



L'Union des producteurs agricoles

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement

Le 9 février 2018



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

ISBN 978-2-89556-188-0 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

TABLE DES MATIÈRES

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	4
1. INTRODUCTION	5
2. ASSUJETTISSEMENT DE CERTAINES ACTIVITÉS D'ÉLEVAGE À LA PROCÉDURE	5
3. CATÉGORIE TARIFAIRE FIXÉE POUR LES ACTIVITÉS DE PRODUCTION ANIMALE	7
4. NOUVELLE DÉFINITION DE « LIEU DE PRODUCTION ANIMALE »	7
5. NOUVEAU LIBELLÉ SERVANT À DÉTERMINER QUELLES SONT LES ACTIVITÉS D'ÉLEVAGE VISÉES PAR LA PROCÉDURE.....	8
6. EXIGENCES PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE SECTORIELLE VISANT LES ACTIVITÉS D'ÉLEVAGE..	9
7. CONCLUSION.....	9

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 40 466 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 291 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à 54 500 personnes. Chaque année, ils investissent 609 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2015, le secteur agricole québécois a généré 8 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 31 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 300 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,1 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'OCDE pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs, productrices agricoles et forestiers a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

L'UPA a pris connaissance du projet de règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (REEIE). Ces modifications, si elles étaient adoptées, auraient pour conséquence d'assujettir un plus grand nombre de projets d'implantation et d'agrandissement d'installations d'élevage à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (ci-après la procédure).

Cette situation est doublement paradoxale. D'une part, le risque associé aux activités d'élevage a substantiellement été réduit au cours des dernières décennies à la suite de l'adoption de nombreux règlements destinés à encadrer les activités d'élevage. Le contexte est radicalement différent de celui qui prévalait lors de l'adoption de la première mouture du REEIE. Le Québec possède d'ailleurs l'une des réglementations environnementales les plus exigeantes à l'endroit des exploitations agricoles. Il est donc surprenant que l'on ne tienne pas compte de la réduction du risque dans cette refonte.

D'autre part, il y avait en principe avec le projet de loi n° 102 une volonté d'alléger le fardeau administratif inhérent au processus d'autorisation. Or, jusqu'à présent, les bénéfices annoncés pour le monde agricole sont marginaux et ne font pas le contrepoint face à l'ensemble des nouvelles exigences auxquelles seront confrontés les productrices et producteurs agricoles, notamment celles envisagées avec le REEIE. Des ajustements doivent être apportés pour refléter l'objectif initial de la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) qui vise particulièrement une meilleure modulation des exigences en fonction du risque environnemental.

Le présent document exposera donc le point de vue des producteurs et productrices agricoles du Québec à l'égard du projet de règlement et proposera des pistes de solutions destinées à le bonifier.

2. Assujettissement de certaines activités d'élevage à la procédure

On pourrait débattre longuement de l'utilité de cette procédure pour les activités d'élevage. Les tenants de cette procédure considèrent que les établissements d'élevage de grande taille doivent y être soumis afin de procéder à un examen plus global des impacts sur l'environnement, notamment pour permettre d'anticiper les inconvénients potentiels sur le voisinage. Des mesures d'atténuation favorisant la bonne cohabitation peuvent ainsi être envisagées en amont de la réalisation d'un projet. L'objectif est donc louable.

Par contre, dans les faits, la réelle utilité de l'exercice n'est pas aussi évidente, en particulier sous l'angle d'une analyse des coûts et bénéfices. De fait, l'application de la procédure est extrêmement coûteuse. L'ensemble du processus est évalué à plusieurs dizaines de milliers de dollars et peut atteindre près de 123 000 \$ pour les seuls frais exigibles pour l'étude d'un dossier

prévu à l'arrêté ministériel¹. À cela s'ajoutent les frais professionnels inhérents à la réalisation de l'étude qui totalisent plusieurs dizaines de milliers de dollars. Le coût total peut donc avoisiner les 200 000 \$, une somme disproportionnée par rapport aux revenus générés par la plupart des projets d'élevage visés.

Pour être en mesure de justifier l'investissement que représente la réalisation de la procédure, il faut un projet d'une envergure beaucoup plus importante que celui des seuils fixés. Seul un nombre infime d'exploitants (9 sur plus de 28 000 fermes) ont jusqu'à présent jugé opportun de se lancer dans la réalisation d'un projet visé par la procédure pour des projets variant entre 1 420 et 4 000 unités animales.

Par conséquent, l'un des enjeux concerne les seuils d'assujettissement qui sont fixés à 600 unités animales en gestion liquide et à 1 000 unités animales en gestion solide. Par exemple, l'entreprise type naisseur-finisser en production porcine au Québec compte maintenant plus de 500 unités animales et fournit un travail à temps plein à quatre personnes. On conviendra que nous sommes encore bien loin d'une grande entreprise. En outre, les fermes québécoises sont d'une taille bien inférieure à la moyenne nord-américaine. L'équivalent américain en production porcine correspond au moins à cinq fois cette taille. C'est donc dire que le seuil de 600 unités animales au-delà duquel s'enclenche la procédure pour des établissements en gestion liquide est relativement bas et vise des fermes à peine plus grosses que la moyenne québécoise et beaucoup plus petites que la moyenne américaine. Même constat pour le seuil de 1 000 unités animales fixé en gestion solide qui, dans le secteur du bouvillon d'abattage² au Québec par exemple, vise des fermes de taille tout juste suffisante pour faire vivre une famille.

6

Évidemment, ce n'est pas la taille relative des fermes qui doit être considérée, mais le risque environnemental qu'elles représentent. Si tel est bien le cas, il n'a pas été correctement réévalué. Quant à la taille, il nous apparaît nécessaire de conscientiser les gens au fait que les fermes de la taille correspondant aux seuils d'assujettissement fixés sont bien loin d'être les grandes entreprises que l'on imagine.

Il importe aussi de souligner que cet assujettissement à la procédure a été mis en place à l'époque où les normes environnementales en agriculture étaient quasi inexistantes. Or, l'encadrement réglementaire a radicalement changé depuis 38 ans. De nos jours, le risque relatif aux activités d'élevage est connu, documenté, réglementé et normé, et ce, du bâtiment d'élevage jusqu'à l'épandage. Un plan agroenvironnemental de fertilisation et un bilan annuel de phosphore sont produits et signés par un agronome. Un règlement protège les ouvrages de captage des eaux potables. Diverses distances séparatrices sont prévues. Que l'on possède 100 vaches ou 1 000, la même rigueur de gestion s'applique. La procédure ne s'avère donc, pour l'essentiel, qu'une variante particulièrement coûteuse du processus d'autorisation prévu par le Règlement sur les exploitations agricoles (REA). Une mise à jour des critères d'assujettissement des projets en fonction du risque environnemental réel s'impose pour le secteur de l'élevage.

¹ En vertu de l'arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la LQE, la catégorie tarifaire n° 3 est applicable aux productions animales. Le total des frais exigibles par le ministère est de 42 356 \$ s'il n'y a pas d'audience publique, alors qu'ils s'élèvent à 122 973 \$ avec l'audience.

² Selon une analyse du Centre d'études sur les coûts de production en agriculture relative au secteur des bouvillons d'abattage de 2015, la ferme type possède un inventaire moyen de 1 524 bouvillons et fournit du travail à 5,2 personnes.

L'UPA demande :

- que les seuils d'assujettissement à la procédure soient doublés afin de tenir compte de l'évolution des pratiques d'élevage, de l'existence d'un encadrement réglementaire rigoureux ainsi que de l'amélioration générale des pratiques agricoles sur le plan environnemental.

3. Catégorie tarifaire fixée pour les activités de production animale

Selon l'arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la LQE, la catégorie tarifaire n°3 est attribuée aux activités de production animale. Comme mentionné précédemment, ces frais peuvent atteindre près de 123 000 \$, une somme démesurée dans le contexte agricole.

Selon nous, la catégorie n°1 devrait plutôt être retenue compte tenu de la nature des risques à étudier et de l'encadrement réglementaire en vigueur.

L'UPA demande :

- d'attribuer la catégorie tarifaire n°1 aux activités de production animale.

4. Nouvelle définition de « lieu de production animale »

La nouvelle définition se lit comme suit : *un ensemble d'installations d'élevage et d'ouvrages de stockage détenus par un même propriétaire ou par des propriétaires qui utilisent les mêmes ouvrages de stockage ou de manutention des fumiers, si la distance entre ces ouvrages ou les installations d'élevage est de moins de 150 m.*

Ce nouveau libellé aura pour conséquence d'assujettir à la procédure des exploitations qui ne l'étaient pas auparavant, notamment en raison de l'introduction de l'ouvrage de stockage à la définition de lieu de production animale. Ainsi, deux bâtiments d'élevage appartenant au même éleveur situés à plus de 150 m l'un de l'autre seront dorénavant considérés comme un seul et même lieu d'élevage si un ouvrage de stockage des fumiers se trouve à moins de 150 m de chacun des bâtiments.

Ce changement pénalisera les éleveurs qui avaient la possibilité d'accroître leur cheptel dans l'un ou l'autre de leurs bâtiments sans dépasser le seuil d'assujettissement à la procédure, mais qui ne pourront plus le faire sans devoir s'y plier. Il s'agit d'un impact majeur pour les entreprises concernées à qui l'on retire en réalité toute possibilité de développement puisqu'il sera utopique de rentabiliser un éventuel projet d'agrandissement sur leur site en raison du coût de la procédure. Nous ne sommes pas en mesure d'en évaluer précisément le nombre, mais nous savons par de simples vérifications informelles que plusieurs fermes sont concernées.

Par ailleurs, la nouvelle définition fait aussi référence au partage d'*ouvrages de manutention des fumiers*. Cet ajout est injustifié et sera sujet à diverses interprétations. Comment le risque environnemental augmente-t-il à la suite du partage d'un équipement de manutention des fumiers? De plus, cela n'est pas pris en considération dans la définition d'un lieu d'élevage selon le REA. Il faudrait donc retirer cette mention.

L'UPA demande :

- que soit accordé un droit acquis pour les lieux d'élevage qui subiront une hausse du nombre d'unités animales en raison du changement à la définition de lieu d'élevage;
- de retirer de la définition de « lieu de production animale » les termes « ou de manutention des fumiers ».

5. Nouveau libellé servant à déterminer quelles sont les activités d'élevage visées par la procédure

Le libellé déterminant les projets assujettis à la procédure est modifié de la façon suivante :

- a) l'implantation d'un nouveau lieu de production animale pouvant contenir, à pleine capacité, un nombre égal ou supérieur à 600 unités animales sous gestion sur fumier liquide ou 1 000 unités animales sous gestion sur fumier solide;
- b) toute augmentation du nombre d'unités animales dans un lieu de production animale le faisant atteindre ou dépasser 600 unités animales sous gestion sur fumier liquide ou 1 000 unités animales sous gestion sur fumier solide;
- c) pour un lieu ayant déjà été autorisé par le gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la LQE, l'ajout de chaque tranche supplémentaire d'au moins 300 unités animales sous gestion sur fumier liquide ou 500 unités animales sous gestion sur fumier solide.

8

Ce nouveau libellé aurait pour effet d'augmenter substantiellement le nombre de projets visé par la procédure. En effet, l'augmentation du nombre d'unités animales au-delà des seuils sans qu'il y ait d'agrandissement d'un bâtiment d'élevage sera désormais visée par la procédure. Le règlement en vigueur concerne pour sa part la construction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs bâtiments d'élevage dont le nombre total d'unités animales égalera ou dépassera les seuils fixés. En d'autres termes, il est présentement possible d'augmenter le nombre d'unités animales au-delà des seuils d'assujettissement à la procédure sans y être soumis lorsque cela se réalise à l'intérieur d'un bâtiment existant qui n'est pas agrandi.

De plus, le projet de règlement prévoit un calcul permettant de pondérer la part relative de chaque type de régies d'élevage lorsque l'on est en présence d'une gestion mixte des fumiers (solide et liquide). Dans la version en vigueur, les bâtiments d'élevage dont le type de gestion des fumiers diffère sont considérés distinctement et les unités animales ne sont pas comptabilisées, même s'ils sont situés à moins de 150 m l'un de l'autre.

Ces changements amènent possiblement plus de cohérence au REEIE, mais ils ont une fois de plus pour conséquence d'augmenter le nombre de projets potentiellement visés par la procédure. Celle-ci devrait être corrigée par le doublement des seuils d'assujettissement pour prendre en compte que le risque est maintenant maîtrisé et que des fermes qui n'étaient pas auparavant visées ne devraient pas le devenir par le seul effet de ces changements.

Enfin, l'assujettissement à la procédure devrait être établi en fonction du nombre réel d'unités animales que contiendra un nouveau lieu d'élevage plutôt que selon sa capacité. Le nouveau libellé réfère dans le cas d'un nouveau bâtiment au nombre d'unités animales que peut contenir un bâtiment. Le REEIE doit considérer le nombre d'unités animales que comptera effectivement le lieu d'élevage et non se baser sur la grandeur du bâtiment.

L'UPA demande :

- que le libellé servant à déterminer quels sont les projets assujettis à la procédure soit révisé pour retirer la référence au nombre d'unités animales que peut contenir un bâtiment, plutôt que de s'en tenir au nombre d'unités animales que comptera le lieu d'élevage.

6. Exigences prévues par la directive sectorielle visant les activités d'élevage

La directive sectorielle visant les activités d'élevage devrait être circonscrite à des paramètres pertinents, c'est-à-dire qui ne se retrouvent pas ailleurs dans la réglementation en vigueur et qui sont spécifiques à l'agriculture, tels que la gestion du risque de pollution diffuse par exemple. Nous connaissons la nature des pressions qu'une activité d'élevage peut exercer sur son environnement. La procédure ratisse trop large. Or, l'ampleur du risque environnemental entre une activité d'élevage dont l'épandage est fait sur des terres déjà en culture et un projet industriel réalisé dans un milieu naturel n'est pas du tout le même. Il est impératif de mieux cibler les paramètres à étudier.

L'UPA demande :

- que soit simplifiée la directive sectorielle destinée aux activités d'élevage et qu'elle soit circonscrite aux seuls paramètres pertinents au contexte d'une activité d'élevage se réalisant sur le territoire qui lui est consacré, en l'occurrence le territoire agricole.

7. Conclusion

Le projet de règlement modifiant le REEIE propose des changements aux dispositions visant les exploitations d'élevage qui auraient pour conséquence d'assujettir un plus grand nombre de projets d'implantation et d'agrandissement d'installations d'élevage à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cela est paradoxal puisque le risque environnemental associé à ces activités a considérablement été réduit depuis les dernières décennies avec l'adoption de nombreuses dispositions réglementaires qui encadrent rigoureusement l'ensemble des pratiques liées à l'élevage, dont l'épandage. La réglementation québécoise est d'ailleurs parmi les plus contraignantes au monde.

L'UPA demande donc des ajustements à ce projet pour mieux prendre en considération la réduction du risque associé aux activités d'élevage. Les seuils d'assujettissement devraient notamment être doublés, une révision à la baisse des frais exigibles devrait être consentie de même qu'une simplification de la directive sectorielle.