affaires municipales. C'est l'avis de la FQM qui réclame, notamment, une plus grande latitude pour les MRC et les municipalités locales dans l'exercice de leurs compétences respectives en matière d'aménagement de la zone agricole (MEMO270, p. 4). Quant à M^{e} Jules Brière, il indique à ce sujet : « […] au gouvernement, […] on a tendance parfois à appliquer d'une façon très rigide les orientations » (TRAN75, p. 16). Depuis la publication des *Orientations révisées de 2001* et en date du 5 février 2002, 22 RCI relatifs au territoire agricole sont en vigueur dans 19 MRC[25]. C'est donc dire que ces 22 RCI ont été jugés conformes auxdites orientations par le ministre. Par ailleurs, pendant cette même période, 15 RCI ont obtenu des avis défavorables ayant été considérés comme non conformes (LEGAL59).

Il appert qu'il soit difficilement possible d'assurer la coexistence harmonieuse des usages agricoles et non agricoles en appliquant, de façon trop stricte, les balises gouvernementales contenues dans les *Orientations révisées de 2001*. En effet, il serait approprié que les autorités municipales puissent disposer d'une plus grande

25. Il est utile de mentionner que le territoire québécois compte actuellement 87 MRC et 13 villes qui assument des responsabilités de MRC, dites « villes–MRC », sur lesquelles se superposent deux communautés métropolitaines. Cela signifie qu'à cette date, peu de MRC avaient un RCI relatif à la zone agricole en vigueur sur son territoire.

latitude dans l'exercice des pouvoirs que leur confèrent, notamment, les paragraphes 3°, 4° et 5° du deuxième alinéa de l'article 113 de la *LAU* pour contrôler plus efficacement, entre autres, les odeurs inhérentes aux activités de production porcine.

Par ailleurs, il importe de souligner que les instances municipales ont la responsabilité d'appliquer les principes de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*[26]*.* Elles doivent aussi fournir une eau potable de qualité à leur population selon les normes prescrites par le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (*RQEP*). À ce sujet, les *Orientations révisées de 2001* précisent ce qui suit :

> Une des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire vise à contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages. Cela implique pour la MRC qu'elle contribue à assurer aux populations actuelles et aux générations futures l'accès à des approvisionnements sûrs et abordables en eau potable de bonne qualité notamment par une planification des usages qui protège les prises de captage d'eau.
> (LEGAL1, p. 23)

Ainsi, l'ensemble de ces responsabilités dévolues aux MRC et aux municipalités locales nécessite une planification et une gestion rigoureuses des activités sur le territoire. La protection de milieux sensibles particuliers (sols sableux, fortes pentes, milieux humides, etc.) ou même de sites patrimoniaux peut donc requérir une adaptation des balises contenues dans les *Orientations révisées de 2001*.

Certains craignent qu'en conférant une plus grande latitude au monde municipal pour planifier l'aménagement de la zone agricole, des abus puissent se produire, ce qui menacerait le maintien et le développement des activités agricoles. C'est l'avis de la Fédération de l'UPA du Saguenay–Lac-Saint-Jean et du Syndicat des producteurs de porcs du Saguenay–Lac-Saint-Jean : « […] les abus de pouvoirs [des MRC et des municipalités locales] sont à prévoir et les producteurs les redoutent énormément » (MEMO138, p. 9). Il faut toutefois préciser qu'un des rôles d'un document de planification comme le schéma d'aménagement est de déterminer les particularités du territoire et de repérer les conditions exceptionnelles du milieu. En conséquence, une plus grande latitude dans l'exercice des pouvoirs des autorités municipales en zone agricole est justifiée aux yeux de la Commission pour protéger des zones spécifiques déterminées dans le schéma et pour prendre en considération des situations particulières du territoire de la MRC. Par ailleurs, le fait de restreindre un type d'activités agricoles dans la zone agricole, comme la production porcine, ne va pas nécessairement à l'encontre de l'objectif de favoriser en zone agricole le

26. Il en sera aussi question dans la section 5.2.2 du présent rapport.

développement des activités agricoles. En effet, d'autres activités agricoles peuvent très bien s'y développer.

Le régime d'aménagement du territoire actuellement en vigueur vise à permettre la prise en considération des particularités du territoire de chacune des MRC du Québec en vue de favoriser un meilleur aménagement du territoire et d'éviter l'application de règles uniformes à l'ensemble des MRC, uniformité que la Commission n'encourage pas d'ailleurs.

- **Avis 7 :** *La Commission est d'avis qu'il est primordial que l'aménagement du territoire en zone agricole soit réalisé en tenant compte des particularités de chacune des MRC du Québec.*

- **Avis 8 :** *La Commission est d'avis qu'il devrait y avoir davantage de souplesse dans l'analyse de conformité aux* Orientations révisées de 2001 *afin que les autorités municipales puissent, par l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par la* Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, en moduler les balises de manière plus adéquate pour tenir compte des caractéristiques particulières de leur territoire.*

Il importe de mettre en évidence que, pour que soient jugés conformes un RCI ou un schéma d'aménagement comportant des dispositions adaptées par rapport à celles contenues dans les *Orientations révisées de 2001*, il faut fort bien démontrer la nécessité des modulations proposées. Notamment, en ce qui concerne les distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en zone agricole, « la MRC devra préciser les motifs justifiant les modifications qu'elle souhaite apporter aux paramètres gouvernementaux […] » (LEGAL1, p. 27). Selon M^{e} Lorne Giroux, il semblerait que le contenu de certains RCI ne soit pas défendu avec suffisamment de vigueur auprès du ministre des Affaires municipales (Giroux, 2003, p. 375). C'est aussi l'avis du représentant du ministère des Affaires municipales :

> […] jusqu'à présent, il y a beaucoup de règlements de contrôle intérimaire qui ont été refusés parce que les MRC font des propositions sans nous démontrer la pertinence de ces propositions-là. Alors que, dans bien des cas, […] les MRC avaient en main des éléments qui auraient pu servir de justifications qui auraient probablement été acceptées. Mais encore faut-il que ces justifications-là nous soient transmises.
> (M. Jean Nadeau, TRAN47, p. 45)

Tel qu'il a été permis à la Commission de le constater à la lumière du document déposé par un représentant du ministère des Affaires municipales, résumant le contenu des RCI relatifs au territoire agricole proposés par 42 MRC et relatant l'avis de conformité ou de non-conformité délivré par le ministre des Affaires municipales,

plusieurs RCI sont effectivement refusés à cause d'une insuffisance de justification (QUES13.1, p. 23, 25, 30, 33, 35, 36 et 39).

Dans l'optique qui vise à favoriser les activités agricoles en zone agricole, il va de soi que les modifications doivent effectivement être légitimées par les caractéristiques particulières du territoire.

À ce sujet, la Commission note que les MRC et les municipalités locales ne possèdent pas assurément toute l'information requise dans le domaine environnemental pour appuyer la prise de décision. La mise au point d'outils d'information intégrant les diverses caractéristiques biophysiques du territoire serait pertinente afin de repérer, notamment, les milieux vulnérables ou peu propices à l'établissement de porcheries. À cet égard, il est intéressant de souligner l'expérience de la MRC de Papineau qui, pour faciliter l'aménagement de l'ensemble de son territoire, s'est donnée un « cadre écologique de référence » réalisé en collaboration avec des professionnels du ministère de l'Environnement, sur lequel s'appuient des dispositions de son schéma d'aménagement révisé (MEMO23, p. 1 et annexe). Un tel outil paraît fort utile pour les MRC afin de bien justifier les modulations apportées à l'encadrement des *Orientations révisées de 2001* dans le cadre de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement ou de la préparation d'un RCI. Cet outil pourrait également se révéler intéressant pour la gestion à l'échelle des bassins versants.

- **Avis 9 :** *La Commission est d'avis que des outils de connaissance territoriale appropriés doivent être mis au point afin de faciliter le rôle des MRC eu égard à l'aménagement de leur territoire en zone agricole et d'assurer une meilleure justification des adaptations qu'elles désirent apporter aux* Orientations révisées de 2001 *selon les spécificités de leur territoire. À cette fin, elle invite les ministères compétents dans ce domaine à soutenir les MRC dans la préparation de ces outils.*

  Avant que soient jugés non conformes aux orientations gouvernementales un schéma d'aménagement révisé ou modifié ou un RCI, il serait approprié que puisse se tenir une rencontre entre des représentants du ministère des Affaires municipales et de la MRC en cause afin que tous aient la possibilité de discuter de leurs points de vue pour, le cas échéant, en arriver à un terrain d'entente. Une telle rencontre n'est pas prévue expressément dans la loi et, bien qu'elle ait parfois lieu, ce n'est pas systématique. Cette démarche favoriserait certainement les échanges entre les instances gouvernementales, par l'intermédiaire des représentants du ministère, et les élus municipaux.

  Une telle rencontre paraît justifiée autant lorsqu'il s'agit d'analyser un schéma révisé ou modifié pour tenir compte des *Orientations révisées de 2001,* étant donné le

caractère relativement permanent du schéma, que lorsqu'il s'agit d'étudier un RCI visant la zone agricole, en raison de son caractère normatif.

- **Recommandation 1 :** *La Commission recommande la tenue d'une rencontre statutaire entre des représentants du ministère des Affaires municipales et de la MRC préalablement à la délivrance, par le ministre des Affaires municipales, d'un avis de non-conformité aux* Orientations révisées de 2001, *et ce, autant si ce dernier doit se prononcer sur cette conformité à la suite de l'étude d'un schéma d'aménagement révisé ou modifié que s'il doit analyser un règlement de contrôle intérimaire visant la zone agricole.*

  Il est intéressant de relater l'expérience de la MRC de Charlevoix dont le RCI a été refusé bien qu'il ait reçu préalablement l'approbation unanime de son CCA (MEMO121, p. 1 et 3). Le rôle de planification de l'aménagement du territoire relevant, au premier chef, du monde municipal, il serait légitime de concevoir qu'un accueil favorable du milieu aux normes contenues dans un RCI adopté par une MRC soit un élément déterminant dans le cadre de l'analyse de conformité aux *Orientations révisées de 2001*. Le point de vue de M^{e} Jules Brière à ce sujet est intéressant. En effet, celui-ci expliquait qu'il serait approprié de :

  > […] donner une chance lorsque, au moins, il y a un consensus au niveau de la MRC, que le comité consultatif agricole, par exemple, est d'accord avec les normes qui sont là-dedans, il me semble qu'on devrait presque automatiquement approuver ça et donner une chance aux élus locaux de vivre les circonstances. […], ce serait […] moins déficitaire au point de vue démocratique que ça ne l'est en ce moment.
  > (TRAN75, p. 16)

- **Avis 10 :** *La Commission est d'avis que, dans le cadre de l'aménagement de la zone agricole, l'obtention d'un consensus local et régional et sa prise en considération constituent un grand pas vers l'atteinte de l'objectif qui consiste à assurer une cohabitation harmonieuse entre les activités agricoles et non agricoles en zone agricole.*

  Tel qu'il a été mentionné précédemment, le régime transitoire institué par la *Loi 184* fait perdre à certaines municipalités locales leur pouvoir de réglementer en zone agricole, notamment, les usages autorisés et prohibés et celui d'établir des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs inhérentes aux activités agricoles, pouvoir qui est dévolu temporairement à la MRC. Ce régime cesse de s'appliquer par l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement modifié ou révisé jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001* ou par l'entrée en vigueur d'un RCI adopté par la MRC comportant de telles normes de zonage. Il faut cependant rappeler que le RCI a, dans ce cas, préséance sur la réglementation locale inconciliable. Conséquemment, le RCI

continue à avoir un effet sur le territoire des municipalités locales comprises dans le territoire de la MRC, et ce, malgré l'adoption d'un règlement portant sur les matières visées dans le RCI par les autorités locales[27] (Volume 1, section 3.2.5).

La Commission constate que la *LAU* ne prévoit pas, actuellement, de mécanisme de consultation publique à l'occasion de l'élaboration d'un RCI par la MRC, alors que les règlements de zonage adoptés par les municipalités locales sur les mêmes matières sont, pour leur part, assujettis à la procédure de consultation publique prévue aux articles 124 à 127 de la *LAU*.

Le processus de révision d'un schéma d'aménagement peut prendre plusieurs années. Dans certaines MRC, les RCI applicables à la zone agricole pourraient ainsi avoir un caractère plus permanent que temporaire. L'UMQ souligne dans son mémoire qu'il serait opportun de prévoir une procédure minimale de consultation publique dans le cadre du processus d'adoption d'un RCI visant la zone agricole (MEMO294, p. 65 et 123).

Dans le cas particulier d'un RCI applicable à la zone agricole, la mise en place d'un mécanisme rapide de consultation dans le cadre de son élaboration serait justifiée afin de favoriser l'acceptabilité, sur le plan social, des projets de production agricole, entre autres ceux d'élevage porcin.

- **Recommandation 2 :** *La Commission recommande la mise en place d'un mécanisme léger de consultation publique dans le cadre de l'élaboration, par la MRC, d'un règlement de contrôle intérimaire relatif à la zone agricole.*

Enfin, lorsqu'un avis de non-conformité est délivré à l'égard d'un RCI, les MRC n'ont d'autre choix que de s'ajuster en conséquence. En effet, tel que le mentionne la Ville de Baie-Saint-Paul dans son mémoire, « […] la désapprobation gouvernementale est sans appel pour le monde municipal » (MEMO121, p. 3). Les MRC doivent donc soumettre un nouveau projet de règlement.

La Commission note qu'un mécanisme d'appel est prévu dans le cas où une MRC désapprouve un règlement de zonage d'une municipalité locale faisant partie de son territoire parce qu'elle le juge non conforme aux dispositions de son schéma d'aménagement. La municipalité locale peut alors s'adresser à la Commission municipale du Québec afin d'obtenir un avis sur cette conformité (Giroux, 2003, p. 332).

27. Pour une étude détaillée de ces notions, voir Giroux, 2002, p. 301 à 310.

Il serait opportun qu'une possibilité de se reporter à une autre instance, par exemple à la Commission municipale du Québec, soit également donnée aux MRC à la suite de la désapprobation d'un RCI relatif à la zone agricole par le ministre des Affaires municipales. Cela paraît justifié d'autant plus que le RCI a un effet normatif portant sur des objets qui, règle générale, sont visés par la réglementation d'urbanisme des municipalités locales et que le RCI pourrait avoir effet relativement longtemps. À tout le moins, un avis consultatif donné par une telle instance serait approprié.

- **Avis 11 :** *La Commission est d'avis que les MRC devraient avoir la possibilité de se reporter à une autre instance lorsque le ministre des Affaires municipales estime qu'un règlement de contrôle intérimaire relatif à la zone agricole ne respecte pas les* Orientations révisées de 2001.

Ayant maintenant campé sa vision globale de l'aménagement du territoire en zone agricole, la Commission analyse de façon plus spécifique, dans les pages à venir, les difficultés de cohabitation qu'elle a pu constater entre les activités de production porcine et les autres usages, et elle recommande des pistes de solutions.

3.2.2 Viser une meilleure intégration dans le milieu rural des activités agricoles de production porcine

La problématique des odeurs est un élément central qui doit être solutionné prioritairement afin de favoriser l'acceptabilité de la production porcine sur le plan social et sa cohabitation harmonieuse avec les autres utilisations du territoire. L'intégration des bâtiments et des structures d'entreposage des déjections dans le paysage rural est également un objectif important à considérer. Ce sont deux objectifs que la Commission tente d'atteindre tout en considérant, notamment, le mandat conféré aux instances municipales relativement à l'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, à leur responsabilité de distribuer une eau potable de qualité et à leur rôle quant à la protection des boisés.

Le contrôle de l'emplacement des installations d'élevage et des ouvrages de stockage des déjections est une façon d'assurer une meilleure planification de la zone agricole. Comme il en sera question dans la présente sous-section, un contrôle efficace des impacts des activités de production porcine requiert aussi la prise en considération des activités d'épandage qu'elles engendrent.

3.2.2.1 Les distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs inhérentes à certaines activités agricoles

C'est en vertu du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la *LAU* que les municipalités locales peuvent établir des distances séparatrices entre les

constructions et les usages différents. En zone agricole, ce pouvoir n'existe que dans le but d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou d'atténuer les inconvénients liés aux odeurs provoquées par certaines activités agricoles. De telles normes peuvent également être établies dans un RCI adopté par la MRC.

Les *Orientations révisées de 2001* précisent que, sous réserve des modifications que la MRC pourra leur apporter, les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole, annexés aux *Orientations*, doivent être intégrés dans le document complémentaire du schéma d'aménagement. Pour gérer les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, les municipalités locales, ou les MRC pour un RCI, doivent suivre ces paramètres au moment de calculer les normes de distance séparatrice applicables dans la zone agricole faisant partie de leur territoire. Ces paramètres contiennent des dispositions particulières applicables aux établissements d'élevage et aux installations de stockage des déjections. Les *Orientations révisées de 2001* précisent que les MRC peuvent adapter les paramètres lorsque cette adaptation est justifiée pour tenir compte des particularités de leur milieu. Néanmoins, leur marge de manœuvre est limitée car les adaptations permises et celles prohibées sont prévues :

> […] la MRC pourra apporter les adaptations qu'elle estime appropriées aux définitions, à la liste des immeubles protégés (ex. : prévoir des mesures de protection particulière pour certains types de commerces, retirer certains types d'immeubles à protéger, etc.) et au facteur d'usage (paramètre G). Elle pourra aussi tenir compte des vents dominants […] [en s'inspirant] des distances prévues à l'annexe H […] [et en fournissant] une justification appropriée. Ces adaptations ne pourront toutefois concerner les éléments fondamentaux de la méthode de calcul.
> (LEGAL1, p. 27)

Ainsi, les paramètres A (équivalence en unité animale), B (distances de base), C (charge d'odeur par espèce animale), D (type de déjection), E (type de projet) et F (valeur attribuée aux techniques d'atténuation des odeurs) ne peuvent pas faire l'objet d'ajustement. Le fait que certains paramètres ne peuvent être modifiés par les MRC pour tenir compte de conditions exceptionnelles ou de caractéristiques particulières à leur territoire constitue le principal problème soulevé par les MRC lors de l'audience publique en regard des distances séparatrices.

À ce sujet, la FQM précise que « les MRC doivent disposer d'une plus grande souplesse dans la détermination des distances séparatrices […] » car elles « sont impérativement tenues d'adopter la formule de calcul des distances imposée par le gouvernement et que l'adaptation permise demeure somme toute assez marginale » (MEMO270, p. 19 et 21).

Les activités d'épandage constituent aussi une source importante d'odeurs. Les odeurs et les émissions gazeuses pendant les épandages sont celles qui occasionnent le plus de plaintes étant donné leur intensité et aussi le moment d'occurrence qui se situe pendant la période de croissance des plantes. L'article 31 du *Règlement sur les exploitations agricoles* (*REA*) permet l'épandage de matières fertilisantes entre le 1er avril et le 1er octobre. Des matières fertilisantes peuvent être épandues après cette date, pour des raisons exceptionnelles, par autorisation de l'agronome qui conçoit le plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF). Évidemment, cette période de l'année est celle où les citoyens veulent profiter de la belle saison pour exercer les activités extérieures. Ainsi, les odeurs provoquées par les activités d'épandage peuvent causer des inconvénients majeurs aux populations rurales.

À cette fin, les *Orientations révisées de 2001* contiennent des paramètres applicables à la détermination de distances séparatrices relatives aux activités d'épandage. Ces distances varient selon le type d'engrais de ferme (lisier ou fumier), le mode d'épandage et la période de l'année, et elles sont applicables au regard des maisons d'habitation, des périmètres urbains et des immeubles protégés indiqués dans les *Orientations* (LEGAL1, p. 42 et 43).

Le monde municipal semble insatisfait des paramètres contenus dans les *Orientations révisées de 2001* servant à l'établissement de distances séparatrices pour l'épandage, bien qu'ils puissent être adaptés en vue d'élargir les distances qui, autrement, seraient applicables en respectant les paramètres, lorsque cela est bien justifié par les spécificités d'occupation du territoire. Le conseil des maires de la MRC de Rimouski-Neigette soutient toutefois que « les orientations, malgré qu'elles soient générales, permettent une adaptation à la particularité de chacun des territoires […] » (M. Pierre Désy, TRAN86, p. 36).

Selon la FQM, « les distances prévues pour l'épandage sont insuffisantes pour assurer une gestion efficace des odeurs, et les MRC devraient pouvoir les adapter davantage » (MEMO270, p. 21). Un ajustement des distances est aussi ce que demande la Ville de Saguenay (MEMO197, p. 23) ainsi que la Ville d'Amqui qui, elle, revendique le pouvoir de déterminer des distances séparatrices adéquates en fonction des particularités locales, notamment la morphologie du territoire ainsi que la présence de cours d'eau et d'attraits touristiques (MEMO175, p. 12).

Il importe de permettre une modulation, par région, de l'application des distances séparatrices pour mieux gérer les odeurs relatives à l'épandage de déjections animales en tenant compte des particularités du milieu et des conditions exceptionnelles. Il est important que les instances municipales aient la possibilité

d'établir des distances séparatrices plus grandes que celles qui, autrement, sont prévues en appliquant les paramètres. Il serait opportun que les MRC aient la possibilité de protéger d'autres types d'immeubles que ceux qui sont définis dans les *Orientations révisées de 2001*. En outre, les rivières à saumon devraient pouvoir bénéficier d'une protection telle que celle qui est accordée à un immeuble protégé afin d'assurer, notamment, la qualité de pêche des utilisateurs, tel que le demande le Conseil des MRC d'Avignon, de Bonaventure, de La Haute-Gaspésie et du Rocher-Percé (MEMO61, p. 36). Il faut également souligner que les commerces, tels les restaurants, et les chemins publics ne sont plus des immeubles protégés[28], pas plus que ne le sont les gîtes touristiques (LEGAL1, p. 39), alors que, dans certains cas, il pourrait être justifié de les protéger.

Les paramètres servant à déterminer les distances séparatrices sont eux-mêmes remis en question par certains participants. C'est le cas de l'UMQ qui estime que la crédibilité des paramètres, sur le plan scientifique, est défaillante. Elle rappelle notamment dans son mémoire que les paramètres qui étaient proposés par un comité interministériel[29] dans un rapport de mars 1997 n'ont pas été retenus par la Commission parlementaire de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation. Les paramètres issus d'un rapport d'un comité d'experts du MAPAQ ont plutôt été choisis (MEMO294, p. 42 à 45 et M. Gilles Watier, TRAN131, p. 29). L'UMQ souhaite donc que les paramètres visant à établir les distances séparatrices et qui ont été retenus dans les *Orientations révisées de 2001* soient revus pour, notamment, assurer une protection minimale de la population exposée aux odeurs (MEMO294, p. 44). Et, de l'avis de M^{e} Jules Brière, « il est clair que si les odeurs présentent, pour les populations exposées, des risques sérieux pour la santé, les distances séparatrices doivent être établies sur une base scientifique […] » (LEGAL58, p. 48). La complexité de la méthode de calcul a également été mise en évidence par la MRC de Témiscamingue (MEMO33.1).

- **Avis 12 :** *La Commission est d'avis que, pour favoriser une meilleure planification de l'emplacement des installations d'élevage porcin, des lieux d'entreposage des déjections ainsi que des activités d'épandage, une plus grande latitude devrait être accordée aux autorités municipales afin qu'elles puissent adapter, aux particularités de leur territoire, les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole contenus dans les* Orientations révisées de 2001*.*

28. C'était pourtant le cas dans les *Orientations de 1997* (Giroux, 2003, p. 324).

29. Ce comité interministériel était formé de représentants du ministère de l'Environnement, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) et du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

- **Avis 13 :** *La Commission est d'avis que les autorités municipales devraient être en mesure d'élargir, selon les particularités d'occupation de leur territoire, les définitions d'immeubles protégés contenues dans les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole annexés aux* Orientations révisées de 2001*.*

- **Recommandation 3 :** *La Commission recommande que les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole, annexés aux* Orientations révisées de 2001, *fassent l'objet d'une réévaluation afin d'assurer la protection adéquate des populations exposées aux odeurs.*

  Afin d'assurer la protection et le développement des activités agricoles en zone agricole, les exploitations agricoles qui existaient au 21 juin 2001 et qui répondent à certaines conditions prévues dans la *LPTAA* bénéficient d'un droit à l'accroissement de leurs activités. Ce droit a été conféré à certains exploitants par la *Loi 184* qui a intégré à la *LPTAA* les articles 79.2.4 à 79.2.7. Ce droit s'applique à l'unité d'élevage[30] et non à l'entreprise agricole comme telle. Il permet à un exploitant d'ajouter un certain nombre d'unités animales à une unité d'élevage (Volume 1, section 3.2.5).

  Le droit à l'accroissement peut être exercé sans égard aux normes portant sur les distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs, contenues dans un règlement local ou dans un RCI (article 79.2.5 *LPTAA*). Ainsi, des situations conflictuelles peuvent naître et faire en sorte de compromettre la poursuite de l'objectif de cohabitation harmonieuse entre les différents usages en zone agricole. En effet, une telle exemption à l'application des normes de distance séparatrice réduit certainement l'efficacité de ces mesures.

  Il est utile de retenir que des conditions particulières s'appliquent au droit à l'accroissement pour l'élevage porcin. En effet, dans ce cas, l'épandage des lisiers provenant de l'unité d'élevage bénéficiant de l'accroissement doit être effectué par rampe ou, selon la topographie, suivant la méthode d'aspersion basse. En outre, tout ouvrage d'entreposage des lisiers provenant de cette unité d'élevage, lequel ouvrage est situé dans un périmètre d'urbanisation ou à moins de 550 m de celui-ci, doit être recouvert d'une toiture. Ces mesures sont applicables jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement édicté par le gouvernement en vertu de l'article 79.2.7 *LPTAA* qui pourrait prévoir d'autres conditions applicables à l'accroissement des activités agricoles pour

30. Pour l'application de ces dispositions, une unité d'élevage est constituée d'une installation d'élevage ou de l'ensemble des installations d'élevage dont un point du périmètre de l'une est à moins de 150 m de la prochaine et de tout ouvrage d'entreposage des déjections animales qui s'y trouvent (article 79.2 *LPTAA*).

atténuer les inconvénients liés aux odeurs inhérentes à ces activités agricoles. (article 40 *Loi 184*).

Il serait pertinent que de nouvelles mesures d'atténuation des odeurs soient mises en place lorsque l'accroissement d'une unité d'élevage porcin ne peut se réaliser en respectant les distances séparatrices en vigueur. L'installation d'un système de ventilation spécifique, l'aménagement de haies brise-vent et l'utilisation d'un traitement partiel diminuant les odeurs en sont des exemples. L'exigence d'une toiture devant recouvrir un ouvrage d'entreposage des lisiers situé à moins de 550 m d'un périmètre urbain devrait être étendue au-delà de cette limite. En effet, la Commission juge cette protection nettement insuffisante.

- **Recommandation 4 :** *La Commission recommande que des mesures particulières d'atténuation des inconvénients liés aux odeurs provoquées par les activités de production porcine soient exigées lorsque l'accroissement d'une telle activité ne peut se réaliser en respectant les distances séparatrices en vigueur sur le territoire, comme le reconnaît le droit à l'accroissement prévu dans la* Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, et ce, afin de limiter les conflits d'usages en zone agricole.*

3.2.2.2 Le zonage des productions

Une réglementation de zonage visant à répartir les différents usages agricoles dans la zone agricole est communément nommée « zonage des productions ». Ce mode d'intervention est un moyen de contrôle valide et reconnu. Ce pouvoir peut être exercé en vertu du paragraphe 3º du deuxième alinéa de l'article 113 de la *LAU*. De façon plus spécifique, le zonage des productions peut permettre, notamment, d'autoriser certains types d'élevage, tels les élevages porcins, dans une zone agricole donnée, tout en les prohibant dans une autre. Ainsi, cette mesure peut permettre d'augmenter les distances séparatrices entre les installations agricoles qui peuvent être plus contraignantes, comme les porcheries, et d'autres usages considérés comme sensibles. Ce pouvoir peut être exercé soit à l'échelle régionale dans un RCI adopté par une MRC, soit à l'échelle locale dans les règlements de zonage des municipalités locales (Giroux, 2003, p. 322, 351 et 352).

Pour les municipalités locales visées par le régime transitoire institué par la *Loi 184* et expliqué précédemment, le pouvoir d'adopter des normes de zonage des productions en zone agricole a été temporairement dévolu à la MRC qui peut l'exercer dans un RCI. Ces municipalités reprendront cette compétence, soit par l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001*, soit à la suite de l'entrée en vigueur d'un RCI contenant de telles normes ; dans ce cas,

les municipalités locales doivent exercer cette compétence de façon compatible avec le RCI en vigueur.

Les *Orientations révisées de 2001* énoncent que, règle générale, cette technique de zonage va à l'encontre des objectifs gouvernementaux lorsqu'elle est utilisée pour interdire l'établissement d'un type d'élevage sur la totalité du territoire d'une municipalité ou pour le confiner à des portions très restreintes de ce territoire :

> Certaines municipalités ont eu recours, par le passé, à leurs pouvoirs en matière d'urbanisme pour interdire l'implantation de nouvelles unités d'élevage générant de fortes charges d'odeur, principalement des porcheries, dans certaines parties de leur territoire. Cette technique est communément connue sous le vocable de « zonage des productions agricoles ». Les règlements municipaux auxquels elle a donné lieu et leurs conséquences sur les activités agricoles sont toutefois fort variables. Par exemple, certaines municipalités ont interdit l'implantation de porcheries sur la totalité de leur territoire ou encore ont confiné celles-ci sur des portions très restreintes de celui-ci rendant ainsi pratiquement impossible l'implantation de ces constructions. Règle générale, de telles interdictions ou restrictions vont à l'encontre des orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles.
> (LEGAL1, p. 28)

Les *Orientations révisées de 2001* reconnaissent néanmoins certaines situations qui justifient le recours à ce type de zonage dans le but d'assurer l'harmonisation des usages au moment de mettre en place de nouvelles installations d'élevage :

> Le zonage des productions sera possible aux endroits ou dans les cas suivants : en périphérie d'un périmètre d'urbanisation, dans les zones de villégiature ou récréotouristiques déterminées dans le schéma d'aménagement et, enfin, dans d'autres zones déterminées dans le schéma afin de tenir compte d'une situation particulière et sur la base de justifications appropriées.
> (LEGAL1, p. 28)

Les normes de zonage des productions proposées dans divers RCI n'ont pas toutes été jugées conformes aux *Orientations révisées de 2001* par le ministre des Affaires municipales. Par exemple, le RCI de la MRC des Maskoutains qui, notamment, comporte une disposition interdisant toute nouvelle installation d'élevage dans des zones de protection autour des périmètres d'urbanisation et prévoyant, en fonction des vents dominants, des « zones sensibles » où la mise en place d'une installation à coefficient d'odeur[31] de plus de 0,7 est prohibée, a reçu un avis de non-conformité invoquant que ce zonage était « trop restrictif pour assurer le développement des

31. Le coefficient d'odeur est déterminé par catégorie d'animaux à l'annexe C des *Orientations révisées de 2001* (LEGAL1). À titre d'exemple, le coefficient d'odeur associé au porc est égal à 1,0.

activités agricoles et la pérennité du territoire agricole » (QUES13.1, p. 26). À l'opposé, le RCI de la MRC de Beauharnois-Salaberry, qui proposait un zonage des productions interdisant l'implantation de nouvelles unités d'élevage à fortes charges d'odeurs dans des aires de protection des périmètres d'urbanisation variant selon le nombre d'unités animales et la direction des vents dominants d'été, a été jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001* (QUES13.1, p. 4).

La répartition des usages agricoles en zone agricole s'avère un excellent moyen d'assurer un meilleur contrôle des odeurs, ce moyen pouvant très bien être complémentaire à l'application de normes de distance séparatrice adoptées à cette fin. La répartition des usages peut aussi assurer une meilleure protection de milieux sensibles comme une frayère ou une zone marécageuse. Il appert qu'à elle seule, l'application de normes de distance séparatrice ne permet pas d'assurer une cohabitation harmonieuse entre les différents usages en zone agricole. À cet égard, la FQM soulignait que « le zonage des productions est une avenue à privilégier » (MEMO270, p. 17).

Pour planifier l'aménagement de la zone agricole, le zonage des productions est une méthode appropriée. Ce type de zonage peut certainement favoriser la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles. La Commission constate toutefois que le régime juridique actuel, en raison des *Orientations révisées de 2001*, limite, de manière importante, l'exercice de ce pouvoir de zonage par les autorités municipales.

La FQM suggère « [d'] élargir la portée des orientations gouvernementales, de façon à reconnaître d'emblée qu'il est justifié d'établir un zonage des productions pour régir la production porcine » (MEMO270, p. 37). De l'avis de la Commission, une plus grande marge de manœuvre devrait être accordée aux autorités municipales pour qu'elles puissent adopter des normes de zonage des productions lorsque des situations particulières l'exigent.

Cela dit, la Commission tient à souligner, de façon particulière, l'importance que revêt le schéma d'aménagement dans l'élaboration de règles de zonage des productions. En effet, tel qu'en témoigne le passage précité des *Orientations révisées de 2001*, le zonage des productions est possible, entre autres, dans des « zones déterminées dans le schéma afin de tenir compte d'une situation particulière et sur la base de justifications appropriées » (LEGAL1, p. 28). Dès qu'un schéma d'aménagement révisé ou modifié jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001* est en vigueur, les autorités locales auront la possibilité d'adopter des normes de zonage des productions, normes qui, pour entrer en vigueur, devront être jugées conformes au

schéma d'aménagement par la MRC[32]. Dans ce contexte, la Commission encourage chaque MRC, dans le cadre de la révision ou de la modification de son schéma d'aménagement, à planifier de façon rigoureuse et sur la base de justifications solides, les spécificités de son territoire pour lesquelles le recours au zonage des productions serait justifié. La Commission rappelle l'utilité que peut avoir à ce sujet un outil comme un « cadre écologique de référence », document dont il a été question précédemment.

♦ **Avis 14 :** *La Commission est d'avis que la répartition des usages agricoles en zone agricole s'avère un excellent moyen d'assurer un meilleur contrôle des odeurs liées aux activités de production porcine. Elle est d'avis que le zonage des productions est une méthode appropriée pour planifier l'aménagement de la zone agricole. De l'avis de la Commission, cette technique de zonage est à privilégier dans la poursuite de l'objectif de cohabitation harmonieuse entre les différents usages en zone agricole.*

3.2.2.3 Le contrôle du mode de gestion des déjections animales et des activités d'épandage

Les instances municipales, notamment par la voix de la FQM, demandent qu'une plus grande latitude leur soit conférée pour qu'elles puissent contrôler l'emplacement des nouvelles installations d'élevage dont les déjections animales sont gérées sous forme liquide (MEMO270, p. 37). En effet, le fait de déterminer des zones où l'implantation de porcherie avec gestion des déjections sous forme liquide est interdite, lorsqu'il est justifié de le faire, peut contribuer, notamment, à mieux contrôler les odeurs, favorisant ainsi une cohabitation plus harmonieuse entre les usages agricoles et non agricoles.

Cette technique de zonage peut être jugée non conforme aux *Orientations révisées de 2001* tel qu'en témoigne l'exemple de la MRC de Charlevoix qui a reçu un avis de non-conformité pour un RCI qui déterminait un zonage progressif des productions et qui ne permettait, entre autres, que la gestion des déjections sous forme solide dans certaines zones (QUES13.1, p. 8).

Toutefois, il importe de noter qu'une norme contenue dans une réglementation municipale visant à déterminer, par zone, le mode de gestion des déjections

32. Il est utile de noter que les municipalités locales comprises dans le territoire d'une MRC qui a modifié ou révisé son schéma d'aménagement eu égard aux *Orientations de 1997* ont conservé leur pouvoir de réglementer les usages et, en conséquence, de faire du zonage des productions. Ces municipalités ne sont effectivement pas visées par le régime transitoire institué par l'article 37 de la *Loi 184*. Un règlement adopté par ces municipalités et comportant des normes de zonage doit tout de même être jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001*. En effet, pour entrer en vigueur, ce règlement doit être soumis à la MRC qui doit juger de sa conformité au schéma d'aménagement et à ces orientations (article 42 *Loi 184* et article 78 *Loi 23*).

animales, peut être jugée conforme lorsque adéquatement justifiée par des situations particulières. C'est le cas du RCI de la MRC du Bas-Richelieu qui énonce que « dans la Réserve de la biosphère du Lac-Saint-Pierre, seules les nouvelles installations d'élevage sur fumier solide sont permises » et de celui de la MRC de Nicolet-Yamaska qui « interdit les nouvelles installations d'élevage sur fumier liquide à l'intérieur des zones identifiées pour la protection du périmètre d'urbanisation de Pierreville et des secteurs de villégiature » (QUES13.1, p. 22 et 37).

Il faut reconnaître que les autorités municipales ont pour mandat de planifier l'aménagement de leur territoire et qu'elles doivent le faire en tenant compte des caractéristiques du milieu, comme la fragilité d'une zone sensible ou le caractère patrimonial d'un secteur. Ces caractéristiques exceptionnelles peuvent expliquer que seuls des établissements d'élevage porcin avec mode de gestion des déjections sous forme solide sont autorisés dans une zone en particulier.

En contrepartie, le contrôle du mode de gestion des déjections des nouvelles installations d'élevage ne permet pas nécessairement de régir les activités d'épandage de ces déjections étant donné que l'épandage ne se fait pas toujours à proximité ou sur la même parcelle que celle où les bâtiments d'élevage sont établis. Ainsi, ce contrôle seul ne garantirait pas absolument la diminution des impacts relatifs aux odeurs. Comme il en sera question plus loin, cela fait en sorte qu'il serait également approprié d'exercer un certain contrôle sur les activités d'épandage.

Néanmoins, une réglementation de zonage régissant l'emplacement des nouvelles installations d'élevage selon leur mode de gestion des déjections est de nature à atténuer les effets résultant des odeurs liées aux installations d'élevage et peut ainsi favoriser une cohabitation plus harmonieuse des usages agricoles et non agricoles.

Il faut noter que des conditions territoriales spécifiques qui pourraient commander un mode de gestion des déjections sous forme solide et non sous forme liquide sont généralement circonscrites. Il n'en demeure pas moins que certaines portions d'un territoire peuvent comporter des conditions exceptionnelles légitimant un contrôle du mode de gestion des déjections sur l'intégralité du territoire, ce qui est d'autant plus justifié s'il y a consensus entre les différents acteurs du milieu à cet égard. C'est le cas précis de la région de la Gaspésie, où tous les acteurs du milieu regroupés autour de la Table de concertation agroalimentaire de la Gaspésie préconisent le mode de gestion des déjections sous forme solide pour l'ensemble de leur région (MEMO64, p. 6 et 7).

- **Avis 15 :** *La Commission est d'avis que des normes de zonage relatives au mode de gestion des déjections animales applicables en zone agricole, lorsque les caractéristiques du territoire d'une MRC ou d'une municipalité locale le justifient, sont*

de nature à favoriser une meilleure harmonisation des usages agricoles et non agricoles en zone agricole.

Tel qu'il a été expliqué précédemment, les activités d'épandage constituent une source importante d'odeurs. Force est de constater qu'à elle seule, l'application de normes de distance séparatrice ne suffit pas, dans tous les cas, à régir adéquatement les odeurs engendrées par les activités d'épandage des lisiers. Afin de concilier les usages agricoles et non agricoles en atténuant les odeurs liées à l'épandage, les instances municipales souhaiteraient obtenir plus de pouvoir pour contrôler ces activités sur leur territoire.

À ce sujet, le mémoire de la FQM fait état de ce qui suit :

> […] 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. À cette fin, le recours aux dispositions permettant de contrôler les « usages » est d'une légalité douteuse, puisqu'il s'agirait davantage d'une « activité » liée à un usage agricole. En conséquence, la FQM croit que les pouvoirs réglementaires des municipalités devraient être élargis pour leur permettre de régir les lieux d'épandage des déjections animales, dont les déjections porcines.
> (MEMO270, p. 18)

Quant au Conseil des MRC d'Avignon, de Bonaventure, de La Haute-Gaspésie et du Rocher-Percé, il souligne, à propos de l'encadrement des activités d'épandage dans cette région, « […] que les moyens actuels mis à la disposition du monde municipal sont inadéquats, à tout le moins insuffisants, pour atteindre les objectifs que la majorité des intervenants se sont fixés en regard d'éventuels développements d'installation d'élevage à forte charge d'odeur […] » (MEMO61, p. 34).

À cet égard, tel que l'explique M^{e} Lorne Giroux, il peut être judicieux, dans certain cas, de prévoir un zonage établissant des zones où l'épandage des déjections sous forme liquide est permis ainsi que des zones où seul l'épandage de déjections sous forme solide est autorisé (Giroux, 2003, p. 354). D'une part, chercher à mieux régir les odeurs liées à l'épandage est légitime considérant que celles-ci sont responsables, en grande partie, du problème de cohabitation sociale relatif à la production porcine. D'autre part, certaines conditions particulières, telle la présence d'un écosystème fragile ou d'un milieu sensible ou d'un site patrimonial, peuvent enjoindre d'interdire, dans ces zones précises, l'épandage de déjections sous forme liquide. En outre, l'épandage de lisier cause plus d'émissions d'odeurs et de gaz, particulièrement d'ammoniac, que l'épandage de fumier. Malgré l'utilisation de rampes basses, il y a encore des inconvénients causés par les odeurs résultant des activités de production porcine que les citoyens jugent inacceptables.

À cet égard, sans analyser de façon particulière l'état du droit applicable à l'heure actuelle, la Commission est d'avis qu'un meilleur contrôle des activités d'épandage peut, certes, encourager une cohabitation plus harmonieuse entre les activités agricoles et non agricoles. Ainsi, le zonage des activités d'épandage est une solution pouvant favoriser une meilleure acceptation des projets d'élevage porcin. Il va de soi que le recours à cette technique de zonage se doit d'être justifiable par des particularités du territoire. Pour entrer en vigueur, de telles règles de zonage édictées par une municipalité locale doivent, bien sûr, être jugées conformes aux grandes orientations d'aménagement de la zone agricole inscrites dans le schéma d'aménagement en vigueur sur le territoire.

Par ailleurs, il appert que les autorités municipales ne disposent actuellement d'aucun moyen de contrôler la provenance des déjections animales qui sont épandues sur leur territoire. C'est pourquoi certains participants, notamment la MRC de Matane et le Conseil des MRC d'Avignon, de Bonaventure, de La Haute-Gaspésie et du Rocher-Percé, recommandent que les déjections épandues sur un territoire proviennent obligatoirement d'une production locale (MEMO61, p. 9 et MEMO353, p. 7). Ce problème semble inquiéter davantage les régions qui, actuellement, ne sont pas en situation de surplus de phosphore, c'est-à-dire là où ne se trouvent que peu ou pas de municipalités considérées comme des zones d'activités limitées (ZAL)[33]. Mieux contrôler l'activité d'épandage par le zonage pourrait favoriser une meilleure gestion de l'importation des déjections d'une région à une autre.

- **Constat 7 :** *La Commission constate qu'à elle seule, la détermination de normes de distance séparatrice entre les activités d'épandage et les usages non agricoles en zone agricole ne permet pas, dans tous les cas, de gérer adéquatement la problématique des odeurs provoquées par les activités d'épandage qu'engendre la production porcine.*

- **Avis 16 :** *La Commission est d'avis qu'un meilleur contrôle des activités d'épandage sur le territoire, par exemple en déterminant des zones où l'épandage de déjections sous forme liquide est prohibé, est de nature à favoriser une meilleure cohabitation en milieu rural. Le recours à cette technique de zonage doit se justifier sur la base des caractéristiques du territoire, lesquelles doivent être spécifiées dans le schéma d'aménagement en vigueur sur le territoire de la MRC.*

33. Pour plus de détails sur les ZAL, voir Volume 1, section 2.11.1.

3.2.2.4 Le contingentement des usages agricoles en zone agricole

En juin 2002, la *LAU* a été modifiée afin, notamment, d'accorder de nouvelles compétences aux instances municipales en matière de contrôle des usages en y ajoutant, entre autres, une disposition relative au contingentement des usages[34]. « Ces nouveaux pouvoirs élargissent la gamme d'outils disponibles en matière de gestion des occupations du sol en offrant un complément de souplesse pour adapter le développement urbain et pour faciliter la mixité des activités dans une optique de complémentarité, tout en laissant le soin aux élus municipaux d'y recourir ou non » (MAMM, 2002, p. 1).

Ainsi, selon le paragraphe 4.1° du deuxième alinéa de l'article 113 de la *LAU*, le conseil municipal peut :

> […] prévoir, par zone, le nombre maximal d'endroits destinés à des usages identiques ou similaires, y compris dans un même immeuble, la distance minimale qui doit séparer de tels endroits ou la superficie maximale de plancher ou de terrain qui peut être destinée à de tels usages, aucune règle ainsi prévue ne pouvant toutefois viser les activités agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1) dans une zone agricole établie en vertu de cette loi.

Cette disposition permet à la municipalité locale de prévoir, par zone, le nombre maximal d'endroits destinés à des usages identiques ou similaires. Ce pouvoir permet aussi à la municipalité de fixer des distances séparatrices entre ces endroits. Une telle règle ne peut toutefois viser des activités agricoles en zone agricole. Par conséquent, une municipalité locale peut utiliser ce pouvoir pour éviter une trop forte concentration d'établissements commerciaux par exemple, mais ne peut s'en prévaloir pour contrôler la concentration des établissements d'élevage dans une zone agricole (MAMM, 2002, p. 2)[35].

C'est une restriction importante du régime d'aménagement du territoire pour l'UMQ :

34. Article 21 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (L.Q. 2002, c. 37).

35. Il est utile de mentionner que, par l'effet de l'article 291 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (L.Q. 2002, c.37), les municipalités locales visées par le régime transitoire de l'article 37 de la *Loi 184* ne peuvent plus se prévaloir du pouvoir de faire du zonage de contingentement en zone agricole, et ce, tant qu'un RCI comportant de telles règles ou un schéma d'aménagement jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001* ne sera pas en vigueur sur le territoire.

> […] la problématique du contingentement en zone agricole est un enjeu fondamental, car il s'agit du seul outil que pourront utiliser les municipalités pour assurer la cohabitation harmonieuse puisque les normes de distances séparatrices ne peuvent être utilisées pour établir des distances entre deux (2) usages de même nature comme les porcheries.
> (M. Gilles Watier, TRAN131, p. 27)

La FQM abonde dans le même sens :

> […] 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. […] La FQM suggère d'élargir la portée de cette disposition aux activités agricoles en zone agricole, au moins pour la production porcine.
> (M. Michel Belzil, TRAN123, p. 6)

La dispersion des lieux d'élevage peut permettre d'éviter le recoupement des zones d'odeurs, réduisant ainsi l'effet cumulatif des odeurs. Cet effet cumulatif est en voie d'être considéré dans le processus de délivrance de permis d'implantation d'élevage, notamment au Minnesota (BIO129, p. 32). C'est aussi ce que recommande au gouvernement du Manitoba le *Livestock Stewardship Panel* dans son rapport résumant la consultation publique sur l'élevage tenue à ce sujet et qui contient les recommandations à cette fin (Tyrchniewicz, 2000, p. 33). Un meilleur contrôle de l'emplacement des établissements d'élevage porcin sur le territoire serait donc de nature à diminuer l'impact cumulatif des odeurs émanant des installations, et contribuerait à une cohabitation plus harmonieuse des usages agricoles et non agricoles. Par exemple, la réglementation de la Caroline du Sud prévoit une norme de distance minimale entre les porcheries existantes et celles projetées qui, en raison de considérations environnementales et pour assurer la santé et le bien-être des populations, varie de 3 km à 40 km selon la taille du projet (LEGAL72, p. 7, 25 et 26).

Par ailleurs, il est également approprié de tendre vers une meilleure répartition des élevages porcins pour des considérations de biosécurité qui, d'elles-mêmes, imposent des contraintes de distances entre les bâtiments porcins[36].

Ainsi, il est important de limiter la concentration des élevages porcins, notamment pour tenir compte de l'effet cumulatif des zones d'odeurs qui se recoupent, peu importe que celles-ci aient trait à des porcheries ou à d'autres types d'élevage. À ce sujet, il est utile de préciser que le mécanisme actuel d'autorisation des projets, établi par l'article 22 de la *LQE* et auquel des projets d'élevage porcin d'une certaine

36. La concentration des élevages en matière de nombre d'animaux par km² de même que la distance entre les sites d'élevage peuvent être utilisées pour assurer le maintien du statut sanitaire et la prévention de la propagation de maladies infectieuses entre les troupeaux. La question de la biosécurité est traitée à la section 4.7.

ampleur sont assujettis, fait en sorte que le ministre de l'Environnement est censé délivrer un certificat d'autorisation lorsqu'un projet respecte la loi et les règlements applicables, notamment le *REA*. Selon un représentant du ministère de l'Environnement, l'approche du ministère « […] est limitative à l'application du règlement [*REA*] » (M. Pierre Fortin, TRAN67, p. 24). Par conséquent, le ministre ne pourrait refuser la délivrance d'un certificat pour un projet d'élevage porcin sur la base d'une trop forte concentration des installations d'élevage sur le territoire visé par le projet. De ce fait, il serait souhaitable que soit contrôlée, par zone, la densité des établissements d'élevage porcin.

Bien sûr, le pouvoir de contingenter les usages porcins en zone agricole devrait être exercé en respectant le principe de favoriser, en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles. En ce sens, cette compétence devrait être utilisée dans des cas bien précis ou pour tenir compte des particularités du territoire repérées dans le schéma d'aménagement de la MRC. Il n'est pas inutile de rappeler que, pour entrer en vigueur, un schéma d'aménagement doit être jugé conforme aux *Orientations révisées de 2001*. Un zonage de contingentement ne serait donc autorisé que dans la mesure où il est jugé conforme à ces orientations, lesquelles doivent être traduites dans le schéma d'aménagement des MRC.

Afin de tenir compte de l'effet cumulatif des zones de recoupement des odeurs, il est opportun d'établir, de concert avec les acteurs du milieu agricole et municipal, des balises qui pourraient servir à l'occasion de l'établissement des normes de distance séparatrice applicables entre des installations d'élevage porcin en zone agricole par exemple, normes qui pourraient être adaptées selon les caractéristiques d'occupation du territoire.

- **Avis 17 :** *La Commission est d'avis qu'une meilleure dispersion des installations d'élevage porcin sur le territoire est de nature à diminuer l'effet cumulatif des zones de recoupement des odeurs liées aux bâtiments et à augmenter la biosécurité. À cette fin, le recours au contingentement des usages, prévu dans la* Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, peut être une bonne technique de contrôle de la densité des élevages porcins.*

- **Recommandation 5 :** *La Commission recommande que les instances municipales puissent contingenter les activités d'élevage porcin en zone agricole dans la mesure où le schéma d'aménagement en vigueur sur le territoire le permet.*

3.2.2.5 Les conditions d'implantation pour assurer l'intégration dans le paysage

La détermination, par les municipalités, de conditions d'implantation des installations d'élevage porcin est une autre possibilité qu'il est pertinent d'examiner. L'imposition de conditions, tel l'aménagement d'un écran végétal, peut permettre d'atteindre l'objectif d'intégration des installations d'élevage dans le paysage rural. Cela peut favoriser une cohabitation davantage harmonieuse des usages en milieu rural et une plus grande acceptabilité des projets sur le plan social.

Dans certains cas, il pourrait aussi être pertinent que des conditions d'implantation visant la réduction des odeurs liées aux bâtiments et aux structures d'entreposage soient exigées. Ces conditions d'implantation pourraient consister, entre autres, à installer un système de ventilation spécifique, à aménager une haie brise-vent, à poser une toiture sur la fosse ou à utiliser un traitement partiel diminuant les odeurs. Cet aspect est traité à la section 3.3.2.

L'exigence de certaines conditions d'implantation cherchant à assurer l'intégration visuelle des bâtiments et des structures d'entreposage des déjections dans le paysage rural est possible car les autorités municipales peuvent « régir, par zone ou secteur de zone, l'architecture, la symétrie et l'apparence extérieure des constructions, le mode de groupement d'un ensemble de constructions sur un terrain et les matériaux de revêtement des constructions » (paragraphe 5.1° du 2^{e} alinéa de l'article 113 *LAU*).

Le recours à un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) est une autre méthode que les autorités municipales peuvent utiliser pour réglementer l'intégration architecturale des bâtiments (articles 145.15 à 145.20.1 *LAU*). Selon l'article 145.15 de la *LAU*, une municipalité locale dotée d'un comité consultatif d'urbanisme (CCU) peut, par règlement, assujettir la délivrance d'un permis de construction à l'approbation de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains et aux travaux qui y sont relatifs. Ainsi, la municipalité peut déterminer si certains projets ou catégories de projets doivent faire l'objet d'une évaluation qualitative au moment d'une demande de permis. Ce type de réglementation est complémentaire aux dispositions normatives des règlements d'urbanisme. Cette approche d'évaluation des projets à partir de critères qualitatifs plutôt qu'à partir de normes favorise la recherche de solutions novatrices dans un échange entre la municipalité et le promoteur. En effet, le CCU doit être consulté préalablement à la délivrance d'un permis et les autorités municipales ont la possibilité de discuter avec le promoteur sur certaines conditions d'implantation.

Les *Orientations révisées de 2001* soulignent, quant à la finalité de l'utilisation d'un PIIA, qu'il peut être employé « en zone agricole pour favoriser l'intégration de nouvelles constructions agricoles dans certains secteurs sensibles ». Par la suite, elles précisent que : « Le gouvernement demande à la MRC de préciser dans son schéma d'aménagement révisé qu'un règlement sur les PIIA ne devra en aucun cas être utilisé pour interdire un usage agricole ou pour contrôler le développement des entreprises agricoles » (LEGAL1, p. 29). Cet outil est destiné principalement à l'intégration architecturale des bâtiments sur la base de considérations qui sont davantage d'ordre esthétique. Un règlement relatif aux PIIA ne devrait donc pas, en pratique, viser le contrôle des nuisances, telles les odeurs inhérentes aux activités agricoles.

Par ailleurs, des demandes à propos de la possibilité de spécifier la taille des entreprises permises dans certaines zones ont été portées à l'attention de la Commission. De telles dispositions ont été acceptées dans certains RCI jugés conformes. C'est le cas de la MRC de la Rivière-du-Nord qui a adopté un RCI comportant des « dispositions applicables autour des périmètres d'urbanisation : aucune nouvelle unité d'élevage de 6 unités animales [UA] et plus n'est autorisée à l'intérieur d'un rayon de 1 km des périmètres d'urbanisation » (QUES13.1, p. 20). D'autres demandes similaires ont cependant été rejetées, tel le RCI de la MRC de Charlevoix qui, en plus de spécifier le mode de gestion des déjections, déterminait une taille maximale de 100 UA pour certaines zones (QUES13.1, p. 8).

Il est utile de savoir que, de façon générale, les instances municipales peuvent gérer la taille des entreprises industrielles permises sur leur territoire (M. Michel Belzil, TRAN123, p. 36 et 37). Cependant, le pouvoir de spécifier la taille permise, dans certaines zones, des entreprises d'élevage porcin ne contribuerait pas infailliblement à une meilleure cohabitation des usages, en ce qui concerne les odeurs associées aux installations d'élevage.

Néanmoins, le contrôle de la taille des bâtiments peut être opportun afin d'en assurer l'intégration visuelle dans le paysage rural, ce qui contribuerait à une plus grande acceptabilité des projets d'implantation sur le plan social. Certaines situations particulières ou exceptionnelles, telles que la présence d'un site patrimonial, peuvent nécessiter de contrôler la dimension des nouveaux bâtiments. Une façon de contrôler la taille des entreprises consiste à limiter la dimension et le volume des bâtiments. Cette méthode est utilisée, entre autres, par les MRC du Bas-Richelieu et de Nicolet-Yamaska (QUES13.1, p. 22 et 37).

♦ **Avis 18 :** *La Commission est d'avis qu'une bonne intégration au paysage des bâtiments d'élevage ainsi que des structures d'entreposage des déjections et la toiture les recouvrant est de nature à favoriser l'harmonie dans le milieu rural.*

3.2.2.6 Les conditions d'épandage

Dans certaines situations, il serait intéressant de pouvoir exiger certaines conditions d'épandage de déjections sous forme liquide, telles que l'injection directe du lisier dans le sol ou l'enfouissement rapide en moins de 24 heures. Il est déjà prévu à l'article 32 du *REA* que « L'épandage de déjections animales à l'aide d'un équipement d'épandage mobile ou fixe conçu pour projeter les déjections animales à une distance supérieure à 25 m est interdit » et que « Les déjections animales avec gestion sur fumier liquide doivent être épandues avec un équipement à rampes basses ». Il est à noter que, selon l'article 57 du *REA*, l'obligation d'épandre à l'aide de rampes basses entrera en vigueur le 1er avril 2005 pour les lisiers de porcs[37]. Le monde municipal souhaiterait que des exigences additionnelles relatives à l'épandage de lisiers de porcs soient instaurées. Par exemple, le président de la FQM soutient que le *REA* devrait obliger l'utilisation de rampes permettant l'incorporation simultanée lorsque les conditions topographiques et culturales s'y prêtent (M. Michel Belzil, TRAN123, p. 6). De la même façon, la MRC de Matane croit qu'il faut privilégier l'utilisation de « rampe et pendillards avec intégration dans le sol de façon simultanée lorsque le type de culture le permet » (MEMO353, p. 7).

Il faut préciser que l'exigence de conditions particulières relative à l'épandage des lisiers de porcs peut, évidemment, relever de la réglementation applicable aux exploitations agricoles édictées en vertu de la *LQE*, tel que c'est le cas actuellement avec le *REA*. Il pourrait aussi être envisageable de donner la possibilité aux municipalités locales de déterminer des zones où l'épandage de déjections sous forme liquide serait permis à condition que l'incorporation soit réalisée ou bien que l'injection directe soit utilisée, ce qui pourrait permettre, dans certains cas, de tenir compte de certaines conditions exceptionnelles du territoire. À cet égard, il importe de noter que l'article 124 de la *LQE* assure la primauté de la réglementation adoptée sous l'autorité de cette loi sur tout règlement municipal portant sur le même objet. Une porte-parole de la FQM expliquait à ce sujet :

> […] les municipalités devraient pouvoir avoir un pouvoir complémentaire pour autant que le règlement municipal ne soit pas inconciliable avec le règlement pris en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

37. Et le 1er avril 2007 pour les lisiers d'autres provenances.

> Et la question de savoir si un règlement est inconciliable, c'est quand on demande à une personne de respecter le règlement pris en vertu de la *LQE*. Si ce n'est pas possible pour elle de respecter les deux, […] il y a une notion d'incompatibilité […]. Autrement dit, la municipalité pourrait être plus sévère mais ne pourrait être plus permissive […].
>
> Donc, je vous dirais que l'article 124, alinéa 5, c'est sans doute le nœud qui pourrait nous permettre éventuellement, […] de réglementer notamment les lieux d'épandage.
> (M^{e} Isabelle Chouinard, TRAN123, p. 48)

Par ailleurs, il est intéressant de mentionner l'existence d'un guide de bonnes pratiques préparé par la MRC de Lac-Saint-Jean-Est dans lequel sont fortement encouragées l'incorporation immédiate lors de l'épandage, lorsque c'est possible, et l'utilisation de rampes avec pendillards, dans le cas contraire. Cet outil est non réglementaire mais il dresse des recommandations pour une meilleure intégration de la production animale dans le milieu (MEMO140, p. 17 à 19). Il s'agit ici d'un bon exemple d'un moyen appliqué par une autorité régionale qui respecte les limites de son pouvoir en évitant d'interférer avec les compétences provinciales du ministère de l'Environnement.

Un autre bon exemple de concertation est celui de l'entente conclue entre l'Association des producteurs de porcs de la Beauce et la Ville de Sainte-Marie pour la saison estivale de 2003. Ainsi, tous les producteurs agricoles qui doivent épandre des lisiers dans le rang Saint-Étienne Nord doivent le faire en utilisant des rampes basses et ils doivent coordonner leurs activités d'épandage afin qu'elles soient limitées dans le temps (M. Richard Lehoux, TRAN126, p. 54). Une entente similaire serait intervenue entre la Ville de Coaticook et la section locale de l'UPA où une dizaine de producteurs de porcs et de lait du territoire de la Ville se concertent pour faire, au même moment, l'épandage des fumiers et des lisiers.

Il importe de souligner que, depuis décembre 2002, les municipalités locales peuvent édicter des interdictions ponctuelles d'épandage de déjections animales[38]. Les municipalités locales ont maintenant la possibilité d'adopter un règlement interdisant l'épandage de déjections animales entre le 1er juin et le 30 septembre pendant un maximum de huit jours et de façon à ce que la prohibition d'épandage ne s'applique pas pendant plus de deux jours consécutifs. Le secrétaire-trésorier de la municipalité ou, selon le cas, le greffier peut autoriser une personne à effectuer un épandage

38. Ce nouveau pouvoir a été conféré aux municipalités locales par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (L.Q. 2002, c. 77, LEGAL46).

autrement interdit par le règlement. Il a l'obligation d'accorder l'autorisation dans le cas où il y a eu de la pluie pendant cinq jours consécutifs[39].

Vu la nouveauté de cette mesure, son efficacité est difficile à évaluer à l'heure actuelle. Il n'en demeure pas moins que certains participants ont manifesté à la Commission leur insatisfaction à ce sujet. Ainsi, la FQM soutient que « les modalités d'application de cette disposition […] 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 » (MEMO270, p. 22). Quant à l'UMQ, elle désire que soit porté « […] à vingt le nombre de jours où les municipalités pourront interdire l'épandage au lieu de huit […] » (M. Denis Lapointe, TRAN131, p. 35). En contrepartie, l'UPA souligne que « Bien que ce nombre [huit] paraisse peu élevé […] la période propice aux épandages est relativement limitée compte tenu des contraintes climatiques, de l'état des sols et des types de cultures pratiquées » (MEMO295, p. 63). De l'avis de la Commission, il est clair que cette mesure ne peut régler, à elle seule, les problèmes de cohabitation liés aux activités d'épandage en zone agricole.

- **Avis 19 :** *La Commission est d'avis que l'injection directe ou l'incorporation immédiate des déjections pourrait être une piste de solution à promouvoir dans certains cas pour mieux gérer les odeurs liées à l'épandage des déjections sous forme liquide.*

- **Avis 20 :** *La Commission est d'avis que les instances municipales devraient avoir à leur disposition un guide de bonnes pratiques afin de suggérer aux promoteurs éventuels des mesures permettant d'atténuer les odeurs au moment de l'épandage, assurant ainsi une meilleure acceptation de leur projet dans le milieu. La Commission invite les ministères compétents dans ce domaine à soutenir les municipalités dans la mise au point de cet outil.*

3.2.3 Améliorer l'accès à l'information et le partage des connaissances

Les MRC ont pour mandat de planifier l'aménagement du territoire agricole faisant partie de leur territoire par l'intermédiaire de leur schéma d'aménagement. Elles ont également le pouvoir d'adopter un RCI applicable à la zone agricole comprise dans leur territoire comportant certaines normes de zonage. Pour bien accomplir ce rôle de planification de la zone agricole, les MRC doivent posséder une très bonne connaissance des diverses dimensions de leur zone agricole et des problèmes qui y

39. Articles 550.2 du *Code municipal du Québec* et 463.2 de la *Loi sur les cités et villes*.

sont liés. Pour ce faire, il est important qu'elles aient accès à de nombreuses sources d'information afin de caractériser leur zone agricole correctement ou pour élaborer un plan de développement de leur zone agricole tel que les *Orientations révisées de 2001* le suggère. Il en est de même pour les municipalités locales qui ont la tâche d'adopter des normes de zonage applicables à leur zone agricole.

De plus, la MRC doit justifier, de manière adéquate, les adaptations qu'elle désire apporter aux paramètres servant à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs, qui sont annexés aux *Orientations révisées de 2001*. À cet égard, il convient de citer le passage qui suit, extrait de ces orientations :

> La MRC devra préciser les motifs justifiant les modifications qu'elle souhaite apporter aux paramètres gouvernementaux et discuter cette question avec son CCA. Cette tâche sera plus aisée si elle dispose d'un portrait factuel de l'utilisation de sa zone agricole (par exemple, les exploitations agricoles et les usages non agricoles existants) et qu'elle en établit les caractéristiques. À la lumière de cette information, elle pourra évaluer si les paramètres gouvernementaux sont adéquats pour gérer les inconvénients d'odeurs qui pourraient découler de l'implantation de nouvelles unités d'élevage. Dans le cas contraire, elle pourra apporter les adaptations nécessaires pour assurer une cohabitation harmonieuse et préciser les parties de son territoire visées par ces adaptations.
> (LEGAL1, p. 27)

Pour les autorités municipales, trois types d'information sont essentiels : les données de recensement des entreprises agricoles compilées par le MAPAQ, les demandes de certificat d'autorisation et les avis de projet déposés au ministère de l'Environnement ainsi que les plans agroenvironnementaux de fertilisation (PAEF) en version simplifiée et les ententes d'épandage touchant leur territoire. Dans certains cas, ce partage nécessaire de l'information est inexistant ou, du moins, il n'est pas systématique.

3.2.3.1 L'accès aux données de recensement des entreprises agricoles

Pour planifier correctement l'aménagement de la zone agricole, il est essentiel que les autorités municipales puissent accéder aux données de recensement des entreprises agricoles, qui sont détenues par le MAPAQ. À cette fin, les *Orientations révisées de 2001* indiquent que le MAPAQ « est en mesure de fournir à la MRC des données statistiques et cartographiques pertinentes […] ainsi qu'une assistance technique pour l'interprétation de ces données » (LEGAL1, p. 16). De plus, en invitant les MRC à élaborer un plan de développement de leur zone agricole, les *Orientations révisées de 2001* spécifient que le MAPAQ :

> […] peut aider la MRC à acquérir une meilleure connaissance du secteur agroalimentaire et de ses possibilités de développement. Il entend l'appuyer dans sa démarche de planification et dans la réalisation des projets qui favoriseront le développement des activités et des exploitations agricoles de sa zone agricole. (LEGAL1, p. 30)

Or, le monde municipal a difficilement accès à certaines données pertinentes qui leur permettraient de remplir plus facilement leur rôle de planification de l'aménagement de la zone agricole. La MRC de Lac-Saint-Jean-Est, notamment, a fait état des obstacles rencontrés pour obtenir de l'information sur les entreprises agricoles de son territoire, en particulier, sur le nombre d'unités animales. À plusieurs reprises, elle n'a pas obtenu l'information demandée sous motif que cette information était nominative (M^{me} Nathalie Audet, TRAN105, p. 16 et 17). La MRC de Coaticook souligne aussi le refus du MAPAQ de fournir certaines données (MEMO162, p. 20). C'est dans cette optique que le conseil des maires de la MRC de Rimouski-Neigette recommande, dans son mémoire, que les données et « […] l'information de base relative à chacune des unités de production animale que détient le MAPAQ soient rendues […] disponibles de manière à ce que les MRC puissent établir le portrait des activités agricoles sur leur territoire […] » (MEMO150, p. 2). Il importe de souligner que les données nécessaires pour mener adéquatement à terme le mandat des instances municipales ne sont pas relatives au revenu des producteurs, qui doit, lui, demeurer confidentiel.

Un autre point important, soulevé par le préfet de la MRC de Nicolet-Yamaska, est que les données, lorsqu'elles sont disponibles, ne seraient pas toujours à jour et pourraient parfois différer selon la provenance de l'information (M. Raymond Bilodeau, TRAN123, p. 18 et 19).

♦ **Recommandation 6 :** *La Commission recommande que les instances municipales aient systématiquement accès aux données de recensement des entreprises agricoles de leur territoire, autres que celles qui sont relatives au revenu agricole, puisque ces données sont nécessaires à une meilleure planification de l'aménagement de la zone agricole.*

3.2.3.2 L'accès aux demandes de certificat d'autorisation et aux avis de projet

Lorsqu'un projet nécessite l'obtention d'un certificat d'autorisation du ministre de l'Environnement en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la demande à cette fin adressée par le promoteur au ministre doit être accompagnée

d'un certificat attestant que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal[40]. Cette exigence permet ainsi aux autorités municipales d'être renseignées sur le projet dès le début des démarches du promoteur. Il en va autrement des projets qui ne requièrent pas l'obtention d'un certificat d'autorisation préalablement à leur réalisation. Sauf exception, pour de tels projets, un avis de projet doit être donné au ministre de l'Environnement au moins 30 jours avant sa réalisation (articles 39 et 40 *REA*). Cet avis doit être signé par un agronome ou par un ingénieur, selon le type de projet, qui atteste que le projet est conforme au *REA*. Cependant, cette procédure ne nécessite pas d'attestation de conformité à la réglementation municipale. Les municipalités locales ne sont donc pas nécessairement informées, dès le début des démarches du promoteur, de la réalisation éventuelle d'un projet d'élevage porcin. Par exemple, une municipalité locale ne pourrait être informée qu'au moment où elle doit étudier une demande de permis pour la construction d'un bâtiment d'élevage porcin.

Il est vrai que le ministre de l'Environnement doit tenir un registre public des demandes de certificat d'autorisation, des certificats d'autorisation eux-mêmes ainsi que des avis de projet donnés au ministre conformément au *REA*, notamment (article 118.5 *LQE*). Ces renseignements sont également publiés dans le site Internet du ministère de l'Environnement[41]. Toutefois, actuellement, il n'existe guère de processus qui permettrait aux autorités municipales d'obtenir systématiquement cette information. Ainsi, dans le cas où une municipalité locale ou une MRC désirerait connaître le nombre d'avis de projet d'élevage porcin qui ont rapport à son territoire et qui ont été transmis au ministre depuis une date particulière, celle-ci devrait tenter d'aller chercher l'information elle-même, par exemple en consultant le site Internet du ministère de l'Environnement. À cette fin, la FQM indique « [qu'] afin de faciliter l'application de la réglementation municipale, il serait fort utile que le ministère de l'Environnement informe systématiquement les municipalités concernées de ces avis de projet dès leur réception » (M. Michel Belzil, TRAN123, p. 7). Une copie de l'avis de projet transmise à la municipalité locale en même temps que son envoi au ministre par le promoteur pourrait être une autre option à envisager.

Il faut souligner que l'accès au registre tenu par le ministre de l'Environnement ne signifie pas l'accès sans restriction aux documents auxquels le registre fait référence. Effectivement, il appert que les renseignements contenus dans ces documents n'aient pas nécessairement un caractère public. Leur accessibilité est soumise aux

40. Article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*.

41. Ministère de l'Environnement. Registre public – productions animales. [www.menv.gouv.qc.ca/certificats/index.htm].

restrictions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. D'ailleurs, par le *Projet de loi 122*[42], qui a été déposé à l'Assemblée nationale en mai 2000 mais n'a pas encore été adopté, le législateur prévoit modifier la *LQE* en vue de rendre accessibles au public les renseignements contenus dans les documents auxquels le registre tenu par le ministre fait référence, sous réserve, entre autres, de certaines restrictions aux droits d'accès prévues dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Cependant, la disposition proposée, à elle seule, ne permettrait pas la transmission systématique, aux autorités municipales, des demandes de certificats d'autorisation ainsi que des avis de projet.

Par ailleurs, quelques projets ne requièrent aucune démarche particulière préalablement à leur réalisation, puisqu'ils sont sous un certain seuil de production annuelle de phosphore établi dans le *REA*. Dans de tels cas, la municipalité locale n'est pas davantage avisée dès le début des démarches du promoteur.

- **Recommandation 7 :** *La Commission recommande que les municipalités locales soient systématiquement informées des projets d'implantation de porcheries susceptibles d'être mis en œuvre sur leur territoire, et ce, quel que soit le type de démarche exigée du promoteur préalablement à leur réalisation.*

3.2.3.3 L'accès aux PAEF et aux ententes d'épandage

Les PAEF contiennent certains renseignements pertinents pour les instances municipales qui, d'ailleurs, déplorent ne pas avoir accès à ce document. Produit normalement par un agronome, le PAEF est un instrument de planification de la fertilisation des sols. Les producteurs le considèrent comme un acte professionnel de type privé et confidentiel et le ministère de l'Environnement ne pourrait en permettre l'accès en raison de certaines dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* à moins que le propriétaire desdits documents ne le permette de façon expresse (M. Serge Bouchard, TRAN18, p. 85). L'UPA et la Fédération des producteurs de porcs du Québec (FPPQ) considèrent, en effet, le PAEF comme un document de nature confidentielle. Selon eux, la divulgation du PAEF permettrait, à qui s'y connaît le moindrement, de déduire le revenu d'une entreprise (MEMO295, p. 57 et 58). En contrepartie, des représentants du monde municipal, tels que ceux des MRC de Papineau et de Maskinongé, avancent que l'accès aux PAEF est essentiel pour eux

42. Ce projet de loi a pour titre : *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives*.

et qu'ils devraient pouvoir y accéder lorsque c'est nécessaire dans le cadre de la planification de l'aménagement de la zone agricole, notamment pour la protection des sites de prises d'eau potable (MEMO23, p. 5 et MEMO137, p. 11).

Le PAEF vise à planifier une action propice à modifier le milieu écologique. Ce milieu n'appartient pas exclusivement au propriétaire de la parcelle en culture. Il est aussi un bien public dont l'équilibre est d'intérêt commun pour l'ensemble de la communauté. Certains renseignements contenus dans les PAEF seraient effectivement fort utiles, autant pour les MRC que pour les municipalités locales, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences respectives relativement à l'aménagement de la zone agricole de leur territoire.

Cependant, le PAEF est un instrument technique volumineux et relativement complexe dont la publication intégrale risquerait d'imposer des charges inutiles aux producteurs et d'encombrer l'espace public. Lors de l'audition de son mémoire, la FPPQ, par la voix de son président M. Clément Pouliot, réagissait positivement à l'hypothèse d'une version allégée du PAEF. « On pourrait faire l'exercice de voir qu'est-ce qui pourrait être vraiment confidentiel puis qu'est-ce qui ne l'est pas, puis se bâtir un outil en conséquence » (TRAN127, p. 85). La Commission estime qu'il faut procéder en ce sens. Le contenu de cette version abrégée devrait comprendre, entre autres, les données relatives à la gestion des lisiers et des fumiers, telles que la quantité de déjections produite dans un lieu d'élevage, la quantité épandue sur les terres en culture, la caractérisation sommaire des déjections, les lieux et les dates approximatives des épandages et le besoin des cultures en fertilisants.

L'UPA souligne que l'interprétation d'un PAEF requerrait l'expertise d'une personne qualifiée (MEMO295, p. 58). Or, dans le cas où seulement une version simplifiée et vulgarisée serait accessible, ce ne serait pas nécessaire, vraisemblablement.

En outre, les municipalités veulent connaître le contenu des ententes d'épandage qui ont trait à leur territoire. Ainsi, l'UMQ réclame que soit réintroduite l'obligation de transmettre ces ententes à la municipalité locale sur le territoire de laquelle les parcelles sont situées pour fins de consultation publique, obligation qui était imposée aux exploitants en vertu de l'article 92.1 de l'ancien *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, mais qui n'a pas été reconduite dans le *REA* actuellement en vigueur (M. Denis Lapointe, TRAN131, p. 35 et 36). La transmission de cette information à la municipalité permettrait une meilleure gestion des plaintes relatives aux odeurs liées à l'épandage.

- **Recommandation 8 :** *La Commission recommande qu'une version simplifiée et vulgarisée du plan agroenvironnemental de fertilisation soit préparée pour la rendre*

accessible au public ainsi qu'aux instances municipales, ce qui leur permettrait de mener à bien leur mandat d'aménagement de la zone agricole.

- **Recommandation 9 :** *La Commission recommande que soient transmises aux municipalités locales les ententes d'épandage relatives aux parcelles en culture situées sur leur territoire.*

3.3 La cohabitation harmonieuse et l'acceptabilité sur le plan social par la concertation des acteurs du milieu rural

La présente section examine différentes avenues pour favoriser la concertation des acteurs du milieu rural. Des mesures propres à améliorer l'acceptabilité de la production porcine sur le plan social sont mises de l'avant. De plus, la Commission suggère des mécanismes de consultation de la population ainsi qu'un mécanisme de règlement des conflits. Enfin, l'importance de la concertation et la nécessité de considérer le bien-être animal sont traitées.

3.3.1 Améliorer l'acceptabilité sur le plan social

Les conflits sont la marque dominante du présent dossier. À ce propos, la Fédération des producteurs de porcs du Québec a réalisé une revue des conflits en production porcine au Québec. Déposée à la Commission en août 2003, cette compilation a dénombré quelque 90 cas de conflits survenus entre janvier 2000 et mars 2003.

> De nombreux citoyens se sont mobilisés (dans 72 cas), démontrant le niveau élevé de tension entre les producteurs porcins, les instances municipales, le gouvernement et les citoyens eux-mêmes. […] la grande majorité des cas de conflits (84 %) sont survenus lors de l'implantation de nouveaux projets de porcheries. Seulement 16 entreprises existantes ont été impliquées, auxquelles on peut ajouter deux agrandissements. Quant à la taille des entreprises porcines, il ressort que les projets de plus de 250 unités animales sont plus fréquemment associés aux conflits.
> (DURA42, p. 29 et 30)

Des conflits existent, notamment, à Cacouna (MEMO14), à Mirabel (MEMO31), à Saint-Valérien (MEMO74), à Saint-Valentin (MEMO85), à Saint-Bernard-de-Lacolle (MEMO255), à Saint-Honoré-de-Chicoutimi (MEMO130), à Maskinongé (MEMO151) et à Saint-Germain-de-Kamouraska (MEMO228). Les doléances sont récurrentes : les odeurs, les risques liés à l'eau et à la santé, le manque de transparence, le manque de démocratie, la faiblesse du ministère de l'Environnement, le déboisement,

notamment. À l'inverse, de nombreux producteurs sont venus témoigner et faire valoir leur point de vue : le droit de gagner leur vie, la fierté de produire et de nourrir l'humanité, les exigences changeantes et, parfois, contradictoires de la société surtout à l'égard de l'environnement (MEMO379).

Beaucoup de jeunes ont également déposé des mémoires, y compris des gens travaillant sous intégration (MEMO113 et MEMO114). Certains se sont plaints de faire l'objet de mépris ou d'ostracisme. Parfois, les enfants sont stigmatisés. Sur ce point, M^{me} Francine Larocque a livré un témoignage émouvant (TRAN93, p. 24 et 25). Et la mairesse d'Elgin, M^{me} Noëlla Daoust, a tenu à déplorer de tels faits : « […] en tant que grand-maman, je déplore l'attitude imbécile que des professeurs ou des personnes peuvent avoir en impliquant des enfants dans ces affaires-là […] » (TRAN93, p. 41). Deux concitoyens, l'un producteur laitier traditionnel, M. Jean-Louis Tinant, l'autre horticulteur et opposant à la production porcine intensive, M. Robert Patenaude, ont déposé un mémoire commun (MEMO136), signe d'un effort de dialogue et de compréhension mutuelle.

Bref, tout n'est pas blanc ou noir. Il n'y a pas que des conflits. Beaucoup de gens ont signalé des expériences de collaborations et d'ententes sur le terrain, notamment, la MRC de Papineau (MEMO23), les Fédérations de l'UPA de Lévis-Bellechasse, Rive-Nord, Lotbinière-Mégantic et le Syndicat des producteurs de porcs de la région de Québec (MEMO12). « On prend conscience que, quand on est capable d'« assire » le monde municipal avec […] des producteurs agricoles, on est capable de faire un beau travail social » (M. Maurice Vigneault, TRAN73, p. 51). Ce participant signale d'ailleurs sa collaboration à la mise au point d'un RCI dans la MRC de l'Érable en ce qui concerne le déboisement (TRAN73, p. 52 et 53). La MRC de Coaticook fait aussi état d'un beau travail de concertation (MEMO162).

Malgré ces exemples de cohabitation harmonieuse, il demeure un problème d'acceptabilité sur le plan social. Deux chercheurs, MM. Jean-François Aubin et Mathieu Forget, ont analysé en profondeur les conditions de réussite en ce qui concerne l'acceptabilité des projets sur le plan social. Leur diagnostic est sévère :

> […] en conjugant le principe de la priorité aux activités agricoles en zone agricole avec des distances séparatrices discutables localement et un processus de révision des schémas d'aménagement déficient, les problèmes de cohabitation ont plutôt eu tendance à s'accroître.
> (DURA10, p. 185)

Même l'encadrement juridique reste déficient : « […] le fait qu'un projet réponde aux lois et aux règlements en vigueur ne peut être considéré comme un facteur déterminant de son acceptabilité sociale » (DURA10, p. 188).

MM. Jean-François Aubin et Mathieu Forget ont repéré des facteurs dont la présence a favorisé l'acceptation de projets ou dont l'absence en a provoqué le refus. Ils ont défini l'acceptabilité sur le plan social comme « […] l'ensemble des circonstances par lesquelles une communauté consent au développement d'un projet qui, par sa nature, affecte le milieu » (DURA10, p. 27).

Les quatre composantes retenues sont les arrangements institutionnels, la participation publique et la mobilisation sociale, la cohésion sociale (équité, adaptabilité, rapports humains) et la nature du projet. Pour valider leur instrument, ils ont étudié huit cas d'implantation de porcherie : deux cas non problématiques socialement acceptés (Saint-Isidore et Saint-Marcel-de-Richelieu), quatre cas problématiques socialement inacceptés (Saint-Germain, Saint-Martin, Grand-Mère et Saint-Marc-sur-le-Richelieu), deux cas problématiques devenus socialement acceptés (Sainte-Françoise et Côteau-du-Lac).

Selon les auteurs, le fait qu'un projet d'exploitation porcine dans une communauté locale fasse l'objet de l'acceptabilité sur le plan social ou, au contraire, de l'inacceptabilité sur le plan social, dépend d'un ensemble de facteurs qui touchent à la nature du projet, aux processus de participation publique mis en œuvre, aux arrangements institutionnels et à la cohésion sociale du milieu. La tradition locale et les conflits antérieurs ont leur poids de même que la situation économique du milieu et le leadership assumé par les élus municipaux. Pour leur part, les médias ont tendance non seulement à structurer les enjeux mais aussi à durcir les conflits (DURA10, p. 210 et 211). Ils favorisent rarement l'acceptabilité sur le plan social. Au fond, il n'y a pas de recette magique. Il existe plutôt des attitudes personnelles d'acteurs qui, souvent, sont déterminantes. Par contre, il y a aussi des éléments plus structurants dont la réforme peut permettre une amélioration de la situation.

Parmi les nombreux mécanismes possibles pour améliorer l'acceptabilité sur le plan social, la Commission en retient trois dans la présente section :

– assurer l'équité des représentations sur les changements réglementaires ;

– rendre disponible l'information pertinente ;

– favoriser l'information à propos des expériences positives.

3.3.1.1 Assurer l'équité des représentations à l'occasion des changements réglementaires et législatifs

Selon la *Loi sur les règlements* et l'article 124 de la *LQE*, tout projet de règlement élaboré en vertu de cette dernière loi doit faire l'objet d'une prépublication dans la

Gazette officielle du Québec, celle-ci permettant aux parties intéressées de commenter le projet de règlement avant qu'il ne soit édicté par le gouvernement. Exceptionnellement, un projet de règlement peut être édicté sans prépublication lorsque, notamment, de l'avis du gouvernement, l'urgence de la situation l'impose. Dans son mémoire, le Barreau du Québec affirme à ce sujet:

> Entre 1997 et 2002, le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* a été modifié 5 fois et la plupart du temps, pour accorder des adoucissements et des exemptions. Quatre fois sur cinq, le gouvernement a invoqué l'urgence pour justifier l'adoption, sans procédure de prépublication préalable du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* […].
>
> Le problème d'équité vient de ce que certains groupes d'intérêts sont présents à l'étape de la rédaction des textes réglementaires, alors que le public en général et la population affectée sont mis à l'écart. En pratique, le public prend connaissance des normes une fois qu'elles sont en vigueur. Il y a là un problème d'équité qui engendre un sérieux problème de crédibilité.
> (MEMO306.1, p. 5 et 6)

Le *REA*, quant à lui, a été soustrait à l'obligation de prépublication dans la *Gazette officielle du Québec* par l'article 2 de la *Loi portant restrictions relatives à l'élevage de porcs* (L.Q. 2002, c. 18) sans que soit mentionnée la situation d'urgence.

Par ailleurs, d'aucuns ont porté à l'attention de la Commission le fait que la version de la *Loi 184* finalement adoptée en juin 2001, loi qui a apporté des modifications importantes au régime de protection du territoire et des activités agricoles, avait été grandement modifiée par rapport au projet de loi qui avait été présenté à l'Assemblée nationale le 20 décembre 2000. À cet égard, l'UMQ rapporte dans son mémoire :

> Mais le problème qui se pose ici, c'est que la version qui a finalement été sanctionnée le 21 juin 2001 était complètement différente du projet de loi initial. En une nuit, une série d'amendements ont été déposés et votés immédiatement, le jour de l'ajournement des travaux, sans aucune lecture et sans aucune possibilité pour qui que ce soit de faire valoir son point de vue.
> (MEMO294, p. 20)

M^{e} Lorne Giroux soulève aussi cette lacune expliquant que la version finalement adoptée du *Projet de loi 184* était substantiellement différente du projet de loi initial, les amendements ayant été adoptés en bloc le jour de l'ajournement des travaux de l'Assemblée nationale (Giroux, 2002, p. 272).

La Commission est d'avis qu'il ne peut exister de confiance et de dialogue entre les producteurs et les citoyens si l'État lui-même ne respecte pas ses propres obligations. Ce manque de transparence ne contribue certainement pas à améliorer la confiance des citoyens relativement au développement des activités agricoles, entre autres celle

de la production porcine. Alors qu'il faut chercher à instaurer une situation gagnant-gagnant, l'État contribue à créer une situation gagnant-perdant.

- **Constat 8 :** *La Commission constate que le gouvernement a eu recours, de manière abusive, à la clause d'urgence pour justifier l'adoption de modifications réglementaires sans procédure de publication préalable. Elle constate que cette façon de faire a contribué à envenimer le conflit social lié aux activités agricoles, notamment, celle de la production porcine.*

3.3.1.2 Rendre disponible l'information pertinente

Quand un producteur demande un certificat d'autorisation pour une augmentation de production ou pour une nouvelle implantation, il doit, avant de s'adresser au ministère de l'Environnement, obtenir de sa municipalité une attestation de conformité certifiant que le projet ne contrevient pas à la réglementation municipale. Cette attestation se résume à une simple vérification. Dans la mentalité populaire toutefois, cette attestation revêt le sens d'une autorisation. Ainsi, quand des citoyens opposés à l'établissement d'un projet apprennent qu'un promoteur a demandé un tel avis à la municipalité, ils cherchent à empêcher la municipalité de poursuivre les démarches vis-à-vis de la requête. À l'inverse, des promoteurs essaient parfois d'obtenir cette attestation à l'insu des citoyens, sans alerter l'opinion publique, dans le but de placer les gens devant le fait accompli. Le maire de Saint-Bernard-de-Lacolle, M. André Garceau, a raconté qu'un promoteur avait demandé de rencontrer le conseil municipal à la condition qu'aucun citoyen ne soit présent (TRAN92, p. 41 et MEMO96).

À la section 3.2.3, la Commission a recommandé que les municipalités soient mieux informées à propos des projets de production porcine qui pourraient se réaliser sur leur territoire et que, notamment, les demandes de certificats d'autorisation et les avis de projet à cet égard leur soient transmis. Il serait tout aussi pertinent qu'à leur tour, les municipalités en informent leurs citoyens.

Un participant à l'audience publique s'interrogeait d'ailleurs relativement à l'accessibilité de l'information à propos d'un projet soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation du ministre de l'Environnement en vertu de l'article 22 de la *LQE* en comparaison avec la facilité d'accès aux renseignements relatifs à un projet soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue aux articles 31.1 et suivants de cette Loi :

> [J'ai] participé à un certain nombre d'audiences du BAPE [et dans ce cas] on a accès à toute l'information nécessaire pour examiner le projet et cette information est diffusée sans problème […] tandis que [lorsqu'on] commence à demander des informations sur les projets supposément moins nuisibles pour l'environnement,

> soit ceux qui sont autorisés en vertu de l'article 22, […] il faut faire une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.
>
> Alors, je me demande pourquoi on a cette situation où l'information [sur] les projets de moindre envergure n'est pas aussi disponible que l'information sur les gros projets.
> (M. John Burcombe, TRAN17, p. 98)

Par ailleurs, il a été recommandé précédemment que les instances municipales aient accès à une version abrégée et vulgarisée des PAEF. De la même façon, il serait pertinent que celles-ci puissent permettre à leurs citoyens d'avoir accès à ces documents.

- **Recommandation 10 :** *La Commission recommande d'améliorer la diffusion et la qualité de l'information donnée aux citoyens à propos des projets de production porcine, particulièrement en ce qui a trait aux demandes de certificats d'autorisation, à la délivrance desdits certificats d'autorisation ainsi qu'aux avis de projets donnés au ministre de l'Environnement, préalablement à la réalisation de certains projets relatifs à la production porcine.*

3.3.1.3 Fournir l'information sur les expériences positives

La condition première du dialogue et de la concertation, c'est l'information. Les producteurs ont dit se retrouver souvent devant l'ignorance à propos des conditions réelles qui ont cours dans la production porcine. « […] les gens qui s'établissent en campagne ignorent bien souvent la réalité agricole d'aujourd'hui […]. Le manque de connaissance de la réalité agricole est donc un élément qui peut influencer le degré d'intensité d'un conflit » (DURA10, p. 207).

Dans leur étude, MM. Jean-François Aubin et Mathieu Forget ont bien illustré les conditions et les gestes qui favorisent la compréhension et la mise au point d'une relation satisfaisante. D'autres gestes l'empêchent. Devant l'ignorance du public à l'égard des façons de faire actuelles dans le domaine de l'agriculture, il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'UPA et la FPPQ se soient mobilisées pour mettre au point une campagne publicitaire visant à faire connaître la production agricole sous un meilleur jour. C'est tout à fait légitime. Durant l'audience publique, un certain nombre d'entreprises ont d'ailleurs ouvert leurs portes à des participants soucieux d'obtenir une information directe.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre publicité et information. Pour être crédible, l'information doit être transparente, ouverte à la multiplicité des sources de renseignements et permettre à celui qui la reçoit de faire la part des choses. La FPPQ fait la recommandation suivante : « Que les gouvernements mènent auprès de la population et en concertation avec le milieu agricole une campagne d'information sur

les pratiques et les performances environnementales et sociales de la production porcine » (MEMO305, p. xii).

Il n'y a pas de doute sur le fait qu'une meilleure information sur la production porcine, en particulier, et sur le monde agricole en général, surtout en ce qui concerne l'innovation sociale, est opportune. Il convient ici de signaler la contribution remarquable apportée par les émissions de radio et de télévision dédiées à l'information agricole. Il existe également plusieurs médias spécialisés pour les publics des milieux agricoles, de la production biologique et de la consommation. De plus, l'audience publique aura certes contribué à faire circuler, dans l'opinion publique, une information rigoureuse. Sur le terrain, il existe également des expériences intéressantes de communication directe entre les producteurs et les consommateurs dont le programme Agriculture soutenue par la communauté, lequel est géré par l'organisme Équiterre.

Trois étudiantes en agronomie de l'Université Laval ont proposé à la Commission un plan d'intervention à quatre volets c'est-à-dire : information, communication, éducation et valorisation, très axé sur la promotion de la production porcine (MEMO312).

Pour sa part, l'organisme Environnement Jeunesse, spécialisé en éducation relative à l'environnement, fait la recommandation suivante : « Qu'un programme de sensibilisation à l'agriculture soit mis sur pied par le ministère de l'Agriculture [MAPAQ] en partenariat avec les OSBL [organismes sans but lucratif] ayant une expertise sur ce sujet afin d'éduquer la population envers les enjeux de l'agriculture actuelle » (MEMO192, p. 23).

Il y a une continuité logique entre des processus d'information, de sensibilisation (mobilisation de la conscience) et d'éducation (acquisition de savoirs et d'habiletés). Dans le présent dossier, la Commission estime important que soit fait un effort d'information sur les expériences positives et innovatrices. Cela ne doit pas être de la propagande ni de la publicité, mais plutôt un effort pour faire connaître les pratiques et les rendements de production significatifs, surtout les recherches, les expériences innovatrices et les solutions de rechange.

- **Recommandation 11 :** *La Commission recommande au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de faire connaître, en collaboration avec les acteurs en cause (producteurs, autorités municipales, groupes intéressés), les expériences positives et innovatrices de concertation et d'acceptabilité sur le plan social dans le domaine porcin.*

3.3.2 Mettre en place des mécanismes de consultation de la population pour favoriser la concertation

3.3.2.1 La situation actuelle

Dans la procédure actuelle d'approbation des projets relatifs à la production animale, outre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la *LQE*, il n'y a aucune ouverture à la participation de la population. Tout se passe entre le promoteur et le ministère de l'Environnement à l'insu du public. De plus, en général, la population n'est informée qu'après coup ou de façon sommaire, par exemple, par le site Internet du ministère de l'Environnement, dans lequel est publié une liste des demandes de certificat d'autorisation, des certificats d'autorisation délivrés et des avis de projet par région. Le public n'a pas systématiquement accès au contenu détaillé du projet, ni au moyen d'une information préalable, ni par une consultation publique.

Durant les quinze dernières années, c'est auprès des municipalités que les citoyens, qui se sentent concernés par une décision, se sont principalement tournés. Mais en vain. Il importe de rappeler ici la scène du film « Bacon » où, devant les citoyens en colère, le maire doit admettre « Le projet est conforme […]. Nous n'avons pas encore émis le certificat de conformité, mais la Loi nous dit que nous avons trente jours pour l'émettre » (MEMO44, p. 50).

La procédure a deux limites fondamentales. Elle s'en tient à une analyse du projet eu égard à la loi et aux normes contenues dans le *REA* et elle ne prévoit pas la participation du public. En effet, l'analyse des projets en production porcine, préalable à la délivrance d'un certificat d'autorisation par le ministre de l'Environnement en vertu de l'article 22 de la *LQE*, consiste en une évaluation eu égard à la loi et à la réglementation applicable, en l'occurrence, au *REA*. Il faut rappeler que certains projets n'ont pas à être autorisés et ne sont assujettis qu'à la transmission d'un avis de projet au ministre. Or, pour les projets qui sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, prévue aux articles 31.1 et suivants de la *LQE*, laquelle, comme il en sera question plus loin, n'a jamais été appliquée en 25 ans d'existence pour l'analyse d'un projet d'élevage porcin, il existe une étape de consultation publique et le gouvernement jouit d'un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision.

3.3.2.2 Les attentes des participants

Les producteurs

En simplifiant, il est possible de dire du milieu agricole qu'il veut d'abord s'assurer du maintien du droit de produire et qu'il renvoie ensuite à la concertation la question de

l'intégration au territoire. Pour ce milieu, le cadre législatif et réglementaire actuel est suffisant et adéquat. Il faut l'améliorer par des efforts de concertation. Ainsi la FPPQ recommande :

> Que des approches volontaires de concertation et de dialogue s'inscrivant à l'intérieur du cadre juridique en place soient mises en place pour déterminer les futures règles d'opération et de développement des exploitations porcines.
>
> Que les Comités consultatifs agricoles (CCA) soient mis à contribution pour susciter et coordonner ces démarches de concertation des intervenants.
> (MEMO305, p. 38)

L'UPA est du même avis, par exemple à propos de l'intégration au bassin versant :

> De plus, l'approche par bassin permet de mieux structurer les interventions, qu'il s'agisse d'en déterminer les objectifs, d'élaborer la stratégie pour les atteindre ou de coordonner les actions. Cette démarche permet d'accroître les retombées de nos efforts en matière d'assainissement. De plus, les informations recueillies dans le cadre de ces démarches deviennent d'une grande utilité et servent à préciser les interventions offrant les meilleurs potentiels de résultats. Ainsi, nous croyons que la gestion par bassin versant constitue un moyen privilégié permettant de mobiliser le milieu pour la mise en œuvre d'actions concertées, destinées à l'amélioration de la qualité de l'eau.
>
> La gestion de l'eau par bassin versant s'est jusqu'à présent avérée une approche très intéressante pour mobiliser les agricultrices et agriculteurs envers la restauration de cours d'eau en milieu rural.
>
> Piste d'action :
>
> Pour assurer le maintien de leur intérêt ainsi que leur pleine participation, l'approche de gestion de l'eau par bassin versant ne doit pas devenir une nouvelle occasion d'introduire un niveau supplémentaire d'intervention réglementaire.
> (MEMO295, p. 56)

Toutefois, l'UPA reste ferme à propos du maintien des mesures apportées par la *Loi 23* et la *Loi 184* de même qu'au sujet de la limitation du pouvoir des municipalités. « […] ce qui a été retenu pour le pouvoir municipal, ce n'est pas de pouvoir venir interdire tout développement de l'agriculture à l'échelle de la municipalité » (M. Christian Lacasse, TRAN114, p. 45). Selon M. Laurent Pellerin, l'UPA ne souhaite surtout pas de référendums municipaux décisionnels car il semble que cette mesure ne soit pas à l'avantage du milieu agricole, étant donné que les agriculteurs sont souvent minoritaires (TRAN114, p. 47).

En outre, l'Association québécoise des industries de nutrition animalière et céréalière (AQINAC) fait des ouvertures :

> Avant le déclenchement des procédures d'obtention du certificat d'autorisation, il sera primordial d'impliquer le milieu, par exemple par l'organisation d'une rencontre stratégique. Il faudra également mettre l'accent sur le suivi après la réalisation du projet […].
> (MEMO259.3, p. 12)

Dans son mémoire, l'AQINAC reconnaît le peu de transparence du processus actuel, la perte de confiance entre les acteurs du domaine à l'échelle locale (élus, citoyens agriculteurs et citoyens non agriculteurs) et elle perçoit un conflit d'intérêts de la part des élus municipaux (MEMO259, p. 31).

Les citoyens

À l'inverse, les citoyens demandent des modifications au processus décisionnel, à la fois pour tenir compte des aspects oubliés par l'approche réglementaire et pour assurer une voix aux gens possiblement touchés par les décisions.

L'Union paysanne cherche à ramener la décision à l'échelle locale, municipale. Elle suggère la mise en place d'un contrat d'établissement entre la municipalité et le promoteur. Si des opposants se manifestent, la décision se prendrait au moyen d'un référendum municipal dont les résultats seraient contraignants. Par ailleurs, le contenu de la décision serait encadré par deux décisions structurantes : la gestion de fumier sur litière et une norme d'une unité animale à l'hectare. Les deux recommandations de l'Union paysanne sont très explicites :

> Proposition 7 :
>
> Les lois et règlements relatifs au droit de produire doivent être révisés de façon à tenir compte de l'entretien et de l'occupation dynamique du territoire et à réintégrer la zone agricole dans la gestion municipale et l'aménagement du territoire. Il faut redonner au niveau municipal un réel pouvoir de réglementation concernant les usages agricoles et autres qu'agricoles sur leur territoire.
>
> Proposition 8 :
>
> Le *Code municipal* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* doivent être modifiés de façon à établir un nouveau processus démocratique d'autorisation des projets agricoles de type industriel comportant un droit des citoyens à l'information, à la consultation et à la décision.
> (MEMO35, p. 25)

L'idée du référendum local décisionnel a été souvent reprise. De son côté, la Coalition citoyenne santé et environnement ne fait aucune proposition sur le processus décisionnel. Elle refuse l'ensemble de la filière porcine industrielle : « Nous sommes contre l'industrialisation, la prolifération et la concentration d'élevages intensifs » et estime que le débat mené par la Commission n'était pas approprié : « La Coalition citoyenne aurait voulu un vrai débat contradictoire et non des audiences publiques

cloisonnées où chacun vient défendre ses intérêts à tour de rôle » (MEMO344, p. 6 et 12).

La Table de concertation en environnement de Portneuf ne fait pas de suggestion concrète pour le processus d'autorisation. Elle affirme simplement : « La démocratie rurale doit redonner à l'ensemble des citoyens ruraux sa place décisionnelle et non pas tenter de toutes les façons de lui enlever ce droit » (MEMO16, p. 11).

Beaucoup de participants cherchent à élargir le cadre de décision, en axant, par exemple, les projets sur le bassin versant (M. Martin Vachon, MEMO27, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, MEMO42, Comité de la zone d'intervention prioritaire du lac Saint-Pierre, MEMO147).

Les requêtes citoyennes associent toujours deux aspects : l'examen de l'ensemble des composantes d'un projet et de ses possibles répercussions en opposition à la vérification de sa seule conformité au *REA* et la participation de tous les citoyens touchés par la question plutôt que leur exclusion.

Les représentants municipaux

Le milieu municipal a présenté 43 mémoires. C'est dire l'insistance avec laquelle les autorités municipales se sentent touchées par le dossier. Globalement, les municipalités et les MRC veulent jouer un rôle plus important dans la planification et la concertation. Dans la constitution d'un lieu d'échange et de négociation entre les promoteurs et la population, elles désirent que leur rôle soit actif.

Aussi la FQM suggère la formule suivante :

> 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, et 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.
> (MEMO270, p. 25)

Pour sa part, l'UMQ fait la recommandation suivante :

> Que le gouvernement rende obligatoire un processus de consultation publique à l'échelle locale pour tous les projets d'implantation de porcheries au Québec, en laissant par ailleurs aux instances locales le choix des moyens de consultation et de participation, de manière à rendre cet exercice de démocratie plus convivial pour la population.
> (MEMO294, p. 122)

Cette position de l'UMQ est toutefois précédée d'une proposition à caractère général :

> Que les décisions prises au niveau national sur la justification de maintenir la production porcine, laissent une marge de manœuvre aux autorités locales et régionales pour décider si une telle activité doit être implantée sur leur territoire et ce, pour atteindre une gestion intégrée du territoire. Pour l'UMQ, ceci vaut aussi pour l'ensemble des activités agricoles en zone verte.
> (MEMO294, p. 121)

La tension se devine ici entre des objectifs nationaux fixés par le Sommet des décideurs, la priorité attribuée par le gouvernement à la production agricole dans la zone agricole et la volonté municipale de gérer le territoire local. Dans un échange avec la Commission, un représentant de l'UMQ, M. Denis Lapointe, maire de Valleyfield a parlé explicitement de « pouvoir limiter la production » (TRAN131, p. 63). « […] il y a une surproduction sur le territoire, d'une part, mais il y a un choix aussi de société à faire, est-ce qu'on continue à augmenter cette surproduction pour faire de l'exportation, et en contrepartie handicaper le milieu […] » (TRAN131, p. 64).

Parmi les thèmes soulevés par les nombreuses MRC, il importe aussi de signaler celui de la décentralisation, du refus du « mur à mur ». En effet, si des MRC veulent contraindre la production porcine, parfois l'empêcher, d'autres, comme la MRC de Témiscamingue (MEMO33) déplorent le moratoire et voudraient mettre de l'avant la production porcine.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux

Il peut sembler surprenant qu'une des principales recommandations venant du milieu de la santé se rapporte au défi de la participation des populations aux décisions. La santé ne se limite pas à l'absence de maladie. Le concept de santé « intègre maintenant toute la dimension psychologique, communautaire et sociale de l'activité humaine » (SANTE2, p. x). De même, le D^{r} Alain Poirier, directeur national de santé publique, définit comme premier principe de son cadre de référence : « Appropriation de ses pouvoirs : La gestion des risques pour la santé humaine doit favoriser le renforcement de la capacité des individus et des collectivités à prendre des décisions éclairées et à agir quant aux risques qui les concernent » (MEMO299, p. 6).

La recommandation donnée dans le mémoire est très explicite en ce sens. D'ailleurs, des recommandations similaires se retrouvent dans les autres mémoires issus du milieu de la santé.

> De façon à mieux prendre en compte la dimension sociale des communautés dans une perspective de développement durable des productions animales dans les régions et les localités :

Considérant :

- l'existence de plusieurs situations de conflits en milieu rural résultant de la non-acceptation de projets d'implantation de porcherie et la persistance des tensions souvent durant de longues périodes ;
- le peu de place faite aux élus municipaux et aux citoyens de se prononcer sur le développement de l'agriculture dans leur localité ;
- que des conditions comme la stabilité sociale, le sentiment de sécurité, l'harmonie et la cohésion sociale du milieu où l'on vit, de même que l'influence que les personnes et les communautés peuvent exercer sur leur milieu contribuent à la santé et au bien-être ;
- la fragilité de plusieurs communautés rurales sur le plan de la vitalité économique et de la structure sociale ;
- que l'acceptabilité sociale constitue une condition essentielle au concept d'agriculture durable.

Il est recommandé de :

Mettre en place les conditions nécessaires à la participation des communautés rurales et de leurs représentants aux décisions relatives au développement de l'agriculture dans leur milieu :

- en incluant le développement de l'agriculture dans le cadre de la planification économique et sociale des communautés rurales ;
- par exemple par la mise sur pied de comités de vigilance sous l'égide des MRC composés entre autres de représentants des citoyens, des producteurs porcins, du Comité consultatif agricole, des intervenants de la santé publique, du MENV [ministère de l'Environnement] et du MAPAQ.

Privilégier les modèles de développement de l'agriculture qui favorisent le maintien et le développement d'une masse critique de population et d'une base économique et sociale viable et durable.
(MEMO299, p. 40 et 41).

L'échange avec les D^{rs} Benoit Gingras et Alain Poirier lors de la présentation des mémoires permet de comprendre que la référence à un comité de vigilance n'est qu'un exemple, la chose essentielle visée étant la participation d'une pluralité d'acteurs (TRAN119, p. 20 à 22).

3.3.2.3 Les mécanismes de consultation suggérés

La Commission n'ayant pas pour mandat d'étudier l'ensemble de l'agriculture au Québec, elle ne remet pas en question la nécessité de protéger le territoire agricole, un territoire d'environ six millions d'hectares dont moins de deux sont en culture. La Commission ne remet pas non plus en question la priorité accordée aux activités

agricoles en territoire agricole, tout en constatant, comme bien d'autres, les tensions entre les différents usages du territoire, sur le plan social comme sur le plan de l'équilibre écologique.

Pour parvenir au développement durable de la production porcine, la Commission estime qu'il faut :

– instituer un lieu de débat sur la production porcine ;

– mettre en œuvre un processus local d'analyse des répercussions environnementales et sociales des projets de production porcine ;

– mettre en place des mécanismes de règlement des conflits. Ce dernier point sera abordé dans la section 3.3.3.

Instituer un lieu de débat sur la production porcine

Il y a eu de grands exercices d'échange sur la production agricole, comme le Sommet des décideurs en 1998 bien qu'il ait été réservé aux membres de l'industrie. Les exercices qui ont eu lieu, sauf l'audience publique, ont été peu ouverts au large public. Or, la production porcine paraît un des fers de lance de la transformation de la production agricole : alimentation, gestion des déjections, développement génétique, spécialisation des types de production, mise en marché, etc. De plus, cette production n'est pas statique. Elle continue de transformer le milieu et beaucoup des techniques mises au point pour le porc sont maintenant appliquées à la production bovine. Le processus tend à s'accélérer.

Or, tel qu'il a été constaté précédemment, l'inscription de la production porcine dans un cadre de développement durable représente un défi très difficile et nécessite des ajustements constants. Dans ce contexte, la Commission estime qu'il est opportun d'instituer un lieu de débat permanent ouvert à l'ensemble des acteurs visés par la question, et ce, pour comprendre les tendances lourdes qui sont à l'œuvre dans la production porcine, repérer les impacts sur le milieu écologique et social, analyser les grands enjeux, mettre au point les correctifs nécessaires et explorer les voies d'avenir. La Commission suggère un forum bisannuel dirigé conjointement par le MAPAQ, le ministère de l'Environnement, le ministère des Affaires municipales et le MSSS, qui serait ouvert aux différents acteurs du milieu (groupes de citoyens, groupes environnementaux, monde municipal, milieu rural, producteurs agricoles et transformateurs). Étant donné la très grande diversité des régions où se pratique la production porcine et les demandes nombreuses pour permettre un développement diversifié, un tel forum bisannuel pourrait très bien s'harmoniser avec des forums régionaux dans les années intercalaires.

♦ **Recommandation 12 :** *La Commission recommande l'instauration d'un Forum bisannuel sur l'inscription de la production porcine dans le développement durable.*

Mettre en œuvre un processus local d'analyse des répercussions environnementales et sociales des projets de production porcine

Les articles 31.1 et suivants de la *LQE* prévoient, pour certains projets, une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement faisant appel à la participation du public. Selon cette procédure qui, notamment, prévoit la préparation d'une étude d'impact par le promoteur et la possibilité d'une audience publique tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), la décision finale de refuser ou d'autoriser un projet, avec ou sans modifications, revient au gouvernement. C'est le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* qui énumère les projets assujettis à cette procédure et qui précise les modalités de l'information et de la consultation publique. Certains projets agricoles sont assujettis à cette procédure. En pratique, pour évaluer si un projet d'élevage porcin est assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, il faut principalement tenir compte de la notion d'unité animale, de la distance entre les constructions envisagées ainsi que de la propriété de ces constructions[43].

Par exemple, un projet de construction ou d'agrandissement d'une porcherie dont les déjections sont gérées sous forme liquide est assujetti à la procédure dans le cas où le nombre total d'unités animales sera égal ou supérieur à 600 UA[44], dans des bâtiments à moins de 150 m les uns des autres et appartenant directement ou indirectement au même promoteur ou qui utilisent un système commun de gestion des déjections (M. Serge Bouchard, TRAN17, p. 97 et LEGAL10).

Tel qu'un représentant du ministère de l'Environnement l'a souligné lors de l'audience publique, depuis les vingt dernières années, aucun projet de production porcine n'a été évalué dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (M. Pierre Fortin, TRAN27, p. 8). Par ailleurs, entre le 1er janvier 2000 et le 17 février 2003, 30 projets relatifs à la production porcine et ayant de 550 à 599 UA auraient été autorisés par le ministre de l'Environnement (PROD74, annexe). Manifestement, il appert que les promoteurs font en sorte que leur projet n'ait pas à être soumis à cette procédure d'évaluation environnementale.

43. Article 2 alinéa 1 (o) du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement.* Pour plus de détails sur cette procédure, voir le Volume 1, section 3.1.2.

44. Cela équivaut, par exemple, à 2 800 porcs à l'engraissement.

En outre, selon les explications fournies par un représentant du ministère de l'Environnement lors d'une séance publique, il existe des sites d'élevage sous gestion liquide des déjections qui, en matière de porcs produits, dépassent les 600 UA :

> Malheureusement, là, je suis pas en mesure de donner le nombre d'exploitants porcins au Québec qui […] gèrent un nombre de places-porcs plus important que de l'ordre de trois mille (3 000), […] ou de sites d'élevage qui comportent un nombre d'animaux aussi important.
>
> […] quand j'ai bien précisé le nombre total, évidemment c'est le nombre, donc de l'ordre de deux mille huit cents (2 800) à trois mille (3 000) porcs, qui sont dans des bâtiments à moins de cent cinquante mètres (150 m) les uns des autres, et qui appartiennent directement ou indirectement au même promoteur.
>
> Vous comprendrez, madame la Présidente, qu'il arrive un certain nombre de situations où de façon particulière, on retrouve plusieurs bâtiments, peut-être un nombre de porcs supérieur au nombre qui engendrerait des évaluations, mais où les bâtiments sont à plus de cent cinquante mètres (150 m) les uns des autres, sur une propriété appartenant tout de même au même promoteur.
>
> Ou j'ai vu personnellement des situations où il y a des bâtiments qui sont plus près de cent cinquante mètres (150 m) mais qui n'appartiennent pas et ne sont pas gérés par les mêmes entités légales.
>
> Donc évidemment, pour être soumis au règlement comme tel, il faut rencontrer les trois (3) conditions, donc avoir un nombre d'animaux supérieur à deux mille huit cents (2 800) porcs, dans des bâtiments à moins de cent cinquante mètres (150 m) les uns des autres et appartenant directement ou indirectement au même promoteur.
>
> En pratique, effectivement, madame la Présidente, il y a plusieurs situations, [où l'] on ne retrouve pas en même temps les trois (3) conditions réunies.
> (M. Serge Bouchard, TRAN17, p. 96 et 97)

Des projets peuvent ainsi échapper à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour des considérations qui ne sont pas liées à la protection de l'environnement, telles la propriété des bâtiments ou la distance entre ceux-ci.

Or, l'expérience montre qu'un projet d'élevage porcin qui n'est pas assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement peut comporter, tout de même, des impacts écologiques et sociaux importants[45], que l'ouverture au public manque actuellement et que la mise en œuvre des seules normes contenues dans la réglementation environnementale applicable, est insuffisante pour une

45. Ce sont d'ailleurs ces impacts écologiques et sociaux qui, en grande partie, ont motivé le ministre de l'Environnement à donner au BAPE le mandat de tenir une consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec et qui justifient le moratoire imposé sur le développement de cette activité.

approche globale de la production. Les considérations du *REA* portent principalement sur la gestion des déjections et sur leur usage agronomique approprié aux circonstances.

La Commission est d'avis que, dans les cas où la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement n'a pas à être appliquée à un projet de production porcine, celui-ci devrait être soumis à un processus simplifié d'analyse des répercussions environnementales et sociales. Un tel processus pourrait être appliqué à tous les nouveaux projets de production porcine nécessitant l'obtention d'un certificat d'autorisation de la part du ministre de l'Environnement en vertu de l'article 22 de la *LQE*. Une telle analyse ne porterait pas sur la justification d'un projet, mais plutôt sur l'ensemble des éléments essentiels à prendre en considération pour l'inscription d'un projet dans le développement durable : emplacement, impacts globaux, inscription dans le bassin versant, bonnes pratiques agroenvironnementales, insertion dans le milieu humain, notamment. Il ne s'agirait pas ici d'une étude d'impacts exhaustive, mais plutôt d'un ensemble d'aspects relatifs aux projets qui demandent d'être analysés, où l'expertise des ministères (ministère de l'Environnement, MAPAQ, MSSS, notamment) pourrait être avantageusement mise à profit.

Cette démarche d'analyse devrait prévoir au moins une rencontre publique réunissant des représentants du monde municipal, le producteur, des citoyens, des représentants de ministères et d'organismes touchés par la question, afin d'obtenir une information rigoureuse et de s'assurer de l'intégration de certaines préoccupations de la population. Ainsi, le processus proposé permettrait d'améliorer, de façon considérable, l'accès de la population à l'information relative aux projets de production porcine, tel que la Commission l'a recommandé précédemment.

L'objectif d'une telle procédure est d'arriver à une cohabitation plus harmonieuse et correspond à la suggestion de nombre de mémoires tels que celui de l'AQINAC (MEMO259) ainsi que celui de la COVILAC, coopérative agricole (MEMO264). Une procédure particulière applicable pour la tenue de la partie publique de l'analyse pourrait préciser les démarches à suivre.

L'analyse des répercussions environnementales, complétée par une consultation publique, ferait alors partie des documents complémentaires au dossier remis au ministre de l'Environnement au moment d'étudier la demande d'autorisation. D'ailleurs, une approche de ce type est déjà en usage au Manitoba, en Iowa et en Caroline du Sud. Dans ce dernier cas, il existe en effet un processus d'évaluation des projets cas par cas applicable à des projets d'élevage porcin. Le permis autorisant la

réalisation d'un projet peut prévoir certaines conditions particulières tant pour la mise en place des bâtiments que pour la gestion des déjections animales[46] (LEGAL72).

Le mécanisme proposé pourrait permettre l'exigence de différentes conditions que devra respecter le promoteur. Ces conditions seraient complémentaires au respect des normes prescrites par le *REA* et la réglementation municipale et permettraient de tenir compte davantage des particularités et des caractéristiques du milieu d'accueil. Entre autres, des conditions d'implantation visant la réduction des odeurs liées aux bâtiments et aux structures d'entreposage pourraient être demandées. Par exemple, elles pourraient consister en l'installation d'un système de ventilation spécifique, à l'aménagement d'une haie brise-vent, à la pose d'une toiture sur la structure d'entreposage des déjections ou à l'utilisation d'un traitement partiel diminuant les odeurs. De plus, des conditions relatives à l'épandage des déjections animales pourraient fort bien être exigées.

Il est intéressant de souligner que les autorités municipales ont porté à l'attention de la Commission, notamment par la voix de l'UMQ et de la FQM, la possibilité de rendre applicable aux activités agricoles, le pouvoir donné aux municipalités locales de faire du zonage conditionnel (MEMO270, p. 25 et 26 et MEMO294, p. 123). Ce pouvoir est conféré aux municipalités locales en vertu des articles 145.31 et suivants de la *LAU* et ne peut actuellement viser les activités agricoles dans une zone agricole établie en vertu de la *LPTAA*[47]. Un règlement sur les usages conditionnels permet à la municipalité de fixer des conditions où un usage peut s'établir, ce qui lui donne le pouvoir discrétionnaire d'autoriser, ou de refuser, un projet ou, encore, de le permettre sous certaines conditions[48].

Sans poursuivre davantage sur ce type de réglementation municipale, la Commission considère qu'il serait effectivement opportun que des conditions particulières propres à un projet d'implantation d'installations d'élevage porcin puissent, dans certains cas, être exigées. L'imposition de telles conditions pourrait permettre de prendre davantage en considération les particularités du territoire visé par un projet d'élevage porcin, ce qui est propice à en améliorer l'intégration dans le milieu et à favoriser une

46. C'est au *South Carolina Department of Health and Environmental Control* que revient le rôle d'analyser un projet et de délivrer ou non le permis requis préalablement à sa réalisation.

47. Les dispositions à propos des usages conditionnels ont été insérées dans la *LAU* par l'article 26 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (L.Q. 2002, c. 37).

48. Selon M^{e} Isabelle Chouinard de la FQM, l'avantage d'une telle méthode provient du fait que le CCU de la municipalité examine le projet d'implantation à la lumière des critères établis par règlement et qu'une assemblée publique de consultation peut être prévue, interpellant ainsi la population en l'informant. La municipalité peut ensuite décider de délivrer ou non le permis, le tout permettant une négociation avec le promoteur, ce qui peut favoriser l'acceptabilité du projet sur le plan social (TRAN123, p. 32).

meilleure cohabitation du projet avec les usages déjà existants sur le territoire. Le mécanisme proposé dans la présente section pourrait remplir cet objectif en accordant une discrétion particulière au ministre de l'Environnement à la suite de l'analyse d'un projet. En effet, au terme du processus d'analyse des répercussions environnementales et sociales, laquelle comprendrait une étape de participation du public, le ministre aurait la possibilité, au regard de l'ensemble du dossier, soit de refuser le projet, soit de l'autoriser, avec ou sans modifications et aux conditions qui pourront être prévues, le cas échéant, dans le certificat d'autorisation.

La Commission tient à préciser que l'article 31.9 de la *LQE* permet au gouvernement d'adopter un règlement prescrivant, notamment, les modalités de l'information et de la consultation publique relative à toute demande de certificat d'autorisation pour certaines ou toutes catégories de projets visés par l'article 22 de la *LQE*.

La Commission n'entend pas fixer dans le détail un modèle de procédure pour la réalisation d'un processus d'analyse des répercussions d'un projet ouvert au public. La Commission propose que cela puisse être réalisé par un groupe de travail composé des parties intéressées, notamment, de représentants de citoyens, de producteurs agricoles, des instances municipales et du gouvernement.

- **Constat 9 :** *La Commission constate que les critères d'assujettissement des projets de production animale à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, prévue aux articles 31.1 et suivants de la* Loi sur la qualité de l'environnement, *font en sorte qu'aucun projet de production porcine n'a été examiné, depuis 25 ans, dans le cadre de cette procédure.*

- **Avis 21 :** *La Commission est d'avis que les critères d'assujettissement des projets de production animale à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement méritent d'être revus pour s'assurer que les projets d'élevage porcin d'envergure soient soumis à cette procédure.*

- **Recommandation 13 :** *La Commission recommande que soit mis en place un processus d'analyse des répercussions environnementales et sociales faisant appel à la participation du public pour tous les projets d'implantation de porcherie soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation par le ministre de l'Environnement.*

- **Avis 22 :** *La Commission est d'avis que le ministre de l'Environnement devrait jouir d'une certaine discrétion pour refuser ou autoriser, avec ou sans modifications, un projet de production porcine à la lumière de l'analyse des répercussions environnementales et sociales faisant appel à la participation du public et à la lumière de son inscription dans le développement durable.*

♦ **Recommandation 14 :** *La Commission recommande au ministre de l'Environnement de mandater un groupe de travail en vue d'établir, après consultation des parties intéressées, les modalités de mise en œuvre d'un processus local d'analyse des répercussions environnementales, ouvert au public, et ce, pour tous les projets de production porcine soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation de la part du ministre de l'Environnement.*

3.3.3 Proposer un mécanisme de règlement des conflits

Dans le monde rural, les conflits sont nombreux. Ils le sont d'abord parce que l'encadrement juridique est très complexe en ce qui concerne la protection du territoire agricole, l'aménagement du territoire, la production agricole et la protection de l'environnement et ensuite, parce que les acteurs du domaine rural n'ont pas trouvé un *modus vivendi* satisfaisant. Même si l'équilibre des pouvoirs était mieux réparti, des conflits existeraient encore pour différentes raisons. Certaines d'entre elles relèvent de l'évolution du monde agricole lui-même : diminution du nombre des fermes, problèmes de relève, perte du poids démographique, évolution extrêmement rapide. D'autres relèvent des conflits entre la production agricole et les valeurs associées à la ruralité, celles-ci agissant comme une contre-culture face à l'agriculture intensive. D'autres, enfin, peuvent se rattacher à des préoccupations ou à des craintes grandissantes liées à l'environnement, à la santé, au bien-être animal ainsi qu'à la qualité et à l'innocuité de l'alimentation.

En cas de conflits persistants, un des recours est le tribunal. Sinon, le conflit migre vers le plan politique ou, encore, il glisse vers la délinquance. Pour l'instant au Québec, les luttes se font surtout sur le plan politique et la période de moratoire associée au mandat de la présente Commission constitue une période de trêve.

La principale source de conflits qui résulte du voisinage entre les résidants du milieu agricole et les producteurs agricoles est liée à la question de l'odeur. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi 23*, les odeurs, les bruits et les poussières liés aux activités agricoles ne sont plus considérés comme des contaminants, mais comme des inconvénients. La *Loi 23* a effectivement modifié la *LPTAA* en y insérant, entre autres, l'article 79.17 qui se lit comme suit :

> En zone agricole, nul n'encourt de responsabilité à l'égard d'un tiers en raison des poussières, bruits ou odeurs qui résultent d'activités agricoles, ni ne peut être empêché par ce tiers d'exercer de telles activités si celles-ci sont exercées […] :
>
> 1° conformément aux normes réglementaires prises par application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) en matière de poussières ou de bruits et, en matière d'odeurs, conformément aux normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles, découlant de

> l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ;
>
> 2° conformément aux dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour ce qui concerne tout élément n'ayant pas fait l'objet de normes réglementaires.
> (article 79.17 *LPTAA*)

En outre, l'article 79.19 de la *LPTAA* précise qu'en zone agricole, les inconvénients causés par les poussières, les bruits ou les odeurs qui résultent d'activités agricoles sont réputés ne pas excéder les limites de la tolérance que doivent se manifester des voisins, dans la mesure où ces activités sont exercées conformément à la loi et aux règlements, de la même manière que le prévoit l'article 79.17 précité.

Cette protection exceptionnelle s'inscrit dans une mesure appelée « droit de produire » qui s'inspire de lois dites *Right to Farm*. En général, le *Right to Farm* ne protège le producteur que si ce dernier met en œuvre des pratiques agricoles normales. Cette condition, prévue dans un avant-projet de loi déposé en 1995, n'a pas été retenue dans la *Loi 23* telle qu'elle a été adoptée. L'avant-projet de loi définissait ainsi une pratique agricole normale :

> Un ensemble d'activités agricoles exercées d'une manière conforme aux usages généralement reconnus en ce qui concerne l'exercice de telles activités et les moyens d'atténuer les inconvénients susceptibles d'en résulter pour le voisinage et l'environnement, compte tenu de l'évolution des technologies.
> (LEGAL58, p. 27)

La Commission estime que la protection accordée aux producteurs par l'immunité de poursuite en ce qui concerne les odeurs, les poussières et les bruits, sans référence à une pratique normale, est abusive et de nature à troubler la paix sociale et l'acceptabilité à l'égard de la production porcine. La Commission suggère donc au gouvernement de limiter l'immunité de poursuite aux cas de pratique agricole normale.

Comme corollaire de cette modification, la Commission recommande la création d'un organisme décisionnel spécialisé chargé d'intervenir à la suite d'une plainte et de mettre en place un processus de conciliation obligatoire avant d'avoir recours à la possibilité d'un arbitrage. De tels organismes existent dans la plupart des provinces canadiennes (LEGAL30). En général, ces organismes ont une influence directe sur la mise en œuvre accélérée des bonnes pratiques agricoles et ils constituent des lieux exceptionnels de conciliation et de bonne entente.

À cet égard, l'expérience du Manitoba est intéressante. Le *Farm Practices Protection Board* a juridiction sur l'ensemble des pratiques de production à la ferme. Il couvre donc toute la gestion des déjections, leur entreposage, leur épandage, le contrôle des

odeurs, l'emplacement, la disposition des animaux morts et les démarches à suivre à l'occasion de l'examen public d'un projet d'implantation (Manitoba Agriculture, 1998).

La Commission estime que, ce type d'institution faisant nettement défaut au Québec, l'affrontement s'endurcit entre certains groupes de producteurs dans des organisations perçues comme très puissantes (UPA, FPPQ) et des coalitions de citoyens de plus en plus aigris. Pour la paix sociale et la stabilité dans le secteur de la production porcine, cette situation n'augure rien de bon.

- **Recommandation 15 :** *La Commission recommande que la protection à l'égard des poursuites des tiers en raison des poussières, des bruits ou des odeurs qui résultent de certaines activités agricoles soit limitée à la notion de pratiques agricoles normales. À cette fin, elle recommande qu'un organisme décisionnel spécialisé soit chargé d'intervenir à la suite d'une plainte et de mettre en place un processus de conciliation obligatoire ou, en cas d'échec de la conciliation, d'imposer une décision arbitrale.*

3.3.4 Favoriser la concertation des acteurs

Le régime juridique qui encadre la production animale est le résultat de nombreux ajustements. Il faut tenir compte de quatre dimensions : le développement de la production agricole dans un marché en voie de globalisation ; la protection du territoire et des activités agricoles ; l'aménagement, le zonage du territoire et la cohabitation harmonieuse des usages ; la protection de l'environnement et de la santé humaine. Voilà des dimensions difficiles à concilier et à intégrer, d'autant plus que les instruments juridiques en place se recoupent et peuvent se contredire.

Le conflit entre les producteurs de porcs, les élus municipaux et les populations touchées par la question est ouvert et il augmente. Le risque est qu'il se généralise à l'ensemble de la production agricole à travers les débats gravitant autour du développement durable de l'agriculture, de la production intensive dans un marché ouvert et de la multifonctionnalité de l'agriculture. Depuis une quinzaine d'années, il semble assez évident que le milieu agricole, en général, et les producteurs de porcs, en particulier, ont pu exercer une influence marquante sur les gouvernements pour, en quelque sorte, imposer leur point de vue. Toutefois, cela s'est fait au prix d'une rupture et d'un isolement. Or, le poids du nombre et de la démocratie joue contre les producteurs de porcs. Plus le débat s'intensifie, plus le milieu agricole, même le milieu rural, risquent d'être touchés par cette lutte. De leur côté, les opposants radicaux à la transformation rapide du milieu agricole risquent aussi, en retour, de faire éclater le système de relations entre les acteurs du monde agricole québécois, qui consiste en un système unique assez différent de ceux mis en place dans le reste de l'Amérique

du Nord et en Europe. Il est donc important de trouver les voies de la concertation entre les acteurs de l'industrie et les autres citoyens.

Le mot concertation est souvent confondu avec les mots consultation et participation. Ainsi, *Le Petit Robert* (2002) propose la définition suivante : « politique de consultation des intéressés avant toute décision ». Certes, la concertation est une forme de participation. En général, elle signifie plus que de la consultation de la part de l'autorité responsable et tend à désigner un processus interactif à travers lequel divers partenaires conviennent des façons de réaliser une chose. Dans la concertation, il y a la reconnaissance du statut légitime de chacun des partenaires. Dans certains cas, la concertation exige l'unanimité des acteurs ou, simplement, un consensus minimal (c'est-à-dire ici le tolérable plutôt que l'optimal). Dans d'autres cas, elle constitue simplement une étape obligatoire où chaque acteur a la chance de faire valoir son point de vue. Jusqu'à maintenant, dans le présent dossier, la concertation a connu un succès mitigé comme le montre le rapport Brière daté du 25 octobre 2000 (LEGAL58).

Au cours de l'audience publique, divers appels ont été lancés préconisant un changement de ton et d'attitude, tant de la part des producteurs de porcs que de celle des autorités municipales et d'associations et groupes de citoyens. Ces changements doivent s'effectuer sur trois plans : provincial, régional et local.

À l'échelle provinciale, l'État doit d'abord s'assurer d'une bonne coordination de ses différents ministères ou institutions, notamment le MAPAQ, le ministère de l'Environnement, le MSSS, le ministère des Affaires municipales, La Financière agricole du Québec, la CPTAQ, le MRN et la Société de la faune et des parcs du Québec (FAPAQ), et ce, autant sur le plan central que sur le plan local. Toutefois, la partie est loin d'être gagnée et le gouvernement doit signifier à ses gestionnaires des attentes claires à ce sujet. L'état de la concertation interministérielle pourra être vérifié à l'occasion de la tenue du Forum bisannuel recommandé précédemment.

À l'échelle régionale, c'est d'abord sur le plan des MRC que se trouve l'enjeu. Dans certaines MRC, de très belles expériences démontrent que la concertation est possible entre les élus municipaux, la population et le milieu agricole. Toutefois, les *Orientations révisées de 2001* peuvent être, sur ce point, trop contraignantes. Selon les régions, les capacités agricoles du territoire sont très variables. Les milieux sociaux et politiques le sont aussi. Il serait donc opportun d'assouplir certaines règles et de permettre aux régions, voire aux MRC, une modulation dans la mise en œuvre de leur projet agricole. Comme le remarque l'AQINAC :

> Dans un contexte de cohabitation, une bonne coordination des organismes de développement régional combinée à une planification rigoureuse du territoire et

> du développement agricole dans la MRC tenant compte des potentiels de développement ainsi que des limites économiques, environnementales et sociales aurait sans aucun doute un impact positif sur la cohabitation.
> (MEMO259, p. 33)

Aux yeux de la Commission, la clé du succès est entre les mains des MRC. C'est là que l'essentiel de la concertation peut avoir lieu, à la condition toutefois que le gouvernement accorde plus de flexibilité à l'intérieur de directives claires et équitables. C'est également par la MRC que l'intégration au bassin versant peut s'harmoniser. Il importe de souligner que le MSSS recommande la mise sur pied de comités de vigilance à l'échelle des MRC pour suivre l'évolution du dossier relatif à la production porcine (MEMO299, p. 41).

Par ailleurs, c'est à l'échelle locale que la cohabitation est d'abord vécue entre les acteurs eux-mêmes. Là où le tissu social n'est pas trop désintégré, les élus locaux peuvent jouer un rôle de facilitateurs. La Commission espère que la diffusion du présent rapport donnera lieu à des expériences de dialogue innovatrices. Une information plus transparente et la possibilité d'entreprendre une analyse élargie des projets dans des démarches ouvertes au public pourront aussi contribuer à l'amélioration de la concertation.

Comme la concertation demeure une entreprise assez délicate, il faudra donc innover très rapidement pour qu'il n'y ait pas une trop longue période d'indétermination entre la publication du présent rapport et des expériences concrètes de concertation sur le terrain. Et ce, surtout si le *statu quo* actuel, imposé par le temps d'arrêt pour toute nouvelle exploitation porcine dans les ZAL et hors ZAL, devait prendre fin aux dates prévues.

Le régime suggéré par la présente Commission pour l'inscription de la production porcine dans le développement durable demande un fort esprit d'innovation à l'échelle sociale. C'est pourquoi la Commission n'a pas jugé bon de définir un processus précis de concertation afin de laisser place à l'innovation et à la diversification des formes de concertation convenant aux situations locales.

- **Avis 23 :** *La Commission est d'avis que la concertation entre les acteurs touchés par la production porcine est actuellement possible et que le gouvernement doit la favoriser à l'échelle provinciale, à l'échelle régionale et à l'échelle locale.*

3.3.5 Prendre en considération le bien-être animal

Les changements techniques intervenus dans l'élevage ont transformé nos représentations à l'égard des animaux. L'élevage traditionnel correspond à un monde

familier où les rapports avec les animaux sont étroits. L'animal peut exprimer les besoins sociaux ou comportementaux propres à son espèce. L'élevage moderne insiste principalement sur la production et accentue la distance entre les humains et les animaux. Par exemple, la truie qui allaite ses petits est maintenant enfermée dans une cage exiguë et ses petits lui sont retirés de façon précoce. Les porcelets sont soumis à des mutilations douloureuses souvent faites à froid : castration (qui n'est pas une nouvelle pratique), coupe des dents et de la queue, mutilation des oreilles.

Depuis de nombreuses années, il existe des controverses à propos de la cruauté à l'égard des animaux et au sujet des obligations auxquelles les êtres humains doivent se conformer, sur le plan de l'éthique, pour le bien-être des animaux qu'ils élèvent. Doué de sensibilité, l'animal peut souffrir et une éthique qui tient à faire preuve de compassion ne peut rester indifférente au sort réservé aux animaux. C'est ainsi que s'est élaboré un code d'éthique à l'égard du bien-être animal dont les règles se résument en cinq exigences fondamentales qui, d'ailleurs, sont nommées des libertés :

> être libre de la soif, de la faim et de la malnutrition ;
> être libre de l'inconfort ;
> être libre de toute douleur, blessure et maladie ;
> être libre de la peur et de toute autre souffrance mentale ;
> être libre d'exprimer les comportements normaux de son espèce.
> (PROD38, p. 45 et 46)

Pour de nombreux participants à l'audience publique[49], ces règles et leur mise en œuvre sont insuffisantes ou appliquées de façon inadéquate. Selon eux, animaux et humains font partie d'une même communauté de vie et, en tant qu'êtres humains, nous avons la responsabilité de nous conduire de façon responsable à l'égard des animaux :

> […] vivent là des êtres malheureux parce que nous les traitons comme des objets utilitaires plutôt que comme de respectables partenaires dans la poursuite commune du bien-être. Ni pour eux ni pour nous, la quête du bien-être ne peut aller sans souffrance, sans douleur ou sans déplaisir, mais elle n'a pas à s'accompagner de cruautés inutiles.
> (MEMO209, p. 3).

L'auteur de ce mémoire, M. Robert Daoust, recommande que soit imposé à l'industrie porcine un « cahier de charges comportant des normes de bien-être précises et obligatoires » et qu'elle soit assujettie à une accréditation dont le modèle serait du

49. Pour plus de détails à ce sujet, voir le Volume 2, section 1.2.

type *Free Farmed* (MEMO209, p. 9). Un autre mémoire, celui du Comité d'actions pour les animaux, Co-Actions/A.H.I.M.S.A., dénonce que le porc soit traité comme « une machine à viande, de surcroît méprisée de son vivant » (MEMO335, p. 9) et opte, à la fois pour des raisons sociales et pour des raisons liées à l'éthique animale, pour un végétarisme optionnel. « Aujourd'hui, de plus en plus d'adolescents, préoccupés par la souffrance des animaux, s'orientent vers le végétarisme » (MEMO335, p. 19).

Les considérations liées à l'éthique animale sont un phénomène de société important. Elles traduisent un malaise profond de notre culture face à l'évolution de notre société et à sa rupture de plus en plus complète avec la nature. L'écart croissant à l'égard de l'environnement, de la nature et de l'animal est perçu comme une dénaturation de l'être humain, comme une perte de sens. D'où, en contrepartie, la volonté d'imposer au système de production des normes de conduite de plus en plus exigeantes. Ces tendances se font sentir vivement chez certains groupes de consommateurs qui demandent des garanties de prise en considération du bien-être animal dans l'élevage. Éventuellement, ces exigences du marché pourraient forcer le milieu de la production à des changements très rapides si elles se précisent.

En Europe, les nouvelles normes de la communauté européenne sur l'espace disponible, sur la contention des truies qui allaitent et sur le temps d'allaitement imposent aux producteurs un réaménagement des bâtiments et de la gestion. Pour l'instant, les producteurs du Québec ne se sentent pas touchés par ces exigences et ils se trouveraient dépourvus s'ils devaient se soumettre aux règles d'éthique du bien-être animal telles qu'elles sont pratiquées en Europe. Or, cette supposition est loin d'être farfelue.

Compte tenu de l'importance des considérations sur l'éthique du bien-être animal un peu partout dans le monde, il est surprenant que le Québec n'ait aucun répondant officiel sur cette question. Un participant à l'audience publique a demandé « que le gouvernement du Québec établisse un organisme, aussi petit soit-il, pour proposer et mettre en œuvre des politiques concernant le bien-être des animaux de ferme » (MEMO209.1, p. 1). Aux yeux de la Commission, une telle suggestion apparaît comme le minimum raisonnable qui peut être fait maintenant.

- **Recommandation 16 :** *La Commission recommande la désignation, au sein de l'appareil gouvernemental, d'un responsable du bien-être des animaux de ferme, afin de faire progresser la réflexion et l'action dans ce domaine.*

3.4 La prise en considération de la santé, une condition *sine qua non* de l'acceptabilité sur le plan social

Certes, la santé a été l'un des thèmes importants de l'audience publique, constamment présentée comme un enjeu de première importance dans la prise de décision. Dans la section 4.2.2 du Volume 1, la Commission décrit les principaux risques recensés qui sont associés à la santé des travailleurs et à la santé publique. Dans le Volume 2, la Commission rappelle les prises de position de certains participants à l'audience publique sur ce thème. Le présent chapitre contient l'analyse de la Commission sur cette question et les recommandations qui s'ensuivent.

3.4.1 Les observations préliminaires

3.4.1.1 L'omniprésence de l'incertitude

D'entrée de jeu, il importe de reconnaître la marge considérable d'incertitude en ce qui concerne les effets sur la santé, soit parce que les effets directs sur la santé sont insuffisamment connus, soit parce que le caractère diffus de la pollution rend difficile la détermination de la responsabilité propre à chacun des acteurs.

Les risques pour la santé liés à l'eau ont principalement rapport à l'eau potable, qu'elle soit souterraine ou de surface. D'une part, existent des infections liées à des contaminants microbiologiques. D'autre part, surgissent des maladies consécutives à la présence de substances chimiques dans l'eau, notamment, des sous-produits de la désinfection de l'eau et des nitrates. Existent aussi des maladies causées par une activité récréative qui demande un contact avec l'eau, par exemple, dans le cas de la présence de cyanobactéries (SANTE3, p. 39).

En ce qui concerne la pollution de l'air, certains des effets sont connus pour les travailleurs en milieu fermé ou quasi fermé. À cause du petit nombre d'études de caractérisation et de l'absence quasi complète d'études épidémiologiques, ils sont plus difficiles à cerner pour les populations qui peuvent y être exposées.

Or, pour beaucoup de participants, l'incertitude est difficilement tolérable. Elle donne lieu à deux positions diamétralement opposées.

La première consiste à nier le risque. L'intervention d'un producteur lors d'une séance thématique résume bien cette première position : « […] d'après ce que j'ai vu comme présentation ce soir, on n'a pas réussi à prouver hors de tout doute qu'il y avait des

liens directs avec la santé au niveau de la production porcine » (M. Denis Bilodeau, TRAN10, p. 79).

La même attitude se retrouve chez le président de l'UPA, M. Laurent Pellerin, dans l'explication donnée pour faire suite au fait que le mémoire de l'UPA n'aborde pas la question de la santé.

> J'ai assisté à une des audiences qui parlait de santé et les conclusions que j'ai vues, ce soir-là, par les experts, m'ont laissé sous-entendre qu'il n'y avait aucun document, aucune analyse, aucune étude qui démontraient un lien de cause à effet entre aucune des pratiques agricoles, l'ensemble des pratiques agricoles et la santé.
> (TRAN114, p. 53 et 54)

Le mécanisme logique est simple : l'incertitude ou l'insuffisance de démonstration amènent à nier le risque. Une démonstration hors de tout doute est demandée.

La seconde attitude consiste à prendre appui sur l'incertitude pour affirmer le lien de causalité « s'ils ont des craintes, c'est parce qu'il y a réellement un lien de cause à effet » (Coalition citoyenne santé et environnement, MEMO344, p. 48). Déçue des nuances qu'apporte le représentant du MSSS, la porte-parole de la Coalition citoyenne santé et environnement, M^{me} Catherine Goretta, extrapole depuis les risques constatés à l'intérieur des bâtiments jusqu'aux risques à l'extérieur : « Répondez-moi franchement : si c'est grave à l'intérieur d'une unité et d'un système d'entreposage, est-ce que, pour les habitants qui habitent autour, il n'y a aucun danger, aucun ? » (TRAN10, p. 52).

Très souvent, l'argument de l'incertitude est alors associé à une demande de prolongation indéterminée du moratoire jusqu'à ce qu'on ait démontré l'innocuité de la production, comme c'est le cas pour la Coalition citoyenne santé et environnement :

> Moratoire total et complet sur le développement de l'industrie porcine et autres élevages du même type (veaux de lait) tant et aussi longtemps que de réelles études d'impact sur la santé et l'environnement ne seront pas effectuées et que l'on prouvera hors de tout doute que l'on peut produire sans polluer.
> (MEMO344, p. 56)

À remarquer que les deux argumentations utilisent l'expression « hors de tout doute ». Il faudrait parler de doute raisonnable, car le doute fait partie d'une situation d'incertitude. À cet égard, il importe de faire deux remarques, une sur les limites propres à la science, l'autre sur le fardeau de la preuve en environnement.

3.4.1.2 Les limites de la démonstration scientifique

En science, il n'est pas possible de faire la démonstration d'une hypothèse négative. D'une manière absolue, il est donc impossible de démontrer qu'une intervention dans un milieu n'a pas d'effet. Lorsqu'un chercheur fait une recherche, il lui faut supposer un effet possible et vérifier ensuite si l'effet recherché est présent. Si l'effet attendu n'est pas trouvé, il peut chercher d'autres effets possibles, ou bien raffiner son instrument de mesure pour vérifier la présence d'un effet à des niveaux plus faibles que précédemment. Ainsi, dans le domaine de la santé, il n'est jamais possible d'affirmer l'innocuité absolue d'un aliment, d'un produit ou d'un procédé industriel. On pourrait chercher sans cesse et ne jamais trouver. Ainsi, chaque échec relancerait de nouvelles hypothèses de recherche. C'est pourquoi il faut parler de doute raisonnable. La démonstration de l'absence de certains effets soupçonnés ou, même, de l'absence de traces d'un polluant à une certaine échelle d'observation est faisable. Il restera toujours une marge d'ignorance et d'incertitude. La requête d'un effet zéro est contradictoire.

3.4.1.3 L'option pour la prudence

Par ailleurs, en environnement, le poids du doute raisonnable doit jouer en faveur de la prudence plutôt qu'en faveur de son contraire. Cette attitude est dictée par le risque, inhérent à la démarche scientifique, de faire des erreurs. Or, deux types d'erreur existent. Le premier consiste à prendre pour vraie une chose qui est fausse : c'est ce qui est nommé un faux positif (*false positive*). Le second type d'erreur consiste à prendre pour fausse une chose qui est vraie : c'est ce qui est nommé un faux négatif (*false negative*).

Dans un système judiciaire comme celui qui a cours au Québec, un individu est jugé innocent tant qu'il n'est pas reconnu coupable hors de tout doute raisonnable. C'est que la société préfère qu'un coupable demeure en liberté plutôt que de voir un innocent condamné. Condamner un innocent (un faux positif) est pire que d'innocenter un coupable (un faux négatif).

En environnement, la démarche est à l'inverse. L'introduction de substances nouvelles a rendu notre société méfiante à l'égard de nouveautés dont les impacts sont inconnus ou mal appréciés. Au sein de la société québécoise, plusieurs préfèrent donc se passer du bénéfice de certaines innovations par crainte de se tromper en considérant comme innocents des produits en réalité dangereux. C'est pourquoi l'adoption de certains nouveaux produits, surtout les médicaments, est soumise à des protocoles de recherche de plus en plus complexes pour établir l'innocuité (dans les limites déterminées ci-dessus) d'un produit. Actuellement, le débat fait rage sur les OGM, sur les farines carnées, sur les antibiotiques ou sur les risques associés au

voisinage de grandes porcheries. Le risque est inhérent à la vie humaine et à la transformation des modes de vie et des modes de production. Certaines personnes sont portées à prendre des risques. D'autres sont plus méfiantes. La société, elle, préfère procéder à l'évaluation et à l'examen des impacts avant de réaliser les projets et elle opte pour la prudence, même si cette attitude peut retarder certains progrès et priver la société de bénéfices attendus.

3.4.1.4 L'imprécision des données

Dans une étude d'impact en bonne et due forme, les risques pour la santé sont, en général, déterminés et mesurés ou, tout au moins, estimés. Dans le présent dossier, à propos des risques pour la santé, nous sommes souvent en présence de risques potentiels recensés dans la documentation scientifique mais dont l'occurrence sur le terrain est inconnue, soit parce qu'il n'y a personne souffrant de cette maladie, soit parce que le système de détection et de compilation n'est pas suffisant. Dans le premier cas, on peut évoquer la méthémoglobinémie du nourrisson (symptôme du bébé bleu) dont aucun cas récent n'a été rapporté au Canada (SANTE2, p. 16) ni même, semble-t-il, aux États-Unis. Dans le second cas, souligne la représentante de la Direction de la santé publique de Lanaudière, il s'agirait de nombreuses maladies à déclarations obligatoires (dites MADO) non rapportées par les médecins, comme des gastroentérites que les gens tolèrent sans se reporter au système de santé ni chercher la cause de leur maladie (M^{me} Suzanne H.-Fortin, TRAN10, p. 16 et 17).

Selon la Commission, cette imprécision constante des données, sur ce qui est fréquent, rare, très rare, sur ce qui est grave ou bénin, a créé une certaine confusion lors de l'audience publique et elle contribue aux attitudes globales rapportées précédemment : tout nier, tout affirmer.

3.4.2 Les principes de référence

Dans ses interventions en santé, le MSSS s'appuie, en général, sur trois principes : le principe de prévention, le principe de précaution, le principe d'équité (SANTE2, p. x et xi). La question des principes est très discutée dans les secteurs de l'environnement et de la santé. Elle l'est surtout en bioéthique et, de manière plus générale, en éthique. Par ailleurs, les mots appartenant à toute la société, chacun peut les utiliser à sa façon et en modifier le sens, avec les risques de confusion qui s'ensuivent. Cette confusion, surtout dans le cas du principe de précaution, semble dommageable dans le présent dossier. Les principes dont il est question ici ne sont pas des vertus morales ou des valeurs, mais des règles d'action qui permettent de décider. Voici le sens généralement reconnu de ces principes.

3.4.2.1 Le principe de prévention

Le milieu de la santé définit le principe de prévention comme « l'importance de travailler en amont et de remonter à la source des problèmes » (SANTE2, p. x). La prévention, c'est tenter d'empêcher quelque chose de se produire, ce qui présuppose une connaissance des effets des actions posées. En environnement, le principe de prévention est le principe courant d'action, particulièrement quand on établit un règlement ou une norme.

3.4.2.2 Le principe de précaution

> Le principe de précaution est un principe d'action publique qui autorise les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires pour faire face à des risques éventuels alors même que l'on ne dispose pas encore des connaissances scientifiques nécessaires pour établir l'existence de ces risques.
> (LARRÈRE, 2001, p. 1259)

La formulation usuelle est celle de la Déclaration de Rio, issue de la conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement tenue en 1992.

> Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement.
> (CNUED, 1993, p. 4)

La Déclaration de Rio définit donc la précaution comme une forme de prévention (prévenir la dégradation de l'environnement). Ce qui distingue toutefois les deux principes l'un de l'autre, c'est le degré de connaissance. La prévention s'applique là où la science est établie. La précaution est un principe d'action dans l'incertitude. Ce n'est pas d'abord un principe d'abstention même si elle peut y mener.

> Même si, dans certains cas, il peut conduire au moratoire, le principe de précaution est tout le contraire d'une règle d'inaction ou d'abstention systématique. L'incertitude requiert, à l'inverse, que soient mobilisées des connaissances et des compétences variées, et que les décisions et leur suivi soient inscrits dans des cadres rigoureux. L'exercice de la précaution doit se traduire par le respect d'un jeu de procédures. Au dicton « Dans le doute, abstiens-toi », le principe de précaution substitue l'impératif : « Dans le doute, mets tout en œuvre pour agir au mieux »[50].

50. Kourilsky et Viney. Le principe de précaution. Rapport au premier ministre. [www.francetelecom.com/en/group/phone/prevention/specific/att00004086/kourilsky.pdf].

Trois éléments sont à retenir dans la définition de Rio : un risque important voire irréversible ; une forte plausibilité malgré l'absence de certitude absolue ; des mesures efficaces. À l'origine, le risque visé était celui des changements climatiques ; toutefois, le champ d'application du principe tend à s'élargir (sida, vache folle, notamment) (Godard, 2001).

3.4.2.3 Le principe d'équité

Le principe d'équité[51] est défini ainsi par le MSSS.

> Le principe d'équité indique que les décisions en matière de risques pour la santé doivent être prises équitablement en assurant à chacun des chances égales de faire valoir son point de vue et en garantissant la juste répartition des bénéfices et des inconvénients au sein des communautés, de façon à satisfaire les besoins des générations actuelles et futures.
> (SANTE2, p. x et xi)

Deux dimensions doivent être signalées : l'équité procédurale, c'est-à-dire la chance égale donnée à chacun de faire valoir son point de vue, et l'équité substantive, c'est-à-dire la juste répartition des bénéfices et des inconvénients. La Commission a abordé les questions relatives à l'équité dans les sections précédentes et dans son analyse du développement durable au chapitre 2. Dans le texte de la présente section, la Commission analysera certains risques pour la santé qui ont été évoqués lors de l'audience publique et elle proposera les mesures qui lui semblent raisonnables dans la mise en œuvre de la prévention, de la précaution et de l'équité.

3.4.3 L'analyse de quelques risques particuliers

Dans la caractérisation des risques pour la santé, plusieurs catégories de risques ont été repérées :

– les risques liés à la pollution de l'eau souterraine et de surface, surtout pour l'eau potable, mais aussi pour les usages récréatifs ;

– les risques liés à la qualité de l'air pour les personnes habitant dans le voisinage ;

– les risques liés à la pollution du sol ;

– les risques pour les travailleurs directement exposés ;

51. Aussi nommé principe de justice.

– les risques liés aux pratiques d'élevage soupçonnées de porter atteinte à la santé publique ;

– les risques liés à l'innocuité de la viande.

3.4.3.1 Les risques liés à l'eau

La contamination de l'eau souterraine et de surface sera traitée ultérieurement. La présente section porte plutôt sur les risques que présente la contamination de l'eau pour la santé publique, à la suite de son utilisation comme source d'approvisionnement en eau potable ou en tant que milieu permettant la pratique d'activités aquatiques ou nautiques. Pour plus de détails, il serait utile de se reporter dans la section 4.2.2 du Volume 1.

Les principaux problèmes liés à la qualité de l'eau, qui peuvent être occasionnés par la production porcine, ont trait à la présence dans l'eau de contaminants chimiques ou de microorganismes infectieux, notamment :

– les nitrates présents dans l'eau potable qui auraient des effets cancérigènes et des impacts sur la reproduction, et qui occasionneraient la méthémoglobinémie ;

– les sous-produits de la désinfection de l'eau potable, tels les trihalométhanes, qui auraient des effets cancérigènes et des impacts sur la reproduction ;

– les microorganismes, telles des bactéries pathogènes qui sont reconnues pour causer des gastro-entérites et qui, parfois, peuvent même causer la mort ;

– les cyanobactéries présentes dans des plans d'eau où sont pratiquées des activités aquatiques. Ces organismes peuvent produire des toxines susceptibles d'avoir, entre autres, des effets sur le système nerveux et le foie ou causer des réactions allergiques ou des irritations.

Pour la santé publique, la contamination de l'eau peut entraîner des problèmes significatifs. En milieu rural, l'eau souterraine provenant de réseaux de distribution sans chloration ou de puits individuels est surtout à risque. Selon le MSSS, même s'il est difficile d'établir précisément la provenance de la contamination, des puits d'alimentation en zone d'élevage intensif ont montré des dépassements de la teneur limite selon les normes de qualité de l'eau potable pour certains microorganismes. C'est particulièrement le cas en Montérégie (SANTE2, p. 4).

Un exemple de contamination par une bactérie pathogène mentionné dans les mémoires est la crise survenue à Walkerton, une petite ville du sud de l'Ontario. La crainte qu'un tel incident puisse se produire au Québec a été maintes fois soulevée.

La contamination de l'aqueduc de Walkerton est attribuable à la bactérie *E. coli 0157 : H7*, habituellement liée à l'élevage bovin et non à l'élevage porcin, selon un professeur agrégé de la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal (M. Sylvain Quessy, TRAN10, p. 22 à 26). Récemment, une étude menée par un professeur de l'université de Guelph, en Ontario, confirmait la présence de *E. coli 0157 : H7* dans des déjections de porcs[52]. Une étude américaine a aussi repéré ce pathogène dans des fèces porcines (SANTE60). Certaines souches résisteraient aux antibiotiques (MEMO326).

La Commission estime qu'en ce domaine la vigilance doit rester très vive. Le groupe de recherche en épidémiologie des zoonoses et santé publique (GREZOSP) reste très prudent dans son estimation :

> Bien que ce microbe spécifique soit peu présent chez le porc, d'autres espèces microbiennes présentes chez celui-ci pourraient avoir des conséquences néfastes du même genre. Il y a potentiellement entre 8 et 19 agents microbiens présents en production porcine ayant un impact sur la santé publique.
> (MEMO316, p. 4)

Pour l'instant, les résultats relatifs à la santé, provenant de la récente étude intitulée *Qualité de l'eau dans sept bassins versants en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé* (BIO155), ne sont pas disponibles. Cette étude traitera des impacts occasionnés par la présence de nitrates et de certains microorganismes dans l'eau potable, sur la santé des personnes qui consomment cette eau.

L'information disponible actuellement ne permet pas de distinguer correctement les sources de contamination ni de préciser les risques pour la santé publique liés à l'eau relativement à l'élevage porcin. Selon le MSSS et le réseau de santé publique, il n'est pas possible de lier les maladies d'origine hydrique à la contamination provenant des élevages (MEMO299, p. 11).

- **Avis 24 :** *La Commission est d'avis qu'il faut accentuer les efforts qui visent à faire des études et de la recherche sur la détermination des sources de contamination de l'eau et sur l'évaluation des risques auxquels est exposée la population.*

52. Communiqué transmis par Agriculture et Agroalimentaire Canada. [http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/archives/of030318.pdf], p. 12 et 13.

3.4.3.2 Les risques liés à la qualité de l'air pour les personnes habitant dans le voisinage

Les risques liés à la qualité de l'air pour les personnes habitant dans le voisinage des porcheries ou des lieux d'épandage font l'objet d'une immense controverse.

Par exemple, les odeurs sont définies par la *LQE* comme des contaminants. Or, l'émission de contaminants est interdite dans la mesure prévue à l'article 20 de la *LQE*. Toutefois, les odeurs associées à la production animale sont définies comme des nuisances ou des inconvénients et, dès lors, elles échappent à l'interdiction prévue par la *LQE*. D'ailleurs, la *LPTAA* accorde une immunité aux producteurs agricoles contre les poursuites de tiers pour cause d'odeurs, de bruit ou de poussières.

Pourtant, comme l'ont signalé quelques participants, dans la nature, l'odeur est un révélateur et un signal d'alerte. Ainsi que le mentionnent M^{me} Carmen Labelle et M. Robert Patenaude : « Or ce nez est lié à la plus ancienne partie du cerveau, impliquée dans les mécanismes de survie » (MEMO154, p. 20). Dans cette perspective, l'odeur est plus qu'une expérience d'agrément ou de désagrément. Elle signale autre chose.

L'existence confirmée de risques inhérents au lieu de travail, à l'intérieur de la porcherie, sert de point de départ à l'argumentation sur la présence de risques dans le milieu avoisinant.

Si la qualité de l'air est à risque à l'intérieur des bâtiments pour des travailleurs adultes, en santé, volontaires, qu'en est-il pour les résidants du voisinage, exposés à plein temps, à des concentrations toutefois beaucoup plus faibles, dont l'âge, la condition et la santé varient ? Y a-t-il un risque pour eux ? Qu'advient-il des substances présentes (près de 200) dans l'air des bâtiments ou dans les lisiers épandus et dont certaines sont connues comme des polluants dangereux (comme le H_2S, le CH_4, le NH_3, notamment) ? Or, des études menées auprès des populations exposées aux odeurs, recensées en 1997 dans une analyse réalisée à la demande du Comité de santé environnementale du Québec, tendent à démontrer, dans ces populations, une situation de grand stress et des symptômes de maladies : maux de tête, asthme, perte de sommeil, notamment (SANTE21).

De ce malaise, trois interprétations sont possibles.

La première interprétation est celle de la négation du problème. Par exemple, le milieu des producteurs agricoles tend à nier l'existence du risque pour le travailleur et, par conséquent, à nier la plausibilité de ce risque pour la population. Il considère donc ces malaises davantage comme des caprices, des illusions, des exagérations, ou

encore comme une stratégie pour refuser des inconvénients normaux liés à la cohabitation en milieu agricole. Il pourrait encore s'agir de réactions de gens peu informés à propos de la réalité du milieu rural, ces gens étant nommés citadins immigrés par certains, ou d'un réflexe irresponsable du type « pas dans ma cour ». Il faut convenir que le régime juridique actuel, qui ramène les poussières, les odeurs et les bruits au niveau d'inconvénients, incite à penser qu'il n'y a pas de risque.

La deuxième interprétation est d'ordre psychosocial. Elle prend appui sur les études relatives à la perception du risque. « Les impacts psychosociaux représentent une conséquence des impacts sociaux et peuvent être définis comme des manifestations d'ordre psychologique, social et comportemental issues d'un état de détresse, de dysfonction et d'incapacité » (SANTE3, p. 88). Sur le plan de l'analyse formelle telle qu'elle est pratiquée aux États-Unis[53], les études de perception et d'acceptabilité du risque distinguent très nettement les risques volontaires des risques involontaires, les références et les valeurs personnelles, les caractéristiques des effets entrevus, la capacité pour la société de faire face à un état de crise, notamment. Ainsi, sur le plan théorique, entre un risque volontairement accepté et assumé comme un défi par un groupe (celui qu'assument audacieusement les producteurs de porc) et un risque moindre, et qui peut même paraître dérisoire, subi par un autre groupe, contre sa volonté, il y a une différence énorme. Le premier groupe se définit comme audacieux, le second comme une victime. Le premier décide, le second subit. Le premier profite des avantages économiques. Le second ressent surtout les inconvénients. Ce dernier insiste sur les enfants et les personnes à risque, sur le potentiel de catastrophe et sur le long terme. C'est dans ce cadre d'analyse formelle que M^{me} Suzanne H. Fortin, médecin-conseil en environnement, a adressé un avis à la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, en avril 1997. Dans cet avis, elle analyse, une par une, les caractéristiques usuelles de la perception du risque (SANTE19, p. 5 et 6). Ainsi, la situation psychosociale des personnes qui subissent les inconvénients, sans participer à la prise de décision, apparaît de plus en plus comme un des facteurs déterminants de la santé. L'un des principes qui a guidé le MSSS est le suivant : « La gestion des risques pour la santé publique doit favoriser le renforcement de la capacité des individus et des collectivités à prendre des décisions éclairées et à agir quant aux risques qui les concernent » (MEMO299, p. 6).

Au fond, dans cette perspective, il y a une différence fondamentale entre le « preneur » de risque et la « victime » du risque. La solution passe principalement par un autre partage du pouvoir (*Empowerment*).

53. Voir Fischoff et autres, 1981 et Mayo et Hollander, 1991. Voir également à ce sujet : Beauchamp, 1996.

En passant du cadre de l'analyse formelle de la perception du risque à l'analyse réelle sur le terrain, les cas de figures sont plus complexes. Ainsi, il y a le stress ressenti par des populations exposées aux odeurs. Il y a aussi le stress ressenti par les producteurs et leur famille à la suite d'une contestation sociale virulente, contestation parfois orchestrée par des gens extérieurs à la communauté et non exposés au risque dénoncé. La question de l'antériorité de résidence dans le territoire a également été souvent évoquée. Qu'arrive-t-il quand un producteur déjà en place, dont l'entreprise doit grandir pour faire face aux exigences actuelles de la production, voit l'expansion de son entreprise contrainte par des voisins venus s'installer récemment sur le territoire. Qui alors est la victime de qui ? Comment ici le principe d'équité peut-il être mis en œuvre ?

Les études psychosociales sur la perception du risque ont mis en évidence qu'il est impossible de mettre sur le même pied les preneurs de risque et ceux à qui un risque, même bien moindre, est imposé. Dans l'analyse d'un conflit social, il ne faut donc pas argumenter seulement à partir de la gravité du risque subi. Il faut principalement tenir compte de la façon dont les uns et les autres sont traités en tant que citoyens et membres de la collectivité. C'est finalement la manière dont les décisions sont prises qui est mise en cause ici.

La troisième interprétation est celle de la mesure scientifique du risque. Si cela est dangereux dans la porcherie et dans la structure d'entreposage des déjections, ce l'est vraisemblablement aussi pour les populations avoisinantes. D'une part, les populations peuvent entrer en contact avec les déjections si, par exemple, elles sont transportées de façon négligente (M. Claude Grégoire, TRAN11, p. 37). D'autre part, il est possible que les communautés avoisinantes soient exposées à des substances dangereuses, venant des porcheries ou des épandages, et transportées par l'air. Il s'agirait alors de mesurer, dans les communautés, les concentrations auxquelles sont exposées les populations avoisinantes. De telles études n'existent pas au Québec. Même si la dangerosité de certains produits est connue (par exemple, celle du NH_3 et du H_2S), il faut pouvoir mesurer la quantité de ces produits dans l'air.

Un peu partout, des bilans d'études scientifiques commencent à émerger. Ils font le survol de recherches très pointues qui tentent de mesurer, pour les populations exposées, le risque éventuel pour la santé. Un bel exemple de ce type de travail est le *Iowa Concentrated Animal Feeding Operations Air Quality Study* (BIO130). Lors de l'audience publique, la Commission a demandé au MSSS de procéder à un survol de la documentation. Dans sa réponse (SANTE51), le MSSS rapporte quatre études américaines, une étude québécoise, quatre revues de documentation sur la contamination atmosphérique, et des rapports de divers groupes d'experts, dont un du Minnesota (SANTE50) et celui de l'Iowa mentionné ci-dessus (BIO130). Le MSSS

rapporte la conclusion essentielle de ce dernier rapport : « Compte tenu des incertitudes concernant les risques pour la santé, le groupe d'experts recommande la réalisation d'études sur cette question mais, d'emblée, considère nécessaire l'application de mesures de protection de la santé publique » (SANTE51, p. 7).

Dans le mémoire du Comité écologique d'urgence rurale de Bécancour, M. Claude Grégoire a repris l'analyse du rapport de l'Iowa et recommande de « stopper toute croissance du cheptel porcin, [d'] accepter la possibilité d'une régression de la production du porc au Québec, [de] prolonger le moratoire indéfiniment » (MEMO219, p. 16).

Partout, en Europe, au Canada, aux États-Unis, l'inquiétude augmente. La question de la qualité de l'air s'impose de plus en plus comme une question de santé publique au sens fort du terme. Toutefois, il n'y a pas suffisamment de données validées scientifiquement pour établir des normes rigoureuses ou poser des interdictions générales. La précaution dicte ici des attitudes prospectives.

Au fond, il n'est pas possible d'affirmer que l'exposition des populations à la pollution de l'air provenant des lieux de production porcine est sans risque pour la santé humaine. En plus de l'effet psychosocial, il peut y avoir un véritable risque d'origine chimique pour la santé, d'autant plus que des substances repérées sont déjà connues comme étant dangereuses.

Il n'y a pas nécessairement corrélation entre l'odeur et le risque. Un gaz peut être inodore mais dangereux, odorant mais inoffensif. Toutefois, comme près de 200 composés chimiques dénombrés sont ici en cause et puisque certains sont reconnus comme dangereux pour la santé humaine, le risque pour la santé, à court ou à long terme, des populations exposées est plausible si les concentrations atteignent un certain seuil.

Or, il n'y a pas de seuil établi et la question des mesures d'exposition présente encore des lacunes. Le GREZOSP propose l'emploi d'indicateurs synthétiques et de modèles mathématiques d'entreprises (MEMO316, p. 7 et 8). La Commission a adressé au MSSS une question sur la faisabilité d'une étude épidémiologique sur la santé en lien avec les installations de production porcine. La réponse du ministère confirme l'opportunité et la faisabilité d'une telle étude, mais en montre aussi la difficulté et la complexité sur le plan méthodologique. Le MSSS insiste également sur la nécessité de réduire, dès maintenant, les émissions.

> […] nous sommes d'avis que la proportion relativement importante de la population rurale affectée par les odeurs et le fait que les quelques études menées sur ce sujet concluent qu'il y a sans doute des effets non négligeables

> sur la santé justifient la mise en place, d'emblée, des diverses méthodes de réduction des émissions aériennes.
> (QUES11.3, p. 1)

Cette affirmation semble plus ferme que les considérations du même ministère dans son mémoire à la Commission.

> Ces diverses études montrent que les populations voisines de porcheries de grande dimension ont des symptômes et certains problèmes de santé plus fréquents en comparaison avec des groupes témoins. Parmi les symptômes rapportés, plusieurs s'apparentent à ceux observés chez les travailleurs de l'industrie porcine mais de façon moins intense. Même à faible concentration, les contaminants provenant d'installations porcines pourraient jouer un rôle dans le développement de ces problèmes de santé. Cependant, l'absence de mesures de l'exposition aux contaminants chez les groupes étudiés, la présence possible de biais de rappel et le fait qu'elles portent sur des petits groupes d'individus et peu de porcheries constituent des lacunes qui empêchent de conclure de façon définitive à un lien causal. Il est enfin difficile de comparer les études entre elles en raison du peu d'information sur les porcheries. Ces études suggèrent donc un lien entre la présence de ces porcheries et divers symptômes sans que l'on puisse identifier précisément le ou les agents responsables.
> (MEMO299, p. 30)

À partir de cette information, la Commission estime que la question des risques, liés à l'air, pour la santé des populations avoisinant les porcheries est importante et demande des actions immédiates.

La Commission estime qu'elle ne possède pas d'études scientifiquement fondées pour établir de nouvelles normes. Par ailleurs, elle est d'avis que des modifications doivent être apportées, dès maintenant, au processus d'approbation des projets (dimension psychosociale) et que des actions doivent être mises en route pour diminuer les sources d'émission. La Commission estime également que la meilleure information possible doit être transmise à la population sur les risques pour la santé. Enfin, la Commission est d'avis que des études de caractérisation doivent être entreprises, de même qu'une étude de type épidémiologique sur les risques subis par les populations vivant à proximité de sites de production porcine de grande densité. Les frais inhérents à ces études devraient être assumés, au moins en partie, par l'industrie.

- **Avis 25 :** *La Commission est d'avis que, dans l'état actuel des connaissances en santé publique, les données disponibles ne sont pas suffisamment précises et scientifiquement fondées pour interdire la production porcine au Québec, en recommander l'abandon, ou pour proposer des normes de distance séparatrice.*

- **Avis 26 :** *La Commission est d'avis que les risques psychosociaux attribuables au conflit social généré par la production porcine et sa contestation exigent une modification du processus de prise de décision pour permettre, aux personnes touchées par la question, un meilleur accès aux décisions qui déterminent leur cadre de vie.*

- **Avis 27 :** *La Commission est d'avis que les risques potentiels pour la santé publique justifient d'intervenir, dès maintenant, sur la production en vue de diminuer les sources d'émission atmosphérique dans le bâtiment et à l'épandage.*

- **Avis 28 :** *La Commission est d'avis qu'il est essentiel d'assurer aux populations touchées par la question une information rigoureuse et transparente sur l'état des risques pour la santé associés à la production porcine.*

- **Recommandation 17 :** *La Commission recommande de faire des études sur les taux d'exposition des populations aux contaminants atmosphériques dans les milieux à forte concentration de production porcine.*

- **Recommandation 18 :** *La Commission recommande que soit faite une étude épidémiologique sur l'impact de la pollution de l'air provenant d'activités de la production porcine sur la santé des populations exposées.*

3.4.3.3 Les risques liés à la pollution du sol

C'est principalement à travers la gestion des lisiers et des fumiers que la production porcine est susceptible de polluer le sol. Les lisiers et fumiers épandus peuvent être contaminés par divers organismes pathogènes, par des résidus de médicaments, par des métaux lourds (zinc, cuivre, molybdène) ou, simplement, par l'excès d'azote ou de phosphore. Cette pollution est surtout sujette à migrer vers le système aquatique. En certains cas, elle peut aussi être réintroduite dans la chaîne alimentaire par l'intermédiaire de la culture (Solomon, Yaron et Matthews, 2002).

La question de la présence de pathogènes, de métaux lourds et des résidus de médicaments reste préoccupante et pose des défis importants de surveillance et de suivi. Pour l'instant, c'est à travers les analyses de sol, de lisier et de fumier exigées pour la préparation des PAEF, que le suivi ferme par ferme est assuré. Par ailleurs, il est important que les travaux de l'*Observatoire de la qualité des sols du Québec* soit maintenus. Ce programme est actuellement rattaché à l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement inc. (IRDA).

3.4.3.4 Les risques pour les travailleurs directement exposés

Les métiers de l'agriculture sont à risque. Ils se classent même parmi les métiers dont les risques sont les plus élevés. Les risques particuliers de la production porcine se rapportent à la transmission de maladies attribuables au contact des travailleurs avec les animaux (zoonoses), à la contamination de l'air à l'intérieur des bâtiments et à des interventions dans des secteurs névralgiques, notamment la fosse et la préfosse de lisier (intoxication aiguë et risque d'explosion). Ces risques sont connus, étudiés et font l'objet de mises en garde, de mesures de prévention et d'activités de formation nombreuses. Par ailleurs, comme les entreprises d'élevage porcin sont, pour la plupart, des entreprises privées gérées par le propriétaire, les mesures de sécurité au travail n'y font pas l'objet d'un suivi par les organismes de contrôle, comme la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Les producteurs sont des preneurs de risque. L'accoutumance se crée et la connaissance du danger s'émousse. Pourtant, il ne suffit que d'une fois pour qu'un événement fâcheux se produise. Parfois le risque assumé sert d'argument aux producteurs pour démontrer la non-dangerosité de la production porcine pour l'ensemble de la population. Ainsi, une jeune femme, productrice de porcs, agissant dans le cadre de l'intégration coopérative, a répété avec insistance avoir travaillé enceinte tout au long de sa grossesse (M^{me} Nathalie Leblanc, TRAN118, p. 27), alors qu'un employeur, M. Bertrand Ménard, a tenu à dire que son entreprise de production accordait, sans discussion, le retrait préventif à ses travailleuses enceintes (TRAN11, p. 38 et 39).

Selon le D^{r} Yvon Cormier de l'Hôpital Laval de Québec, un travailleur débutant dans une porcherie connaît une période difficile d'adaptation et est susceptible de ressentir des malaises respiratoires et des accès de fièvre. Certains travailleurs ne peuvent persister. Ceux qui le peuvent semblent profiter d'une adaptation de leur organisme. Par contre, les effets à long terme ne sont pas connus, par exemple sur les poumons et le cœur (TRAN11, p. 4 à 10).

Il se peut que la professionnalisation du travail amenant plus de variabilité dans le rythme du travail (vacances, temps partiel, rythmes irréguliers) modifie les processus d'adaptation et favorise l'émergence de symptômes nouveaux.

L'élevage de porcs n'est pas sans risque pour les travailleurs, loin de là. Les mesures de prévention sont bien connues, mais elles ne font pas toujours l'objet d'une attention suffisante de la part des travailleurs autonomes. Avec la professionnalisation du travail, des risques nouveaux peuvent émerger.

La précaution exige ici que des études soient menées et que des mesures de suivi soient mises en place pour garantir la santé des travailleurs. Il faut une collaboration

étroite entre la FPPQ, l'UPA, le MSSS, la CSST et le MAPAQ et les établissements de recherche.

- **Recommandation 19 :** *La Commission recommande la poursuite de la recherche sur les risques subis par les travailleurs dans les porcheries (qualité de l'air, risques d'intoxication aiguë et d'explosion). Elle recommande également que le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec la Fédération des producteurs de porcs du Québec, l'Union des producteurs agricoles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, poursuive les efforts entrepris pour sensibiliser les travailleurs aux risques auxquels ils sont exposés.*

3.4.3.5 Les risques associés aux pratiques d'élevage soupçonnées de porter atteinte à la santé publique

Plusieurs pratiques utilisées dans l'élevage du porc sont perçues comme étant à risque par un certain nombre de participants à l'audience publique. Citons, entre autres, l'alimentation du porc à partir de végétaux modifiés génétiquement, l'alimentation à partir de farines carnées, l'utilisation d'antibiotiques comme facteurs de croissance.

En ce qui concerne le maïs et le soya, le développement des cultures génétiquement modifiées (OGM) fait l'objet d'un débat écologique. Toutefois, des participants à l'audience publique ont exprimé des inquiétudes sur l'alimentation du porc à partir de céréales génétiquement modifiées. Est-ce qu'une telle alimentation est propice à contaminer, d'une certaine manière, la viande de porc et, en conséquence, d'altérer ensuite la santé humaine ? L'opinion de deux experts invités par la Commission, MM. François Pothier et Jean C. Bernier (Département des sciences animales, Université Laval) est la suivante : « Selon les connaissances actuelles, l'utilisation en alimentation porcine des OGM actuellement autorisés au Canada est sécuritaire et ne présente pas de risques directs (pour l'animal) et indirects (pour l'homme) » (PROD54).

Lors de l'audience publique, les deux experts ont expliqué que des études récentes ont été faites, aux États-Unis, sur des porcs (reproduction, croissance et analyse après abattage) soumis à une alimentation avec OGM et sur des porcs alimentés sans OGM. Aucune différence n'a été constatée (TRAN61, p. 57 et 58).

Quant au porc qui serait, lui-même, transgénique (porc OGM), il n'y en a pas sur le marché. Il existe à Guelph, en Ontario, une expérience de porc transgénique produisant sa propre phytase. Cependant, ce porc n'est pas mis en marché. Une autre expérience aura lieu dans la région de la Capitale-Nationale avec un porc

génétiquement modifié, pour la production de médicaments. Ce porc ne sera pas disponible pour la consommation humaine.

La Commission estime que, dans l'état actuel de ses connaissances, il n'y a pas de données permettant de conclure à l'existence d'un risque particulier pour la santé humaine à manger du porc nourri à partir de céréales modifiées génétiquement.

L'utilisation de farines carnées soulève une inquiétude très vive à cause du phénomène connu sous le nom de vache folle. Dans ce cas, la tremblante du mouton serait transmise à la vache par le moyen de farines carnées contenant des résidus de viande de mouton. La vache est alors atteinte par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et cette deuxième maladie provoquerait, chez les êtres humains, une variante de la maladie de Creutzfeld-Jakob (SANTE3, p. 70 à 73).

Lors des échanges sur cette question, les experts ont affirmé que le passage de la tremblante du mouton à l'ESB était, de façon presque exclusive, un phénomène présent chez les ruminants, alors que le porc est un monogastrique (D^r^ Benoit Gingras et D^r^ Sylvain Quessy, TRAN10, p. 115). Une participante à l'audience publique a toutefois fait remarquer que le chat domestique, qui n'est pas un ruminant, peut être atteint par une maladie à prion. Si l'ESB, qui est une maladie à prion, peut passer de la vache à l'humain par la chaîne alimentaire, ne peut-elle pas passer de la vache au porc, espèce biologiquement très proche de l'espèce humaine ? (M^me^ Carmen Labelle et M. Robert Patenaude, MEMO154, p. 15 et 16). À ce type d'interrogation, le D^r^ Sylvain Quessy est très affirmatif : « […] l'encéphalopathie porcine comme telle, ça n'existe pas » (TRAN10, p. 116). Toutefois, une étude menée en Grande-Bretagne semble mettre en doute l'efficacité des barrières inter-espèces (SANTE24). À la suite de la controverse et de l'inquiétude actuelles soulevées par l'apparition d'un cas d'ESB dans un troupeau de vaches de l'Ouest canadien, il y a lieu de s'interroger sur le risque que présente l'utilisation de farines carnées dans l'alimentation du porc et, en conséquence, de se poser des questions sur l'opportunité de maintenir une telle pratique. Dans ce contexte de grande incertitude, la Commission a jugé opportun de demander à un expert, M. Jean-Claude Panisset, un avis complémentaire sur cette question.

Après avoir fait un survol de la documentation scientifique existant à ce sujet, M. Panisset pose le jugement suivant :

> À prime abord, il ne semble pas y avoir d'évidence scientifique faisant la preuve que le porc comme espèce non ruminante qui aurait consommé des protéines animales sous forme de farine de viande et d'os, puisse présenter un risque de transmission de l'ESB à l'être humain.

> On admet toutefois que les données scientifiques disponibles sont peu nombreuses ; on ne peut donc pas exclure une confirmation éventuelle d'hypothèses touchant notamment la présence de porteurs sains de maladie, actuellement non démontrées expérimentalement ou observées dans les conditions d'élevage.
>
> On ne peut pas non plus admettre l'absence de risque potentiel étant donné que l'on ne connaît pas exactement le mode de transmission de l'ESB de l'animal à l'être humain qui serait à l'origine de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (NV-MCJ). D'autre part, la résistance aux agents physiques et chimiques des prions suggère que ces protéines peuvent présenter une résistance environnementale significative comparable à celle des spores bactériennes même si les techniques d'équarrissage actuelles devraient être efficaces et suffisantes pour éliminer les protéines infectieuses (prions) de l'alimentation animale.
>
> Le Canada a déjà modifié la *Loi des Aliments du Bétail* en 1997 en spécifiant que les farines de viande et d'os destinées à l'élevage des bovins peuvent contenir des protéines animales provenant uniquement d'espèces animales comme le porc et le cheval. On peut donc présumer qu'un des objectifs de cette modification était de prévenir la transmission intra-espèce de la maladie.
>
> À notre connaissance, les farines de viande et d'os destinées au porc ne sont pas soumises à de telles restrictions. Les techniques d'équarrissage actuelles sont jugées pour le moment adéquates pour la préparation des suppléments protéiques d'origines diverses.
>
> En juin 2003, un rapport d'experts internationaux invités par le gouvernement du Canada suite à la confirmation d'un cas d'ESB en Alberta a recommandé l'interdiction de matériel à risque spécifié (MRS) pour toutes les espèces animales.
>
> En effet, l'interdiction des MRS est la mesure la plus déterminante et utile pour la protection de la santé publique et la salubrité des aliments. Selon ces experts, une telle interdiction atténuerait les risques associés au pouvoir infectieux des aliments du bétail. La liste des matériels considérés comme des MRS dressée à partir de données scientifiques obtenues chez les bovins sont : le cerveau, la moelle épinière, les ganglions trigéminaux ou ganglions de Gasser, les ganglions de la racine dorsale, l'iléon terminal, les yeux, les amygdales (OMS, 1992 ; ACIA, 2003).
> (AV1, p. 17 et 18)

Dans sa conclusion, M. Panisset affirme :

> Ainsi, à la lumière de ce rapport, il m'apparaît tout indiqué et approprié de recommander l'interdiction de l'utilisation des farines de viande et d'os d'origine animale comme supplément protéique chez le porc, qu'elles soient remplacées par des protéines d'origine végétale. […]
>
> Par ailleurs, considérant les divers éléments de l'analyse du risque relatés dans ce rapport, en particulier le fait que le porc est une espèce résistante à l'ESB, il est peu probable qu'il puisse être un vecteur de transmission de la maladie à l'être humain.
> (AV1, p. 19)

La décision de cesser d'utiliser des farines de viande demanderait une adaptation des producteurs dans l'alimentation des porcs, telles l'utilisation d'autres sources de protéines, probablement plus coûteuses, et une transformation des usines d'équarrissage. C'est donc une décision lourde de conséquence qui demande une période de transition. Déjà pourtant, l'*Ontario Pork*, l'agence de vente de porc de l'Ontario, a décidé d'éliminer les farines carnées à partir du 1er mars 2004. La Commission estime que, compte tenu des risques et dans une perspective de précaution, il serait sage de faire le même choix au Québec.

L'utilisation d'antibiotiques dans l'élevage du porc sert à des fins curative et préventive et comme facteur de croissance. Le recours massif aux antibiotiques en alimentation animale a pour effet d'accélérer l'antibiorésistance, c'est-à-dire la résistance de souches de maladies aux antibiotiques. D'où un risque pour les humains d'être exposés à des maladies plus virulentes et qui résistent plus aux médicaments. L'utilisation d'antibiotiques à titre préventif dans l'alimentation animale a aussi un effet direct sur la croissance. Les deux fonctions risquent donc de se confondre. S'il faut en croire nombre de participants à l'audience publique, le recours aux antibiotiques comme facteurs de croissance est en régression, sauf pour la période de sevrage hâtif. Certains producteurs ont délaissé l'usage préventif et, dans ce cas semble-t-il, les recours en usage curatif doivent être plus imposants, de sorte que le bilan massique total serait à peu près équivalent entre un usage à des fins curatives seulement et un usage à des fins à la fois curatives et préventives. Pour le producteur, l'avantage se situerait donc dans l'usage préventif et curatif puisque le taux d'infestation et de mortalité est moindre. Reste à savoir quel est l'avantage du point de vue de l'antibiorésistance.

Du point de vue de la santé humaine toutefois, les phénomènes d'antibiorésistance sont maintenant assez bien connus, tant pour les effets directs (attribués à la résistance accrue de maladies transmissibles à l'être humain) que pour les effets indirects (SANTE25.1, p. 14 et Volume 1, section 4.2.2).

La Commission estime qu'une attitude prudente doit viser à restreindre, le plus possible, l'utilisation d'antibiotiques dans l'élevage du porc et que seuls les usages essentiels doivent être maintenus. Le recours aux antibiotiques comme facteurs de croissance devrait donc être délaissé.

- **Recommandation 20 :** *La Commission recommande au gouvernement du Québec de prendre les mesures nécessaires pour que l'usage de farine de viande et d'os d'origine animale soit interdit dans l'alimentation du porc, et ce, dans un délai raisonnable.*

♦ **Recommandation 21 :** *La Commission recommande au gouvernement du Québec de prendre les mesures nécessaires pour que l'usage d'antibiotiques comme facteurs de croissance soit interdit en production porcine.*

3.4.3.6 Les risques liés à l'insalubrité de la viande

Quand l'animal quitte la ferme, il entre dans un autre circuit (abattoir, transformation distribution) qui n'est pas sans risques, à la fois pour les travailleurs et pour la société en général. Dans la présente section, la Commission analyse deux moyens mis en œuvre pour atténuer certains risques : l'inspection et la traçabilité.

L'inspection

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a pour mandat de s'assurer de l'innocuité des aliments. Elle le fait, notamment, par l'inspection des produits, de l'environnement de la production, des abattoirs et des usines de transformation (SANTE12 et M. Jean-Pierre Robert, TRAN12, p. 3 à 11). Dans le secteur de l'environnement de la production, l'Agence a tendance à préférer la vérification à l'inspection car les producteurs, de leur côté, ont tendance à appliquer, à chaque étape de la production, des mesures d'analyse de risques de la production (normes HACCP).

Les abattoirs sous juridiction fédérale traitent 95 % de la viande de porc. Il existe aussi au Québec des abattoirs provinciaux et une centaine de petits abattoirs sans inspection.

La question de l'inspection des animaux à l'abattoir et de la présence de vétérinaires sur les lieux d'abattage est importante. Malgré cela, elle a été peu débattue pour elle-même parce que l'essentiel de l'audience publique a porté plus sur la production que sur la transformation.

Un aspect de cette question a toutefois été soulevé, à savoir l'opportunité de permettre l'ouverture de petits abattoirs régionaux (afin d'éviter les trop longs trajets de transport) ou même d'accepter des abattoirs à la ferme pour servir les marchés de proximité. Certains utilisent le terme d'« abatteries » pour désigner ces abattoirs. À cet égard, l'inquiétude principale de la Commission se situe sur le plan des contrôles sanitaires. Quelles garanties aura-t-on à propos de l'innocuité du produit puisqu'il ne serait pas possible de mettre en place un système de surveillance aussi complexe que celui des grands abattoirs ?

En réponse à une demande de la Commission, un répondant du MAPAQ, M. Guy Auclair, a fait parvenir par écrit la réponse suivante :

> Le MAPAQ considère que l'abattage des animaux à des fins commerciales doit se faire dans un abattoir conforme à la réglementation. Les installations proposées et communément appelées « abatteries » ne rencontrent pas les exigences reconnues comme essentielles et préalables aux bonnes pratiques pour assurer la sécurité et la salubrité des viandes produites pour la consommation. C'est l'absence d'installations destinées à l'hygiène personnelle ainsi qu'au nettoyage, à la désinfection et à l'évacuation des déchets qui est la principale lacune.
> (PROD97)

La Commission est d'avis qu'il ne faut prendre aucune chance sur les questions d'hygiène. Il ne s'agit pas ici de précaution mais bien de prévention. En Bavière, où les abattoirs locaux sont très nombreux, il y a toujours présence d'un vétérinaire à l'abattoir. Cela a un coût, toutefois.

♦ **Avis 29 :** *La Commission est d'avis que, dans l'hypothèse d'ouverture de petits abattoirs locaux ou même d'« abatteries », le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation doit s'assurer des contrôles nécessaires à la garantie de l'innocuité de la viande produite.*

La traçabilité

Dans un marché comme celui du porc, il est essentiel de pouvoir connaître l'origine d'un produit s'il survient un incident. La norme ISO 9000-2000 décrit la traçabilité ainsi : « […] aptitude à retrouver l'historique, la mise en œuvre ou l'emplacement de ce qui est examiné. Dans le cas d'un produit, elle peut être liée à l'origine des matériaux et des composants, à l'historique de réalisation, la distribution et l'emplacement du produit après livraison » (M^{me} Sylvie Dansereau, TRAN12, p. 12).

La Commission n'entend pas discuter ici des filières techniques à mettre en place pour s'assurer de la traçabilité ascendante (d'une entité à son origine) ou descendante (de l'origine à la fin) de l'animal (depuis sa génétique jusqu'à l'abattoir) ou de l'aliment (de l'abattoir au client). Il y a toutefois unanimité sur l'importance et l'urgence de mettre sur pied, le plus tôt possible, un système de traçabilité efficace et performant.

♦ **Recommandation 22 :** *La Commission recommande que le gouvernement, en collaboration avec les partenaires du secteur porcin, accélère la mise sur pied d'un système de traçabilité pour le porc.*

Chapitre 4 Vers une production porcine économiquement viable

Dans le présent chapitre, la Commission analyse certains aspects économiques de la production porcine et recommande des mesures afin d'assurer la rentabilité et la compétitivité des entreprises, de même que celle du secteur. La part de marché, les coûts environnementaux et de mise aux normes, les exigences des consommateurs, le programme de stabilisation des revenus, le modèle de mise en marché, les programmes d'aide à la relève ainsi que la biosécurité sont les thèmes abordés.

4.1 Maintenir la part de marché

Des critiques et des préoccupations ont été soulevées à propos du fait qu'une part importante de la production porcine québécoise est exportée. Plusieurs s'interrogent à savoir s'il est vraiment profitable pour le Québec de soutenir financièrement une production dont une part importante est exportée quand, par ailleurs, c'est la population des milieux ruraux du Québec qui subit l'ensemble des impacts environnementaux provoqués par cette production.

Des spécialistes estiment qu'environ la moitié de la production québécoise est destinée à l'exportation (ECON56, p. 1). Il importe de signaler que le porc ne s'exporte ni ne se vend, à l'intérieur du marché domestique, sous forme de carcasse. À la sortie des entreprises d'abattage et de découpe, la viande de porc est ou bien expédiée vers des entreprises de charcuteries-salaisons ou bien vendue à des distributeurs sous forme de pièces découpées et souvent désossées. Il en va de même pour les exportations. De plus, chaque marché absorbe non pas toutes les parties d'un porc, mais bien des morceaux précis. Les têtes de porc peuvent être vendues dans un pays, les abats l'être dans un autre, les filets ou les flancs, souvent transformés en bacon, destinés à un troisième ; d'autres parties du même porc peuvent être écoulées à l'intérieur du marché domestique. Il est donc impossible de distinguer les porcs vivants qui seraient destinés au marché domestique de ceux qui seraient destinés à l'exportation.

La critique selon laquelle la viande de porcs exportée serait subventionnée est exacte en ce sens qu'elle est subventionnée au même titre que la viande vendue à l'intérieur du marché domestique. Cependant, dans les ententes commerciales internationales, ces subventions sont classifiées comme étant des subventions internes, réservant le

terme de subventions à l'exportation aux subventions qui ne s'appliquent qu'aux produits exportés.

Parmi ceux qui critiquent le fait que la viande de porc est exportée, certains préconisent que la politique québécoise s'oriente plutôt vers un objectif d'autosuffisance. C'est, par exemple, le point de vue de l'Union paysanne, qui propose de :

> Réorienter l'industrie vers la satisfaction des besoins alimentaires du Québec. Sans interdire ni exclure l'exportation, on peut agir dans ce sens en supprimant toute aide directe et indirecte à la production d'exportation et en favorisant la production de viande de qualité pour la consommation interne.
> (MEMO35, p. 9)

Le terme autosuffisance revêt deux significations différentes. La première, la plus radicale, consiste à se fixer comme objectif de produire tout, et seulement tout, ce qui est consommé au Québec. Dans ce contexte, l'autosuffisance est synonyme d'autarcie.

À moins de changer radicalement les habitudes de consommation, l'autosuffisance définie de cette manière représente un objectif inaccessible pour le Québec étant donné qu'il est impossible de produire certains des aliments et des boissons consommés ici. D'ailleurs, aucun pays au monde ne se fixe un tel objectif. Certains pays évoquent la poursuite de la sécurité alimentaire pour justifier la protection qu'ils accordent à certains produits de base qui font partie de leur alimentation traditionnelle. C'est le cas du Japon pour le riz, par exemple. Par contre, ce pays est le plus grand importateur de nourriture au monde et il ne se fixe pas comme objectif l'autosuffisance alimentaire. Sécurité et autosuffisance alimentaire ne sont donc pas synonymes. Si cette forme d'autosuffisance est, à toutes fins utiles, impossible pour un pays ou pour un territoire grand comme celui du Québec, *a fortiori*, elle l'est pour les régions à l'intérieur du Québec.

L'autre manière de poursuivre l'autosuffisance alimentaire est de se fixer comme objectif d'obtenir une balance commerciale équilibrée pour le secteur, c'est-à-dire de vendre à l'extérieur pour une valeur équivalant à celle de nos importations. À une certaine époque, ce fut un objectif de la politique agricole du gouvernement. Il n'a pas été atteint durant cette période.

Par la suite, la politique agricole s'est orientée vers un objectif de conquête des marchés. Dans son mémoire, la Fédération des producteurs de porcs du Québec (FPPQ) résume bien cette évolution de la politique gouvernementale :

> En un peu plus d'une décennie, la production porcine s'est transformée pour devenir un chaînon essentiel d'une filière agroalimentaire engagée dans une modernisation sans précédent. Depuis le début des années 1990, les objectifs mêmes de la production porcine québécoise ont significativement changé. Alors que la volonté d'autosuffisance du Québec pour répondre aux besoins alimentaires de sa population guidait jusque-là les producteurs dans leur développement, la commande politique au secteur agricole a profondément changé au cours de la dernière décennie. Il fallait faire du secteur agroalimentaire un fleuron de l'économie québécoise et en augmenter l'importance en visant l'exportation des produits québécois sur les marchés mondiaux.
> Les producteurs de porcs ont été rapides et efficaces à répondre à cette nouvelle volonté de la société québécoise. Au cours de cette période, et portée par la vague de la mondialisation de l'économie, la production québécoise de porcs a connu une accélération appréciable en quelques années, contribuant à l'atteinte dans des délais plus courts que prévu des objectifs d'augmentation des exportations agricoles.
> (MEMO305, p. 23)

C'est depuis lors, soit depuis 1997, que la balance commerciale agroalimentaire du Québec est devenue excédentaire (M. Mario Hébert, TRAN13, p. 16 et 17 et ECON6, p. 35).

La conquête des marchés se reporte non seulement aux marchés extérieurs, mais également à l'objectif d'occuper la plus grande place possible à l'intérieur du marché domestique. Cette précision est particulièrement importante dans le cas du marché de la viande de porc. En effet, puisque le marché nord-américain est totalement ouvert, si la production québécoise n'est pas concurrentielle sur ce marché, non seulement elle sera éliminée des marchés extérieurs, mais elle risque également de perdre sa place dans son marché domestique.

Lorsqu'il s'agit de réfléchir à l'avenir de l'agriculture au Québec, il convient de prendre en considération la vocation marquée de celui-ci en production animale. C'est en effet la prospérité et le dynamisme de ce secteur qui, en grande partie, déterminent la vitalité de l'agriculture québécoise.

Outre le porc, les trois autres productions animales les plus importantes au Québec sont le lait, la volaille et la viande de bœuf. Le lait et la volaille sont des productions contingentées. Si la production de chair de volaille a connu une progression importante au cours des dernières décennies, sa croissance est, tout de même, limitée à l'augmentation de la consommation à l'intérieur du marché domestique, qui est elle-même limitée par la faible croissance de la population. Par conséquent, l'essentiel de l'augmentation de la demande intérieure pour cette viande dépend de l'augmentation de la consommation *per capita*. De son côté, la production laitière est, à toutes fins utiles, stagnante depuis plusieurs décennies. Quant à la viande de bœuf,

elle est, dans une grande proportion, une sous-production de l'industrie laitière. En effet, une grande partie de la viande de bœuf produite au Québec provient des vaches de réforme de l'industrie laitière et des veaux issus des troupeaux laitiers. Étant donné que le troupeau laitier diminue, la partie de la production de viande de bœuf qui en provient suit la même tendance.

Compte tenu de la croissance de la productivité du travail, une telle situation dans les productions animales, dont notre agriculture dépend en majeure partie, entraîne une diminution importante de l'emploi et du nombre d'entreprises. La production porcine n'échappe pas à cette tendance. Par contre, la croissance des exportations contribue à ralentir les impacts sur l'emploi et l'occupation du territoire que provoque cette évolution.

De plus, peu de secteurs représentant une proportion importante de l'agriculture québécoise ont une vocation exportatrice et connaissent une croissance significative de leurs ventes vers les marchés extérieurs. Lorsque ne sont pris en considération que les produits provenant de la production agricole québécoise, la production horticole, les produits acéricoles et les oléagineux non transformés s'ajoutent à la production porcine (ECON6, p. 35).

D'autres productions, des produits de niche et du terroir ainsi que des productions biologiques, pourront croître, à moyen et à long terme, pour être destinés vers les marchés d'exportation. Bien que cette possibilité existe, il faudra du temps avant que ces productions ne créent un nombre important d'emplois et d'entreprises rentables.

Cela étant dit, il est tout de même exact d'affirmer que la production porcine, qu'elle soit destinée à l'exportation ou au marché domestique, bénéficie de subventions et qu'elle a des impacts environnementaux importants. Par contre, à la lumière des documents déposés et des échanges au cours de l'audience publique, il apparaît clairement que la production porcine n'est pas plus subventionnée au Canada qu'elle ne l'est dans plusieurs autres pays. De plus, elle n'est pas plus subventionnée que bien d'autres productions québécoises lorsque sont considérées les subventions spécifiques de chaque secteur (ECON15, p. 5 et M. Claude Robitaille, TRAN60, p. 3). Par ailleurs, si les impacts environnementaux qu'elle provoque sont importants, certains correctifs ont été apportés. L'entreposage étanche des déjections et les mesures prises dans le cadre du Plan agroenvironnemental de la FPPQ en sont des exemples.

La production porcine est concurrentielle dans le marché domestique et dans le marché international. Elle a des retombées économiques importantes en matière de création d'emplois, en particulier en région. En dépit des subventions dont elle bénéficie, elle a des retombées fiscales globalement positives (ECON12, p 6).

De plus, une activité telle que la production porcine, qui connaît une évolution technologique rapide, doit croître dans le contexte actuel du marché, pour demeurer viable. Sur ce thème, la proposition formulée par la FPPQ dans son mémoire paraît raisonnable et acceptable aux yeux de la Commission. Voici en quels termes s'exprime cette organisation à propos de cette question :

> Quant au rythme de croissance à prévoir pour l'ensemble de la production porcine québécoise, les producteurs estiment justifié de viser une croissance équivalente à la croissance mondiale. Cette possibilité de croissance est établie de façon à conserver au secteur porcin québécois sa part actuelle des marchés mondiaux estimés à 0,5 %. D'une part, ce rythme de croissance est relativement modéré, si on réfère au taux de croissance de la production mondiale qui s'est stabilisé autour de 2 % par année depuis 1998. D'autre part, cette possibilité de croissance suggère que les entreprises existantes et les nouveaux sites de production soient soumis aux conditions très sévères de respect des normes environnementales et à l'acceptation par le voisinage et la communauté des modalités concrètes d'un tel développement. Une croissance même modérée permettra au secteur porcin de conserver son savoir-faire, facteur important de sa compétitivité.
> (MEMO305, p. 29)

- **Avis 30 :** *La Commission est d'avis qu'il est acceptable que la production porcine québécoise puisse croître au même rythme que la production mondiale afin de conserver sa part dans ce marché.*

- **Avis 31 :** *La Commission est d'avis que cette croissance ne devrait pas être recherchée à travers une promotion active et spécifique de l'État, mais être le résultat de l'initiative d'entrepreneurs privés, agissant individuellement ou collectivement.*

4.2 Tenir compte des coûts environnementaux et de mise aux normes

La question des coûts environnementaux peut être traitée sous deux angles. Premièrement, il s'agit d'évaluer la perte de valeur d'un actif environnemental détruit ou détérioré et, deuxièmement, d'estimer le coût de restauration de cet actif pour le remettre dans son état original. Quant à eux, les coûts de mise aux normes consistent à comptabiliser les débours auxquels devront s'astreindre les entreprises pour respecter une ou des nouvelles normes environnementales. Quel que soit l'angle sous lequel la question est abordée, la présente section traite de la possibilité pour les entreprises de transférer, à leurs acheteurs, de nouveaux frais qu'elles doivent assumer, et ce, au moyen d'une augmentation du prix de leurs produits.

Plusieurs des participants que la Commission a entendus au cours de l'audience publique préconisent que les nouvelles exigences environnementales soient intégrées au coût de production et que les consommateurs paient un prix suffisant pour la viande de porc afin de couvrir ce coût. Dans son mémoire, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement cite les auteurs Gendron et Revéret qui s'expriment de la manière suivante sur cette question :

> Pour être économiquement viable, les produits qui sont issus des activités agricoles doivent internaliser l'ensemble des coûts des pratiques agricoles vers le respect du concept de juste prix. Dans cet esprit, l'évaluation de la rentabilité doit inclure les effets négatifs des pratiques agricoles sur l'eau, l'air, les sols, etc., c'est-à-dire « les anomalies » du développement économique.
> (MEMO42, p. 8)

De son côté, l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) traite de cette question dans les termes suivants :

> Un autre chemin que souhaite explorer l'UQCN est celui de l'intégration dans la comptabilité des activités agricoles de la ferme, des coûts engendrés par ces nouvelles pratiques agroenvironnementales. Avec l'appui des organismes agricoles et des offices de commercialisation, les dépenses associées à l'implantation des bonnes pratiques devraient être quantifiées et intégrées aux coûts de production afin d'assurer leur pleine reconnaissance par le marché. […]
>
> Comme dans d'autres secteurs économiques, le principe de pollueur-payeur serait donc appliqué à l'entreprise, qui se serait donné les outils pour intégrer ces nouveaux coûts dans la valeur de son produit.
> (DURA16, p. 12)

Comme il est permis de constater, ces points de vue proposent que les coûts environnementaux soient tout simplement transmis des entreprises aux consommateurs par l'intermédiaire d'une hausse du prix des produits. Dans la réalité du marché de la viande de porc, ces points de vue ne pourraient pas se traduire facilement.

En fait, dans une économie de marché, le coût de production d'une entreprise individuelle ou d'un sous-groupe d'entreprises n'est pas ce qui détermine le prix d'un produit. Dans une industrie donnée, où sont exploitées plusieurs entreprises, existe un grand nombre de coûts de production différents. Malgré cela, le prix tend à s'uniformiser. Par exemple, lorsqu'une chaîne de distribution canadienne achète de la viande de porc, elle regarde le prix offert par l'ensemble des abattoirs canadiens ou américains, car elle est préoccupée de s'assurer que ses compétitrices n'achèteront pas à un prix plus bas qu'elle. Elle tente d'acheter à plus bas prix. Par conséquent, le coût de production des fermes porcines québécoises n'entre pas ou n'entre que marginalement en jeu dans la fixation de ce prix. Il faut rappeler que le marché nord-

américain du porc est un marché totalement ouvert et que la production québécoise ne représente que 5,6 % de la production dans ce marché (ECON6.1, p. 109).

C'est cette réalité que reconnaît le Centre de recherche et d'éducation à l'environnement régional en admettant que « les coûts nécessaires aux adaptations ne sont pas toujours transférables sur le prix de vente des produits agricoles. En conséquence, il est justifié d'apporter un soutien financier aux agriculteurs au titre des dépenses environnementales » (MEMO354, p. 23).

Certains peuvent alors préconiser que les coûts environnementaux des entreprises porcines soient pris en considération dans le calcul du coût de production qui sert à fixer le niveau des prix garantis dans le cadre du programme actuel d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Cela se fait déjà par les enquêtes périodiques qui révisent les données techniques qui servent à établir le coût de production. À mesure que les entreprises porcines adoptent de nouvelles façons de faire et réalisent de nouveaux investissements pour se conformer à de nouvelles normes environnementales, ces nouvelles charges sont prises en considération dans ces enquêtes. Par contre, cela n'influe que marginalement sur le prix dans les marchés de la viande de porc, si ces changements ne sont intervenus qu'au Québec. La conséquence d'un tel changement est que le programme paie davantage et plus souvent. Étant donné qu'il s'agit d'un programme financé aux deux tiers par les gouvernements et au tiers par les producteurs, le producteur assume alors le tiers de la dépense environnementale supplémentaire et le gouvernement, les deux tiers.

Bien sûr, si la majorité des consommateurs commençait à exiger une certification environnementale des produits qu'elle consomme et était prête à payer les frais supplémentaires engendrés par ces exigences, la réalité serait différente. Bien qu'un certain nombre de consommateurs expriment qu'ils sont prêts à le faire, un petit nombre le fait réellement.

La distribution alimentaire est actuellement marquée par une intensification de la concurrence basée sur les prix. Un des changements le plus évident qui caractérise actuellement ce marché est la place croissante qu'y occupent les distributeurs mondiaux et les entités corporatives des chaînes de distribution dont le principal avantage concurrentiel est leur bas prix.

Par contre, la réalité est différente pour l'industrie porcine états-unienne, dont le volume est déterminant à l'intérieur du marché nord-américain et important dans le marché mondial, compte tenu que cette industrie produit 81,3 % des porcs élevés en Amérique du Nord. Quand une partie aussi importante de l'industrie impose des normes nouvelles qui augmentent les coûts d'une portion majoritaire de l'ensemble de la production, ces frais supplémentaires se reflètent dans le prix du produit presque

intégralement. En outre, si les normes se généralisent par la suite à l'ensemble de l'industrie, les coûts supplémentaires se reflètent intégralement dans le coût de production à moyen ou à long terme.

C'est une telle situation que mettent en évidence les spécialistes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le texte suivant :

> Lorsque l'application de réglementations strictes, limitant par exemple l'usage de certains pesticides ou plafonnant le chargement de bétail, impose un surcoût aux agriculteurs, l'impact sur la production et les échanges agricoles dépendra de l'incidence de ce surcoût, c'est-à-dire de la proportion des coûts réglementaires prise en charge par les agriculteurs par rapport à celle supportée par d'autres agents économiques. Par exemple, si un pays est en position forte sur le marché mondial pour un produit donné, les producteurs nationaux de ce produit seront en mesure de répercuter partiellement les coûts induits par la réglementation sur les consommateurs en faisant augmenter les prix.
> (OCDE, 2001B, p. 15)

- **Constat 10 :** *La Commission constate que l'industrie porcine québécoise ne fixe le prix de la viande de porc dans aucun marché, compte tenu du caractère concurrentiel et ouvert des marchés domestique, nord-américain et mondial et de la taille restreinte de l'industrie porcine québécoise.*

- **Recommandation 23 :** *La Commission recommande que le gouvernement soit attentif aux répercussions que pourrait entraîner, sur le coût de production et sur la viabilité économique du secteur, la mise en œuvre de mesures environnementales. Conséquemment, elle considère la pertinence d'accompagner ces nouvelles mesures d'une aide financière ciblée et adéquate.*

4.3 Répondre aux exigences des consommateurs

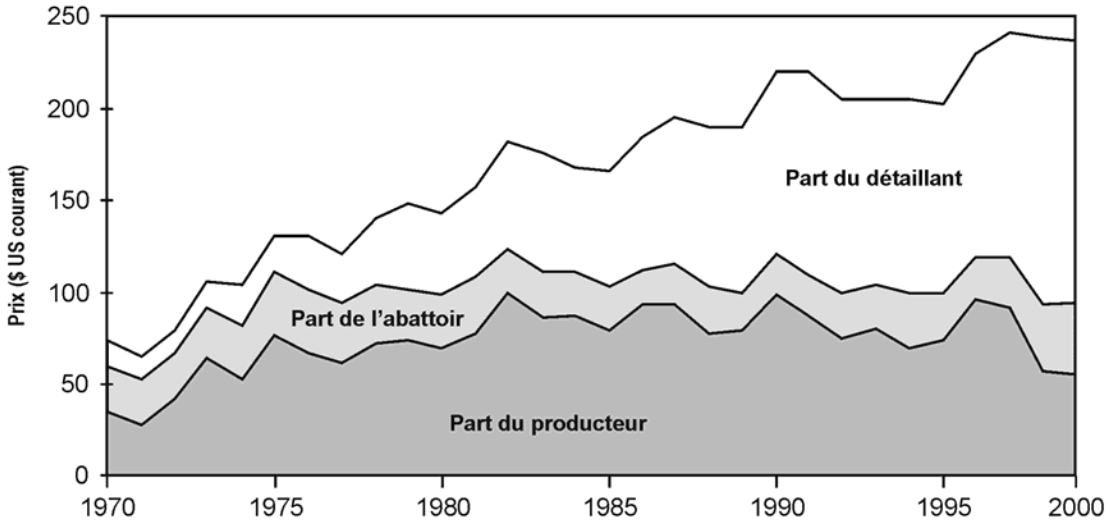
Dans les pays développés et également de plus en plus dans les autres pays, le secteur agricole et de la transformation des produits alimentaires ne peut décider ce qui sera produit et obliger les consommateurs à s'en contenter. Dans le passé, ce qui était produit était plus le résultat des contraintes des écosystèmes et des techniques disponibles que de la volonté des producteurs et des consommateurs. Traditionnellement, les populations consommaient les produits qui étaient disponibles localement et les habitudes alimentaires étaient très nettement différenciées d'un pays ou, même, d'une région à l'autre.

Aujourd'hui, les échanges, les voyages, les communications internationales et la hausse du niveau de vie dans les pays développés, entre autres évolutions, ont

changé radicalement cette réalité. Autrefois, les populations consommaient ce que produisait l'agriculture dans leur voisinage. Aujourd'hui, l'agriculture produit ce qu'exigent les consommateurs d'ici et d'ailleurs.

Historiquement, entre autres à cause de leur taille, les entreprises de transformation dominaient les entreprises de distribution, peu importe qu'il s'agisse du commerce de détail ou du domaine de la restauration. Aujourd'hui, la situation est inversée. Les consommateurs commandent l'évolution du secteur. Leurs signaux parviennent à l'industrie à travers les relais que sont les grandes chaînes de la distribution ou de la restauration. L'évolution du pouvoir se concrétise par des indicateurs tels les écarts entre les prix des produits à la ferme, ceux qui s'observent à la sortie des entreprises de transformation (prix de gros) et les prix au détail.

Figure 1 L'évolution de la part du prix payé par le consommateur selon le secteur de la filière porcine, de 1970 à 2000



Source : adaptée de MEMO295, p. 16.

Une partie importante de la diminution de la proportion des dépenses du consommateur, qui revient au secteur agricole et à celui de la transformation, s'explique par la valeur ajoutée plus grande que contiennent les produits de consommation. Également, le pouvoir accru de négociation des grandes chaînes de distribution et de restauration explique une autre partie, non négligeable, de l'accroissement de la part des dépenses des consommateurs qui leur revient.

Au-delà du pouvoir que détiennent les distributeurs et les chaînes de restauration en vertu de leur taille, il faut également noter que leurs exigences face aux

transformateurs et, à travers eux, face aux agriculteurs, traduisent les comportements des consommateurs. Parmi les exigences des consommateurs, l'innocuité des aliments est certainement celle qui vient en premier lieu. Il s'agit d'une condition nécessaire à la survie des entreprises du secteur. En second lieu, l'offre de produits à des prix compétitifs est tout aussi nécessaire pour occuper une place à l'intérieur des marchés. La concurrence sur la base des prix est féroce comme le signale le représentant des transformateurs, le Conseil des viandes :

> Nos membres ont beau […] développer « une maîtrise et un contrôle complets de chaque étape de production, d'abattage et de transformation » de leur produit, ils doivent également être en mesure de garantir à leurs clients nationaux et internationaux un approvisionnement stable de leur produits et en quantité suffisante pour répondre aux besoins des distributeurs, et ce, au prix fixé par le marché américain, sur lequel nous n'avons aucun contrôle.
> (MEMO190, p. 7)

L'offre de produits sur une base régulière et en volume suffisant pour approvisionner tous les types de besoins des distributeurs est également une exigence incontournable. Si une chaîne alimentaire veut vendre en solde un morceau particulier de viande de porc, le volume qui est alors requis est considérable. Et les exigences de volume ne sont pas moins grandes dans les marchés d'exportation.

Pour assurer aux distributeurs une garantie d'innocuité des produits alimentaires, les transformateurs, avec la collaboration des autres maillons de la filière, doivent de plus en plus mettre en œuvre des programmes d'assurance qualité tels que le programme d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques (mieux connu par son sigle anglais HACCP). Évidemment, ces exigences qui proviennent des marchés requièrent une concertation de plus en plus étroite entre les divers maillons de l'industrie.

Au regard de la question portant sur l'innocuité, un nombre important de consommateurs et de citoyens s'interrogent sur l'utilisation, dans l'élevage porcin, d'antibiotiques comme facteur de croissance, de farines carnées et d'ingrédients modifiés génétiquement dans leur alimentation. Sans préjuger si ces pratiques altèrent ou non l'innocuité de la viande de porc, il n'en demeure pas moins qu'elles posent des problèmes, à tout le moins de perception, chez les consommateurs, lesquels peuvent modifier la demande. L'industrie doit être attentive à ces problèmes.

D'autres exigences des consommateurs qui touchent maintenant les marchés de masse sont les obligations qui ont rapport au bien-être animal. Selon une chercheuse de l'Université Laval, qui exerce ses activités dans ce domaine, il ne fait aucun doute que la façon dont les animaux sont traités en élevage fait l'objet de préoccupations qui ne cessent de s'accroître à l'échelle de la société (M^{me} Renée Bergeron, TRAN5,

p. 18). En réalité, il s'agit d'un mouvement en plein essor et les consommateurs d'ici et d'ailleurs sont de plus en plus sensibles à la façon dont la viande est produite. L'ordre des médecins vétérinaires du Québec décrit ce mouvement comme étant : « […] une tendance mondiale lourde et irréversible en faveur du mieux-être animal au sein des élevages intensifs qui forcera le changement d'attitude et éventuellement l'amélioration progressive et radicale des modes de pratique » (MEMO212, p. 14). Lors de sa mission dans trois pays européens, la Commission a pu constater qu'il s'agissait d'une tendance lourde à laquelle l'industrie québécoise sera confrontée d'ici 10 ans tout au plus.

Il est donc aisé de croire qu'en cette matière, le secteur porcin subira, avant peu de temps, les pressions de la société pour changer certaines pratiques d'élevage et améliorer le bien-être de leurs animaux. Les Européens ont apportés récemment des changements importants dans leur législation sur le bien-être des animaux d'élevage. Les programmes d'étiquetage, visant à informer que la viande a été produite dans des conditions respectueuses de bien-être, deviendront de plus en plus présents au Québec et au Canada. Des chaînes de restaurants américaines, telles que *McDonald's* et *Burger King*, exigent de leurs distributeurs qu'ils suivent des normes très exhaustives de bien-être animal. Ces deux chaînes effectuent déjà des inspections chez certains de leurs distributeurs canadiens de bœuf et de porc (M^{me} Renée Bergeron, TRAN5, p. 18 et Mayer, 2002, p. 12).

Selon David Fraser, un chercheur dans le domaine du bien-être animal à l'Université de la Colombie-Britannique, ces développements survenus aux États-Unis pourraient avoir des répercussions de grande importance au Canada :

> […] les normes exhaustives des restaurants Burger King et la tendance possible vers l'adoption de normes pour toute l'industrie des chaînes de restaurants aux États-Unis pourraient avoir des répercussions considérables au Canada. À court terme, quelques chaînes de restaurants semblent vouloir étendre leurs exigences au Canada. À long terme, l'industrie canadienne pourrait se trouver isolée, alors que l'application de normes de bien-être sera requise par la loi en Europe, et que ces normes seront respectées par la majorité des fournisseurs aux États-Unis. À ce moment, les consommateurs, les électeurs et les partenaires commerciaux du Canada pourraient exercer des pressions si nous ne pouvons donner l'assurance que des normes semblables sont respectées. Il faut donc essayer de prévoir quels changements devraient être nécessaires et se demander quelle position l'industrie animale canadienne devrait adopter maintenant afin d'être en mesure de suivre le courant sans difficulté.
> (PROD52, p. 92)

L'industrie porcine doit évidemment suivre de près ce dossier et se préparer à satisfaire les demandes des consommateurs ou de leurs acheteurs en ce domaine.

Parallèlement à ces évolutions qui caractérisent le marché des produits de masse, des créneaux de marché se développent pour des produits de niches. Ceux-ci sont achetés par des consommateurs qui recherchent des produits ayant des caractéristiques différentes de celles des produits à grand volume. En général, les consommateurs de ces produits sont prêts à payer des sommes plus élevées pour leur nourriture. Les produits biologiques, les produits ayant une certification environnementale et les produits du terroir en sont des exemples.

Des consommateurs sont également prêts à débourser davantage parce qu'ils valorisent des règles de proximité avec ceux qui leur fournissent leurs aliments. À cette fin, certains ont mis en place des programmes d'agriculture soutenus par la communauté. L'organisme Environnement jeunesse demande que de tels programmes soient soutenus, (MEMO192, p. 23 et 24). L'organisme Équiterre en fait autant : « Les recommandations d'Équiterre à l'État : Soutien à des mesures favorisant la mise en marché direct rapprochant les éleveurs et les citoyens, autour de la production de viande de porc et plus généralement de la production agricole […] » (MEMO184, p. 26).

Le marché potentiel pour les produits de niche est propice à favoriser le développement d'unités de production agricole et de transformation alimentaire d'une taille réduite et mieux réparties sur le territoire par rapport à ce qui est observé dans le secteur de la production de masse. Ce sont également des produits qui connaissent des taux de croissance intéressants, même si, à l'heure actuelle, ils occupent une place modeste à l'intérieur du marché.

- **Avis 32 :** *La Commission est d'avis que l'industrie porcine québécoise doit continuer de satisfaire les exigences actuelles des consommateurs en matière d'innocuité et de compétitivité des prix et s'ouvrir rapidement à leurs préoccupations émergentes, notamment celles qui sont relatives au bien-être animal, de même qu'à la présence, dans l'alimentation animale, d'organismes génétiquement modifiés et de farines carnées.*

- **Recommandation 24 :** *La Commission recommande au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ainsi qu'à l'industrie de soutenir le développement des produits de niche, entre autres les produits biologiques, pour combler les besoins des créneaux de marché ayant un potentiel significatif.*

4.4 Revoir le programme de stabilisation des revenus agricoles

De toutes les politiques agricoles qui s'appliquent au secteur porcin, le programme d'Assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) est le plus important et le plus controversé. Le fait qu'il n'y ait pas de limite au nombre de porcs dans une même entreprise qui peuvent être assurés est contesté. De plus, de nombreux participants à l'audience publique remettent en cause l'admissibilité de la production porcine sous intégration à ce type de mesure et le fait que ce soit l'intégrateur qui touche d'éventuelles compensations.

Peu de gens considèrent comme légitime que l'année où le régime d'assurance-stabilisation des revenus agricoles verse des dizaines de millions de dollars de compensation dans ce secteur, ce soient les intégrateurs qui en reçoivent près de la moitié, compte tenu de la place qu'ils occupent dans cette production. Ainsi, certains intégrateurs ont touché, certaines années, des dizaines de millions de dollars provenant de ce programme. À cet égard, la répartition selon la strate de production du nombre d'entreprises et d'unités inscrites au *Programme ASRA – produit porcs d'abattage,* est assez révélatrice. En 1999-2000, année au cours de laquelle les producteurs ont été compensés, 5 % des entreprises inscrites à ce programme faisaient partie de la strate des entreprises de plus de 50 000 porcs et produisaient 39 % des porcs assurés. Ainsi, ces entreprises ont reçu 39 % des compensations qui ont été versées par La Financière agricole du Québec (FADQ) en 1999-2000 (ECON45).

Cette constatation ne vise aucunement à dénigrer les intégrateurs. Ils ont fait montre d'un esprit d'entreprise qui a grandement contribué à l'évolution technique de l'industrie porcine, à son dynamisme et à sa croissance. L'intégration devrait continuer d'être accessible à ceux à qui elle convient.

Par contre, il est temps que le gouvernement s'interroge sérieusement, non seulement sur les objectifs poursuivis par ses programmes d'aide à l'amélioration et à la stabilisation des revenus agricoles, mais également sur la clientèle visée par ces programmes. C'est là une des conditions importantes de l'acceptabilité, sur le plan social, de ses interventions et du développement durable de l'industrie porcine. C'est également une des manières d'encourager le développement du type d'agriculture que tous les participants disent favoriser, à savoir une agriculture de type familial plutôt qu'une agriculture de type corporative.

L'UQCN a tenu des forums régionaux sur le thème du développement de la production porcine. Voici l'un des éléments qui ressort de ces échanges :

> Plusieurs des personnes rencontrées lors des forums régionaux croient que s'il faut qu'il y ait une production porcine industrielle au Québec, elle ne devrait pas, au minimum, pouvoir s'alimenter aux programmes de soutien de revenus dévolus à l'agriculture […]. Ce type d'activité devrait développer sa propre rentabilité, si elle existe, en dehors de ces programmes.
> (MEMO191, p. 7)

À ce propos, non seulement de nombreux groupes de citoyens protestent contre les subventions gouvernementales versées aux intégrateurs, mais également l'UPA et plusieurs des organisations qui en sont membres s'expriment en ce sens. Voici, par exemple, ce que recommandaient, dans leur mémoire conjoint, les Fédérations de l'UPA de Lévis-Bellechasse, de la Rive Nord et de Lotbinière-Mégantic et le Syndicat des producteurs de porcs de la région de Québec :

> - Que tous les paliers de gouvernement prennent un engagement ferme en faveur de l'agriculture à dimension humaine comme modèle agricole à soutenir et développer pour toutes les productions et dans toutes les régions du Québec. […]
> - Que tous les paliers de gouvernement revoient leurs politiques et programmes d'aide agricole afin de soutenir le démarrage, le développement, le maintien et le transfert de fermes à dimension humaine et qu'ils supportent davantage ce genre de modèle.
> (MEMO12, p. 7 et 8)

Par ailleurs, les orientations stratégiques 2001-2003 de l'UPA, portant sur le thème de la sécurité du revenu et la ferme familiale, font part des revendications de son congrès provincial sur cette question :

> Considérant que le contexte de marché génère une réduction des marges bénéficiaires et favorise une spirale expansionniste quant à la taille des entreprises ;
>
> Considérant que le rôle premier de l'ASRA est de permettre à une ferme familiale spécialisée de tirer un revenu annuel net positif de l'agriculture ; […]
>
> Considérant que la sécurité du revenu doit être basée sur un modèle de ferme familiale.
>
> Le congrès général de l'UPA demande à l'UPA et à ses groupes affiliés […]
>
> - de définir par production un modèle de ferme familiale ;
> - de s'assurer que le modèle défini couvre son coût de production et que l'État le privilégie.
> (GENE49, p. 39)

Selon la Commission, la clientèle visée par un programme de soutien du revenu en agriculture devrait être celle des fermes familiales ou à dimension humaine. Par conséquent, il faudrait limiter la taille du cheptel qu'un producteur agricole peut

assurer, diriger les versements vers des personnes physiques, y compris le cas de personnes qui exercent des activités en agriculture par l'intermédiaire d'une personne morale, et interdire l'accès au programme à des personnes morales.

Bien sûr, il n'est ni facile ni souhaitable de définir, une fois pour toutes, le concept de ferme familiale ou à dimension humaine en l'associant à une taille précise et fixe d'entreprise, puisque la taille d'une entreprise qui emploie une famille, dont il faudrait aussi déterminer la taille, varie avec l'évolution de la productivité physique du travail. Par contre, tous conviennent que l'entreprise d'un meunier qui, par exemple, élève ou fait élever à contrat des centaines de milliers de porcs, ne correspond pas à la définition d'une ferme familiale. Par contre, il est possible de déterminer la quantité de porcs que peut produire, à un moment donné, une personne à plein temps. Une opinion répandue voudrait que la ferme familiale ou à dimension humaine soit définie comme étant celle qui emploie au maximum quatre personnes à plein temps. De l'avis de la Commission, il s'agit là d'une base valable pour reconnaître une ferme familiale, quitte à ce que cette définition soit adaptée à l'évolution, un peu comme la structure du coût de production s'ajuste par des enquêtes périodiques.

Il faudrait non seulement cibler la clientèle visée par les programmes de soutien, mais également revoir le fait que le programme actuel soutient le revenu à travers un prix garanti multiplié par les volumes produits plutôt que de soutenir un revenu net. C'est ce que proposait l'UQCN :

> […] rediriger les sommes affectées à la stabilisation des revenus vers les producteurs indépendants qui n'ont pas accès à d'autres sources de revenus, non pas en fonction des volumes de production mais de la consolidation d'un revenu net acceptable pour les propriétaires exploitants […].
>
> Dans cette perspective, les signataires du présent mémoire proposent […] une révision du mode actuel de soutien public à l'agriculture, révision privilégiant la consolidation d'entreprises indépendantes, dont la taille serait contrôlée par le biais de la consolidation du revenu net des exploitants directs, et non pas en fonction des seuls volumes de production.
> (MEMO191, p. 8 et 9)

Plusieurs raisons justifient ce point de vue. Entre autres, si on se reporte aux ententes internationales relatives aux politiques agricoles, celles qui visent à protéger le revenu par des compensations basées sur le volume de la production ou sur des prix garantis sont classées dans la catégorie orange, c'est à dire la catégorie qui devrait progressivement décroître et, éventuellement, être remplacée par des mesures de catégorie verte, telles les mesures qui garantissent un revenu net à l'exploitation, indépendamment de ce qu'elle produit. C'est ce qui est nommé une mesure de soutien découplée, c'est-à-dire non liée au volume ou au prix d'une production particulière.

L'accord sur l'agriculture de l'*Acte final* résultant des négociations commerciales du cycle d'Uruguay comprend des dispositions relatives à cette question. L'annexe 2 de cet accord : *Soutien interne : Base de l'exemption des engagements de réduction* stipule que :

> 1. Les mesures de soutien interne qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction répondront à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus minimes. En conséquence, toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants :
>
> a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs ;
>
> b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs ; ainsi qu'aux critères et conditions spécifiques indiqués ci-dessous suivant les politiques. […]
>
> 5. Versements directs aux producteurs
>
> Le soutien fourni sous forme de versements directs aux producteurs (ou de recettes sacrifiées, y compris les paiements en nature) qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction sera conforme aux critères de base énoncés au paragraphe 1 ci-dessus, ainsi qu'aux critères spécifiques s'appliquant à divers types de versements directs. […]
>
> 6. Soutien du revenu découplé
>
> a) Le droit de bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe.
>
> b) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.
>
> c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.
>
> (Secrétariat du GATT[54], 1994, p. 63 et 65)

L'assurance-stabilisation des revenus agricoles, telle qu'elle est pratiquée au Québec, est donc nettement une mesure non découplée et de catégorie orange. Bien sûr, il n'a pas été nécessaire de la modifier et de la diminuer à la suite de la signature de l'accord du cycle de l'Uruguay sur l'agriculture. Elle a joui de l'exemption accordée à

54. Il s'agit maintenant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

un pays signataire lorsque l'ensemble de ses programmes de catégorie orange, tel que mesuré par la Mesure de soutien global, ne dépassait pas 5 % de la valeur brute de la production agricole. Toutefois, c'est nettement un type de programme dont l'existence future risque d'être remise en question et de donner lieu à l'imposition de tarifs compensateurs.

Au-delà de ces considérations relatives à l'acceptabilité, à l'échelle internationale, des programmes d'assurance-stabilisation, les raisons principales qui motivent la Commission à proposer leur remplacement par des programmes d'une autre nature sont d'ordre interne. Ces considérations se fondent sur le principe d'équité et sur une vision du type d'agriculture à privilégier.

Le régime québécois d'assurance-stabilisation des revenus est inéquitable parce qu'il ne s'applique qu'à certaines productions agricoles. Les productions qui, à l'heure actuelle, bénéficient de l'assurance-stabilisation sont celles de l'agneau, du bouvillon et du bovin d'abattage, du veau d'embouche, du veau de grain, du veau de lait, du porcelet, du porc à l'engraissement, des céréales, du maïs-grain et des oléagineux, des pommes et des pommes de terre (ECON9.4).

Des productions telles que les productions du secteur horticole, à l'exception de la pomme de terre et de la pomme, n'y ont pas droit. Alors que la production ovine est admissible, la production caprine ne l'est pas. La production de fourrage à des fins commerciales, tel que la luzerne déshydratée, n'est pas couverte non plus. Il en va de même pour toutes les nouvelles productions dans lesquelles voudraient s'engager des agriculteurs.

De plus, si un producteur choisit de développer un produit de niche à plus forte valeur ajoutée et si le prix de ce produit et son coût de production sont nettement supérieurs à ceux du produit destiné au marché de masse, ce producteur sera désavantagé, le coût de production servant à établir le prix garanti étant basé sur celui qui a cours dans le secteur du marché de masse.

Il est certain que, devant une telle situation, des producteurs choisiront de se spécialiser dans une production dont le revenu est soutenu, plutôt que de s'orienter vers une autre qui ne bénéficie pas de l'admissibilité à un tel programme, et qu'ils seront également incités à s'orienter vers les productions destinées au marché de masse.

De plus, ce régime incite à une spécialisation encore plus poussée des fermes que celle qui aurait cours si les producteurs, dans le cadre du régime de protection de leur revenu global, avaient intérêt à rechercher eux-mêmes une certaine stabilisation de leur revenu par une diversification de leur production. De plus, ce régime contribue à

une spécialisation accrue de l'agriculture dans son ensemble en ce sens qu'il décourage le développement de productions nouvelles ou existantes qui ne sont pas admissibles aux programmes de l'ASRA.

- **Recommandation 25 :** *La Commission recommande que, dans le secteur porcin, le programme actuel d'assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA) soit remplacé par un régime de protection du revenu global des producteurs agricoles, qu'un revenu net maximal soit protégé et que cette protection s'applique indépendamment du volume, de la nature ou du prix de leur production.*

- **Recommandation 26 :** *La Commission recommande que tout programme de soutien du revenu des agriculteurs cible des personnes qui travaillent dans une ferme familiale ou à dimension humaine, c'est-à-dire une entreprise qui nécessite le travail d'au plus quatre personnes.*

- **Recommandation 27 :** *La Commission recommande que tout programme de soutien du revenu des agriculteurs ne soit accessible qu'aux personnes physiques, même dans le cas de personnes qui exercent des activités en agriculture par l'intermédiaire d'une personne morale.*

4.5 Conserver le modèle de mise en marché

La mise en marché du porc s'effectue dans le cadre d'un plan conjoint. Il s'agit d'un mécanisme de mise en marché collective mis en place en vertu de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* par lequel les producteurs de porc, par l'intermédiaire d'une agence de vente, négocient collectivement, avec les acheteurs, les conditions de vente de leurs produits. La FPPQ négocie périodiquement une convention avec les entreprises d'abattage qui précise les conditions de vente du porc vivant. La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec met en vigueur les conventions.

En vue de rendre opérationnelle cette convention, la FPPQ tient depuis 1989, un encan électronique par lequel tous les porcs produits au Québec sont vendus. L'encan électronique est un système intégré de gestion de l'information. Les producteurs y inscrivent leurs lots de porcs à abattre et les acheteurs y soumettent leur offre d'achat.

En vertu de l'actuelle convention, les porcs sont vendus aux abattoirs, en 2003, à 55 % sur la base de l'historique de leur production, à 20 % sur la base de contrats et, enfin, la partie restante est vendue au moyen de l'encan résiduel. La FPPQ organise le transport des porcs vers les abattoirs. Les porcs sont livrés aux usines d'abattage

et une partie des frais de transport sont répartis entre les producteurs en effectuant une péréquation qui réduit le coût assumé par les producteurs les plus éloignés des abattoirs. Les porcs sont payés sur la base d'un indice de qualité qui bonifie le revenu en fonction de cet indice. La section 1.3 du Volume 1 décrit plus en détail le mécanisme de mise en marché.

Ce système original de mise en marché permet d'établir un équilibre des forces entre les producteurs et les abattoirs, équilibre qui n'existerait pas autrement compte tenu du nombre élevé de producteurs face à un nombre restreint d'abattoirs. De plus, ce système met les producteurs sur un pied d'égalité. Là où les producteurs transigent individuellement avec les abattoirs, comme c'est le cas ailleurs au Canada ou aux États-Unis, les producteurs dont les volumes sont plus importants jouissent d'un plus fort pouvoir de négociation et obtiennent de meilleures conditions à la vente de leurs produits.

L'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC) confirme cette caractéristique du système québécois de mise en marché, de même que sa singularité, mais fait un lien entre ce système et le programme de soutien du revenu. Selon elle, puisque tous les producteurs sont sur le même pied d'égalité quant à la mise en marché, ils devraient également l'être pour ce qui est de l'accès au programme de soutien du revenu :

> […] l'intervention de l'État doit être équivalente par porc produit, et cela sans égard au volume de production. Les deux principales raisons reposent sur l'utilisation au Québec de la mise en marché collective et de sites de production de taille semblable.
>
> En effet, le Québec est le seul endroit au monde en production porcine où les porcs, en provenance d'entreprises à faible ou à fort volume, reçoivent exactement le même prix et sont indexés sur la même base. Par conséquent, les revenus par porc produit sont exactement les mêmes. […]
>
> En raison de l'application au Québec du principe de prix équivalent par porc produit sans égard au volume de production, par principe de cohérence, l'AQINAC revendique une intervention équivalente de l'État par porc produit. (MEMO259, p. 20)

À cet égard, la Commission ne pense pas qu'un lien devrait être établi entre le système de mise en marché et le programme de soutien du revenu.

Le système québécois procure également des avantages aux abattoirs. La gestion de leur approvisionnement, y compris le transport, est simplifiée. L'arrivée continue et régulière de porcs à l'abattoir est garantie. Ce système favorise donc le maintien des fermes à dimension humaine.

Dans son mémoire, la FPPQ résume bien les caractéristiques du système et les avantages qu'elle y voit :

> Le système de vente centralisé mentionné précédemment, soit l'Encan électronique, assure la vente de tous les porcs produits au Québec. Ainsi, 100 % des porcs produits sont abattus dans des abattoirs majeurs, tous de propriété québécoise. Gros ou petits, situés loin ou près des abattoirs, tous les producteurs porcins ont accès aux mêmes marchés et reçoivent les mêmes prix pour les porcs livrés. Cet accès équitable au marché et à des prix égaux pour tous a permis jusqu'à maintenant aux producteurs québécois d'obtenir un prix équivalent à celui qui est offert sur le marché américain.
> (MEMO305, p. 27)

> Les avantages de la mise en marché collective sont multiples. Elle sert à négocier toutes les conditions de vente en assurant l'équité entre tous les producteurs quelle que soit la grosseur de leur entreprise et sa localisation. Un autre effet positif est que le prix reçu, pour une qualité de produit égale, est le même pour tous les producteurs. Ceci favorise la dispersion de la production sur tout le territoire, limitant l'agglomération des élevages dans les zones où les abattoirs sont installés. Les régions bénéficient ainsi des retombées économiques de la production. Enfin, la gestion centralisée de l'information fournit à la Fédération les renseignements qui l'amènent à inciter les producteurs à contrôler efficacement et à améliorer sans cesse la qualité des porcs produits.
> (MEMO305, p. 5)

Tenant compte des différents points de vue exprimés sur ce thème, la Commission est d'avis que le système actuel de mise en marché est efficient et équitable et qu'il s'inscrit dans la durabilité du secteur.

- **Recommandation 28 :** *La Commission recommande le maintien du système actuel de mise en marché du porc, compte tenu qu'il est équitable et efficient.*

4.6 Diversifier les programmes d'aide à la relève

Les problèmes auxquels fait face la relève agricole au Québec sont nombreux et difficiles à résoudre. Les secteurs contingentés exigent des sommes faramineuses de capital pour s'y implanter. Plusieurs s'orientent vers la production porcine parce que cette production est moins exigeante en matière de capital nécessaire au démarrage. Même si la valeur des fermes porcines est, elle aussi, très élevée, les fermes porcines valant en moyenne 1,2 M$ au Québec en 2001, elle est tout de même inférieure à celle des fermes laitières ou avicoles qui, en moyenne, valaient respectivement 1,7 et 2,1 M$ cette même année (AAC, 2003, p. 43).

De plus, les intégrateurs offrent la possibilité aux jeunes de s'établir dans le cadre du système de l'intégration, auquel cas, n'ayant pas la propriété des animaux qu'ils élèvent, le capital de départ exigé est moins élevé. Les intégrateurs offrent également un encadrement technique qui favorise le financement de leurs entreprises. D'ailleurs, les institutions financières exerçant leurs activités dans le domaine du crédit agricole suggèrent fortement aux jeunes de la relève de s'intégrer, y voyant une condition favorable au succès des nouveaux établissements.

Le problème du transfert, d'une génération à l'autre, d'entreprises agricoles dont la taille croît sans cesse n'est pas une question propre au Québec, comme le signale un dossier publié sur le sujet par *Le Coopérateur agricole*.

> Il n'y a pas qu'au Québec où le transfert de ferme constitue un passage difficile. Dans le reste du Canada, aux États-Unis et en Europe les défis sont les mêmes. Cependant, il n'y a qu'au Québec où l'on a mis en place une réponse spécifique aux besoins des familles agricoles pendant cette période. Plus qu'ailleurs en Amérique, on a créé des aides à la relève. Par ailleurs, partout les travaux des chercheurs, des praticiens et des organismes sont inspirants et peuvent appuyer le développement des services actuellement offerts chez nous.
>
> Un tableau de l'étude Tondreau, Parent et Perrier annonce clairement la donne. Les chercheurs ont établi un indice qu'ils nomment « taux de remplacement » en calculant le nombre de jeunes agriculteurs de 34 ans et moins dans la population agricole active sur le nombre d'agriculteurs de 55 ans et plus, susceptibles de prendre leur retraite dans les dix prochaines années. Leurs travaux ont défini un taux de remplacement de 50 % comme étant nécessaire à un renouvellement adéquat. Dans les pays étudiés, le Québec affiche le plus haut taux de remplacement : 89,6 %.
> (Dion, 2003)

Depuis la publication de cet article, basé sur des données du recensement de 1996, les données du recensement de 2001 ont été publiées. Le taux de remplacement des agriculteurs québécois, qui s'établissait à 89,6 % en 1996, s'établit maintenant à 53,1 %, alors qu'ailleurs au Canada, il est passé du 49 % qu'il était en 1996 à 33 % en 2001. Même si, au Québec, le taux de remplacement par la relève demeure supérieur au seuil critique de 50 %, la chute importante de ce taux, survenue dans les années récentes, est préoccupante.

La réforme que la Commission propose à propos du système de soutien du revenu global est propice à rendre la relève moins dépendante de la production porcine. Comme conséquence prévisible d'une telle réforme, les intégrateurs, au lieu d'investir du capital de risque dans les entreprises intégrées par l'intermédiaire de la propriété des animaux, choisiront probablement, pour promouvoir la vente d'intrants, d'investir du capital de risque dans les entreprises en démarrage, ce qui favoriserait un statut

d'entrepreneur autonome aux jeunes de la relève, tout en leur donnant accès à l'encadrement technique que fournit actuellement le système de l'intégration.

Le manque de capital de risque pour la relève a été signalé à de multiples reprises. Il y aurait lieu d'examiner la possibilité de mettre en place un programme d'encouragement fiscal pour que des investisseurs, en particulier les agriculteurs qui se retirent, soient encouragés à investir sous forme de ce type de capital dans les entreprises en démarrage.

Les Centres régionaux d'établissement en agriculture (CRÉA) et les Centres multiservices d'établissement en agriculture (CMÉA) fournissent aux familles un encadrement apprécié et très utilisé pour faciliter les transferts de ferme d'une génération à l'autre.

Par contre, à certains égards, l'encadrement technique pour soutenir les jeunes exploitants semble encore déficient. Les diverses formules de clubs-conseils mises en place par les agriculteurs avec l'aide des gouvernements visent à combler ce besoin. Les clubs agroenvironnementaux, les clubs spécialisés en gestion et en encadrement technique en sont des exemples. Les réseaux de fournisseurs d'intrants offrent également ce type de service bien que certains agriculteurs le critiquent en affirmant qu'il s'agit là de services liés à des organisations dont la mission première est de vendre des intrants et qui, de ce fait, ne peuvent fournir des conseils objectifs. Selon eux, il faudrait que les gouvernements accentuent l'aide apportée pour développer encore plus, et à meilleur coût pour les agriculteurs, le type de services qu'ils nomment non liés.

De leur côté, les fournisseurs d'intrants et des agriculteurs qui utilisent ce type de service soutiennent que la qualité devrait être le critère d'évaluation des services-conseils. Ils font valoir que la force des organisations des fournisseurs d'intrants, soit la capacité en matière de recherche, de développement et de mise au point technique de leur réseau, assure une qualité de leurs services-conseils avec laquelle ne peuvent rivaliser les conseillers qui ne font pas partie de tels réseaux. De plus, ils soutiennent que tous les agriculteurs devraient bénéficier de la même aide financière quelle que soit la source où ils choisissent de se procurer les services dont ils ont besoin.

- **Recommandation 29 :** *La Commission recommande que le gouvernement étudie la possibilité de mettre en place un programme d'encouragement fiscal pour les personnes qui seraient disposées à investir du capital de risque en agriculture et, en particulier, en production porcine, en vue de favoriser la relève.*

♦ **Avis 33 :** *La Commission est d'avis qu'il faudrait porter une attention particulière aux besoins de la relève agricole en matière d'encadrement technique en vue de favoriser son autonomie et d'assurer un traitement équitable envers chaque personne, quelle que soit la manière choisie pour satisfaire ses besoins en cette matière.*

4.7 Renforcer la biosécurité et gérer les risques sur le plan économique

La biosécurité consiste à protéger la santé des animaux en empêchant la transmission des maladies. Les agents infectieux peuvent se transmettre de multiples façons et plusieurs types de mesures peuvent être mises en place en vue de minimiser les risques de leur introduction dans les troupeaux.

Peu d'événements peuvent avoir des conséquences aussi graves sur le plan économique que l'apparition d'une maladie dans le troupeau d'un producteur ou dans le cheptel d'un pays. L'exemple de l'impact sur les industries bovines canadienne et québécoise, sur les finances publiques et sur l'économie en général de la détection d'un seul cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle) dans un troupeau de l'Alberta au printemps de 2003[55] en est une démonstration éloquente. Les expériences vécues à la suite des épidémies de peste porcine aux Pays-Bas, en 1997, ou de fièvre aphteuse en Grande-Bretagne, en 2001, en témoignent également.

Les zoonoses qui affligent les troupeaux porcins sont classifiées en maladies domestiques, soit celles qui sont présentes au pays, et en maladies exotiques, soit celles qui sont actuellement étrangères au pays.

Les premiers responsables de la prévention sont les producteurs qui doivent adopter un plan de biosécurité pour gérer ce risque dans leur entreprise. Les frais énormes qu'entraîne la présence d'une maladie dans un troupeau, soit, entre autres, les baisses de rendement, les frais en soins vétérinaires, les pertes d'animaux et les frais liés à l'assainissement des installations constituent des motivations qui font en sorte que la grande majorité des producteurs et des autres maillons de l'industrie est déjà sensibilisée à cette question et met en place des mesures préventives à cet égard.

Au cours de l'audience publique, plusieurs producteurs, en particulier ceux qui produisent des animaux reproducteurs, ont mentionné que la délivrance de certificats

55. Communiqué du gouvernement du Canada et du gouvernement de l'Alberta. Enquête sur l'ESB en Alberta. [www.inspection.gc.ca/francais/corpaffr/newcom/2003/20030520f.shtml].

d'autorisation pour l'implantation de nouveaux sites de production devrait tenir compte de l'emplacement des exploitations existantes. Certains ont soutenu qu'aucun nouveau site ne devrait être autorisé à s'établir à moins de trois kilomètres d'une porcherie. À cet égard, il n'y a pas de critères indiscutables, puisque, théoriquement, une porcherie, pour minimiser le plus possible les risques de transmission de maladies, devrait être le plus éloignée possible de tout autre élevage porcin. Cependant, en dépit de la difficulté d'établir, sur ce plan, une règle indiscutable, un tel facteur devrait être pris en considération quant vient le temps de voir à l'établissement de nouveaux sites.

Par ailleurs, l'introduction dans le cheptel canadien ou québécois d'une maladie telle que la fièvre aphteuse ou la peste porcine aurait des conséquences très graves. La Coalition canadienne pour la santé des animaux a fait produire une étude sur les impacts économiques qu'aurait une épidémie de fièvre aphteuse au Canada. Les auteurs de cette étude estiment à 13,7, à 24,9 et à 45,9 milliards de dollars, le coût d'une telle épidémie, suivant qu'elle s'étend à petite, à moyenne ou à grande échelle. De plus, selon eux :

> La fermeture immédiate de tous les marchés d'exportation du bétail et des produits de la viande canadiens est le principal facteur déterminant des coûts économiques d'une épidémie de fièvre aphteuse.
>
> La durée de la fermeture des marchés d'exportation varie de quatre à cinq mois dans des conditions optimistes, de dix à douze mois ou plus en cas d'épidémie majeure.
>
> Des stratégies de contrôle et de zonage efficaces pourraient considérablement atténuer les incidences sur l'économie canadienne, jusqu'à 21,1 milliards de dollars et 20,7 milliards de dollars respectivement. Employés conjointement, ces stratégies pourraient permettre de réduire les coûts jusqu'à 28 milliards de dollars.
> (Serecon Management Consulting inc., 2002, p. 1 et 2)

Par conséquent, il est impératif que les pouvoirs publics accordent une attention prioritaire à cette question. À cette fin, il serait pertinent de mettre en place toutes les mesures préventives disponibles et d'entreprendre l'établissement d'un zonage sanitaire pour circonscrire le territoire touché par l'éventuelle apparition d'une zoonose ayant des impacts sur nos exportations. En effet, l'épisode actuel d'un cas de vache folle fait apparaître une faiblesse dans le système canadien. Pourquoi un cas de vache folle en Alberta conduit-il à l'interdiction d'exportation du bœuf québécois ? N'y aurait-il pas lieu d'établir, à l'intérieur du Canada, des zones sanitaires distinctes ? C'est l'hypothèse que soulève le Conseil canadien du porc (CCP) dans son mémoire :

> Puis en juillet 2003, le CCP s'est donné le mandat de coordonner le développement d'un système national d'identification et de traçabilité des porcs. L'objectif principal de ce système est de faciliter la mise sur pied de zones sanitaires au Canada dans l'éventualité d'une éclosion de maladies exotiques. Les zones sanitaires sont des territoires considérés exempt d'une maladie exotique et donc, à partir de laquelle les animaux et la viande peuvent être exportés. La traçabilité en amont est essentielle au développement de zones sanitaires ayant une dimension équivalente ou inférieure à une province. En ce moment, il n'existe aucun plan de zonage sanitaire au Canada. Ainsi, dans l'éventualité d'une éclosion de maladie exotique au Canada affectant les porcs, les exportations canadiennes de porcs vivants et de viande de porc seraient arrêtées pendant une période de plusieurs mois. Un plan de zonage permettrait de réduire les impacts économiques et sociaux. En ce moment, le CCP participe aux activités du Groupe de travail sur le plan de zonage de l'Est et de l'Ouest du Canada, qui permettrait donc de créer deux zones sanitaires, et à des discussions sur les moyens pour détruire un nombre important de carcasses d'animaux qu'il faudrait détruire dans l'éventualité d'une éclosion de maladie exotique.
>
> Afin de déterminer de quelle manière les porcs doivent être identifiés et retracés dans le cadre d'un système national, le CCP coordonnera, en collaboration avec ses membres provinciaux, le déroulement d'études pilotes à des exploitations porcines et à des abattoirs. Il est prévu que ces études débuteront au printemps 2003. (MEMO308, p. 11)

La Commission est d'avis que l'établissement de zones sanitaires distinctes à l'intérieur du grand ensemble canadien est pertinent et doit être considéré par le gouvernement. L'à-propos d'une zone sanitaire qui coïnciderait avec le territoire québécois devrait être examiné.

- **Recommandation 30 :** *La Commission recommande que des considérations relatives à la biosécurité soient introduites parmi les facteurs pris en considération au moment de l'analyse des demandes de certificat d'autorisation pour l'implantation de nouveaux sites de production porcine. À cette fin, elle recommande également que le gouvernement du Québec, de concert avec l'industrie, s'engage très activement dans la mise en place de mesures préventives.*

- **Recommandation 31 :** *La Commission recommande la mise en place d'un zonage sanitaire afin de minimiser l'impact sur les marchés d'exportation de maladies exotiques qui pourraient être introduites dans les troupeaux québécois ou canadiens.*

Chapitre 5 Vers une production porcine respectueuse de l'équilibre écologique

Dans le présent chapitre, la Commission donne des suggestions et fait des recommandations visant à permettre au secteur de la production porcine au Québec d'évoluer vers le respect de l'équilibre écologique des milieux et, ainsi, de prendre en considération les impératifs écologiques d'un développement durable, tels qu'ils ont été définis dans le chapitre 2. Le chapitre comprend trois sections qui regroupent diverses mesures visant à améliorer la gestion des fumiers et des lisiers, à favoriser les bonnes pratiques agroenvironnementales en vue de protéger le milieu écologique et à mettre en place une approche ferme par ferme à l'échelle du bassin versant.

5.1 La gestion des fumiers et des lisiers

Malgré leur grande valeur comme fertilisant et amendement des sols, les déjections animales sont perçues, par certains participants à l'audience publique, comme des déchets dont il faut se défaire. Dans la présente section, la Commission aborde les enjeux et fait part du fruit de sa réflexion en ce qui concerne la gestion des fumiers et des lisiers. Il y est question de la fertilisation équilibrée, de la qualité des sols et de leur capacité de support, du choix qui consiste à privilégier les engrais organiques, de la réduction de la quantité des fumiers et des lisiers à gérer, du développement d'un secteur témoin de gestion des déjections porcines sous forme solide, de l'étanchéité des ouvrages d'entreposage, de la réduction des émissions atmosphériques, des solutions aux surplus de phosphore et du transfert des connaissances.

5.1.1 Viser une fertilisation équilibrée et appropriée

Plusieurs éléments doivent être pris en considération pour assurer une fertilisation équilibrée et appropriée des sols en culture. Cela passe par le respect des obligations réglementaires, les plans agroenvironnementaux de fertilisation et les modalités d'épandage.

La valorisation des fumiers et des lisiers sur les sols agricoles doit se faire conformément à la réglementation actuelle, notamment en respectant le *Règlement sur les exploitations agricoles* (*REA*) (Volume 1, section 3.1.3). L'obligation de préparer un plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF) s'applique aux

exploitants de lieux d'élevage sous gestion liquide des déjections, à certains exploitants de lieux d'élevage sous gestion solide et aux exploitants de lieux d'épandage dont la superficie cumulative est supérieure à 15 ha (article 22 *REA*). Le PAEF doit contenir tous les renseignements nécessaires à son application comme les doses de matières fertilisantes à épandre selon le besoin des cultures, les caractéristiques du sol, les modes et les périodes d'épandage. La principale limite réglementaire repose sur la quantité de phosphore qui peut être épandue par unité de surface en se basant sur les besoins des plantes ainsi que sur la richesse du sol en phosphore et sur le taux de saturation en phosphore du sol. Des abaques de dépôts maximums annuels sont fournis à cette fin (articles 20 et 23 et annexe I *REA*).

Le *REA* contient des normes en vue de favoriser une fertilisation équilibrée. Ainsi, l'exploitant d'un lieu d'élevage doit disposer des superficies totales requises pour épandre les déjections de ses animaux en respectant les abaques de dépôts maximums de phosphore prévus à l'annexe I du Règlement (article 20 *REA*). Toutefois, l'exploitant d'un lieu d'élevage qui, au 15 juin 2002, existait et était en situation de surplus de phosphore, a jusqu'au 1er avril 2010 pour disposer des superficies nécessaires pour épandre la totalité du phosphore produit et importé à la ferme, conformément aux abaques. Pour atteindre l'équilibre d'ici cette date, l'exploitant en question doit respecter un échéancier de réduction progressif des surplus établi dans le *REA*. Ainsi, à partir du 1er avril 2005, il doit disposer des superficies requises pour 50 % ou plus de la charge de phosphore, pour 75 % ou plus de cette charge à partir du 1er avril 2008 et pour 100 % de cette charge au 1er avril 2010 (article 50 *REA*). L'application de ces mesures du *REA* peut conduire à deux situations pouvant comporter des risques sur le plan écologique.

Pour enrichir les sols pauvres en phosphore et améliorer leur productivité, les abaques permettent une fertilisation plus importante que celle dont les plantes ont besoin. Inversement, les abaques qui se rapportent aux sols riches obligent une sous fertilisation en phosphore afin de maintenir ou de diminuer la richesse du sol en phosphore. Les entreprises qui comblent leurs besoins de fertilisation à l'aide de fumiers ou de lisiers en utilisant le maximum de dépôts des abaques sur les sols pauvres et qui ne tiennent pas compte de l'enrichissement graduel des sols en phosphore, risquent de se retrouver en surplus et de devoir disposer, à plus ou moins brève échéance, de superficies supplémentaires pour parvenir à épandre tous leurs fumiers et lisiers. C'est d'ailleurs une inquiétude qui a été soulevée par l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) :

> […] on permet à chaque entreprise d'exploiter à court terme tout le potentiel des sols, en permettant sur les sols pauvres ou moyens une fertilisation supérieure aux besoins réels des plantes. Quand, d'ici quelques années, ces sols seront saturés, plusieurs entreprises se retrouveront en surplus d'unités animales eu

> égard aux superficies d'épandage disponibles, et se verront dans l'obligation de décroître ou de chercher d'autres sols pour suffire aux besoins d'épandage de l'entreprise. La crise des lisiers sera donc relancée.
> (MEMO191, p. 12)

Par ailleurs, de nombreux producteurs de porcs se retrouvent actuellement en situation de surplus de phosphore. Compte tenu qu'il n'est pas obligatoire, avant 2010, de disposer de la totalité des superficies d'épandage nécessaires, tout laisse croire que d'ici là, des superficies de sols en culture seront surfertilisées, ce qui entraînera des risques de pollution diffuse. Il y a donc lieu de prendre les mesures nécessaires pour permettre de devancer l'échéancier établi par le *REA*. Il est utile de rappeler que, depuis 1997, le gouvernement a continuellement reporté l'échéance prévue dans la réglementation. C'est d'ailleurs, ce que précisait M^{e} Lorne Giroux lors de l'audience publique :

> Il y a eu des modifications importantes, notamment en 1999, qui avaient pour effet de reporter dans le futur des échéanciers d'application des exigences, notamment en ce qui concerne le contrôle du phosphore. […] Il faut bien remarquer que les reports ne sont pas de 2002 à 2010, mais ils sont en réalité de 1999 à 2010, parce que finalement, les échéances de 1997, elles avaient été reportées en 1999, à 2010 et même à 2011, dans un règlement qui n'a jamais été prépublié.
> (TRAN18, p. 25)

- **Avis 34 :** *La Commission est d'avis qu'il importe que l'ensemble des acteurs du domaine agricole ait une stratégie globale qui permette à la fois de régler les problèmes de surplus de phosphore à court terme et d'éviter qu'un enrichissement progressif des sols ne crée de nouvelles situations de surplus à long terme.*

- **Avis 35 :** *La Commission est d'avis que l'objectif d'atteindre l'équilibre des sols en phosphore devrait être devancé avant l'échéance de 2010 prévue dans le* Règlement sur les exploitations agricoles*, compte tenu des risques pour l'environnement que les surplus de phosphore peuvent engendrer.*

  Le PAEF est l'outil privilégié par le *REA* pour maintenir la qualité de l'environnement en milieu agricole. Cet outil doit être préparé par des professionnels compétents et responsables sans qu'il y ait apparence ou risque de conflit d'intérêt. Selon l'article 24 du *REA*, le PAEF peut être signé par un agronome. Il peut aussi l'être par la personne qui cultive une parcelle comprise dans son exploitation agricole, ou par un des associés ou actionnaires de cette exploitation, à la condition que le signataire soit titulaire d'une attestation d'un cours de formation spécifique offert dans le cadre d'un programme d'études autorisé par le ministre de l'Éducation (article 24 *REA*).

La signature du PAEF atteste de sa conformité au *REA.* La possibilité qu'une personne puisse signer le PAEF d'une exploitation agricole dans laquelle elle a un intérêt pécuniaire, même si elle est agronome, crée beaucoup d'inquiétudes selon plusieurs participants à l'audience publique qui y voient un conflit d'intérêt pouvant conduire à un accroissement du risque de pollution diffuse. Par ailleurs, le fait que le suivi des recommandations du PAEF puisse être effectué par ces mêmes personnes sur leur exploitation agricole (article 25 *REA*) pose également un risque de conflit d'intérêt, à tout le moins une apparence de conflit.

- **Recommandation 32 :** *La Commission recommande de modifier le* Règlement sur les exploitations agricoles *afin de s'assurer que le plan agroenvironnemental de fertilisation et le suivi de son application soient faits, en tout temps, par un membre de l'Ordre des agronomes du Québec qui n'est pas propriétaire, associé ou actionnaire de l'exploitation agricole visée par le plan agroenvironnemental de fertilisation et qui ne cultive pas une parcelle comprise sur cette exploitation.*

Le respect du PAEF par le producteur a une grande importance pour la protection de l'environnement. Le suivi et le contrôle du respect des recommandations du PAEF sont des moyens essentiels pour s'assurer du respect des exigences environnementales.

Lors de l'audience publique, de nombreux citoyens, mais également des producteurs, se sont montrés préoccupés quant au contrôle effectué relativement au respect des recommandations du PAEF. Ils craignent, notamment, que les distances d'épandage ne soient pas respectées, que les doses d'engrais appliquées dépassent les recommandations et que les dates permises pour l'épandage ne soient pas respectées. Les producteurs qui respectent les normes craignent que leur réputation soit entachée par les abus des producteurs délinquants qui échappent au contrôle. Les citoyens ont peu confiance en l'efficacité des mesures de contrôle actuelles.

Habituellement, le suivi qui consiste dans la vérification de l'atteinte des objectifs établis dans le PAEF, est effectué par un agronome. Cependant, ce suivi ne remplace pas les activités de contrôle qui relèvent du ministère de l'Environnement. Ce ministère pourrait être tenté de déléguer à l'agronome sa responsabilité de contrôle des épandages. Or, il serait difficile pour l'agronome d'exercer ce contrôle. En effet, lors de l'audience publique, des agronomes en agroenvironnement ont manifesté leur désarroi quant aux moyens mis à leur disposition pour accomplir l'ensemble de la tâche qui leur est attribuée actuellement (M^{me} Mélodie Juteau, TRAN46, p. 66 et 67).

Dans cette optique, il est essentiel que le ministère de l'Environnement accentue ses contrôles, notamment par des vérifications aléatoires faites aux champs en période d'épandage, afin d'avoir la garantie que les agriculteurs respectent les exigences

réglementaires. Ce contrôle permettrait de réduire les risques pour l'environnement et de rétablir la confiance de la population. Les représentants du ministère de l'Environnement du Manitoba (*Manitoba Conservation*), rencontrés par la Commission lors de sa mission au Canada, ont mentionné que leurs inspecteurs étaient autorisés à donner des amendes aux contrevenants, sur-le-champ, dès la constatation d'une infraction. Ils considèrent que cette façon de faire contribue à rassurer la population.

- **Recommandation 33 :** *La Commission recommande que le ministère de l'Environnement intensifie ses mesures de contrôle des exploitations agricoles, afin d'assurer le respect des exigences environnementales réglementaires et de rétablir la confiance de la population.*

Le *REA* exige de la part de certains exploitants de lieu d'élevage, notamment pour chaque exploitation sous gestion liquide des déjections et pour certains exploitants de lieu d'épandage, la production d'un bilan de phosphore, conçu et signé par un agronome. Ce bilan consiste dans la somme du volume annuel de phosphore produit par leur cheptel et de la quantité de toute autre matière fertilisante utilisée (sous forme minérale ou organique), à laquelle est soustraite le volume de phosphore qui peut être épandu sur les terres disponibles en respectant les dépôts maximums prévus dans l'annexe I du *REA* (article 35 *REA*). Ce bilan permettra de déterminer si l'entreprise est en surplus, en équilibre ou en déficit de phosphore. Les propriétaires des exploitations agricoles qui existaient le 15 juin 2002 devaient transmettre ce bilan au plus tard le 15 juin 2003 (article 49 *REA*). Au 18 août 2003, d'après l'information fournie par le ministère de l'Environnement, 8 762 bilans auraient été transmis au ministère.

Le bilan de phosphore doit être mis à jour annuellement. Cette mise à jour s'impose pour tenir compte des modifications relatives à la teneur fertilisante et aux quantités de déjections animales produites par un lieu d'élevage et qui sont épandues sur des parcelles en culture (article 28 *REA*). En ce qui a trait à l'exploitant d'une parcelle cultivée, cette mise à jour est également nécessaire pour prendre en considération la richesse et le pourcentage de saturation en phosphore du sol (article 29 *REA*).

Aucune disposition du *REA* n'exige la transmission au ministère de l'Environnement de la mise à jour annuelle du bilan de phosphore par l'exploitant d'un lieu d'élevage ou d'un lieu d'épandage. Or, l'information contenue dans cette mise à jour est particulièrement utile pour s'assurer que l'objectif fixé par le *REA*, en vue de parvenir à l'équilibre en phosphore des sols sur les terres en propriété, en location ou sous entente d'épandage, est atteint.

Par ailleurs, l'article 21 du *REA* précise que le bail de location des terres ou l'entente d'épandage doivent être fournis sur demande au ministre de l'Environnement. Ces

documents devraient plutôt être transmis de façon systématique au ministère de l'Environnement et saisis par informatique. Ayant en sa possession les renseignements qui se retrouvent dans les baux et les ententes d'épandage, ceux-ci étant combinés aux renseignements contenus dans les bilans de phosphore, le ministère de l'Environnement serait mieux outillé pour assurer un suivi et un contrôle des quantités de phosphore appliquées sur les terres en culture, qu'elles soient en propriété, en location ou sous entente.

Une banque de données géoréférencées permettrait, à partir des données de localisation, de contrôler les parcelles de culture qui pourraient apparaître sur plus d'une entente d'épandage. À titre d'exemple, la région catalane de Vic en Espagne, visitée par la Commission lors de sa mission en Europe, a mis au point un système informatique de gestion de l'information qui croise l'information provenant des registres de réception des receveurs avec celle provenant des registres d'épandage des fournisseurs d'engrais organiques, et ce, sur la base de la parcelle réceptrice des quantités d'azote produites par les élevages. Les situations problématiques décelées font l'objet d'un contrôle par les inspecteurs. Ce système est simple et il fonctionne sur la base des volumes reçus et épandus réellement sur la parcelle.

- **Recommandation 34 :** *La Commission recommande que la mise à jour annuelle des bilans de phosphore de même que les baux de location de terres et les ententes d'épandage soient transmis systématiquement au ministère de l'Environnement.*

- **Recommandation 35 :** *La Commission recommande que soient mis au point des outils de traitement de l'information qui permettraient au ministère de l'Environnement de faire un meilleur contrôle des activités d'épandage sur les terres en culture.*

Selon le *REA*, les épandages de fumiers et de lisiers doivent se faire entre le 1er avril et le 1er octobre, c'est-à-dire pendant la période de croissance de la végétation. Pour des raisons exceptionnelles, l'agronome qui a conçu le PAEF peut modifier celui-ci et permettre l'épandage après le 1er octobre. Plusieurs producteurs sont venus expliquer à la Commission que la date de la fin des épandages, fixée au 1er octobre, comportait des difficultés d'application. Dans certaines régions, les récoltes peuvent se faire plus tard ou encore la saison de végétation se termine plus tard. Des producteurs soulignent également les aléas du climat qui peuvent empêcher d'aller sur le terrain avec l'équipement d'épandage à la suite de pluies abondantes. Les structures d'entreposage de fumier ou de lisier sont parfois remplies à l'automne et ne laissent pas d'autres choix au producteur que de les vider. Toutefois, il est prouvé que les épandages d'automne augmentent considérablement les risques de pollution de l'eau de surface et souterraine. Cela est le cas pour les épandages de lisiers particulièrement. À la demande de l'Ordre des agronomes du Québec (OAQ), l'Institut

de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) a préparé des abaques de risques associés à l'épandage des engrais organiques à différents moments pendant la saison. Il y est indiqué que des applications tardives à l'automne peuvent comporter des risques lorsqu'il s'agit de certaines cultures et de certains sols (MEMO303, p. 13 à 15).

L'utilisation de techniques d'abreuvement qui limitent les pertes d'eau, l'ajout d'une toiture sur la structure d'entreposage ou l'ajout d'une nouvelle structure d'entreposage sont des moyens qui contribuent à augmenter la durée d'entreposage des déjections. Le producteur pourrait revoir, également, ses pratiques culturales et le type de culture dans le but d'utiliser, de manière optimale, la période d'épandage.

- **Avis 36 :** *La Commission est d'avis que les dates d'épandage inscrites dans le* Règlement sur les exploitations agricoles *constituent des balises acceptables.*

- **Avis 37 :** *La Commission est d'avis que l'insuffisance de capacité d'entreposage des fumiers et des lisiers ne doit pas justifier des épandages au-delà de la date du 1er octobre.*

Les propriétés physiques et chimiques des fumiers et des lisiers varient d'une ferme à l'autre et même à l'intérieur d'une même structure d'entreposage. Cette situation apporte des difficultés supplémentaires dans l'exécution des travaux. Des précautions doivent être prises pour réaliser des épandages uniformes, qui respectent les prescriptions du PAEF. Dans un premier temps, les épandeurs doivent être calibrés et cette calibration doit être ajustée en fonction des propriétés des fertilisants à gérer. À titre d'exemple, un lisier à 10 % de matière sèche ne s'écoule pas de la même façon qu'un lisier à 3 % de matière sèche. Dans un deuxième temps, les opérateurs d'équipement doivent connaître ces particularités tout comme celles qui sont liées à la topographie et aux propriétés des sols. À ce sujet, l'Association de gestion des engrais organiques du bassin de la rivière Yamaska (AGEO) est d'avis que :

> Le mandat des OGF [organismes de gestion des fumiers] devrait viser à […] favoriser le développement d'une industrie de l'épandage à forfait des lisiers performante et à l'écoute des besoins des fournisseurs et des receveurs [et] établir une procédure d'accréditation ou de certification des entreprises d'épandage visant à l'amélioration de la qualité du service aux receveurs.
> (MEMO63, p. 26)

L'entreprise F. Ménard inc. abonde dans le même sens en écrivant :

> F. Ménard croit que les pistes de solutions environnementales suivantes gagneraient à être examinées : […] Développer un programme de formation et de subvention pour les entreprises d'épandage à forfait. L'épandage fait par des professionnels serait susceptible de redonner confiance aux citoyens.
> (MEMO260, p. 11)

Le transport et l'épandage des fumiers et des lisiers pourraient être améliorés par la mise en place d'un processus d'accréditation visant la formation technique et environnementale des opérateurs ainsi que la vérification de l'équipement de transport et la calibration de l'équipement d'épandage. La mise à jour annuelle de cette accréditation contribuerait à améliorer la prestation et la qualité du travail. Elle ne devrait pas viser seulement les entreprises d'épandage à forfait, mais toutes celles qui exploitent un équipement de transport et d'épandage.

- **Recommandation 36 :** *La Commission recommande qu'un processus d'accréditation des opérateurs et de l'équipement d'épandage d'engrais organiques soit mis en place afin de s'assurer de la conformité des travaux d'épandage à la réglementation.*

5.1.2 Améliorer la qualité des sols et respecter leur capacité de support

Les sols agricoles demeurent une ressource naturelle précieuse et fragile. Leur utilisation doit donc s'inscrire dans une démarche qui respecte le maintien et l'amélioration de leurs fonctions écologique et agronomique. La fertilisation équilibrée d'une culture vise à en augmenter le rendement, tout en préservant les ressources que sont l'eau et le sol. Dans certaines zones sensibles, par exemple, là où les sols sont sableux, le respect des normes inscrites dans le *REA* ne garantit pas l'intégrité du milieu même si les doses appliquées correspondent aux besoins théoriques des plantes sans les excéder, et ce, dans tous les éléments fertilisants (azote, potassium, oligo-éléments, notamment). Par exemple, l'azote, plus soluble que le phosphore, représente un risque de lessivage plus grand, ce qui augmente le risque de contamination des eaux. Ainsi, la fertilisation azotée nécessite de prendre en considération non seulement les besoins des plantes mais aussi les particularités du milieu, afin de minimiser les impacts sur le plan écologique.

- **Avis 38 :** *La Commission est d'avis que même en respectant les normes actuelles de fertilisation en phosphore prescrites dans le* Règlement sur les exploitations agricoles*, l'épandage d'engrais organiques, dans certaines zones sensibles, peut générer des impacts sur le plan écologique.*

La matière organique du sol joue un rôle important dans le maintien de la qualité des sols agricoles. Plusieurs moyens peuvent être pris pour soutenir cette qualité ou même augmenter la proportion de matière organique dans le sol. En plus des avantages liés à la production agricole, la matière organique constitue un réservoir de carbone dans le sol, aidant à réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES). Elle aide aussi à conserver l'eau nécessaire aux plantes et à réduire l'érosion. Historiquement, les fumiers et les lisiers ont été utilisés pour servir

d'amendement aux sols. Pour remplir cette fonction, la matière organique des fumiers est reconnue supérieure à celle des lisiers alors que les engrais minéraux n'apportent aucune matière organique. Avec la spécialisation des cultures et l'utilisation d'engrais minéraux, d'autres méthodes ont été mises au point pour maintenir cette qualité des sols. L'incorporation des résidus de culture et la production d'engrais vert (une production végétale dédiée spécifiquement à la production d'un engrais pour enfouissement) donnent de bons résultats.

- **Avis 39 :** *La Commission est d'avis qu'afin de préserver la qualité des sols agricoles, il importe de maintenir, même d'accroître leur teneur en matière organique, par l'utilisation de pratiques culturales adaptées au milieu et par l'utilisation prioritaire des fumiers et des lisiers.*

5.1.3 Privilégier les engrais organiques aux engrais minéraux

En 1998, 51,7 % des sols agricoles recevaient des engrais organiques et 64,5 %, des engrais minéraux (PROD82, p. 47). Pour les entreprises porcines, la situation est différente. En 2001, une proportion de 77,5 % des superficies cultivées par les entreprises porcines recevait des engrais organiques et 55,4 %, des engrais minéraux (FULI57).

Les engrais organiques permettent d'augmenter la matière organique du sol et ils sont peu coûteux. Dans certaines zones, il est facile d'en obtenir. Cependant, ils provoquent des odeurs et leur composition n'est pas précisément adaptée aux besoins des plantes. Dans certains cas, leur épandage présente des difficultés sur le plan technique. Les engrais minéraux permettent une fertilisation équilibrée et leur application est facile. Toutefois, ils sont très coûteux, ils doivent être importés et ils nécessitent une grande quantité d'énergie pour leur fabrication et leur transport.

La distribution des productions animales n'est pas uniforme sur le territoire agricole du Québec, ce qui conduit à des zones en surplus et des zones en déficit de fertilisants organiques. Privilégier l'utilisation d'engrais organiques là où ils sont produits contribuerait à réduire les surplus.

Par ailleurs, une meilleure distribution des engrais organiques est certainement possible et souhaitable au Québec. À cet égard, une association d'éleveurs de la région de Lleida, en Catalogne en Espagne, rencontrée par la Commission, a mis au point un système conjoint de gestion des lisiers sur une base volontaire. Les éleveurs mettent en commun la totalité des lisiers produits et l'ensemble des parcelles réceptrices de façon à maximaliser l'épandage et à rationaliser les frais. L'information

centralisée permet une gestion régionale des surplus et favorise une utilisation accrue des engrais organiques. Les producteurs membres obtiennent, de la part des autorités en matière environnementale, une reconnaissance de saine gestion des lisiers produits par leur cheptel. Au Québec, les organismes de gestion des fumiers (OGF) pourraient certainement faire un travail semblable.

L'incitation à une plus grande utilisation des engrais organiques pourrait également être assurée par d'autres moyens. Par exemple, l'UQCN a suggéré, en séance publique, que soit imposée une taxe sur les engrais minéraux (M^{me} Isabelle Breune, TRAN129, p. 39). De même, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) croit que :

> Afin de maximiser l'utilisation des fumiers [et lisiers] comme matière fertilisante, une redevance à l'utilisation d'engrais minéraux devrait être instituée. Celle-ci inciterait les agriculteurs à n'utiliser que les quantités strictement requises et forcerait la substitution des engrais minéraux par les fumiers et lisiers.
> (MEMO42, p. 14)

La Commission convient que l'imposition d'une redevance sur l'utilisation des engrais minéraux serait de nature à encourager l'utilisation prioritaire des engrais organiques et elle suggère que les fonds qui seraient amassés servent à encourager les bonnes pratiques agroenvironnementales.

- **Avis 40 :** *La Commission est d'avis que l'utilisation d'engrais organiques devrait être encouragée à cause de la valeur fertilisante de ces derniers et de leur valeur pour amender les sols, de même que pour résorber une partie des surplus dans certaines régions.*

- **Recommandation 37 :** *La Commission recommande l'imposition d'une redevance sur les engrais minéraux afin d'encourager l'utilisation d'engrais organiques.*

5.1.4 Réduire la quantité d'engrais organiques produits et en modifier la composition

Les producteurs de porcs ont entrepris une multitude d'actions pour réduire la quantité de déjections sous la queue de l'animal et en modifier la composition. Des progrès sur le plan de la génétique ont été faits, notamment pour accroître le nombre de porcelets qu'une truie peut produire annuellement, tout comme sur le plan de l'alimentation, pour accroître le gain quotidien et améliorer le taux de conversion alimentaire (quantité d'aliments requis pour produire une unité de gain de poids). Un meilleur contrôle sanitaire a aussi permis de réduire la maladie et la mortalité, réduisant ainsi les déjections par unité de viande produite. Ainsi, l'amélioration

significative du rendement des truies et des porcs à l'engrais a considérablement réduit la quantité des déjections sous la queue de l'animal.

L'équipement et les méthodes de nettoyage plus efficaces des bâtiments ont permis de réduire les quantités d'eau ajoutées au lisier et, ainsi, d'en diminuer le volume. Toutefois, l'effet le plus important à cet égard a été l'adoption, par les producteurs, de bols économiseurs d'eau et de trémies abreuvoirs. En 2001, environ 73 % du cheptel porcin s'abreuvait dans de l'équipement semblable (FULI45, p. 38).

Il est possible de diminuer les quantités de lisiers à gérer à l'entreposage en empêchant l'eau de pluie de s'accumuler dans les structures d'entreposage. Cela laisse plus d'espace pour les déjections et augmente la durée potentielle d'entreposage. À cette fin et pour réduire les odeurs, plusieurs producteurs ont ajouté un toit sur leurs structures d'entreposage. En 2001, c'est environ 9,3 % des structures d'entreposage des fermes porcines qui possédaient des toitures étanches (FULI45, p. 49).

Sur le plan environnemental, les gains les plus importants sont ceux qui visent la modification des composantes des déjections. D'une part, l'alimentation multiphase, qui consiste à modifier les formules alimentaires à plusieurs reprises pendant la croissance de l'animal en comblant plus précisément ses besoins en protéines, permet de réduire le contenu en azote des déjections. D'autre part, une diminution du phosphore dans les déjections a été obtenue par l'ajout de phytase dans les moulées. Celle-ci aide à la digestion du phosphore contenu dans les aliments et, ainsi, elle réduit la proportion de phosphore minéral à ajouter à la ration du porc (Volume 1, section 2.6.3).

Au cours des dix dernières années, des gains considérables ont donc été obtenus autant sur le plan de la quantité de déjections à gérer que sur le plan de la modification de ce qui les compose. Il est certain que d'autres gains substantiels seront obtenus au cours de la prochaine décennie en appliquant ces nouvelles méthodes à l'ensemble des fermes et par la promotion d'activités de recherche et le renforcement des connaissances à ce sujet.

- **Constat 11 :** *La Commission constate que des gains considérables ont été obtenus dans les fermes porcines au Québec depuis dix ans pour réduire la quantité de déjections et pour modifier ce qui les compose.*

- **Avis 41 :** *La Commission est d'avis qu'il est essentiel que les efforts pour réduire la quantité de déjections et pour modifier ce qui les compose s'accentuent, en raison de la croissance constante du cheptel et des enjeux que pose la gestion des déjections.*

5.1.5 Contrer le problème de surplus de phosphore

La spécialisation des entreprises et l'intégration verticale de la production porcine ont favorisé l'émergence de porcheries spécialisées ne possédant aucune terre en culture pour épandre les fumiers et les lisiers produits par l'activité d'élevage. L'implantation de ces porcheries, de type sans sol, requiert l'acquisition de très petites superficies en zone agricole entraînant, par le fait même, le morcellement de lots, sans espace pour l'épandage des fumiers et des lisiers. Dans le cas d'une production sans sol, la réglementation environnementale oblige le propriétaire de la porcherie à louer des terres ou à conclure des ententes d'épandage avec des propriétaires de terres en culture afin d'épandre les fumiers et les lisiers produits. Or, ces contrats de location et ces ententes n'ont pas de caractère permanent et ils peuvent être résiliés à tout moment par l'une ou l'autre des parties. Le producteur de porcs devra alors en négocier d'autres. La fragilité de tels contrats ou ententes, voire l'indisponibilité potentielle de terres en culture pouvant faire l'objet de ces contrats ou ententes, compromettent, aux yeux de la Commission, le caractère durable des productions porcines sans sol et contribuent à accentuer le problème de surplus de phosphore.

La question du traitement partiel ou complet des fumiers et des lisiers (Volume 1, section 2.11.6) a été évoquée fréquemment au cours de l'audience publique et beaucoup de participants ont fait valoir les possibilités nouvelles offertes par l'innovation technique. Sur un plan technique, la Commission considère que ces innovations viennent enrichir le coffre à outils dont dispose la filière porcine québécoise. Il en est ainsi également ailleurs dans le monde. Par contre, la Commission considère que la voie normale et usuelle de gestion des fumiers et des lisiers est, et devrait demeurer, l'épandage, puisque les fumiers et les lisiers sont naturellement des engrais et des fertilisants précieux. Dans l'état actuel des techniques et de l'agriculture québécoise, le traitement partiel peut être un moyen complémentaire de gestion très utile, alors que le traitement complet apparaît comme un secours de dernière instance pour des situations limites. Le traitement ne devrait pas constituer une solution de rechange à l'épandage pour faire surgir un secteur autonome de la filière porcine qui serait entièrement technologique. La Commission n'est donc pas favorable à une fuite en avant dans la technique, fuite propice à fragiliser la durabilité de l'agriculture québécoise et son intégration dans la société. Bien que des situations particulières puissent justifier le recours à d'autres solutions, il convient plutôt de favoriser le lien au sol.

- **Avis 42 :** *La Commission est d'avis que le morcellement des lots en zone agricole à des fins de production porcine de type sans sol devrait être découragé en raison de la précarité des ententes d'épandage et des contrats de location de terres qui compromet le caractère durable de la production porcine et la multifonctionnalité de l'espace rural.*

- **Avis 43 :** *La Commission est d'avis qu'il importe que le lien au sol soit privilégié en agriculture.*

- **Avis 44 :** *La Commission est d'avis que l'épandage demeure la solution à privilégier pour valoriser les fumiers et les lisiers.*

L'établissement des rejets réels de phosphore ferme par ferme, selon les dispositions du *REA*, permettra de connaître les fermes ayant un surplus de phosphore (Volume 1, section 2.11.2). Certaines d'entre elles se retrouveront dans des zones où la majorité des fermes aura un surplus et où il sera difficile, voire impossible pour les producteurs, d'épandre les fumiers et les lisiers de leur cheptel sans devoir parcourir des distances importantes. Ces fermes devront, par exemple, réorienter leurs activités ou procéder au traitement des fumiers ou des lisiers.

Pour sa part, l'UQCN est plutôt favorable à la réorientation des activités :

> […] plutôt que d'envisager une stratégie globale axée sur le traitement, il y aurait lieu d'examiner préalablement l'intérêt de mesures ciblées adaptées à la problématique des entreprises en surplus, comme par exemple des mesures de reconversion, un processus de vente et transfert des droits de production, etc. Ces mesures pourraient s'avérer plus efficaces que des investissements coûteux de traitement aux retombées hypothétiques.
> (MEMO191, p. 19)

La Commission croit que cette avenue aurait avantage à être examinée par les autorités gouvernementales. Il faudrait, toutefois, éviter de répéter les erreurs du passé. À titre d'exemple, il est intéressant de mentionner l'expérience qu'a vécue la région de Lanaudière dans les années 1980-1990, comme le mémoire de la Coalition pour la ferme porcine autonome l'a rapportée. Il y est mentionné que, dans cette région, le programme de rachat des porcheries ne se serait pas fait sans difficulté : des fermes conformes auraient été rachetées, alors que des fermes non conformes continuaient à produire. Certains producteurs de porcs auraient diversifié leurs activités, perdant ainsi leur expertise et accusant un retard technique qui, encore aujourd'hui, serait difficile à surmonter dans le contexte de libre marché de ce type de production (MEMO250, p. 1 et 2).

Dans les zones en surplus, le traitement des fumiers et des lisiers pourrait également constituer un élément de solution pour les fermes existantes ayant un surplus de phosphore et qui ne peuvent pas conclure d'entente d'épandage ou de contrat de location de terres en raison d'une insuffisance de terres propices à l'épandage. Dans ce cas, le traitement permettrait de sortir les éléments fertilisants de la zone en surplus et, même, de la zone agricole.

Il est difficile de suggérer une solution au problème de surplus à l'échelle du Québec sans tenir compte du contexte de chaque ferme ainsi que des particularités de chaque milieu. Une analyse coûts-bénéfices cas par cas des fermes ayant un surplus de phosphore permettrait d'évaluer la solution à privilégier.

- **Constat 12 :** *La Commission constate que diverses solutions, dont la réorientation des activités et le traitement des fumiers et des lisiers, peuvent être envisagées pour régler le problème actuel de surplus de phosphore. Pour chacune des situations repérées, le choix de la solution la plus appropriée devrait être le résultat d'une analyse coûts-bénéfices sur les plans économique, écologique et social.*

  Quelle que soit la solution retenue, il s'avérerait équitable d'appuyer financièrement les entreprises ayant un surplus de phosphore dans les zones en surplus qui se sont établies dans le respect de la réglementation qui existait au moment de leur implantation. En effet, les normes ont changé à plusieurs reprises et le passage d'une norme basée sur l'azote à une norme basée sur le phosphore les oblige à recourir à de plus grandes superficies d'épandage. Par exemple, si le traitement est retenu comme solution, les programmes de subvention pourraient être disponibles autant pour une entreprise individuelle qui implante une unité de traitement sur sa ferme que pour un regroupement de producteurs qui implante une unité de traitement collective. De même, une entreprise qui désirerait se réorienter pourrait avoir recours à une subvention du même type. Ces programmes de subvention ne devraient être disponibles que pour un temps limité afin de solutionner rapidement et de manière durable les problèmes de surplus de phosphore.

- **Recommandation 38 :** *La Commission recommande, dans les zones ayant un surplus de phosphore, d'appuyer financièrement les entreprises qui se sont établies dans le respect de la réglementation alors en vigueur et dont les lieux d'élevage sont maintenant considérés comme étant en surplus de phosphore en raison des modifications réglementaires des dernières années, pour les aider à mettre en œuvre la solution la plus appropriée au problème de surplus.*

  Dans les zones en surplus de phosphore, les fermes existantes qui ont un surplus doivent, d'ici 2010, parvenir à une fertilisation équilibrée de leurs cultures. Pendant la même période, ces fermes chercheront, fort possiblement, à croître pour maintenir leur compétitivité. Les efforts qui seront déployés pour diminuer la production de phosphore par unité animale, comme l'ajout de phytase dans l'alimentation des porcs, risquent d'être insuffisants pour contrer les effets de la croissance de la production sur les quantités de phosphore produites. Pour éviter l'accentuation du problème de surplus, l'entière propriété des terres en culture, nécessaires pour l'épandage des fumiers et des lisiers produits, devrait être exigée de la part des entreprises qui

souhaiteraient accroître leur cheptel dans ces zones. Si une entreprise ne peut pas acquérir les terres nécessaires, le recours au traitement devrait demeurer un choix du producteur, être sous son entière responsabilité et ne devrait pas être admissible aux subventions gouvernementales.

Dans le cas des nouveaux lieux d'élevage dans les zones en surplus, l'entreprise devrait être propriétaire de la totalité des terres en culture nécessaires pour épandre les fumiers et les lisiers. En ce qui concerne le recours au traitement, il ne devrait être ni favorisé, ni subventionné. C'est d'ailleurs ce que préconise la FPPQ dans son mémoire :

> Que l'implantation de nouveaux sites d'élevage dans les bassins en surplus de lisier ne soit possible que pour les producteurs disposant de 100 % des superficies d'épandage requises, en propriété, pour respecter immédiatement la norme phosphore établie pour 2010.
> (MEMO305, p. 18)

- **Recommandation 39 :** *La Commission recommande que, dans les zones en surplus de phosphore, les entreprises qui souhaitent agrandir un lieu d'élevage existant ou établir un nouveau lieu d'élevage, soient propriétaires de 100 % des terres en culture nécessaires pour épandre les fumiers et les lisiers produits. L'investissement requis devrait être sous la responsabilité complète de l'entreprise et ne pas faire l'objet de subvention gouvernementale. Le recours au traitement devrait demeurer un choix du producteur, être sous son entière responsabilité et ne devrait pas être admissible aux subventions gouvernementales.*

Dans les zones de faible densité d'élevage, les entreprises qui désirent un accroissement ou celles qui désirent s'implanter devraient détenir en propriété un minimum de terres en culture, de manière à mieux distribuer les entreprises sur le territoire et à éviter de recréer les problèmes existants dans les zones en surplus. La FPPQ abonde dans le même sens, sans toutefois déterminer le pourcentage minimal de terres qui devrait être requis (MEMO305, p. 17). L'approche danoise est intéressante à ce sujet. Au Danemark, tout projet d'élevage nécessite une propriété minimale des terres en culture qui varie en fonction de la taille du lieu d'élevage. Ainsi, plus la taille projetée est grande, plus la proportion des sols en propriété, qui sont nécessaires à l'épandage, sera élevée. Cette approche possède l'avantage d'obliger la dispersion territoriale des lieux d'élevage et, dans une moindre mesure, d'en limiter la taille.

- **Recommandation 40 :** *La Commission recommande que, dans les zones qui ne sont pas en surplus de phosphore, les entreprises qui désirent accroître leur production ou qui souhaitent établir un nouveau lieu d'élevage soient propriétaires d'un minimum de*

terres en culture nécessaires pour épandre les fumiers et les lisiers, minimum qui devrait augmenter en fonction de la taille de l'entreprise. L'investissement requis devrait être sous la complète responsabilité de l'entreprise et ne devrait pas faire l'objet de subventions gouvernementales.

5.1.6 Promouvoir un secteur témoin de gestion des déjections sous forme solide

La gestion des déjections sous forme solide[56] est la méthode traditionnelle de valorisation. Plusieurs participants à l'audience publique lui prêtent des qualités environnementales qui devraient contribuer à sa popularité (Volume 2, section 1.2). Pourtant, les déjections de seulement 1,8 % du cheptel porcin sont gérées sous cette forme au Québec (FULI57). En production porcine, la technique de gestion sur litière a des avantages et des inconvénients qu'il importe de considérer.

Une revue de documentation à propos de la gestion sur litière ainsi qu'une étude de la gestion sur litière mince ont été faites (PROD72 et PROD71). La revue de documentation visait à faire le point au sujet de l'élevage de porc sur litière (PROD72, p. i). L'étude de la gestion sur litière mince avait pour but de déterminer les paramètres d'exploitation de cette technique et de mesurer les répercussions sur les plans agronomique, environnemental, économique et technique, en regard de l'élevage sous gestion liquide des déjections (PROD71, p. 1).

Les résultats de l'étude démontrent que la gestion sur litière mince comporte des avantages et des inconvénients par rapport à la gestion liquide, lesquels peuvent varier en fonction de la technique choisie (dans le cas de cette étude : litière biomaîtrisée ou mince) ainsi qu'en fonction du respect des conditions d'ambiance (logement, ventilation et chauffage) et des saisons (hiver et été). Les paragraphes qui suivent décrivent les principaux avantages et inconvénients de la technique de gestion sur litière vis-à-vis de la technique de gestion sous forme liquide.

Sur le plan des contaminants biologiques, les concentrations de bactéries et de moisissures totales observées dans la gestion sur litière seraient semblables à celles qui ont été observées dans les porcheries sous gestion liquide des déjections. De plus, elles sont supérieures aux seuils acceptables pour la santé des travailleurs. Cependant, les concentrations de certaines espèces de bactéries et de moisissures seraient plus élevées dans la gestion sur litière, ce qui pourrait avoir une incidence supplémentaire sur la santé des travailleurs. Par ailleurs, les concentrations de

56. La gestion des déjections sous forme solide est effectuée par la technique de gestion sur litière.

poussière seraient légèrement inférieures aux concentrations mesurées en gestion sous forme liquide (PROD71, p. 23 et 24).

En ce qui concerne la santé des animaux, il n'y aurait pas plus de risque sur ce plan dans la gestion sur litière qu'il pourrait y en avoir dans la gestion sous forme liquide lorsque les porcs ont un bon statut sanitaire et quand les conditions de logement sont adéquates. L'étude ne montre pas de différence significative de la fréquence de salmonelles sur les porcs pour les deux types de gestion, même s'il semblerait y avoir une tendance pour une détection plus élevée avec la gestion sur litière (PROD71, p. 38 et annexe 7). Cependant, le bien-être des animaux serait amélioré en gestion sur litière. En effet, la revue de documentation indique que les animaux seraient « plus enjoués et moins agressifs » (PROD72, p. i).

La gestion sur litière entraînerait des pertes importantes d'azote (NH_3 et N_2O) dans le bâtiment. Ces gaz sont associés aux pluies acides et à l'effet de serre. De plus, ces pertes rendraient le rapport azote-phosphore du fumier solide inférieur à celui du lisier (PROD71, p. ii et iii). Néanmoins, selon l'IRDA, les fumiers solides permettraient davantage le stockage de carbone dans le sol que les lisiers, ce qui aurait un effet positif sur la réduction des GES et sur la conservation des sols. L'azote sous forme d'ammoniac (NH_3), disponible pour les plantes, est beaucoup plus élevé dans les lisiers que dans les fumiers solides. Cependant, les émissions de N_2O sont plus élevées avec la gestion sur litière, causant également des émissions atmosphériques importantes. Les contenus en phosphore des lisiers et des fumiers seraient sensiblement les mêmes. Le phosphore contenu dans les lisiers aurait une efficacité fertilisante plus élevée que celui contenu dans les fumiers solides parce qu'il serait sous une forme plus facilement disponible pour les plantes (MEMO303, p. 12, 13 et 19).

Habituellement, la valeur des lisiers et des fumiers comme amendement organique des sols (valeur humique) est caractérisée par un coefficient isohumique. Ce coefficient serait de 0,10 pour le lisier de porc et de 0,25 pour le fumier solide frais (MEMO303, p. 18 et 19). Bien que ce dernier ait une contribution plus importante au maintien de la matière organique du sol, la contribution des lisiers serait tout de même significative. Néanmoins, pour les sols ayant un déficit en matière organique, l'utilisation du fumier solide serait plus avantageuse pour améliorer la qualité des sols (MEMO303, p. 19).

Les microorganismes sont présents dans la litière et peuvent être maîtrisés par le compostage (PROD71, p. 47). L'entreposage des fumiers solides, aussi bien que celui des lisiers, durant une certaine période (quelques semaines) réduirait la quantité de pathogènes introduite dans l'environnement (MEMO303, p. 20 et 21).

Par ailleurs, la production sur litière permettrait de diminuer le volume de matières à gérer comparativement à la production sous gestion liquide, car une portion du liquide contenu dans la litière s'évapore (PROD71, p. 27). Ayant une importante proportion d'azote sous forme organique et étant solide, le fumier est plus stable que le lisier et il minimiserait les risques de pollution diffuse (PROD71, p. ii). Le compost du fumier solide pourrait être exporté hors de la ferme et hors du secteur agricole, ce qui lui conférerait une valeur ajoutée.

La gestion sur litière occasionne peu d'odeurs, ce qui est la principale raison pour laquelle elle est mieux acceptée sur le plan social. En conséquence, le fumier solide ou son compost pourrait être épandu dans les zones plus sensibles à cet aspect, comme les zones à vocation touristique ou de villégiature.

Sur le plan de l'énergie, les frais liés au chauffage et à la ventilation seraient plus élevés dans la gestion sur litière. La raison en est que le taux d'humidité dans les bâtiments y est plus élevé (PROD71, p. iii).

La gestion sur litière demande également un temps de travail plus important pour produire chaque animal, un bâtiment adapté et l'achat de litière. Les sciures et rabotures de bois utilisées pour fabriquer la litière font défaut dans plusieurs régions du Québec, car la demande absorbe entièrement l'offre. Par contre, le ministère des Ressources naturelles (MRN) a informé la Commission qu'il serait possible de produire de la litière à partir de bois rond de feuillus de faible qualité inapte au sciage (Volume 1, section 2.11.3). Il est également possible d'utiliser de la paille comme litière, tel que le préconise l'Union paysanne (M. Roméo Bouchard, TRAN21, p. 30). Cependant, une productrice de porcs sur litière constate que la quantité de matière absorbante dans la paille n'est pas suffisante. « Ça ne fonctionne pas et ça génère beaucoup d'odeurs, et ça n'apporte pas l'environnement souhaité, nécessaire pour être capable de produire du porc » (M^{me} Lise Sarrazin, TRAN106, p. 27).

Sur le plan économique, la gestion des déjections sur litière aurait un coût plus élevé par porc produit (8,13 $) que la gestion sous forme liquide (4,46 $). La différence de 3,67 $ serait attribuable, entre autres, au coût de la litière et du travail supplémentaire qui y est associé, ainsi qu'au chauffage (PROD71, p. 42 et 43).

Le sujet de la gestion sur litière est revenu à plusieurs reprises lors de l'audience publique. De nombreux participants militent pour l'adoption de ce mode de gestion (Volume 2, section 1.2). À certains endroits, comme en Gaspésie, l'ensemble des participants à l'audience publique réunis à la Table de concertation agroalimentaire de la Gaspésie propose que, dans certaines régions, le développement de la production porcine se fasse sous gestion solide des déjections. Certains préconisent la gestion sur litière pour les élevages situés près de milieux sensibles comme les

rivières à saumon et les lieux de villégiature. D'autres la demandent pour tous les nouveaux lieux d'élevage porcin. Par exemple, dans le but de protéger une rivière à saumon, l'Association de conservation de la vallée du Gouffre mentionne dans son mémoire que l'élevage sur litière pourrait être acceptable à la condition que le compost puisse être exporté (MEMO107, p. 7). Pour sa part, l'Union paysanne de la Gaspésie propose, pour leur région, que tous les nouveaux élevages se fassent sur litière (MEMO46).

En production porcine, la technique de gestion sur litière et ses répercussions sont peu documentées et peu d'expériences pratiques sur le terrain ont été menées. Les exigences particulières en temps de travail et en besoins particuliers relativement à l'espace et à la ventilation dans les bâtiments, auraient avantage à être mieux connues, de même que les répercussions sur la santé des travailleurs et sur l'environnement. Les diverses techniques de gestion sur litière sont également peu poussées et elles pourraient être maximalisées. De plus, la disponibilité à grande échelle de la litière demeure incertaine. L'hypothèse du MRN consistant à utiliser du bois de feuillus de faible qualité aurait avantage à être validée de même que celle visant l'utilisation de la paille.

- **Recommandation 41 :** *La Commission recommande que le gouvernement, de concert avec le secteur de la production porcine, soutienne le développement des connaissances écologiques, techniques, économiques et sociales de l'élevage de porcs sur litière. Elle recommande également que le gouvernement soutienne des essais pratiques d'élevage de porcs sur litière et procède à leur évaluation.*

5.1.7 Assurer l'étanchéité des ouvrages d'entreposage

L'obligation d'entreposer les déjections animales dans des structures étanches est inscrite dans la réglementation environnementale du Québec depuis une vingtaine d'années. Les lieux d'élevage avec gestion des déjections sous forme liquide ont été les premiers visés. En 2001, toutes les déjections sous forme liquide étaient entreposées dans des structures d'entreposage étanches (BIO150, p. XII et FULI45, p. 48).

Les structures d'entreposage étanches des entreprises porcines ont été construites il y a 12 ans en moyenne. Toutefois, dans les régions où la production a connu un développement important au cours des dernières années, elles sont plus récentes (FULI57 et PROD73, p. 28). En conséquence, un bon nombre des structures d'entreposage atteindra bientôt la limite de leur vie utile – la prévision étant de 20 ans – et il y aurait lieu d'apporter une attention accrue à ces structures qui, à court terme, pourraient présenter des défaillances et des risques de pollution ponctuelle.

Pour planifier les contrôles et les inspections par le ministère de l'Environnement, une banque de données pourrait être créée en fonction de l'âge des structures. Par exemple, les installations de plus de 15 ans pourraient être ciblées pour un contrôle périodique et systématique.

Le ministère de l'Environnement a indiqué à la Commission que l'inspection de la conformité et de l'étanchéité des structures d'entreposage est faite immédiatement après la construction et l'année suivante (M^{me} Hélène Tremblay, TRAN37, p. 74). Il appert qu'il n'y a pas de contrôle systématique des structures d'entreposage vieillissantes. Au Manitoba, le ministère de l'Environnement *(Manitoba Conservation)* assure un suivi des structures d'entreposage pour lesquelles un permis a été délivré. Une inspection est faite durant la construction de la structure d'entreposage, puis toutes les structures sont inspectées chaque année, sans exception. Si la structure d'entreposage n'est pas conforme au moment de l'inspection ou si le ministère reçoit une plainte à ce sujet, une seconde inspection est faite et le ministère peut délivrer une ordonnance pour effectuer des travaux correctifs, ou donner une amende au propriétaire de la structure. Le ministère de l'Environnement du Manitoba travaille actuellement à faire l'inventaire des structures d'entreposage érigées avant l'obligation d'obtenir un permis et il veut faire en sorte que, dans l'avenir, toutes les structures d'entreposage de la province soient inspectées annuellement.

- **Recommandation 42 :** *La Commission recommande que l'inspection des structures d'entreposage approchant la fin de leur vie utile soit intensifiée en raison du risque qu'une perte d'étanchéité peut engendrer sur le plan écologique.*

5.1.8 Réduire les émissions atmosphériques

Les émissions gazeuses associées à la production porcine ont été évoquées régulièrement au cours de l'audience publique (Volume 2, sections 1.2.3.1. et 1.4.1.5). Plusieurs de ces gaz sont odorants et ils constituent un irritant majeur en milieu rural. Même, selon des participants à l'audience publique, ils sont une source de crainte et d'atteinte à la qualité de vie. En effet, dans certaines zones, le principal problème lié à l'acceptation de la production porcine sur le plan social demeure celui des odeurs. Par ailleurs, certains gaz peuvent contribuer à la pollution atmosphérique (Volume 1, section 4.1.3) ou occasionner des risques pour la santé (Volume 1, section 4.2.2).

L'ammoniac (NH_3) est un gaz irritant qui produit une odeur désagréable et peut être responsable de certaines maladies qui touchent les éleveurs comme les animaux. De plus, ce gaz en particulier est ciblé dans des pays de l'Union Européenne pour sa contribution aux précipitations acides. Au Canada, les émissions d'ammoniac seraient

à 95 % d'origine agricole, dont 80 % proviendraient de l'élevage (AAC, 1998). Quant au sulfure d'hydrogène (H_2S), c'est un gaz toxique et odorant qui est souvent responsable d'intoxications dans les espaces clos à la ferme. Plusieurs États américains étudient actuellement les moyens de gérer les odeurs des fermes par des réglementations basées sur des mesures d'ammoniac ou de sulfure d'hydrogène prises aux abords des sites d'habitation, qui sont plus facilement mesurables que les odeurs. C'est le cas actuellement de l'Iowa qui vise à ajuster sa réglementation en fonction des seuils de concentration qu'il ne faut pas dépasser plus d'un certain nombre de jours par an (MEMO382, p. 34).

L'agriculture produit des GES qui peuvent contribuer aux changements climatiques. Les principaux GES provenant de l'agriculture sont le méthane (CH_4) et l'oxyde nitreux (N_2O). En 2000, le secteur agricole aurait émis 9,5 % des émissions totales de GES au Québec (BIO26, p. 43).

Les pratiques de gestion des déjections animales et des engrais ont une grande influence sur les quantités émises. Par exemple, la gestion des déjections sous forme liquide augmente la production de méthane (CH_4), alors que la gestion des déjections sous forme solide augmente la production d'oxyde nitreux (N_2O).

Une multitude de facteurs exercent donc une influence sur ces diverses émissions gazeuses, et ce, autant au bâtiment et à la structure d'entreposage que sur le lieu de l'épandage. Certaines techniques déjà éprouvées permettent de diminuer les émissions gazeuses et les odeurs ; par exemple, les systèmes de ventilation au bâtiment, les toitures sur les structures d'entreposage et les rampes d'épandage. De meilleures connaissances permettraient de mettre au point des méthodes et des pratiques visant à réduire les émissions. L'avantage est que ces méthodes seraient moins dispendieuses que le traitement complet des déjections. Le développement de nouvelles façons de réduire les émissions d'odeurs à la source est une voie à suivre. La MRC de Maskinongé le conseille d'ailleurs : « La problématique [des odeurs] nécessite des études poussées, qui devront être effectuées au cours des prochaines années » (MEMO137, p. 4). L'IRDA abonde dans le même sens : « Des efforts [de recherche et de développement] sont encore requis pour finaliser la mise au point de certains éléments de solution à la problématique des odeurs aux bâtiments » (MEMO303, p. 11).

Dans son mémoire, l'IRDA nomme plusieurs techniques, dont certaines pourraient se retrouver rapidement dans les fermes, notamment, les biofiltres à la sortie des ventilateurs, les haies brise-vent autour des bâtiments et l'évacuation rapide du lisier avec séparation fèces-urines. Cependant, quelques essais et expérimentations devraient être faits afin de limiter le risque sur les plans technique et économique qui

pourrait survenir au moment de leur introduction dans les fermes (MEMO303, p. 7 et 9). Le Centre de développement du porc du Québec croit utile d'évaluer l'effet des additifs alimentaires sur « la qualité du lisier, la production d'odeurs, l'émission de gaz à effet de serre et la quantité de lisier produit par animal, en tenant compte de la rentabilité de ces additifs » (MEMO223, p. 11).

- **Recommandation 43 :** *La Commission recommande d'accentuer l'implantation des moyens existants pour réduire les odeurs qui émanent des bâtiments d'élevage et des structures d'entreposage ainsi qu'au moment de l'épandage.*

- **Avis 45 :** *La Commission est d'avis que la mise au point de pratiques d'élevage et d'épandage aptes à réduire les émissions atmosphériques, notamment les odeurs, l'ammoniac et les gaz à effets de serre, devrait être une priorité de recherche et développement, compte tenu de l'importance que revêt l'enjeu des émissions atmosphériques en production porcine.*

5.1.9 Améliorer et transmettre les connaissances

Les exigences environnementales et l'accroissement du coût des engrais minéraux ont amené les producteurs à apprécier les engrais organiques et à considérer leur valeur ajoutée. Cette façon de voir a favorisé le développement d'activités de recherche qui sont liées surtout à la valeur fertilisante des fumiers et des lisiers. Particulièrement, les chercheurs ont tenté d'établir les meilleures méthodes d'épandage, les quantités à épandre et les meilleurs moments pour effectuer les travaux dans le but de maximaliser les rendements et de protéger l'environnement.

En recherche et développement sur le plan agroenvironnemental, l'IRDA est un acteur important. Selon cet institut, il faudrait mettre l'accent sur les efforts qui doivent se faire en recherche et développement de même que sur le transfert technologique. Les principaux secteurs de recherche sur lesquels il faut concentrer les efforts ont rapport à la problématique des odeurs dans le bâtiment, à la valorisation agronomique des fumiers et des lisiers en matière de contamination par les métaux lourds, à l'ajustement des doses d'application d'engrais organiques, à l'équipement d'épandage, à l'analyse précise du sol et du risque de contamination biologique. Enfin, toujours selon l'IRDA, la recherche sur les méthodes de traitement et la valorisation des sous-produits devrait se poursuivre (MEMO303, p. 11, 22, 27 et 28).

Dans le présent chapitre, la Commission a déterminé les efforts de recherche et de développement spécifiques qui devraient être faits dans les domaines de la gestion solide des déjections et de la réduction des odeurs et des émissions atmosphériques. Parmi les autres efforts de recherche et de développement sur lesquels il faut mettre l'accent, il y a ceux qui se rapportent aux propriétés physiques et à la composition des

fumiers et des lisiers à la ferme. De multiples problèmes d'échantillonnage et d'analyse *in situ* rendent les mesures complexes. Beaucoup de recherche a été faite en ce sens, mais peu d'applications ont vu le jour sur le terrain. Jusqu'à présent, les épandages sont faits avec peu ou pas d'analyse des fumiers ou des lisiers. Il faut souvent se contenter d'analyser un seul échantillon pour tout un lot de fumier ou de lisier. L'effort d'analyse porte seulement sur la valeur fertilisante sans que l'attention soit portée sur le contenu en matière organique ou sur la quantité de pathogènes. Il y aurait lieu d'accentuer les efforts de développement de méthodes d'échantillonnage et d'analyse rapide à la ferme, afin de permettre une évaluation plus précise à moindre coût et d'obtenir l'information nécessaire pour que les épandages soient faits de manière appropriée.

Par ailleurs, l'utilisation des engrais organiques peut être limitée par certains types de cultures et par l'équipement relativement dispendieux, cet équipement étant parfois peu adapté à des conditions de terrain difficiles ou à des lisiers plus consistants. À ce sujet, des efforts de recherche devraient être encouragés pour mettre au point de l'équipement mieux adapté qui favoriserait et faciliterait l'utilisation des engrais organiques.

Enfin, la Commission insiste sur l'importance de la recherche et du développement dans un processus qui vise le développement durable. Par ailleurs, elle estime qu'il est important que les acteurs dans le domaine exercent leurs activités en concertation et qu'ils ciblent les priorités de recherche en tenant compte des enjeux les plus préoccupants.

Pour faire suite aux travaux de recherche, il importe d'appuyer la diffusion et le transfert technologique des moyens et outils mis au point. La recherche et le développement sont peu utiles s'ils ne sont pas connus et s'il n'est pas possible d'avoir accès aux résultats. Dans cette optique, le représentant du Comité multipartite en gestion des fumiers et agriculture durable en Chaudière-Appalaches mentionne : « Dès lors, il apparaît très important aux vues des particularités et des réalités agricoles qu'une plus grande concertation soit faite entre les acteurs au niveau de la recherche et développement afin de faciliter le passage du laboratoire à la ferme » (M. Guy Lessard, TRAN126, p. 40).

Dans le même ordre d'idée, l'IRDA propose, notamment, de favoriser le transfert technologique en intégrant les techniques de pointe dans des guides de bonnes pratiques (MEMO303, p. 11).

Enfin, l'utilisation optimale des résultats de recherche passe par la diffusion des connaissances dans le milieu comme le décrit, dans son mémoire, le RNCREQ :

> Les différentes mesures visant à résoudre la problématique n'ont pas été accompagnées d'efforts de sensibilisation suffisants auprès de la population, des agriculteurs et des décideurs. Le RNCREQ est d'avis que le succès des mesures visant à endiguer les problèmes environnementaux attribuables aux activités agricoles n'est possible que si elles peuvent s'appuyer, au préalable, sur la tenue d'une vaste campagne d'information, de sensibilisation et d'éducation du public, des agriculteurs et des décideurs (autant sur la problématique que sur les moyens pour y faire face). Chaque nouvelle mesure doit aussi être accompagnée par des efforts de sensibilisation et d'information.
> (MEMO42, p. 13)

La recherche et le développement, le transfert technologique et la diffusion des connaissances sont intimement liés et sont des étapes indispensables à la réalisation des objectifs de réduction de la pollution diffuse.

- **Recommandation 44 :** *La Commission recommande d'accroître les efforts de recherche et de développement des connaissances pour améliorer la gestion des fumiers et des lisiers. Elle est d'avis qu'il est nécessaire d'encourager la concertation entre les principaux acteurs et de favoriser le transfert technologique de même qu'une meilleure diffusion des connaissances dans le milieu.*

5.2 La protection du milieu écologique

Les effets de la production porcine sur le milieu écologique sont présentés dans le chapitre 4 du Volume 1. Dans la présente section, la Commission présente des moyens pour favoriser les bonnes pratiques agroenvironnementales dans le but de protéger les eaux souterraine et de surface, de même que pour contrôler l'érosion et le déboisement. La section traite également d'écoconditionnalité, de programmes incitatifs en agroenvironnement et d'indicateurs environnementaux.

5.2.1 Protéger l'eau souterraine

L'utilisation de l'eau tirée de nappes d'eau souterraine est particulièrement importante en milieu rural pour les petites municipalités, les résidants, l'agriculture et les industries implantées dans ce milieu. La protection de l'eau souterraine étant une préoccupation importante pour les citoyens en milieu rural, ils veulent s'assurer que des moyens adéquats sont pris pour préserver cette source d'approvisionnement en eau potable de tout risque de contamination pouvant nuire à leur santé. De plus, l'eau souterraine est essentielle au maintien de l'intégrité écologique et de l'ensemble des processus écologiques des écosystèmes. Dans la présente section, la Commission s'attarde aux pressions exercées par les activités agricoles sur l'eau souterraine.

Comme les activités qui relèvent d'autres utilisations du territoire, les activités agricoles peuvent engendrer des impacts sur la qualité des eaux souterraines. Le pouvoir filtrant et de rétention des contaminants des sols constitue une protection naturelle des eaux souterraines qui peut être insuffisante lorsque des doses excessives sont apportées au sol. Selon le ministère de l'Environnement, « l'excédent de contaminants qui ne ruisselle pas en surface ou qui n'est pas absorbé par les sols peut s'infiltrer dans les nappes souterraines, les polluer et causer des torts plus ou moins permanents selon le taux de renouvellement » (BIO150, p. 46). Ainsi, un très grand nombre d'années peut être nécessaire avant que la qualité de l'eau d'une nappe d'eau souterraine polluée puisse être restaurée. À cet égard, les craintes soulevées ont rapport, principalement, aux épandages excessifs d'engrais organiques ou minéraux. Tel qu'il a été mentionné dans la section 5.1.2, il est essentiel de s'assurer du respect de la capacité de support des sols.

Les épandages des fumiers et des lisiers de porcs qui contiennent des matières fertilisantes et des microorganismes, peuvent avoir des impacts sur la qualité des eaux souterraines. Toutefois, il n'est pas aisé de faire la distinction entre la contribution de l'élevage porcin à ces impacts et celle qui provient d'autres activités agricoles ou d'installations septiques domestiques qui sont défaillantes. Certes, la croissance du cheptel porcin dans certaines régions a augmenté la charge azotée pouvant s'infiltrer vers les aquifères (BIO150, p. 102 et 103). De plus, le passage d'une réglementation basée sur le contrôle de l'azote à une réglementation basée sur le contrôle du phosphore diminue les risques de contamination de l'eau par le phosphore car les doses d'engrais organique épandues sont moindres. Cependant, les risques de pollution par l'azote demeurent puisque des engrais minéraux azotés pourront être ajoutés pour combler les besoins des plantes.

Afin d'évaluer les risques que représentent les densités importantes d'élevage pour la santé humaine, le ministère de l'Environnement a effectué récemment, de concert avec l'Institut national de santé publique du Québec, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), une étude dans sept bassins versants considérés comme étant en surplus de fumier : les bassins versants des rivières Chaudière, Etchemin, Boyer, Bayonne, L'Assomption, Yamaska et Nicolet.

Dans le cadre de cette étude de caractérisation, la Commission a d'abord reçu un bilan des données qui existaient à propos de la qualité de l'eau dans les sept bassins versants. Ce bilan est présenté sous forme de portraits de la qualité des eaux souterraines et de surface (BIO82 à BIO86). Entre autres choses, ces portraits révèlent que 10 % des réseaux de distribution d'eau potable municipaux et privés, alimentés en eau souterraine, présentent des concentrations de nitrates dépassant le

seuil de 3 mg de N/L, seuil à partir duquel l'influence de l'activité humaine sur la qualité de l'eau souterraine est confirmée (BIO65, p. 2).

Un rapport synthèse préliminaire de l'étude de caractérisation, intitulé *Qualité de l'eau potable dans sept bassins versants en surplus de fumiers et impacts potentiels sur la santé humaine*, a aussi été déposé à la Commission. Ce rapport présente les résultats d'une campagne d'échantillonnage de la qualité de l'eau potable de provenance souterraine effectuée en mai 2002. Au cours de cette campagne d'échantillonnage, l'eau de 1 260 puits individuels a été analysée afin de mesurer les concentrations en nitrates et d'évaluer la présence de microorganismes. Les échantillons ont été prélevés, en partie, dans une zone agricole intensive définie comme une municipalité où la culture et l'élevage intensifs couvrent 25 % et plus de la superficie du territoire et où le bilan en phosphore est excédentaire; et, en partie, dans une zone témoin représentée par des municipalités de faible activité agricole (où moins de 25 % du territoire y est occupé par des activités agricoles et où le bilan en phosphore est négatif). Les principales constatations du rapport révèlent qu'en mai 2002 (BIO155, p. 5, 12 à 14 et 22 à 24) :

– près de 3 % des puits échantillonnés en zone agricole intensive présentent une concentration en nitrates supérieure à la norme de 10 mg N/L établie par le *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, alors qu'en zone témoin (zone agricole moins intensive), 1,4 % des puits échantillonnés montrent une concentration en nitrates excédant la norme ;

– la concentration en nitrates de 3 mg N/L est dépassée dans 12,2 % des puits privés échantillonnés en zone agricole intensive, alors qu'elle est dépassée dans 4,6 % des puits privés en zone témoin (zone agricole moins intensive). Ainsi, au seuil de 3 mg N/L , la zone agricole intensive est significativement plus touchée que la zone témoin ;

– les cas de contamination avec dépassements de normes étaient isolés et qu'il n'y avait pas d'évidence de contamination importante des nappes souterraines, tant d'un point de vue microbiologique qu'en matière de nitrates ;

– les puits voisins d'un puits contaminé sont très rarement contaminés et que la source de contamination pourrait fort probablement se retrouver dans l'environnement immédiat du puits ;

– il n'y a pas de différence significative dans la détection de microorganismes dans les puits privés en zone agricole intensive ou en zone agricole moins intensive ;

– les dépassements des normes pour les indicateurs microbiologiques sont peu fréquents contrairement aux résultats présentés dans d'autres études semblables, ce qui pourrait résulter de l'utilisation d'indicateurs de contamination fécale plutôt que de coliformes totaux ;

– le type de puits constituerait la variable qui influe le plus sur la qualité de l'eau et que, en nette majorité, les puits contaminés par des nitrates ou des bactéries seraient des puits de surface.

Parallèlement à l'étude de caractérisation dans les sept bassins versants, une campagne provinciale d'échantillonnage des puits individuels et des petits aqueducs a été menée en 2001 et 2002 à travers le Québec afin d'évaluer la qualité de l'eau potable de la population qui s'approvisionne en eau souterraine. Il est utile de mentionner que cette campagne d'échantillonnage a été faite sur une base volontaire. Ainsi, les échantillons ne proviennent pas nécessairement de zones agricoles. De plus, les propriétaires ont pu être motivés par des inquiétudes quant à la qualité de leur eau. Pour toutes ces considérations, la représentativité des résultats de cette campagne d'échantillonnage est limitée et empêche de conclure, de façon objective, sur la qualité de l'eau des puits individuels et des petits aqueducs. L'eau de plus de 20 000 puits a donc été analysée afin de déterminer les concentrations en nitrates et de mesurer la présence de microorganismes. En ce qui a trait aux nitrates, l'eau de près de 2 % des puits échantillonnés dépasse la norme de 10 mg N/L pour l'eau potable alors que, pour environ 7 % des puits, les concentrations mesurées varient entre 3 et 10 mg N/L. Pour ce qui est des microorganismes, environ 8 % des puits dépassent la norme établie pour *Escherichia coli* (*E. coli*) (BIO63, p. 2 à 5 et annexes et BIO153, p. 2 à 5).

♦ **Constat 13 :** *La Commission constate que des efforts notables ont été faits au Québec afin d'évaluer la qualité de l'eau potable d'origine souterraine. Les données disponibles démontrent que, pour une proportion non négligeable de puits individuels et d'aqueducs, la qualité de l'eau potable de provenance souterraine, dans des bassins versants où l'activité agricole est intense, est compromise. Cette contamination semble toutefois localisée.*

Afin de favoriser la protection des eaux souterraines destinées à la consommation humaine, le *Règlement sur le captage des eaux souterraines (RCES)* est entré en vigueur en juin 2002. Ce règlement complète le *REA,* en encadrant les activités agricoles à proximité des ouvrages de captage d'eau souterraine destinés à l'alimentation en eau potable.

D'une part, en vertu de ce règlement, les propriétaires de lieux de captage d'eau souterraine destinée à l'alimentation en eau potable (entre autres les municipalités),

et dont le débit moyen d'exploitation est supérieur à 75 m³/j, devront faire établir un plan de localisation de l'aire d'alimentation du lieu de captage. Ces plans devraient être établis pour juin 2006. À l'intérieur de cette aire d'alimentation, les aires de protection bactériologique et virologique et leur vulnérabilité devront être déterminées. En outre, un inventaire des activités et des ouvrages qui, dans ces aires, peuvent modifier la qualité de l'eau souterraine devra être fait et tenu à jour (article 25 *RCES* et LEGAL3, p. 1).

D'autre part, le *RCES* délimite des aires de protection autour des ouvrages de captage d'eau souterraine destinée à la consommation humaine. Notamment, il prohibe l'épandage de déjections animales à moins de 30 m des puits individuels ainsi que dans l'aire de protection bactériologique d'un lieu de captage réputée comme étant vulnérable ou dont une partie présente un indice DRASTIC de vulnérabilité supérieur ou égal à 100 (article 26 *RCES*). Il comporte aussi des normes de localisation relatives à l'aménagement d'installations d'élevage d'animaux et de stockage des déjections animales qui sont similaires à celles qui doivent être appliquées pour l'épandage (article 29 *RCES*).

De plus, le *RCES* permet à une municipalité d'interdire l'épandage de déjections animales, de compost de ferme, d'engrais minéraux et de matières fertilisantes dans des portions définies de l'aire d'alimentation d'un ouvrage de captage alimentant un système de distribution d'eau potable si, à l'occasion de deux contrôles consécutifs faits en application du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, la concentration en nitrates de l'eau provenant d'un lieu de captage d'eau souterraine excède 5 mg N/L. En outre, lorsque la concentration en nitrates est supérieure à 3 mg N/L, le propriétaire d'un lieu de captage, telle une municipalité, doit en aviser les exploitants agricoles qui utilisent les parcelles qui recoupent l'aire d'alimentation du lieu de captage, notamment (articles 27 et 28 *RCES*).

Un programme d'identification volontaire des puits d'eau potable en territoire agricole, entrepris par la Fédération de l'UPA-Estrie, favorise le respect du *RCES* relativement à l'épandage des fertilisants et de pesticides à proximité de puits d'eau potable. En effet, ce programme permet aux agriculteurs de connaître l'emplacement des puits d'eau potable autour desquels ils doivent apporter une attention particulière et respecter le périmètre de protection de 30 m à l'intérieur duquel il lui est interdit d'épandre (BIO107). Selon la Commission, le programme constitue donc une mesure de prévention de la contamination de l'eau potable souterraine importante qui aurait avantage à être étendue à l'ensemble du territoire agricole.

Le *RCES* et le programme d'identification des puits sont des mesures récentes qui permettent d'augmenter la protection des puits individuels et des ouvrages de

captage reliés à des aqueducs, et de diminuer les risques pour la santé. Il est trop tôt pour conclure sur l'efficacité de ces nouvelles mesures. Toutefois, l'obligation pour les propriétaires de lieux de captage d'établir les aires d'alimentation et de protection de leurs lieux de captage et la vulnérabilité de ces aires, de même que l'intervention que peut exercer une municipalité dans les cas déterminés précédemment, relativement à l'interdiction d'épandage, constituent un pas en avant pour la préservation de la qualité de l'eau potable d'origine souterraine. D'autres précautions pourraient être envisagées. Par exemple, ce pourrait être de demander aux agronomes qui réalisent les PAEF et leur suivi, d'apporter une attention particulière aux épandages à proximité des puits individuels et dans les aires d'alimentation d'ouvrages de captage. Le ministère de l'Environnement pourrait également assurer un contrôle des épandages près des puits de captage au moyen des PAEF. De plus, les efforts de sensibilisation des propriétaires de puits individuels aux risques de contamination de leurs puits et à l'importance d'évaluer la qualité de leur eau potable devraient être poursuivis.

- **Avis 46 :** *La Commission est d'avis que le* Règlement sur le captage des eaux souterraines *constitue un nouvel outil intéressant qui permet aux municipalités de mieux protéger et de mieux préserver la qualité de l'eau potable d'origine souterraine.*

- **Avis 47 :** *La Commission est d'avis que l'identification volontaire des puits d'eau potable en territoire agricole, entreprise par l'Union des producteurs agricoles-Estrie, est une mesure importante qui devrait être étendue à l'ensemble du territoire agricole québécois.*

- **Recommandation 45 :** *La Commission recommande qu'une attention accrue soit apportée aux épandages de fertilisants et de pesticides à proximité des puits et que le contrôle de ces épandages par le ministère de l'Environnement soit accentué afin de mieux protéger les puits d'eau potable et de réduire les risques pour la santé.*

- **Recommandation 46 :** *La Commission recommande que des efforts de sensibilisation se poursuivent auprès des propriétaires de puits privés afin que les problèmes de contamination soient repérés et que des mesures correctives puissent être apportées.*

5.2.2 Protéger l'eau de surface et contrôler l'érosion

Les motifs pour lesquels l'eau de surface doit être protégée sont multiples. En effet, cette eau constitue un habitat pour la faune aquatique, elle est utilisée comme source d'approvisionnement en eau potable et elle est nécessaire pour la pratique d'activités aquatiques et nautiques, pour ne nommer que ces usages.

Depuis plusieurs années, la problématique entourant la pollution des cours d'eau est une question d'actualité. Il appert que la gestion adéquate des cours d'eau et leur protection représentent un défi de taille, d'autant plus que les acteurs en la matière sont nombreux et les préoccupations, diverses.

Au Québec, la qualité de l'eau de surface est suivie à l'aide des réseaux de surveillance mis sur pied par le ministère de l'Environnement. Dans les bassins agricoles, la contribution de l'agriculture à la pollution des cours d'eau est importante (Volume 1, section 4.1.1). En 1995, une étude menée par le ministère de l'Environnement dans des bassins versants à vocation agricole concluait que les impacts des activités agricoles sur la qualité de l'eau des rivières étaient très importants et que ces activités représentaient la plus grande source de pollution de l'eau par les éléments nutritifs (BIO56, p. 47).

Une étude sur la qualité de l'eau effectuée dans des bassins à vocation agricole a permis de constater que l'eau est souvent de mauvaise qualité. Toutefois, la qualité de l'eau de surface se serait améliorée dans certains bassins agricoles tels que ceux des rivières Yamaska, Saint-François et Chaudière, selon un portrait de la qualité de l'eau dressé par le ministère de l'Environnement, en ce qui concerne les années 1999-2001 (BIO103, p. 50 et 51).

Lors de l'audience publique, le manque de données nécessaires à la caractérisation de la qualité de l'eau de surface en milieu agricole, afin de mesurer la pollution, de repérer les sources de contamination et d'évaluer l'évolution de la qualité de l'eau de surface, a fréquemment été soulevé et déploré (Volume 2, section 1.1.3).

- **Recommandation 47 :** *La Commission recommande d'intensifier le suivi de la qualité de l'eau de surface exercé par le ministère de l'Environnement en zone agricole et, particulièrement, dans les secteurs importants de production porcine.*

Les pertes diffuses de polluants agricoles dans l'environnement sont influencées par le climat et, particulièrement, par la répartition des précipitations au cours de l'année. La pollution diffuse est aussi influencée par les propriétés des sols, les aménagements de conservation et la couverture végétale des sols, qui déterminent le mouvement et la dynamique de l'eau.

Les pertes d'engrais azotés vers les eaux de surface peuvent être sous forme de nitrates ou d'ammoniaque. Les pertes de nitrates sont fortement influencées par les cultures et les saisons. Ainsi, selon l'IRDA, les pertes dans les prairies sont toujours très faibles, alors que les cultures de maïs-grain et de pommes de terre, qui sont fortement fertilisées laissent dans le sol, à l'automne, des charges élevées d'azote résiduel qui peuvent être lessivées. S'ils sont présents, les drains souterrains

interceptent une bonne partie des nitrates lessivés et les conduisent vers les cours d'eau. En leur absence, les nitrates rejoignent plutôt les nappes d'eau souterraines. Quant à l'azote ammoniacal, il peut rejoindre les cours d'eau par ruissellement (MEMO303, p. 29 et 30).

De leur côté, les pertes de phosphore sont liées principalement au ruissellement superficiel. Le choix des cultures et des pratiques culturales influe considérablement sur le ruissellement superficiel et les pertes de sol par érosion. Pour l'IRDA, la réduction de la pollution agricole diffuse par le phosphore passe donc non seulement par le contrôle des doses d'épandage mais aussi par un contrôle du ruissellement et de l'érosion des sols (MEMO303, p. 31).

Les efforts de réduction de la pollution diffuse engendrée par la production porcine ne doivent pas se contenter de la recherche de bilans d'éléments nutritifs équilibrés et de la gestion de la saturation des sols en phosphore, conformément au *REA*. Ils doivent nécessairement intégrer des mesures efficaces de réduction du ruissellement et de l'érosion. Pour réduire considérablement la pollution agricole diffuse, l'IRDA propose une stratégie à trois volets. Le premier consiste en la gestion des intrants, comme le *REA* la préconise. Le deuxième volet porte sur les bonnes pratiques agricoles et sur les aménagements de conservation qui permettent de contrôler l'érosion. Quant à lui, le troisième volet est basé sur l'aménagement de zones de protection (bandes riveraines) aux abords des cours d'eau et des plans d'eau (BIO116, p. 2). Selon M. Claude Bernard de l'IRDA, « une stratégie gagnante de lutte à la pollution diffuse à l'échelle d'un bassin versant va faire appel à ces trois lignes de défense-là qui ont un rôle complémentaire » (TRAN51, p. 33). Le premier volet, soit la gestion des intrants, a été traité dans la section 5.1.4 et les deux autres volets sont traités ci-après.

Les bonnes pratiques culturales et les aménagements de conservation des sols sont essentiels pour contrôler l'érosion hydrique. Par surcroît, ces méthodes donnent souvent en prime des rendements accrus de récolte. Par exemple, les plantes vivantes et les résidus de culture, en couvrant le sol, diminuent l'impact des précipitations et le ruissellement en réduisant la vitesse d'écoulement de l'eau et en favorisant la rétention de l'eau par une structure du sol stable et poreuse. Les cultures qui produisent une bonne couverture de sol, comme les cultures fourragères, occasionnent de faibles pertes par érosion (de l'ordre de 0,5 à 1,0 t/ha/an), alors que les cultures annuelles à grands interlignes, comme les cultures de maïs et de pommes de terre, occasionnent des pertes considérables pouvant dépasser les 10 t/ha/an. Ces pertes sont réduites de plus de 50 % par les bonnes pratiques culturales comme le travail minimal du sol et le maintien d'une couverture de résidus de culture (MEMO303, p. 32). Les bonnes pratiques culturales peuvent aussi prévenir l'érosion éolienne qui peut être importante sur les sols nus. L'érosion éolienne étant

influencée par la force du vent, les haies brise-vent et les boisés jouent un rôle important pour parvenir à la contrôler. Ils permettent aussi de réduire les odeurs, tout en améliorant la biodiversité et la beauté des paysages. Les trois derniers recensements agricoles faits par Statistique Canada, repris dans un document du ministère de l'Environnement, montrent que le nombre d'exploitations ayant recours à des haies brise-vent et à la rotation des cultures a augmenté respectivement de 25 % et de 14 %, de 1991 à 2001. Quant aux pratiques de maintien des résidus de récolte à la surface du sol et aux pratiques de travail minimal du sol, le nombre de fermes y ayant recours aurait augmenté de 39 % (BIO150, p. 73).

Les aménagements de conservation permettent de remédier aux problèmes d'érosion hydrique situés dans certains secteurs en bordure des cours d'eau. De plus, ces aménagements permettent de maximaliser l'efficacité des bandes riveraines. Selon la Commission, il est important que, de façon prioritaire, ces zones sensibles à l'érosion soient repérées et stabilisées. Pour y parvenir, la sensibilisation des agriculteurs à l'importance de protéger les milieux aquatiques et la collaboration, l'expertise et la disponibilité des agronomes sont essentielles.

- **Recommandation 48 :** *La Commission recommande que soient accrus les efforts de sensibilisation des agriculteurs et des agronomes à l'importance de protéger les milieux aquatiques.*

- **Recommandation 49 :** *La Commission recommande que des mesures soient prises pour que les agriculteurs entreprennent rapidement des travaux de stabilisation des zones sensibles à l'érosion hydrique en bordure des cours d'eau, à proximité desquels ils pratiquent des activités d'épandage, de façon à maximaliser l'efficacité des bandes riveraines.*

Pour favoriser une protection adéquate des cours d'eau, l'établissement de bandes de protection riveraines est un des moyens à privilégier. Les bandes riveraines jouent un rôle de filtre des éléments polluants, réduisant ainsi leur migration vers les plans d'eau. Elles sont efficaces pour filtrer les sédiments, les éléments nutritifs et les pesticides. Elles auraient une efficacité élevée, pour les formes particulaires, et variable, pour la rétention des formes solubles. Elles peuvent aussi avoir un effet important pour le milieu en stabilisant les berges, tout en préservant la biodiversité et la qualité du milieu aquatique (température et oxygène dissout) (BIO116, p. 6).

Un projet mené par l'IRDA tend à démontrer que, pour la rétention des matières en suspension, des éléments nutritifs et des pesticides, une bande riveraine herbacée de 3 m de largeur a une bonne efficacité et réduit, d'au moins de moitié, la plupart des charges polluantes (particulièrement les polluants particulaires) présentes dans les eaux de ruissellement. Pour les polluants solubles, son rendement serait moindre.

Pour la plupart des polluants, l'étude n'a pas permis d'établir une différence significative entre une bande herbacée de 3 m et une bande de 9 m. Il est important de noter qu'il s'agit d'un projet de recherche pour des conditions données qui étaient relatives à la pente, au type de sol, au type de végétation et au climat, notamment (BIO116, p. 9 à 11, BIO91 et M. Claude Bernard, TRAN51, p. 34 à 37). Selon M. Claude Bernard, chercheur responsable de cette étude :

> […] des sols à plus haut potentiel de ruissellement nécessiteraient probablement des bandes un peu plus grandes. De la même façon, l'augmentation de l'inclinaison de la pente se traduit généralement par une réduction d'efficacité du dispositif.
> (TRAN51, p. 37)

Il y aurait donc lieu de faire des recherches semblables au Québec sur d'autres sols et pour d'autres conditions, afin de mettre en place des bandes de protection des cours d'eau mieux adaptées au milieu.

Lors de l'audience publique, la Commission a reçu beaucoup d'information sur les bandes riveraines. Ces bandes peuvent être composées de différents types de végétation et avoir des largeurs qui varient selon leur fonction (bande filtrante, lieu de protection et de conservation de la biodiversité, notamment). La bande riveraine peut varier également selon le milieu (topographie, importance du cours d'eau à protéger, notamment) et selon le degré de pollution. Ainsi, pour être efficace, le type de bande riveraine préconisé doit être modulé en fonction des caractéristiques du milieu. Des analyses stratégiques devraient être faites pour déterminer quels sont les milieux riverains à protéger de façon prioritaire.

En 1998, un groupe de travail interministériel sur les bandes de protection du milieu aquatique mentionnait que « des largeurs minimales généralement supérieures à 10 m sont nécessaires pour escompter des gains significatifs tant du point de vue du captage de contaminants que des aspects fauniques et floristiques » (BIO144, p. 15). Lors de l'audience publique, un biologiste du ministère de l'Environnement abondait dans le même sens : « Lorsqu'on parle de fonctions écosystémiques, on ne peut pas descendre en bas de bandes riveraines de 10 m et, normalement, elles devraient être de 20 à 30 m » (M. Yvon Richard, TRAN51, p. 25). Une approche a été examinée par le groupe interministériel en vue d'évaluer l'applicabilité et les effets de bandes riveraines plus larges pour des superficies de drainage plus étendues. Cette approche a été jugée complexe et coûteuse, ce qui a amené le groupe interministériel à proposer, de façon sommaire, une bande riveraine de 30 m pour les lacs, les marais naturels, les marécages et les étangs, une bande de 3 m pour les cours d'eau et une bande de 1 m pour les fossés non cultivés (BIO144, p. 3, 4 et 13).

- **Avis 48 :** *La Commission est d'avis que les bandes de protection riveraines favorisent une protection adéquate des cours d'eau.*

- **Recommandation 50 :** *La Commission recommande que des efforts soient faits pour déterminer les dimensions que devraient avoir les bandes de protection riveraines afin de protéger adéquatement les cours d'eau et les milieux riverains.*

Plusieurs lois et règlements touchent, à différents niveaux, la question de la protection des cours d'eau. Bien entendu, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (*LQE*), qui définit les grands concepts de protection de l'environnement au Québec, est la pierre angulaire du cadre juridique applicable à cet égard. Toutefois, l'application des textes législatifs et réglementaires en la matière ne semble pas chose facile et peut entraîner une certaine confusion.

Selon l'article 2.1 de la *LQE*, le ministre de l'Environnement a la responsabilité de la mise en œuvre de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (ci-après la *Politique* dans la présente section), ainsi que de la coordination de son exécution (Volume 1, section 3.3.2). Il importe d'expliquer brièvement le contenu et l'application de cette politique.

Le préambule de cette politique fait état que les rives, le littoral et les plaines inondables sont essentiels à la survie des composantes écologiques et biologiques des lacs et des cours d'eau. Il est utile de préciser que c'est en 1987 que le gouvernement concrétisait sa volonté de leur accorder une protection par l'adoption d'une première politique à cette fin. Des ajustements lui ont été apportés au début des années 1990 pour, finalement, en arriver à l'adoption de la *Politique* actuellement en vigueur.

Cette politique fixe plusieurs objectifs, notamment celui de maintenir et d'améliorer la qualité des lacs et des cours d'eau en accordant une protection minimale aux rives, au littoral et aux plaines inondables ainsi que celui de prévenir la dégradation et l'érosion des rives, du littoral et des plaines inondables en favorisant la conservation de leur caractère naturel.

Parmi les mesures qui visent à atteindre les objectifs qu'elle fixe, la *Politique* établit des bandes riveraines minimales de protection des cours d'eau. À cette fin, elle prévoit que la rive est de 10 m ou de 15 m selon la pente et la présence, ou non, d'un talus. Dans cette rive, sont interdits toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux, exception faite de ceux qui sont prévus expressément dans cette politique. La culture des sols à des fins d'exploitation agricole est une activité permise dans la rive. Cependant, une bande minimale de protection de 3 m de rive doit être conservée. Tous les lacs et cours d'eau, à débit régulier ou intermittent, sont visés par

cette politique. Les fossés, tels que cette politique les définit, sont toutefois exemptés de son application[57].

La responsabilité de l'application des mesures contenues dans cette politique incombe aux MRC et aux municipalités locales dans le cadre des compétences respectives qui leur sont dévolues par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (*LAU*). D'une part, le schéma d'aménagement d'une MRC doit déterminer les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables. D'autre part, les MRC ont l'obligation de traduire les règles minimales de la *Politique* dans le document complémentaire de leur schéma d'aménagement (article 5 *LAU*). Ce sont les municipalités locales qui, ultimement, doivent assurer l'application de cette politique par l'intermédiaire de leurs règlements locaux d'urbanisme qui, pour entrer en vigueur, doivent être jugés conformes aux objectifs du schéma d'aménagement par la MRC. Le ministre de l'Environnement peut demander des modifications à un schéma d'aménagement s'il estime, entre autres, qu'il ne respecte pas la *Politique* ou qu'il n'offre pas une protection adéquate des rives, compte tenu des particularités du milieu. Le ministre a un pouvoir de contrainte similaire à l'égard de la réglementation locale (articles 53.13 et 165.2 *LAU*).

Beaucoup d'inquiétudes ont été signalées à propos de l'application de la *Politique*. D'ailleurs, le ministère de l'Environnement doute de son efficacité pour la protection des cours d'eau en zone agricole. Pour justifier ce doute, il s'appuie sur deux bilans faits en 1995 et en 1996 relativement aux travaux d'entretien des cours d'eau qui montrent que les exigences environnementales n'étaient pas respectées pour la majorité des projets d'entretien des cours d'eau dans une proportion pouvant aller jusqu'à 93 % pour certaines mesures. Dans un document déposé à la Commission, il souligne que :

> […] rien ne laisse entrevoir que les dispositions de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* relatives aux cours d'eau en zone agricole soient intégrées de manière systématique dans les schémas d'aménagement des MRC et dans les règlements d'urbanisme de chaque municipalité, puis appliquées et contrôlées.
> (BIO150, p. xiii)

Tel qu'il a été mentionné précédemment, la *Politique* établit des bandes de protection minimales. Par conséquent, les municipalités ont la possibilité de prévoir, dans leur

57. Dans la *Politique*, un fossé est défini comme étant « […] une petite dépression en long creusée dans le sol, servant à l'écoulement des eaux de surface des terrains avoisinants, soit les fossés de chemin, les fossés de ligne qui n'égouttent que les terrains adjacents ainsi que les fossés ne servant à drainer qu'un seul terrain ».

réglementation locale, des bandes plus larges. À cet égard, il importe de souligner que la *Politique* prévoit la préparation, par les MRC, d'un plan de gestion des rives, du littoral et des plaines inondables.

> Ce mécanisme permet à une MRC qui veut élaborer et adopter des mesures particulières de protection qui divergent, en tout ou en partie, de la politique de s'en prévaloir et de les adapter aux caractéristiques de son milieu.
> (*Politique*, préambule)

Il est intéressant de constater que la *Politique* permet clairement aux MRC, dans le cadre de la révision ou de la modification de leur schéma d'aménagement, d'élaborer, entre autres, des mesures particulières de protection, de mise en valeur et de restauration des milieux riverains, pour répondre à des situations particulières. Cela s'inscrit parfaitement dans la vision de la Commission quant à l'aménagement du territoire en zone agricole, laquelle a été amplement explicitée au chapitre 3 du présent rapport.

Par ailleurs, il faut préciser que l'article 30 du *REA* prévoit que l'épandage de matières fertilisantes (déjections animales et engrais minéraux) est interdit dans un cours d'eau ainsi qu'à l'intérieur de la bande riveraine dont les limites sont définies par règlement municipal. À défaut d'un tel règlement municipal à ce sujet, la protection prévue dans le *REA* est de 3 m, exception faite des sections de cours d'eau dont l'aire totale d'écoulement[58] est de 2 m² ou moins. Il est utile de rappeler qu'en 1997, le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (*RRPOA*) prohibait les activités d'épandage de déjections animales à moins de 30 m d'une rivière ou d'un lac[59] et à moins de 5 m de tous les autres cours d'eau (MEMO306.1, p. 9). Le *REA* interdit aussi l'épandage de matières fertilisantes à l'intérieur d'une bande de 1 m d'un fossé agricole. Le *REA* permet toutefois expressément aux municipalités de prévoir des bandes riveraines applicables aux activités d'épandage qui pourront être plus larges que celles prévues dans ce règlement.

Il appert que la protection accordée aux cours d'eau et aux fossés dans la réglementation environnementale, eu égard à l'épandage de déjections animales, a diminué en 2002. Les autorités municipales se retrouvent ainsi dans une situation où elles devront justifier les mesures de protection supplémentaires qu'elles voudraient adopter, par exemple en vue d'interdire l'épandage de déjections animales dans une bande plus large que celle autrement prévue dans le *REA*.

---

58. C'est-à-dire la largeur moyenne multipliée par la hauteur moyenne.

59. Cette protection de 30 m s'appliquait aux rivières et aux lacs identifiés dans le Répertoire toponymique du Québec (1978), cours d'eau appelés par certains « cours d'eau protégés ».

Par son article 6, le *REA* interdit également l'érection, l'aménagement ou l'agrandissement d'une installation d'élevage ou d'un ouvrage de stockage dans un cours d'eau, un lac, un marécage, un marais naturel ou un étang et dans une bande de 15 m de ces plans d'eau. Cette protection ne trouve pas application à l'égard des cours d'eau ayant une aire d'écoulement de 2 m² ou moins. L'article 7 du *REA*, qui prévoit différentes restrictions relativement au stockage de fumier solide dans un champ cultivé, contient, là encore, une restriction à l'égard des sections de cours d'eau ayant une aire totale d'écoulement de 2 m² ou moins.

Cela dit, le Barreau du Québec constate qu'à l'égard des normes d'épandage des déjections animales près des cours d'eau :

> La situation pour 2002 est la suivante : il n'y a plus aucun cours d'eau protégé, il n'y a plus qu'une protection de 3 m d'un cours d'eau. Par ailleurs, dans le cas d'un fossé agricole, l'interdiction d'épandage de déjections animales est réduite à 1 m. Sont exclues de toute protection, les sections des cours d'eau dont l'aire d'écoulement est de 2 m^2 et moins.
> (MEMO306.1, p. 9)

Lors de la présentation du mémoire du Barreau du Québec, M^{e} Lorne Giroux précisait qu'il ne faut pas négliger les petits cours d'eau car « ça finit toujours par aboutir dans un cours d'eau plus important » (TRAN125, p. 70).

La Commission constate que certains types de cours d'eau, soit ceux dont l'aire totale d'écoulement moyenne est de 2 m² ou moins, échappent aux normes de protection prévues dans le *REA.* À cet égard, il semble y avoir une lacune qui devrait être revue. Un représentant du ministère de l'Environnement mentionnait en audience publique que ce type de cours d'eau était visé par la protection de 1 m accordée au fossé agricole en vertu de l'article 30 *REA* qui régit les activités d'épandage de matières fertilisantes (M. Serge Bouchard, TRAN45, p. 69). Ce point de vue n'est pas partagé par le Barreau. De plus, une analyse récente portant sur la protection juridique accordée aux cours d'eau soulève plusieurs ambiguïtés relativement à l'application des normes portant sur la protection des cours d'eau contenues dans la réglementation environnementale[60]. Il importe de rappeler que la *Politique* accorde une protection à tous les cours d'eau à débit régulier ou intermittent, sans considération pour leur aire d'écoulement.

La Commission encourage les MRC et les municipalités locales à établir des bandes de protection riveraines en zone agricole afin d'assurer une protection adéquate des

60. Voir Bouchard et Rivard, 2003, p. 18 à 24, notamment. Voir aussi Giroux, 2003, p. 362 à 366.

cours d'eau, de la biodiversité et des sites de valeurs particulières. Il est important que ces bandes soient adaptées aux caractéristiques du territoire, ce qui concourra à l'atteinte de l'objectif qui consiste à améliorer la qualité des cours d'eau[61].

- **Avis 49 :** *La Commission est d'avis que le ministère de l'Environnement doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'application de la* Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables *en zone agricole.*

- **Avis 50 :** *La Commission est d'avis que l'établissement de bandes riveraines adaptées aux caractéristiques du milieu est essentiel pour assurer la protection adéquate des cours d'eau.*

- **Recommandation 51 :** *La Commission recommande que les MRC et les municipalités locales soient appuyées dans l'exercice du rôle central qu'elles ont à jouer dans le cadre de la préservation et de l'établissement de bandes de protection riveraines en zone agricole.*

- **Recommandation 52 :** *La Commission constate qu'il y a actuellement une lacune relativement à la protection des cours d'eau dont l'aire totale d'écoulement est de 2 m^2 ou moins et recommande qu'il y soit remédié.*

Pour inciter les agriculteurs à réduire la pollution diffuse, un volet du programme Prime-Vert du MAPAQ est entré en vigueur au cours de l'exercice budgétaire 2002-2003. Sont admissibles à ce soutien financier, des travaux d'aménagement des berges et des ouvrages de conservation des sols, notamment. Ce volet du programme Prime-Vert offre une aide financière couvrant 70 % des dépenses admissibles, jusqu'à concurrence de 10 000 $ par ferme (M. Denis Sanfaçon, TRAN14, p. 25 et FULI2, p. 11 et 12).

Ce programme risque de ne pas être suffisant pour inciter les agriculteurs à réserver des superficies de culture pour l'aménagement de bandes de protection riveraines. Certains invoquent la perte de revenu associée à la perte de superficies cultivables, même si ces bandes de protection leur permettraient de conserver leur sol et de réduire les frais d'entretien et de stabilisation des rives.

Un programme intéressant de mise en réserve de terres à des fins de protection de l'environnement, nommé le *Conservation Reserve Program*, existe aux États-Unis. Ce

61. Il faut préciser que les bandes de protection définies dans un règlement municipal et applicables en zone agricole doivent être jugées par la MRC comme étant conformes aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement de la zone agricole, en l'occurrence les *Orientations révisées de 2001* (Giroux, 2003, p. 364).

programme est administré par le *United States Department of Agriculture*. Il comporte deux formes de compensation. En plus d'une première rente réservée pour l'aménagement et l'entretien de ces superficies, une deuxième compensation pour les pertes d'usage de leurs sols agricoles est allouée aux propriétaires pour les superficies aménagées qu'ils ne peuvent cultiver. Ces aménagements peuvent prendre la forme de bandes riveraines, de bandes filtrantes et de voies d'eau engazonnées. Elles doivent avoir entre 30 et 120 pieds de largeur, soit entre 10 et 36 m. Au sujet de ce programme, M. Aubert Michaud de l'IRDA mentionne dans un document déposé à la Commission :

> À l'échelle nationale, c'est près de 4,5 M d'acres [1,9 M ha] de terre en culture qui ont été convertis aux États-Unis en bandes de protection riveraine, en marais filtrant ou en voies d'eau [engazonnées] depuis 1997 (Lowrance et autres, 2002). Au Québec, la tendance actuelle s'inscrit plutôt dans la mise en culture de nouvelles terres, en réponse au besoin d'équilibrer les bilans d'apport en phosphore des engrais de ferme. Cette dynamique est inquiétante au plan environnemental, particulièrement si elle amène en culture des terres marginales à forte activité hydrologique, soit en raison de l'érosivité de leur relief ou d'une position dans le paysage agricole qui favorise l'inondation […].
> (BIO98.1, p. 41 et 42)

- **Recommandation 53 :** *La Commission recommande au gouvernement d'accorder une place plus importante aux mesures reconnues de prévention de la pollution diffuse actuellement sous la responsabilité d'un volet du programme Prime-Vert. Le respect de la réglementation environnementale, sans mesure de contrôle de l'érosion, risque de ne pas atteindre les objectifs de protection de la qualité de l'eau.*

- **Recommandation 54 :** *La Commission recommande la mise en place d'un programme d'aide complémentaire au programme Prime-Vert dont l'objectif serait d'encourager les agriculteurs à aménager et à entretenir des bandes de protection suffisantes pour préserver la qualité de l'eau et la biodiversité. Ce programme devrait viser des lieux jugés prioritaires et devrait prendre en considération les pertes d'usage des sols agricoles de même que l'aménagement et l'entretien des bandes de protection.*

5.2.3 Contrôler le déboisement

Les superficies boisées jouent un rôle important quant aux différentes fonctions des écosystèmes ruraux. Elles servent d'habitat pour la faune, permettent le maintien de la biodiversité, protègent l'environnement en diminuant les pertes d'éléments nutritifs et de pesticides dans les cours d'eau, de même qu'en absorbant les polluants atmosphériques. Elles réduisent également les odeurs et améliorent la beauté des paysages.

En fragmentant et en isolant des superficies boisées en territoire agricole, le déboisement a un effet néfaste sur le maintien de la biodiversité, notamment pour certaines espèces d'oiseaux. Des experts considèrent qu'au-delà de 50 % de déboisement sur un territoire, la surface résiduelle devient fragmentée, ce qui nuit à la conservation des habitats naturels. Selon un rapport publié par la Société de la faune et des parcs du Québec (FAPAQ) en 2002, les trois régions les plus importantes pour la production porcine au Québec, soit la Chaudière-Appalaches, le Centre-du-Québec et la Montérégie ont respectivement 62,4 %, 40,1 % et 27,9 % de leurs superficies qui sont boisées (BIO72, p. 23). Les couloirs boisés et les bandes riveraines boisées peuvent diminuer cet isolement et créer des liens entre les îlots de forêts dans le paysage agricole (BIO8, p. 4). Les bandes riveraines boisées ont aussi un effet sur la faune aquatique en filtrant les polluants, en réduisant l'érosion et en régularisant la température de l'eau des cours d'eau (BIO72, p. 26 et 28).

Relativement à l'importance de conserver les superficies boisées dans des bassins agricoles, une étude portant sur les impacts de l'agriculture intensive sur la qualité de l'eau des rivières au Québec mentionne que :

> Le maintien de superficies boisées suffisantes pour assurer une qualité de l'eau acceptable de l'eau des rivières au Québec est particulièrement important dans les bassins versants où l'agriculture demeure encore extensive.
> (BIO29, p. 65)

Cette constatation s'appuie sur le lien qui a été fait lors de cette étude entre la qualité de l'eau des rivières et la teneur en phosphore des sols agricoles :

> La concentration en phosphore des rivières augmente avec la teneur moyenne en phosphore des sols agricoles des bassins versants. Cette augmentation est plus rapide avec un pourcentage élevé du bassin versant en agriculture. […] le maintien du critère de qualité de l'eau des rivières nécessite de maintenir le niveau de phosphore des sols agricoles en deçà d'un certain seuil qui diminue à mesure que le pourcentage des superficies en agriculture augmente.
> (BIO29, p. 64)

Plusieurs interventions des citoyens montrent leurs inquiétudes en ce qui concerne le déboisement qui a cours afin d'augmenter les superficies d'épandage (Volume 2, section 1.1.4). En effet, avec une norme de fertilisation basée sur le phosphore plutôt que sur l'azote, plus de superficies sont requises pour effectuer les épandages, ce qui crée une pression vis-à-vis du déboisement. Comme la période d'implantation de cette norme doit se faire d'ici 2010, il faut prévoir une accentuation de cette pression au cours des prochaines années. Par ailleurs, les exploitations agricoles qui veulent croître en augmentant leur cheptel, créent une pression supplémentaire sur les superficies boisées (BIO79). Selon le mémoire du ministère des Affaires municipales, les régions centrales du Québec, à vocation agricole, semblent déjà connaître une

intensification des activités de déboisement, ces dernières années, qui pourrait être partiellement liée au développement de la production porcine (MEMO325, p. 1). Des terres humides feraient également l'objet de défrichement pour être utilisées comme terres pour l'épandage de lisier. Un exemple porté à l'attention de la Commission est un marécage bordant une tourbière (*Small Tea Field*), dans la région de la Montérégie (MEMO180, p. 2).

À la demande de la Commission, en début de mandat, le ministère de l'Environnement a dressé un portrait du déboisement pour les périodes s'échelonnant de 1990 à 1999 et de 1999 à 2002 pour les régions administratives de la Chaudière-Appalaches, du Centre-du-Québec, de la Montérégie et de Lanaudière. Pour l'ensemble de ces quatre régions, de 1990 à 1999, 412 km^2 de forêt auraient disparu. Dans ces mêmes régions, de 1999 à 2002, c'est plus de 320 km^2 de forêt qui auraient été affectés à d'autres utilisations, surtout à l'agriculture et à l'urbanisation (BIO154, p. 1 et 2).

Le déboisement est en croissance et de nombreuses agences de mise en valeur de la forêt privée ont exprimé leurs préoccupations à cet égard. Entre 1999 et 2002, le déboisement s'est accru de 30 % relativement à celui effectué entre 1990 et 1999 (BIO154, p. 1 et 30). Le reboisement, quant à lui, serait plutôt caractérisé par une tendance marquée à la baisse (BIO1). De plus, le déboisement est particulièrement concentré dans les basses-terres du Saint-Laurent et le reboisement se ferait plutôt dans les Laurentides et les Appalaches.

Les MRC et les municipalités ont la responsabilité d'aménager les territoires municipalisés. Elles sont invitées à examiner la problématique de la protection des superficies boisées en zone agricole et ont le pouvoir de contrôler le déboisement en territoire agricole. L'exercice de cette compétence doit cependant prendre en considération les orientations gouvernementales en matière d'aménagement de la zone agricole (LEGAL1, p. 25 et 26). Malgré ce pouvoir, les instances municipales n'ont pas nécessairement tous les moyens financiers, légaux et techniques ainsi que les connaissances suffisantes du territoire pour traiter adéquatement de cette problématique et pour baliser le déboisement en fonction de la capacité de support du territoire. Pour le ministère de l'Environnement, le développement durable est impossible lorsque cette capacité de support du territoire est dépassée (BIO79). Même si elles en ont le pouvoir, il semble que peu de MRC utilisent le motif de protection des superficies boisées contre les coupes abusives en lien avec le développement de l'industrie porcine. Seulement trois MRC ont utilisé ce motif (MEMO325, p. 6). Le mémoire du ministère des Affaires municipales fait état du fait que le cadre légal actuel et le contexte institutionnel de prise de décision ne favorisent pas l'adoption de mesures de contrôle efficaces du déboisement en zone agricole (MEMO325, p. 12).

- **Constat 14 :** *La Commission constate une accélération du déboisement dans certaines régions agricoles du Québec depuis quelques années et s'inquiète des impacts potentiels que cela pourrait avoir sur l'environnement.*

- **Avis 51 :** *La Commission est d'avis que le lien au sol qui se doit d'être privilégié ne doit pas se faire au détriment du maintien d'une superficie adéquate du couvert forestier à l'échelle d'un bassin versant en raison des fonctions essentielles que les boisés jouent sur les plans écologique, économique, social et culturel.*

- **Recommandation 55 :** *La Commission recommande que le gouvernement s'assure que les autorités municipales aient la possibilité d'encadrer adéquatement le déboisement et qu'elles posent les gestes nécessaires à cette fin.*

5.2.4 Appliquer l'écoconditionnalité et offrir des programmes incitatifs en agroenvironnement

La question des programmes d'aide et de soutien financier de l'État a fait l'objet de nombreuses propositions de la part des participants à l'audience publique (Volume 2, section 1.3). Plusieurs d'entre eux estiment que les programmes actuels, basés sur l'autoresponsabilisation et l'accompagnement, sont insuffisants, premièrement pour s'assurer du respect de la législation en matière d'environnement et, deuxièmement, pour favoriser l'adoption de bonnes pratiques agroenvironnementales.

Afin d'assurer un meilleur respect de la législation en matière d'environnement, la proposition la plus fréquente consiste à suggérer de lier le soutien financier versé aux entreprises agricoles au respect des dispositions de la *LQE* et des règlements qui en découlent. En effet, il importe d'abord de s'assurer que les entreprises qui ne respectent pas la législation ne reçoivent pas d'aide gouvernementale. L'UQCN a clairement exprimé son opinion à ce sujet :

> Il faut affirmer clairement qu'il ne doit plus être possible au Québec d'opérer de manière non conforme et [de] recevoir des fonds publics. Les mesures réglementaires ont force de loi et elles constituent le cadre minimal que la société québécoise juge incontournable pour la pratique de l'agriculture au Québec. […] Les signataires du mémoire demandent […] que les entreprises agricoles prises en défaut de la réglementation s'appliquant à leur entreprise voient leur paiement de soutien étatique de toutes sources suspendus tant et aussi longtemps qu'une preuve de leur conformité ne sera pas soumise.
> (MEMO191, p. 20 et 21)

Cette mesure, nommée écoconditionnalité et décrite plus en détail dans la section 1.5.5 du Volume 1, est prévue à l'article 19 de la *Loi sur La Financière agricole du Québec*[62]:

> Le respect par les entreprises de dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* […] et de ses règlements ainsi que d'ordonnances, d'approbations et d'autorisations délivrées en vertu de cette loi doit être un critère d'élaboration et d'administration des programmes de la société et peut être un critère pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit.
> (alinéa 3 de l'article 19, *Loi sur La Financière agricole du Québec*)

Cette disposition n'est toutefois pas en vigueur actuellement et il semble que le concept d'écoconditionnalité au Québec soit plutôt à l'étape de la définition des objectifs à atteindre et de l'élaboration des moyens pour y parvenir. Il n'en demeure pas moins que l'écoconditionnalité doit être rapidement appliquée, comme c'est déjà le cas aux États-Unis et en Europe, notamment (ECON72).

Pour ce faire, des mécanismes de contrôle doivent être mis en place afin de s'assurer du respect des exigences législatives et réglementaires en matière d'environnement et de faciliter l'application de l'écoconditionnalité. La Fédération des producteurs de porcs du Québec (FPPQ), notamment, fait une proposition à cet égard : « Que la certification environnementale des exploitations porcines soit reconnue par les autorités environnementales et agricoles comme satisfaisant aux exigences de l'écoconditionnalité » (MEMO305, p. vi).

Il importe que tous les acteurs institutionnels se concertent afin de développer les conditions de mise en œuvre de l'écoconditionnalité. Un échéancier à cette fin devrait être déterminé le plus rapidement possible.

- **Recommandation 56 :** *La Commission recommande l'application rapide des mesures d'écoconditionnalité visant le respect des lois et règlements en matière d'environnement afin de s'assurer que seules les entreprises agricoles conformes puissent recevoir de l'aide gouvernementale.*

- **Avis 52 :** *La Commission est d'avis que, par souci d'équité, l'État ne doit pas soutenir les entreprises qui sont non conformes aux lois et règlements en matière d'environnement.*

62. Cette disposition a été ajoutée à la *Loi sur La Financière agricole du Québec* par l'article 35 de la *Loi 184*.

Sur le plan des bonnes pratiques agroenvironnementales, les entreprises qui vont au-delà des exigences réglementaires actuelles en matière d'agroenvironnement ont accès, entre autres, à un volet du programme Prime-Vert pour soutenir les actions de réduction de la pollution diffuse (Volume 1, section 1.5.4). La Commission estime qu'il est souhaitable que les entreprises soient encouragées, par des programmes incitatifs, à mettre en place de bonnes pratiques agroenvironnementales qui permettraient l'atteinte d'objectifs allant au-delà des exigences environnementales de la législation.

Les pratiques agroenvironnementales à favoriser par ces programmes devraient être déterminées en fonction de certains objectifs de préservation de l'environnement et de développement durable, définis par le gouvernement comme étant prioritaires ou à privilégier. Par exemple, l'objectif de restauration de la qualité des eaux de surface pourrait s'inscrire dans un processus de mise en place de bandes riveraines arbustives allant bien au-delà du cadre réglementaire actuel. Un autre objectif pourrait viser, par exemple, l'élimination des surplus de matières fertilisantes bien avant 2010. Selon l'UQCN, la priorité devrait être donnée à la rotation des cultures, à la préservation des zones tampons et de la biodiversité, à la gestion équilibrée de la fertilisation des cultures, au recyclage interne de la totalité des fumiers et des lisiers produits, à la lutte intégrée des ennemis des cultures et à l'élevage sur litière (MEMO191, p. 21 à 23).

Par ailleurs, la FPPQ propose : « Que les aides disponibles s'adressent en priorité aux entreprises existantes disposant d'un certificat d'autorisation en règle […] et aux prises avec des surplus de phosphore » (MEMO305, p. 32).

- **Recommandation 57 :** *La Commission recommande que les entreprises agricoles soient encouragées, par des programmes incitatifs, à mettre en place de bonnes pratiques agroenvironnementales qui permettraient l'atteinte d'objectifs allant au-delà des exigences environnementales prévues dans les lois et les règlements.*

5.2.5 Se doter d'indicateurs environnementaux pour évaluer le *Règlement sur les exploitations agricoles*

Dans le plan stratégique de mise en œuvre du *REA*, le ministère de l'Environnement se donne comme objectif de développer des indicateurs de performance environnementale qui serviront à faire un bilan de ce règlement en 2005 (LEGAL34, p. 4). À cet égard, des indicateurs de conformité réglementaire, c'est-à-dire des indicateurs visant à évaluer la conformité des entreprises agricoles au *REA,* étaient en élaboration lors de l'audience publique (M. Robert Bertrand, TRAN60, p. 7). Ceux-ci se rapportent, par exemple, au pourcentage des producteurs qui ne possèdent pas

d'installations d'entreposage conformes ou au nombre de producteurs devant avoir un PAEF et qui n'en ont pas (LEGAL34, p. 4).

Ainsi, il semble que les indicateurs élaborés jusqu'à présent soient surtout d'ordre administratif. Cependant, selon un représentant du ministère de l'Environnement, il ne s'agit que de la première étape, puisque le ministère devra également développer des indicateurs permettant d'évaluer l'effet de la nouvelle réglementation sur l'état de l'environnement :

> Maintenant, une fois qu'on va avoir déterminé, à l'aide des indicateurs, si le règlement est rencontré ou pas, ou respecté, il faut être capable de retourner dans le milieu […] pour évaluer l'impact environnemental engendré par l'application, c'est-à-dire l'adoption du REA et de son respect. Il faut donc aussi développer des indicateurs de la qualité de l'environnement en milieu agricole. (M. Robert Bertrand, TRAN60, p. 8)

Pour ce faire, le ministère serait, présentement, en train de définir une série d'indicateurs environnementaux associés au milieu rural, afin « d'évaluer en 2005 les gains environnementaux associés au respect du Règlement (eau de surface, eau souterraine, sol, etc.) » (LEGAL34, p. 4). Actuellement, il existe un réseau de suivi de la qualité de l'eau de surface en milieu agricole qui peut permettre de colliger de l'information sur divers paramètres et de voir les tendances dans le temps en ce qui concerne la qualité de l'eau de surface. Cependant, en ce qui concerne l'état des eaux souterraines et des sols, peu de données historiques sont disponibles et, jusqu'à présent, très peu de moyens ont été mis en place pour mesurer les tendances (M. Robert Bertrand, TRAN60, p. 9).

D'une part, la Commission croit que les indicateurs présentés par le ministère de l'Environnement lors de l'audience publique devraient permettre d'évaluer la conformité des entreprises agricoles au *REA* en 2005. Toutefois, elle estime que cette échéance est beaucoup trop rapprochée pour évaluer si le *REA* aura permis d'améliorer ou non l'état de l'environnement. En effet, habituellement, un si petit nombre d'années d'échantillonnage ne permet pas de dégager des tendances (BIO13, p. 19). Le suivi des indicateurs pour évaluer l'évolution de l'état de l'environnement en lien avec la mise en place d'une réglementation comme le *REA*, devrait donc être envisagé sur une période beaucoup plus longue avant d'en tirer des conclusions. D'autant plus que, pour les eaux souterraines et les sols, l'année 2005 deviendra plutôt l'année de référence (M. Robert Bertrand, TRAN60, p. 17). D'autre part, les indicateurs de conformité au *REA* ne permettent pas d'évaluer l'impact des activités agricoles sur l'environnement de même que les risques associés, ce qui serait indispensable pour apporter les ajustements audit règlement, s'il y a lieu, et ce, sans avoir à attendre le temps nécessaire à l'évaluation de l'état de l'environnement.

Par ailleurs, dans sa démarche d'élaboration d'indicateurs permettant d'évaluer l'état de l'environnement, il ne faudrait pas que le ministère de l'Environnement se limite aux aspects qui se trouvent dans le *REA*. Non seulement faudrait-il qu'il évalue l'ensemble de la réglementation environnementale, mais également il devra prendre en considération d'autres aspects essentiels au développement durable, tels la qualité de l'air et les aspects sociaux, même si le *REA* n'en fait pas explicitement mention.

- **Recommandation 58 :** *La Commission recommande que le ministère de l'Environnement développe rapidement une série d'indicateurs qui permettront d'évaluer l'état de l'environnement biophysique et social en milieu agricole et l'impact des activités agricoles sur l'environnement, en plus des indicateurs de conformité au* Règlement sur les exploitations agricoles *qui sont déjà prévus.*

5.3 L'approche ferme par ferme à l'échelle du bassin versant

Les mesures prévues dans le *REA* visent à atteindre l'équilibre des matières fertilisantes et à contrôler la pollution agricole à l'échelle de la ferme. En effet, le contrôle de la pollution à la source est certainement préférable à une restauration qui peut s'avérer coûteuse, impossible même. Amener chacune des fermes à appliquer une fertilisation équilibrée, à pratiquer une gestion intégrée des pesticides et à utiliser de meilleures pratiques de conservation devrait conduire à une production durable à l'échelle de chaque ferme.

Dans certains territoires ou dans certains bassins versants, les pressions sur les ressources locales sont déjà très élevées. Il y a même d'importants surplus, de phosphore, notamment, qu'il est impossible de gérer localement. Les choix deviennent difficiles en matière d'aménagement et les conflits d'usage risquent de croître. La gestion à l'échelle de la ferme devient ainsi insuffisante.

Selon l'UQCN, il faut penser à une planification plus régionale de l'utilisation du territoire rural en tenant compte de son potentiel et de ses usages (MEMO191, p. 4). L'approche par région ou par territoire sera essentielle tant sur le plan environnemental que sur le plan social :

> On ne peut éviter de faire le postulat qu'il faut lier le nombre d'animaux sur un territoire à la capacité des sols à recycler à long terme les fumiers et lisiers produits, à la fragilité différenciée des régions sensibles au plan écologique, mais aussi à l'insertion de l'activité agricole dans le faisceau des autres activités socio-économiques en milieu rural.
> (MEMO191, p. 14)

Le Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu décrit le bassin versant comme une « unité géographique naturelle drainant les eaux d'un territoire donné. De l'amont vers l'aval d'un bassin versant, les sources de pollution s'additionnent causant des impacts cumulatifs » (MEMO133, p. 7).

La *Politique nationale de l'eau*[63] vise à réformer la gouvernance de l'eau en favorisant la gestion intégrée des ressources par bassin versant afin de les protéger et d'en permettre les usages justes et équitables pour l'ensemble des citoyens. La gestion à l'échelle du bassin versant vise :

> […] une prise en compte globale de l'eau, des écosystèmes ainsi que des usages qu'en font l'ensemble des acteurs (municipalités ou MRC, groupes de citoyens, usager du bassin versant, ministères ou organismes du gouvernement) pour une efficience accrue des politiques, des programmes et des projets divers. (LEGAL14, p. 17)

La *Politique nationale de l'eau* reconnaît que la pollution diffuse d'origine agricole est un des aspects de la gestion des eaux qui est mal desservi par les outils légaux existants. Les modes d'intervention doivent être adaptés à l'échelle du bassin versant (LEGAL14, p. 17). Préconisée aux États-Unis et en Europe, la gestion à l'échelle du bassin versant ne se satisfait pas de mesures d'assainissement agricole mais fait porter l'accent sur la protection, la restauration et la mise en valeur des écosystèmes et de leurs usages en milieu rural. Les problèmes sont repérés à l'échelle locale et régionale et leurs solutions doivent reposer sur une bonne connaissance des écosystèmes, des usages locaux et régionaux et de la capacité de support du milieu. Un consensus social du milieu doit également être recherché dans l'adoption des solutions proposées (BIO150, p. xv). Sur le plan local et régional, ce sont les organismes de bassin qui devront mettre en œuvre la gestion intégrée des ressources à l'échelle du bassin versant. Ces organismes sont regroupés au sein du Regroupement des organisations de bassin versant du Québec. Une vingtaine d'organismes de gestion de bassins versants existent déjà au Québec. La gestion intégrée de l'eau par bassin versant s'implantera progressivement sur des cours d'eau désignés prioritaires, lesquels, actuellement, sont au nombre de 33. Ces cours d'eau sont situés dans des zones d'activités humaines intensives, là où des conflits d'usage existent (LEGAL14, p. 18 et 19).

À ce sujet, l'OAQ recommande la gestion des activités agricoles par bassin versant :

63. Pour plus de détails sur cette politique, voir le Volume 1, section 3.3.1.

> Afin de donner suite aux activités entourant le *REA*, instaurer rapidement, tel que prévu dans la *Politique nationale de l'eau*, la gestion des activités agricoles par bassin versant. Cette gestion doit inclure les activités touchant les entreprises agricoles du bassin versant et ne pas se limiter uniquement à la seule fertilisation. (MEMO278, p. 38)

Le concept de gestion intégrée du territoire par bassin versant, qui prend en considération l'ensemble des activités du milieu, est une avenue à suivre pour parvenir au développement durable de la production porcine. Ce n'est pas un chemin sans embûches toutefois. Les entités légales ont des limites territoriales bien différentes de celles du bassin versant. Certaines MRC, municipalités et, même, fermes chevauchent plus d'un bassin versant. C'est souvent le cas des fermes porcines où la production se fait sur un site et l'épandage sur un autre, parfois éloigné. Il peut se révéler difficile d'uniformiser les règlements sur l'ensemble d'un bassin versant avec des MRC et des municipalités qui ont des besoins et des objectifs de développement différents. Il importe toutefois que les instances municipales d'un même bassin versant se concertent afin d'harmoniser leurs actions.

Selon le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec, il ne faut pas voir le bassin versant comme une nouvelle entité administrative mais plutôt comme un repère territorial, un lieu de rencontre de tous les acteurs qui partagent l'information à la recherche de solutions qui prennent en considération l'ensemble des ressources et des usages du bassin versant dans une approche écosystémique. Ce partage et l'intégration de l'information environnementale ne sont pas évidents en soi. Il existe un certain cloisonnement entre les organisations et les diverses disciplines professionnelles, ce qui empêche une intégration poussée, pourtant nécessaire. L'information est encore peu accessible pour les besoins de gestion à l'échelle du bassin versant et, lorsqu'elle l'est, elle est souvent agrégée par unité administrative (MEMO122, p. 7 et 8).

De l'avis de la Commission, la gestion des engrais doit se faire à l'échelle du bassin versant. Les pressions sur l'utilisation du territoire risquent de devenir très grandes en raison de l'obligation d'atteindre, en 2010, l'équilibre en phosphore. Des priorités devront être établies pour permettre un développement harmonieux des différents secteurs dans un milieu aux ressources limitées. Les usages devront être ajustés à la capacité de support du bassin ; de plus, des objectifs de qualité de l'eau et de quantité d'eau devront être atteints. La gestion par bassin versant est une voie à privilégier pour assurer le développement durable en milieu rural.

- **Avis 53 :** *La Commission est d'avis qu'une gestion des activités agricoles à l'échelle du bassin versant est essentielle pour respecter la capacité de support du milieu,*

établir des priorités dans les usages, atteindre les objectifs de qualité de l'eau et gérer adéquatement les problèmes de surplus de matières fertilisantes.

Par ailleurs, la concentration du cheptel sur le territoire à l'échelle du bassin versant devra être prise en considération afin de maintenir la biosécurité des élevages. Ce dernier point devient particulièrement important pour limiter, à un niveau acceptable, les risques de transmission de maladies par l'eau. Selon le Groupe de recherche en épidémiologie des zoonoses et santé publique (GREZOSP), le risque de transmission de maladie par l'eau est complexe et moins bien connue que le risque de transmission par les aliments. Cependant, le lien entre le pâturage et l'épandage de fumiers et de lisiers sur les terres et la contamination des eaux a été relevé dans plusieurs études (MEMO316, p. 3). Ces risques touchent aussi bien la transmission de l'animal à l'humain que de l'animal à un autre animal (MEMO316, p. 4).

La gestion des risques biologiques à l'échelle du bassin versant demande l'utilisation d'outils différents de ceux qui sont utilisés à l'échelle de la ferme. Ainsi, la mesure de la pollution diffuse en utilisant les unités animales n'est pas adéquate à l'échelle du bassin versant ; en effet, le risque varie non seulement en fonction du nombre d'unités animales présentes sur le territoire, mais également en fonction des caractéristiques du bassin versant (ex. : superficies boisées), du dynamisme des espèces bactériennes et du type de gestion à l'échelle de l'entreprise (MEMO316, p. 6 et 7). Dans ce contexte, le GREZOSP étudie :

> […] la faisabilité d'utiliser un indice de pression hygiénique animale avec le support du SIG [Système d'information géographique] du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, nommé GIRMA [Gestion intégrée des ressources en milieu agricole], pour mesurer les risques associés à la santé publique liés aux maladies entériques transmises de l'animal à l'homme par l'eau.
> (MEMO316, p. 6)

Ces indices ou indicateurs visent à déterminer les risques pour la santé de la population lorsqu'elle est exposée à des bactéries pathogènes présentes dans les animaux d'élevage :

> Plus précisément, ces indicateurs estiment l'exposition potentielle des populations humaines à des bactéries entéropathogènes par l'eau contaminée par les activités agricoles ordinaires : épandages des lisiers et fumiers et pâturage des animaux. Ces indicateurs distinguent les eaux de surface des eaux profondes, ils sont spécifiques à chacune des bactéries entéropathogènes (*Salmonella*, *Campylobacter*, *Escherichia coli*), ils se calculent pour chaque entreprise agricole, mais ils sont sommés par région au choix de l'utilisateur (par bassin versant par exemple). Ils n'ont pas de signification absolue, mais ils permettent de comparer les régions en termes de risque de contamination des eaux par des bactéries pathogènes.
> (MEMO316, p. 7)

Les concentrations animales maximales en matière de biosécurité pourraient être établies à l'aide d'outils comme ceux que le GREZOSP a mis au point.

- **Avis 54 :** *La Commission est d'avis que les risques pour la santé publique et pour la santé des animaux justifient une concentration animale maximale de chaque espèce et cumulative pour l'ensemble des espèces en fonction des caractéristiques spécifiques de chaque bassin versant.*

Conclusion

À la suite de la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec et au terme de son analyse et de sa réflexion, la Commission constate que l'évolution de la production porcine, au cours des trois dernières décennies, a fait surgir des conflits sociaux locaux nombreux et diversifiés qui tendent à s'intensifier et à s'élargir à l'ensemble de la société québécoise. Cette production provoque des impacts écologiques, principalement attribuables à la pollution diffuse, qui sont difficiles à mesurer mais dont l'existence est indéniable. Afin d'assurer sa compétitivité, le secteur de la production porcine a constamment amélioré sa productivité en adoptant les récentes innovations technologiques. Cette évolution a conduit à la spécialisation des entreprises, à une diminution importante de leur nombre et à une augmentation significative de leur taille. Le secteur de la production porcine au Québec a saisi les occasions de croissance et a su satisfaire les exigences des consommateurs, à l'échelle domestique comme à l'échelle internationale.

Bien que l'inscription de la production porcine dans le développement durable ne soit pas acquise actuellement, la Commission est d'avis qu'il est possible d'y parvenir. Selon elle, tous les systèmes ou modèles de production peuvent contribuer au développement durable. Toutefois, pour atteindre cet objectif, la production porcine devra être le fruit d'une concertation entre les producteurs eux-mêmes, les résidants des communautés rurales, les élus des différents paliers et les organismes et institutions mis en cause. En même temps, elle devra poursuivre les trois dimensions du développement durable, à savoir le respect du milieu écologique, la viabilité économique et l'harmonie sociale. Elle devra s'inscrire dans un processus continu d'adaptation et d'innovation où l'innovation technique, tant sur le plan de la production que sur le plan de l'environnement, et l'innovation sociale jouent un rôle déterminant. Pour assurer la pérennité de ce secteur de production, des gestes concrets doivent être posés à court, moyen et long terme.

Sur le plan social, le secteur de la production porcine sera durable dans la mesure où il pourra contribuer, de façon dynamique, à l'évolution et à la cohésion du milieu rural, dans la mesure où les changements dans la gestion de l'entreprise et dans les techniques de production utilisées seront introduits en tenant compte de l'adaptabilité du milieu social environnant et dans la mesure où des processus transparents d'information et de concertation seront mis en œuvre pour favoriser la cohésion sociale. La pérennité de la production porcine exige une prise en considération des attentes sociales à l'égard du milieu écologique, du bien-être animal et des risques

pour la santé, de même qu'une reconnaissance de la part du milieu rural à l'égard des producteurs.

Malgré les efforts déployés par l'État québécois pour constituer un cadre juridique adéquat afin d'intégrer le développement de la production porcine dans un processus social plus harmonieux, le malaise social actuel montre que la solution préconisée n'est pas suffisante. La Commission est d'avis qu'il est impératif de changer le cadre de décision relatif à la production porcine pour régler les énormes tensions sévissant dans le milieu rural et, ainsi, éviter la crise sociale. D'ailleurs, la Commission croit qu'il serait périlleux, sur le plan social, de lever le moratoire, même à l'extérieur des zones d'activités limitées, tant que des gestes concrets ne seront pas posés en ce sens. Par conséquent, il est urgent d'agir afin d'éviter que le moratoire ne se prolonge de manière indue et que la compétitivité des entreprises et du secteur de la production porcine ne soit menacée.

La Commission recommande, notamment, deux mesures qui devraient être mises en place rapidement et qui lui paraissent indispensables pour rétablir la paix sociale et l'acceptabilité sur le plan social à l'égard de la production porcine. Ainsi, il est proposé de mettre en place un processus d'analyse des répercussions environnementales et sociales faisant appel à la participation du public pour tous les projets d'implantation de porcherie soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation par le ministre de l'Environnement. Ce processus serait applicable dans le cas où un projet de production porcine ne sera pas assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue aux articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La Commission recommande également de limiter aux pratiques agricoles normales, la protection contre les poursuites civiles accordée aux producteurs agricoles en ce qui concerne les odeurs, les poussières et les bruits inhérents aux activités agricoles. À cette fin, la Commission recommande qu'un organisme décisionnel spécialisé soit chargé d'intervenir à la suite d'une plainte et de mettre en place un processus de conciliation obligatoire ou, en cas d'échec de la conciliation, d'imposer une décision arbitrale.

D'autres actions pourraient être entreprises, dans la perspective, là encore, de favoriser l'harmonie et l'acceptabilité sur le plan social de la production porcine au Québec. Ainsi, tout en reconnaissant l'importance de favoriser, en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles ainsi que le développement d'activités agricoles, la Commission est d'avis qu'il est primordial que l'aménagement du territoire en zone agricole soit réalisé en tenant compte des particularités de chacune des MRC du Québec. De ce fait, la Commission est d'avis que le gouvernement doit permettre à la MRC de jouer pleinement son rôle quant au développement et à la planification des activités agricoles sur son territoire. Pour favoriser une meilleure planification de l'emplacement des installations d'élevage

porcin, des lieux d'entreposage des déjections ainsi que des activités d'épandage, une plus grande latitude devrait être accordée aux autorités municipales afin qu'elles puissent adapter, aux particularités de leur territoire, les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole contenus dans les *Orientations révisées de 2001*. De plus, la Commission est d'avis que le zonage des productions est une méthode appropriée pour planifier l'aménagement de la zone agricole et pour assurer la cohabitation harmonieuse entre les différents usages en zone agricole.

La Commission est d'avis qu'il est essentiel d'assurer aux populations touchées une information rigoureuse et transparente sur l'état des risques pour la santé associés à la production porcine. Dans l'état actuel des connaissances en santé publique, la Commission est d'avis que les données disponibles ne sont pas suffisamment précises et scientifiquement fondées pour interdire la production porcine au Québec, en recommander l'abandon, ou pour proposer des normes de distance séparatrice. C'est pourquoi la Commission recommande, notamment, la réalisation d'études sur les taux d'exposition des populations aux contaminants atmosphériques dans les milieux à forte concentration de production porcine, de même qu'une étude épidémiologique sur l'impact de la pollution de l'air provenant d'activités de la production porcine sur la santé des populations exposées.

Sur le plan économique, le secteur de la production porcine sera durable dans la mesure où les entreprises productives qui le composent seront concurrentielles à l'échelle du marché domestique et du marché international, assureront une rémunération acceptable pour les ressources qu'elles nécessitent, sauront absorber les frais supplémentaires qu'elles devront assumer pour respecter le milieu écologique et être acceptées socialement. La pérennité du secteur exige également qu'un nombre suffisant d'entreprises qui le composent soit transférable d'une génération à l'autre.

La révision du programme d'Assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) est une des conditions importantes du développement durable de la production porcine. La Commission recommande que ce programme, dont les compensations sont basées sur le volume de production, soit remplacé par un régime de protection du revenu global des producteurs agricoles qui cible des personnes physiques qui travaillent dans une ferme familiale ou à dimension humaine, c'est-à-dire une entreprise qui nécessite le travail d'au plus quatre personnes. Par ailleurs, la Commission est d'avis que l'industrie porcine québécoise doit continuer de satisfaire les exigences actuelles des consommateurs en matière d'innocuité et de compétitivité des prix et s'ouvrir rapidement à leurs préoccupations émergentes, notamment celles qui sont relatives au bien-être animal, de même qu'à la présence, dans l'alimentation animale, d'organismes génétiquement modifiés et de farines carnées.

Sur le plan écologique, le secteur de la production porcine sera durable dans la mesure où il aura la capacité de coexister avec le milieu naturel en maintenant la productivité, la diversité, la qualité et la capacité de support de ce milieu. Les pratiques de ce secteur devront respecter l'équilibre entre les besoins de la production et le milieu naturel, c'est-à-dire l'eau, l'air, le sol et la biodiversité. La pérennité du secteur exige aussi une approche intégrée. En effet, le respect de la capacité de support du milieu à l'échelle du bassin versant et le déploiement de solutions durables aux problèmes de surplus des fumiers et des lisiers sont essentiels. Par souci d'équité, les mesures d'écoconditionnalité visant le respect des lois et des règlements en matière d'environnement devront s'appliquer rapidement pour s'assurer que seules les entreprises agricoles conformes puissent recevoir de l'aide gouvernementale.

Afin de favoriser la durabilité de la production porcine et son intégration dans la société, il convient de favoriser le lien au sol et, ainsi, de valoriser l'utilisation des fumiers et des lisiers qui sont naturellement des engrais précieux. Cependant, le lien au sol ne doit pas se faire au détriment du maintien d'une superficie adéquate du couvert forestier à l'échelle d'un bassin versant.

La Commission propose une série de mesures qu'elle a regroupées ci-après sous la forme de constats, d'avis et de recommandations afin d'inscrire la production porcine dans le développement durable.

Fait à Québec,

Louise Boucher
Présidente de la Commission

André Beauchamp
Commissaire

Mario Dumais
Commissaire

Alfred Marquis
Commissaire

Ont contribué à la rédaction du rapport :

Édith Bourque, analyste
Julie Cyr, analyste
Stéphanie Dufresne, analyste
Julie Milot, analyste
Sylvie Mondor, analyste
Audrey Wu, analyste-stagiaire
Alexandra Dufresne, conseillère en communication
Daniel Bérubé, conseiller en communication
Martin Lessard, conseiller juridique
René Beaudet, conseiller spécial

Sommaire des constats, des avis et des recommandations

Les caractéristiques de la production porcine au Québec

- **Constat 1 :** *La Commission constate que le mot modèle a deux sens : un sens descriptif et un sens normatif. Au sens descriptif, la production porcine au Québec semble correspondre à plusieurs modèles différents, selon que le producteur est autonome ou intégré, selon que la production est sans sol ou avec sol et selon la spécialisation des unités de production. Toutefois, de multiples expériences nouvelles sont en émergence.*

- **Constat 2 :** *La Commission constate qu'afin d'assurer sa compétitivité, la production porcine a constamment amélioré sa productivité en adoptant les récentes innovations technologiques. Cette évolution a conduit à la spécialisation des entreprises, à une diminution importante de leur nombre et à une augmentation significative de leur taille.*

- **Constat 3 :** *La Commission constate que la production porcine québécoise a saisi les occasions de croissance et elle a su satisfaire les exigences des consommateurs, à l'échelle domestique comme à l'échelle internationale.*

- **Constat 4 :** *La Commission constate que la production porcine provoque des impacts écologiques, principalement attribuables à la pollution diffuse, qui sont difficiles à mesurer mais dont l'existence est indéniable.*

- **Constat 5 :** *La Commission constate que l'évolution de la production porcine, au cours des trois dernières décennies, a fait surgir des conflits sociaux locaux nombreux et diversifiés qui tendent à s'intensifier et à s'élargir à l'ensemble de la société québécoise.*

Le cadre de développement durable de la production porcine

- **Avis 1 :** *La Commission est d'avis qu'il est impossible de conclure à l'avance, et d'une manière universelle et définitive, qu'une production plus extensive ou qu'une production plus intensive sera plus durable. Pour déterminer la façon optimale d'organiser la production, il faut procéder à une analyse spécifique des lieux et des productions en cause.*

- **Avis 2 :** *La Commission est d'avis que le secteur de la production porcine sera durable sur le plan écologique dans la mesure où il aura la capacité de coexister avec le milieu naturel en maintenant la productivité, la diversité, la qualité et la capacité de support de ce milieu. Les pratiques de ce secteur devront respecter l'équilibre entre les besoins de la production et le milieu naturel, c'est-à-dire l'eau, l'air, le sol et la biodiversité. La pérennité du secteur exige aussi une approche intégrée.*

- **Avis 3 :** *La Commission est d'avis que le secteur de la production porcine sera durable sur le plan social dans la mesure où il pourra contribuer, de façon dynamique, à l'évolution et à la cohésion du milieu rural, dans la mesure où les changements dans la gestion de l'entreprise et dans les techniques de production utilisées seront introduits en tenant compte de l'adaptabilité du milieu social environnant et dans la mesure où des processus transparents d'information et de concertation seront mis en œuvre pour favoriser la cohésion sociale. La pérennité exige une prise en considération des attentes sociales à l'égard du milieu écologique, du bien-être animal et des risques pour la santé, de même qu'une reconnaissance de la part du milieu à l'égard des producteurs.*

- **Avis 4 :** *La Commission est d'avis que le secteur de la production porcine sera durable sur le plan économique dans la mesure où les entreprises productives qui le composent seront concurrentielles à l'échelle du marché domestique et du marché international, assureront une rémunération acceptable pour les ressources qu'elles nécessitent, sauront absorber les frais supplémentaires qu'elles devront assumer pour respecter le milieu écologique et être acceptées socialement. La pérennité du secteur exige également qu'un nombre suffisant d'entreprises qui le composent soit transférable d'une génération à l'autre.*

- **Avis 5 :** *La Commission est d'avis que tous les systèmes ou modèles de production peuvent contribuer au développement durable. L'inscription de la production porcine dans le développement durable devra être le fruit d'une concertation entre les producteurs eux-mêmes, les résidants des communautés rurales, les élus des différents paliers et les organismes et institutions mis en cause. En même temps, elle*

devra poursuivre les trois dimensions du développement durable, à savoir le respect du milieu écologique, la viabilité économique et l'harmonie sociale. Elle devra s'inscrire dans un processus continu d'adaptation et d'innovation où l'innovation technique, tant sur le plan de la production que sur le plan de l'environnement, et l'innovation sociale jouent un rôle déterminant.

Vers une production porcine socialement acceptable

- **Avis 6 :** *La Commission est d'avis qu'il est important de favoriser, en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles ainsi que le développement des activités agricoles.*

- **Constat 6 :** *La Commission constate que les modifications législatives apportées en 1996 et en 2001 au régime d'aménagement du territoire applicable en zone agricole n'ont pas permis d'atteindre l'objectif qui consiste à assurer une cohabitation harmonieuse entre les usages agricoles et non agricoles en zone agricole et, de ce fait même, à favoriser la paix sociale.*

Par l'intermédiaire de l'aménagement du territoire

- **Avis 7 :** *La Commission est d'avis qu'il est primordial que l'aménagement du territoire en zone agricole soit réalisé en tenant compte des particularités de chacune des MRC du Québec.*

- **Avis 8 :** *La Commission est d'avis qu'il devrait y avoir davantage de souplesse dans l'analyse de conformité aux* Orientations révisées de 2001 *afin que les autorités municipales puissent, par l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par la* Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, en moduler les balises de manière plus adéquate pour tenir compte des caractéristiques particulières de leur territoire.*

- **Avis 9 :** *La Commission est d'avis que des outils de connaissance territoriale appropriés doivent être mis au point afin de faciliter le rôle des MRC eu égard à l'aménagement de leur territoire en zone agricole et d'assurer une meilleure justification des adaptations qu'elles désirent apporter aux* Orientations révisées de 2001 *selon les spécificités de leur territoire. À cette fin, elle invite les ministères compétents dans ce domaine à soutenir les MRC dans la préparation de ces outils.*

- **Recommandation 1 :** *La Commission recommande la tenue d'une rencontre statutaire entre des représentants du ministère des Affaires municipales et de la MRC*

préalablement à la délivrance, par le ministre des Affaires municipales, d'un avis de non-conformité aux Orientations révisées de 2001, *et ce, autant si ce dernier doit se prononcer sur cette conformité à la suite de l'étude d'un schéma d'aménagement révisé ou modifié que s'il doit analyser un règlement de contrôle intérimaire visant la zone agricole.*

- **Avis 10 :** *La Commission est d'avis que, dans le cadre de l'aménagement de la zone agricole, l'obtention d'un consensus local et régional et sa prise en considération constituent un grand pas vers l'atteinte de l'objectif qui consiste à assurer une cohabitation harmonieuse entre les activités agricoles et non agricoles en zone agricole.*

- **Recommandation 2 :** *La Commission recommande la mise en place d'un mécanisme léger de consultation publique dans le cadre de l'élaboration, par la MRC, d'un règlement de contrôle intérimaire relatif à la zone agricole.*

- **Avis 11 :** *La Commission est d'avis que les MRC devraient avoir la possibilité de se reporter à une autre instance lorsque le ministre des Affaires municipales estime qu'un règlement de contrôle intérimaire relatif à la zone agricole ne respecte pas les* Orientations révisées de 2001*.*

- **Avis 12 :** *La Commission est d'avis que, pour favoriser une meilleure planification de l'emplacement des installations d'élevage porcin, des lieux d'entreposage des déjections ainsi que des activités d'épandage, une plus grande latitude devrait être accordée aux autorités municipales afin qu'elles puissent adapter, aux particularités de leur territoire, les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole contenus dans les* Orientations révisées de 2001*.*

- **Avis 13 :** *La Commission est d'avis que les autorités municipales devraient être en mesure d'élargir, selon les particularités d'occupation de leur territoire, les définitions d'immeubles protégés contenues dans les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole annexés aux* Orientations révisées de 2001*.*

- **Recommandation 3 :** *La Commission recommande que les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole, annexés aux* Orientations révisées de 2001, *fassent l'objet d'une réévaluation afin d'assurer la protection adéquate des populations exposées aux odeurs.*

- **Recommandation 4 :** *La Commission recommande que des mesures particulières d'atténuation des inconvénients liés aux odeurs provoquées par les activités de production porcine soient exigées lorsque l'accroissement d'une telle activité ne peut se réaliser en respectant les distances séparatrices en vigueur sur le territoire, comme le reconnaît le droit à l'accroissement prévu dans la* Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, et ce, afin de limiter les conflits d'usages en zone agricole.*

- **Avis 14 :** *La Commission est d'avis que la répartition des usages agricoles en zone agricole s'avère un excellent moyen d'assurer un meilleur contrôle des odeurs liées aux activités de production porcine. Elle est d'avis que le zonage des productions est une méthode appropriée pour planifier l'aménagement de la zone agricole. De l'avis de la Commission, cette technique de zonage est à privilégier dans la poursuite de l'objectif de cohabitation harmonieuse entre les différents usages en zone agricole.*

- **Avis 15 :** *La Commission est d'avis que des normes de zonage relatives au mode de gestion des déjections animales applicables en zone agricole, lorsque les caractéristiques du territoire d'une MRC ou d'une municipalité locale le justifient, sont de nature à favoriser une meilleure harmonisation des usages agricoles et non agricoles en zone agricole.*

- **Constat 7 :** *La Commission constate qu'à elle seule, la détermination de normes de distance séparatrice entre les activités d'épandage et les usages non agricoles en zone agricole ne permet pas, dans tous les cas, de gérer adéquatement la problématique des odeurs provoquées par les activités d'épandage qu'engendre la production porcine.*

- **Avis 16 :** *La Commission est d'avis qu'un meilleur contrôle des activités d'épandage sur le territoire, par exemple en déterminant des zones où l'épandage de déjections sous forme liquide est prohibé, est de nature à favoriser une meilleure cohabitation en milieu rural. Le recours à cette technique de zonage doit se justifier sur la base des caractéristiques du territoire, lesquelles doivent être spécifiées dans le schéma d'aménagement en vigueur sur le territoire de la MRC.*

- **Avis 17 :** *La Commission est d'avis qu'une meilleure dispersion des installations d'élevage porcin sur le territoire est de nature à diminuer l'effet cumulatif des zones de recoupement des odeurs liées aux bâtiments et à augmenter la biosécurité. À cette fin, le recours au contingentement des usages, prévu dans la* Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, peut être une bonne technique de contrôle de la densité des élevages porcins.*

- **Recommandation 5 :** *La Commission recommande que les instances municipales puissent contingenter les activités d'élevage porcin en zone agricole dans la mesure où le schéma d'aménagement en vigueur sur le territoire le permet.*

- ***Avis 18 :*** *La Commission est d'avis qu'une bonne intégration au paysage des bâtiments d'élevage ainsi que des structures d'entreposage des déjections et la toiture les recouvrant est de nature à favoriser l'harmonie dans le milieu rural.*

- **Avis 19 :** *La Commission est d'avis que l'injection directe ou l'incorporation immédiate des déjections pourrait être une piste de solution à promouvoir dans certains cas pour mieux gérer les odeurs liées à l'épandage des déjections sous forme liquide.*

- **Avis 20 :** *La Commission est d'avis que les instances municipales devraient avoir à leur disposition un guide de bonnes pratiques afin de suggérer aux promoteurs éventuels des mesures permettant d'atténuer les odeurs au moment de l'épandage, assurant ainsi une meilleure acceptation de leur projet dans le milieu. La Commission invite les ministères compétents dans ce domaine à soutenir les municipalités dans la mise au point de cet outil.*

- **Recommandation 6 :** *La Commission recommande que les instances municipales aient systématiquement accès aux données de recensement des entreprises agricoles de leur territoire, autres que celles qui sont relatives au revenu agricole, puisque ces données sont nécessaires à une meilleure planification de l'aménagement de la zone agricole.*

- **Recommandation 7 :** *La Commission recommande que les municipalités locales soient systématiquement informées des projets d'implantation de porcheries susceptibles d'être mis en œuvre sur leur territoire, et ce, quel que soit le type de démarche exigée du promoteur préalablement à leur réalisation.*

- **Recommandation 8 :** *La Commission recommande qu'une version simplifiée et vulgarisée du plan agroenvironnemental de fertilisation soit préparée pour la rendre accessible au public ainsi qu'aux instances municipales, ce qui leur permettrait de mener à bien leur mandat d'aménagement de la zone agricole.*

- **Recommandation 9 :** *La Commission recommande que soient transmises aux municipalités locales les ententes d'épandage relatives aux parcelles en culture situées sur leur territoire.*

Par l'intermédiaire de la concertation des acteurs du milieu rural

- **Constat 8 :** *La Commission constate que le gouvernement a eu recours, de manière abusive, à la clause d'urgence pour justifier l'adoption de modifications réglementaires sans procédure de publication préalable. Elle constate que cette façon de faire a contribué à envenimer le conflit social lié aux activités agricoles, notamment, celle de la production porcine.*

- **Recommandation 10 :** *La Commission recommande d'améliorer la diffusion et la qualité de l'information donnée aux citoyens à propos des projets de production porcine, particulièrement en ce qui a trait aux demandes de certificats d'autorisation, à la délivrance desdits certificats d'autorisation ainsi qu'aux avis de projets donnés au ministre de l'Environnement, préalablement à la réalisation de certains projets relatifs à la production porcine.*

- **Recommandation 11 :** *La Commission recommande au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de faire connaître, en collaboration avec les acteurs en cause (producteurs, autorités municipales, groupes intéressés), les expériences positives et innovatrices de concertation et d'acceptabilité sur le plan social dans le domaine porcin.*

- **Recommandation 12 :** *La Commission recommande l'instauration d'un Forum bisannuel sur l'inscription de la production porcine dans le développement durable.*

- **Constat 9 :** *La Commission constate que les critères d'assujettissement des projets de production animale à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, prévue aux articles 31.1 et suivants de la* Loi sur la qualité de l'environnement, *font en sorte qu'aucun projet de production porcine n'a été examiné, depuis 25 ans, dans le cadre de cette procédure.*

- **Avis 21 :** *La Commission est d'avis que les critères d'assujettissement des projets de production animale à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement méritent d'être revus pour s'assurer que les projets d'élevage porcin d'envergure soient soumis à cette procédure.*

- **Recommandation 13 :** *La Commission recommande que soit mis en place un processus d'analyse des répercussions environnementales et sociales faisant appel à la participation du public pour tous les projets d'implantation de porcherie soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation par le ministre de l'Environnement.*

- **Avis 22 :** *La Commission est d'avis que le ministre de l'Environnement devrait jouir d'une certaine discrétion pour refuser ou autoriser, avec ou sans modifications, un projet de production porcine à la lumière de l'analyse des répercussions environnementales et sociales faisant appel à la participation du public et à la lumière de son inscription dans le développement durable.*

- **Recommandation 14 :** *La Commission recommande au ministre de l'Environnement de mandater un groupe de travail en vue d'établir, après consultation des parties intéressées, les modalités de mise en œuvre d'un processus local d'analyse des répercussions environnementales, ouvert au public, et ce, pour tous les projets de production porcine soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation de la part du ministre de l'Environnement.*

- **Recommandation 15 :** *La Commission recommande que la protection à l'égard des poursuites des tiers en raison des poussières, des bruits ou des odeurs qui résultent de certaines activités agricoles soit limitée à la notion de pratiques agricoles normales. À cette fin, elle recommande qu'un organisme décisionnel spécialisé soit chargé d'intervenir à la suite d'une plainte et de mettre en place un processus de conciliation obligatoire ou, en cas d'échec de la conciliation, d'imposer une décision arbitrale.*

- **Avis 23 :** *La Commission est d'avis que la concertation entre les acteurs touchés par la production porcine est actuellement possible et que le gouvernement doit la favoriser à l'échelle provinciale, à l'échelle régionale et à l'échelle locale.*

- **Recommandation 16 :** *La Commission recommande la désignation, au sein de l'appareil gouvernemental, d'un responsable du bien-être des animaux de ferme, afin de faire progresser la réflexion et l'action dans ce domaine.*

Par la prise en considération de la santé

- **Avis 24 :** *La Commission est d'avis qu'il faut accentuer les efforts qui visent à faire des études et de la recherche sur la détermination des sources de contamination de l'eau et sur l'évaluation des risques auxquels est exposée la population.*

- **Avis 25 :** *La Commission est d'avis que, dans l'état actuel des connaissances en santé publique, les données disponibles ne sont pas suffisamment précises et scientifiquement fondées pour interdire la production porcine au Québec, en recommander l'abandon, ou pour proposer des normes de distance séparatrice.*

- **Avis 26 :** *La Commission est d'avis que les risques psychosociaux attribuables au conflit social généré par la production porcine et sa contestation exigent une*

modification du processus de prise de décision pour permettre, aux personnes touchées par la question, un meilleur accès aux décisions qui déterminent leur cadre de vie.

- **Avis 27 :** *La Commission est d'avis que les risques potentiels pour la santé publique justifient d'intervenir, dès maintenant, sur la production en vue de diminuer les sources d'émission atmosphérique dans le bâtiment et à l'épandage.*

- **Avis 28 :** *La Commission est d'avis qu'il est essentiel d'assurer aux populations touchées par la question une information rigoureuse et transparente sur l'état des risques pour la santé associés à la production porcine.*

- **Recommandation 17 :** *La Commission recommande de faire des études sur les taux d'exposition des populations aux contaminants atmosphériques dans les milieux à forte concentration de production porcine.*

- **Recommandation 18 :** *La Commission recommande que soit faite une étude épidémiologique sur l'impact de la pollution de l'air provenant d'activités de la production porcine sur la santé des populations exposées.*

- **Recommandation 19 :** *La Commission recommande la poursuite de la recherche sur les risques subis par les travailleurs dans les porcheries (qualité de l'air, risques d'intoxication aiguë et d'explosion). Elle recommande également que le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec la Fédération des producteurs de porcs du Québec, l'Union des producteurs agricoles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, poursuive les efforts entrepris pour sensibiliser les travailleurs aux risques auxquels ils sont exposés.*

- **Recommandation 20 :** *La Commission recommande au gouvernement du Québec de prendre les mesures nécessaires pour que l'usage de farine de viande et d'os d'origine animale soit interdit dans l'alimentation du porc, et ce, dans un délai raisonnable.*

- **Recommandation 21 :** *La Commission recommande au gouvernement du Québec de prendre les mesures nécessaires pour que l'usage d'antibiotiques comme facteurs de croissance soit interdit en production porcine.*

- **Avis 29 :** *La Commission est d'avis que, dans l'hypothèse d'ouverture de petits abattoirs locaux ou même d'« abatteries », le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation doit s'assurer des contrôles nécessaires à la garantie de l'innocuité de la viande produite.*

- ***Recommandation 22 :*** *La Commission recommande que le gouvernement, en collaboration avec les partenaires du secteur porcin, accélère la mise sur pied d'un système de traçabilité pour le porc.*

Vers une production porcine économiquement viable

- **Avis 30 :** *La Commission est d'avis qu'il est acceptable que la production porcine québécoise puisse croître au même rythme que la production mondiale afin de conserver sa part dans ce marché.*

- **Avis 31 :** *La Commission est d'avis que cette croissance ne devrait pas être recherchée à travers une promotion active et spécifique de l'État, mais être le résultat de l'initiative d'entrepreneurs privés, agissant individuellement ou collectivement.*

- **Constat 10 :** *La Commission constate que l'industrie porcine québécoise ne fixe le prix de la viande de porc dans aucun marché, compte tenu du caractère concurrentiel et ouvert des marchés domestique, nord-américain et mondial et de la taille restreinte de l'industrie porcine québécoise.*

- **Recommandation 23 :** *La Commission recommande que le gouvernement soit attentif aux répercussions que pourrait entraîner, sur le coût de production et sur la viabilité économique du secteur, la mise en œuvre de mesures environnementales. Conséquemment, elle considère la pertinence d'accompagner ces nouvelles mesures d'une aide financière ciblée et adéquate.*

Répondre aux exigences des consommateurs

- **Avis 32 :** *La Commission est d'avis que l'industrie porcine québécoise doit continuer de satisfaire les exigences actuelles des consommateurs en matière d'innocuité et de compétitivité des prix et s'ouvrir rapidement à leurs préoccupations émergentes, notamment celles qui sont relatives au bien-être animal, de même qu'à la présence, dans l'alimentation animale, d'organismes génétiquement modifiés et de farines carnées.*

- **Recommandation 24 :** *La Commission recommande au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ainsi qu'à l'industrie de soutenir le développement des produits de niche, entre autres les produits biologiques, pour combler les besoins des créneaux de marché ayant un potentiel significatif.*

Revoir le programme de stabilisation des revenus agricoles

- ***Recommandation 25 :*** *La Commission recommande que, dans le secteur porcin, le programme actuel d'assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA) soit remplacé par un régime de protection du revenu global des producteurs agricoles, qu'un revenu net maximal soit protégé et que cette protection s'applique indépendamment du volume, de la nature ou du prix de leur production.*

- **Recommandation 26 :** *La Commission recommande que tout programme de soutien du revenu des agriculteurs cible des personnes qui travaillent dans une ferme familiale ou à dimension humaine, c'est-à-dire une entreprise qui nécessite le travail d'au plus quatre personnes.*

- **Recommandation 27 :** *La Commission recommande que tout programme de soutien du revenu des agriculteurs ne soit accessible qu'aux personnes physiques, même dans le cas de personnes qui exercent des activités en agriculture par l'intermédiaire d'une personne morale.*

- **Recommandation 28 :** *La Commission recommande le maintien du système actuel de mise en marché du porc, compte tenu qu'il est équitable et efficient.*

La relève

- **Recommandation 29 :** *La Commission recommande que le gouvernement étudie la possibilité de mettre en place un programme d'encouragement fiscal pour les personnes qui seraient disposées à investir du capital de risque en agriculture et, en particulier, en production porcine, en vue de favoriser la relève.*

- **Avis 33 :** *La Commission est d'avis qu'il faudrait porter une attention particulière aux besoins de la relève agricole en matière d'encadrement technique en vue de favoriser son autonomie et d'assurer un traitement équitable envers chaque personne, quelle que soit la manière choisie pour satisfaire ses besoins en cette matière.*

La biosécurité

- **Recommandation 30 :** *La Commission recommande que des considérations relatives à la biosécurité soient introduites parmi les facteurs pris en considération au moment de l'analyse des demandes de certificat d'autorisation pour l'implantation de nouveaux sites de production porcine. À cette fin, elle recommande également que le gouvernement du Québec, de concert avec l'industrie, s'engage très activement dans la mise en place de mesures préventives.*

- **Recommandation 31 :** *La Commission recommande la mise en place d'un zonage sanitaire afin de minimiser l'impact sur les marchés d'exportation de maladies exotiques qui pourraient être introduites dans les troupeaux québécois ou canadiens.*

Vers une production porcine respectueuse de l'équilibre écologique

La gestion des fumiers et des lisiers

- **Avis 34 :** *La Commission est d'avis qu'il importe que l'ensemble des acteurs du domaine agricole ait une stratégie globale qui permette à la fois de régler les problèmes de surplus de phosphore à court terme et d'éviter qu'un enrichissement progressif des sols ne crée de nouvelles situations de surplus à long terme.*

- **Avis 35 :** *La Commission est d'avis que l'objectif d'atteindre l'équilibre des sols en phosphore devrait être devancé avant l'échéance de 2010 prévue dans le* Règlement sur les exploitations agricoles*, compte tenu des risques pour l'environnement que les surplus de phosphore peuvent engendrer.*

- **Recommandation 32 :** *La Commission recommande de modifier le* Règlement sur les exploitations agricoles *afin de s'assurer que le plan agroenvironnemental de fertilisation et le suivi de son application soient faits par un membre de l'Ordre des agronomes du Québec qui n'est pas propriétaire, associé ou actionnaire de l'exploitation agricole visée par le plan agroenvironnemental de fertilisation et qui ne cultive pas une parcelle comprise sur cette exploitation.*

- **Recommandation 33 :** *La Commission recommande que le ministère de l'Environnement intensifie ses mesures de contrôle des exploitations agricoles, afin d'assurer le respect des exigences environnementales réglementaires et de rétablir la confiance de la population.*

- **Recommandation 34 :** *La Commission recommande que la mise à jour annuelle des bilans de phosphore de même que les baux de location de terres et les ententes d'épandage soient transmis systématiquement au ministère de l'Environnement.*

- **Recommandation 35 :** *La Commission recommande que soient mis au point des outils de traitement de l'information qui permettraient au ministère de l'Environnement de faire un meilleur contrôle des activités d'épandage sur les terres en culture.*

- **Avis 36 :** *La Commission est d'avis que les dates d'épandage inscrites dans le* Règlement sur les exploitations agricoles *constituent des balises acceptables.*

- **Avis 37 :** *La Commission est d'avis que l'insuffisance de capacité d'entreposage des fumiers et des lisiers ne doit pas justifier des épandages au-delà de la date du 1er octobre.*

- **Recommandation 36 :** *La Commission recommande qu'un processus d'accréditation des opérateurs et de l'équipement d'épandage d'engrais organiques soit mis en place afin de s'assurer de la conformité des travaux d'épandage à la réglementation.*

- **Avis 38 :** *La Commission est d'avis que même en respectant les normes actuelles de fertilisation en phosphore prescrites dans le* Règlement sur les exploitations agricoles*, l'épandage d'engrais organiques, dans certaines zones sensibles, peut générer des impacts sur le plan écologique.*

- **Avis 39 :** *La Commission est d'avis qu'afin de préserver la qualité des sols agricoles, il importe de maintenir, même d'accroître leur teneur en matière organique, par l'utilisation de pratiques culturales adaptées au milieu et par l'utilisation prioritaire des fumiers et des lisiers.*

- **Avis 40 :** *La Commission est d'avis que l'utilisation d'engrais organiques devrait être encouragée à cause de la valeur fertilisante de ces derniers et de leur valeur pour amender les sols, de même que pour résorber une partie des surplus dans certaines régions.*

- **Recommandation 37 :** *La Commission recommande l'imposition d'une redevance sur les engrais minéraux afin d'encourager l'utilisation d'engrais organiques.*

- **Constat 11 :** *La Commission constate que des gains considérables ont été obtenus dans les fermes porcines au Québec depuis dix ans pour réduire la quantité de déjections et pour modifier ce qui les compose.*

- **Avis 41 :** *La Commission est d'avis qu'il est essentiel que les efforts pour réduire la quantité de déjections et pour modifier ce qui les compose s'accentuent, en raison de la croissance constante du cheptel et des enjeux que pose la gestion des déjections.*

- **Avis 42 :** *La Commission est d'avis que le morcellement des lots en zone agricole à des fins de production porcine de type sans sol devrait être découragé en raison de la précarité des ententes d'épandage et des contrats de location de terres qui compromet le caractère durable de la production porcine et la multifonctionnalité de l'espace rural.*

- **Avis 43 :** *La Commission est d'avis qu'il importe que le lien au sol soit privilégié en agriculture.*

- **Avis 44 :** *La Commission est d'avis que l'épandage demeure la solution à privilégier pour valoriser les fumiers et les lisiers.*

- **Constat 12 :** *La Commission constate que diverses solutions, dont la réorientation des activités et le traitement des fumiers et des lisiers, peuvent être envisagées pour régler le problème actuel de surplus de phosphore. Pour chacune des situations repérées, le choix de la solution la plus appropriée devrait être le résultat d'une analyse coûts-bénéfices sur les plans économique, écologique et social.*

- **Recommandation 38 :** *La Commission recommande, dans les zones ayant un surplus de phosphore, d'appuyer financièrement les entreprises qui se sont établies dans le respect de la réglementation alors en vigueur et dont les lieux d'élevage sont maintenant considérés comme étant en surplus de phosphore en raison des modifications réglementaires des dernières années, pour les aider à mettre en œuvre la solution la plus appropriée au problème de surplus.*

- **Recommandation 39 :** *La Commission recommande que, dans les zones en surplus de phosphore, les entreprises qui souhaitent agrandir un lieu d'élevage existant ou établir un nouveau lieu d'élevage, soient propriétaires de 100 % des terres en culture nécessaires pour épandre les fumiers et les lisiers produits. L'investissement requis devrait être sous la responsabilité complète de l'entreprise et ne pas faire l'objet de subvention gouvernementale. Le recours au traitement devrait demeurer un choix du producteur, être sous son entière responsabilité et ne devrait pas être admissible aux subventions gouvernementales.*

- **Recommandation 40 :** *La Commission recommande que, dans les zones qui ne sont pas en surplus de phosphore, les entreprises qui désirent accroître leur production ou qui souhaitent établir un nouveau lieu d'élevage soient propriétaires d'un minimum de terres en culture nécessaires pour épandre les fumiers et les lisiers, minimum qui devrait augmenter en fonction de la taille de l'entreprise. L'investissement requis devrait être sous la complète responsabilité de l'entreprise et ne devrait pas faire l'objet de subventions gouvernementales.*

- **Recommandation 41 :** *La Commission recommande que le gouvernement, de concert avec le secteur de la production porcine, soutienne le développement des connaissances écologiques, techniques, économiques et sociales de l'élevage de porcs sur litière. Elle recommande également que le gouvernement soutienne des essais pratiques d'élevage de porcs sur litière et procède à leur évaluation.*

- **Recommandation 42 :** *La Commission recommande que l'inspection des structures d'entreposage approchant la fin de leur vie utile soit intensifiée en raison du risque qu'une perte d'étanchéité peut engendrer sur le plan écologique.*

- **Recommandation 43 :** *La Commission recommande d'accentuer l'implantation des moyens existants pour réduire les odeurs qui émanent des bâtiments d'élevage et des structures d'entreposage ainsi qu'au moment de l'épandage.*

- **Avis 45 :** *La Commission est d'avis que la mise au point de pratiques d'élevage et d'épandage aptes à réduire les émissions atmosphériques, notamment les odeurs, l'ammoniac et les gaz à effets de serre, devrait être une priorité de recherche et développement, compte tenu de l'importance que revêt l'enjeu des émissions atmosphériques en production porcine.*

- **Recommandation 44 :** *La Commission recommande d'accroître les efforts de recherche et de développement des connaissances pour améliorer la gestion des fumiers et des lisiers. Elle est d'avis qu'il est nécessaire d'encourager la concertation entre les principaux acteurs et de favoriser le transfert technologique de même qu'une meilleure diffusion des connaissances dans le milieu.*

La protection du milieu écologique

- **Constat 13 :** *La Commission constate que des efforts notables ont été faits au Québec afin d'évaluer la qualité de l'eau potable d'origine souterraine. Les données disponibles démontrent que, pour une proportion non négligeable de puits individuels et d'aqueducs, la qualité de l'eau potable de provenance souterraine, dans des bassins versants où l'activité agricole est intense, est compromise. Cette contamination semble toutefois localisée.*

- **Avis 46 :** *La Commission est d'avis que le* Règlement sur le captage des eaux souterraines *constitue un nouvel outil intéressant qui permet aux municipalités de mieux protéger et de mieux préserver la qualité de l'eau potable d'origine souterraine.*

- **Avis 47 :** *La Commission est d'avis que l'identification volontaire des puits d'eau potable en territoire agricole, entreprise par l'Union des producteurs agricoles-Estrie, est une mesure importante qui devrait être étendue à l'ensemble du territoire agricole québécois.*

- **Recommandation 45 :** *La Commission recommande qu'une attention accrue soit apportée aux épandages de fertilisants et de pesticides à proximité des puits et que le contrôle de ces épandages par le ministère de l'Environnement soit accentué afin de mieux protéger les puits d'eau potable et de réduire les risques pour la santé.*

- **Recommandation 46 :** *La Commission recommande que des efforts de sensibilisation se poursuivent auprès des propriétaires de puits privés afin que les problèmes de contamination soient repérés et que des mesures correctives puissent être apportées.*

- **Recommandation 47 :** *La Commission recommande d'intensifier le suivi de la qualité de l'eau de surface exercé par le ministère de l'Environnement en zone agricole et, particulièrement, dans les secteurs importants de production porcine.*

- **Recommandation 48 :** *La Commission recommande que soient accrus les efforts de sensibilisation des agriculteurs et des agronomes à l'importance de protéger les milieux aquatiques.*

- **Recommandation 49 :** *La Commission recommande que des mesures soient prises pour que les agriculteurs entreprennent rapidement des travaux de stabilisation des zones sensibles à l'érosion hydrique en bordure des cours d'eau, à proximité desquels ils pratiquent des activités d'épandage, de façon à maximaliser l'efficacité des bandes riveraines.*

- **Avis 48 :** *La Commission est d'avis que les bandes de protection riveraines favorisent une protection adéquate des cours d'eau.*

- **Recommandation 50 :** *La Commission recommande que des efforts soient faits pour déterminer les dimensions que devraient avoir les bandes de protection riveraines afin de protéger adéquatement les cours d'eau et les milieux riverains.*

- **Avis 49 :** *La Commission est d'avis que le ministère de l'Environnement doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'application de la* Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables *en zone agricole.*

- **Avis 50 :** *La Commission est d'avis que l'établissement de bandes riveraines adaptées aux caractéristiques du milieu est essentiel pour assurer la protection adéquate des cours d'eau.*

- **Recommandation 51 :** *La Commission recommande que les MRC et les municipalités locales soient appuyées dans l'exercice du rôle central qu'elles ont à jouer dans le cadre de la préservation et de l'établissement de bandes de protection riveraines en zone agricole.*

- **Recommandation 52 :** *La Commission constate qu'il y a actuellement une lacune relativement à la protection des cours d'eau dont l'aire totale d'écoulement est de 2 m^2 ou moins et recommande qu'il y soit remédié.*

- **Recommandation 53 :** *La Commission recommande au gouvernement d'accorder une place plus importante aux mesures reconnues de prévention de la pollution diffuse actuellement sous la responsabilité d'un volet du programme Prime-Vert. Le respect de la réglementation environnementale, sans mesure de contrôle de l'érosion, risque de ne pas atteindre les objectifs de protection de la qualité de l'eau.*

- **Recommandation 54 :** *La Commission recommande la mise en place d'un programme d'aide complémentaire au programme Prime-Vert dont l'objectif serait d'encourager les agriculteurs à aménager et à entretenir des bandes de protection suffisantes pour préserver la qualité de l'eau et la biodiversité. Ce programme devrait viser des lieux jugés prioritaires et devrait prendre en considération les pertes d'usage des sols agricoles de même que l'aménagement et l'entretien des bandes de protection.*

- **Constat 14 :** *La Commission constate une accélération du déboisement dans certaines régions agricoles du Québec depuis quelques années et s'inquiète des impacts potentiels que cela pourrait avoir sur l'environnement.*

- **Avis 51 :** *La Commission est d'avis que le lien au sol qui se doit d'être privilégié ne doit pas se faire au détriment du maintien d'une superficie adéquate du couvert forestier à l'échelle d'un bassin versant en raison des fonctions essentielles que les boisés jouent sur les plans écologique, économique, social et culturel.*

- **Recommandation 55 :** *La Commission recommande que le gouvernement s'assure que les autorités municipales aient la possibilité d'encadrer adéquatement le déboisement et qu'elles posent les gestes nécessaires à cette fin.*

- **Recommandation 56 :** *La Commission recommande l'application rapide des mesures d'écoconditionnalité visant le respect des lois et règlements en matière d'environnement afin de s'assurer que seules les entreprises agricoles conformes puissent recevoir de l'aide gouvernementale.*

- **Avis 52 :** *La Commission est d'avis que, par souci d'équité, l'État ne doit pas soutenir les entreprises qui sont non conformes aux lois et règlements en matière d'environnement.*

- **Recommandation 57 :** *La Commission recommande que les entreprises agricoles soient encouragées, par des programmes incitatifs, à mettre en place de bonnes pratiques agroenvironnementales qui permettraient l'atteinte d'objectifs allant au-delà des exigences environnementales prévues dans les lois et les règlements.*

- **Recommandation 58 :** *La Commission recommande que le ministère de l'Environnement développe rapidement une série d'indicateurs qui permettront d'évaluer l'état de l'environnement biophysique et social en milieu agricole et l'impact des activités agricoles sur l'environnement, en plus des indicateurs de conformité au* Règlement sur les exploitations agricoles *qui sont déjà prévus.*

L'approche ferme par ferme à l'échelle du bassin versant

- **Avis 53 :** *La Commission est d'avis qu'une gestion des activités agricoles à l'échelle du bassin versant est essentielle pour respecter la capacité de support du milieu, établir des priorités dans les usages, atteindre les objectifs de qualité de l'eau et gérer adéquatement les problèmes de surplus de matières fertilisantes.*

- **Avis 54 :** *La Commission est d'avis que les risques pour la santé publique et pour la santé des animaux justifient une concentration animale maximale de chaque espèce et cumulative pour l'ensemble des espèces en fonction des caractéristiques spécifiques de chaque bassin versant.*

Conclusion

La Commission est d'avis qu'il est impératif de changer le cadre de décision relatif à la production porcine pour régler les énormes tensions sévissant dans le milieu rural et, ainsi, éviter la crise sociale. D'ailleurs, la Commission croit qu'il serait périlleux, sur le plan social, de lever le moratoire, même à l'extérieur des zones d'activités limitées, tant que des gestes concrets ne seront pas posés en ce sens. Par conséquent, il est urgent d'agir afin d'éviter que le moratoire ne se prolonge de manière indue et que la compétitivité des entreprises et du secteur de la production porcine ne soit menacée.

La Commission recommande des mesures qui devraient être mises en place rapidement et qui lui paraissent indispensables pour rétablir la paix sociale et l'acceptabilité sur le plan social à l'égard de la production porcine, notamment la recommandation 13.

Bibliographie

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA (1998). *La santé de l'air que nous respirons*, *vers une agriculture durable au Canada*, Ottawa, 100 p.

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA (2003). *Farm Income, Financial conditions and Government Assistance Data book*, Ottawa, 92 p.

BEAUCHAMP, André (1996). *Gérer le risque, vaincre la peur*, Montréal, Bellarmin, 187 p.

BOUCHARD, Daniel et Kim RIVARD (2003). « Protection de l'eau et gestion des cours d'eau : un besoin d'harmonisation et de modernisation », *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, Formation permanente, vol. 193, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p 1-39.

BRIÈRE, Jules. *Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole*, 25 octobre 2000, 69 pages et annexes.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1988). *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, 454 p.

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT – CNUED (1993). *Action 21, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, New-York, Nations unies, 256 p.

DI CASTRI, Francesco (2002). « Le développement durable, entre théorie et pratique, entre rêve et réalité », *Liaison Énergie Francophonie*, n^{os} 55-56-57, août 2002, p. 38-45.

DION, Suzanne (2003). « Dossier transfert de ferme »*, Le coopérateur agricole*, Janvier 2003, p. 49-56.

FISCHOFF, Baruch, et autres (1981). *Acceptable risk*, Cambridge University Press, XV, 184 p.

GIROUX, Lorne (2002) « Le droit environnemental et le secteur agricole (prise 2) : la *Loi agricole de 2001* », *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau

du Québec, Formation permanente, vol. 175, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 265-363.

GIROUX, Lorne (2003). « Le contrôle municipal de l'épandage de déjections animales en zone agricole : pouvoir réel ou constat d'impuissance », *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, Formation permanente, vol. 193, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 311-375.

GODARD, OLIVIER. « Principe de précaution » dans HOTTOIS, Gilbert et Jean-Noël MISSA, *Nouvelle encyclopédie de bioéthique*, Bruxelles, De Boeck Université, 2001, p. 650-658.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1997). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – La protection du territoire et des activités agricoles – Document complémentaire*, 29 p.

LARRÈRE, CATHERINE. « Précaution. Principe de précaution », dans CANTO-SPERBER, Monique. *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, Presses Universitaires en France, 2001, p. 1259-1262.

Le Dictionnaire encyclopédique Larousse, Larousse, 2002.

Le Petit Robert. *Dictionnaire de la langue française,* Dictionnaires Le Robert, Paris, 2002.

MANITOBA AGRICULTURE (1998). *Farm practices guidelines for hog producers in Manitoba*, prepared by The Agricultural Guidelines Development Committee, 130 p.

MAYER, Holly (2002). *Animal Welfare Verification in Canada : a Discussion Paper,* George Morris Center, 22 p.

MAYO, Deborah G. et Rachelle D. HOLLANDER, éd. (1991). *Acceptable science and values in risk management*, New-York, Orford University Press, 292 p.

MCBRIDE, William D. et Nigel KEY (2003). *Economic and Structural Relationship in U.S. Hog Production*, Resource Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Economic Report n^{o} 818, February 2003, 60 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2002). « Trois nouvelles techniques en matière de contrôle des usages », *Muni-Express*, n^{o} 11, 15 juillet 2002, 8 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2000). Indicateurs environnementaux pour l'agriculture. Méthodes et résultats, résumé, Publications de l'OCDE, Paris, 57 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001A). *Développement durable, les grandes questions*, Paris, 552 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001B). *Effets des mesures agro-environnementales sur la production : réconcilier les objectifs commerciaux et environnementaux.* Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, Direction de l'environnement, Paris, février 2001, 29 p.

RIST, Gilbert (1996). *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po., 427 p.

SECRÉTARIAT DU GATT (1994). *Acte final reprenant les négociations commerciales multilatérales d'Uruguay*, *Marrakech*, 458 p.

SERECON MANAGEMENT CONSULTING INC. (2002). *Impacts économiques d'une épidémie potentielle de fièvre aphteuse au Canada, sommaire*, Coalition canadienne pour la santé animale, 5 p.

SOLOMON, Ethan B., Sima YARON et Karl R. MATTHEWS (2002). « Transmission of *Escherichia coli* O157 H7 from contaminated manure and irrigation water to lettuce plant tissue and its subsequent internalization », *Applied and Environmental microbiology*, vol. 68, n° 1, p. 397-400.

STATISTIQUE CANADA (2002). *Recensement de l'agriculture 2001, données sur les exploitations agricoles : première diffusion*, tableau 20.1, catalogue n° 95F0301XIF, Ottawa, 25 p.

TYRCHNIEWICZ, Ed, Nick, CARTER et John, WHITAKER (2000). *Sustainable livestock development in Manitoba : Finding common ground,* report prepared for the Government of Manitoba by the Livestock Stewardship panel, 72 p.

VORLEY, Bill et Samuel FERET (2001). *L'Agriculture et le développement durable*, document provisoire, 43 p.

Liste des lois et règlements

Lois

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c. A-2.1.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c. A-19.1.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19.

Code municipal du Québec, L.R.Q., c. C-27.1.

Loi sur La Financière agricole du Québec, L.R.Q., c. L-0.1.

Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, L.R.Q., c. M-35.1.

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2.

Loi sur les règlements, L.R.Q., c. R-18.1.

Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles, L.Q. 1996, c. 26.

Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2001, c. 35.

Loi portant restrictions relatives à l'élevage de porcs, L.Q. 2002, c. 18.

Règlements

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, [Q-2, r. 1.001].

Règlement sur le captage des eaux souterraines, [Q-2, r. 1.3].

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, [Q-2, r. 9].

Règlement sur les exploitations agricoles, [Q-2, r. 11.1].

Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, [Q-2, r. 17.2].

Règlement sur la qualité de l'eau potable, [Q-2, r. 18.1.1].

Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, [Q-2, r. 18.2] (remplacé).

Les renseignements relatifs au mandat

Le mandat

Le mandat confié au BAPE en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) était de tenir une consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec et de faire rapport au ministre de l'Environnement de ses constatations et de son analyse.

Période du mandat

Du 15 septembre 2002 au 15 septembre 2003

La Commission et son équipe

La Commission

Louise Boucher, présidente

André Beauchamp, commissaire

Mario Dumais, commissaire

Alfred Marquis, commissaire

Les agentes de secrétariat

France Carter

Lise Chabot

Maryse Filion

Les analystes

Édith Bourque

Julie Cyr

Stéphanie Dufresne

Julie Milot

Sylvie Mondor

Audrey Wu

Le conseiller spécial de la Commission

René Beaudet

Le conseiller juridique

Martin Lessard

Les conseillers en communication

Daniel Bérubé
Alexandra Dufresne

Avec la collaboration de :

Marielle Jean
Julie Olivier

Les coordonnatrices du secrétariat de la commission

Suzanne Bouchard
Anne-Marie Gaulin
Marie-Josée Méthot

Avec la collaboration de :

Marie-Ève Rochette

La responsable de l'édition

Hélène Marchand

Le responsable de l'infographie

Bernard Desrochers

Les consultants

Jean-Claude Panisset
Joseph Zayed

Mandat réalisé :

Donner un avis sur le risque pour la santé humaine lié à l'utilisation de farines de viandes animales dans l'alimentation des porcs.

L'audience publique

1re partie

Soirée d'ouverture

Ville	Thème	Date
Saint-Hyacinthe	Les attentes des participants	22 octobre 2002

Séances thématiques

Villes	Thèmes	Dates
Saint-Hyacinthe	Les modes actuels de production porcine	23 et 24 octobre 2002
Sainte-Marie	Les impacts écologiques et les solutions techniques et technologiques	28, 29 et 30 octobre 2002
Joliette	La santé	4 et 5 novembre 2002
Montréal	Les dimensions économiques de la production porcine	6 et 7 novembre 2002
Québec	Le cadre juridique régissant les activités agricoles	11 novembre 2002
Saguenay	La production porcine et le développement durable	12 et 13 novembre 2002

Séance spéciale

Québec	Rencontre avec Me Jules Brière	7 mars 2003

Tournée régionale

Régions	Villes	Dates
Abitibi-Témiscamingue	Ville-Marie	25 et 26 novembre 2002
Outaouais	Gatineau	27 et 28 novembre 2002
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	Carleton–Saint-Omer	2 et 3 décembre 2002
Bas-Saint-Laurent	Rimouski	4 et 5 décembre 2002
Capitale-Nationale	Saint-Hilarion	9 et 10 décembre 2002
Saguenay–Lac-Saint-Jean	Alma	11 et 12 décembre 2002
Montérégie	Saint-Hyacinthe	16, 17 et 18 décembre 2002
Lanaudière	Joliette	7 et 8 janvier 2003
Laurentides	Lachute	13 et 14 janvier 2003
Montréal	Montréal	15 et 16 janvier 2003
Estrie	Sherbrooke	20 et 21 janvier 2003
Centre-du-Québec	Drummondville	22 et 23 janvier 2003
Montérégie	Saint-Jean-sur-Richelieu	27 et 28 janvier 2003
Mauricie	Grand-Mère	29 et 30 janvier 2003
Bas-Saint-Laurent	La Pocatière	3 et 4 février 2003
Chaudière-Appalaches	Sainte-Marie	5 et 6 février 2003

2e partie

Tournée régionale

Régions	Villes	Dates
Capitale-Nationale	Québec	3, 4, 5 et 7 mars 2003
Montérégie	Saint-Hyacinthe	10, 11 et 12 mars 2003
Laurentides	Lachute	14 mars 2003
Abitibi-Témiscamingue	Ville-Marie	17 et 18 mars 2003
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	Carleton–Saint-Omer	17 mars 2003
Bas-Saint-Laurent	Rimouski	18, 19 et 20 mars 2003
Montérégie	Saint-Jean-sur-Richelieu	20 et 21 mars 2003
Estrie	Sherbrooke	24 et 25 mars 2003
Capitale-Nationale	Baie-Saint-Paul	24 et 25 mars 2003
Mauricie	Grand-Mère	26 et 27 mars 2003
Saguenay–Lac-Saint-Jean	Alma	26 et 27 mars 2003
Lanaudière	Saint-Charles-Borromée	31 mars et 1er avril 2003
Montréal	Montréal	2, 3 et 4 avril 2003
Centre-du-Québec	Drummondville	7 et 8 avril 2003
Bas-Saint-Laurent	La Pocatière	9 et 10 avril 2003
Chaudière-Appalaches	Sainte-Marie	11, 15, 16 et 17 avril 2003

Les activités liées au mandat

Les rencontres préparatoires

Rencontres tenues à Québec avec les personnes-ressources, les industries et les groupes d'intérêt	8 et 9 octobre 2002

Les visites de porcheries

Entreprises	Éléments d'intérêt	Dates et lieux
Les viandes biologiques de Charlevoix	- Production biologique sur litière - Bien-être animal	1er octobre 2002 Baie-Saint-Paul
Centre d'excellence en production porcine (CEPP)	- Maternité - Système de traitement Biofertile	3 octobre 2002 Saint-Anselme
Centre québécois d'expertise en production porcine (CQEPP)	- Naisseur-finisseur en bande de trois semaines - Portion d'engraissement sur litière	11 octobre 2002 La Pocatière
Ferme J.P. Dion et Fils inc.	- Éleveur de porcs pur-sang	15 octobre 2002 Saint-Liboire
Via-porcs	- Pouponnière - Système de traitement Biosor	17 octobre 2002 Saint-Isidore-de-Beauce

Les missions

La Commission a rempli trois missions à l'extérieur du Québec depuis la fin des séances publiques. Ainsi, elle s'est déplacée aux États-Unis (Caroline du Nord, Iowa et Washington, D.C.), dans certaines provinces canadiennes (Ontario, Manitoba et Saskatchewan) et en Europe (Espagne, Allemagne et Danemark). Des échanges avec des responsables gouvernementaux, des chercheurs universitaires, des producteurs porcins, des groupes environnementaux et des représentants de citoyens ont permis aux personnes déléguées par la Commission de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la production porcine au Canada et ailleurs dans le monde.

États-Unis

Du 31 mai au 10 juin 2003

La délégation

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	M. Mario Dumais, commissaire M^me^ Édith Bourque, analyste
Ministère des Relations internationales	*Accompagnatrices et accompagnateur* M. Michael Abensour M^me^ Anne Bernard M^me^ Louise Fortin M^me^ Joan Kimball *Chargé d'affaires* M. Yvan Bédard *Organisateur* M. Yannick Lavallée

Les personnes rencontrées

Caroline du Nord

Alliance for Responsible Farm Industry	M. Ron Webb
Craven County	M. Bill Harper
Ekokan	M. Philippe Kantardjieff
Little Creek Hog Farms inc.	M. C.L. Stokes, JR.
North Carolina Department of Agriculture	M. Jim Cummings M. Dewitt Hardee M^me^ Sandy Maddox M. Carl Tart
North Carolina Department of Environment and Natural Resources	M. Dennis Ramsey
North Carolina Pork Council inc. (NCPC)	M. J. Randolph Carpenter M. Kerr T. Stevens
Stearns & Wheler, PLLC	M^me^ Alexandra Kantardjieff
University of North Carolina	M. Steve Wing
Waterkeeper Alliance	M. Rick Dove

Iowa

Iowa Citizens for Community Improvement (ICCI)	M. Hugh Espey
Iowa Department of Agriculture & Land Stewardship	M. William A. Ehm M. Brent A. Halling M^{me} Patty Judge M^{me} Robin D. Pruisner M. John R. Whipple
Iowa Department of Public Health	M. Tom Newton
Iowa Farm Bureau Federation	M^{me} Christina Gruenhagen M. Joel Severinghaus M. Dave Miller
Iowa Pork Producers Association	M. Marty Schwager
Iowa State University	M. Mark S. Honeyman M^{me} Sherry Hoyer M. James B. Kliebenstein M. Jeffery Lorimor M. Richard Pirog M. John W. Mabry
Master Matrix Committee	M. Calvin Rozenboom
Practical Farmers of Iowa	M. Gary Huber
State of Iowa	M. Wayne Gieselman

Washington, D.C.

Capitolink, LLC	M. Thomas R. Hebert M^{me} Jacqueline M. Klippenstein
East-West Building, NW	M^{me} Samantha Lewis M. Paul Shriner
Government Relations Counsel	M^{me} Susan Prolman
Natural Resources Defense Council (NRDC)	M^{me} Melanie Shepherdson
Sierra Club	M^{me} Navis Bermudez M. Ed Hopkins
Sustainable Agriculture Coalition	M^{me} Martha Noble

United States Department of Agriculture (USDA)	M. Glenn H. Carpenter M. Thomas W. Christensen M. Mark F. Colosimo M. Edward Rall M. Charles Witmore
USDA/FSA/CEPD/STOP 0513	M. Robert Stephenson

Canada

Du 1er au 8 juin 2003

La délégation

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	M. Alfred Marquis, commissaire Mme Stéphanie Dufresne, analyste
Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes	*Organisateurs* M. Ghislain Beaudin M. Jacques Lévesque

Les personnes rencontrées

Ontario

Ontario Ministry of Agriculture and Food (OMAF)	M. John Bancroft M. Robert Chambers M. Finbar Desir Mme Sophia Dinnisen M. George Garland M. Don Hilborn Mme Donna Mundie M. Keith Reid M. Len Senyshyn
Ontario Pork	M. Sam Bradshaw
University of Guelph	M. Cornelius de Lange

Manitoba

Manitoba Agriculture and Food and Manitoba Intergovernmental Affairs	M. Andrew T. Dickson M^{me} Petra Loro M^{me} Heather MacKnight M. Ed Sawaltzky M. Ian R. Seddon
Manitoba Agriculture and Food (Farm Practices Protection Board)	M. Gordon H. Mackenzie M. Mark Magarrell
Manitoba Conservation	M. Al Beck M. Denis J. Brown
University of Manitoba	M. James House M. Ed Tyrchniewicz

Saskatchewan

Prairie Swine Centre inc.	M. Stephane P. Lemay M. John F. Patience

Europe

Du 23 juin au 5 juillet 2003

La délégation

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	M. André Beauchamp, commissaire M^{me} Sylvie Mondor, analyste
Ministère des Relations internationales	*Accompagnatrices et accompagnateur* M^{me} Michèle Bussières M. Alfons Calderon M^{me} Birgit H. Koether M^{me} Karen Skouse *Organisatrice* M^{me} Isabelle Rochette

Les personnes rencontrées

Espagne

Association sanitaire des éleveurs	M. Teofil Cami Gibert

Centre de traitement de Tracjusa	M. Antonio Badia de la Rosa
Conseil régional d'Osona	M. Enric Vilaregut i Sàez
Laboratoire d'analyse et fertilité des sols	M. Miquel Aran Mayoral
Laboratoire de génie environnemental de Lleida	M^{me} Elena Campos Pozuelo
Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement de Catalogne	M. Jaume Boixadera i Llobet M. Antoni Campañà i Noguera M^{me} Teresa Guerrero Bertran

Allemagne

Centre de recherche pour l'agriculture de la Bavière	M. Andreas Gronauer M. Eberhard Groß M. Bernhard Haidn M. Walter Peschke M. Werner Wittmann
Institut de l'agriculture de la Bavière	M. Johannes Enzler
Maison Düsse	M. Gerd Stalljoham
Ministère fédéral de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture	M. Christoph Burose M^{me} Barbara Kosak M. Rolf Krieger M. Volker G. Niklahs M. Hermann Schulte-Coerne M^{me} Julia Semmler

Danemark

Association des producteurs de porcs du Danemark	M^{me} Annette Bjerremand M. Per Bach Laursen M. Hans Jørgen Tellerup
Conseil des viandes du Danemark	M. Martin E. Andersson M. Poul Pedersen
Fleischcenter Hamm	M. Gustav Kronsbein
GreenFarm Energy	M. Torben A. Bonde
Ministère de l'Environnement	M. Soren Sondergard Kjaer