



**L'Union des
producteurs
agricoles**

179

MEMO295

Consultation sur le développement durable
de la production porcine au Québec

621-1-12-007

**PREMIER JALON D'UN NOUVEAU
CONTRAT SOCIAL EN AGRICULTURE**

Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
Tél.: (514) 679-0530
Télécopieur: (514) 679-5436

**MÉMOIRE DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES
PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DE LA PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC**

**PREMIER JALON D'UN NOUVEAU
CONTRAT SOCIAL EN AGRICULTURE**

4 AVRIL 2003

ISBN 2-89556-039-0

**DÉPÔT LÉGAL, 2^E TRIMESTRE 2003
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA**

TABLE MATIÈRES

INTRODUCTION.....	7
PARTIE I - LA MOUVANCE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE UNE SPIRALE QUI ENTRAÎNE LA FILIÈRE AGROALIMENTAIRE	12
1.1 Les facteurs exogènes au système.....	13
1.1.1 L'ouverture des marchés.....	13
1.1.2 Les assises de l'économie de marché (politique économique).....	13
1.1.3 La demande des consommateurs.....	13
1.2 Les agents économiques et les principaux facteurs conditionnant leur comportement.....	14
1.2.1 Le secteur du détail et de la distribution.....	14
1.2.2 Le secteur de la transformation.....	15
1.2.3 Le secteur de la production	18
1.3 Pour ralentir cette spirale : les éléments de la politique agricole que nous pouvons influencer.....	20
1.4 L'agroalimentaire québécois contribue à l'enrichissement collectif.....	23
PARTIE II - UNE VISION DE NOTRE AVENIR : LE MODÈLE D'AGRICULTURE À PRIVILÉGIER.....	27
2.1 Maintenir des fermes à dimension humaine	28
2.2 Un modèle d'agriculture visant un équilibre entre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux.....	29
PARTIE III -POUR SOUTENIR NOTRE VISION : DES OUTILS QUI ONT FAIT LEURS PREUVES ET DES MOYENS NOUVEAUX À EXPLORER	32
3.1 Des programmes de soutien.....	32
3.1.1 La sécurité du revenu.....	32
3.1.2 Le financement agricole	34
3.2 Nos outils d'intervention	35
3.2.1 La mise en marché collective.....	35
3.2.2 Un réseau de services-conseils, de centres d'expertise et de recherche...	36
PARTIE IV - LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE : CONTRÔLER LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX	38
4.1 L'agriculture et la qualité des eaux : quelques mises au point s'imposent	38
4.1.1 Une responsabilité difficile à mesurer.....	39
4.1.2 Les risques associés à l'utilisation des lisiers	39
4.2 Évolution des connaissances et de la réglementation environnementale	40
4.2.1 De la norme azote à la norme phosphore	40
4.2.2 Respect de la norme phosphore	42
4.2.3 Délais et plan d'accompagnement.....	43
4.3 Définir une vision pour la gestion des surplus.....	44

4.3.1	Les limites d'une approche basée sur la notion de municipalités en surplus.....	45
4.3.2	L'approche ferme par ferme	46
4.3.3	Des mesures d'accompagnement appropriées pour les exploitations en surplus.....	48
4.3.4	Gestion collective des surplus : le rôle des organismes de gestion des fumiers	50
4.4	Autres considérations soulevées lors des audiences	51
4.4.1	Lien entre le développement des productions animales et la ressource sol.....	51
4.4.2	Mise en œuvre du principe d'écoconditionnalité.....	53
4.4.3	L'approche de gestion de l'eau par bassin versant	55
4.4.4	La question du déboisement.....	56
4.4.5	Confidentialité des informations relatives au PAEF	57
PARTIE V - LA DIMENSION SOCIALE : LA COHABITATION ET CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS.....		59
5.1	Des règles de cohabitation devenues nécessaires.....	60
5.1.1	Des outils disponibles à mettre en œuvre.....	62
5.2	Contribution de l'agriculture et de la forêt privée au développement régional.....	64
5.3	Des pistes à explorer	67
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS.....		70
CONCLUSION		78
ANNEXES		82
LISTE DES FIGURES		
FIGURE 1		14
FIGURE 2		16
FIGURE 3		16
FIGURE 4		19
FIGURE 5		20
FIGURE 6		22
FIGURE 7		23
FIGURE 8		25
FIGURE 9		26
LISTE DES TABLEAUX		
TABLEAU 1		15
TABLEAU 2		18
TABLEAU 4		24

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agriculteurs et les agricultrices du Québec ont résolument opté pour l'action collective en agriculture, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donné ainsi un syndicalisme agricole vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le développement de la presse québécoise (avec son journal *La Terre de chez nous*), le coopératisme agricole, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, l'implantation de l'agriculture durable, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au coeur du tissu rural québécois et façonne le visage des régions à la fois au plan géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, le syndicalisme agricole et son action collective ont mis l'agriculture du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices agricoles à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions envers l'OMC, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation *UPA développement international*.

Réunis au sein de leur Union, les 44 100 producteurs et productrices agricoles québécois investissent bon an mal an 500 millions de dollars dans l'économie du Québec. Leurs 35 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à quelque 70 000 personnes. Chaque année, le secteur agricole québécois dépense au-delà de trois milliards de dollars pour assurer le fonctionnement de ses entreprises. Autant d'argent qui fait tourner la roue de l'économie et qui assure la prospérité du Québec rural.

Avec l'UPA, les producteurs et les productrices agricoles du Québec se sont donné un outil qui leur permet de maîtriser leur destin. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de nourrir le Québec et de contribuer significativement à son développement durable.

INTRODUCTION

Il y a un peu plus de sept mois, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) entamait des consultations sur le développement durable de la production porcine au Québec. La Commission en découlant a alors reçu pour mandat d'établir un cadre de développement durable dans cette production, en tenant compte à la fois des aspects économiques, sociaux et environnementaux.

Il revient ainsi à la Commission d'examiner les modèles de production agricole présents au Québec en fonction de leurs forces et de leurs faiblesses, de leurs impacts sur les milieux ruraux et agricoles de même que sur le secteur de la transformation. À cette fin, elle doit plus spécifiquement 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.

Comme on le constatera à la lecture de ce document, l'Union des producteurs agricoles (UPA) est depuis longtemps préoccupée par les questions relatives à la cohabitation des différents usages en territoire agricole, là où se produit l'« interface » entre les agriculteurs, d'une part, et les citoyens, d'autre part. Elle est également très concernée par les effets combinés du développement des productions animales et du resserrement des normes environnementales, à l'instar de la population en général et plus spécialement celle du milieu rural.

Pour les agriculteurs et les agricultrices, cette situation, en plus de l'incertitude qui s'y rattache, a plusieurs conséquences, notamment sur le prix des terres, la disponibilité des ressources, l'imposition de contraintes légales, etc. Elle implique aussi, phénomène moins connu du grand public, un questionnement sur le modèle d'agriculture à privilégier, qui concerne aussi bien les pratiques culturelles, les méthodes de production que les structures de ferme. Cette réflexion a cours depuis quelques années au sein même de la profession agricole.

Du côté de la population non agricole, l'inquiétude est d'un autre ordre : elle repose parfois, sinon trop souvent, sur des perceptions mal fondées que certains entretiennent à l'égard de l'agriculture d'aujourd'hui. Si la production porcine est, de toutes les productions agricoles, celle qui se retrouve sous la loupe du BAPE, il faut également constater et admettre que le modèle d'agriculture largement pratiqué chez nous soulève diverses interrogations.

Dans ces conditions et compte tenu de la charge émotive qui s'y rattache, laquelle véhicule son lot de préjugés et d'incompréhension (que les deux phases préliminaires des audiences ont bien illustrée), nous croyons essentiel, pour y voir plus clair, de faire le point et de resituer le débat dans une perspective plus large et davantage pondérée. L'UPA a d'ailleurs témoigné d'une attitude responsable tant à l'égard des audiences du BAPE qu'à celui du temps d'arrêt en production porcine.

Cette consultation du BAPE aura donc permis d'instaurer un climat de relative sérénité. Ces audiences nous offrent ainsi l'occasion d'une tribune empreinte de neutralité où différents points de vue ont pu et pourront trouver leur expression, qu'ils proviennent non seulement des citoyens et des agriculteurs, mais également des entreprises du secteur, des spécialistes de plusieurs horizons, des représentants gouvernementaux, des différents agents de la filière agroalimentaire, etc.

Nous serons mieux à même, dans ce climat, de constater à quel point les impacts environnementaux et sociaux liés au développement des fermes et des différents types de production agricole (y compris la production porcine) constituent une problématique complexe. De multiples relations existent, verrons-nous, entre les différentes productions agricoles, entre ses divers acteurs et même entre les nombreux niveaux de la filière agroalimentaire, autant d'éléments qui indiquent que les tenants et les aboutissants de la problématique ne sauraient se limiter au seul secteur agricole.

Cette perspective globale étant dressée, il est précisé que l'UPA présente dans ce mémoire le point de vue, les préoccupations, les réflexions et les aspirations de la profession agricole dans son ensemble, parce que son rôle est de représenter tous les producteurs et productrices du Québec. Aussi faut-il comprendre que les aspects spécifiques à la production porcine seront traités par notre affiliée, la Fédération des producteurs de porcs du Québec.

Vue d'ensemble de notre démarche et du contenu du présent mémoire

En février 2001, l'UPA conviait les représentants de ses 41 groupes affiliés à participer à son colloque annuel ayant pour thème : « Les structures de ferme au Québec, aujourd'hui et demain ». Son principal objectif était d'amorcer une réflexion sur les possibilités d'orienter le développement du secteur en fonction d'un modèle particulier d'agriculture.

Ce n'était certes pas la première fois que les agriculteurs du Québec étaient invités à réfléchir sur cette question. En fait, trois grands dossiers sont venus au fil des ans relancer ce débat. D'abord celui de la ferme familiale, celui du transfert de ferme et de la relève agricole puis, plus récemment, celui sur le

contrôle et la propriété des entreprises agricoles. Bien que ces forums aient toujours permis de pousser plus loin la réflexion et de faire cheminer les idées, ils ont plutôt été des événements ponctuels, des temps d'arrêt, des sources d'inspiration pour la poursuite d'autres dossiers connexes.

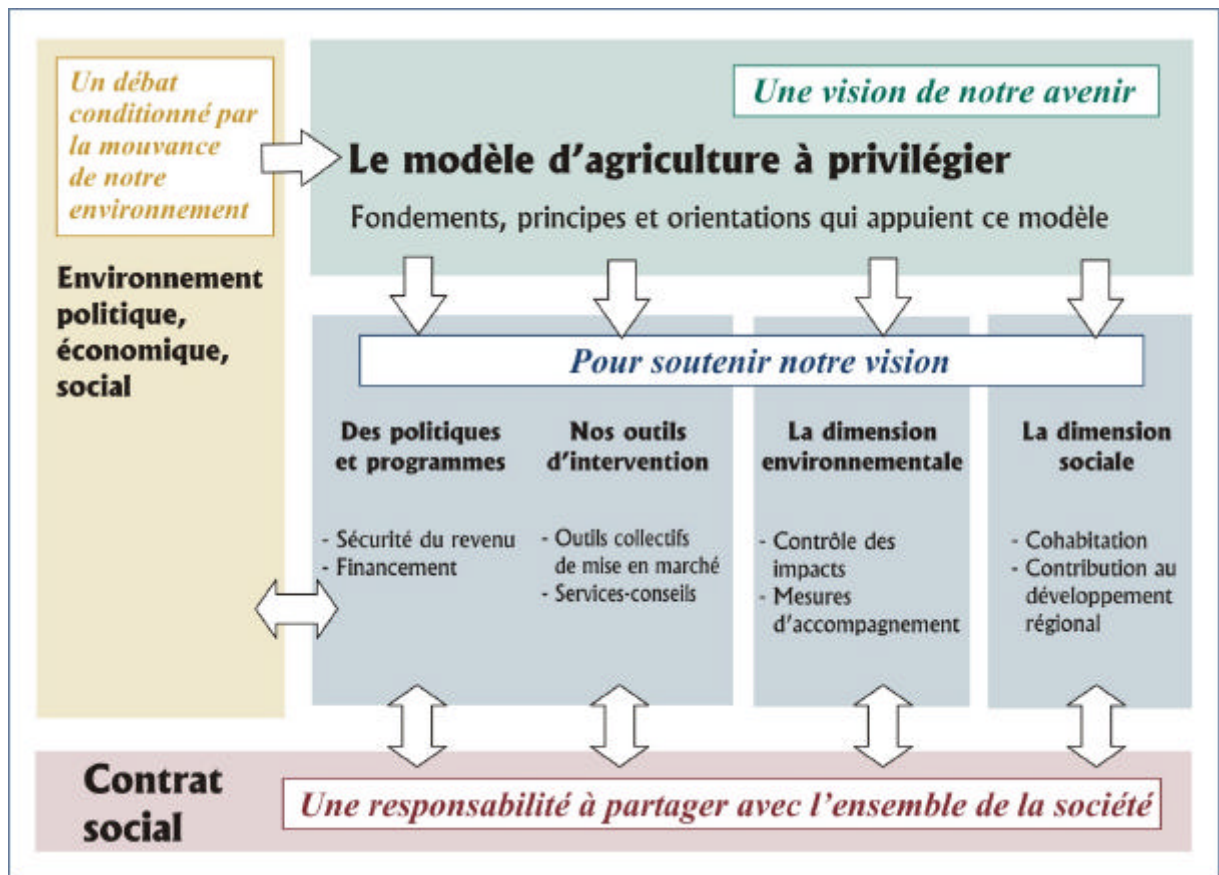
Ce qui caractérise le colloque annuel de 2001, c'est qu'il fut le véritable coup d'envoi d'une vaste consultation ayant échelonnée sur une période de plus de deux ans et qui se poursuit encore aujourd'hui dans nos rangs.

Sans vouloir faire une liste exhaustive de toutes les étapes de cette démarche, nous désirons préciser qu'elle a été alimentée par plusieurs études, analyses et sondages, car nous avons tenu à travailler à partir de faits et non de perceptions.

Déjà, en 2000, le GREPA se voyait confier le mandat de réaliser une étude sur l'évolution des structures de ferme au Québec et ailleurs dans le monde. Un sondage a également été réalisé la même année auprès des agriculteurs sur le sujet. En octobre 2000, des interviews étaient en outre menées avec quelques-uns des participants de la **Conférence de l'agriculture Amérique du Nord Union européenne** qui se tenait à Québec. Un document de référence sur l'évolution des productions animales a par ailleurs été produit à l'automne 2001 s'inspirant, entre autres, des plus récentes données de Statistique Canada. Enfin, plusieurs conférenciers d'ici et de l'étranger sont venus tour à tour transmettre leurs connaissances et les résultats de leurs travaux de recherche sur des sujets aussi variés que le transfert de ferme, les phénomènes de l'intégration et de la concentration, le concept de multifonctionnalité de l'agriculture, l'influence des politiques agricoles sur la structure de production, etc.

Après ces deux années d'intenses réflexions et de consultations, nous sommes en mesure de présenter aujourd'hui une position forte, appuyée par l'ensemble des agriculteurs et agricultrices du Québec et, nous en sommes convaincus, porteuse d'avenir. Il reste encore beaucoup de pain sur la planche, il y a des outils à concevoir, à adapter, mais les balises, les guides permettant d'orienter nos actions sont clairs et bien établis.

Le schéma ci-dessous présente une vue d'ensemble de notre démarche et aussi du contenu du présent mémoire.



Un débat conditionné par la mouvance de notre environnement

Toute démarche visant à changer les choses, à orienter le développement serait vaine sans qu'au préalable une analyse de l'environnement dans lequel nous évoluons soit faite. C'est donc ce que nous proposons dans la première partie de ce document. Cette analyse permettra, entre autres, d'identifier les forces en présence au sein de la filière agroalimentaire, les facteurs qui conditionnent les décisions des différents agents économiques et ceux sur lesquels nous pouvons réellement avoir une influence.

Une vision de notre avenir

Cette vision de notre avenir, c'est en quelque sorte le fruit de deux années de travaux au sein de l'Union en vue d'en définir le modèle privilégié pour le développement futur de nos fermes. Celui que nous voulons par la suite promouvoir dans nos relations avec d'autres acteurs, ceux avec qui nous vivons et collaborons régulièrement pour assurer le développement économique, social et culturel de nos différents milieux.

Pour soutenir notre vision

Cette section s'inscrit au cœur de l'action. Elle présente les moyens identifiés susceptibles de favoriser le développement du modèle d'agriculture que nous souhaitons.

Parmi eux, des outils qui ont déjà fait leurs preuves et considérés indispensables pour assurer le maintien et la croissance du secteur agricole québécois. Certains d'entre eux pourront ou même devront être adaptés pour répondre aux attentes de la société d'aujourd'hui ou encore pour davantage prendre en compte la réalité des entreprises agricoles.

D'autres par contre sont complètement nouveaux, ce sont les pistes de solution que nous désirons explorer et analyser dans les mois et les années à venir.

Une responsabilité à partager avec l'ensemble de la société

Cette dernière section traduit notre volonté d'élargir le débat sur le développement du secteur agricole et, par le fait même, sur le modèle d'agriculture à privilégier, à l'ensemble de la société québécoise. Bien que les agricultrices et agriculteurs considèrent qu'ils doivent être les promoteurs du modèle d'agriculture québécois, ils sont cependant conscients qu'ils ne peuvent, à eux seuls, décider de ce qu'il sera. Les différents acteurs (État, consommateurs, citoyens, agriculteurs) ont des rôles et des responsabilités distincts à assumer pour ce faire, lesquels doivent être clarifiés pour permettre le renouvellement du contrat social qui lie le secteur agricole à la société québécoise.

PARTIE I - LA MOUVANCE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE UNE SPIRALE QUI ENTRAÎNE LA FILIÈRE AGROALIMENTAIRE

Les problématiques liées au développement des entreprises agricoles et leurs impacts au niveau environnemental et social sont complexes. Pour être en mesure d'identifier des avenues de solution efficaces et prometteuses, une vue d'ensemble s'impose. Nous utiliserons les travaux de doctorat réalisés par M. Gilbert Lavoie, économiste principal à l'Union des producteurs agricoles, sous la supervision par Monsieur Martin Cloutier, professeur à l'université du Québec à Montréal. Monsieur Lavoie illustre cette perspective globale par la méthode de la dynamique des systèmes.

L'utilisation de la dynamique des systèmes peut en effet s'avérer utile pour cibler les moyens les plus susceptibles de favoriser le modèle d'agriculture à privilégier. Cette méthode de travail consiste à analyser les interrelations qui existent entre les divers niveaux de la filière agroalimentaire de même que les éléments qui conditionnent les décisions, les choix, les actions des agents économiques et sociaux en présence. Cette analyse permet, par la suite, d'identifier les facteurs ayant une réelle influence sur le système et, surtout, les actions à privilégier afin que le secteur agricole puisse se développer de façon durable d'un point de vue économique, social et environnemental.

À l'aide de représentation schématique, il est possible d'illustrer l'ensemble du fonctionnement de la filière agroalimentaire. Cette approche permet d'illustrer les interrelations entre les différents partenaires de la filière (ex. détaillants, abattoirs, producteurs, consommateurs, etc.) et les principaux éléments qui conditionnent leurs choix et leurs actions.¹

Les schémas présentés comportent de trois types d'élément :

- les facteurs exogènes au système;
- les agents économiques et les principaux facteurs conditionnant leur comportement;
- les éléments de la politique agricole que les acteurs de l'industrie peuvent influencer.

¹ D'un point de vue méthodologique, mentionnons simplement que :

- ❖ le contenu économique du diagramme repose sur une analyse effectuée par Street (1990) présentant la mouvance économique des systèmes agroalimentaires et son impact sur l'écosystème;
- ❖ la présentation schématisée est établie sur l'approche de modélisation telle qu'elle a été développée par Sterman (2000);
- ❖ l'adaptation à la filière agroalimentaire québécoise a été réalisée par M. Lavoie et validée par plusieurs intervenants du milieu.

1.1 Les facteurs exogènes au système

Tel que détaillés par Street² (1990), les principaux facteurs exogènes qui conditionnent le comportement des agents économiques (détaillants, transformateurs, producteurs, consommateurs, etc.) sont l'ouverture des marchés, la politique économique et les caractéristiques de la demande. Reprenons sommairement chacun de ces facteurs.

1.1.1 L'ouverture des marchés

L'ouverture des marchés internationaux, a réellement débuté pour le secteur agricole en 1994, à la suite des dernières négociations du cycle de l'Uruguay round, entraînant un accroissement de la compétition autant sur les marchés mondiaux qu'intérieurs. Dès lors, l'agriculture est considérée comme une activité commerciale à l'instar des autres secteurs économiques. Cet état de fait a eu comme conséquence de fournir aux grands distributeurs un accès accru aux produits d'importation et de les substituer aux produits locaux. Déjà que sur le plan nord-américain, à la fin des années 1980, le traité de libre-échange Canada/États-Unis, entraînait l'ouverture graduelle des frontières commerciales entre nos deux pays...

1.1.2 Les assises de l'économie de marché (politique économique)

Les assises de l'économie de marché sont essentiellement axées sur la croissance du produit intérieur brut, la création d'emplois, la productivité et le rendement sur le capital investi. La performance des principaux acteurs économiques est donc évaluée sur la base de ces critères.

1.1.3 La demande des consommateurs

L'analyse des caractéristiques de la demande des consommateurs indique que ceux-ci recherchent de plus en plus des produits transformés, une régularité d'approvisionnement, de l'uniformité et une qualité constante, cela au plus bas prix possible.

² Cette adaptation a été effectuée par Lavoie (2003) dans le cadre d'un cours de doctorat portant sur la dynamique des systèmes, suivi à l'Université du Québec à Montréal

En outre, l'abondance de l'offre et la substitution possible par des produits importés font en sorte que la demande pour les produits alimentaires s'apparente aux caractéristiques d'un produit de consommation plutôt que celles d'un produit de nécessité. C'est probablement la principale raison qui amène les consommateurs nord-américains à consacrer une portion relativement limitée de leur budget à l'alimentation. De plus, le marché du détail est un marché saturé notamment en raison de la faible croissance démographique.

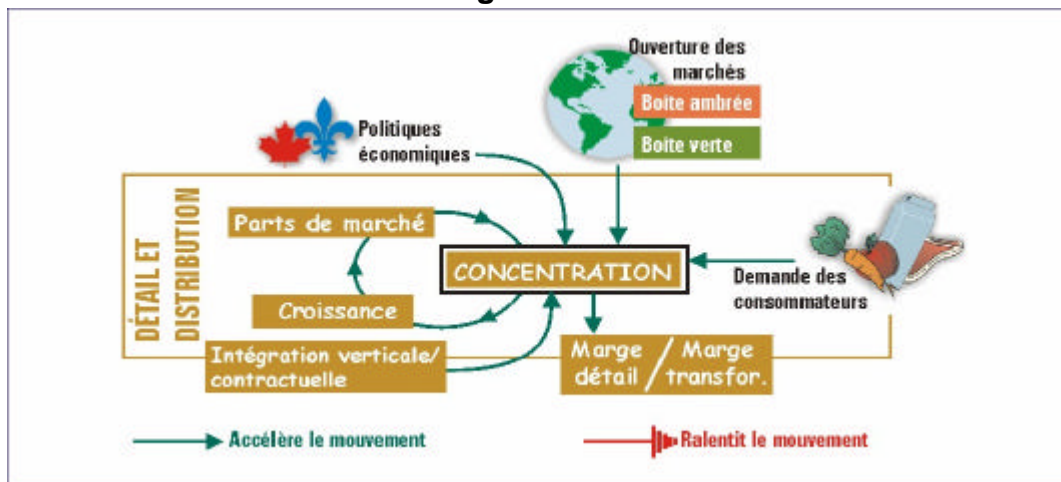
Finalement, les consommateurs désirent davantage acheter une gamme étendue de produits sous un même toit. Les principaux détaillants d'alimentation offrent maintenant plusieurs autres produits et services non alimentaires dans leurs magasins (ex. succursale bancaire, service de blanchisserie, etc.). Cette stratégie vise à fidéliser leur clientèle et à assurer la croissance de leur chiffre d'affaires dans un marché alimentaire saturé.

1.2 Les agents économiques et les principaux facteurs conditionnant leur comportement

1.2.1 Le secteur du détail et de la distribution

La figure 1 présente la dynamique que génèrent les facteurs exogènes à l'égard du secteur du détail et de la distribution alimentaire. Cette dynamique l'entraîne dans une boucle favorisant la concentration qui, au cours des vingt dernières années s'est faite rapidement et fortement.

Figure 1



Dans un marché saturé où les grandes surfaces se développaient afin de mieux répondre aux besoins des consommateurs, les distributeurs augmentaient leur part de marché pour assurer la croissance et la survie de leurs entreprises. Alors qu'en 1990, quatre grands distributeurs se partageaient environ 95 % du marché, (dont trois avaient leur siège social au Québec), aujourd'hui, il ne reste plus que trois joueurs et un seul d'entre eux a son point d'ancrage au Québec (voir Tableau 1).

Tableau 1

ÉVOLUTION DE LA PART DE MARCHÉ DES DÉTAILLANTS EN AGROALIMENTAIRE AU QUÉBEC		
Année	Entreprise	Part de marché (%)
1990	Provigo	38
	Métro	24
	Steinberg	20
	Hudon & Deaudelin	14
	Total	96
2002	Loblaw	39
	Métro	32
	Sobey's	23
	Total	94

Sources : *L'industrie bioalimentaire au Québec, Bilan 1990 et perspectives*; Conseil canadien de la distribution alimentaire, *Compilation Direction de la commercialisation, UPA, 2002.*

1.2.2 Le secteur de la transformation

La figure 2 illustre la dynamique dans laquelle évolue le secteur de la transformation alimentaire. La concentration et les caractéristiques de la demande des consommateurs du secteur du détail et de la distribution génèrent une pression accrue sur les transformateurs, en imposant des conditions plus strictes (volume, régularité, qualité, valeur ajoutée, accès aux tablettes, référencement, etc.) réduisant ainsi la rentabilité des entreprises. Ainsi, la part du dollar du consommateur qui retourne au transformateur a diminué de moitié au cours des trente dernières années malgré le fait que les produits sont de plus en plus transformés. Une étude du USDA illustre que, dans le secteur porcin, la part des transformateurs a diminué de 30 à 15 % au cours des trente dernières années tandis que celle des détaillants a augmenté de 20 à 60 % (voir figure 3).

Figure 2

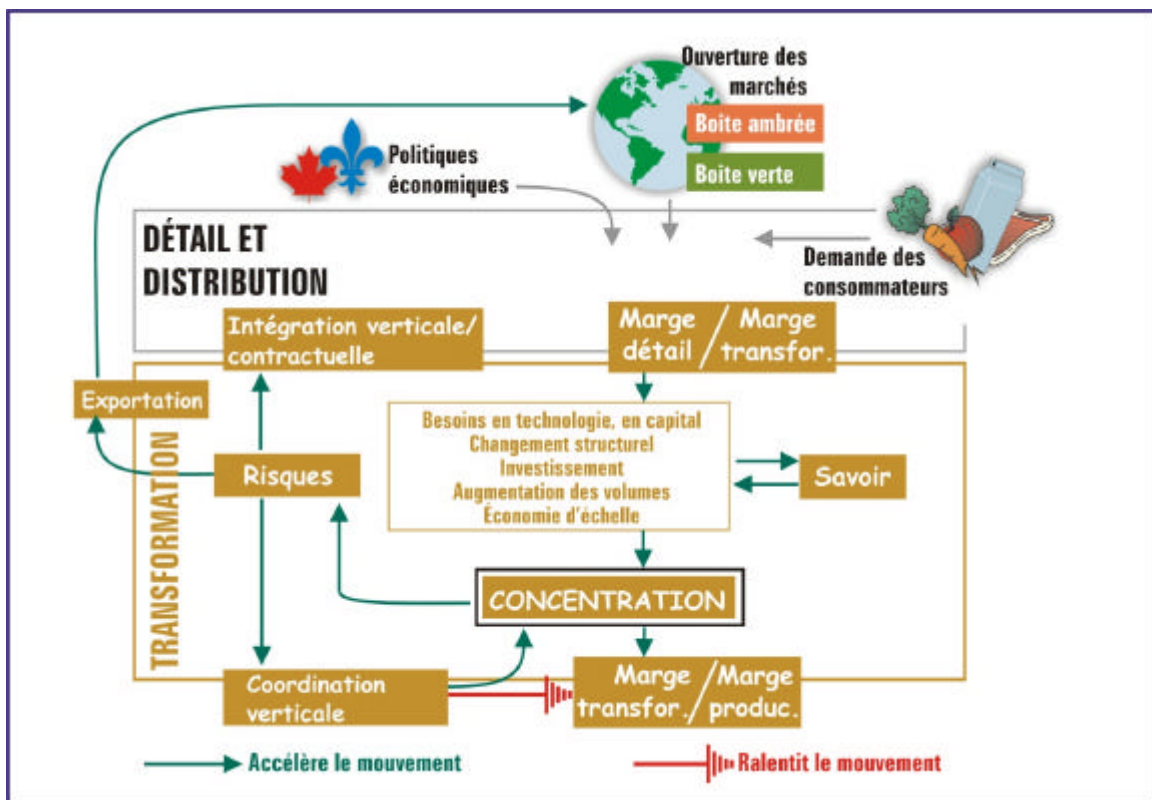
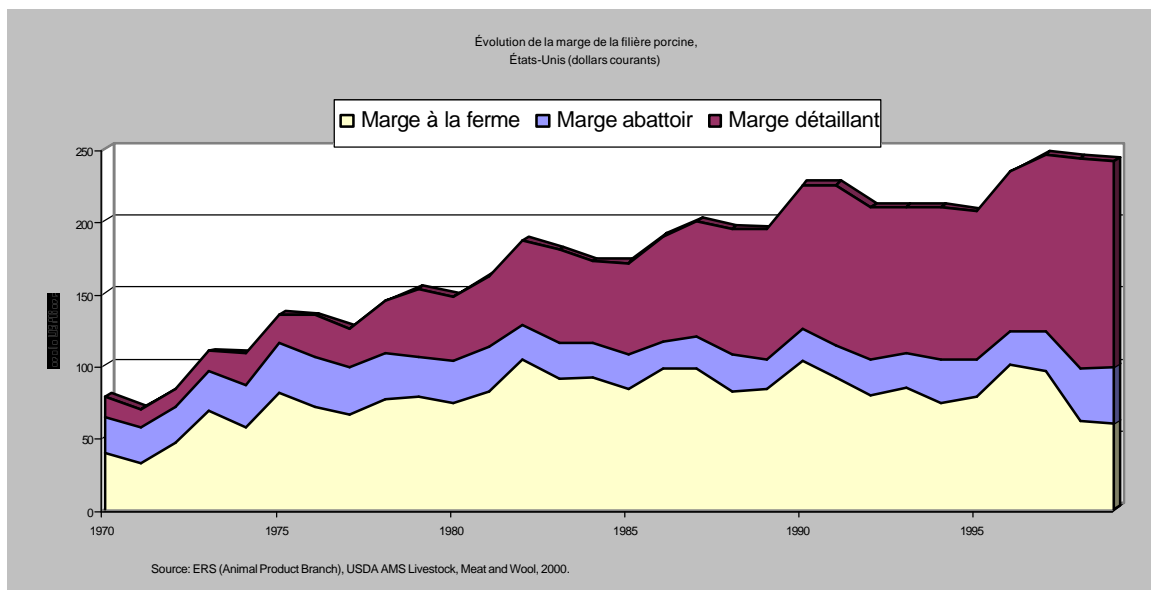


Figure 3



Dans un contexte de rétrécissement des marges, les entreprises de transformation ont dû acquérir de nouvelles technologies afin de maintenir leur rentabilité tout en répondant aux nouveaux besoins du marché. Cet accroissement des besoins en technologie se traduit par une demande accrue en capitaux et en investissements. Cette situation est bien expliquée par l'étude de Samson Bélair/Deloitte et Touche, (2002)³ :

«...les entreprises canadiennes de la transformation des produits alimentaires doivent composer avec des défis de taille, notamment le rythme de la mondialisation, et doivent gérer la hausse des coûts et les pressions à la baisse sur les prix qui grugent les marges. Des investissements dans l'équipement et, avant tout, dans l'innovation, permettront aux entreprises d'être bien positionnées pour faire face à ces enjeux. » p. 5

Comme plusieurs investissements d'envergure nécessiteraient l'accès au capital public, plusieurs entreprises et coopératives de transformation durent revoir leur structure juridique. Pour les coopératives (celles de l'ouest du pays par exemple), cette restructuration signifia l'affaiblissement de la mission collective de l'entreprise et son éloignement des membres. Au fur et à mesure que le capital public augmente dans une entreprise, le critère de rentabilité à court terme devient de plus en plus déterminant afin d'attirer et de conserver le capital des investisseurs (Street, 1990). D'autre part, les lourds investissements que nécessitent souvent de nouvelles technologies accroissent les frais fixes des entreprises qui doivent, pour survivre, réaliser des économies d'échelle par l'accroissement de la taille et de la capacité de production.

Une étude réalisée en 1995, dans le secteur du porc d'abattage, illustre bien l'importance de ce type d'économie. Dans ce contexte, le volume et la sécurité des approvisionnements en sont des éléments qu'ils rechercheront d'ailleurs dans leurs relations avec les producteurs agricoles.

³ Samson Bélair Deloitte & Touche, *Points de repère : la clé du succès 2002*, Deloitte Touche Tohmatsu, 2002, 35 p.

Tableau 2

IMPACTS DE DIVERS FACTEURS SUR LES COÛTS D'OPÉRATION D'UNE USINE D'ABATTAGE DANS UN CONTEXTE QUÉBÉCOIS		
Élément analysé	Scénario d'accroissement	Impact sur les coûts d'opération (\$CAN/porc)
Taux d'utilisation	De 70 % à 100 %	- 4,50
Capacité d'abattage	De 350 à 650 porcs/h	- 5,00
Quart de travail	De 1 à 2 quarts	- 4,50

Source : Groupe de recherche en économie et politique agricole, *les conditions d'efficacité du secteur de l'abattage québécois : un modèle d'abattoir performant*, Université Laval (1996), 80 p.

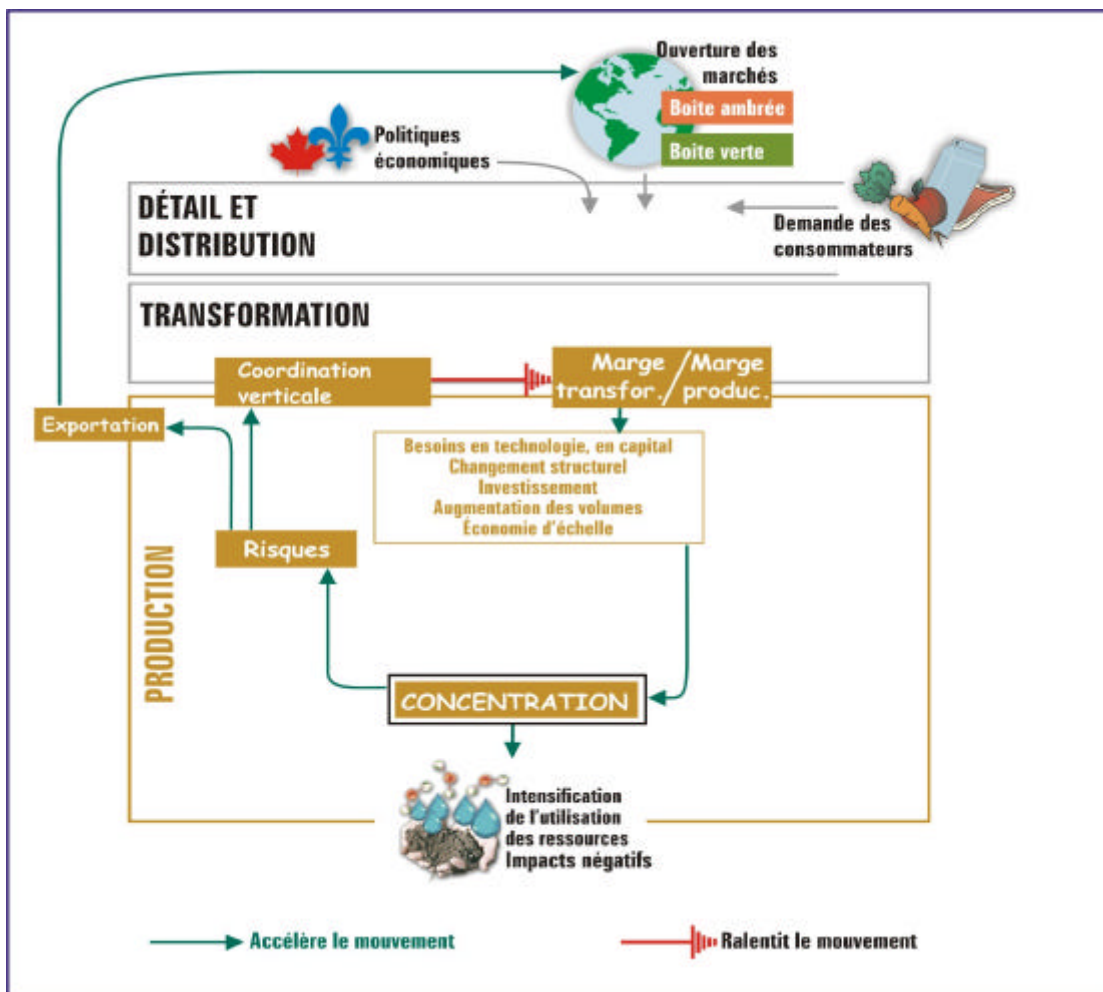
L'accroissement de la taille et de la capitalisation impliquent généralement un alourdissement de la dette à long terme et une augmentation des risques financiers de l'entreprise. Celle-ci devient d'autant plus vulnérable qu'elle voit son pouvoir de négociation diminué devant un secteur de distribution de plus en plus concentrée. Cette situation est particulièrement difficile pour la transformation agroalimentaire québécoise, caractérisée par des entreprises de taille généralement modeste, ne disposant pas ou peu de marques nationales fortes.

Les transformateurs désireux de réduire les risques financiers devront réaliser des ententes contractuelles avec les distributeurs, notamment en produisant des marques maison ou se tourner vers les marchés d'exportation, leur permettant ainsi de rétablir un rapport de négociation avec les détaillants locaux. Ce dernier point explique donc la propension qu'ont généralement les transformateurs à l'ouverture des marchés.

1.2.3 Le secteur de la production

La dynamique précédemment décrite se transmet également au secteur de la production (figure 4).

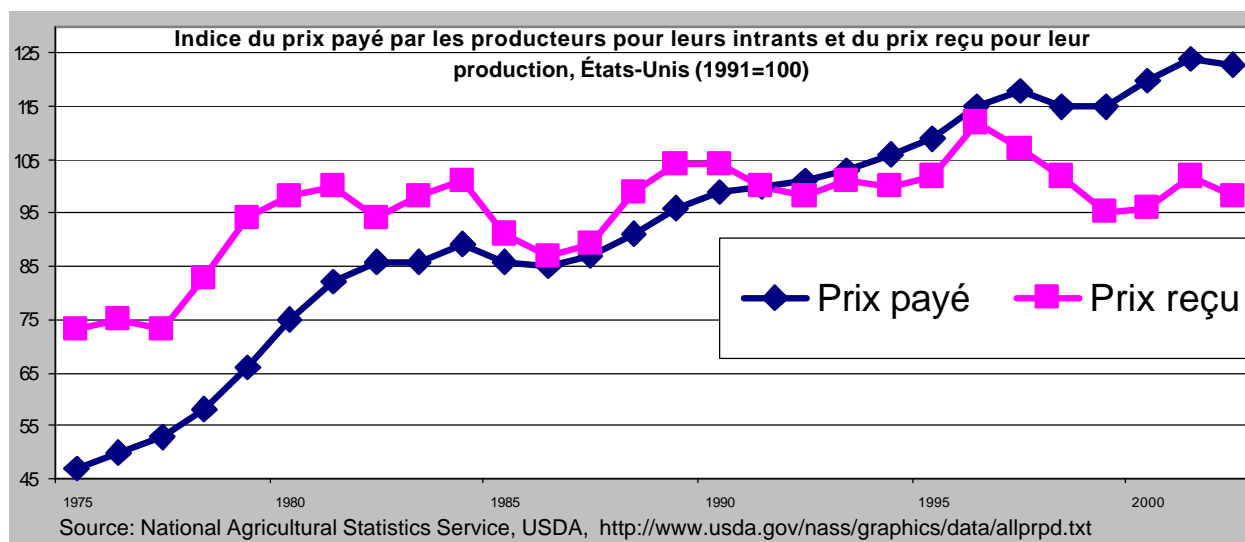
Figure 4



En effet, compte tenu des règles imposées par le secteur de la distribution et des marges de plus en plus minces qui en découlent, les transformateurs cherchent à négocier avec les agriculteurs des prix à la baisse assortis de conditions supplémentaires (volume, qualité, etc.).

Selon la même étude du USDA sur le secteur porcin américain, la portion du dollar payé par le consommateur qui retourne à l'agriculteur a diminuée de moitié au cours des trente dernières années, passant de 50 à 25 %. À cette détérioration des conditions de marché s'ajoute la hausse du coût des intrants, autre secteur de plus en plus concentré, où la réduction de la concurrence s'effectue au détriment des agriculteurs et agricultrices. La figure 5 illustre bien un scénario commun à plusieurs secteurs de production; des prix à la ferme relativement stables depuis 30 ans et une augmentation constante du coût des intrants.

Figure 5



Cette situation occasionne, comme pour le secteur de la transformation, un rétrécissement des marges qui incitent les producteurs agricoles à recourir à de nouvelles technologies pour assurer l'efficacité et la pérennité de leur entreprise. Ce recours accru à la technologie se traduit par un accroissement des investissements et des besoins en capitaux.

Encore ici, il faut produire plus d'unités pour amortir les investissements réalisés et éviter un effritement du revenu net. Cette spirale est bien documentée dans une étude portant sur l'action des mécanismes de concurrence et du développement technologique sur la concentration de l'agriculture (GREPA, 2001)⁴. Ce contexte pousse les fermes québécoises à se spécialiser, à se concentrer ou ... à disparaître. En conséquence, le nombre d'entreprises diminue chaque année et les volumes produits par entreprise augmentent.

1.3 Pour ralentir cette spirale : les éléments de la politique agricole que nous pouvons influencer

La figure 6 illustre globalement, pour l'ensemble de la filière agroalimentaire, la dynamique du système décrit précédemment. Depuis plusieurs années, les agriculteurs, leurs partenaires et l'État québécois ont convenu de moyens,

⁴ Groupe de recherche en économie et politique agricole, les conditions d'efficacité du secteur de l'abattage québécois : Étude sur les structures des exploitations agricoles et l'environnement économique et réglementaire québécois, Université Laval (2001), 94 p.

d'outils ayant notamment pour objectifs d'assurer une meilleure répartition de la richesse au sein de la filière, favorisant ainsi un ralentissement de la spirale de la concentration.

Nous y avons illustré quelques-uns de ces moyens :

- ❖ la coordination horizontale et verticale de l'offre ou, plus spécifiquement, la mise en marché collective et l'approche filière;
- ❖ le soutien financier de l'État, notamment pour la sécurité du revenu et l'accès au financement;
- ❖ la réglementation balisant nos objectifs sociétaux :
 - protection de l'environnement
 - qualité, salubrité
 - protection du territoire et des activités agricoles
 - Actions collectives, etc.;
- ❖ les plans d'accompagnement et l'accès au savoir permettant l'adaptation des entreprises aux nouvelles attentes de la société et du marché;
- ❖ la diversification, la création de nouveaux produits (comme les aliments biologiques) permettant à certains agriculteurs d'obtenir une meilleure part des revenus générés par une demande accrue pour des produits à valeur ajoutée.

Plusieurs de ces moyens seront plus amplement décrits à la section III, présentés alors comme des outils susceptibles d'appuyer un modèle d'agriculture à dimension humaine.

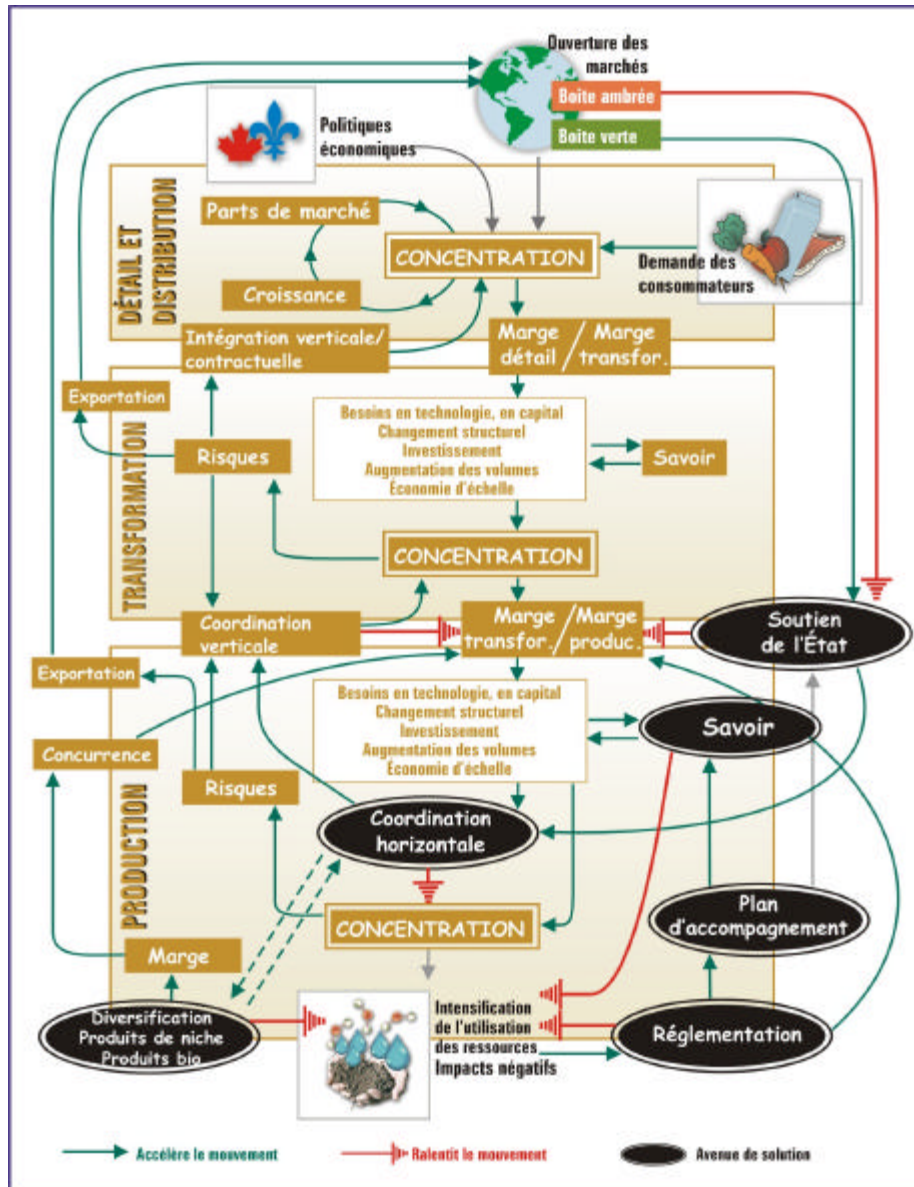
Notons toutefois, à la lumière du diagramme de la mouvance de notre filière (figure 6), que ces facteurs sur lesquels nous avons une influence sont étroitement liés à d'autres pour lesquels nous n'en avons peu ou pas.

Dans ce contexte, tout changement, toute nouvelle contrainte doit prendre en compte cette perspective globale. Les citoyens du Québec peuvent souhaiter l'agriculture la plus verte et la plus humaine qui soit, réclamer réglementations et contraintes, il faut cependant bien comprendre que chaque mesure, dont l'impact aurait pour effet de réduire les marges à la ferme, affecte la capacité concurrentielle de notre agriculture sur nos propres marchés. D'ailleurs au fur à mesure que la problématique environnementale et sociale autour du développement de la production s'est accentuée, le gouvernement a eu comme réflexe, au cours de 20 dernières années, d'accroître la réglementation (voir annexe 1). Cette intensification de la réglementation a eu pour conséquence d'impacter négativement les marges et conséquemment, si aucun plan d'accompagnement efficace n'est mis de l'avant, aura pour effet d'accroître la concentration de la production. D'autre part, puisque le consommateur québécois ne semble généralement pas disposé à payer davantage pour se nourrir, il devra,

à la limite, substituer les aliments produits ici, par d'autres provenant de provinces et de pays dont les exigences sont moindres.

Figure 6

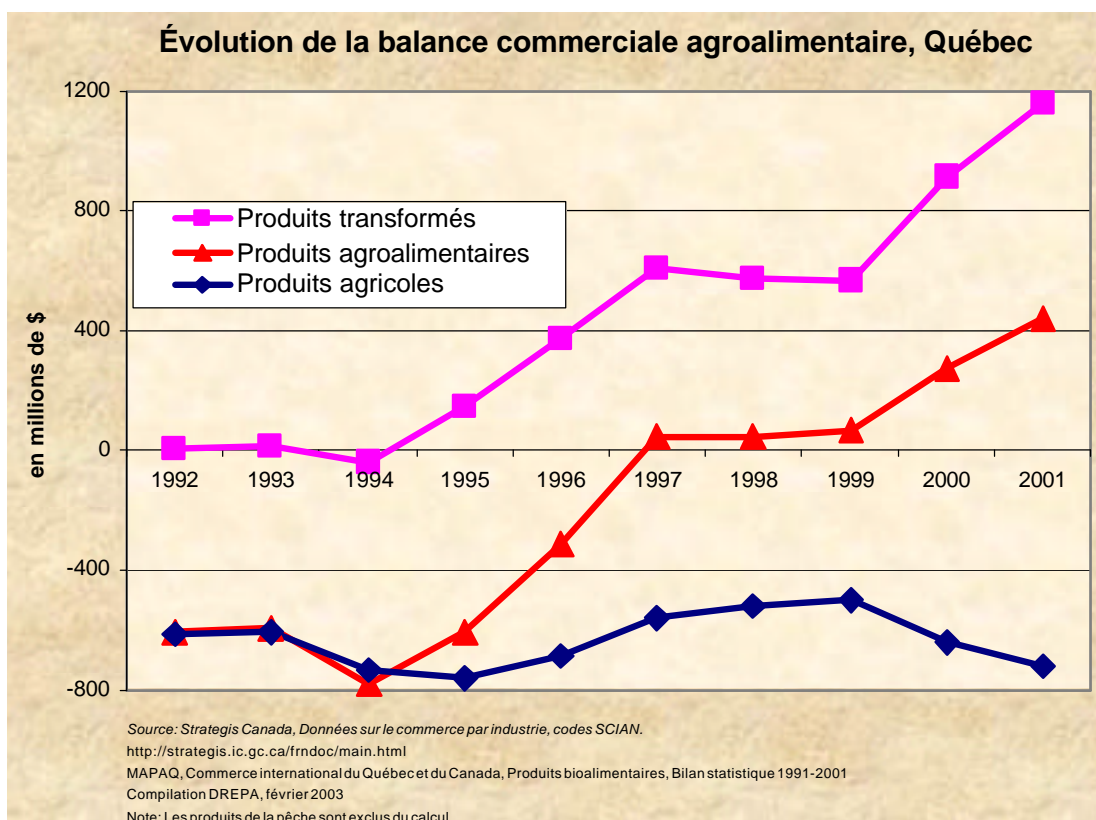
LA MOUVANCE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE Une spirale qui entraîne la filière agroalimentaire



1.4 L'agroalimentaire québécois contribue à l'enrichissement collectif

En plus d'offrir à ses citoyens l'un des paniers d'épicerie les moins coûteux du monde, l'agroalimentaire québécois contribue à son enrichissement collectif. Le secteur a réussi le tour de force de redresser une balance commerciale historiquement négative, passant de - 600 M \$ en 1995 à + 400 M\$ en 2001, un revirement d'un milliard en 6 ans (Figure 7).

Figure 7



Notons que ce revirement s'explique avant tout par l'accroissement des exportations de produits transformés générant de la valeur ajoutée et de la création d'emplois.

Sur ce dernier aspect, les données sont particulièrement significatives. Pendant que l'emploi progressait de 7,3 % de 1995 à 2001 pour l'ensemble du Québec, il augmentait de 14,7 % dans l'agroalimentaire et diminuait de 8,7 % dans le secteur agricole (tableau 3).

Tableau 3

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES SECTEURS AGROALIMENTAIRE ET AGRICOLE AU QUÉBEC			
	Ensemble du Québec	Secteur agroalimentaire	Agriculture
1995	3204,0	368,5	67,6
1996	3146,0	374,4	66,5
1997	3195,1	394,9	62,8
1998	3281,6	405,0	68,5
1999	3357,4	392,1	62,6
2000	3437,7	410,0	61,7
Variation 1995 – 2000	7,3 %	11,3 %	-8,7 %

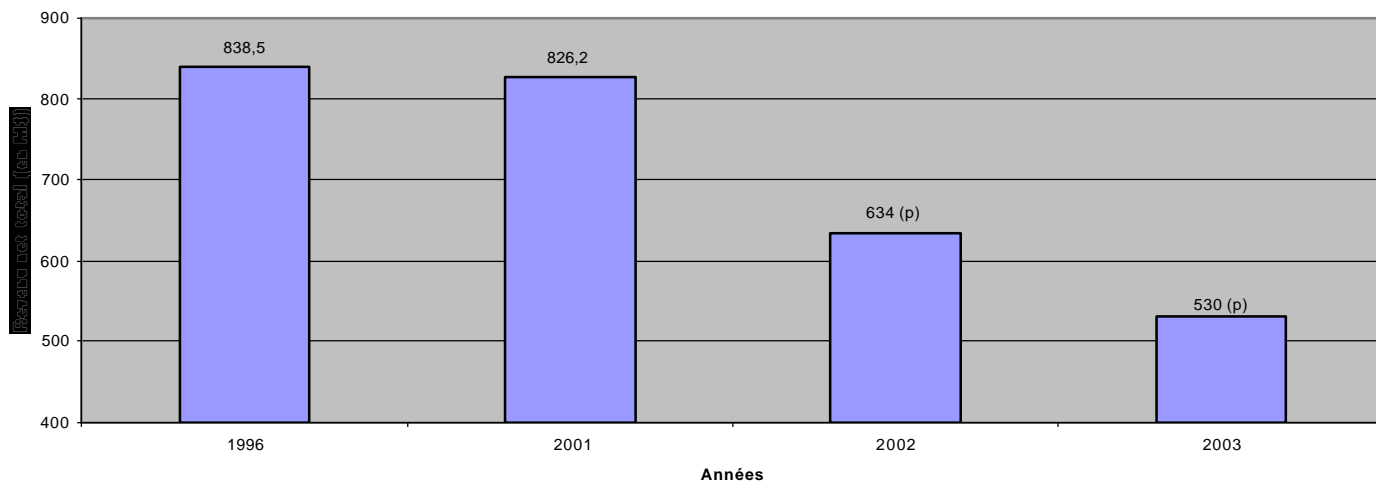
Sources : Gouvernement du Québec, BSQ et MAPAQ, *Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire au Québec, 2002*.

Note : L'emploi dans le secteur agroalimentaire exclut les pêches

D'autres statistiques indiquent que cet enrichissement profite très peu aux agriculteurs et agricultrices dont les revenus nets, stagnants depuis plusieurs années, ont connu pour l'année 2002 - 2003 une baisse de 25 % (figure 8). On prévoit même que cette diminution s'accroîtra pour 2003 - 2004.

Figure 8

Évolution du revenu net total du secteur agricole au Québec, de 1996 à 2003



Source: Données historiques (1996 et 2001), Statistiques Canada
Données prévisionnelles de 2002 et 2003, Agriculture et Agroalimentaire Canada

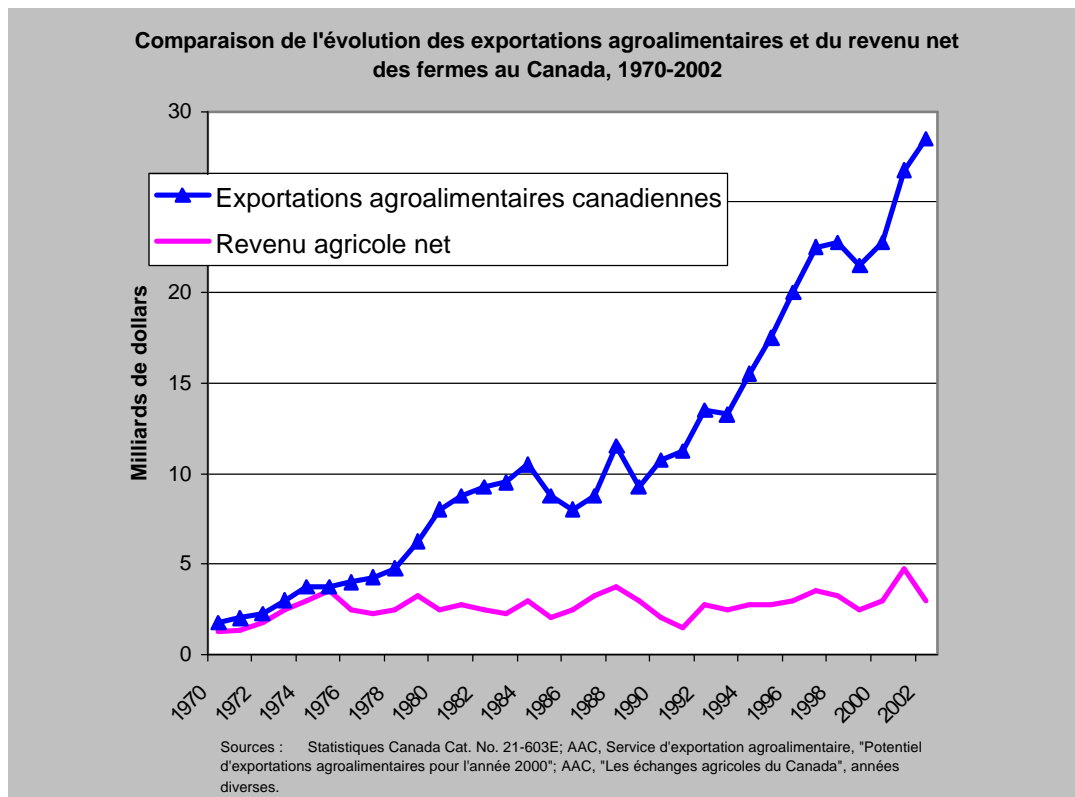
(p): prévision d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

Au moment où les rapports entre les agriculteurs et le gouvernement canadien sont à leur plus bas niveau, une nouvelle étude vient porter un jugement cinglant sur la politique agricole canadienne. Le *Canadian Center for Policy Alternatives* estime en effet que, dans le secteur agricole, « le gouvernement canadien applique, depuis près de 20 ans, un effort similaire à celui imposé par le Fonds monétaire international (FMI) aux pays en développement lourdement endettés... ».

Rappelons que le soutien à l'agriculture au Canada est passé de 5,1 à 2,6 milliards de dollars depuis 1991. L'étude présente plusieurs faits qui viennent corroborer les effets dévastateurs de la politique agricole canadienne, particulièrement là où il y a peu ou pas d'outils collectifs.

La figure 9 ci-dessous en est un bon exemple. Elle démontre que l'accroissement des exportations agroalimentaires canadiennes, résultat des accords sur la libéralisation du commerce, ne s'est pas traduit par une augmentation similaire des revenus nets à la ferme.

Figure 9



Il apparaît pour le moins paradoxal et parfois même frustrant de constater que ceux et celles qui retirent probablement le moins de cette croissance de l'agroalimentaire sont les premiers pointés du doigt quant aux effets négatifs qui en découlent pour l'environnement.

Tout au long de son histoire, l'Union des producteurs agricoles a questionné un modèle économique trop souvent désavantageux pour les fermes familiales et a revendiqué les outils collectifs permettant de rétablir un certain équilibre des forces du marché.

Cette même préoccupation a incité, il y a maintenant deux ans, l'ensemble de l'organisation à effectuer une réflexion sur les phénomènes de la concentration et du développement des productions animales afin de mettre à jour différents moyens et d'identifier de nouvelles stratégies permettant la croissance d'une agriculture à dimension humaine. Nous vous présentons dans les sections suivantes, l'état de cette réflexion.

PARTIE II - UNE VISION DE NOTRE AVENIR : LE MODÈLE D'AGRICULTURE À PRIVILÉGIER

Au fil des ans, les agricultrices et agriculteurs ont toujours su répondre aux objectifs formulés pour la société. Il fallait produire plus à moindre coût et ainsi participer à la croissance économique. Nous tenons cependant à rappeler que, lors du Sommet de l'agriculture en 1992, les agriculteurs s'étaient dit prêts à relever le défi de la conquête des marchés, mais à condition qu'elle se fasse dans le respect du patrimoine terrien légué par les générations, qu'elle assure la durabilité des ressources et de l'environnement et qu'elle respecte les valeurs des producteurs agricoles.

Ces valeurs des gens de la terre sont d'ailleurs toujours bien présentes. Elles ont été confirmées lors d'un sondage réalisé par l'UPA et la firme AGEKO en 2000. Elles se traduisent par des mots simples et universels : famille, liberté, travail, revenu, nature et entraide. Conscients qu'ils ne peuvent à eux seuls décider du modèle d'agriculture québécois, les agricultrices et agriculteurs veulent, cependant par les choix qu'ils font quotidiennement sur leur entreprise et par l'influence qu'ils ont collectivement sur le développement de politiques agricoles, continuer à favoriser une agriculture à l'image des valeurs qu'ils défendent.

De la création de l'UCC à l'UPA d'aujourd'hui, plusieurs forums (colloques, congrès, journées d'étude) ont permis aux agricultrices et agriculteurs de réfléchir sur l'évolution des structures de ferme et sur le modèle d'agriculture à privilégier. Plus particulièrement, depuis 2001, alors que de nombreux ateliers de réflexion et démarches de consultation ont eu cours à travers toutes les composantes de l'Union. La réflexion s'est articulée autour de deux thèmes majeurs : maintenir des fermes à dimension humaine et développer une agriculture visant un équilibre entre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux.

Les travaux de l'Union réalisés depuis au-delà de deux ans sur le sujet

- **Février 2001 : Colloque annuel de l'UPA**
« *Les structures de ferme au Québec, aujourd'hui et demain* »
 - Étude du GREPA et de la DREPA sur les phénomènes de la concentration et de l'intégration.
 - Travaux de M^{me} Diane Parent, (professeure-chercheure, Université Laval) sur l'établissement et le transfert.
 - Sondage auprès des productrices et des producteurs sur cette question.
- **Automne 2001 : Consultation des producteurs sur l'évolution des structures de ferme.**
- **Congrès 2001 : Déclaration de principe sur le maintien et le développement des fermes à dimension humaine.**
- **Automne 2002 : Consultations des producteurs sur l'évolution des productions animales**
 - Évolution du cheptel et des superficies en culture.
 - Capacité de support des sols.
 - Déboisement et reboisement.
 - Évolution de la valeur des terres.
 - Politiques agricoles.
 - Perception de la population.
- **Congrès 2002 : Atelier thématique à partir de la synthèse des consultations d'automne.**
- **Janvier 2003 : Journée de réflexion du conseil général sur un modèle d'agriculture à privilégier.**

2.1 Maintenir des fermes à dimension humaine

Déjà, en 1977, l'UPA s'était prononcée sur le modèle d'agriculture à privilégier. Cette position réitérait le choix des productrices et producteurs agricoles pour une agriculture de type familial. « *Le genre de ferme que privilégie l'UPA est la ferme familiale et multifamiliale et, du même souffle, elle refuse le modèle de la ferme capitaliste et de la grande ferme collective⁵* ».

L'UPA a toujours conservé cette orientation en faveur de la ferme familiale. Au fil des ans, sa définition a évolué et un nouveau vocable a émergé lors du congrès de l'Union en 1999 : la ferme à dimension humaine. Elle se définit comme : *une entreprise agricole dont l'exploitant et sa famille y vivent, prennent les décisions, contrôlent la gestion et fournissent l'essentiel du travail et du capital.*

⁵ Rapport du Comité d'orientation de l'UPA, 1977.

Ce type de ferme assure un développement agricole sur l'ensemble du territoire et des retombées économiques locales et régionales importantes. Les propriétaires de ces entreprises habitent sur place et sont responsables des décisions de gestion. De plus, un nombre important d'entre eux participent activement à la vie socio-politique de leur milieu (organismes communautaires, de développement régional, écoles, etc.), contribuant ainsi au dynamisme de leur communauté.

2.2 Un modèle d'agriculture visant un équilibre entre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux

Comme nous l'avons mentionné, à travers plusieurs générations, les agricultrices et agriculteurs ont su répondre aux objectifs de croissance fixés par la société québécoise. Les agriculteurs constatent cependant, tout comme le reste de la société, que cette croissance n'a pas eu que des côtés positifs. Aujourd'hui, l'agriculture doit relever des défis qui vont bien au-delà de l'autosuffisance alimentaire et de la croissance.

À cet égard, la situation au Québec n'est pas différente de celle d'autres pays occidentaux. Ken Ash, directeur à l'OCDE, la résume ainsi : *l'objectif principal en matière de politique agricole, il y a des décennies, était d'augmenter la production pour la consommation interne, ensuite pour les marchés d'exportation. Les intérêts déclarés d'aujourd'hui sont plus divers et regroupent le bien-être des communautés rurales, les équipements ruraux, la biodiversité, l'environnement, (...) et tout autre issue associée aux concepts de multifonctionnalité et aux inquiétudes commerciales.*⁶

Les agricultrices et agriculteurs partagent cette analyse. L'agriculture du Québec est à un tournant majeur de son développement; elle doit poursuivre le virage « vert » et « social » entrepris au début des années 1990, tout en demeurant viable et compétitive. C'est ainsi que le modèle agricole doit atteindre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux.

En s'appuyant sur l'ensemble des travaux de réflexion et de consultation entrepris, il y a deux ans, **un ensemble de caractéristiques ont été dégagées permettant de mieux définir le modèle que nous voulons privilégier. Elles sont appelées à devenir une référence :**

- **parce qu'elles font suffisamment consensus pour être rassembleuses;**
- **et sont suffisamment opérationnelles pour faciliter la mise en place de mesures plus spécifiques.**

⁶ Politiques agricoles européennes et américaines : plus de ressemblances que de divergences, 2002.

À partir de ce consensus, nous pourrions plus facilement **établir des critères (taille, volume, revenu, etc.) pour l'élaboration et l'application des différentes politiques ou programmes spécifiques.**

LES CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE D'AGRICULTURE À PRIVILÉGIER

- + Favoriser l'autonomie des productrices et producteurs agricoles**
 - Les propriétaires d'exploitations agricoles doivent y vivre, y prendre les décisions, contrôler la gestion et fournir l'essentiel du travail et du capital.
- + Utiliser de façon rationnelle les ressources naturelles**
 - Les modes de production agricole doivent assurer la conservation et la pérennité des ressources naturelles.
- + Permettre de maintenir le plus grand nombre possible de fermes**
 - Le modèle agricole doit permettre le maintien des 32 000 entreprises agricoles actuellement existantes.
- + Assurer aux agricultrices et agriculteurs un niveau de vie comparable à celui du reste de la société**
 - Il doit y avoir une équité entre les revenus des producteurs et productrices agricoles et les personnes oeuvrant dans des secteurs d'activité jugés équivalents.
- + Favoriser la diversification de l'agriculture sur l'ensemble du territoire**
 - Le développement de l'agriculture doit être axé sur les secteurs dits « traditionnels », déjà bien implantés au Québec et sur les autres secteurs dits « en développement » ou en « émergence ».
- + Assurer une cohabitation harmonieuse avec la population rurale et urbaine**
 - Le développement de l'agriculture doit être accompagné d'un constant dialogue avec le reste de la société.
- + Contribuer au dynamisme socio-économique des zones rurales ainsi que du reste du Québec**
 - Le développement de l'agriculture doit permettre la croissance de la richesse collective (emplois, investissements, exportations), mais également une distribution équitable de

cette richesse entre tous les acteurs de la filière et toutes les régions du Québec.

+ Suivre constamment l'évolution du marché.

- Le développement de l'agriculture doit constamment tenir compte de l'évolution de la demande des consommateurs.

+ Favoriser l'implication des agriculteurs et des agricultrices dans les réseaux de la commercialisation

- Cela par la mise en marché collective et le regroupement coopératif afin d'obtenir une plus juste part des revenus provenant du marché.

+ Fournir la population du Québec en produits diversifiés de qualité

- L'autosuffisance alimentaire du Québec reste un rôle de premier plan pour l'agriculture québécoise.

L'approche ainsi retenue permet de sortir des interminables débats relatifs à la taille, de la ferme à dimension humaine. Débat épuisant et souvent déchirant où la seule certitude réside dans le fait qu'aucun consensus ne pourra être établi. En faisant des caractéristiques décrites ci-dessus, la toile de fond de nos actions futures, nous pouvons travailler collectivement sur des moyens concrets plus spécifiques qui favoriseront le modèle d'agriculture que nous privilégions. À cet égard, les sections qui suivent décrivent les chantiers que nous souhaitons mettre en œuvre dans les mois et les années à venir.

PARTIE III - POUR SOUTENIR NOTRE VISION : DES OUTILS QUI ONT FAIT LEURS PREUVES ET DES MOYENS NOUVEAUX À EXPLORER

L'exercice auquel nous sommes conviés nous a permis de faire une réflexion en profondeur de nos politiques, nos programmes ainsi que de nos outils collectifs en rapport avec le modèle d'agriculture que nous souhaitons voir se développer dans le futur. La section suivante fait donc état des pistes de solution identifiées par le milieu agricole.

3.1 Des programmes de soutien

3.1.1 La sécurité du revenu

Les premiers régimes d'assurance-stabilisation des revenus (ASRA) ont été implantés au Québec dans les années 1970. Plusieurs secteurs de production, soit le porc, l'ovin, les principales céréales et les oléagineux, le bovin, la pomme et la pomme de terre, sont aujourd'hui couverts par ces programmes. L'ASRA assure aux entreprises agricoles un revenu minimal garanti lorsque les prix du marché sont bas, établi sur la base du coût de production d'un segment efficace du secteur visé. Elle intervient sur la base des unités assurées (ex. nombre de porcs mis en marché).

L'ASRA, pilier de la politique agricole québécoise, a permis d'instaurer un contexte de relative stabilité, donc d'offrir une assise solide favorisant le développement du secteur.

Ce programme a été décrié par plusieurs sous prétexte qu'il favorise l'augmentation de la taille de l'entreprise. À ce sujet, une mise au point nous apparaît nécessaire. Tout d'abord, précisons que certains des éléments du coût de production ne sont pas couverts par le programme. En effet, la rémunération du capital investi par le propriétaire sur sa ferme n'est aucune protégé et le coût de la vie de ce dernier ne l'est qu'en partie. De plus, le producteur assume le tiers du risque supporté par ce programme d'assurance par le biais d'une prime qu'il doit verser.

Tel que nous en avons fait état au chapitre I, le facteur déterminant qui entrîne le secteur à croître et à se concentrer est le rétrécissement de sa marge bénéficiaire. Ainsi, en protégeant cette marge, le programme a contribué à ralentir le phénomène de l'accroissement de la taille des entreprises, notamment en permettant aux plus petites d'entre elles de s'assurer d'un revenu net acceptable.

Cependant, compte tenu que les compensations de l'ASRA sont basées sur le nombre d'unités produites, on observe, en raison de la mouvance économique actuelle, une concentration de ces aides. Les producteurs et productrices agricoles, à l'instar d'autres citoyens, sont préoccupés par cette situation et se sont questionnés sur les moyens à privilégier pour qu'elles soient davantage alignées sur le modèle d'agriculture souhaité. Devant ce constat, le milieu agricole a demandé d'évaluer la faisabilité de limiter les aides versées par l'État sur les entreprises de plus grande taille.

D'autre part, étant donné que l'ASRA n'est pas un programme universellement disponible, il en résultait une certaine iniquité quant aux possibilités de croissance des secteurs non admissibles. Plusieurs producteurs désiraient en effet avoir accès à un programme de sécurité du revenu afin de consolider leur développement.

Lors de la modernisation des outils financiers, au début des années 2000, ces deux préoccupations ont été prises en compte, notamment avec l'introduction du compte de stabilisation du revenu agricole (CSRA). En effet, le CSRA est un programme fédéral accessible à tous les producteurs et à toutes les productions, et comportant des mesures de plafonnement de l'aide de l'État en fonction de la taille des entreprises.

À la suite de son introduction, l'ASRA a quand même été maintenue dans les secteurs déjà couverts, mais à titre de programme complémentaire (ASRAC pour ASRA complémentaire). En outre, de nouveaux programmes complémentaires sont également devenus aux autres secteurs, moyennant certaines conditions liées à l'organisation de la mise en marché de leurs produits.

C'est ainsi que, pour maintenir l'accès à l'ASRAC, un lien formel a été établi avec la mise en marché collective des produits, laquelle permet de ralentir la concentration des entreprises. En ce sens, il nous apparaît primordial que les modifications apportées aux outils de sécurité du revenu maintiennent une approche collective au développement de notre agriculture. Cet élément sera abordé plus en détail dans la prochaine section.

Une décision récente du gouvernement provincial fait en sorte de suspendre, pour les deux prochaines années, l'introduction du CSRA pour les secteurs déjà couverts par l'ASRA. Cette décision s'imposait compte tenu des difficultés financières des entreprises et de la réforme que le gouvernement fédéral veut réaliser à l'égard des programmes de gestion des risques. Les modifications envisagées par ce dossier fédéral ne

permettaient plus, en effet, d'assurer une transition harmonieuse entre le CSRA et l'ASRA.

3.1.2 Le financement agricole

L'UPA a été, de tout temps, d'offrir à l'ensemble des productrices et producteurs un accès au financement à des coûts permettant aux entreprises de se développer. Jusqu'à tout récemment, ce rôle était joué notamment par la Société de financement agricole, laquelle offrait un service spécialisé répondant aux besoins exprimés par la clientèle agricole.

Avec la création de la Financière agricole du Québec, c'est maintenant à elle de jouer ce rôle. Qui plus est, sa mise en place a créé l'occasion de revoir et de bonifier les services et programmes offerts en fonction du modèle d'agriculture à privilégier, et ce, en favorisant toujours l'autonomie des producteurs.

Les programmes de sécurité du revenu et de financement sont essentiels au maintien et au développement des fermes à dimension humaine. L'UPA désire donc s'assurer que ces programmes continueront d'appuyer les caractéristiques du modèle d'agriculture souhaité. Pour ce faire, les pistes d'action suivantes sont retenues :

Pistes d'action

- Revoir les principes méthodologiques de l'ASRA de telle sorte que le modèle élaboré soit en lien avec une structure d'entreprise à dimension humaine.
- Assurer un suivi sur l'efficacité des mesures de plafonnement introduites au CSRA, tant à l'égard de la limitation de l'aide de l'État en fonction de la taille de l'entreprise qu'en ce qui a trait au maintien d'une approche collective du développement de l'agriculture au Québec.
- Élaborer des programmes offrant une réelle alternative au financement proposé par les contrats d'intégration.
- Adapter les programmes agricoles afin qu'ils soutiennent adéquatement l'établissement de la relève et l'accroissement des entreprises dans les secteurs en émergence, notamment par le financement de services-conseils adaptés aux besoins de ces secteurs et l'élaboration de nouvelles façons de financer les entreprises en processus de transfert (fondations familiales, fonds de retraite, etc.).

3.2 Nos outils d'intervention

3.2.1 La mise en marché collective

La mise en marché collective est directement liée aux valeurs d'équité que défendent les agriculteurs et agricultrices. Elle est soutenue par la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* et encadrée par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec.

De 1995 à 2001, la part des produits agricoles mis en marché collectivement est passée de 3,1 à 4,5 milliards par année (en dollars canadiens), pour occuper ainsi 82 % du marché. Plus d'une vingtaine de secteurs de production agricole ont choisi d'utiliser les pouvoirs de la loi pour organiser la mise en marché de leurs produits.

L'objectif premier de la mise en marché collective des produits agricoles consiste à négocier les conditions de vente avec les acheteurs pour l'ensemble des agriculteurs d'un secteur de production, de telle sorte que chacun bénéficie des mêmes conditions d'accès au marché, et cela, peu importe la taille de l'entreprise ou sa localisation géographique.

En se regroupant suivant des critères reconnus par la loi, les agriculteurs se donnent ce qu'on appelle un plan conjoint, lequel permet d'établir les conditions de production et de mise en marché d'un produit agricole donné. Ils en assument eux-mêmes la gestion et prennent en charge le financement des opérations au moyen de contributions perçues lors de la vente. Selon la volonté des producteurs et productrices, cet outil permet de répondre aux différents besoins identifiés par le secteur, dont notamment la recherche, l'information sur les marchés, les normes de qualité et d'innocuité, les modes de production et la mise sur pied d'agences de vente.

Avec la mise en marché collective, les agriculteurs se sont dotés de moyens tels que les prix de « pool », la péréquation des coûts de transport, le système de classement, garantissant un revenu équitable pour l'ensemble des producteurs visés par un plan conjoint.

La mise en marché collective est un mécanisme permettant un meilleur partage de la richesse. Elle établit un rapport de négociation avec les acheteurs leur permettant d'obtenir une plus juste part du marché. De plus, elle offre les mêmes avantages d'accès au marché peu importe la taille de l'entreprise ou sa situation géographique. Donc, elle favorise le développement de l'agriculture de l'ensemble des régions.

Pistes à explorer

- Explorer les avenues permettant aux producteurs de s'engager plus activement au sein de la filière agroalimentaire par le biais de la mise en marché collective.
- Identifier, à l'intérieur des outils collectifs actuels, les actions à entreprendre afin de favoriser davantage le modèle d'agriculture à privilégier.
- Concourir à l'implantation d'entreprises de deuxième et de troisième transformation sur l'ensemble du territoire et encourager l'achat de produits locaux et québécois.
- Adapter la mise en marché collective afin de répondre davantage aux besoins des productions en émergence, des produits de niche et biologiques.
- Regarder la possibilité de concevoir des contrats types d'intégration pour outiller les agriculteurs, et ce, en s'appuyant sur la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* et sur les plans

3.2.2 Un réseau de services-conseils, de centres d'expertise et de recherche

Nous avons vu précédemment que la croissance de l'agriculture est conditionnée par le développement technologique. De plus, nous savons que l'accès aux connaissances influence la capacité des entreprises à s'adapter aux nouvelles contraintes environnementales et économiques.

Dans ce contexte, il ne fait aucun doute que l'accès au savoir est un élément stratégique dans l'élaboration d'un modèle agricole et le maintien de fermes à dimension humaine. Il importe donc que les services-conseils, alimentés des connaissances des divers centres d'expertise et de recherche, demeurent ouverts et accessibles à toutes les entreprises, peu importe leur taille, leur situation géographique et leur secteur de production. De plus, afin de garantir l'autonomie des productrices et

producteurs, il s'avère donc d'offrir des services-conseils non liés de première qualité.

Il faut mettre en relief ici l'importance de la propriété intellectuelle des résultats de la recherche. Quand elle est financée par l'État à des fins publiques ou encore par des groupes de producteurs agricoles, elle devient plus facilement accessible à toutes les entreprises que celle soutenue par des firmes privées qui peuvent alors en contrôler la diffusion. Elle est donc plus favorable pour garantir l'autonomie des producteurs.

Par ailleurs, les institutions d'enseignement doivent demeurer au diapason du savoir de telle sorte que les connaissances transmises soient le plus à jour possible.

L'accès au savoir passe par la mise en place d'un réseau de services-conseils, de centres d'expertise et de recherche capables de livrer des connaissances reliées aux secteurs stratégiques, tels l'agroenvironnement, la gestion agricole et l'encadrement technique. La formation des producteurs et des productrices agricoles de même que celle des personnes qu'ils embauchent sur leur entreprise est également un outil essentiel au transfert de ces connaissances.

Pistes d'action

- Conditionner le maintien et le développement de services-conseils non liés à la vente de produits et accessibles à l'ensemble des productrices et des producteurs de toutes les régions et de tous les secteurs de production.
- Assurer le maintien et le développement des centres d'expertise et de recherche.
- Garantir aux agricultrices et aux agriculteurs l'accès à des activités de formation qui répondent adéquatement à leurs besoins de mise à jour et de perfectionnement.
- Confirmer l'accès à une main-d'œuvre qualifiée dans toutes les régions du Québec pour répondre aux nouveaux besoins des entreprises agricoles.

PARTIE IV - LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE : CONTRÔLER LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Comme chacun le sait, les activités humaines engendrent des pressions sur l'environnement qui peuvent notamment se traduire par une détérioration de la qualité des eaux. L'agriculture n'échappe malheureusement pas à cette règle et contribue, elle aussi, à ce phénomène.

L'intensification des activités agricoles au cours des dernières décennies s'est aussi accompagnée d'un accroissement des pressions sur l'eau. Ici, comme dans l'ensemble des pays industrialisés, l'agriculture s'est mécanisée et spécialisée, tout en se concentrant dans les régions les plus propices à son développement. Cette évolution allait permettre de répondre aux attentes de la société en permettant de produire des denrées alimentaires en quantité, en qualité et à un prix avantageux. Par contre, du point de vue environnemental, davantage de pressions se sont exercées sur les ressources des milieux ruraux. Conscient de l'importance des enjeux du développement durable de l'agriculture, le milieu agricole s'est doté, dès le début des années 1990, d'une stratégie agroenvironnementale destinée à soutenir et à encourager les productrices et les producteurs dans leurs démarches visant l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement. Les éléments les plus importants de cette stratégie ainsi que les principales réalisations sont présentées à l'annexe 2.

Les efforts réalisés jusqu'à maintenant démontrent bien l'engagement du milieu agricole à relever le défi. Nous devons néanmoins collectivement poursuivre nos efforts pour trouver les façons de concilier l'agriculture moderne avec une meilleure protection de l'environnement en général, et de l'eau, en particulier. Cela pose un défi majeur, non pas en raison d'une incompatibilité *a priori* de ces deux considérations, mais plutôt parce que les pressions économiques auxquelles se heurtent les agricultrices et agriculteurs ralentissent et restreignent parfois leur capacité d'adaptation. Cette contrainte ayant été discutée précédemment, nous nous intéresserons donc dans ce chapitre aux pratiques agronomiques permettant de réconcilier la production animale et l'environnement.

4.1 L'agriculture et la qualité des eaux : quelques mises au point s'imposent

Tout au long de ces audiences, il s'est dit bien des choses au sujet des risques environnementaux associés à l'agriculture et, plus particulièrement, aux productions animales. Sans vouloir nier les risques d'impact de la pratique de l'agriculture sur l'environnement, nous estimons cependant que certains faits méritent d'être rétablis.

4.1.1 Une responsabilité difficile à mesurer

En ce qui concerne l'impact de l'agriculture sur la qualité des eaux, il est important de rappeler, comme l'ont fait certains spécialistes durant les audiences, qu'il est difficile d'établir avec précision sa part de responsabilité à la détérioration des cours d'eau au Québec. Cette situation s'explique en raison, d'une part, de la nature essentiellement diffuse de la pollution agricole et, d'autre part, du fait que les principaux contaminants en cause, tels l'azote et le phosphore, sont communs à d'autres sources d'émission, dont notamment le secteur municipal.

Pour en faire l'estimation, on procède généralement en soustrayant la contribution des sources industrielles et municipales de la charge polluante mesurée dans le cours d'eau. La différence est alors associée, pour une large part, aux activités agricoles. Une certaine prudence est donc nécessaire dans l'interprétation de ces résultats qui peuvent, dans certains cas, surestimer la contribution de l'agriculture. En effet, l'examen détaillé de bassins versants d'ici⁷ et ailleurs dans le monde, a fréquemment conduit au recensement de sources de pollution dont on ignorait *a priori* l'existence et qui n'étaient donc pas initialement comptabilisées.

Cela dit, on ne peut nier que le secteur agricole contribue à la charge polluante de certains cours d'eau sillonnant le milieu rural. Il s'agit pour l'essentiel de pollution diffuse dont tous reconnaissent la complexité du phénomène, ce dernier étant conditionné par de multiples facteurs en constante interaction. En effet, l'importance de la pollution dépendra des conditions climatiques, de la topographie, de la nature et de l'intensité des activités agricoles ainsi que des pratiques de gestion.

4.1.2 Les risques associés à l'utilisation des lisiers

À entendre certaines personnes, on pourrait croire que le lisier est un matériel hautement toxique, dommageable pour les sols, la nappe phréatique, les cours d'eau et même pour la santé humaine. Qu'en est-il en réalité ?

Le lisier se compose d'environ 95 % d'eau dans lequel se retrouvent divers éléments minéraux essentiels à la vie des animaux et des plantes, comme l'azote, le phosphore, le potassium et, en plus faible

⁷ L'exemple du bassin de la rivière Boyer est intéressant à ce chapitre. Un diagnostic approfondi de l'état du bassin a révélé que de multiples causes autres qu'agricoles ont contribué à la disparition de la frayère à éperlans.

concentration, des oligo-éléments dont le calcium, le magnésium, le soufre, le cuivre, le zinc, le manganèse et le bore. On y trouve également des matières organiques ainsi que des micro-organismes. Ceux-ci sont en bonne partie responsables du dégagement des odeurs qui surviennent à la suite de la décomposition des matières organiques.

Le niveau de risque pour la qualité de l'eau associé à l'utilisation du lisier dépend principalement de la qualité de la gestion de ce dernier. Lorsqu'il est bien géré, c'est-à-dire adéquatement entreposé et épandu en respectant les prescriptions d'un plan de fertilisation, le risque n'est pas plus élevé que pour l'épandage des autres types de fertilisants. Cependant, lorsque mal régies, les composantes du lisier, comme celles des autres genres d'engrais d'ailleurs, peuvent se perdre dans la nature.

Force est de constater que de telles situations ont pu se produire. Pour comprendre pourquoi, il faut faire un petit retour en arrière et regarder l'état des connaissances ainsi que les dispositions réglementaires associées alors à la gestion des effluents d'élevage.

4.2 Évolution des connaissances et de la réglementation environnementale

4.2.1 De la norme azote à la norme phosphore

Lors de l'adoption du premier règlement régissant le développement des exploitations d'élevage au Québec en 1981, la détermination de la superficie minimale requise pour l'épandage des fumiers reposait sur la capacité à gérer adéquatement l'azote des fumiers. D'une part, ce choix s'imposait à l'époque compte tenu qu'avec l'azote, il faut éviter tout apport excédentaire aux besoins des cultures. En effet, le sol fixe relativement peu cet élément et une proportion importante de l'excédant non assimilé par les cultures est perdu dans l'eau de drainage et dans l'eau souterraine. D'autre part, il n'y avait pas lieu de se préoccuper de l'enrichissement des sols en phosphore; au Québec, les sols étaient pour la plupart réputés pauvres en phosphore, un enrichissement était donc recherché.

C'est ainsi que, sur la base de l'azote, le ministère de l'Environnement autorisait jusqu'à 4,13 unités animales par hectare de terre cultivée en maïs (annexe F du Q-2, r.18). Ce ratio était de 2,75 u.a./ha pour les prairies et les pâturages et de 2 u.a./ha pour l'orge. À titre d'exemple, un producteur de porcs possédant 200 unités animales, soit l'équivalent de

1000 porcs⁸ à l'engraissement, devait disposer de 48,5 hectares dans le cas de la culture du maïs.

Dans ces conditions, la grande majorité des cultures recevait annuellement plus de phosphore que les prélèvements, d'où un enrichissement des sols. Cette situation a d'ailleurs souvent été accélérée par le fait que la contribution en phosphore des fumiers a longtemps été sous-estimée. Des engrais minéraux étaient donc, jusqu'à tout récemment encore, appliqués en quantités plus importantes que véritablement nécessaires. Le phosphore était en effet uniquement considéré comme un élément contribuant à accroître la fertilité des sols et le rendement des cultures.

Au cours des dernières années, l'état des connaissances agronomiques a grandement évolué, incluant celles relatives au comportement du phosphore dans le sol. Auparavant, nous savions que le phosphore est un élément assez peu mobile qui tend à se fixer fortement aux particules de sols (avec le fer et l'aluminium notamment). Le phosphore ainsi fixé n'est donc plus accessible pour les plantes. Pour qu'une quantité suffisante de phosphore soit disponible pour la croissance des cultures, il faut fertiliser annuellement le sol. Ce que nous savons de plus maintenant, c'est qu'un enrichissement excessif des sols présente un risque pour la qualité de l'eau. En effet, à mesure que le sol s'enrichit en phosphore, le niveau de saturation augmente. Une quantité croissante de phosphore se dissout alors dans l'eau présente dans le sol, et cela au bénéfice de la croissance des plantes. Toutefois, au-delà d'un certain niveau de saturation, le risque que le phosphore migre vers les cours d'eau, à la faveur du ruissellement de l'eau de surface, s'accroît de façon significative.

À la lumière de ces connaissances, la stratégie de fertilisation phosphatée a donc totalement été réévaluée. Le phosphore étant désormais considéré comme une source potentielle de dégradation de la qualité de l'eau. La stratégie vise maintenant à accroître la fertilité des sols pauvres, à maintenir celle des sols moyennement riches et à appauvrir graduellement les sols les plus riches. C'est dans cet esprit que la norme phosphore du REA a été définie.

Cependant, pour les entreprises agricoles, l'adoption de la norme phosphore change considérablement les règles pour l'épandage des fumiers. Notre producteur de 200 u.a. avec ses 48,5 ha de maïs devra

⁸ Une unité animale est équivalente à 5 porcs à l'engraissement d'un poids de 20 à 100 kg. Au cours des dernières années, une correction était apportée à ce ratio pour tenir compte du poids plus élevé à la fin de la période d'élevage des porcs d'aujourd'hui, le nouveau ratio étant de 4,7 porcs/u.a.

dorénavant disposer du double, voire même du triple de ces superficies en culture pour épandre la même quantité de lisier. Cette situation crée une pression énorme pour l'obtention de nouvelles superficies d'épandage et, à l'évidence, dans certaines régions, la demande dépasse l'offre. Le mode de gestion des fumiers par épandage ne suffit plus et il faut donc envisager des solutions de rechange, notamment en traitant le fumier pour en faciliter l'exportation vers des régions réceptrices ou même pour une valorisation autre qu'agricole.

D'autre part, l'impact financier pour les exploitations agricoles découlant d'une réglementation basée non plus sur la norme azote mais sur la norme phosphore a complètement été évacué. En effet, les évaluations réalisées par le ministère de l'Environnement et présentées lors des audiences ne considèrent que l'obligation faite aux producteurs porcins de se doter d'une rampe d'épandage d'ici 2005, le coût de cette exigence étant estimé à 11,8 millions de dollars pour les trois prochaines années.

Considérant les énormes lacunes de l'étude du MENV, nous avons en collaboration avec la FPPQ, mandaté la Groupe AGÉCO pour qu'il effectue une étude d'impact économique de l'application du RRPOA et du REA. Les résultats devraient être disponibles dans le courant du mois d'avril pour le secteur porcin et en juin pour les autres secteurs. Le mandat est joint à l'annexe 3.

4.2.2 Respect de la norme phosphore

La réglementation adoptée en juin 2002 accorde en principe jusqu'en 2010 pour se conformer à la norme phosphore, une étape intermédiaire étant prévue en 2008. Cependant, plusieurs entreprises ne pourront bénéficier de ce délai. En effet, le REA stipule qu'une entreprise est immédiatement soumise à la norme phosphore du moment qu'elle accroît le nombre d'unités animales par rapport à celui inscrit à son certificat d'autorisation (CA).

Or, dans les faits, il est connu qu'un certain nombre d'entreprises possède plus d'animaux que le nombre autorisé par leur certificat. Cette situation s'explique aisément lorsqu'on connaît le contexte. Les exploitations d'élevage sont des lieux dynamiques qui évoluent avec le temps. Au cours des années, les gains d'efficacité réalisés à la régie des élevages font en sorte qu'une exploitation pourra augmenter petit à petit son nombre d'animaux, sans que cela n'ait fait l'objet d'un agrandissement planifié. Prenons l'exemple d'un producteur de porcs naisseurs-finisseeurs dont le nombre de porcelets sevrés par truie s'accroît progressivement de 18 à 22. S'il possède 100 truies, il se retrouvera à engraisser 400 porcs

de plus par année, soit une augmentation d'une trentaine d'unités animales. Dans la majorité des cas, ce n'est donc pas par mauvaise foi que le cheptel autorisé est dépassé, mais simplement parce que les producteurs n'ont pas fait les démarches nécessaires pour la mise à jour de leur certificat d'autorisation. De plus, rappelons qu'avant l'adoption du RRPOA en 1997, il était possible de détenir jusqu'à 25 unités animales de plus que le nombre autorisé. Cette marge était prévue pour éviter de procéder à une nouvelle autorisation à la moindre variation d'inventaire.

Ainsi, certaines exploitations agricoles qui possèdent aujourd'hui plus d'unités animales que le nombre autorisé devraient donc se conformer sans délai à la norme phosphore, à moins qu'elles ne réduisent leur cheptel. Cela n'est pourtant pas aussi simple puisque la rentabilité des entreprises repose en bonne partie, comme nous l'avons déjà abordé précédemment, sur les investissements liés aux innovations technologiques réalisées au cours des années. Réduire le cheptel se traduirait par une baisse du revenu qui diminuerait d'autant la capacité de l'entreprise à investir dans sa mise en conformité. La réduction de cheptel n'est donc pas pour l'UPA une solution valable.

4.2.3 Délais et plan d'accompagnement

Il y a à peine plus de dix ans, les chercheurs débattaient encore entre eux du réel risque associé à l'enrichissement des sols. Ce n'est donc pas étonnant que de nombreux producteurs soient perplexes devant ce changement de discours, eux qui, au cours des dernières décennies, ont été encouragés à investir des sommes importantes pour enrichir leurs sols à l'aide d'engrais minéraux. Ces nouveaux principes agronomiques devront donc être vulgarisés et enseignés aux productrices et producteurs agricoles afin de s'assurer que les principaux intéressés soient en mesure de mieux gérer le phosphore.

D'autre part, il nous apparaît important de rappeler, à l'instar de plusieurs spécialistes, que l'enrichissement des sols en phosphore n'est qu'un des paramètres à surveiller pour prévenir le risque que cet élément se retrouve dans les cours d'eau. Trop de gens ne focalisent que sur ce facteur et croient à tort qu'un sol riche contribuera invariablement à la dégradation de la qualité de l'eau. En réalité, un sol riche peut présenter un risque inférieur à un sol pauvre, tout dépend des pratiques de gestion des fertilisants (dose et moment d'épandage), des pratiques culturales et de la maîtrise de l'érosion. La pente et le type de sol sont aussi des éléments à considérer.

C'est pourquoi les experts considèrent que la qualité de l'eau ne pourra s'améliorer que si l'on s'intéresse également aux autres facteurs qui expliquent la présence du phosphore dans les cours d'eau. À cette fin, il nous apparaît important qu'un meilleur soutien technique et financier soit accordé aux productrices et producteurs agricoles pour le contrôle de la pollution diffuse. C'est dans ce contexte que l'UPA a proposé, lors du Rendez-vous de mi-parcours d'octobre 2001 du Forum des décideurs, une démarche d'amélioration continue sur un horizon de dix ans couvrant l'ensemble des facettes de la problématique. Cette proposition de l'UPA se trouve à l'annexe 4.

De plus, nous estimons qu'un échéancier aussi court pour se conformer à la norme phosphore a des répercussions déstructurantes tant pour le secteur agricole lui-même que pour l'environnement. Outre les difficultés que peut présenter pour plusieurs des entreprises la mise en conformité à ces nouvelles règles, les délais très courts contribuent également à augmenter la pression sur les ressources naturelles. Lorsqu'on met en perspective l'ensemble des facteurs de risque, on se rend compte qu'un enrichissement au-delà de la norme pourrait probablement être toléré quelques années de plus sans que cela n'ait d'effets significatifs sur la qualité de l'eau.

Afin de permettre aux entreprises existantes de se conformer à la norme phosphore, certains principes devraient être respectés.

Pistes d'action

- que des délais réalistes de mise en conformité soient accordés aux exploitations agricoles;
- que des mesures d'accompagnement soient mises en place, sans quoi un grand nombre d'exploitations agricoles ne survivront pas à la nouvelle réglementation, en particulier celles de taille familiale.

4.3 Définir une vision pour la gestion des surplus

D'emblée, il importe de préciser que l'adoption de la norme phosphore, bien qu'elle ait eu un impact considérable sur l'importance du volume de fumier en surplus, n'est pas le seul facteur en cause. Le problème des surplus est apparu bien avant l'adoption de cette norme; le sujet étant déjà à l'ordre du jour dans les années quatre-vingts.

La principale explication concerne le manque de rigueur accordé au suivi des ententes d'épandage. Une entreprise était par exemple autorisée à s'établir en disposant de ses fumiers sur des superficies appartenant à des tiers et faisant l'objet d'ententes d'épandage. Quelques années plus tard, pour différentes raisons, on constate qu'elle n'a pas été en mesure de renouveler en totalité ses ententes, de sorte que les fumiers se trouvent être épandus sur une superficie inférieure à ce qui avait été initialement prévue.

C'est ainsi que la méfiance s'installa à propos des ententes d'épandage et que le ministère de l'Environnement adoptait, en 1996, une réglementation visant à restreindre leur utilisation dans les zones d'activités limitées (ZAL), c'est-à-dire les municipalités considérées en surplus de fumier. Le résultat de cette mesure ne fut cependant pas très concluant.

4.3.1 Les limites d'une approche basée sur la notion de municipalités en surplus

Dans les faits, la multiplication des contraintes liées au développement des élevages à l'intérieur des ZAL a eu pour effet d'accroître les difficultés de gestion des fumiers. Lorsqu'il n'est plus permis de conclure ou même de renouveler les ententes d'épandage avec ses voisins, cela amplifie les difficultés de gestion des fumiers et crée énormément d'insatisfaction chez les agricultrices et les agriculteurs qui s'expliquent mal la pertinence de cette mesure. Sans compter l'absurdité d'une telle contrainte pour les entreprises possédant des entités juridiques distinctes pour les bâtiments d'élevage et les superficies en culture, situation qui se présente notamment lors d'un transfert graduel des actifs de la ferme à la relève. Dans ces cas, l'épandage des fumiers doit obligatoirement faire l'objet d'une entente, ce qui n'est toutefois pas autorisé à l'intérieur des ZAL.

Par ailleurs, lorsqu'on y réfléchit bien, ce type d'approche n'est d'aucune utilité pour prévenir la création de nouvelles municipalités en surplus. On intervient, *a posteriori*, c'est-à-dire après que l'on ait établi, sur une base théorique, qu'une municipalité possède un surplus de fumier. Dans ces conditions, le nombre de municipalités en surplus ne peut qu'augmenter. Devant les restrictions imposées au développement des élevages à l'intérieur des ZAL, les producteurs n'ont d'autre choix que de se déplacer dans les municipalités voisines, et ce, jusqu'à ce que ces dernières deviennent elles-mêmes en surplus.

De plus, la méthodologie retenue pour identifier les municipalités en surplus est contestable et donne lieu à un certain nombre d'aberration.

D'une part, le bilan phosphore à l'échelle municipale auquel on réfère pour identifier la présence de surplus fait abstraction de la réelle capacité réceptrice des superficies cultivées puisque qu'il ne prend pas en considération l'état de richesse des sols. Or, au Québec, la plupart des sols ont encore besoin d'être enrichis. D'autre part, la production de phosphore par le cheptel recensé dans les municipalités s'appuie sur des données théoriques⁹ qui ont tendance à surestimer la quantité de phosphore produite. Cette situation a pour résultat de surestimer le nombre de municipalité en surplus. En effet, non seulement a-t-il été possible de démontrer que certaines municipalités désignées en surplus ne l'étaient pas en réalité, mais également dans certains cas, qu'aucune des exploitations présentes ne se trouvaient en surplus.

En outre, une telle approche crée une certaine forme d'injustice en soumettant l'ensemble des agriculteurs d'une municipalité à des restrictions quant aux choix du mode de gestion des fumiers, sous prétexte que certaines exploitations possèdent des surplus qui engendrent un bilan excédentaire à l'échelle de la municipalité. Pour toutes ces raisons, une révision de l'approche s'impose.

4.3.2 L'approche ferme par ferme

Considérant ce qui précède, l'UPA a réclamé l'abandon du concept de municipalités en surplus et son remplacement par une approche « ferme par ferme ». Nous entendons par là, une reconnaissance que toute exploitation, peu importe où elle se situe, doit avoir le choix des moyens de gestion pour la disposition de sa charge fertilisante réelle et non pas celle théoriquement estimée. Quant aux moyens de gestion, il peut s'agir d'épandage sur des terres possédées ou louées ou accessibles par ententes d'épandage ou encore en expédiant les fumiers vers un centre de traitement. En contrepartie, chaque exploitant est responsable de la gestion adéquate des effluents de son exploitation et devra assumer les risques inhérents à son choix de gestion.

Lorsqu'on considère la spécialisation des activités propres à l'agriculture moderne, les échanges entre les entreprises ayant des fumiers à offrir et celles qui possèdent des superficies cultivées doivent non seulement être permis, mais encouragés. De plus, certains propriétaires de terres sont

⁹ Le Comité de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ) a récemment publié de nouvelles références en matière de rejets des exploitations d'élevage. Dans la grande majorité des cas, on constate que les précédentes références surestimaient les rejets. Soulignons de plus que le CRAAQ prévoit réaliser au cours des deux prochaines années une étude de caractérisation des fumiers qui permettra d'établir avec encore plus de précision la quantité de rejets des principales productions animales au Québec.

disposés à les louer, mais pas à les vendre. Il faut donc permettre que ces terres bénéficient également d'apports de fumier. La liberté du choix du mode de gestion a donc du sens à maints égards.

Ainsi, nous croyons qu'une révision de l'approche est nécessaire si l'on veut agir efficacement à propos des surplus. L'existence de municipalités en surplus résulte de la présence de surplus chez certaines exploitations et c'est auprès de celles-ci que l'on doit intervenir, qu'elles soient situées ou non dans une ZAL. Il est aussi plus équitable de responsabiliser chaque entreprise face à la gestion de ses effluents d'élevage plutôt que de pénaliser l'ensemble des producteurs en raison des difficultés de gestion de certains. À terme, lorsque chaque entreprise aura été en mesure de démontrer sa capacité à bien gérer ses fumiers, nous pourrions affirmer que ce problème sera enfin une histoire du passé.

Qui plus est, le MENV dispose désormais de nouveaux outils qui lui permettront d'assurer un contrôle efficace de la capacité de gestion des entreprises. D'une part, les agriculteurs devront produire annuellement un bilan phosphore, le premier devant être transmis au ministère à compter de juin 2003. Ce bilan considère à la fois la production réelle de phosphore de l'exploitation ainsi que la capacité à gérer adéquatement les fumiers produits sur les superficies disponibles. D'autre part, l'ensemble de ces informations seront consignées dans une banque de données informatisée¹⁰, laquelle permettra notamment de s'assurer qu'une même superficie ne puisse faire l'objet de plus d'une entente d'épandage. Du reste, des ressources humaines supplémentaires seront allouées pour la visite des exploitations d'élevage. En plus d'offrir une occasion d'informer les agriculteurs des obligations en matière environnementale, ces visites permettront d'exercer un suivi du respect de la réglementation.

Considérant les nouveaux outils dont dispose désormais le ministère de l'Environnement pour assurer un contrôle adéquat de la capacité de gestion des entreprises, l'UPA estime :

¹⁰ Le ministère de l'Environnement dispose désormais du Système d'aide à la gestion des informations régionales (SAGIR) à cet effet.

Pistes d'action

- que le concept de municipalité en surplus devrait être abandonné au terme de la période transitoire prévue par le REA ;
- que le temps d'arrêt en production porcine n'est plus justifié et pourra donc être levé de façon sécuritaire selon l'échéancier prévu par le REA.

4.3.3 Des mesures d'accompagnement appropriées pour les exploitations en surplus

Compte tenu de la situation actuelle, où certaines exploitations sont aux prises avec des surplus, il nous apparaît donc important de se questionner sur la meilleure façon de gérer ces fumiers et lisiers. Des technologies sophistiquées et coûteuses seront sans doute proposées aux producteurs, mais s'agira-t-il là de solutions qui seront véritablement adaptées à leurs besoins?

Par rapport à ce qui précède, il nous apparaît essentiel qu'une stratégie permettant de relever le défi de la gestion des surplus à moindre coût soit élaborée. Pour ce faire, une analyse exhaustive du contexte régional par l'interprétation des données du bilan phosphore des entreprises devra être réalisée si l'on veut identifier les meilleures avenues de solution.

De plus, cette stratégie devrait contenir des mesures concrètes pour soutenir, techniquement et financièrement, les entreprises existantes dans leurs démarches de mise en conformité. Le plan d'accompagnement annoncé l'automne dernier par le MAPAQ, faisant présentement l'objet d'une validation au sein de trois bancs d'essai dans autant de municipalités, constitue à cet égard un pas dans la bonne direction. Toutefois, l'élargissement de ces mesures à l'ensemble du Québec ne sera efficace que si des ressources suffisantes y sont consacrées.

Le MAPAQ s'est engagé à soutenir financièrement la mise en place de solutions permettant aux exploitations existantes de disposer adéquatement de leurs surplus. Comme mentionné précédemment, l'épandage conventionnel sur les terres en culture dans le voisinage pourrait rapidement atteindre sa limite dans certaines régions. Or, jusqu'à présent, peu de solutions de rechange s'offrent aux producteurs et les stratégies de gestion appropriées restent encore à définir en ce domaine.

En effet, malgré le travail du Comité transfert technologique de la FPPQ¹¹ et la mise sur pied d'une dizaine de vitrines technologiques par le MAPAQ (vitrines destinées à mettre à l'essai, à l'échelle de la ferme, les technologies jugées les plus prometteuses), il n'a pas encore été possible d'identifier un système véritablement satisfaisant. Toutefois, le Programme de recherche et d'adaptation technologiques sur le traitement des fumiers récemment lancé par le MAPAQ pourrait contribuer à faire évoluer les choses.

De plus, la mise en place en 1998 de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) constitue un atout indéniable pour l'avancement des connaissances en matière de gestion des surplus. L'IRDA travaille activement à l'identification de modes de gestion alternatifs des fumiers. Cette perspective nous donne confiance que des solutions adaptées à la réalité des exploitations québécoises puissent être rendues disponibles dans un avenir rapproché.

Lorsque l'on pense au traitement des fumiers, on a souvent tendance à imaginer des systèmes plutôt complexes. Toutefois, plusieurs exploitations en surplus pourraient être ramenées à l'équilibre en extrayant simplement une partie du phosphore des fumiers pour l'exporter hors des zones en surplus. Or, le phosphore se concentre essentiellement dans la phase solide, laquelle se dépose au fond de l'ouvrage de stockage par décantation naturelle lors de la période d'entreposage. Ainsi, plutôt que de procéder à l'homogénéisation du lisier avant l'épandage, une solution simple consisterait à épandre la phase liquide sur des terres situées dans le voisinage et à exporter vers des zones réceptrices la phase solide contenant la majeure partie du phosphore. Il ne s'agit ici que d'un exemple permettant d'illustrer qu'il existe des solutions à notre portée. En fait, davantage que le développement d'une technologie de traitement, le principal défi consistera à développer des débouchés pour les produits du traitement des fumiers.

Dans ce contexte, nous croyons qu'il sera nécessaire d'envisager l'instauration de mesures incitatives pour favoriser la substitution des engrais minéraux par des engrais de ferme. En Montérégie, par exemple, à peine la moitié des superficies cultivées reçoivent des fumiers. Bon nombre de producteurs de grandes cultures s'abstiennent de les utiliser en raison notamment du coût supplémentaire que cela représente (coût de transport, temps d'épandage, etc.). Certains autres inconvénients

¹¹ Ce comité réunit des experts en matière de traitement des fumiers qui ont procédé à l'analyse de plusieurs dizaines de technologies de traitement en développement au Québec.

inhérents à l'utilisation des lisiers, tels leur faible concentration, le risque de compactage des sols et les odeurs, en limitent également un plus large usage.

Nous croyons que la disponibilité de produits résultant du traitement des lisiers répondant davantage aux besoins des utilisateurs potentiels pourrait permettre d'augmenter les superficies réceptrices de phosphore organique, dans la mesure où le coût net pour l'utilisateur serait comparable aux coûts d'utilisation des engrais minéraux.

Considérant l'urgente nécessité de rendre disponibles aux agriculteurs des solutions alternatives à la gestion conventionnelle des fumiers, l'UPA considère que l'on doit :

Piste d'action

- Inciter la concertation des principaux acteurs impliqués dans la gestion des surplus de fumier pour définir une stratégie de gestion optimale des surplus permettant d'éviter de coûteuses improvisations en cette matière.
- Intensifier les démarches destinées à identifier de nouveaux débouchés pour les produits du traitement du fumier et mettre en place des mesures favorisant l'utilisation du phosphore d'origine organique.
- Envisager l'opportunité de créer un incitatif économique à l'utilisation du phosphore d'origine organique, lequel favoriserait le recyclage d'une ressource québécoise plutôt que d'avoir à importer du phosphore.

4.3.4 Gestion collective des surplus : le rôle des organismes de gestion des fumiers

Lorsque l'on considère l'ensemble des contraintes associées au traitement des fumiers, notamment son coût élevé, la relative complexité des différents systèmes proposés ainsi que la nécessité d'ouvrir des marchés pour les produits en découlant, force est de constater que le traitement complet a peu de chance de s'implanter à l'échelle de la ferme.

Il nous semble, en effet, plus réaliste d'envisager un traitement partiel à la ferme, par exemple en effectuant la séparation des phases liquides et solides. Ainsi, la fraction solide, riche en phosphore, pourra alors être

expédiée vers un centre de traitement régional ou plus simplement épandue hors des zones en surplus.

Dans ce contexte, la gestion collective des surplus nous apparaît l'approche la plus prometteuse. Toutefois, cela ne pourra se concrétiser que si un organisme est mandaté pour le faire. Cette responsabilité devrait, selon nous, être confiée aux organismes de gestion des fumiers (OGF) présents sur le territoire des trois principales régions où il y a concentration d'élevages. Une redéfinition de leur mandat sera toutefois nécessaire pour qu'ils puissent agir plus efficacement. Il faudra également que l'État leur assure un financement plus adéquat.

Plusieurs raisons nous amènent à croire que les OGF sont les mieux disposés à jouer ce rôle. D'une part, il s'agit d'organisations administrées par des productrices et producteurs agricoles qui ont à cœur la mise en place de solutions concrètes à leurs problèmes. D'autre part, les OGF ont acquis, au cours des années, une expertise précieuse en matière de gestion des fumiers ainsi qu'une excellente connaissance de leur territoire respectif.

La gestion collective semble jusqu'à présent la voie la plus prometteuse pour assurer une gestion efficace des surplus à l'échelle régionale. Toutefois, cette approche n'a véritablement de chance de s'implanter que si l'on désigne un mandataire pour l'organiser. À cette fin, les pistes d'action suivantes sont proposées :

Pistes d'action

- Le mandat relatif à l'organisation de la gestion collective des surplus devrait être remis aux OGF;
- L'État devrait assurer le financement adéquat des OGF pour réaliser ce mandat.

4.4 Autres considérations soulevées lors des audiences

4.4.1 Lien entre le développement des productions animales et la ressource sol

D'un point de vue environnemental, l'approche « ferme par ferme » est adéquate pour assurer l'atteinte et le maintien d'un état d'équilibre entre les apports fertilisants et la capacité de support des sols. Toutefois,

d'autres considérations que celles liées à la protection de l'environnement pourraient nous amener à conclure que certaines règles relatives au mode de gestion des fumiers devraient être définies pour les nouvelles entreprises.

Nous sommes en effet préoccupés par le partage de la ressource sol dans un contexte de forte compétition pour l'obtention de superficies d'épandage. Ainsi, pour se prémunir d'une concurrence indue pour la signature d'ententes d'épandage et prévenir l'implantation de nouvelles exploitations dans des secteurs à forte concentration d'élevage, nous explorons actuellement différentes solutions, notamment à la lumière d'expériences vécues dans d'autres pays, tel le Danemark.

Parmi les hypothèses examinées, l'une d'elles exigerait que les nouvelles exploitations d'élevage soient propriétaires d'une partie des terres pour l'épandage de la charge phosphore produite ; l'autre partie pouvant être disposée selon l'un ou l'autre des autres modes de gestion existants (location de terres, entente d'épandage, traitement). Ce principe pourrait être applicable à l'ensemble du territoire québécois.

Une telle approche pourrait offrir l'avantage d'introduire graduellement l'obligation de posséder une partie des terres requises pour l'épandage en plus de réduire la pression liée au développement des productions animales dans les zones à forte concentration d'élevage puisque l'achat de terre y est plus difficile. Toutefois, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'ensemble des conséquences qui pourraient en découler. Certains inconvénients pourraient également y être associés. À titre d'exemple, cette approche accentuerait les difficultés d'établissement de la relève puisque cette exigence entraînerait une augmentation des coûts pour le démarrage d'une entreprise. De plus, cette obligation ferait fi, dans une certaine mesure, de la spécialisation des exploitations dans certains secteurs de production.

Compte tenu des nombreuses incertitudes à propos des conséquences pouvant être associées à l'obligation, pour les exploitants de nouvelles installations d'élevage, d'acquérir une partie des terres pour l'épandage, la piste suivante devrait être explorée :

Piste à explorer

Il y aurait lieu d'explorer, avec les productrices et producteurs agricoles, la pertinence d'exiger la possession d'une partie des terres requises pour l'épandage pour les nouvelles exploitations d'élevage. Il va de soit que la mise en oeuvre d'une telle mesure ne devrait pas être envisagée sans avoir consulté au préalable les productrices et les producteurs à ce sujet.

4.4.2 Mise en œuvre du principe d'écoconditionnalité

Reconnaissant la complexité et les particularités de la question agroenvironnementale, plusieurs sociétés occidentales ont rapidement constaté les limites d'une approche purement réglementaire. Elles mirent donc sur pied des mesures incitatives économiques favorisant les investissements en infrastructures et en équipements de protection de l'environnement, tout en créant d'autres programmes visant, ceux-là, l'adoption de nouvelles pratiques.

Parmi ces mesures, l'écoconditionnalité est un concept qui lie une partie des aides financières de l'État à la poursuite d'objectifs environnementaux. Au Québec, certaines de ces aides sont déjà de nature écoconditionnelle; c'est le cas évidemment de Prime-Vert, mais aussi de certains programmes de La Financière agricole qui exigent lorsque requis, la détention d'un certificat d'autorisation (CA) et d'un plan agroenvironnemental (PAEF) avant l'octroi du financement.

Dans un contexte où tous les partenaires concernés (État, groupes environnementaux et agriculteurs) ont convenu de poursuivre, voire d'intensifier l'application de mesures écoconditionnelles, il devenait sage et pertinent d'inspirer nos stratégies des expériences vécues dans d'autres pays. À cette fin, deux missions furent organisées, en Europe au printemps 2002 et aux États-Unis à l'automne 2002.

Des principes d'application communs

Tout en visant des objectifs fort différents, ces deux exemples présentent cependant plusieurs similitudes dans les principes guidant l'application des mesures écoconditionnelles.

- ✓ Les objectifs environnementaux sont clairs, bien définis et partagés par les différents partenaires (État, groupes environnementaux, agriculteurs) :

- pour les États-Unis : la protection des milieux fragiles;
 - pour la Suisse : la valorisation du caractère multifonctionnel de l'agriculture.
-
- ✓ Les premiers moyens sont d'abord incitatifs. Ils favorisent l'adoption de nouvelles pratiques en bonifiant les aides existantes.
 - ✓ La mise en œuvre de règles punitives est la dernière étape d'un processus essentiel au maintien de la vitalité des entreprises agricoles. Auparavant, on a prévu :
 - un délai d'application suffisant (autour de dix ans) et connu d'avance;
 - des mesures d'accompagnement appuyant la démarche des agriculteurs et agricultrices dans l'atteinte des objectifs convenus;
 - un soutien financier adéquat permettant leur application efficace.
 - ✓ Une démarche structurée qui intègre une base scientifique et des connaissances techniques solides reconnues par les agriculteurs et leurs conseillers.

RÈGLES DEVANT GUIDER LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOCONDITIONNALITÉ

À la lumière de ce que nous venons d'énoncer, c'est-à-dire :

- ✓ des principes ayant guidé d'autres pays dans la mise en œuvre de l'écoconditionnalité;
- ✓ des engagements formulés par les différents partenaires lors du Forum sur l'agriculture et des deux rendez-vous suivants;
- ✓ de la résolution adoptée en décembre 2001 par le congrès général de l'UPA balisant l'introduction du concept de l'écoconditionnalité;
- ✓ du fait qu'une réduction de la sécurité du revenu ou de l'accès aux programmes de financement agricole à des entreprises ayant de la difficulté à se conformer aux nouvelles règles environnementales risque :
 - ✓ de fragiliser leur situation financière;
 - ✓ de limiter leur marge de manœuvre et leur capacité d'emprunter les sommes nécessaires pour régulariser leur situation;
 - ✓ d'accroître les risques des créanciers et d'inciter ces derniers à rappeler leurs prêts;
 - ✓ de pousser des agriculteurs à vendre leur entreprise de type familial ou de recourir à des contrats d'intégration.

L'Union des producteurs agricoles formule les règles suivantes :

- ✓ L'écoconditionnalité doit, d'abord et avant tout, être une mesure incitative, mobilisatrice, permettant de bonifier les revenus des entreprises :
 - qui appliquent des méthodes nouvelles de protection de l'environnement. Les frais de ces nouvelles techniques n'étant pas encore pris en compte dans le calcul des coûts de production (parce que minoritaires), l'écoconditionnalité « incitative » pourrait accélérer l'émergence de ces innovations.
 - qui s'engagent dans une démarche d'amélioration continue, à l'intérieur d'un processus reconnu et validé.

- ✓ Toute autre mesure liant les programmes agricoles à la réglementation environnementale, particulièrement ceux rattachés à la sécurité du revenu, devrait être la dernière étape d'une démarche ayant permis :
 - d'établir des objectifs environnementaux clairs et mesurables, basés sur des connaissances scientifiques et des techniques solides;
 - d'obtenir des engagements financiers à long terme des gouvernements, lesquels permettront aux entreprises agricoles québécoises de maintenir leur spécificité et leur capacité concurrentielle, et ce, malgré la réglementation environnementale actuelle;
 - de définir et de mettre en œuvre un plan d'accompagnement permettant aux entreprises visées de se conformer à la nouvelle réglementation;
 - de convenir de délais de mise en œuvre suffisants, lesquels seront en fonction des budgets additionnels accordés au plan d'accompagnement ainsi que du moment de leur disponibilité;
 - de définir le rôle des différents intervenants concernés dans cette démarche. La Financière agricole et les conseillers agroenvironnementaux ne devraient pas se substituer au MENV dans l'application de la réglementation.
 - de prévoir un mécanisme d'examen des dossiers pour les entreprises n'ayant pas adhéré ou ne rencontrant pas les délais prévus dans le plan d'accompagnement.

4.4.3 L'approche de gestion de l'eau par bassin versant

Plusieurs expériences fort intéressantes de gestion de l'eau par bassin versant se déroulent actuellement au Québec. L'UPA s'est d'ailleurs impliquée dans la plupart d'entre elles. Les agriculteurs qui participent à ces projets unissent leurs efforts à ceux des autres intervenants dans le but de restaurer la qualité d'un cours d'eau de leur localité. Ce dernier devient, dans une certaine mesure, le témoin des améliorations qu'ils apportent à leurs pratiques.

Il s'agit pour la plupart de bassins de taille relativement modeste, un contexte qui semble propice à l'implantation généralisée et rapide de bonnes pratiques agricoles. La dimension humaine du projet et la

participation des agriculteurs aux décisions ne sont pas étrangères au succès observé.

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 l'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.

4.4.4 La question du déboisement

Certains voient dans le déboisement des terres en milieu rural une conséquence directe du développement des élevages. La réalité mériterait sans aucun doute d'être plus nuancée puisque d'autres facteurs, tels la pression de l'urbanisation, les dommages engendrés aux boisés par le verglas de 1998 ainsi que l'absence de mesures économiques pour la conservation des boisés privés, sont autant de causes pouvant contribuer au phénomène.

Quoiqu'il en soit, il est probable que certains producteurs en sont venus à considérer le déboisement comme un moyen d'obtenir de nouvelles superficies leur permettant de se conformer aux exigences réglementaires. Ce pourrait bien être une des conséquences d'une application trop rapide de la norme phosphore, laquelle vise pourtant à mieux protéger la qualité des cours d'eau. Paradoxalement, en exacerbant la rareté des terres disponibles pour l'épandage, cette norme

contribue possiblement au déboisement, lequel accroît à son tour la pression sur la qualité de l'eau.

En faisant le choix d'un échéancier très court pour l'application de la norme phosphore, l'État a maintenant la responsabilité de s'assurer que des solutions seront bientôt proposées aux exploitants et que les conditions seront réunies pour leurs mises en œuvre. Toutefois, on ne peut s'empêcher de penser qu'un échéancier plus réaliste aurait permis de réduire la pression sur le déboisement en accordant plus de temps à l'identification de solutions pour pallier au manque de terres.

4.4.5 Confidentialité des informations relatives au PAEF

Au cours des audiences, plusieurs personnes ont questionné la confidentialité du plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF). Certaines d'entre elles ont même demandé que ces documents soient rendus publics à la demande des citoyens. On peut *a priori* comprendre l'étonnement des citoyens de constater les réticences à dévoiler ce genre d'informations. Après tout, ne s'agit-il pas là de simples détails sur les doses de fumier à appliquer aux champs? Or, dans les faits, il s'agit de beaucoup plus.

Le PAEF est un document à caractère privé préparé par un professionnel à la demande d'un client, au même titre qu'un budget préparé par un comptable et n'a donc pas à être rendu public. D'autre part, l'information colligée dans un PAEF permet de déduire certaines informations propres à l'entreprise, dont notamment le revenu de cette dernière. On y trouve en effet des informations concernant le cheptel, la production annuelle, les performances, les superficies en culture et les rendements. À partir de cela, une personne connaissant le moindrement le domaine pourra présumer du revenu de l'exploitant. Ne serait-ce que pour cette raison, le PAEF doit demeurer confidentiel.

Par ailleurs, on peut se questionner de l'intérêt de la publication des PAEF. À permettre aux citoyens de vérifier si les agriculteurs respectent rigoureusement les prescriptions qui s'y trouvent? On pourrait croire que c'est là le principal intérêt de la chose. Or, il faut savoir que le PAEF est un outil de planification qui doit être adapté en cours de saison, et ce, en fonction des aléas climatiques ainsi que des changements de dernière minute pouvant survenir concernant le choix du type de culture à implanter. C'est pourquoi la réglementation prévoit que le PAEF doit être mis à jour à la fin de chaque saison pour tenir compte de la réalité des pratiques réalisées.

L'UPA considère que le PAEF est un outil de gestion interne à l'entreprise et, qu'à ce titre, il doit demeurer confidentiel. Cependant, comme mentionné dans le cadre des audiences, certains producteurs et productrices sont disposés à le rendre accessible pour consultation. Les pistes d'actions suivantes sont donc proposées à ce sujet :

Pistes d'action

- Le caractère confidentiel du Plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF) devrait être maintenu;
- Dans l'éventualité où certains producteurs étaient disposés à le rendre disponible pour fin de consultation, il faudrait s'assurer qu'une personne qualifiée puisse en expliquer le contenu.

PARTIE V - LA DIMENSION SOCIALE : LA COHABITATION ET CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS

Les préoccupations relatives à la cohabitation entre les différents usages en zone agricole ne sont pas nouvelles. Au cours des dernières années, les modifications apportées aux différentes lois régissant la protection et le développement des activités agricoles, notamment celles apportées par la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (loi 23) en 1997, ainsi que par la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives* (loi 184), en juin 2001, découlent principalement de la nécessité de concilier les objectifs de développement de l'agriculture avec ceux d'une cohabitation harmonieuse des différents usages en zone agricole.

Toutefois, avant même d'analyser les principaux outils législatifs mis en place, il importe d'avoir à l'esprit certaines caractéristiques importantes du développement de l'agriculture sur le territoire du Québec pour bien comprendre les défis à relever afin d'assurer cette cohabitation.

D'abord, rappelons que notre agriculture est fortement axée sur la production animale en raison du potentiel fourrager et des conditions climatiques. Au Québec, le sol arable ne constitue que 2 % de l'ensemble du territoire. Cette agriculture pratiquée principalement dans la vallée du Saint-Laurent, doit partager cet infime espace avec une population de près de 7,5 millions d'habitants, précisément localisée sur cette bande de terre le long du fleuve. Ainsi, une très grande partie de l'agriculture est pratiquée dans des milieux périurbains ou à proximité des villes¹².

Sur le plan spatial, le système de rangs a fortement modelé le développement du territoire québécois, l'étroitesse des terres et la proximité des bâtiments le long des rangs structurant son paysage rural. Au cours des dernières années, cette proximité, qui était autrefois source d'entraide et de solidarité, est finalement devenue génératrice de conflits de voisinage.

C'est surtout à partir des années 1980 qu'on en a constaté l'émergence. Cette situation découlant principalement de deux phénomènes distincts où se combinent des modifications importantes dans les pratiques agricoles et des changements dans les modes de vie. D'une part, et comme nous l'avons déjà mentionné, la modernisation de l'agriculture a entraîné une consolidation des fermes et une diminution du nombre de personnes vivant directement de cette

¹² Plus de 70 % de la valeur totale de la production agricole provient de fermes situées dans un rayon de 60 à 75 km du centre des six plus grandes agglomérations québécoises.

activité, mais sur des fermes de plus en plus performantes et qui occupent une portion croissante de la zone agricole.

D'autre part, l'envahissement progressif et soutenu des fonctions urbaines en milieu rural causant un déplacement de population vers les périphéries, a favorisé l'apparition de conflits de cohabitation qui, dans bon nombre de cas, se sont traduits par l'adoption de règlements municipaux limitant ou encadrant le développement des activités agricoles.

Dans un tel contexte, on comprendra facilement que les agricultrices et les agriculteurs se sont sentis marginalisés et à l'étroit dans un espace qu'ils considéraient et considèrent toujours voué prioritairement à l'agriculture.

5.1 Des règles de cohabitation devenues nécessaires

Malgré l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole* en 1978, qui assurait principalement la protection des superficies cultivables, il était alors devenu primordial, pour le monde agricole, de faire reconnaître la priorité aux activités agricoles en zone verte et d'y établir des règles de cohabitation claires.

Après plusieurs années de discussions entre les intervenants des milieux agricole, municipal et environnemental, certains consensus ont été établis, à savoir :

- la reconnaissance du caractère permanent de la zone agricole;
- la priorité à l'agriculture en zone agricole;
- la nécessité de concilier les objectifs de protection du territoire et le développement des activités agricoles avec ceux de la coexistence harmonieuse des usages agricoles et non agricoles.

En 1997, avec l'entrée en vigueur de la loi 23, le gouvernement a proposé une approche axée davantage sur la concertation entre le monde agricole et le milieu municipal. Dans cet esprit, une distinction importante a été établie entre, d'une part, la pollution d'origine agricole – qui est sous la compétence du ministère de l'Environnement et qui concerne la pollution de l'eau et du sol - et, d'autre part, les inconvénients reliés à la pratique des activités agricoles, essentiellement les odeurs – reconnues comme des inconvénients de voisinage devant être du ressort du milieu municipal.

Les intervenants municipaux se sont ainsi vu confier un rôle plus important dans la planification de l'aménagement du territoire agricole afin que des solutions adaptées aux particularités de leur région soient mises en place en collaboration avec le monde agricole. Cette harmonisation des usages dans un contexte de « priorisation » des activités agricoles devait se

traduire, entre autres choses, par un meilleur encadrement de la réglementation municipale et la mise en place d'un cadre viable pour les entreprises agricoles. En contrepartie, ces dernières se voyaient imposer des règles plus strictes afin d'assurer un développement durable de l'agriculture.

Rapidement après son entrée en vigueur, plusieurs difficultés d'application ont fait surface. Après de nombreux engagements politiques et d'aussi nombreuses démarches de concertation infructueuses, de nouvelles discussions ont donc été amorcées avec les intervenants du milieu municipal, dont notamment les représentants de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), afin d'identifier des solutions permettant d'atteindre pleinement les objectifs du régime de protection des activités agricoles découlant de la loi 23. À la suite de ces discussions, les recommandations transmises au gouvernement ont été pour l'essentiel endossé par les trois ministères concernés à savoir les ministères des Affaires municipales, de l'Agriculture et de l'Environnement, et ont donné lieu à l'adoption de la loi 184,

Un des éléments majeurs des demandes du monde agricole est de permettre aux petites et moyennes entreprises agricoles, existantes au moment de l'entrée en vigueur du nouveau régime, de pouvoir poursuivre leurs activités en leur garantissant une possibilité de développement. Pour sa part, le milieu municipal dénonçait la rigidité du régime, notamment en ce qui a trait à l'établissement de normes de distances et revendiquait plus de souplesse pour permettre aux MRC et municipalités de tenir compte des particularités de leur territoire.

Dans le cadre de ces discussions, un compromis fondamental a été convenu entre l'UPA et la FQM qui reconnaissait la nécessité d'un assouplissement des règles actuelles applicables aux entreprises existantes. En contrepartie, l'UPA concédait plus de latitude au milieu municipal pour régir l'emplacement des nouveaux établissements de production animale à proximité des périmètres d'urbanisation et ainsi répondre aux préoccupations exprimées par la population de plusieurs communautés locales.

Les représentants de l'UPA et de la FQM ont fait preuve d'une grande ouverture pour en arriver à des solutions acceptables de part et d'autre que l'on peut qualifier d'entente historique puisque, en effet, les deux organisations l'ont avalisée par des résolutions unanimes de leur conseil d'administration respectif.

Encore aujourd'hui, nous persistons à croire qu'un travail énorme a été réalisé et qu'il constitue la base d'une cohabitation harmonieuse en milieu rural, susceptible de déboucher sur un véritable pacte social renouvelé et durable entre le monde agricole et le milieu municipal.

5.1.1 Des outils disponibles à mettre en œuvre

Des moyens concrets ont donc été identifiés pour favoriser un développement harmonieux de la zone agricole permettant, d'une part, aux agricultrices et aux agriculteurs d'exercer leur profession et, d'autre part, d'assurer un milieu de vie agréable à l'ensemble de la population. Un des principes de base importants de ce régime est l'établissement d'une approche distincte entre les entreprises existantes et les nouveaux établissements. Il est plus facile économiquement et techniquement pour un nouvel établissement d'intégrer des normes particulières au moment de son implantation que pour une entreprise existante.

Ainsi, en contrepartie de certains assouplissements pour permettre aux entreprises existantes, présentes sur le territoire depuis des générations, de poursuivre leurs activités, le milieu agricole acceptait des distances séparatrices plus draconiennes, voire même un zonage de production pour les nouveaux établissements d'élevage, cela en fonction de certains critères. Ainsi, certaines normes plus rigoureuses peuvent dorénavant être exigées pour tenir compte de la présence d'un corridor de vent dominant ou de la proximité d'un site récréotouristique de même que des restrictions peuvent être fixées pour l'implantation d'exploitations d'élevage à proximité d'un village.

Ces nouvelles règles, qui doivent faire l'objet d'un consensus à l'échelle locale et recevoir l'approbation gouvernementale, s'appliquent aux nouveaux établissements d'élevage et permettent d'assurer des règles de cohabitation claires tant pour les producteurs agricoles que pour tout autre citoyen s'établissant en zone agricole.

De plus, une telle approche incite le milieu municipal à procéder à une réflexion globale en matière de gestion de la zone agricole, et ce, en dehors d'une situation de crise liée à l'implantation d'un nouveau projet d'élevage. À cette fin, le milieu municipal s'est vu reconnaître le pouvoir de décréter un gel temporaire de quatre mois afin de lui permettre de faire sa réflexion durant lequel aucun nouveau projet ne peut être implanté. Ce délai peut être prolongé sur avis du ministre des Affaires municipales.

Mentionnons également que cette réflexion, traduite dans un schéma d'aménagement ou un règlement de contrôle intérimaire (RCI) et, par la

suite, dans la réglementation municipale, est généralement accompagnée de séances de consultation publiques. Ce processus permet aux citoyens, tant productrices et producteurs agricoles qu'à l'ensemble de la population, de faire valoir leurs attentes et leurs préoccupations.

Actuellement, peu de MRC au Québec ont procédé à cette réflexion, avec comme conséquences que plusieurs de ces dispositions n'ont pas encore trouvé d'application. À peine 27 des 102 MRC (incluant les villes-MRC et communautés urbaines) au Québec ont complété la révision de leur schéma d'aménagement, dont 17 d'entre elles avaient déjà finalisé cet exercice avant la mise en place de la loi 184. Qui plus est, plusieurs n'ont même pas encore traduit le contenu de leur schéma révisé dans leur réglementation municipale. Certaines autres MRC ont procédé à l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire tel que le permet la loi. À la lumière de notre analyse, plusieurs de ces RCI reflètent davantage un objectif d'interdire l'implantation de nouveaux projets d'élevage plutôt que celui de mettre en place un cadre d'aménagement favorisant une cohabitation harmonieuse. D'ailleurs, mentionnons qu'à la suite du temps d'arrêt annoncé au printemps dernier, nous pouvons constater un ralentissement dans l'adoption de nouveaux RCI; en effet, la majorité d'entre eux l'ayant été avant le mois de juin 2002.

D'autre part, de nouveaux pouvoirs ont récemment été accordés au milieu municipal afin de lui permettre de régir l'épandage des déjections animales durant certaines périodes et à certaines conditions. Les municipalités peuvent dorénavant identifier un maximum de huit jours durant lesquels aucun épandage ne sera permis. Cette mesure permet de répondre aux attentes de la population qui, dans certains cas, déplorait le manque d'encadrement des activités d'épandage lors de certains congés fériés ou encore lors d'événements spéciaux (festival par exemple) dans la municipalité.

Bien que ce nombre paraisse peu élevé, il faut mentionner que la période propice aux épandages est relativement limitée compte tenu des contraintes climatiques, de l'état des sols et des types de cultures pratiquées. Qui plus est, la protection de l'environnement et une plus grande efficacité agronomique justifient un épandage durant la période de croissance des végétaux. Voilà pourquoi, aujourd'hui, une proportion importante du volume des engrais de ferme s'épand au printemps et à l'été, malgré les risques d'augmentation des odeurs. De plus, les mêmes considérations font que la dose d'engrais de ferme requise pour répondre aux besoins des cultures peut, dans certaines conditions, être fractionnée en deux ou même trois applications, phénomène ayant pour conséquence d'accroître le nombre d'épisodes des émissions. C'est en quelque sorte la contrepartie d'une gestion plus environnementale des fumiers et des

lisiers. Il nous apparaît donc important que ces considérations soient prises en compte lors de l'élaboration de ces règlements.

Il faut être conscients toutefois que les activités d'épandage génèreront toujours un certain niveau d'odeur. C'est pourquoi, outre l'établissement de certaines distances d'éloignement des sources d'odeur, nous croyons qu'il faut tenter le plus possible de corriger à la source les éléments de problématique et se tourner vers la gestion et les pratiques d'épandage pour trouver les solutions les plus efficaces. Nous sommes confiants, grâce aux dispositions mises en place par le REA prévoyant notamment l'obligation de rampes basses pour l'épandage des lisiers, que des améliorations importantes sont à venir en matière de gestion des odeurs. De plus, l'évolution des technologies de traitement des fumiers pourra éventuellement contribuer, également, à réduire de façon significative les odeurs associées à la gestion des fumiers et ainsi réduire les inconvénients pour le voisinage.

Les dispositions mises en place par la loi 184 et les orientations gouvernementales révisées en 2001, constituent une base intéressante favorisant une cohabitation harmonieuse permettant de rétablir une paix sociale en milieu rural. De plus, ce régime pourrait être bonifié par des mesures incitatives offertes aux entreprises afin d'encourager des aménagements visant une meilleure cohabitation.

Pistes d'action

- Accélérer la mise en œuvre du régime actuel afin que l'ensemble de la population puisse bénéficier pleinement de la portée de ces mesures;
- Mettre en place des programmes incitatifs visant à promouvoir la construction d'écrans boisés autour des bâtiments d'élevage et des structures d'entreposage, ou encore l'utilisation de toitures sur les fosses.

5.2 Contribution de l'agriculture et de la forêt privée au développement régional

À plusieurs reprises tout au long de ces audiences, nous avons entendu certains intervenants rendre la Loi sur le zonage agricole responsable de la dévitalisation des milieux ruraux.

Nous considérons au contraire que la *Loi sur la protection du territoire agricole* a grandement contribué au maintien et à la survie de plusieurs communautés rurales. Bien que le dynamisme de l'agriculture et de l'activité forestière ne peut à lui seul assurer la vitalité démographique, leur présence constitue néanmoins une trame de fond importante à la vie des communautés rurales. En effet, l'étendue des superficies vouée notamment à l'agriculture assure une occupation dynamique du territoire et joue un rôle important dans l'aménagement et l'entretien des paysages. De surcroît, l'agriculture de même que la forêt privée constituent un atout croissant dans le développement de l'offre touristique des régions; on n'a qu'à penser à l'intérêt grandissant de la population pour les activités récréotouristiques en milieu rural de même qu'à l'engouement pour les produits agrotouristiques ou les produits du terroir.

D'un point de vue économique, l'industrie agroalimentaire joue également un rôle important dans la plupart des régions du Québec, tant au regard de l'emploi que des retombées financières. En effet, en 2000, au moins 11 % de l'emploi régional était attribuable au secteur agricole, et ce, dans au moins 10 des 17 régions administratives du Québec. Mentionnons également que le lien de ces entreprises avec la ressource sol ou forestière, fait en sorte que le secteur agroalimentaire contribue à la stabilité économique des régions. Bon an mal an, quelque 1,5 milliard de dollars sont investis par ces entreprises dans l'économie québécoise, année après année.

Qui plus est, les agricultrices et les agriculteurs, leur famille et celles familles des propriétaires et employés des entreprises liées à l'agriculture sont des clients importants des magasins d'alimentation et autres commerces de détail de même que des institutions bancaires ou des services professionnels (comptables, notaires, etc.) présents dans les localités rurales, en outre de participer activement à la vie sociale de leur milieu.

On peut certainement se demander ce qui resterait pour soutenir la vie socio-économique de ces communautés si l'agriculture y était absente ou en déclin

Cependant, sans nier la nécessité de maintenir également une population autre qu'agricole dans les collectivités rurales, nous estimons qu'il est préférable de « prioriser » le regroupement des fonctions résidentielles dans les noyaux villageois et non pas favoriser leur éparpillement en zone agricole. La tendance à la dispersion de la population et des activités prévalant actuellement dans beaucoup de régions québécoises peut s'avérer socialement litigieuse.

Outre la multiplication des problèmes de voisinage, la dispersion des fonctions urbaines en dehors des villages peut aussi devenir coûteuse, à cause de la demande additionnelle pour des services et des taxes de secteur pouvant en découler. D'ailleurs, le gouvernement, par l'intermédiaire de ses orientations en matière d'aménagement du territoire, demande aux MRC de contrôler l'urbanisation diffuse et de limiter les empiètements d'usage non agricole en zone verte. Sans en faire un modèle de référence absolu, il est intéressant de noter que les traditions européennes sont à l'opposé de cette tendance : en milieu rural, il est peu fréquent qu'on se construise une résidence en plein champ ou en plein bois.

Il est important de noter que bien que de nombreuses superficies soient disponibles à des fins d'urbanisation dans l'ensemble des régions, le rapport annuel de la CPTAQ fait état que des superficies supplémentaires sont retirées de la zone agricole année après année. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la grande majorité de ces superficies ne provient pas de zones situées près des grands centres urbains; les régions ressources, où l'on retrouve qu'un tiers de la zone agricole, se sont vu accorder plus de 60 % des superficies accordées. Qui plus est, le pourcentage d'autorisation pour les demandes visant le développement économique y est également accordé dans 90 % des cas.

Au cours des cinq dernières années, ce sont quelque 6 892 hectares de terres agricoles qui ont été retirés à l'agriculture. Cette pression constante sur la zone agricole accroît les difficultés d'exercice de la profession, en plus d'emplifier la pression sur la ressource naturelle. Afin de corriger cette situation, il nous apparaît primordial que l'ensemble de la population partage la volonté d'assurer la pérennité de la zone agricole et qu'elle reconnaisse cette ressource en tant que patrimoine collectif.

La *Loi sur la protection du territoire agricole* a grandement contribué au maintien et à la survie de plusieurs communautés rurales. En plus de jouer un rôle important dans l'occupation dynamique du territoire et l'entretien des paysages, l'industrie agroalimentaire joue également un rôle important dans la plupart des régions du Québec, tant sur le plan de l'emploi que des retombées financières.

De surcroît, l'agriculture de même que la forêt privée constituent un atout croissant dans le développement de l'offre touristique des régions; pensons seulement à l'intérêt grandissant de la population pour les activités récréotouristiques en milieu rural de même qu'à l'engouement pour les produits agrotouristiques ou les produits du terroir.

Pistes d'action

- Assurer la pérennité de la zone agricole, la protection du territoire qui demeure encore aujourd'hui un enjeu majeur
- Compte tenu de l'importance du rôle économique de l'agriculture et de la forêt privée, qu'une participation d'office soit reconnue à ces secteurs dans les mécanismes régionaux de développement social et économique (CRD ou CRCD, CLD).

Pistes à explorer

- La contribution des autres fonctions de l'agriculture et de la foresterie dans le développement socio-économique des régions pourrait être une piste à explorer.
- À la lumière de cette réflexion, des programmes, élaborés de concert avec le gouvernement, pourraient être mis en place afin de soutenir ces autres fonctions telles que l'occupation du territoire et l'entretien des paysages.
- De plus, il nous apparaît important de positionner l'agrotourisme en complémentarité avec la contribution de l'agriculture et de la foresterie dans cette stratégie de développement des régions du Québec.

5.3 Des pistes à explorer

Les productrices et producteurs agricoles sont sensibles aux préoccupations soulevées par la population mais considèrent que

l'agriculture du Québec est à un tournant majeur de son développement et doit poursuivre le virage vert et social qu'elle a déjà entrepris.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, nous estimons que le régime actuel, mis en place par la loi 184, et les orientations gouvernementales révisées en 2001 contiennent suffisamment d'éléments intéressants pour qu'il soit maintenu et que son application soit accélérée.

Cependant, bien que la mise en place d'un cadre réglementaire soit nécessaire pour assurer des règles équitables pour l'ensemble des agricultrices et des agriculteurs agricoles, nous croyons, en matière de cohabitation, qu'une approche réglementaire a ses limites et ne peut, à elle seule, rétablir un climat de confiance et de dialogue entre la population et le milieu agricole.

- ***Favoriser l'émergence de lieux d'échanges***

Au cours des années, le lien entre les agriculteurs et les citoyens s'est effrité, tous ces gens n'ayant presque plus l'occasion de se côtoyer. Inévitablement, une distance, sinon un fossé, s'est creusée entre les hommes et les femmes qui vivent de la terre et ceux qui consomment leurs produits.

Il nous apparaît important de favoriser des occasions d'échanges entre le monde agricole, le milieu municipal et la population en général afin de rétablir un dialogue permettant une compréhension mutuelle nécessaire à un climat de respect et de confiance.

Dans cet esprit, l'Union adoptait à l'automne 2002 une stratégie de valorisation de la profession agricole orientée vers des activités encourageant un échange avec la population. L'activité « Journée portes ouvertes » qui se tiendra dans l'ensemble des régions du Québec, le dimanche 7 septembre prochain, en est un élément significatif.

À cette occasion, des centaines de fermes ouvriront leurs portes au grand public; on y parlera notamment de la profession d'agricultrice et d'agriculteur ainsi que des pratiques agricoles actuelles. Elle permettra également aux gens de la terre d'être à l'écoute des attentes et des préoccupations des citoyens.

Dans la même visée, l'Union s'est toujours fait un devoir d'être présente sur les différentes tribunes lui donnant l'occasion de maintenir un dialogue avec les intervenants du milieu municipal. À titre d'exemple, mentionnons

sa participation régulière au congrès annuel de la FQM, lieu de rencontre d'un nombre important d'élus municipaux.

- ***Bonifier nos outils de concertation actuels***

Tel que nous l'avons déjà mentionné, le régime de protection des activités agricoles est basé sur une approche de concertation des mondes agricole et municipal. Afin de favoriser cette concertation, des comités consultatifs agricoles (CCA) ont été mis en place dans l'ensemble des MRC du Québec qui possèdent une zone agricole. Ces comités, composés de représentants des secteurs municipal, agricole et populaire, ont pour mandat d'examiner les questions touchant la zone agricole et de faire des recommandations aux MRC en vue de concilier le développement des activités agricoles avec les particularités du milieu.

Dès leur mise en place, le monde agricole a relevé le défi de la concertation et beaucoup d'énergie a été déployée pour en soutenir les travaux. Encore aujourd'hui, nous croyons que ces comités peuvent jouer un rôle important dans la mise en place d'un cadre d'aménagement viable pour l'ensemble des citoyens.

Au cours des années, le lien entre les agriculteurs et les citoyens s'est effrité, tous ces gens n'ayant presque plus l'occasion de se côtoyer. Inévitablement, une distance, sinon un fossé, s'est creusée entre les hommes et les femmes qui vivent de la terre et ceux qui consomment leurs produits.

Pistes à explorer

- Favoriser l'émergence de lieux d'échanges entre le monde agricole, le milieu municipal et la population en général afin de rétablir un dialogue permettant une compréhension mutuelle nécessaire à un climat de respect et de confiance.
- Bonifier nos outils de concertation, notamment en accordant un rôle accru aux CCA dans l'élaboration des schémas d'aménagement afin d'établir un cadre de développement durable de la zone agricole. Bien que cette réflexion doive se faire dans l'esprit du régime actuel, nous croyons que ces derniers, de par leur composition et leur mandat, pourraient contribuer à l'identification de mesures incitatives afin d'encourager l'adoption de pratiques ou d'aménagements favorisant une meilleure cohabitation et correspondant au type d'agriculture souhaité par les agricultrices et les agriculteurs.
- Compte tenu que les attentes de la société, à l'égard de l'agriculture sont très élevées et parfois même contradictoires, il pourrait être souhaitable d'élargir le débat à l'ensemble de la société.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

DES POLITIQUES ET PROGRAMMES DE SOUTIEN

Sécurité du revenu et financement agricole

Les programmes de sécurité du revenu et de financement sont essentiels au maintien et au développement des fermes à dimension humaine. L'UPA désire donc s'assurer que ces programmes continueront d'appuyer les caractéristiques du modèle d'agriculture souhaité. Pour ce faire, les pistes d'action suivantes sont retenues :

Pistes d'action

- Revoir les principes méthodologiques de l'ASRA de telle sorte que le modèle élaboré soit en lien avec une structure d'entreprise à dimension humaine.
- Assurer un suivi sur l'efficacité des mesures de plafonnement introduites au CSRA, tant à l'égard de la limitation de l'aide de l'État en fonction de la taille de l'entreprise qu'en ce qui a trait au maintien d'une approche collective du développement de l'agriculture au Québec.
- Élaborer des programmes offrant une réelle alternative au financement proposé par les contrats d'intégration.
- Adapter les programmes agricoles afin qu'ils soutiennent adéquatement l'établissement de la relève et l'accroissement des entreprises dans les secteurs en émergence, notamment par le financement de services-conseils adaptés aux besoins de ces secteurs et l'élaboration de nouvelles façons de financer les entreprises en processus de transfert (fondations familiales, fonds de retraite, etc.).

NOS OUTILS D'INTERVENTION

Mise en marché collective

La mise en marché collective est un mécanisme permettant un meilleur partage de la richesse. Elle établit un rapport de négociation avec les acheteurs leur permettant d'obtenir une plus juste part du marché. De plus, elle offre les mêmes avantages d'accès au marché peu importe la taille de l'entreprise ou sa situation géographique. Donc, elle favorise le développement de l'agriculture de l'ensemble des régions.

Pistes à explorer

- Explorer les avenues permettant aux producteurs de s'engager plus activement au sein de la filière agroalimentaire par le biais de la mise en marché collective.
- Identifier, à l'intérieur des outils collectifs actuels, les actions à entreprendre afin de favoriser davantage le modèle d'agriculture à privilégier.
- Concourir à l'implantation d'entreprises de deuxième et de troisième transformation sur l'ensemble du territoire et encourager l'achat de produits locaux et québécois.
- Adapter la mise en marché collective afin de répondre davantage aux besoins des productions en émergence, des produits de niche et biologiques.
- Regarder la possibilité de concevoir des contrats types d'intégration pour outiller les agriculteurs, et ce, en s'appuyant sur la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* et sur les plans conjoints.

Services-conseils et accès au savoir

L'accès au savoir passe par la mise en place d'un réseau de services-conseils, de centres d'expertise et de recherche capables de livrer des connaissances reliées aux secteurs stratégiques, tels l'agroenvironnement, la gestion agricole et l'encadrement technique. La formation des producteurs et des productrices agricoles de même que celle des personnes qu'ils embauchent sur leur entreprise est également un outil essentiel au transfert de ces connaissances.

Pistes d'action

- Conditionner le maintien et le développement de services-conseils non liés à la vente de produits et accessibles à l'ensemble des productrices et des producteurs de toutes les régions et de tous les secteurs de production.
- Assurer le maintien et le développement des centres d'expertise et de recherche.
- Garantir aux agricultrices et aux agriculteurs l'accès à des activités de formation qui répondent adéquatement à leurs besoins de mise à jour et de perfectionnement.
- Confirmer l'accès à une main-d'œuvre qualifiée dans toutes les régions du Québec pour répondre aux nouveaux besoins des entreprises agricoles.

DIMENSION ENVIRONNEMENTALE

Contrôle des impacts et mesures d'accompagnement

- **Délais et plan d'accompagnement**

Afin de permettre aux entreprises existantes de se conformer à la norme phosphore, certains principes devraient être respectés

Pistes d'action

- que des délais réalistes de mise en conformité soient accordés aux exploitations agricoles;
- que des mesures d'accompagnement soient mises en place, sans quoi un grand nombre d'exploitations agricoles ne survivront pas à la nouvelle réglementation, en particulier celles de taille familiale.

- **L'approche ferme par ferme**

Considérant les nouveaux outils dont dispose désormais le ministère de l'Environnement pour assurer un contrôle adéquat de la capacité de gestion des entreprises, l'UPA estime :

Pistes d'action

- que le concept de municipalité en surplus devrait être abandonné au terme de la période transitoire prévue par le REA ;
- que le temps d'arrêt en production porcine n'est plus justifié et pourra donc être levé de façon sécuritaire selon l'échéancier prévu par le REA.

- **Des mesures d'accompagnement appropriées pour les exploitations en surplus**

Considérant l'urgente nécessité de rendre disponibles aux agriculteurs des solutions alternatives à la gestion conventionnelle des fumiers, l'UPA considère que l'on doit :

Pistes d'action

- Inciter la concertation des principaux acteurs impliqués dans la gestion des surplus de fumier pour définir une stratégie de gestion optimale des surplus permettant d'éviter de coûteuses improvisations en cette matière.

- Intensifier les démarches destinées à identifier de nouveaux débouchés pour les produits du traitement du fumier et mettre en place des mesures favorisant l'utilisation du phosphore d'origine organique.
- Envisager l'opportunité de créer un incitatif économique à l'utilisation du phosphore d'origine organique, lequel favoriserait le recyclage d'une ressource québécoise plutôt que d'avoir à importer du phosphore

- **Gestion collective des surplus : le rôle des organismes de gestion des fumiers**

La gestion collective semble jusqu'à présent la voie la plus prometteuse pour assurer une gestion efficace des surplus à l'échelle régionale. Toutefois, cette approche n'a véritablement de chance de s'implanter que si l'on désigne un mandataire pour l'organiser. À cette fin, les pistes d'action suivantes sont proposées :

Pistes d'action

- Le mandat relatif à l'organisation de la gestion collective des surplus devrait être remis aux OGF;
- L'État devrait assurer le financement adéquat des OGF pour réaliser ce mandat.

- **Lien entre le développement des productions animales et la ressource sol**

Piste à explorer

- Il y aurait lieu d'explorer, avec les productrices et producteurs agricoles, la pertinence d'exiger la possession d'une partie des terres requises pour l'épandage pour les nouvelles exploitations d'élevage. Il va de soit que la mise en oeuvre d'une telle mesure ne devrait pas être envisagée sans avoir consulté au préalable les productrices et les producteurs à ce sujet.

- **Autres aspects soulevés lors des audiences**

- **Mise en œuvre du principe d'écoconditionnalité**

- ✓ L'écoconditionnalité doit, d'abord et avant tout, être une mesure incitative, mobilisatrice, permettant de bonifier les revenus des entreprises :
 - qui appliquent des méthodes nouvelles de protection de l'environnement. Les frais de ces nouvelles techniques n'étant pas encore pris en compte dans le calcul des coûts de production (parce que minoritaires), l'écoconditionnalité « incitative » pourrait accélérer l'émergence de ces innovations.
 - qui s'engagent dans une démarche d'amélioration continue, à l'intérieur d'un processus reconnu et validé.
- ✓ Toute autre mesure liant les programmes agricoles à la réglementation environnementale, particulièrement ceux rattachés à la sécurité du revenu, devrait être la dernière étape d'une démarche ayant permis :
 - d'établir des objectifs environnementaux clairs et mesurables, basés sur des connaissances scientifiques et des techniques solides;
 - d'obtenir des engagements financiers à long terme des gouvernements, lesquels permettront aux entreprises agricoles québécoises de maintenir leur spécificité et leur capacité concurrentielle, et ce, malgré la réglementation environnementale actuelle;
 - de définir et de mettre en œuvre un plan d'accompagnement permettant aux entreprises visées de se conformer à la nouvelle réglementation;
 - de convenir de délais de mise en œuvre suffisants, lesquels seront en fonction des budgets additionnels accordés au plan d'accompagnement ainsi que du moment de leur disponibilité;
 - de définir le rôle des différents intervenants concernés dans cette démarche. La Financière agricole et les conseillers agroenvironnementaux ne devraient pas se substituer au MENV dans l'application de la réglementation.
 - de prévoir un mécanisme d'examen des dossiers pour les entreprises n'ayant pas adhéré ou ne rencontrant pas les délais prévus dans le plan d'accompagnement.

- **L'approche de gestion de l'eau par bassin versant**

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.

○ **Confidentialité des informations relatives au PAEF**

L'UPA considère que le PAEF est un outil de gestion interne à l'entreprise et, qu'à ce titre, il doit demeurer confidentiel. Cependant, comme mentionné dans le cadre des audiences, certains producteurs et productrices sont disposés à le rendre accessible pour consultation. Les pistes d'actions suivantes sont donc proposées à ce sujet

Pistes d'action

- Le caractère confidentiel du Plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF) devrait être maintenu;
- Dans l'éventualité où certains producteurs étaient disposés à le rendre disponible pour fin de consultation, il faudrait s'assurer qu'une personne qualifiée puisse en expliquer le contenu.

DIMENSION SOCIALE

Cohabitation

Les dispositions mises en place par la loi 184 et les orientations gouvernementales révisées en 2001, constituent une base intéressante favorisant une cohabitation harmonieuse permettant de rétablir une paix sociale en milieu rural. De plus, ce régime pourrait être bonifié par des mesures incitatives offertes aux entreprises afin d'encourager des aménagements visant une meilleure cohabitation.

Pistes d'action

- Accélérer la mise en œuvre du régime actuel afin que l'ensemble de la population puisse bénéficier pleinement de la portée de ces mesures;
- Mettre en place des programmes incitatifs visant à promouvoir la construction d'écrans boisés autour des bâtiments d'élevage et des structures d'entreposage, ou encore l'utilisation de toitures sur les fosses.

Contribution de l'agriculture et de la forêt privée au développement des régions

La *Loi sur la protection du territoire agricole* a grandement contribué au maintien et à la survie de plusieurs communautés rurales. En plus de jouer un rôle important dans l'occupation dynamique du territoire et l'entretien des paysages, l'industrie agroalimentaire joue également un

rôle important dans la plupart des régions du Québec, tant sur le plan de l'emploi que des retombées financières.

De surcroît, l'agriculture de même que la forêt privée constituent un atout croissant dans le développement de l'offre touristique des régions; pensons seulement à l'intérêt grandissant de la population pour les activités récréotouristiques en milieu rural de même qu'à l'engouement pour les produits agrotouristiques ou les produits du terroir.

Pistes d'action

- Assurer la pérennité de la zone agricole, la protection du territoire qui demeure encore aujourd'hui un enjeu majeur
- Compte tenu de l'importance du rôle économique de l'agriculture et de la forêt privée, qu'une participation d'office soit reconnue à ces secteurs dans les mécanismes régionaux de développement social et économique (CRD ou CRCD, CLD).

Pistes à explorer

- La contribution des autres fonctions de l'agriculture et de la foresterie dans le développement socio-économique des régions pourrait être une piste à explorer.
- À la lumière de cette réflexion, des programmes, élaborés de concert avec le gouvernement, pourraient être mis en place afin de soutenir ces autres fonctions telles que l'occupation du territoire et l'entretien des paysages.
- De plus, il nous apparaît important de positionner l'agrotourisme en complémentarité avec la contribution de l'agriculture et de la foresterie dans cette stratégie de développement des régions du Québec.



Autres pistes

Au cours des années, le lien entre les agriculteurs et les citoyens s'est effrité, tous ces gens n'ayant presque plus l'occasion de se côtoyer. Inévitablement, une distance, sinon un fossé, s'est creusée entre les hommes et les femmes qui vivent de la terre et ceux qui consomment leurs produits.

Pistes à explorer

- Favoriser l'émergence de lieux d'échanges entre le monde agricole, le milieu municipal et la population en général afin de rétablir un dialogue permettant une compréhension mutuelle nécessaire à un climat de respect et de confiance.

- Bonifier nos outils de concertation, notamment en accordant un rôle accru aux CCA dans l'élaboration des schémas d'aménagement afin d'établir un cadre de développement durable de la zone agricole. Bien que cette réflexion doive se faire dans l'esprit du régime actuel, nous croyons que ces derniers, de par leur composition et leur mandat, pourraient contribuer à l'identification de mesures incitatives afin d'encourager l'adoption de pratiques ou d'aménagements favorisant une meilleure cohabitation et correspondant au type d'agriculture souhaité par les agricultrices et les agriculteurs.
- Compte tenu que les attentes de la société, à l'égard de l'agriculture sont très élevées et parfois même contradictoires, il pourrait être souhaitable d'élargir le débat à l'ensemble de la société.

CONCLUSION

Les impacts environnementaux et sociaux liés au développement des fermes constituent une problématique complexe dont les tenants et aboutissants ne peuvent se limiter au seul secteur agricole. L'analyse systémique démontre en effet que l'agriculture est un sous-ensemble d'un ensemble dynamique encore plus grand, la filière agroalimentaire. De multiples interrelations existent entre les différents niveaux de cette filière et de nombreux éléments, internes et externes, conditionnent les décisions, les choix et les actions de ses agents économiques et sociaux.

La filière agroalimentaire, aussi bien envers que contre elle-même, se trouve entraînée dans la mouvance économique actuelle: ouverture des marchés, politiques économiques, ajustements aux demandes des consommateurs, etc. Cette dynamique comporte à la fois des effets négatifs, telle la concentration des entreprises (à tous les niveaux de la filière), et des effets positifs, tel le redressement significatif de la balance agroalimentaire québécoise.

Sur les fermes, le phénomène de concentration se traduit par un accroissement marqué de la productivité et par une intensification de l'utilisation des ressources naturelles, d'où les impacts que l'on sait sur la trame environnementale et sociale, un phénomène qui est d'ailleurs commun à toutes les sociétés occidentales. Parce que les « symptômes » sont visibles à la ferme, il n'y a qu'un pas, trop vite franchi par d'aucuns, pour que toutes les responsabilités se voient, elles aussi, « concentrées » sur le secteur agricole.

C'est ainsi, par une analyse trop courte, qu'on se retrouve à demander à un secteur déjà aux prises avec des marges limites de payer seul pour des incidences indésirables qui sont pourtant le produit de l'ensemble du système. Voilà pourquoi il importe de replacer la problématique dans une perspective systémique, le moment venu d'établir une stratégie pour soutenir le secteur agricole dans ses efforts agroenvironnementaux, tout en lui permettant de maintenir sa compétitivité.

Depuis la deuxième moitié des années 90 surtout, le monde agricole s'est trouvé interpellé par de nombreuses préoccupations sociales: protection de l'environnement, cohabitation, mondialisation, réduction des dépenses de l'État, qualité et mode de production des aliments, etc. Les agriculteurs et agricultrices partagent, eux aussi, ces considérations. Et ils savent, sans doute mieux que quiconque que l'agriculture doit s'assurer de continuer le virage « vert » et « sociétal » qu'elle a entrepris il y a plus d'une décennie déjà.

À l'avant scène de leurs préoccupations et des changements à venir, les producteurs agricoles québécois favorisent un modèle d'agriculture qui soit à

l'image de ses artisans, ne serait-ce qu'à cause des choix qu'ils font quotidiennement et par l'influence qu'ils peuvent avoir sur le développement des politiques agricoles. Deux principes fondamentaux orientent leur réflexion : maintenir des fermes à dimension humaine et développer une agriculture qui vise un équilibre entre les objectifs économiques, environnementaux et sociétaux.

Développer un modèle qui rencontre ces grands objectifs implique de travailler en priorité sur les facteurs sur lesquels nous avons une influence réelle et qui, à leur tour, en ont une sur la dynamique de toute la filière. L'agriculture québécoise, à cet égard, peut déjà et doit continuer à s'appuyer sur des outils éprouvés : la sécurité du revenu, le financement agricole, la mise en marché collective de même que l'accès au savoir et à l'expertise. Il faut donc tirer la meilleure part de ceux-ci pour orienter le nouveau modèle d'agriculture vers les caractéristiques recherchées, s'en servir comme leviers dans le cadre de nouveaux programmes et pour enrayer l'effet de spirale de la mouvance économique, tout en permettant le développement d'une agriculture où s'inscrivent nos valeurs.

La dimension environnementale, quant à elle, met en jeu un défi considérable, s'agissant de concilier l'agriculture moderne avec une meilleure protection de l'environnement en général et de l'eau en particulier. *A priori* ces considérations ne sont pas inconciliables, mais ici encore se dresse le dilemme des pressions économiques auxquelles sont confrontés les agriculteurs et agricultrices, lesquelles conditionnent leurs capacités financières à intégrer les différentes considérations environnementales.

La question qui se pose ici n'est pas de savoir s'il faut davantage réglementer le développement agricole d'un point de vue environnemental, mais quelle stratégie employer pour réussir l'implantation de la réglementation sans pour autant favoriser des effets non désirés, telle la concentration des entreprises. Car si la réglementation sert à baliser certains des paramètres du développement durable, il ne faut pas perdre de vue que cette dernière notion nous renvoie également à l'importante pérennité du développement qui passe avant tout par la viabilité et le maintien de nos entreprises sur tout le territoire.

À cet égard, une bonne partie de la réponse réside, croyons-nous, dans la mise en place de plans d'accompagnement, partant du principe de gestion que tout nouveau système doit s'accompagner d'un plan ou d'une stratégie de mise en œuvre. En agroenvironnement, un tel plan doit reposer sur trois axes principaux : une période de transition (mise en place progressive) laissant aux fermes le temps de s'adapter, un soutien financier adéquat et à long terme de la part des gouvernements et l'accès au savoir de même qu'aux connaissances dans le domaine agroenvironnemental.

Il importe au plus haut point d'accorder des délais réalistes aux entreprises agricoles pour se conformer aux nouvelles normes (pour le phosphore particulièrement). Des mesures d'accompagnement s'imposent également, sans quoi un grand nombre de fermes ne survivront pas. Il faut également abandonner le concept de « municipalité en surplus » pour lui substituer une approche ferme par ferme si on veut agir significativement à propos des surplus.

Dans la même veine, il importe d'intensifier les démarches pour développer des solutions de rechange à la gestion conventionnelle des fumiers et lisiers. Cela implique notamment d'identifier des débouchés pour la valorisation de ces sous-produits de l'agriculture et de mettre en place des incitatifs économiques favorisant leur utilisation comme engrais organiques.

Quant aux préoccupations du monde agricole, relatives à la dimension sociale et à la cohabitation des usages en zone agricole, elles ne sont pas nouvelles. Les agriculteurs souscrivent d'ailleurs toujours à une approche basée sur la concertation entre le monde agricole et le milieu municipal. Au fil des ans, cependant, il était devenu primordial de faire reconnaître la priorité des activités agricoles en zone verte et de voir à l'établissement de règles de cohabitation claires.

Plusieurs années de discussions entre les milieux agricole, municipal et environnemental ont ainsi permis d'établir certains consensus. Soit la reconnaissance du caractère permanent de la zone agricole, la priorité à l'agriculture en zone agricole et la nécessité de concilier les objectifs de protection du territoire et de développement des activités agricoles avec ceux de la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles. La loi 184, la dernière en lice de nombreuses mesures, est venue matérialiser ces consensus, établissant notamment une différence de traitement fondamentale, au plan réglementaire, entre les entreprises agricoles existantes et les nouveaux établissements de production animale.

Malgré les lenteurs dans la mise en oeuvre de ce nouveau régime (auquel le climat social ambiant n'est d'ailleurs pas étranger), il reste que l'ensemble de ces dispositions constituent une assise solide permettant de favoriser une cohabitation harmonieuse et de rétablir la paix sociale en milieu rural, spécialement par un rôle accru accordé aux comités consultatifs agricoles. C'est pourquoi, il est primordial, non pas de rejeter ce cadre, mais bien d'en accélérer la mise en oeuvre afin que l'ensemble de la population puisse bénéficier pleinement de la portée de ces mesures.

Il est en outre essentiel de se rappeler qu'au-delà des normes et des technologies qui peuvent être appelées en renfort, les activités d'élevage

généraliseront toujours un certain niveau d'inconvénients. Il faut également garder à l'esprit que les bruits, les odeurs et les poussières sont des phénomènes inhérents aux activités agricoles qui doivent faire l'objet d'une certaine tolérance de la part de la société lorsqu'ils sont le résultat de pratiques agricoles faites dans les règles de l'art.

Il est également une autre piste à explorer quant au choix d'un modèle agricole, à savoir la contribution des autres fonctions de l'agriculture et de la foresterie dans le développement socio-économique des régions. Des programmes élaborés de concert avec le gouvernement pourraient être mis en place afin de soutenir ces autres fonctions, telles que l'occupation du territoire et l'entretien des paysages ou encore l'agrotourisme.

Tout cela étant dit, on se rend compte à quel point l'agriculture du Québec se trouve à un tournant majeur. Elle s'inscrit désormais dans un environnement économique nord-américain et mondial qui influe sur son développement. Les consommateurs et les citoyens, quant à eux, ont développé des attentes élevées, et parfois même contradictoires, au regard de l'agriculture. L'État, pour sa part, impose des contraintes de plus en plus exigeantes qui vont parfois à l'encontre des objectifs de développement qui avaient pourtant fait consensus.

Dans ce contexte, les producteurs et productrices agricoles veulent continuer à être les premiers promoteurs de ce virage. Ils sont néanmoins bien conscients - et le revendiquent d'ailleurs - que le choix du modèle d'agriculture québécois en est un de société qui dépasse leurs seuls intérêts pour rejoindre ceux de leurs concitoyens et concitoyennes. À cet égard, les audiences du BAPE nous apparaissent comme le premier jalon d'une réflexion qui se doit de déboucher sur un nouveau contrat social en agriculture, un contrat social au sens complet du terme où les agriculteurs et agricultrices regagneront la fierté pleine et entière de leur profession et le bonheur d'en partager les récoltes.