

CONSULTATION SUR LE RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES (JUILLET 2009)

AVIS ET RECOMMANDATIONS

1. Enjeu environnemental prioritaire en agriculture : impact sur les eaux de surface

En ce qui concerne l'impact de l'agriculture sur l'environnement, la contamination des cours d'eau agricoles par le phosphore constitue un enjeu prioritaire pour le conseil de l'environnement. En page 2 du texte *Les bases scientifiques du Règlement sur les exploitations agricoles (REA)*, le MDDEP informe :

« Actuellement, selon les résultats du suivi de la qualité de l'eau des rivières réalisé par le MDDEP, 83 % des cours d'eau agricoles (>20 % du territoire consacré à l'agriculture) auraient dépassé le critère d'eutrophisation. »

De plus, selon le *Portrait global de la qualité des eaux au Québec - Édition 2000* réalisé par le MDDEP,

« La majorité des rivières des bassins agricoles présentent de fortes concentrations de phosphore (>0,05 mg/L) et la plupart d'entre elles sont caractérisées par des concentrations en phosphore supérieures à 0,1 mg/L, suggérant que les charges d'origine agricole contribuent nettement aux apports de phosphore dans les eaux de surface. »

1.1 Capacité de support par bassin versant

Le MDDEP a fixé à 0,03 mg/l la concentration de phosphore total comme critère pour la prévention de l'eutrophisation. Une intensité d'activités agricoles qui permettrait de respecter le critère de concentration de phosphore pour la prévention de l'eutrophisation peut représenter un bon indicateur de capacité de support d'un bassin versant.

La capacité de support désigne un seuil maximal au-delà duquel les pressions exercées sur l'environnement ne sont plus acceptables. Son dépassement compromet aussi le maintien et le potentiel de développement de tous les usages de l'eau incluant le développement agricole lui-même. Ainsi, si les apports en phosphore ont pour effet de hausser sa concentration au-delà du critère d'eutrophisation « ... on vient de dépasser la capacité de support de cette rivière à soutenir les activités humaines, agricoles et industrielles qui se trouvent dans son bassin. » affirme le MDDEP en page 2 du document *Les bases scientifiques du Règlement sur les exploitations agricoles (REA)*. Cela implique que des

efforts devront être consentis pour assainir les rivières. Ce critère ne tient toutefois pas compte d'autres variables pertinentes pour définir la capacité de support comme la toxicité des pesticides ou les pertes de biodiversité.

En 2004, le gouvernement a publié ses orientations sur la production porcine en s'engageant « *à ce que le développement de la production porcine n'excède pas la capacité du milieu récepteur* » (Ministère de l'Environnement, communiqué de presse, 13 mai 2004). Il précisait plus tard cette notion de capacité de support en identifiant sur le territoire du Québec des bassins versants dégradés lorsqu'ils affichent une concentration à l'embouchure supérieure au seuil d'eutrophisation, soit de 0,03 mg PT/l (Ministère de l'Environnement, communiqué de presse, 15 décembre 2004).

Le gouvernement adoptait finalement le 4 octobre 2005 la plus récente version du REA en précisant, dans les annexes du règlement, les municipalités qui sont localisées dans les bassins versants dégradés où le critère d'eutrophisation est dépassé afin d'y interdire notamment l'augmentation des superficies cultivées.

Toutefois, les attentes les plus importantes depuis la sortie du rapport du BAPE sur la production porcine étaient tournées vers l'adoption d'un REA résolument plus proactif en matière de prévention de la pollution agricole. De grands espoirs se fondaient sur l'établissement d'une norme territoriale maximale pour définir la capacité de support des milieux, ainsi qu'énoncé dans le *Plan d'action gouvernemental sur la production porcine*.

On peut lire en page 3 du document *Les bases scientifiques du Règlement sur les exploitations agricoles (REA)* du MDDEP :

« Les pratiques agricoles qui visent à stocker adéquatement les fumiers, à fertiliser les sols en respectant les valeurs de l'abaque, à avoir des pratiques culturales qui minimisent l'érosion des sols et l'implantation des bandes riveraines, bien qu'ayant un certain effet sur la qualité des eaux, ne sont toutefois pas suffisantes. Nous observons que, malgré ces bonnes pratiques, le seuil d'eutrophisation se trouve parfois quand même dépassé. » [Nous soulignons]

Le cadre légal et les stratégies de gestion des déjections animales ne seraient donc pas suffisants pour préserver la qualité de l'eau, et ce, malgré les meilleures pratiques agronomiques en place en matière de fertilisation et de conservation des sols. Or, force est de l'admettre, le règlement occulte encore la notion de la capacité de support devant prévenir la dégradation de nouveaux bassins versants successivement à l'accroissement des cheptels et des cultures. Le gouvernement ne prévoit pas instaurer un seuil maximal de développement, ni même assurer un suivi systématique des résultats pour surveiller l'état des cours d'eau et l'efficacité du REA.

Seuls les plans de fertilisation « ferme par ferme » (F/F) serviront à contrôler la capacité de charge environnementale des développements agricoles. Le REA, appliqué dans toute sa latitude, permettra une extension des activités d'élevage sans aucune contrainte exprimée par une notion de capacité de support par bassin versant.

Avec la demande de l'extension du réseau de suivi de l'état des cours d'eau dans la zone agricole du Bas-Saint-Laurent, l'établissement d'un seuil maximal de façon à respecter la capacité de support des milieux représente la demande majeure du conseil de l'environnement dans le dossier agricole.

De façon intérimaire, on pourrait évaluer la charge des bassins non documentés sur la base de paramètres d'utilisation du sol selon les analyses de corrélation du MDDEP sur la capacité de support (Gangbazo, 2005). Selon cette étude, la capacité de support des rivières exprimée par la somme des cultures à grand interligne (GI) et à interligne étroit (IE) doit respecter un seuil maximal de l'ordre de 5 % par rapport à la superficie totale du bassin versant.

D'après les calculs réalisés, la capacité de support des rivières par des activités agricoles peut être exprimée par la somme des cultures GEI et cette valeur (GI + IE) peut être convertie en concentration de phosphore total estimée à l'embouchure des rivières suivant la corrélation mathématique présentée dans l'étude.

On y recommande donc de limiter l'accroissement superficies en culture GEI pour ne pas consacrer plus de 5 % de la superficie totale d'un bassin versant et ainsi respecter le critère de concentration de phosphore pour la prévention de l'eutrophisation. À notre avis, les résultats donnent une estimation valable de l'état relatif de dégradation des cours d'eau du Bas-Saint-Laurent pour cibler les initiatives prioritaires de prévention, de protection ou d'assainissement des bassins versants.

Le conseil de l'environnement a appliqué cette corrélation pour réaliser une modélisation et une analyse de la charge agricole de 24 des principaux bassins versants agricoles de la région (Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent, 2006). Le rapport présentant ces travaux est présenté en annexe.

La valeur a été convertie en concentration de phosphore estimée selon la corrélation mathématique et la charge estimée à l'embouchure de 20 sur 24 cours d'eau est supérieure à 0,03 mg/l. Les résultats de cette équation pourraient être considérés telle une mesure de précaution basée sur le concept de capacité de support.

Cette approche du MDDEP établissant une corrélation significative entre l'utilisation du territoire et la concentration de phosphore total est considérée comme hautement pertinente par le conseil de l'environnement pour faire avancer significativement la réglementation québécoise vers un concept de capacité de support des rivières et il approuve les efforts du MDDEP en ce sens.

Ainsi, le conseil de l'environnement adhère complètement aux conclusions du MDDEP avancées dans le document *Les bases scientifiques du Règlement sur les exploitations agricoles (REA)* en page p. 6 à l'effet que la capacité de support des rivières pour les activités ne sera assurée que si les exploitants appliquent en premier lieu cette contrainte :

« Respect de la proportion maximale du territoire qui peut être cultivée et de la proportion qui peut être consacrée aux cultures à grands et étroits interlignes (GEI) pour les bassins non dégradés.

- Réduction de la proportion actuelle du territoire des superficies cultivées et de la proportion qui peut être consacrée aux cultures GEI pour les bassins dégradés. »

La capacité de support d'un bassin peut aussi être modulée aussi par divers facteurs tels que la structure d'occupation du sol (boisés, types de culture), la densité animale, l'importance des bandes riveraines ainsi que la mesure du phosphore, de l'azote et des pesticides.

Le REA est axé principalement sur une norme de restriction établie en fonction de doses maximales de matières fertilisantes qui pourraient être appliquées sur les sols (ce qui constitue de ce fait une limitation des cheptels d'élevage).

Le REA est aussi fondé sur une approche segmentée « ferme par ferme » (F/F) tenant compte de la charge en phosphore qui peut être absorbée par les plantes, sans prévoir de seuil maximal sur une unité territoriale plus globale. La concentration des cheptels n'est pas considérée pour fixer la capacité de support des bassins versants ni d'aucune autre unité territoriale. Tel que mentionné plus tôt, le conseil de l'environnement demande que le MDDEP mette en vigueur un mécanisme de contrôle à l'échelle des bassins versants comme un outil additionnel à l'approche F/F pour éviter que la capacité de support ne soit dépassée.

Certes, le Bas-Saint-Laurent n'est pas affecté par des problèmes de surplus, sauf en quelques cas isolés du territoire. Mais comme mentionné plus tôt, le conseil de l'environnement s'inquiète des développements possibles dans la région, sans norme maximale pour contrôler l'expansion agricole telle une capacité de support à l'échelle du bassin versant.

Lors de la consultation sur la dernière version du REA à l'été 2005, le conseil de l'environnement et le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) avaient jugé d'un œil très critique les dispositions du REA (articles 20 et 50, et annexe I) qui permettent d'enrichir en phosphore des sols déjà riches jusqu'en 2010 et ainsi d'aggraver le problème de contamination des cours d'eau. De plus, en utilisant les abaques de dépôts maximums de phosphore, des exploitants développeront leur entreprise sur la base d'une surfertilisation autorisée jusqu'en 2010 et se retrouveront en manque de terres pour disposer des déjections animales.

1.2 Identification des bassins versants dégradés

Quelques dispositions s'appliquent dans les bassins versants en surplus ou identifiés comme dégradés s'ils affichent une concentration à l'embouchure supérieure à 0,03 mg/l de phosphore, dont le gel des superficies en culture qui empêche un déboisement abusif. Le conseil de l'environnement est d'avis que cette mesure (article 50.3 et modification 31) est fort pertinente mais insuffisante pour contrôler un développement agricole excessif et surtout, elle n'aura que peu d'effet au Bas-Saint-Laurent. Actuellement, 12 municipalités dans la MRC de Kamouraska sont visées par ces clauses de restriction car elles sont situées dans des bassins dégradés. Le règlement impose donc le gel des superficies cultivables pour modérer la croissance agricole mais tous les cours d'eau n'ont pas été échantillonnés pour évaluer la teneur en phosphore. Par conséquent, c'est sans avoir réalisé le portrait de la teneur réelle en phosphore de tous les bassins versants et sous-bassins de premier niveau du territoire agricole que le gouvernement autorise les nouveaux lieux d'élevage.

Qui plus est, la seule mesure du phosphore à l'embouchure de la rivière est souvent inadéquate pour qualifier l'état du milieu. Pour nombre de nos plus grands cours d'eau, les sous-bassins peuvent représenter des problématiques évidentes de pollution agricole et ne plus afficher des valeurs élevées à l'embouchure avec la dilution. À ces effets, nous estimons que plusieurs bassins ou sous-bassins versants du Bas-Saint-Laurent devraient recevoir la cote de bassin versant dégradé. À tout le moins, ils mériteraient d'obtenir un diagnostic précis avant de statuer sur leur santé et sur l'autorisation de nouvelles productions.

Au Bas-Saint-Laurent, le suivi des principales rivières situées à proximité de la zone agricole intensive, en particulier dans les MRC de l'ouest de la région, soit de Kamouraska, de Rivière-du-Loup, de Témiscouata et des Basques, est nécessaire pour connaître leur teneur réelle en phosphore et leur état de dégradation. Le rapport du conseil de l'environnement sur l'évaluation de la charge agricole dans ces principaux bassins versants (plus de 10 km²) est présenté en annexe, ainsi qu'une lettre de la direction régionale du MDDEP reconnaissant la validité de la méthodologie utilisée pour cette évaluation.

En plus de mettre en place le suivi pour de nouveaux cours d'eau, il est également essentiel de reprendre l'échantillonnage interrompu sur trois rivières de la région (du Bic, du Sud-Ouest et Saint-Jean), malgré des résultats préoccupants. En effet, selon la *Banque de données sur la qualité du milieu aquatique* du MDDEP, deux d'entre elles ont démontré des valeurs d'indice de qualité bactériologique et physico-chimique de l'eau (IQBP) douteuse ou très mauvaise entre 2005 et 2008. Un tableau synthèse de ces résultats est présenté en annexe (Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent, 2008).

1.3 Protection des rives et bandes riveraines

Divers facteurs sont susceptibles de faire varier la teneur en phosphore des milieux aquatiques comme la proportion de boisés ou l'adoption et l'amélioration des BPA. Toutefois, pour contrer la pollution diffuse, l'érosion des sols et des berges ainsi que le transport des sédiments vers les cours d'eau, les bandes de protection riveraine seront très bénéfiques tout en protégeant la biodiversité et les écosystèmes en milieu agricole.

Compte tenu de leur influence positive contre l'érosion, nous estimons qu'il s'agit d'une donnée importante de la notion de capacité de support des milieux puisqu'elle assure une protection supplémentaire contre le transport de contaminants dans l'eau.

Par rapport à l'ancien règlement (RRPOA), la protection riveraine a diminué drastiquement au fil des versions successives du REA, se réduisant à 3 mètres des plans et des cours d'eau (et à 1 mètre des fossés). Cette situation avait soulevé un tollé et nous espérons qu'avec l'actuelle crise des cyanobactéries et la mise en œuvre du *Plan d'intervention sur les algues bleu-vert 2007-2017*, cette dernière version du REA proposerait un ajustement à la hausse significatif de la protection des rives.

Alors que la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* recommande le maintien d'une bande riveraine naturelle de 10 ou 15 mètres, et malgré une vaste campagne de conscientisation des riverains à cet égard, les exigences réglementaires se maintiennent à 3 m en milieu agricole. Or, la protection des multiples rôles joués par la bande riveraine, en particulier aux plans de la qualité de l'eau et de la protection de la biodiversité, requière une bande riveraine naturelle d'au moins 10 à 15 m. Cette disposition devrait aussi s'appliquer en milieu agricole.

Les bandes riveraines peuvent être adaptées au type de pesticides et de fertilisant utilisé (chimique, lisier, fumier solide, compost) mais un meilleur niveau de protection minimale des écosystèmes riverains par le REA est toutefois essentiel pour conserver la capacité de support en réduisant l'apport de phosphore dans les cours d'eau.

1.4 Stockage des déjections animales (amas)

En ce qui a trait à la modification 3 qui remplace l'article 9.1 et à l'abrogation des articles 48.2 à 48.4, le conseil de l'environnement considère que les allègements réglementaires concernant le stockage en amas de fumier solide dans un champ cultivé sont préoccupants. Bien que les dispositions réglementaires stipulent que les eaux contaminées provenant de l'amas ne doivent pas atteindre les eaux de surface et que les eaux de ruissellement ne doivent pas atteindre l'amas, le conseil de l'environnement considère que le stockage en amas de fumier solide dans un champ cultivé ou sur le sol à proximité d'un bâtiment d'élevage, induit un risque de contamination non seulement des eaux de surface mais également des eaux souterraines.

En effet, les amas de fumier ne sont pas des structures étanches et posent donc un risque de contamination environnementale. Par exemple, lors de pluies abondantes, le fumier de volaille à griller, fortement concentré en azote, présente plus de risque de contaminer les nappes phréatiques que d'autres types de fumier moins azotés. Dans le contexte où plusieurs municipalités, parmi celles inscrites aux annexes II à V qui se situent déjà dans des bassins versants dégradés ou en surplus, sont davantage exposées à des contaminations par les nitrites, il est nécessaire de réduire les risques de contamination de l'eau souterraine. Il apparaît difficile de garantir que ces amas de fumier seront faits de façon à éviter toute contamination de l'eau liée à ce type de stockage.

De plus, cela envoie un mauvais signal aux producteurs agricoles et à la population, compte tenu que l'on exige depuis des années que les déjections animales soient entreposées dans des structures étanches.

Le conseil de l'environnement recommande aussi que le REA prévoit un volume maximal de fumier solide pouvant être entreposé en un seul amas, dans le but de limiter les risques de contamination environnementale.

1.5 Recommandations

Comme précisé plus tôt, le conseil de l'environnement est d'avis que l'objectif à privilégier est de contrer le phénomène d'eutrophisation des cours d'eau comme problématique environnementale majeure du territoire agricole au Bas-Saint-Laurent.

La poursuite de l'identification des cours d'eau dégradés de la région et l'intégration d'une notion de capacité de support par bassin versant dans la réglementation environnementale sont les principales avenues développées par le conseil de l'environnement à cet effet.

Le conseil de l'environnement s'inquiète en effet des développements possibles dans la région qui offre plusieurs terres disponibles et un fort potentiel de croissance pour installer des élevages. Sans norme maximale, il considère que le REA doit comporter des amendements pour contrôler l'expansion agricole (un nombre limite d'animaux et de superficies cultivées) en fonction d'une capacité de support.

Avec le REA dans sa forme actuelle et avec des données sur la qualité de nos rivières qui sont incomplètes, le conseil de l'environnement soutient que le développement agricole ne présente pas de garanties suffisantes pour éviter qu'à terme, nous reproduisions ici les situations de surplus et de dégradation semblables aux régions situées au sud et à l'ouest dont les cours d'eau ont déjà atteint la mauvaise cote de bassins versants dégradés.

Bien que la notion de capacité de support soit présentée comme l'un des principes que la *Loi sur le développement durable* devant guider les interventions de l'État et que le MDDEP, dans plusieurs documents présentés à la CAAAQ, reconnaisse la nécessité de l'intégrer pour éviter la dégradation des cours d'eau par les activités agricoles, aucun cadre réglementaire ne prévoit de dispositions à cet effet. Dans la *Note à l'intention du Vérificateur général sur le rôle du MDDEP en matière d'environnement et d'agriculture*, on mentionne en page 4 :

« En matière d'activités agricoles, il est nécessaire, entre autres, de compléter la mise en place du concept de la capacité de support des rivières constitué de la limitation de l'augmentation des superficies cultivées et des superficies en cultures à grandes interlignes et interlignes étroits ... ».

En conséquence, notre recommandation principale vise à établir une limite claire, un seuil maximal ou une norme territoriale qui plafonne le développement des cheptels, de façon à conserver la capacité de support sur un territoire donné, en l'occurrence à l'échelle du bassin versant.

Recommandations

1. Le conseil de l'environnement recommande que le gouvernement poursuive l'identification des bassins versants dégradés dans la région par le suivi de la teneur en phosphore total de tous les bassins et sous-bassins de premier niveau en zone agricole. La surveillance de la qualité de l'eau pourra servir à évaluer la performance du cadre légal et du REA à rencontrer leurs objectifs de protection du milieu de vie.
 2. Il recommande aussi de compléter la réglementation actuelle avec l'intégration d'une notion de capacité de support par bassins versants pour limiter les superficies cultivées et les cheptels d'élevage en complément de l'approche « ferme par ferme » (F/F). La notion de capacité de support peut être modulée en fonction de plusieurs variables comme la proportion de boisés, les bandes de protection riveraine, les pesticides et tout particulièrement, la limitation des superficies en cultures annuelles (GIE), etc., l'objectif étant d'éviter de reproduire de nouvelles régions aux prises avec des surplus ou des bassins versants dégradés.
 3. De plus, il recommande de profiter de cette révision pour bonifier l'article 30 du REA afin qu'il rehausse la protection des rives à au moins l'équivalent prévu dans la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (10 à 15 m), compte tenu de leur influence positive contre l'érosion et la charge du phosphore ainsi que pour la protection de la biodiversité.
 4. Enfin, dans le but de réduire les risques de contamination environnementale par les amas de fumier solide, le conseil de l'environnement recommande que le REA soit bonifié afin d'inclure un volume maximal pouvant être atteint par un seul amas.
-

RÉFÉRENCES

BERTRAND, ROBERT (2006), *Le potentiel de développement de l'agriculture au Québec est-il illimité ?* Présentation à la CAAAQ, MDDEP, Direction des politiques en milieu terrestre, Service agricole, Gouvernement du Québec, 5 décembre.

BAPE (2003), Consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec, *Rapport d'enquête et d'audience publique*, 15 septembre.

CAAAQ (2007), *Agriculture et agroalimentaire : choisir l'avenir. Document de consultation*.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU BAS-SAINT-LAURENT (2008). *Suivi des rivières au Bas-Saint-Laurent – Document interne*.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU BAS-SAINT-LAURENT (2006). *Évaluation de la charge agricole dans les principaux bassins versants (plus de 10 km²) ayant embouchure dans les MRC de Kamouraska, de Rivière-du-Loup, des Basques et de Rimouski-Neigette*.

GANGBAZO, GEORGES, JACQUES ROY ET ALAIN LE PAGE (2005). *Capacité de support des activités agricoles par les rivières : le cas du phosphore total*. MDDEP, Direction des politiques en milieu terrestre, Gouvernement du Québec.

MAPAQ (2005). *Description statistique des propriétés chimiques des sols minéraux du Québec*, Institut de recherche et de développement en agroenvironnement, Gouvernement du Québec.

MDDEP (2000) *Capacité de support des rivières et scénarios pour réduire la pollution diffuse d'origine agricole*, Gouvernement du Québec.

MDDEP (2007). *Évaluation de la mise en oeuvre du programme de contrôle du REA*. Gouvernement du Québec.

MDDEP (sans date). *Les bases scientifiques du Règlement sur les exploitations agricoles (REA)*, Gouvernement du Québec.

MDDEP (2007). *Note à l'intention du Vérificateur général sur le rôle du MDDEP en matière d'environnement et d'agriculture*, Gouvernement du Québec, 2 février.

MDDEP (2001), *Portrait global de la qualité des eaux au Québec - Édition 2000*, Gouvernement du Québec [En ligne]. [<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/sys-image/global/global4.htm>].

MENV (2004). « Le gouvernement annonce les orientations sur le développement durable de la production porcine » (communiqué de presse), [En ligne].
[<http://www.menv.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?No=506>]

MENV (2004). « Le ministre Mulcair annonce une modification du Règlement sur les exploitations agricoles visant le développement durable de la production porcine » (communiqué de presse), [En ligne].
[<http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=657>]

PRINCIPAUX TEXTES LÉGAUX CONSULTÉS :

Code de gestion des pesticides

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (projet de loi no 54)

Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLP)

Règlement sur la qualité de l'eau potable

Règlement sur le captage des eaux souterraines (RCES)

Règlement sur les exploitations agricoles (REA)