



870, avenue De Salaberry, bureau 207 • Québec (Québec) G1R 2T9

POUR LE NOUVEAU CONSEIL MUNICIPAL À LÉVIS :
UNE DÉCISION À PRENDRE SUR LA COHABITATION HARMONIEUSE
AVEC L'AGRICULTURE DOCUMENT D'INFORMATION

Développement agricole à Lévis : le contexte

Plusieurs manifestations des dernières semaines portaient sur des autorisations de nouvelles porcheries dans des bassins versants dégradés de la province. Les citoyens se sont retrouvés devant un fait accompli puisque les autorisations municipales et provinciales avaient été déjà obtenues. Un processus de consultation publique a eu lieu, mais celui-ci ne porte que sur des mesures de mitigation. Un débat à la Ville de Lévis est actuellement en cours sur la façon dont celle-ci devrait gérer le développement porcin sur son territoire agricole. À la différence des autres situations mentionnées, les citoyens de Lévis ne font pas face pour le moment à une porcherie déjà autorisée, mais à un débat sur l'opportunité d'en autoriser.

Soulignons d'abord que jusqu'en décembre 2005, Lévis sera considérée comme une municipalité située dans un territoire d'activité limitée concernant les élevages porcins, figurant ainsi à l'Annexe II du *Règlement sur les exploitations agricoles (REA)*. Ceci entraîne qu'aucun nouveau lieu d'élevage porcin n'est permis jusqu'au 15 décembre 2005. Cependant, les contraintes réglementaires spécifiques limitant le développement de la production porcine dans les lieux d'élevages existants sont levées depuis le 19 octobre dernier. L'agrandissement des élevages existants est donc déjà possible, dans la mesure où le REA est respecté en ce qui concerne principalement les superficies d'épandages disponibles dans le Plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF).

Pour mettre cette situation en perspective et mieux comprendre les enjeux associés à la levée du moratoire en cours ou à venir (en décembre), il importe de souligner que le territoire de la ville de Lévis chevauche deux bassins versants dégradés, soit ceux des rivières Chaudière et Etchemin. L'approche maintenant publiée par le gouvernement est de se fier aux dispositions des *Orientations en matière d'aménagement* et du *REA*, tel que modifié, pour encadrer le développement agricole du Québec. Un bassin versant dégradé est celui dont les concentrations en phosphore présentes dans ses cours d'eau sont supérieures à la limite d'eutrophisation, c'est à dire 0.03 mg/l de phosphore.

D'une part, pour les augmentations de cheptel maintenant possibles, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) ne tiendra pas compte du fait que Lévis se trouve dans des bassins versants dégradés, mais se fiera à une approche « ferme-par-ferme » axée sur un abaque de dépôt maximum de phosphore pour préparer le PAEF mentionné. Ce qui est étonnant est que cet abaque est beaucoup plus permissif qu'une grille de référence en fertilisation faite selon les meilleures connaissances dans le domaine. Par exemple, il est possible d'apporter jusqu'à 2 fois plus de phosphore que nécessaire dans le cas de la culture du maïs. Première faiblesse du nouveau REA : En raison d'un abaque de dépôt beaucoup trop permissif, les autorisations qui pourront être émises pour des augmentations de cheptel ou pour de nouveaux élevages vont entraîner un enrichissement excessif des sols risquant ainsi d'augmenter les apports de phosphore aux cours d'eau déjà dégradés. De plus, on ne considère pas l'ensemble des éléments contenus dans le lisier (azote, pathogènes ou même parfois des antibiotiques) et susceptibles de se retrouver dans l'eau.

D'autre part, dès décembre, la levée complète du moratoire marquera l'ouverture possible à de nouveaux élevages porcins dans des municipalités initialement identifiées comme étant déjà en surplus de phosphore provenant des fumiers. Les mêmes conditions s'appliqueront à celles-ci qui s'appliquent déjà aux agrandissements, avec les mêmes impacts. Il ne sera nécessaire que de disposer de terres d'épandage à proximité, et le Québec sera de retour, dès ce moment, à une situation où tous les élevages pourront être autorisés par le REA sur la base minimale de superficies disponibles par ententes d'épandage. Parmi les effets « pervers » de ceci est une hausse de la valeur des terres, qui aura un impact sur les agriculteurs eux-mêmes; les éleveurs porcins mais aussi les producteurs de bovins de boucherie et d'autres.

L'autorisation de nouveaux élevages ou d'agrandissements importants d'élevages existants qui serait accordée par le MDDEP comporte certaines exigences : les promoteurs doivent déposer une attestation à l'effet que leur projet est conforme à la réglementation municipale en vigueur au moment de la demande. Avant de délivrer son certificat d'autorisation, le MDDEP est aussi censé s'assurer que le promoteur dispose d'un ouvrage étanche de stockage des lisiers adéquat et qu'il possède un plan agroenvironnemental de fertilisation pour l'épandage selon des critères agronomiques et environnementaux de l'ensemble des lisiers produits dans son exploitation.

Il ne faut pas l'oublier que la Ville de Lévis a déjà été considérée comme un territoire où le phosphore des fumiers et lisiers produits étaient en excédent des prélèvements par les cultures, et ce, sans compter les applications d'engrais minéraux. Cette constatation environnementale sur une base municipale sera levée pour Lévis et aussi pour 227 autres municipalités du Québec le 15 décembre prochain. Depuis plus de dix ans, une telle situation entraînait, à tout le moins pour des agrandissements ou de nouveaux élevages, l'obligation (1) de posséder les terres requises pour l'épandage, (2) l'exportation du nouveau fumier produit vers une municipalité non en surplus, (3) la prise en charge des fumiers par un organisme légalement responsable ou (4) le traitement des fumiers afin

d'exporter les éléments fertilisants hors de zones en surplus. En plus, cette gestion des élevages du territoire québécois avait été bonifiée en partie par le gouvernement en novembre 2004 par l'ajout dans une annexe du REA de mesures spécifiques pour des projets porcins situés dans des municipalités situées dans un bassin versant dégradé, mais non désigné étant en surplus de fumiers. L'abolition de cette mesure provinciale de contrôle n'a fait l'objet d'aucune justification publique.

Par ailleurs, les données du MDDEP sur la qualité de l'eau des rivières Chaudière et Etchemin démontrent déjà un dépassement des quantités acceptables de phosphore dans l'eau de ces rivières. *Deuxième faiblesse du nouveau REA* : Pour encadrer les autorisations, la réglementation ne tient compte ni de l'état des cours d'eau et des nappes phréatiques (même dans les bassins versants dégradés), ni des pressions environnementales engendrées par les fumiers et lisiers prises plus généralement.

Le REA maintient cependant un de ses acquis importants face à ce dernier enjeu, cela en fonction donc d'un encadrement provincial : dans un bassin versant dégradé, en général, aucune nouvelle terre ne peut être mise en culture, mais cela n'empêche pas de nouvelles concentrations des élevages là où les producteurs peuvent démontrer que des terres sont disponibles.

La ville de Lévis devra se positionner

La cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles constitue le cœur de l'*Addenda* de février 2005 aux *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement*, concernant la protection du territoire et des activités agricoles. À travers ces dispositions, les périmètres d'urbanisation, les zones de villégiature ou récréotouristiques, ainsi que les zones identifiées comme étant fragiles dans le Schéma d'aménagement ou le Règlement de contrôle intérimaire, font l'objet d'une protection particulière face à la concentration des élevages, notamment les élevages à forte charge d'odeur, tel que le porc. La protection des milieux riverains, des milieux humides et des boisés est particulièrement visée.

La ville de Lévis peut ainsi établir un certain zonage de son territoire et un contingentement des élevages conformément à l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)*. À cet égard, il n'est pas question par contre de réglementer l'épandage des déjections animales, ceci étant déterminé par le *REA*. Les options pour la ville sont donc peu nombreuses. De par son schéma d'aménagement, Lévis pourra aussi réglementer en fonction de trois paramètres, combinés ou non : fixer une distance minimale entre les lieux d'élevage porcins; fixer une superficie maximale de plancher par porcherie; fixer une superficie de plancher maximale (totale) pour une zone. Ces paramètres n'incluent pas une intervention portant sur la capacité des sols ou de l'eau de recevoir plus de phosphore.

Cette situation découle d'une décision du gouvernement de ne pas donner suite à une des recommandations clé du rapport du BAPE sur la production porcine. La recommandation 13 du rapport ¹ propose « 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 » et ce, bien sûr, avant l'émission d'un certificat d'autorisation. Le ministre du MDDEP devrait pouvoir se garder un droit discrétionnaire quant à l'émission du certificat, pour tenir compte des résultats d'une véritable consultation, cela au nom de l'ensemble de la population.

Pour Nature Québec / UQCN, le BAPE a montré une certaine sagesse en inscrivant cette recommandation dans son rapport. Il y voyait clairement l'importance pour le milieu d'être assuré d'une analyse adéquate des impacts d'un projet d'élevage et d'être consulté là-dessus. Pour l'organisme, il s'agit d'une intervention qui doit être instituée pour éviter la contestation qui est associée, comme les commissaires du BAPE l'ont constaté, à une crise de confiance envers les dirigeants politiques et envers les producteurs agricoles eux-mêmes. Troisième faiblesse du REA : L'encadrement provincial du processus d'autorisation pour le développement des élevages dans la province ne comporte aucune reconnaissance de la nécessité d'assurer une procédure d'analyse des impacts et de consultation du public en amont des autorisations. Seuls de grands établissements industriels sont assujettis à une telle procédure, ce qu'ils évitent systématiquement.

À la place d'une telle approche au développement dans un contexte visant une cohabitation harmonieuse, les citoyens sont convoqués, et pourront l'être éventuellement à Lévis, à une consultation portant sur certaines mesures de mitigation, soit un encadrement possiblement spécial d'une porcherie déjà autorisée par le MDDEP. Les citoyens pourront ainsi obtenir, au mieux, des mesures de mitigation. C'est précisément ce type de consultation, en aval de la décision du MDDEP, qui soulève les protestations actuellement en cours dans plusieurs municipalités. Les citoyens se retrouvent devant les conséquences de décisions sans avoir pu en mesurer les impacts. Une analyse des répercussions environnementales de projets d'élevages aurait permis d'appuyer, scientifiquement ainsi qu'en fonction de la connaissance du milieu par les citoyens, le bien-fondé ou non d'un projet d'élevage et ainsi répondre adéquatement aux contraintes qui doivent être respectées.

Déjà, pour des régions dont l'économie est basée sur l'exploitation forestière, la Commission Coulombe a fortement recommandé dans son rapport de décembre 2004 un processus de planification et d'évaluation régionales que Nature Québec / UQCN est fier de souligner comme découlant de ses propres recommandations. Les élus régionaux mettraient en place une commission forestière régionale ayant la responsabilité de préparer un plan quinquennal de développement forestier; ce plan serait fait en fonction d'une allocation établie par le nouveau forestier en chef de la province. Ensuite, le plan quinquennal serait

¹ *L'inscription de la production porcine dans le développement durable : Rapport d'enquête et d'audience publique*, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Rapport 179, pp. 107, 223.

soumis à une consultation publique du BAPE (selon la recommandation) et adapté aux résultats de cette consultation. À la fin de la période de cinq ans, un bilan des opérations serait fait par le forestier en chef responsable du bilan, en fonction du plan, et les correctifs apportés selon les résultats. La Commission a également proposé, suivant une proposition de Nature Québec / UQCN, un vérificateur des forêts qui relèverait du Vérificateur général, pour assurer une évaluation indépendante de l'ensemble de cette activité. Relever un tel défi adapté aux régions agricoles serait intéressant, voire essentiel, si on se fie au jugement de la Commission Coulombe et aux démarches déjà en cours concernant plusieurs de ses recommandations pour les régions forestières; il pourrait être la clé du développement agricole dans la reconnaissance de contraintes écologiques et sociales.

LA GRANDE PLÉE BLEUE, UN SITE ÉCOLOGIQUE DE GRANDE IMPORTANCE AU CŒUR DU TERRITOIRE QU'IL FAUT PRÉSERVER

Le 7 septembre dernier le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, ainsi que la ministre responsable de la région de la Chaudière-Appalaches, en compagnie du maire de Lévis, ont annoncé l'octroi d'une aide financière de 137 581 \$ à Canards Illimités dans le cadre du projet de protection d'une partie de la tourbière de la Grande Plée² Bleue située sur le territoire de la ville de Lévis. Cette aide financière et l'achat du territoire qui en découlera visent à finalement attribuer un véritable statut de protection de ce milieu humide remarquable et peu perturbé, dont la zone agricole constitue sa « zone tampon ».

La Grande Plée Bleue est l'objet d'efforts de protection depuis très longtemps de la part des organismes et des individus qui en connaissent son rôle dans les écosystèmes aquatiques de la région. Tout récemment, cette tourbière a été désignée officiellement comme projet de protection sur le territoire de la ville de Lévis. Ce territoire, au sol très pauvre pour l'agriculture, est pourtant un écosystème d'une richesse remarquable.

La très grande valeur de conservation de la Grande Plée Bleue repose également sur le fait qu'il s'agit de l'une des dernières grandes tourbières bombées des basses-terres du Saint-Laurent non soumises à l'exploitation industrielle et agricole. La tourbière possède une richesse floristique et faunique exceptionnelle comme l'atteste, entre autres, la présence de colonies de deux espèces floristiques susceptibles d'être désignées comme menacées ou vulnérables, la platanthère à gorge frangée variété gorge frangée et l'utriculaire à scapes. Les groupements de tourbières à épinette noire et de kalmia à feuilles étroites, caractérisés par un très faible couvert arborescent, une strate arbustive non négligeable et une présence très importante de sphaignes, dominent les sites visés. Parmi quelque 150 espèces en tout, diverses plantes typiques des tourbières telles que le cassandre caliculé, le rhododendron du Canada, le rhynchospore blanc ainsi que la linaigrette dense et à feuilles étroites peuvent également être abondants à certains endroits de la tourbière.

La présence d'un réseau de plus de 650 mares y crée une multitude de niches écologiques où diverses espèces d'oiseaux peuvent se nourrir, s'abriter et se reproduire, et qui offrent des conditions propices à la présence de nombreuses autres espèces fauniques, et constitue une caractéristique géomorphologique extrêmement intéressante de la Grande Plée Bleue. La tourbière de la Grande Plée Bleue abrite de plus une espèce de fourmis très rare au Québec, la *Dolichoderus mariae*.

² Le régionalisme « plée » est une contraction de « terre pelée », c'est-à-dire dépourvue d'arbres

Selon l'annonce du gouvernement et de Canards Illimités, l'intention de préserver 11 km² des 15 km² de ce territoire fera l'objet de démarches d'acquisition de gré à gré, de dons écologiques ou de servitudes de conservation, afin de constituer un bloc d'un seul tenant. 30 % de la tourbière appartient à la municipalité ou au gouvernement du Québec.

Il est remarquable de constater qu'en même temps, le gouvernement, par un autre de ses ministères, permet un accroissement de la production porcine à ses pourtours qui risque de nuire dramatiquement au fonctionnement de l'aire protégée de la Grande Plée Bleue : écoulement des surplus d'épandages dans le lagg de la tourbière, déposition atmosphérique après transport aérien des contaminants, présence accrue de l'activité humaine dans sa zone périphérique, soit sa zone « tampon » qui devrait empêcher l'envahissement des mauvaises herbes... Quatrième faiblesse du nouveau REA : Rien ne semble obliger le MDDEP à tenir compte dans sa prise de décision d'informations sur la biodiversité d'une région lorsqu'il autorise un nouvel élevage. L'analyste du MDDEP étudie le dossier et voit s'il est conforme au REA, au Règlement sur le captage des eaux souterraines et à la Loi sur la qualité de l'environnement et il donne sur cette base son avis de conformité (et donc un CA sera délivré) ou de non-conformité (et le CA n'est donc pas émis). Par contre, une réglementation municipale peut s'y adresser, pour appliquer des mesures pour sa protection, par exemple, aux zones fragiles de son territoire ; tel est le cas des tourbières à Sainte-Eulalie (MRC Nicolet-Yamaska).

DES PRÉCISIONS : LES OPTIONS POUR LÉVIS

On se répète : Deux outils sont en fait mis à la disposition des MRC et des municipalités afin de s'assurer de cette cohabitation harmonieuse des différents usages du territoire. D'une part, il existe la possibilité d'effectuer un zonage des productions agricoles, là où il existe des enjeux de cohabitation des usages agricoles et non agricoles. Cela peut impliquer la prohibition de l'établissement des élevages dans certaines aires du territoire telles que les zones autour des périmètres d'urbanisation, récréotouristiques ou de villégiature ou enfin dans des zones fragiles du point de vue environnemental. Actuellement, aucun zonage de ce type n'existe à Lévis, alors que la qualité de l'eau de ses rivières, la densité de sa population et l'importance d'au moins un site naturel reconnu militeraient en faveur d'une telle intervention.

D'autre part, il existe la possibilité, basée sur la gestion des activités à l'intérieur d'un territoire, de continger, à travers le schéma d'aménagement de la MRC ou, le cas échéant, du Règlement de contrôle intérimaire, le nombre maximal d'endroits destinés à un usage déterminé (l'élevage, par exemple), à fixer des distances minimales entre de tels endroits ou encore à limiter la superficie maximale d'un bâtiment ou d'un terrain consacrée à un usage particulier.

Des outils existent donc au niveau d'une MRC ou d'une municipalité pour faire face à des situations de déséquilibre des usages agricoles et non agricoles dans un territoire, ainsi qu'à ses effets potentiellement négatifs sur les structures socio-économiques et sur l'environnement.

En résumé, la ville de Lévis est comprise dans des bassins versants dégradés, situation qui lui a valu de se retrouver dans l'annexe II du *REA*, soit parmi les municipalités auxquelles s'appliquent les plus fortes restrictions au développement de la production porcine. Dès le 15 décembre prochain, les dispositions concernant la restriction des activités d'élevage établie pour les municipalités comprises à l'intérieur des bassins versants dégradés cesseront de s'appliquer. La porte est donc ouverte à un développement de la production porcine et d'autres productions animales sur ce territoire qui prendra encore moins en compte la capacité d'accueil des milieux au niveau d'un bassin versant. L'approche dite « ferme par ferme » est privilégiée, au lieu d'une planification par bassin versant en regard de l'ensemble des élevages. De quoi se questionner sur l'utilité de la *Politique nationale de l'eau* et de sa gestion intégrée par bassin versant, quand le gouvernement qui doit l'appliquer, ou à tout le moins s'assurer de son application, la soustrait à l'activité d'élevage dans les bassins versants à vocation agricole. *Cinquième faiblesse du nouveau REA* : En dépit d'une orientation fondamentale de la *Politique nationale de l'eau*, l'approche gouvernementale de l'activité agricole ne reconnaît pas l'importance d'une gestion par bassin versant pour la planification et le contrôle des activités d'élevage, même si cette approche est reconnue comme incontournable par ce même gouvernement.

Devant cette situation de manque d'un cadre général pour la gestion des activités d'élevage et de protection des milieux sensibles, même à l'intérieur des bassins versants dégradés, ce sont les MRC ou les municipalités comme Lévis qui devront faire face seules à cette importante responsabilité. Or, les MRC ont des motivations, des priorités, des ressources humaines et des moyens financiers différents. Les pressions du secteur agricole sur les décisions prises au niveau municipal ou d'une MRC peuvent être fortes. Les schémas d'aménagement révisés seront le reflet d'une situation fort complexe et l'intégration de problématiques associées à des bassins versants risque grandement d'être négligée. Cela risque d'engendrer un système à plusieurs vitesses où le degré de protection des zones sensibles et des structures socio-économiques sera déterminé uniquement par la volonté des décideurs régionaux en ce qui a trait à la gestion spatiale des élevages et la prise en compte de la capacité d'accueil des milieux. En plus de ceux que l'on retrouve déjà, on risque alors de voir graduellement se créer de nouveaux bassins versants dégradés.

Les dernières modifications apportées au *REA* (en novembre 2004 et en octobre dernier) constituent un important recul par rapport à la situation existant avant le moratoire et on se retrouvera possiblement avec une situation encore plus problématique que celle qui existait avant ce moratoire: un paysage agricole soumis à une augmentation de la pollution d'origine agricole et des résidants des villages ruraux en conflit de nouveau avec les producteurs agricoles. Pour la ville de Lévis, ce sera la présence même de l'agriculture aux portes de la municipalité qui risquera d'être mise en cause dans quelques années, si la Ville

n'intervient pas à court terme pour assurer la cohabitation souhaitée par tous, y compris par la plupart des producteurs agricoles. Il faut que la Ville intervienne, cela autant que possible avant la levée du moratoire en décembre prochain ou l'expiration de son *Règlement de contrôle intérimaire 2003-10*, en s'assurant que des moyens soient développés et mis en place pour gérer les défis associés à cette cohabitation, à la protection de son patrimoine écologique et à cette lourde responsabilité d'intégrer la gestion des élevages dans un bassin versant dégradé et ce, à l'intérieur de son schéma d'aménagement.

Novembre 2005