

**179**

**ECON47**

Consultation sur le développement durable  
de la production porcine au Québec

6211-12-007

# *Orientations*

de La Financière agricole du Québec à l'égard du  
développement durable et de l'écoconditionnalité

# Orientations

## de La Financière agricole du Québec à l'égard du développement durable et de l'écoconditionnalité

### 1 Contexte

L'agriculture québécoise a connu de profonds bouleversements au cours du dernier siècle. En 1911, le recensement du gouvernement du Canada révélait que la population du Québec se chiffrait à 2 millions de citoyens, dont 54 % vivaient en milieu rural. Le recensement de 2001 rapportait, quant à lui, une population de 7,4 millions de citoyens, dont 22 % vivaient en milieu rural. Celui de 1911 dénombrait 160 000 fermes d'une superficie moyenne de 40 hectares et exploitant un cheptel équivalant à 2,1 millions d'unités animales. Pour les mêmes indicateurs, 32 000 fermes d'une superficie moyenne de 106 hectares et exploitant un cheptel équivalant à 2,5 millions d'unités animales étaient dénombrées en 2001.

Ces données témoignent de la profonde mutation qu'a connue l'agriculture québécoise. Cette transformation, amorcée d'abord par l'industrialisation, l'urbanisation et l'exode rural, s'est accentuée à partir du milieu du XX<sup>e</sup> siècle avec de nombreuses initiatives du gouvernement du Québec. L'agriculture québécoise est passée d'une

agriculture de subsistance à une agriculture répondant aux exigences du marché, assurant ainsi la viabilité des entreprises agricoles avec des revenus comparables à ceux que l'on trouve en milieu urbain.

Ces initiatives se sont traduites, au cours des 50 dernières années, par l'introduction de politiques publiques qui façonnent encore aujourd'hui l'évolution de l'agriculture québécoise. Les politiques publiques ont permis aux entreprises agricoles de se développer, en bénéficiant, entre autres, de programmes leur permettant d'affronter les risques naturels et climatiques, les risques économiques, les risques financiers, la spéculation foncière ou encore, l'urbanisation anarchique.

- Dans les années 30, les politiques publiques en matière de financement agricole ont favorisé l'accès aux capitaux pour les entreprises agricoles.
- Au cours des années 60, le gouvernement du Québec a adopté des mesures législatives visant à organiser et à rationaliser la mise en marché des produits agricoles sur une base collective.

- En 1967, une loi a été instaurée afin de protéger les entreprises agricoles contre les fluctuations de revenus imputables à des aléas climatiques.
- En 1975, une nouvelle loi a été adoptée afin de protéger les entreprises agricoles contre les fluctuations de revenus attribuables à la variation des prix des produits agricoles.
- En 1977, le gouvernement du Québec a institué une loi visant la protection du territoire agricole afin de protéger les entreprises contre la spéculation foncière et l'urbanisation anarchique.
- En 2001, le gouvernement du Québec a créé La Financière agricole du Québec. Cette dernière a adopté une gestion responsable de ses programmes de financement et d'assurance en y intégrant des préoccupations environnementales.
- En 2002, le gouvernement du Québec a publié une politique nationale de la ruralité visant à soutenir le développement durable et la prospérité des collectivités rurales, à favoriser la qualité de vie des collectivités rurales et à assurer la pérennité du monde rural.

La politique agricole du gouvernement du Québec s'est donc articulée de façon constante selon deux axes fondamentaux. D'une part, le développement d'une agriculture configurée comme une activité économique rentable contribuant au mieux-être des populations qui la réalisent et, d'autre part, l'assurance du développement des régions du Québec dans le contexte de l'égalité des chances et des revenus.

L'industrie bioalimentaire engendre également des emplois et assure un rôle important dans la création de la richesse collective. En effet, en 2000, au moins 10 % de l'emploi régional était attribuable à des activités provenant de cette industrie, et ce, pour 13 des 17 régions administratives du Québec. Elle contribuait également à 8 % du PIB réel du Québec pour la même année.

À cette dernière dimension s'ajoute de plus en plus celle de la compétitivité des marchés à l'échelle de la planète. Cette concurrence expose l'agriculture québécoise à des facteurs externes à la production des produits agricoles. Ces facteurs touchent la mise en marché, la concentration de la commercialisation des produits agricoles et l'ensemble des règles et politiques publiques qui définissent les risques structurels auxquels les entreprises agricoles sont confrontées. Ces risques structurels découlent des politiques reliées au commerce international des denrées agricoles, des grandes politiques nationales sur la gestion de l'offre et des politiques des pays industrialisés quant à la protection de l'environnement.

## 2 Le développement durable et l'écoconditionnalité

Au début des années 90, la conscientisation accrue des gouvernements et des citoyens en faveur de la qualité de l'environnement s'est traduite par des décisions et des politiques visant à assurer une meilleure protection des ressources naturelles que sont l'eau, l'air et le sol. Elles portaient également sur la qualité de ces ressources, sur leur disponibilité et leur accessibilité lorsqu'elles sont considérées à titre de biens collectifs ou individuels.

Doublement concernée par ces débats, l'agriculture utilise, dans un premier temps, ces ressources naturelles, elle les modifie, elle en tire des externalités et finalement, elle en fabrique des produits qui doivent répondre à des critères de salubrité et de qualité alimentaire sans cesse accrus. Dans un second temps, l'agriculture doit utiliser des pratiques favorisant la conservation des ressources naturelles et la production d'aliments sains et nutritifs en harmonie avec l'ensemble des usagers des communautés humaines.

C'est ainsi que le MAPAQ a établi, en 1994, une politique ministérielle sur le développement durable et que l'UPA a adopté une stratégie agroenvironnementale. De plus, depuis 1998, les décideurs agroalimentaires ont pris des engagements clairs en faveur d'une agriculture durable, socialement acceptable, viable et responsable à l'égard de l'environnement. De son côté, le gouvernement du Québec s'est engagé à soutenir le virage agroenvironnemental et à déployer les ressources nécessaires afin d'assister les producteurs dans leur démarche de développement durable. Le gouvernement a d'ailleurs réaffirmé sa volonté d'aller de l'avant avec la mise en œuvre de l'écoconditionnalité.

### 2.1 L'écoconditionnalité

L'écoconditionnalité est un concept qui a été introduit aux États-Unis, et dans certains pays de la CEE, et exprime des réalités différentes, allant du versement d'incitatifs monétaires pour faciliter l'adaptation des entreprises agricoles, à l'application de pénalités sur les bénéficiaires des programmes d'intervention existants ou à un régime mixte incluant les deux types de mesures.

Dans tous les pays dans lesquels elle a été initiée, l'écoconditionnalité inscrit l'entreprise agricole dans une double démarche. La première a trait à une situation de départ, identifiée par des problématiques particulières, telles l'érosion des sols ou la pollution diffuse, avec des objectifs à atteindre. La seconde est associée à une situation d'arrivée décrite par des obligations de résultats.

La distance entre ces deux points est comblée par des mesures incitatives et d'accompagnement permettant aux entreprises agricoles de modifier, selon une approche graduelle, des pratiques et des méthodes ou, dans les cas plus lourds, les structures et les facteurs de production.

Au Québec, la référence législative relative à la définition ou à l'application de l'écoconditionnalité figure à l'article 19 de la Loi constitutive de La Financière agricole du Québec. L'article 19 stipule que « le respect par les entreprises agricoles des 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 ». Cette disposition entrera en vigueur à la date fixée par le gouvernement.

### 3 La Financière agricole du Québec et le développement durable

La mission de La Financière agricole est de promouvoir et de soutenir le développement du secteur agricole et agroalimentaire dans une perspective de développement durable. L'organisme agit dans le cadre d'un partenariat d'affaires entre le milieu agricole et l'État. Il dispose d'une enveloppe budgétaire du gouvernement du Québec prédéterminée pour 7 ans, de l'ordre de 305 millions de dollars, de contributions annuelles des entreprises agricoles, de l'ordre de 200 millions de dollars, et de contributions variables du gouvernement fédéral.

Les activités de La Financière agricole, de par la nature des outils financiers qu'elle met à la disposition des entreprises agricoles, constituent un levier important pour la mise en œuvre de la politique agricole du gouvernement du Québec.

La Financière agricole assume maintenant toutes les obligations relevant du financement agricole et forestier et des assurances agricoles. L'encours des prêts garantis dépasse les 4 milliards de dollars, et les valeurs assurées culminent à près de 3,8 milliards de dollars. Les obligations de La Financière agricole, à court et à long terme, résultent de l'application de l'ensemble des programmes offerts depuis leur mise en vigueur.

Toutes les activités de La Financière agricole sont reliées au développement du secteur agricole dans un contexte de consolidation des entreprises agricoles. Il s'agit d'un phénomène propre à tous les pays industrialisés, dans un contexte de compétitivité accrue propre à la mondialisation des marchés pour des produits dont la demande est généralement inélastique aux prix.

La Financière agricole gère, à cet égard, des programmes de financement visant le démarrage, le développement et la croissance des entreprises agricoles, majoritairement de type familial. Le financement est octroyé selon la nature des projets qui lui sont soumis, leur viabilité, la capacité de remboursement de l'entreprise ainsi que la capacité de gestion du demandeur. Ces obligations qui résultent du financement agricole sont des obligations de longue durée qui sont établies sur la base des informations colligées lorsqu'une garantie de prêt est accordée.

La Financière agricole gère également des protections d'assurance récolte et d'assurance stabilisation des revenus agricoles. Ces contrats d'assurance tiennent compte des données immédiates et annuelles des entreprises agricoles adhérentes, relativement aux superficies cultivées et aux unités animales détenues. Elle gère également les comptes de stabilisation du revenu agricole à partir des données financières individuelles des entreprises agricoles, selon l'état de leurs ventes nettes de produits agricoles admissibles.

#### 4 L'actualisation des règles concernant le développement durable et l'écoconditionnalité

Peu de temps après avoir vu le jour, La Financière agricole a rapatrié les programmes prescrits par le gouvernement et gérés antérieurement par la SFA et la RAAQ. Ainsi, dès octobre 2001, le conseil d'administration a résolu à court terme :

- de maintenir l'exigence des certificats d'autorisation du MENV et des plans agroenvironnementaux de fertilisation (PAEF), comme condition d'admissibilité aux programmes de financement agricole.
- de maintenir l'application des guides de bonnes pratiques culturales pour les programmes d'assurance agricole.

De plus, La Financière agricole a contribué activement et positivement aux travaux du Groupe de travail sur la mise en œuvre de l'écoconditionnalité en production porcine, dont le rapport final a été déposé en mai 2002. Elle a convenu également d'appuyer la recommandation la plus importante de ce rapport, qui est de participer à la réalisation d'un projet pilote visant à développer un mécanisme de gestion des certificats d'autorisation et à vérifier son applicabilité à la ferme au regard des pratiques agroenvironnementales.

Depuis sa création, La Financière agricole s'applique à effectuer une gestion responsable, en ayant toujours à l'esprit de concilier les préoccupations économiques et environnementales.

#### 4.1 Le Règlement sur les exploitations agricoles

En date du 15 juin 2002, le MENV a mis en vigueur le Règlement sur les exploitations agricoles (REA), lequel révisé de façon complète le règlement antérieur sur la réduction de la pollution d'origine agricole. Le REA met l'accent sur l'équilibre entre la capacité de support des sols et la valeur fertilisante des fumiers. À cet effet, la présentation d'un bilan annuel des apports et des prélèvements en phosphore de chaque entreprise agricole débutera en 2003. Les nouvelles entreprises agricoles et les accroissements de production devront atteindre immédiatement cet équilibre. Les entreprises agricoles existantes au 15 juin 2002 auront jusqu'en 2010 pour atteindre cet équilibre.

Les dispositions du REA reprennent certains des objectifs et moyens retenus dans le rapport final du Groupe de travail sur l'écoconditionnalité en production porcine. Le REA prévoit un ensemble de règles se rapportant à tous les types de production agricole et devrait permettre à terme, à partir des bilans sur le phosphore, de disposer de normes claires et contractuellement applicables dans les programmes offerts par La Financière agricole.

La mise en œuvre du REA par le MENV nécessite une actualisation de la politique de La Financière agricole en matière environnementale, à la lumière du plan d'accompagnement agroenvironnemental du MAPAQ. La Financière agricole entend agir de façon responsable dans ce dossier, en tenant compte de l'ensemble des engagements qu'elle a contractés en

financement et en assurance agricole auprès de sa clientèle et en tenant compte également de sa mission d'assurer le développement et la croissance des entreprises agricoles. Elle entend exercer cette responsabilité en soutenant les entreprises agricoles dans leur plan d'adaptation progressif aux nouvelles normes environnementales.

## **5** Quatre principes directeurs

La Financière agricole entend faire l'adaptation de ses programmes de financement agricole, d'assurance agricole et de protection du revenu selon les quatre principes directeurs suivants :

- **L'affirmation de la responsabilité de La Financière agricole à l'égard du développement durable et de la conservation des ressources**

La Financière agricole souscrit à la protection des ressources, c'est-à-dire à l'importance de promouvoir le développement du secteur agricole dans une perspective de développement durable.

- **Le respect des compétences des divers intervenants impliqués**

Le MENV a la responsabilité de voir à l'application et au respect de son règlement. Le MAPAQ, de son côté, doit soutenir les entreprises dans leur démarche agroenvironnementale. La Financière agricole doit, quant à elle, actualiser ses programmes de financement et d'assurance en tenant compte de la nouvelle réglementation.

- **L'affirmation de la responsabilité de La Financière agricole face aux décisions gouvernementales**

La Financière agricole actualisera ses programmes en tenant compte des obligations progressives imposées par le REA et de l'approche d'accompagnement agroenvironnemental du MAPAQ.

- **L'affirmation de la responsabilité de La Financière agricole à l'égard de ses clients**

L'approche de La Financière agricole devra être globale et complémentaire à celle du MAPAQ qui met en place un banc d'essai et un plan d'accompagnement afin que les entreprises puissent se rendre conformes à la nouvelle réglementation.

Elle entend exercer cette responsabilité en soutenant les entreprises agricoles dans leurs efforts agroenvironnementaux afin d'assurer leur viabilité et leur pérennité, protégeant ainsi les emplois directs et indirects, de même que le développement régional.

## **6** Cinq orientations

Aux quatre principes directeurs précédents se greffent cinq orientations favorisant une gestion cohérente du dossier du développement durable et de l'écoconditionnalité. Ces orientations sont elles-mêmes complétées par des propositions d'action qui constituent des engagements de La Financière agricole.

**6.1** Assurer la pérennité des entreprises par le financement de projets respectant les normes environnementales

Les interventions de La Financière agricole en matière de financement permettent le démarrage et le développement des entreprises agricoles dans une perspective à long terme. L'ensemble des activités de financement agricole vise la pérennité de celles-ci dans un environnement qui est soumis à des facteurs de risque qu'elles ne peuvent directement contrôler. Les entreprises agricoles sont appelées à adapter leurs activités au principe du développement durable avec l'appui des programmes de financement agricole.

**6.2** Intégrer des exigences relatives à l'application des normes environnementales aux programmes d'assurance et de protection du revenu

Les programmes d'assurance et de protection du revenu agricole devront être ajustés afin de tenir compte des dispositions du REA. Ces ajustements devront être effectués de façon responsable afin de faciliter l'adaptation des entreprises agricoles à ces nouvelles règles. À cet égard, une série de mesures permettant de satisfaire aux exigences prescrites par le REA dans une approche proactive seront prises.

**6.3** Participer à la réalisation du projet pilote en production porcine en tenant compte des nouvelles dispositions du REA

En mai 2002, La Financière agricole signifiait son accord à la mise en œuvre de la plus importante mesure du rapport sur l'écoconditionnalité dans la production porcine, soit le démarrage d'un projet pilote. Or, l'adoption du REA vient modifier substantiellement les paramètres existants par l'application de la norme sur le phosphore et l'obligation de réaliser un bilan à l'échelle de chaque ferme.

Les orientations environnementales que La Financière agricole se propose de mettre en place intègrent la grande majorité des recommandations du rapport. Dans cette optique, il apparaît nécessaire que le projet pilote en production porcine soit actualisé dans la perspective de l'application du REA, du plan d'accompagnement agroenvironnemental du MAPAQ et à la lumière des mesures adoptées par La Financière agricole.

**6.4** Favoriser une approche intégrée dans la gestion des problématiques identifiées dans le cadre des opérations courantes

En juin dernier, le gouvernement a annoncé un plan d'investissement de 257 millions de dollars afin, notamment, d'aider les entreprises agricoles à se conformer aux nouvelles règles. Ainsi, le MAPAQ a élaboré et rendu public un plan d'accompagnement agroenvironnemental afin de permettre aux entreprises agricoles de se conformer au REA. Dans le cadre des opérations de



La Financière agricole du Québec, des dossiers problématiques sont susceptibles d'être identifiés. La Financière agricole du Québec doit établir des orientations de gestion qui permettront au personnel d'intervenir adéquatement afin de favoriser l'adaptation des entreprises à l'évolution des règles environnementales.

#### **6.5** Adopter des mesures administratives favorisant une gestion cohérente de l'écoconditionnalité

La Financière agricole entend adopter un ensemble de mesures administratives visant à gérer le dossier de l'écoconditionnalité de façon cohérente et harmonieuse à l'égard de sa clientèle et des programmes existants.

## **7** Conclusion

Dans sa démarche d'application du concept d'écoconditionnalité à travers ses programmes, La Financière agricole privilégie une approche équilibrée, intégrée et progressive permettant de concilier les dimensions économiques, sociales et environnementales (voir annexe).

La Financière agricole du Québec entend exercer ses responsabilités en soutenant les entreprises agricoles dans leur plan d'adaptation progressif aux nouvelles normes environnementales. Ainsi, les organisations devraient atteindre les objectifs de pleine conformité en 2010 et assurer leur viabilité et leur pérennité. Par cette approche, La Financière agricole démontre à nouveau sa volonté de souscrire au principe de développement durable.

Annexe

