

Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir



Rapport

de la Commission sur l'avenir de l'agriculture
et de l'agroalimentaire québécois



Commission sur l'avenir de l'agriculture
et de l'agroalimentaire québécois

Les publications suivantes constituent le rapport de la Commission et ses annexes :

- **Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois;**
- **Études complémentaires** (synthèses préparées à la demande de la Commission sur les thèmes abordés dans le Rapport);
- **Ce qu'on nous a dit** (synthèse des propos entendus aux audiences publiques régionales et nationales).

Ces trois documents et tous les documents reçus par la Commission dans le cadre de son mandat ainsi que plusieurs autres renseignements peuvent être consultés sur le site Web de la Commission, à l'adresse www.caaaq.gouv.qc.ca, ou à partir du site Web du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, à l'adresse www.mapaq.gouv.qc.ca.

Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir

Propositions pour une agriculture
durable et en santé

Rapport

de la Commission sur l'avenir de l'agriculture
et de l'agroalimentaire québécois



Commission sur l'avenir de l'agriculture
et de l'agroalimentaire québécois



**Commission sur l'avenir de l'agriculture
et de l'agroalimentaire québécois**

Québec, le 31 janvier 2008

Monsieur Laurent Lessard
Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Monsieur le Ministre,

C'est avec grand plaisir que nous vous remettons le rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

Constituée le 20 juin 2006 en vertu du décret numéro 570-2006, cette commission, rappelons-le, avait le mandat de dresser un état de situation sur les enjeux et les défis de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, d'examiner l'efficacité des politiques publiques dans différents domaines qui touchent ce secteur d'activité, d'établir un diagnostic et de formuler des recommandations sur les adaptations à faire.

Le présent rapport repose notamment sur des consultations publiques tenues dans 15 régions et 27 municipalités du Québec et qui nous ont permis de recevoir quelque 770 présentations, dont 720 étaient soutenues par un mémoire. Il s'appuie aussi sur plusieurs mandats d'études externes et sur toute une série de rencontres avec divers interlocuteurs.

Espérant que notre rapport contribuera à assurer et à bâtir l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à nos sentiments les meilleurs.

Jean Pronovost
Président

Pascale Tremblay, agr.
Commissaire

Mario Dumais
Commissaire

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

Jean Pronovost, *président*

Mario Dumais, *commissaire*

Pascale Tremblay, agr., *commissaire*

Suzanne Dion, *secrétaire générale*

Yvon Boudreau, *collaboration spéciale et rédaction*

ÉDITION

Chantale Tremblay

TRAITEMENT DE TEXTE

Odette Côté

RÉVISION LINGUISTIQUE

Charlotte Gagné

TRADUCTION

Anglocom

GRAPHISME

Folio et Garetti

PHOTOGRAPHIE

Clément Allard : chapitre 2

Pierre Beauchemin, ITHQ : chapitre 7

Éric Labonté, MAPAQ : chapitre 10

Marc Lajoie, MAPAQ : introduction, chapitres 1, 4, 5, 6 et 11

Guy Tessier : couverture, chapitres 3, 8, 9 et 12

IMPRESSION

SOLISCO/Caractéra

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

Agriculture et agroalimentaire québécois [ressource électronique] : assurer et
bâtir l'avenir : rapport

Texte en français et en anglais.

ISBN 978-2-550-51787-0

1. Agriculture – Québec (Province). 2. Industries agricoles – Québec (Province).
3. Politique agricole – Québec (Province). I. Titre.

S451.5.Q8C65 2008b 630.9714 C2008-940070-4F

DÉPÔT LÉGAL : Bibliothèque nationale du Québec, janvier 2008

This document is also available in English.

Remerciements

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois a reçu de nombreux appuis et contributions qui ont enrichi considérablement sa réflexion et facilité la réalisation de son mandat.

Elle tient d'abord à souligner la collaboration exceptionnelle de plusieurs ministères du gouvernement du Québec et, au premier chef, celle du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Ce dernier a fourni avec empressement toutes les informations, analyses, études et données que la Commission a sollicitées, tout en lui offrant un soutien logistique attentif et constant. La Financière agricole du Québec, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec et la Commission de protection du territoire agricole du Québec ont également fait preuve d'un excellent esprit de collaboration. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, celui des Finances, celui de l'Éducation, du Loisir et du Sport, celui de la Santé et des Services sociaux, celui des Affaires municipales et des Régions ainsi que celui du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation de même que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ont mis au service de la Commission leur expertise et leurs données. La Commission tient également à souligner la contribution continue d'Agriculture et Agroalimentaire Canada : ses représentants ont suivi assidûment ses travaux et ont répondu à toutes les demandes de renseignements qui leur ont été adressées.

La Commission a pu bénéficier des services d'une équipe de recherche et de soutien constituée de personnes provenant de divers ministères et organismes du gouvernement du Québec ou recrutées à l'extérieur. Cette petite équipe, dirigée par M^{me} Suzanne Dion, secrétaire générale, a accompli un travail remarquable.

La Commission a aussi fait appel à de nombreux experts et consultants externes qui lui ont permis d'approfondir certains diagnostics et de formuler des propositions s'appuyant sur des données fiables et une expertise de haut niveau.

Par-dessus tout, la Commission a puisé, dans les quelque 770 mémoires et témoignages reçus lors des audiences régionales et nationales, l'essentiel des messages qui ont inspiré le présent rapport. Elle exprime sa plus vive reconnaissance aux personnes et organisations qui se sont investies dans la préparation et la présentation de ces témoignages.

	Introduction 11
1	Les facteurs qui exerceront une influence sur l'avenir 17
2	Les principaux messages adressés à la Commission 25
3	Une vision d'avenir à partager 31
4	La production agricole et l'aide de l'État 45
5	La mise en marché des produits agricoles 75
6	La transformation et la distribution alimentaires 95
7	La formation et le perfectionnement des ressources humaines 121
8	La recherche et l'innovation 151
9	L'environnement 161
10	L'alimentation, la santé et les attentes des consommateurs 185
11	La protection du territoire agricole et le développement régional 199
12	L'utilisation de l'agriculture à d'autres fins que l'alimentation 213
13	La gouvernance 225
	Conclusion 243

Annexes

1	Propositions de mise en œuvre 245
2	Liste des recommandations 251
3	Personnel de la Commission 272

Nous croyons fermement à l'avenir de ce secteur. Par contre, plusieurs indices portent à croire que nous avons atteint, en quelque sorte, les limites du modèle agricole actuel. En effet, l'environnement dans lequel l'agriculture et l'agroalimentaire évoluent présentement diffère grandement de celui qui a donné le jour à la plupart des politiques en cours.

Ainsi, sans renier les gains importants faits par l'organisation actuelle des politiques agricoles, nous croyons qu'il faut faire preuve d'autant d'audace qu'à l'époque qui nous a précédés afin de redéfinir la place de l'agriculture dans la société. Puisque les besoins changent, il nous semble normal que l'agriculture et l'agroalimentaire évoluent avec eux.

**– Les étudiants et les étudiantes
de la Faculté des sciences
de l'agriculture et de l'alimentation
de l'Université Laval, dans leur mémoire
présenté à la Commission,
le vendredi 7 septembre 2007 à Montréal.**

Introduction



L'agriculture a marqué l'histoire du Québec. Nous avons trouvé dans l'agriculture notre principal moyen de survivance économique, culturelle et sociale. Notre passé agraire a façonné plusieurs traits de notre personnalité collective. Notre filiation avec le monde rural demeure palpable à bien des égards, étant majoritairement des urbains de fraîche date. Si elle ne constitue plus le pôle central de la vie communautaire des Québécois et des Québécoises, l'agriculture n'en conserve pas moins une mission essentielle. Outre sa fonction nourricière, l'agriculture représente un mode de vie et un moyen dynamique d'occuper le vaste territoire qui est le nôtre.

L'agriculture québécoise s'est profondément transformée au cours des cinquante dernières années. À l'instar des autres secteurs productifs, elle s'est modernisée et a accru substantiellement ses rendements en prenant appui sur les avancées de la science et de la technologie. L'agriculture québécoise, comme celle de tous les pays industrialisés, s'est spécialisée et la taille des unités de production s'est nettement agrandie. Elle a pu compter et compte encore sur des institutions de formation et de recherche, sur des services-conseils en matière de gestion, d'agronomie, de génétique et de santé animale, sur des fournisseurs d'intrants et d'équipements à l'affût des technologies de pointe et sur la complicité active des gouvernements. Au Québec comme dans la plupart des pays industrialisés, l'intensification de l'agriculture, bien qu'elle ne fût pas sans conséquence, a été la réponse du milieu agricole aux besoins et aux attentes de la société.

L'agriculture du Québec a aussi permis l'expansion considérable de la transformation alimentaire qui, par la valeur de ses expéditions, est devenue le premier secteur manufacturier québécois. Quant à la distribution, elle a enregistré des changements majeurs, s'est complètement réorganisée et a graduellement atteint un haut niveau de concentration.

Au cours des dernières années, l'agriculture et l'agroalimentaire ont été profondément secoués. L'environnement national et international a changé, marqué notamment par l'augmentation spectaculaire du commerce mondial et l'émergence de nouvelles puissances agricoles exportatrices. Ces changements ont exacerbé les problèmes de concurrence de prix entre nos produits agricoles et ceux qui nous arrivent de partout dans le monde et envahissent nos marchés. De nouvelles incertitudes ont surgi, soulevant des questions troublantes sur les conséquences d'une agriculture qui n'est pas toujours respectueuse de l'environnement. Les citoyens et les consommateurs, qui s'étaient tenus à l'écart des débats sur les enjeux de l'agriculture, sont entrés en scène et désormais ils expriment davantage leurs préoccupations et leurs exigences à l'égard de l'environnement et de la santé, interpellant directement l'agriculture et l'agroalimentaire. On ne voit plus l'agriculture de la même façon. Les interrelations entre le secteur agroalimentaire et la santé se sont raffermies et la production agricole est maintenant subordonnée au respect de l'environnement et à l'acceptabilité sociale. Bref, l'agriculture est devenue un enjeu de société.

L'AGRICULTURE, ENJEU DE SOCIÉTÉ

Dans cet univers qui change et se complexifie, les agriculteurs et les acteurs du secteur agroalimentaire réalisent que les solutions qui avaient prévalu jusqu'alors et les mécanismes mis en place au cours des quarante dernières années pour seconder le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire ne suffisent plus, que certains de ces dispositifs semblent avoir atteint leurs limites. Insidieusement, l'agriculture est entrée dans une phase de doute, de remise en question et même de crise.

Cet état de tension peut être illustré par certaines observations :

- **la baisse des revenus agricoles**, exacerbée par des crises conjoncturelles comme celles de l'encéphalopathie spongiforme bovine (vache folle) et de la filière porcine tout entière;
- **l'endettement sans précédent des agriculteurs**, en partie lié à la recherche de gains de productivité, au prix des quotas ainsi qu'à l'augmentation de la taille des fermes et à la modernisation de celles-ci;
- **la hausse des coûts de certains programmes d'aide financière à la production agricole**, dans un contexte où la société doit répondre à d'autres priorités, notamment en matière de santé, d'éducation et d'infrastructure;
- **la difficulté de transférer les fermes à la relève**, assombrissant les perspectives d'avenir de la profession;
- **le resserrement des normes environnementales et phytosanitaires, la prise en compte des impératifs du développement durable et l'expression de nouvelles exigences sociétales**, qui ont pour effet de faire grimper les coûts de production au-delà de ce que les marchés sont prêts à reconnaître;
- **la perte de confiance d'une certaine proportion de citoyens et de consommateurs à l'égard de la production agricole et de tout le secteur agroalimentaire**, accusés de poursuivre des activités polluantes et d'accorder une importance trop grande aux gains économiques à court terme, au détriment de la qualité des aliments produits et de l'environnement;
- **les pressions exercées, notamment à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en faveur d'une plus grande ouverture des marchés agricoles**, ce qui déstabiliserait les productions québécoises assujetties à la gestion de l'offre. Les autres productions sont de plus en plus exposées à la concurrence internationale résultant de la mondialisation;
- **la montée inquiétante de la détresse psychologique en milieu agricole**, phénomène méconnu jusqu'à tout récemment chez les agriculteurs;
- **les faibles perspectives de croissance et de développement au Québec du secteur de la transformation alimentaire**, qui fait face à des problèmes de plus en plus aigus de capitalisation, d'approvisionnement, de productivité et de disponibilité de main-d'œuvre, dans un contexte d'accroissement de la concurrence étrangère;
- **les modes d'organisation et le très haut niveau de concentration qui caractérisent la distribution alimentaire**, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'accessibilité des produits québécois aux réseaux de distribution.

Certes, l'état de crise n'est pas généralisé. L'agriculture et l'agroalimentaire du Québec ont d'importants acquis et leurs acteurs, qui ont manifesté dans le passé de remarquables capacités d'adaptation, démontrent une volonté farouche de défier les épreuves du temps présent. Mais la phase d'instabilité qu'ils traversent et les causes qui l'alimentent demeurent hautement préoccupantes. Plusieurs représentants du secteur agricole et agroalimentaire ont soutenu, lors des audiences de la Commission, qu'ils sont rendus pour ainsi dire à la croisée des chemins et qu'ils ont besoin d'un nouvel élan.

LE MANDAT ET LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

C'est sur cette toile de fond que le gouvernement du Québec a créé la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, chargée du mandat suivant :

- « faire un état de situation sur les enjeux et défis de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois;
- « examiner l'efficacité des interventions publiques actuellement en place, tant celles sous la responsabilité du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation que celles sous la responsabilité d'autres ministres touchant le secteur agricole et agroalimentaire dans des domaines tels l'environnement, la santé, l'occupation du territoire et le développement régional;
- « établir un diagnostic et formuler des recommandations sur les adaptations à faire, compte tenu des défis de la compétitivité et des revenus agricoles, des attentes sociétales et de la mise en valeur des potentiels régionaux. »

La Commission est allée à la rencontre des agriculteurs, des transformateurs, des distributeurs, des organismes de développement, des écologistes, des élus municipaux, des professionnels travaillant en amont et en aval de la production agricole, des fournisseurs d'intrants et d'équipements, des exportateurs, des chercheurs, des formateurs, des citoyens et des consommateurs; bref, de tous ceux qui vivent du secteur agricole et agroalimentaire ou qui y portent un intérêt. Elle a tenu, dans toutes les régions, sauf celle du Nord-du-Québec, des audiences publiques au cours desquelles furent présentés quelque 660 mémoires et témoignages, illustrant toute la diversité des situations et exprimant les inquiétudes, les espoirs, les attentes et les projets de plusieurs centaines de personnes de toute provenance sociale et professionnelle. La Commission a également tenu deux semaines d'audiences publiques nationales où elle a reçu 110 mémoires présentés essentiellement par des organisations établies dans plusieurs régions ou dans l'ensemble du Québec.

Ces personnes, entreprises et organismes ont exprimé leur confiance envers la démarche de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. Ils s'y sont investis en menant des réflexions poussées au sein de leur organisation, en documentant les problèmes vécus, en cherchant des solutions concrètes et en venant témoigner de leurs expériences et de leur vision d'avenir. La Commission fut vivement impressionnée par l'importance et la remarquable qualité de cette participation et par l'espoir placé dans les travaux qu'elle mène. Elle a rencontré des gens passionnés, fiers de leurs réalisations, mais inquiets de leur avenir.

Ce que la Commission a entendu confirme largement les interrogations et les inquiétudes qui assaillent le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Dans toutes les régions du Québec, des citoyens et des citoyennes de divers horizons se sont ouvertement demandé où allait notre agriculture. Ils craignent que, dans ce monde en mutation profonde, la simple poursuite des politiques qui ont fait le succès de ce secteur jusqu'ici ne conduise à une amplification de la crise, à une sorte d'impasse. Du coup, ils ont été nombreux à souhaiter et même à réclamer une nouvelle vision de l'agriculture et de l'agroalimentaire qui prendrait appui sur les acquis et qui s'adapterait aux grands courants d'une société qui, toute urbaine qu'elle soit, veut redéfinir ses rapports avec l'agriculture.

Bien entendu, le spectre des préoccupations exposées devant la Commission est très large et plusieurs des recommandations formulées sont divergentes, voire contradictoires. Sur des enjeux d'une telle ampleur et d'une telle complexité, on ne se surprend pas de l'absence d'unanimité. Mais à travers cette pluralité de points de vue, la Commission a décelé des constats largement partagés, des questionnements incessants, des grandes tendances et des attentes incontournables. Elle a pu relever les questions de fond qui doivent être examinées avec plus d'attention et identifier les principaux changements qu'il faut impérativement engager.

La Commission a également jugé bon de faire appel à divers experts afin d'évaluer plus finement les mérites et les lacunes des grands instruments de la politique agricole du Québec. Elle a aussi examiné les politiques de certains autres pays. Cette information complète l'éclairage considérable et indispensable fourni par les audiences publiques.

La Commission a remarqué que les organisations et les institutions du secteur agricole et agroalimentaire québécois ont, pour la plupart, fait preuve de prudence, d'une évidente retenue, dans l'examen critique des piliers de la politique agricole québécoise. Les instruments clefs de cette politique forment, à leurs yeux, un ensemble de dispositifs étroitement imbriqués, un système qui se tient.

Au moment de faire la synthèse de cette masse d'informations, la Commission a voulu aller à l'essentiel. Elle s'est avant tout employée à dégager une vision d'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire pour les quinze à vingt prochaines années. Elle s'est appliquée à formuler les recommandations qui lui apparaissent les plus structurantes pour baliser les voies de la réussite et elle s'attend à ce que le gouvernement y porte une attention toute particulière.

DES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES

Nous avons voulu proposer les assises d'une future politique agricole. Nous souhaitons vivement que cette vision soit rassembleuse. Cela est d'autant plus important que cette vision est exigeante; elle s'appuie sur des diagnostics clairs posés sans complaisance et fait appel à notre désir d'excellence, à notre goût du dépassement, à nos capacités d'innovation et à nos ambitions. Elle commande aussi la contribution de tout le secteur agricole et agroalimentaire et de ceux et celles qui y sont associés, sans exception, et la collaboration active de la société civile. À cette fin, il nous est apparu essentiel de déterminer des points d'arrivée, de proposer des cibles mobilisatrices.

Le diagnostic que pose la Commission se veut limpide : le secteur agricole et agroalimentaire est en train de se refermer sur lui-même. Les systèmes qu'il a mis en place créent des obstacles à l'émergence de nouveaux types d'agriculture, au développement de produits originaux et à l'exploration de nouvelles possibilités commerciales. Ces systèmes sont axés sur un modèle dominant de l'agriculture où tout est imbriqué dans une vision protectrice du secteur. On a voulu, dans une certaine mesure, mettre l'agriculture à l'abri de la concurrence et des risques que présente l'innovation dont on ne maîtrise pas tous les tenants et aboutissants. On a en quelque sorte créé une place forte pour l'agriculture, ce qui limite sa capacité d'explorer tout son potentiel et qui constitue une protection de plus en plus désuète dans un monde d'ouverture.

Le secteur agricole et agroalimentaire ne pourra pas faire face aux défis de l'avenir en reconduisant simplement le *statu quo* intégral de ses façons de faire. Certes, les changements préconisés comportent leur part de risque. Après avoir soupesé les avantages et les inconvénients des réformes proposées, la Commission est fermement convaincue de la nécessité de procéder à ces changements de manière ordonnée et progressive. Il n'y a pas de véritable alternative. Ou bien les acteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire s'engagent dans ces changements avec le soutien proactif de l'ensemble de la société et ouvrent leurs systèmes à l'innovation et aux initiatives des entrepreneurs, ou certains changements vont s'imposer d'eux-mêmes, sous les effets de la conjoncture, des nouvelles tendances de consommation et de la concurrence d'autres produits d'ici et d'ailleurs.

Dans ce dernier cas, les changements risquent fort de s'opérer dans le désordre, dans un état de tension marqué par des fermetures et des faillites d'entreprises, des controverses sociales et des drames humains. L'actuelle crise de l'industrie porcine illustre bien le sort qui attend les systèmes qui ne s'adaptent pas à temps à de nouvelles réalités.

La Commission espère rallier une grande majorité de ses concitoyens à la vision qui se dégage du présent rapport grâce à une compréhension partagée d'une agriculture qui puisse nous ressembler, qui soit le reflet de notre histoire et de notre modernité, qui traduise notre différence et qui contribue à notre alimentation et à notre développement. Il s'agit véritablement d'un projet collectif. Les enjeux de l'agriculture et de l'agroalimentaire méritent cet effort de mobilisation.

La Commission invite le gouvernement et toutes les personnes actives du secteur et de l'ensemble de la société à s'engager résolument dans la voie du changement. Ce parcours sera exigeant pour tout le monde. La Commission a été soucieuse d'équilibrer les efforts attendus des uns et des autres, de favoriser la concertation et le dialogue et de tracer des voies où les acteurs et partenaires cheminent ensemble vers l'atteinte d'objectifs communs et partagent les mêmes ambitions.

Les sociétés modernes soucieuses de prendre en main leur destin décident et gèrent les changements. Autant il importe d'apporter les réalignements de fond que les nouveaux défis imposent au secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, autant il est essentiel de gérer ces changements, d'assurer une transition entre la situation actuelle et le nouvel ordre que l'on souhaite voir s'établir. Par-dessus tout, nous devons respecter ceux qui, au premier chef, vont vivre cette évolution dans leur travail quotidien. C'est ce qui a incité la Commission à proposer au gouvernement un plan favorisant la mise en œuvre de ses recommandations et qui prend acte de la nécessité d'engager les changements de manière progressive.

Nous espérons avoir répondu, par les constats que nous avons retenus et les propositions formulées, à l'espoir qu'un grand nombre de personnes de diverses provenances ont placé dans la démarche de la Commission.

Les facteurs qui exerceront une influence sur l'avenir



1

L'agriculture et l'agroalimentaire, à l'instar des autres secteurs d'activité, évoluent dans un monde en mutation. Certains facteurs ou phénomènes, même s'ils sont étrangers au secteur agroalimentaire proprement dit et au Québec, peuvent exercer une influence majeure, voire déterminante, sur la production agricole de même que sur la transformation, la commercialisation et la distribution des aliments.

On pourrait sans doute dresser une liste très longue des phénomènes ou tendances susceptibles d'influer sur l'agriculture et l'agroalimentaire dans un avenir prévisible. Nous nous limiterons à ceux qui paraissent les plus significatifs, les plus lourds de conséquences pour le développement du secteur, bref, les facteurs dont il faut impérativement tenir compte pour dégager une vision réaliste de l'agriculture de demain. Nous en avons retenu dix.

LA DÉMOGRAPHIE

La démographie conditionnera fortement l'évolution de la société québécoise.

Des projections démographiques effectuées par l'Institut de la statistique du Québec, on peut retenir cinq faits saillants.

1 La population québécoise augmentera très peu. Elle devrait passer de 7,5 millions de personnes en 2007, à 8,1 millions en 2031, avant d'amorcer un déclin qui sera de plus en plus marqué.

2 Des variations beaucoup plus significatives de la population seront enregistrées dans les régions. Sommairement, d'ici 2026, les sept régions administratives du sud du Québec connaîtront une croissance démographique, principalement en raison de l'attraction qu'elles exerceront sur les populations des autres régions. Par voie de conséquence, plus de la moitié des régions du Québec verront leur poids démographique global diminuer ou à peine se stabiliser.

3 La population québécoise poursuivra son urbanisation. La région métropolitaine de Montréal devrait connaître une croissance de l'ordre de 9 % d'ici 2021. Mais ce phénomène cache aussi une tendance au déplacement de certaines catégories de citoyens vers le milieu rural. C'est ainsi que, dans l'horizon de 2021, plusieurs MRC de la région métropolitaine connaîtront des taux de croissance variant de 25 % à 45 %.

4 La population vieillira. Le poids démographique des moins de 20 ans, qui était de 40 % en 1971, ne sera plus que de 19 % en 2026. Par contre, la part des 65 ans et plus sera passée de 7 % à 27 % pendant la même période.

5 Dès 2011, le nombre de personnes qui quitteront le marché de l'emploi, principalement pour prendre leur retraite, sera supérieur à celui des personnes intégrant le marché du travail. Ce contexte amplifiera les difficultés associées aux pénuries de main-d'œuvre qui sont déjà perceptibles de manière particulièrement aiguë dans le secteur agricole et agroalimentaire.

Bref, la démographie est une réalité que nous ne pouvons pas changer facilement et qui devrait nous inciter à regarder d'un œil nouveau certaines orientations guidant le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire, notamment la protection du territoire agricole, l'aménagement et l'occupation du territoire, la vitalité économique des communautés rurales, le développement des ressources humaines et l'évolution des besoins alimentaires.

Notons qu'à l'échelle mondiale, la population devrait passer de 6,67 milliards en 2005 à près de 7,5 milliards en 2015. Par ailleurs, l'élévation du niveau de vie enregistré dans plusieurs pays est généralement associée à l'augmentation de la consommation de protéines d'origine animale. La conjugaison de ces deux phénomènes aura d'importantes conséquences sur les besoins alimentaires de l'humanité. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) prévoit que, pendant les vingt prochaines années, la demande mondiale de céréales va augmenter de 50 %, sous l'effet, entre autres, de la croissance rapide de la consommation de viande. La demande de viande connaîtra une croissance de l'ordre de 30 %. Tout cela influera sur le commerce mondial des produits agricoles et se répercutera directement ou indirectement sur l'agriculture québécoise.

LE COMMERCE MONDIAL

La valeur globale des biens exportés a été multipliée par 81 entre 1960 et 2005¹. En raison de l'explosion du commerce des produits manufacturés, la part des produits agricoles dans l'ensemble des marchandises échangées est passée de 30 % dans les années 60 à 8 % aujourd'hui. Il s'agit tout de même d'un commerce qui représentait 852 milliards de dollars américains en 2005 et qui connaît un important taux de croissance (la valeur des exportations des produits agricoles s'établissait à 224 milliards de dollars en 1979-1980). La FAO prévoit une hausse additionnelle de 23 % de ce commerce entre 2005 et 2015.

Le commerce des produits agricoles, qui était déjà l'objet de préoccupations dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), occupe une place de plus en plus importante dans les négociations sur le commerce mondial qui se tiennent sous l'autorité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Un facteur nouveau marque le commerce des produits agricoles, soit l'arrivée sur les marchés d'exportation de pays qui, jusqu'à tout récemment, avaient été des importateurs nets. C'est le cas de la Chine et de l'Inde. Quant au Brésil, il est devenu, en quinze ans, la troisième puissance agricole, après les États-Unis et l'Union européenne. Malgré tout, ces trois pays ne sont pas en mesure de nourrir la planète. En 2005, la valeur totale des exportations de produits agricoles fut de 28,7 milliards de dollars pour la Chine, de 10,1 milliards pour l'Inde et de 35 milliards pour le Brésil (sur des échanges internationaux de l'ordre de 852 milliards de dollars²).

Ce sont ces nouveaux exportateurs, regroupés stratégiquement avec des pays en voie de développement au sein d'une alliance familièrement appelée le Groupe des Vingt (ou G-20)³, qui exercent le plus de pression à l'OMC en faveur d'un plus grand accès aux marchés des pays développés. Ils visent deux cibles principales. En premier lieu, ils réclament la réduction du soutien financier qu'accordent les pays développés à leurs producteurs agricoles, l'estimant déloyal. En deuxième lieu, ils s'en prennent aux droits de douane comme ceux que le Canada impose – dans le cadre de la gestion de l'offre – à l'égard des produits laitiers (299 % pour le beurre et 246 % pour le fromage), de la volaille (238 % pour le poulet) et des œufs (164 % pour les œufs en coquille). Ces pays estiment que ces tarifs empêchent ou nuisent considérablement à l'entrée de leurs produits sur le marché canadien.

Ailleurs dans le monde, certains produits sont également soumis à des tarifs douaniers très élevés. C'est le cas des importations de riz transformé qui sont frappées en moyenne d'un droit de douane de 314 % dans les pays développés d'Asie. Toutefois, les tarifs douaniers applicables dans une nette majorité de pays atteignent rarement les niveaux fixés comme soutien au régime de la gestion de l'offre au Canada.

1. Elle s'établissait à 10 159 milliards de dollars américains en 2005. (OMC, *International Trade Statistics*, 2006).

2. OMC, *International Trade Statistics*, 2006.

3. Ils sont maintenant 27, incluant la Bolivie, l'Argentine, le Venezuela, le Guatemala, Cuba, l'Égypte, les Philippines, le Pakistan, la Tanzanie et le Zimbabwe.

LES BESOINS ET LE COÛT DE L'ÉNERGIE

Au début des années 2000, le baril de pétrole se transigeait à 20 \$. Il dépasse maintenant les 90 \$ et la moindre catastrophe naturelle ou tension sociopolitique dans les pays producteurs le propulse à de nouveaux sommets.

À quelques nuances près, le prix du pétrole sert un peu de référence pour l'évolution du prix des autres formes d'énergie⁴. Certaines techniques de production d'énergie propre ou d'énergie nouvelle ne sont économiquement envisageables que dans un contexte de prix élevé du pétrole. Nous sommes définitivement entrés dans l'ère de l'énergie coûteuse. Les mesures qui seront adoptées pour réduire les gaz à effet de serre accroîtront vraisemblablement la pression sur le prix de l'énergie.

Pour le secteur agricole et agroalimentaire québécois, ce contexte milite évidemment en faveur du recours à des procédés et à des techniques les moins énergivores possible. Il fait aussi surgir une préoccupation somme toute récente, même si elle ne fait pas l'unanimité, celle du coût environnemental associé au transport d'aliments pouvant parcourir des milliers de kilomètres avant de parvenir à notre table alors que bon nombre d'entre eux peuvent être produits et vendus à proximité.

L'agriculture est également devenue productrice d'énergie. S'inspirant des succès enregistrés par le Brésil, le gouvernement américain a décidé, en 2005, d'encourager le recours à l'éthanol d'origine végétale pour satisfaire une partie des besoins nationaux en carburant, politique qui a déjà eu des répercussions considérables. Deux ans plus tard, on assiste, tant aux États-Unis que dans certains autres pays, à un déplacement des cultures vers le maïs afin d'alimenter les nouvelles usines de production d'éthanol, ce qui déclenche des réactions en chaîne : hausse appréciable du prix du maïs, diminution de la production de soya et de quelques autres cultures entraînant une augmentation des cours⁵, coûts accrus de certaines productions animales, bonification des revenus agricoles, changements dans les exportations internationales, etc. Le choix de la filière

de l'éthanol soulève des critiques sur le gain énergétique réel et les impacts environnementaux de ce « carburant vert ». On ne peut cependant ignorer ses effets considérables sur l'agriculture.

Soulignons que l'éthanol n'est que l'un des 1 055 bioproduits fabriqués au Canada. De grands espoirs sont placés dans la production de bio-carburants à partir de la cellulose des végétaux agricoles ou forestiers et de la biomasse.

L'ENVIRONNEMENT

De nombreux facteurs ont concouru à la détérioration des milieux de vie et des ressources renouvelables depuis la révolution industrielle : explosion de la population mondiale, rejets industriels largués sans traitement dans le milieu physique, développement accéléré de l'agriculture amplifiant la pollution diffuse, exploitation massive des carburants fossiles, déforestation accélérant l'érosion, etc. Il en est résulté de graves problèmes de dégradation de l'environnement qui ont incité les gouvernements à prendre des mesures afin de réparer les dégâts, tant que faire se peut, d'éliminer graduellement les sources de pollution puis d'agir de façon proactive afin de protéger les écosystèmes et la biodiversité.

Cette évolution a certes varié selon les pays, mais partout, le désir de freiner ou même d'éliminer les préjudices causés à l'environnement par l'activité humaine et industrielle a donné lieu à des législations ayant une portée de plus en plus étendue.

Les préoccupations relatives à l'environnement ont débordé les frontières des pays et elles ont mené à plusieurs conventions internationales, dont les plus récentes sont celles traitant spécifiquement de la biodiversité et des changements climatiques. De même, le concept de développement durable, d'abord présenté à une session de travail de l'Organisation des Nations unies (ONU), a été largement adopté par de nombreux pays.

4. Au Québec, les tarifs d'électricité évoluent selon une autre logique, mais la comparaison avec le prix du mazout s'établit néanmoins.

5. Entre 2004-2005 et 2007-2008, le prix du maïs sera passé de 101 \$/tonne à un prix s'établissant entre 140 \$/tonne et 165 \$/tonne. Le prix du soya pendant la même période aura fluctué de 220 \$/tonne à un prix se situant entre 260 \$/tonne et 280 \$/tonne.

Appliqués aujourd'hui au contexte québécois de l'agriculture et de l'agroalimentaire, les enjeux de l'environnement, qui sont incontournables, ont au moins trois significations concrètes :

- ils commandent des actions et des pratiques qui éliminent toute détérioration de l'environnement;
- ils requièrent une vigilance particulière à l'égard de la qualité de l'eau qui demeure le réceptacle ultime des polluants et font appel à des comportements axés sur l'utilisation rationnelle de cette ressource;
- ils ouvrent la voie à des contributions de l'agriculture à l'atteinte d'objectifs environnementaux qui vont au-delà de la simple conformité à la réglementation en vigueur.

LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Un fort consensus s'est établi au sein de la communauté scientifique internationale sur l'ampleur du phénomène des changements climatiques, selon le dernier rapport de l'ONU⁶. La lutte contre les gaz à effet de serre et les mesures préventives à l'égard des changements climatiques figurent parmi les mesures et les plans d'action à longue portée, adoptés par une très forte proportion de gouvernements dans le monde.

Les changements climatiques sont susceptibles de bouleverser plusieurs aspects de notre mode de vie et d'affecter particulièrement l'agriculture. On voit déjà s'étendre la désertification de certaines régions du monde, provoquant des déplacements de populations. Les sécheresses sont plus fréquentes et plus graves, y compris au Canada. La lutte pour l'accès à l'eau potable attise déjà les conflits entre les pays, dans un contexte où, selon l'ONU, plus d'un milliard de personnes n'avaient pas accès à l'eau propre en 2006 sur les divers continents. Les inondations et autres catastrophes naturelles se multiplient et leur ampleur croissante les rend plus dévastatrices d'une année à l'autre. Des insectes et des plantes qui n'avaient jamais affecté notre production agricole migrent vers le nord. En même temps, certaines cultures qui semblaient impossibles à cause de la rigueur de notre climat peuvent désormais être envisagées.

Face aux enjeux considérables des changements climatiques, les gouvernements adoptent, par convention internationale, des mesures visant à freiner l'émission des gaz à effet de serre et à agir sur les autres causes du phénomène, de manière à en atténuer les conséquences pour les populations et pour l'environnement. Ces mesures affecteront les méthodes de production consommatrices d'énergie, les modes de transport, les politiques des pays en matière de protection et d'utilisation de l'eau et des ressources renouvelables, la production de biocarburants et d'autres produits énergétiques, etc.

Le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois s'opérera dans ce contexte qui exercera une influence significative sur leurs choix stratégiques et sur la conduite de leurs activités.

LES PRÉOCCUPATIONS POUR LA SANTÉ

À mesure que croissent les préoccupations environnementales, les citoyens ont porté une attention de plus en plus grande à l'innocuité des aliments. Puis, l'idée que des produits alimentaires puissent causer des préjudices à la santé s'est accréditée à mesure que certaines maladies causant des taux élevés de mortalité, comme le cancer ou les maladies cardio-vasculaires, ont atteint des niveaux presque endémiques et que cette évolution fut associée à certains comportements, dont l'alimentation. La lutte aux aliments potentiellement cancérogènes, au cholestérol puis aux gras trans s'est généralisée. Aujourd'hui, la progression alarmante des cas d'obésité renforce le lien qu'établit la population entre l'alimentation et la santé⁷. On réclame dès lors une collaboration plus étroite entre les organismes de santé et le secteur agricole et agroalimentaire.

L'importance qu'accordent les consommateurs à leur santé ne peut que s'amplifier dans l'avenir. Leurs exigences à l'égard de l'innocuité, de la qualité nutritionnelle des aliments et de leur contenu spécifique vont inévitablement s'accroître. La capacité de répondre à une demande à la fois généralisée et nettement éclatée de produits alimentaires différenciés et spécifiques, en relation avec les préoccupations sur la santé exprimées de multiples façons, fait partie des grands défis du secteur agroalimentaire des prochaines années.

6. Programme des Nations unies pour l'environnement, *Global Environment Outlook (GEO-4)*, 2007.

7. Selon l'Institut national de santé publique du Québec, le taux d'obésité chez les adultes québécois est passé de 14 % à 22 % entre 1990 et 2004.

LES AVANCÉES DE LA SCIENCE

Selon la FAO, au cours des 50 dernières années, l'augmentation de la production agricole mondiale a été 1,6 fois plus importante que la production totale atteinte en 1950 après 10 000 ans d'histoire agraire⁸. C'est dire l'importance de la contribution de la science et des technologies au développement de l'agriculture.

Cet exploit, qui ne fut pas sans conséquence, résulte de la triple révolution agricole qu'ont connue les pays industrialisés, à savoir :

- une révolution industrielle qui a permis de mécaniser la production à grande échelle, d'effectuer une fertilisation minérale intensive, d'appliquer des traitements contre les ennemis des élevages et des cultures et de déployer des moyens de conservation des produits alimentaires;
- une révolution biotechnique qui a fourni, par la sélection, des variétés de plantes cultivées et de races d'animaux à haut potentiel de rendement;
- une révolution des transports qui a facilité les approvisionnements et l'écoulement des produits sur de très grandes distances.

Le savoir scientifique va continuer de s'étendre et les innovations techniques vont se multiplier, notamment en mécanique, en agronomie, en génétique, en transformation et en conservation des aliments. Mais les changements les plus significatifs pourraient venir du développement intensif des sciences de la vie appliquées à l'agriculture et à l'agroalimentaire, développement caractérisé par la découverte et la mise en marché de nouvelles molécules, de matières énergétiques, de médicaments, de protéines, de nutraceutiques et de nouveaux aliments. Le champ d'application des nouvelles technologies associées aux sciences de la vie dépasse nettement celui des organismes génétiquement modifiés (OGM), même si ces derniers suscitent plus d'inquiétude et soulèvent plus de controverse.

On peut anticiper une grande utilisation des biotechnologies et du génie génétique dans plusieurs sphères du domaine agricole. En même temps, le Québec devra savoir exercer un jugement critique à l'égard de ces technologies d'avant-garde, notamment sur le plan éthique. La portée considérable de cette tendance est telle que le Québec devra s'y intéresser et chercher à saisir, dans le respect de ses valeurs et de ses priorités, les perspectives de développement que présentent ces nouvelles avenues. Il devra aussi se doter des capacités de gérer les changements qui vont découler de ces nouveaux procédés ou productions et faire ses choix dans le respect des principes du développement durable.

L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Dans les pays développés, la population participe de plus en plus activement au processus de décision au sujet des projets de développement économique. Cette participation a cours aux niveaux municipal, régional ou provincial selon les enjeux des projets en cause et la portée de leurs impacts potentiels. Elle est parfois encadrée par des mécanismes formels, comme c'est le cas au Québec avec les procédures du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Le Québec est une société moderne, développée et démocratique. Le concept même du développement durable qu'elle véhicule fait appel à la conciliation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux du développement et tient pour acquis qu'un projet majeur de développement peut difficilement se réaliser s'il est rejeté par une forte majorité de la population.

L'acceptabilité sociale est devenue une condition incontournable de réalisation des projets industriels, commerciaux ou agroalimentaires les plus sensibles. Au Québec, la question de l'acceptabilité sociale a surtout été soulevée, en matière agricole, à l'égard du développement de la production porcine. On peut aisément prévoir que la population portera une attention tout aussi grande aux autres projets susceptibles d'interférer avec la vie de la communauté rurale ou qui soulèvent des questionnements au regard des valeurs associées à la conception que se font les citoyens de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Les actions prises à l'égard de la protection de la qualité de l'eau, les préoccupations relatives aux

8. FAO, « L'alimentation et l'agriculture dans le monde : enseignements des 50 dernières années », *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000*, 2000.

OGM, les valeurs attribuées à la ferme familiale, l'importance accordée à la protection du paysage, le souci de permettre des usages multiples du territoire rural et les problèmes de cohabitation, pour ne nommer que ceux-là, sont autant d'éléments qui incitent déjà les citoyens et les citoyennes à s'intéresser au développement du secteur agricole et agroalimentaire et à prendre part aux débats qui président aux décisions d'autoriser la réalisation des projets. Cet intérêt a tendance à croître et posera un défi grandissant pour la gestion et la réglementation des usages dans les zones agricoles.

En Europe, les citoyens portent de plus en plus d'attention depuis quelques années au financement de l'agriculture. Au nom de l'acceptabilité sociale, il faut aussi pouvoir expliquer et justifier clairement la nature et le niveau de l'aide financière accordée à la production agricole.

En somme, l'agriculture et l'agroalimentaire doivent composer avec les valeurs et les points de vue de l'ensemble des citoyens, tenir compte de l'intérêt que ces derniers portent au développement du secteur et de leur volonté d'être associés aux décisions qui engagent son avenir, globalement et localement. La participation aux audiences de la Commission de nombreux citoyens et citoyennes dont l'activité professionnelle n'est pas associée à l'agriculture ni à l'agroalimentaire témoigne de cet intérêt.

LA PLACE DU CONSOMMATEUR

En matière d'alimentation, le consommateur exprime maintenant ses attentes en faveur de produits différenciés et il va là où l'on répond à ses exigences.

C'est ainsi que, dans la plupart des pays industrialisés, la demande de produits différenciés est en augmentation constante. Selon le Conseil canadien de la distribution alimentaire, plus de 4 000 produits perdent leur place sur les tablettes d'un magasin d'alimentation chaque année, et sont remplacés par quelque 4 000 nouveaux produits répondant aux besoins des consommateurs. Une étude de l'Institut de recherche sur les PME de l'Université du Québec à Trois-Rivières a révélé que, dans le secteur agroalimentaire, 49 % du chiffre d'affaires des entreprises les plus performantes proviennent de produits qui n'existaient pas il y a trois ans. Soulignons qu'un supermarché d'alimentation propose plus de 25 000 produits différents.

Une autre manifestation de l'importance des produits différenciés est la popularité grandissante des produits du terroir et la crédibilité généralement accordée aux appellations réservées, tant au Québec que dans plusieurs pays industrialisés. Enfin, bien que les aliments biologiques ne représentent au Canada que 1 % à 2 % du commerce alimentaire de détail, ils connaissent une croissance annuelle supérieure à 15 % depuis 2001. Au Québec et au Canada, selon Agriculture et Agroalimentaire Canada, les importations comptent pour 85 % des ventes de produits biologiques. Le marché des produits biologiques répond aux attentes d'un nombre grandissant de consommateurs.

Dans un contexte où une concurrence de plus en plus vive s'exerce sur les produits agricoles standards, la stratégie de plusieurs pays qui ont revu ces dernières années leur politique agricole est de miser sur les marchés de niche et les segments dits de gamme moyenne offrant le meilleur rapport qualité-prix.

Une vision d'avenir du secteur agricole et agroalimentaire doit accorder une place aux consommateurs et leur donner des occasions de participer aux débats sur les enjeux de ce secteur.

L'ÉTAT DES FINANCES PUBLIQUES

Depuis de nombreuses années, le gouvernement du Québec éprouve des difficultés considérables à équilibrer son budget. La précarité des finances publiques est une réalité structurelle qui ne s'atténuera pas dans l'avenir.

L'augmentation des dépenses de santé est en partie responsable de cette situation. Depuis 1999-2000, ces dépenses ont augmenté de 6,8 % en moyenne par année alors que la croissance annuelle moyenne de l'ensemble des dépenses du gouvernement se situait à 3,9 %. Une part considérable de la marge de manœuvre du gouvernement est donc affectée à la santé. On assiste, par voie de conséquence, à une diminution (au mieux à une augmentation jusqu'au niveau de l'inflation) des crédits accordés à la plupart des autres ministères, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 |

**VARIATION ANNUELLE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES
DE CERTAINS MINISTÈRES⁹ (%)**
(1999-2000 à 2006-2007)

Santé et Services sociaux	+6,8 %
Éducation	+3,6 %
Transport	+5,3 %
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	+3,6 %
Ressources naturelles	-3,1 %
Environnement	-2,1 %
Développement économique	-1,5 % ¹⁰
Total – Gouvernement du Québec	+3,9 %

Source : CONSEIL DU TRÉSOR, Budgets de dépenses 1999-2000 à 2006-2007, adaptation d'Yvon BOUDREAU, 2007.

Compte tenu du vieillissement de la population et du fardeau fiscal des Québécois, parmi les plus élevés en Amérique du Nord, on ne voit guère d'embellie à l'horizon sur le plan des finances publiques. Le secteur agricole et agroalimentaire, comme les autres, devra composer avec une situation où chaque dollar de fonds public devra être affecté là où l'effet multiplicateur et structurant apparaît le plus clair.

Tous les gouvernements des pays développés soutiennent leur agriculture. Ceux du Canada et du Québec doivent aussi contribuer à la viabilité d'une agriculture diversifiée et à l'amélioration des conditions économiques et de la qualité de vie de celles et ceux qui ont décidé de vivre de cette profession et des activités qui y sont associées. Dans le contexte budgétaire du Québec, cet appui tangible de l'État au secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire oblige, pour être efficace, à faire les choix les plus judicieux.

Telles sont, sommairement présentées, quelques tendances lourdes susceptibles de marquer de leur influence le parcours d'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

9. Notez que ce sont les champs de compétence qui sont nommés ici, car le nom des ministères a changé au cours des années visées.

10. À la faveur de l'adoption de la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation, le budget du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation a été rétabli pour 2007-2008.

Les principaux messages adressés à la Commission



2

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois a reçu quelque 770 mémoires et témoignages lors de ses audiences régionales et nationales. Nous publions, dans des documents distincts, la synthèse des constats et diagnostics posés par les participants à ces audiences de même que les principales propositions qu'ils ont formulées.

Il nous paraît toutefois important de souligner ici, bien que de manière très succincte, les observations qui ont été soumises à de nombreuses reprises et par un grand nombre d'organisations. Parmi ces propos insistants, nous avons retenu les éléments suivants.

À L'ÉGARD DE LA PRODUCTION AGRICOLE

- **L'attachement des acteurs de la classe agricole et de la population à la ferme familiale « à dimension humaine ».** Les participants aux audiences ont, dans une forte proportion, vivement souhaité que les fermes québécoises continuent d'appartenir à des familles et d'être gérées par elles.
- **La protection du territoire agricole.** Deux attentes complémentaires ont été exprimées à ce sujet. D'une part, de nombreux intervenants souhaitent une consolidation, voire un renforcement, des dispositions de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles afin de préserver le patrimoine agricole québécois, notamment en milieu périurbain. D'autre part, on souhaite davantage de souplesse dans l'application de cette loi dans la « zone verte » afin de faciliter l'implantation dans cette zone de fermes de taille variable et l'exercice d'activités complémentaires à l'agriculture, dans une dynamique de revitalisation des communautés rurales. Soulignons que les élus municipaux réclament une meilleure harmonisation de la loi protégeant le territoire agricole avec celle qui leur confie des responsabilités en matière d'aménagement et de développement du territoire.
- **La nette priorité à accorder à la production agricole destinée avant tout au marché du Québec.** Pour un grand nombre de participants et de participantes, la finalité première de l'agriculture est de nourrir la population du Québec. Une forte proportion d'entre eux considère toutefois que l'exercice de cette mission est compatible avec l'exportation de produits agricoles.
- **Le besoin de diversifier la production, de miser sur la valeur ajoutée, de développer les produits de niche et du terroir de même que la production biologique.** Sans négliger pour autant les productions qui constituent l'assise principale du secteur, beaucoup d'intervenants ont fortement suggéré de miser sur des produits diversifiés et de développer, de manière complémentaire, une agriculture dite de proximité.
- **La nécessité d'assurer la relève agricole.** Tout en soulignant qu'ils doivent composer avec un environnement économique et social où l'agriculture est moins valorisée, les membres de la relève agricole et leurs proches ont fait part de leurs difficultés à s'installer en agriculture. Parmi les facteurs qui contribuent à ces difficultés, ils ont notamment évoqué : la valeur élevée des fermes potentiellement disponibles pour la relève; le prix des quotas dans les productions sous gestion de l'offre qui accroît substantiellement la valeur marchande des fermes et, par voie de conséquence, le montant du capital à investir, ce qui est prohibitif pour la plupart des aspirants agriculteurs; le difficile accès au financement pour la relève; la complexité des démarches administratives et les obstacles posés aux jeunes qui veulent démarrer une ferme de petite taille ou conjuguer l'exploitation d'une ferme et une autre activité professionnelle.

- **L'importance stratégique des programmes d'assurance et de stabilisation des revenus.** De nombreux participants aux audiences ont rappelé l'importance de protéger les agriculteurs contre les fluctuations importantes des prix et contre les désastres naturels. Ils ont insisté, au nom de la viabilité même de l'agriculture et du respect qu'une société comme la nôtre devrait porter aux producteurs, sur la nécessité de préserver les régimes d'assurance récolte et d'assurance stabilisation. Plusieurs syndicats de producteurs ont fait valoir que ces régimes étaient d'une importance vitale pour notre agriculture. Sans ces piliers du système d'aide financière, l'agriculture du Québec serait vouée à l'extinction dans la plupart des régions.
- **L'iniquité résultant de l'exclusion des productions en émergence et de certains types d'établissements agricoles des principaux programmes d'aide financière.** Cet élément est perçu comme une lacune majeure des programmes financiers de soutien à la production agricole et comme un manque de reconnaissance de ce type d'agriculture.
- **La multifonctionnalité de l'agriculture.** La réalité voulant que l'agriculture ne joue pas strictement une fonction alimentaire est reconnue par une nette majorité des participants. On s'entend largement sur l'importance de valoriser sa contribution au développement économique et à la revitalisation du milieu rural ainsi que ses fonctions environnementales, patrimoniales et sociales. Il fut beaucoup question de l'occupation dynamique du territoire et de la contribution essentielle de l'agriculture et de l'agroalimentaire à l'atteinte de cet objectif.
- **Le manque de reconnaissance des agriculteurs.** La Commission a reçu des témoignages émouvants de plusieurs producteurs et productrices agricoles qui ont souligné les critiques qui leur ont été adressées ces dernières années, la difficulté qu'ils rencontrent à faire comprendre les particularités de leur profession à certaines catégories de citoyens et la désaffection qu'ils ressentent de la part de la population qui semble, à leurs yeux, avoir perdu le sens de la mission alimentaire de l'agriculture et de son rôle dans la société. Ils ont dit espérer que les travaux de la Commission et les suites qui y seront données permettront de bâtir des ponts entre les agriculteurs et les autres citoyens et que, par le dialogue qui s'ensuivra, le travail des producteurs agricoles soit mieux compris et plus estimé.
- **La gestion de l'offre.** La très grande majorité des participants aux audiences de la Commission ont plaidé énergiquement en faveur de la défense de la gestion de l'offre tout en refusant d'envisager ou d'évoquer même des scénarios ou des mécanismes de transition qui tiendraient compte d'une éventuelle ouverture accrue des marchés pour les produits sous gestion de l'offre. La Commission a aussi reçu des témoignages exposant les inconvénients et les limites des systèmes de gestion de l'offre et les besoins pressants d'assouplissement. Certaines voix discordantes, nettement minoritaires, se sont fait entendre en faveur du démantèlement progressif de ce système.
- **La mise en marché collective.** Pour la grande majorité des représentants des agriculteurs et de nombreux autres participants aux audiences, la mise en marché collective représente l'aboutissement des efforts pour regrouper les producteurs afin qu'ils puissent établir un véritable rapport de force dans la négociation du prix des produits agricoles. Il s'agit d'un autre pilier du système québécois d'organisation agricole dont les fondements doivent être protégés. Les représentants des entreprises de transformation, sans contester la pertinence d'un mécanisme de mise en marché qui offre aux producteurs la possibilité de négocier dans de très bonnes conditions la détermination du prix de leurs produits, ont déploré la lourdeur du système actuel et la difficulté qu'il démontre à s'adapter à une demande de produits différenciés. Les transformateurs ont réclamé l'assouplissement du système de mise en marché collective.

À L'ÉGARD DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION

- Les rapports entre les acteurs.** Soulignant son apport économique incontestable, le monde de la transformation des aliments s'estime mal positionné dans l'environnement sociopolitique agricole et agroalimentaire. Il se dit coincé entre, d'une part, les agences de mise en marché qui sont des monopoles de vente et, d'autre part, les grands distributeurs qui, au Québec en particulier, connaissent un haut niveau de concentration, ce qui leur confère un exceptionnel pouvoir de négociation. Les entreprises de transformation doivent en outre affronter la concurrence des produits et des entreprises étrangères, tant sur le marché québécois qu'à l'exportation. Les représentants de ces entreprises ont dit à la Commission déplorer que leurs perspectives de croissance soient faibles au Québec. Ils ont fait appel à la concertation des acteurs du secteur.
- La transformation en région.** La faible présence d'entreprises de transformation des aliments dans plusieurs régions a été soulignée à de nombreuses occasions lors des audiences régionales de la Commission. Les activités de transformation des aliments sont largement perçues comme l'un des moyens de revitaliser les communautés rurales.
- Les circuits courts de distribution.** Plusieurs participants ont plaidé en faveur d'une agriculture de proximité qui emprunterait des circuits courts de distribution pour rejoindre les consommateurs. Les circuits courts le plus souvent notés sont : les marchés publics, les marchands locaux, les comptoirs à la ferme ou au village, les boutiques spécialisées en produits régionaux ainsi que des initiatives comme celle de l'agriculture soutenue par la communauté. De nombreux avantages sont attribués à ce type de circuit de distribution : établissement de liens directs entre le consommateur et l'agriculteur, fraîcheur des produits, faible circulation des produits, économie d'énergie, alternative aux grands réseaux de distribution, meilleures marges de profit aux producteurs, valorisation des produits biologiques et du terroir, moyen efficace de vente pour les petites entreprises agricoles, etc.
- La diversification.** En plus de s'appliquer à la production, le virage vers la diversification s'adresse au secteur de la transformation qui, pour répondre aux attentes changeantes exprimées par les consommateurs, doit mettre en marché une gamme plus étendue de produits. La diversification concerne aussi la distribution : plusieurs participants aux audiences souhaitent de nouveaux modes d'accès aux produits alimentaires comme des circuits courts de distribution.
- L'accès aux tablettes des épiceries.** De nombreux commentaires ont été formulés au sujet de l'accès aux produits québécois dans les grandes chaînes d'alimentation, en particulier dans un contexte où trois grandes entreprises contrôlent plus de 90 % de la distribution des produits dans les magasins d'alimentation. Plusieurs participants aux audiences ont critiqué le manque de sensibilité et d'ouverture des grands distributeurs à l'égard des produits du Québec. Certains ont réclamé une intervention réglementaire du gouvernement afin d'assurer un pourcentage déterminé de produits québécois dans les commerces de détail. La Commission a également reçu plusieurs recommandations en faveur d'une politique préférentielle d'achat de produits québécois par les institutions (écoles, hôpitaux, centres de la petite enfance, centres d'hébergement ou centres de détention). Les représentants des distributeurs et des commerçants ont expliqué la dynamique de l'approvisionnement des magasins d'alimentation et ont fait part des efforts qu'ils déploient pour faire une place adéquate aux produits québécois.

- **L'approche collective.** De nombreux participants aux audiences ont dit l'importance qu'ils accordent à l'approche collective qui sous-tend plusieurs organismes et institutions agricoles, notamment en matière de commercialisation. Il s'agit d'une valeur largement partagée. Le regroupement des producteurs agricoles a engendré des bénéfices qu'à peu près tous les participants reconnaissent. Pour certains, notamment les représentants du secteur de la transformation, le mode d'organisation collective doit cependant s'adapter à un environnement commercial où les dynamiques de concertation et de développement des chaînes de valeur se mettent en place chez nos compétiteurs. D'autres ont rappelé le rôle majeur que continuent de jouer les coopératives dans l'agroalimentaire : il s'agit d'un autre mode d'organisation collective qui a fait ses preuves au Québec.
- **L'accès à l'information.** Plusieurs participants ont signalé l'importance qu'ils accordent au principe même de l'information transmise aux citoyens et aux consommateurs. Ils ont formulé des attentes claires en appui à ce principe. Ces demandes touchent notamment la valeur nutritive des aliments, leur provenance, la présence d'organismes génétiquement modifiés (OGM), les modes de culture ou d'élevage ou certaines caractéristiques plus spécifiques (présence d'allergènes, d'antioxydants, etc.).
- **Les préoccupations pour la santé.** Il est largement acquis que les citoyens établissent une relation étroite entre leur état de santé et leur alimentation. Un grand nombre d'interlocuteurs ont pressé le secteur agricole et agroalimentaire québécois d'apporter une réponse dynamique aux attentes de la population en faveur non seulement d'une offre de produits alimentaires de qualité, mais aussi d'une participation proactive à des stratégies plus larges visant l'information et la sensibilisation à une saine alimentation.

À L'ÉGARD DES ATTENTES DES CITOYENS

- **L'incontournable responsabilité de tous les acteurs à l'égard du respect strict de l'environnement.** Sur ce plan, un très large consensus est établi en faveur d'une conformité rigoureuse du secteur agricole et agroalimentaire à des standards environnementaux élevés.
- **La nécessité criante d'identifier clairement les produits du Québec et de vérifier le respect de nos normes d'innocuité par les produits importés.** Les participants ont réclamé, en premier lieu, de mettre fin au fouillis qui caractérise aujourd'hui l'étiquetage sur la provenance des produits alimentaires offerts aux consommateurs. En deuxième lieu, il ont unanimement exprimé leur indignation à l'égard de la présence, sur les marchés québécois et canadiens, d'aliments contenant des résidus de produits interdits d'usage au Canada ou des viandes provenant d'animaux se nourrissant de substances bannies ici, à cause des risques qu'ils présentent pour la santé.
- **Les attentes paradoxales des consommateurs.** Certains porte-parole des producteurs agricoles et des transformateurs, entre autres, ont souligné le comportement paradoxal de nombreux consommateurs qui réclament, d'une part, l'imposition de normes environnementales et sociales élevées à la production agricole tout en recherchant souvent, d'autre part, le plus bas prix pour les aliments lorsqu'ils effectuent leurs achats à l'épicerie. On souhaite que les attentes des consommateurs à l'égard d'aliments frais, d'une innocuité sans faille et produits dans des conditions environnementales impeccables, se traduisent par des gestes conséquents au moment de l'achat. Il faudra accepter de payer un peu plus cher un produit d'une qualité supérieure.

À L'ÉGARD DE LA GOUVERNANCE

- **La souveraineté alimentaire.** On a exprimé, à de très nombreuses occasions, le souhait que le gouvernement du Canada, dans le cadre des accords sur le commerce international, se donne les moyens de développer et de mettre en œuvre, au Canada et au Québec, sa propre politique agricole, en prenant appui sur le concept de « souveraineté alimentaire ». Des craintes presque généralisées ont été exprimées à l'égard des négociations en cours sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
- **Le leadership du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ).** Les acteurs ont déploré l'effritement du leadership du MAPAQ au cours des dernières années, sa perte d'expertise, la maigreur de ses budgets et de ses moyens d'action et l'attention disproportionnée qu'il porte au volet économique de sa mission. Plusieurs ont souhaité le raffermissement de la capacité de vision du MAPAQ, un engagement plus net de sa part en matière de recherche et d'innovation et une plus grande indépendance à l'égard de certains groupes d'intérêt.
- **La transparence.** Cette préoccupation pour la transparence des organisations agricoles et du gouvernement est souvent exprimée de pair avec la volonté de bon nombre de participants aux audiences de la Commission d'avoir accès à une information plus large et plus objective et de bénéficier d'un dialogue plus ouvert sur plusieurs questions, notamment sur la protection du territoire agricole, l'aménagement du territoire, le développement des communautés rurales, l'état réel de la santé des cours d'eau, la reddition de comptes sur les mesures gouvernementales d'aide à l'agriculture, le syndicalisme agricole et la présence d'OGM ou de pesticides.

Cette brève énumération n'épuise pas, loin de là, l'ensemble des préoccupations ni les multiples nuances et suggestions exprimées lors des audiences de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. Elle permet simplement de rappeler que plusieurs constats repris dans les chapitres qui suivent font directement écho aux inquiétudes et aux attentes exprimées lors des audiences.

Une vision d'avenir
à partager



3

Une forte proportion de la population, au Québec comme ailleurs dans le monde, partage depuis longtemps un sentiment d'empathie envers la classe agricole. Bien sûr, ces rapports sont parfois teintés d'incompréhensions ou de rivalités entre la ville et la campagne, mais dans l'ensemble, les agriculteurs et les agricultrices bénéficient de l'affection populaire.

Il y a sans doute dans ces sentiments un peu de la nostalgie à l'égard de certaines valeurs qui se sont quelque peu effritées en ville. Par exemple, l'agriculture institue un rapport particulier avec la nature, les éléments naturels et l'environnement, rapport qui donne à la profession d'agriculteur un caractère singulier, une culture pour ainsi dire. Le producteur agricole ressent une incontestable fierté de la fonction nourricière de sa profession. Il se sent issu d'une tradition et porteur d'un héritage patrimonial; il estime avoir la responsabilité de préserver cet héritage et de le transmettre à la génération suivante, idéalement dans sa propre famille. L'agriculteur porte avec fierté son statut de « patron »; il accorde une grande importance au sentiment d'être maître chez lui.

Plus récemment, les rapports entre les agriculteurs et les autres citoyens ont presque brusquement changé. La première onde de choc est venue des défenseurs de l'environnement. Au moment où les contribuables consentaient des efforts considérables pour traiter les eaux usées de leur municipalité et que l'on interdisait au secteur industriel de rejeter ses contaminants dans le milieu naturel, il devenait intolérable que la production agricole continue de polluer. Les odeurs, qui causaient des désagréments somme toute acceptables lorsqu'il s'agissait de porcheries de petite taille, furent perçues comme une véritable agression dès lors que furent implantées des installations de taille nettement plus grande. Les citoyens et le public ont menacé le « droit de produire » et ont provoqué le moratoire sur la production porcine en 2003.

Puis, les crises hautement médiatisées comme celles de l'encéphalopathie spongiforme bovine (la vache folle), de la fièvre aphteuse, de la grippe aviaire et des intoxications résultant de la consommation de fruits et de légumes contenant des bactéries ou des résidus de pesticides ont suscité – même si le Québec n'en fut pas le théâtre principal – un réveil parfois brutal de la part des citoyens. Soudainement, on s'est mis à douter de la qualité et de l'innocuité de la nourriture que l'agriculture et l'agroalimentaire nous offraient et même à s'interroger sur les effets de certains produits sur la santé. Enfin, le débat entourant les organismes génétiquement modifiés (OGM) a fait naître chez certains la suspicion qu'il y avait, derrière l'agriculture, des apprentis sorciers jouant avec la nature et la vie.

De la méconnaissance de l'agriculture a surgi le doute. Du doute, on est passé à la suspicion, puis, de la suspicion, certains ont sauté à la condamnation. Il y a eu, à travers ce questionnement fort légitime, des excès, des surenchères, des gestes déplorables de la part des divers protagonistes, mais ces phénomènes ont fait en sorte que les rapports entre l'agriculture et ce que l'on appelle la société civile ne sont plus tout à fait les mêmes.

Les producteurs agricoles ont été au cœur de ces débats, encore qu'ils furent davantage des observateurs décontenancés et dépassés par les événements que des acteurs véritables d'une crise de confiance qu'ils n'avaient pas vue venir. Ils ont durement ressenti cette crise et cette perte de confiance. Ils en ont néanmoins pris acte. C'est ainsi qu'ils ont investi considérablement dans des équipements ou dans la révision des pratiques afin d'éliminer ou d'atténuer les effets de leurs activités sur l'environnement. Ils ont pris part à des forums locaux, régionaux et nationaux avec les acteurs de la société civile. Ils ont réduit de 35 % en quinze ans les engrais minéraux et ils se sont engagés dans des programmes de contrôle de qualité et de traçabilité. Ils poursuivent leurs efforts afin d'améliorer leur performance agroenvironnementale et de favoriser la cohabitation harmonieuse avec leurs voisins.

Mais tout cela n'a pas suffi. Les tensions demeurent vives, l'incompréhension des uns et des autres ne s'atténue pas et les liens de confiance sont brisés. Le climat de méfiance n'est pas propice à une appréciation objective des efforts des producteurs en agroenvironnement tout comme il ne se prête pas à une évaluation sereine des correctifs qui restent à apporter. Cette situation est malsaine; il faut rétablir les ponts. Aucune société n'avance dans l'hostilité.

Plusieurs agriculteurs et agricultrices sont venus témoigner devant la Commission de la désapprobation dont ils ont été l'objet et des accusations excessives qu'on continue de leur lancer. Ils ont déploré le manque de reconnaissance sociale de leur travail et de ses exigences et ils se sont inquiétés des conséquences néfastes que cette désaffection présage pour l'avenir de l'agriculture québécoise.

La Commission est elle aussi d'avis que la population québécoise connaît peu le secteur agricole et qu'en conséquence, elle n'apprécie pas toujours à sa juste valeur les diverses fonctions de l'agriculture dans notre société.

SE RALLIER À UN PROJET COMMUN

La Commission juge de la plus haute importance le ralliement des Québécois et des Québécoises autour d'une même vision de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Il est essentiel que la société appuie et respecte ceux qui ont la mission de la nourrir. Il importe également de faire connaître le rôle socioéconomique de l'agriculture et sa contribution à la dynamique de l'occupation du territoire. En contrepartie, l'agriculture que l'on pratique au Québec et les entreprises qui y sont associées, en amont et en aval, doivent traduire dans leurs actions les valeurs propres de la société québécoise. Si les Québécois acceptent les fondements du développement durable et s'y conforment, il faut que tout le secteur agricole et agroalimentaire fasse la démonstration de son concours à l'atteinte de cet objectif et qu'il agisse en conséquence. La Commission croit fermement qu'il est possible de mobiliser les Québécois autour d'une même compréhension de l'agriculture au sens large et d'une même vision de son développement.

L'urbanisation de la population québécoise a brisé les liens de proximité qui existaient naguère entre les consommateurs et les producteurs, d'autant que la distribution des produits alimentaires est une opération fort complexe qui est maintenant prise en charge par de grandes organisations à partir d'entrepôts centralisés et en application de stratégies de mise en marché où se mêlent les produits qui arrivent de partout. L'image qu'une majorité de citoyens ont de l'agriculture est floue et correspond davantage à une vision bucolique qu'à la réalité agricole d'aujourd'hui.

Les Québécois et les Québécoises tiennent visiblement à leur agriculture. Ils doivent aussi la respecter. Il est vrai que, dans nos sociétés d'abondance, on n'appréhende guère de pénurie alimentaire. Comme le disait le président de Solidarité rurale, « il ne se ferait plus aucune agriculture au Québec et les épiceries continueraient d'être pleines à craquer ». Le soutien d'une collectivité ou d'un gouvernement à son agriculture repose de moins en moins sur ce genre de crainte. Mais d'aussi loin qu'on puisse se souvenir, aucun pays au monde n'a délibérément fait le choix de dépendre totalement des importations pour nourrir sa population.

À quelques variantes près, tous les pays cherchent à fournir eux-mêmes à leurs habitants les produits alimentaires qu'ils peuvent raisonnablement produire. Les agriculteurs québécois ont pour mission de nourrir la population. Ce n'est pas un slogan, mais bien une réalité.

Le ralliement des Québécois et des Québécoises à « leur » agriculture commande implicitement des efforts concertés et des actions concrètes de la part des quatre grands protagonistes de cette nécessaire mobilisation :

1 Le gouvernement du Québec, qui doit rétablir le leadership qu'il a perdu dans le domaine de l'agriculture et de l'agroalimentaire et recouvrer sa capacité d'innovation et de vision de même que sa faculté de rassembler et de procéder, au besoin, aux grands arbitrages;

2 Les producteurs et productrices agricoles, qui doivent définitivement prendre le virage du développement durable, s'engager plus avant dans la participation à des démarches de concertation et de dialogue et s'organiser très délibérément pour répondre aux attentes des consommateurs et des citoyens;

3 Les transformateurs et distributeurs, qui doivent investir dans l'innovation, rendre accessibles aux consommateurs d'ici, puis d'ailleurs, une diversité de produits alimentaires de grande qualité qui contribuent à leur santé et offrir une place plus importante aux produits du Québec.

4 Les consommateurs/citoyens, qui doivent, par leurs impôts et par leurs décisions d'achat, apporter leur soutien à l'agriculture d'ici et respecter ceux et celles qui s'emploient à produire des aliments bénéfiques pour leur santé et qui leur procurent un certain plaisir.

LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

De nombreux participants aux audiences publiques de la Commission ont plaidé en faveur de l'adoption du concept de *souveraineté alimentaire* comme élément central devant guider l'élaboration de la future politique agricole du Québec.

Cependant, la portée de ce concept, les attentes que l'on exprime à l'égard de l'adoption de cette orientation et l'étendue de ce que le Québec pourrait faire ou ne pourrait pas faire en matière d'agriculture dans la foulée de la mise en œuvre du principe de souveraineté alimentaire diffèrent considérablement selon les interlocuteurs.

Par delà le dénominateur commun qui s'exprime comme « le droit des peuples à définir leur propre politique agricole », la compréhension du concept de souveraineté alimentaire par les participants aux audiences est différente à l'égard de trois points majeurs : le niveau des protections à la frontière qui seraient permises, les capacités d'exportation qui s'ensuivraient et la prise en compte des intérêts complémentaires en matière de commerce des produits alimentaires.

1. La protection des marchés nationaux

À l'égard des protections du marché intérieur qui seraient permises dans un monde où le concept de souveraineté alimentaire serait universellement admis et appliqué, l'Union des producteurs agricoles (UPA) et plusieurs fédérations de l'UPA croient qu'il faudrait protéger les secteurs névralgiques, c'est-à-dire permettre de « réglementer la production et les échanges agricoles nationaux de manière à atteindre des objectifs de développement durable, à déterminer [le] degré d'autonomie alimentaire et à éliminer le dumping sur [les] marchés [de ces pays] ».

En ce sens, la souveraineté alimentaire est perçue comme un contrepoids, un rempart contre la tendance à une libéralisation trop grande des marchés des produits agricoles et contre l'Organisation mondiale du commerce, en particulier. Les systèmes de gestion de l'offre représentent l'application concrète de ce concept au Canada et une illustration de ce que devrait être le traitement particulier des produits agricoles dans les ententes sur le commerce mondial.

L'Union paysanne ajoute aux protections déjà citées des mesures qui assureraient « la production locale d'aliments, l'accès à la terre, à l'eau, au financement » et qui permettraient « d'être à l'abri de la pollution génétique par les OGM et du dumping ».

Par ailleurs, la Centrale des syndicats nationaux (CSN) précise que la notion de souveraineté alimentaire « ne doit pas devenir le nouveau paravent du protectionnisme ».

2. L'exportation

C'est sur la compatibilité de l'application du concept de souveraineté alimentaire avec l'exportation que les opinions sont le plus divergentes. Pour la CSN, « la souveraineté alimentaire n'est pas incompatible avec le commerce; elle favorise plutôt sa croissance. La souveraineté alimentaire encourage, dans un premier temps, la production agricole et alimentaire locale et, dans un deuxième temps, l'exportation des surplus, voire la production orientée vers les marchés d'exportation ». Ce point de vue est partagé par de nombreux participants, notamment les coopératives et les syndicats agricoles.

Pour l'organisme Équiterre, « un système alimentaire basé sur les importations et exportations va à l'encontre du principe de souveraineté alimentaire... Il importe que l'État reconnaisse que la première finalité de l'agriculture, surtout lorsqu'elle est soutenue par des deniers publics, est de nourrir la population nationale, et non pas d'approvisionner les marchés internationaux pour augmenter notre balance commerciale ».

3. Les autres attentes

De nombreuses autres attentes sont exprimées comme autant d'avantages potentiels de l'application du concept de souveraineté alimentaire. C'est ainsi que Greenpeace y voit une façon « de minimiser les impacts négatifs environnementaux de l'agriculture ». D'autres soutiennent que les pays se doteraient de moyens de contrôler la qualité des produits alimentaires offerts à leur population; c'est notamment l'opinion exprimée par la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) et par les étudiants de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval. On a aussi évoqué (notamment l'Union des consommateurs) la possibilité d'agir sur des enjeux cruciaux comme la faim, le contrôle de l'agriculture par les multinationales et les menaces à la santé publique.

Enfin, la souveraineté alimentaire est généralement endossée par ceux et celles qui contestent « l'agriculture industrielle ou productiviste », la vision néolibérale de l'économie et de l'agroalimentaire, la disparition des fermes et la malbouffe, ou qui plaident pour des politiques plus étendues de lutte contre la pauvreté, notamment pour le « droit à l'alimentation », la coopération avec les pays moins développés, l'extension du commerce équitable, etc.

Comme on le voit, le concept de souveraineté alimentaire est compris de différentes façons selon les interlocuteurs, leurs valeurs ou leurs idéologies propres. Les objectifs poursuivis et les attentes implicites associées à cette orientation divergent parfois considérablement. Les espoirs et les ambitions qu'elle suscite sont également très variés. Il y a bien sûr d'importants points de convergence, par exemple, sur l'importance de reconnaître aux États le droit d'élaborer leur propre politique agricole. Mais la manière d'affirmer cette souveraineté est quelquefois présentée dans l'absolu, dans un univers sans contrainte, qui s'écarte manifestement des réalités de l'actuel état du monde. À l'ère de l'interdépendance, comment la souveraineté s'exprime-t-elle concrètement?

Devant tant d'attentes, tant d'idéaux, et même tant d'ambiguïté, comment le concept de souveraineté alimentaire peut-il rallier la population autour d'une même conception de l'agriculture et de l'agroalimentaire? Pour mobiliser les Québécois et les Québécoises, il faut les inviter à se solidariser autour d'une conception de l'agriculture qui repose sur des valeurs bien cernées et largement partagées.

La Commission juge donc important d'appuyer des idées fortes associées au concept de souveraineté alimentaire :

- le besoin d'une agriculture québécoise robuste et durable;
- l'importance que les gouvernements du Québec et du Canada conservent la plus grande marge de manœuvre possible afin d'élaborer des politiques agricoles qui répondent à notre spécificité et à nos valeurs et de défendre l'intérêt des citoyens;
- la nécessité, pour les producteurs et les productrices agricoles, de vivre correctement de l'exercice de leur profession;
- la haute pertinence d'exploiter tout le potentiel de notre patrimoine agricole aux fins de l'alimentation, de l'occupation du territoire et du développement économique;
- la prémisse voulant que la finalité première de l'agriculture soit de produire, en appliquant les principes du développement durable, des aliments de qualité pour la population québécoise;
- la complémentarité et l'appui du commerce international des produits alimentaires à l'accomplissement de cette mission première;
- la nécessaire solidarité dont le Québec doit faire preuve à l'égard des pays moins développés.

LES ATTRIBUTS DE L'AGRICULTURE DE DEMAIN

Quelles devraient être les caractéristiques de l'agriculture de demain?

Dans le contexte québécois, compte tenu de notre histoire, de notre culture, du climat, de l'état actuel de développement du secteur agricole et agroalimentaire et de nos avantages concurrentiels, la Commission estime que l'agriculture de l'avenir doit :

- être multifonctionnelle, c'est-à-dire aller au-delà de son rôle nourricier;
- avoir pour mission première de contribuer à nourrir les Québécois;
- être plurielle par la diversité de ses entreprises et de ses productions;
- reposer sur une culture entrepreneuriale;
- être hautement professionnelle dans ses pratiques;
- épouser le développement durable;
- tirer profit de son plein potentiel.

1. Une agriculture multifonctionnelle

Au Québec, l'agriculture joue quatre rôles déterminants : en plus de contribuer à l'alimentation de la population, elle représente une activité économique et un mode de vie pour les gens qui décident de s'y consacrer, elle constitue un secteur créateur de richesse et d'emplois et elle contribue à l'occupation dynamique du territoire. C'est pourquoi la Commission reconnaît d'emblée le caractère *multifonctionnel* de l'agriculture¹¹.

L'agriculture, c'est une profession, un mode de vie, tout en demeurant une activité viable. C'est, dans le vrai sens du terme, un secteur économique. Cela veut dire des activités très diversifiées qui conduisent, à travers des circuits de transformation et de distribution, à des échanges commerciaux sur les marchés québécois, canadiens et étrangers. L'agriculture dynamise l'économie de nombreuses communautés. C'est aussi un secteur d'avenir, qui prend appui sur le savoir, la technologie et la volonté de répondre aux besoins de plus en plus diversifiés de la majeure partie de la population qui dispose de moyens de s'alimenter et de bien le faire.

L'agriculture fait partie des ressources et du potentiel de développement du Québec. Aucun pays prospère ne néglige ses ressources. Au contraire, chacun s'emploie à les gérer judicieusement, dans le respect de ses valeurs propres et en tirant profit de ses avantages comparatifs afin de créer de la richesse et d'accroître le niveau de vie de la population.

L'agriculture, plus que toute autre activité économique, est étroitement associée à l'occupation du territoire. Dans certaines régions, l'agriculture et ses activités connexes sont à peu près les seules à pouvoir présenter des atouts réels pour le développement durable de plusieurs localités. De plus, elle se situe à la base de nombreuses activités économiques extérieures à son domaine, notamment le tourisme, et constitue les assises d'une vie sociale et culturelle qui ne pourrait s'épanouir en son absence.

L'agriculture a façonné les paysages ruraux québécois. Ces derniers présentent de nombreux traits distinctifs, et il y a lieu de les préserver et de les mettre en valeur. L'agriculture peut contribuer de façon significative à l'atteinte d'objectifs sociaux qui débordent ses activités propres comme la préservation de certains milieux naturels, l'aménagement d'espaces propices au tourisme et la préservation de certains patrimoines.

2. La mission première : contribuer à nourrir les Québécois

Il paraît important d'affirmer que la finalité première de l'agriculture québécoise est de contribuer de manière significative à nourrir les Québécois et les Québécoises. L'agriculture demeure et devrait être perçue avant tout comme un fournisseur de denrées alimentaires de première qualité pour la population du Québec. C'est sa mission de base. C'est en s'acquittant de manière convaincante de cette responsabilité qu'elle peut d'autant mieux développer de nouveaux marchés. L'exportation des produits alimentaires, qui est souvent économiquement nécessaire, devient dès lors utile et socialement acceptable.

3. Une agriculture plurielle

La Commission souscrit à une agriculture plurielle, c'est-à-dire une agriculture diversifiée par la taille de ses installations, par ses méthodes de production et par la gamme de ses produits. Il faut faire cohabiter dans la ruralité québécoise une pluralité de fermes. Il y a d'abord les fermes de taille moyenne qui représentent pour ainsi dire l'établissement agricole type. On devrait aussi y trouver un plus grand nombre d'installations de taille nettement plus petite qui, pour la plupart, se spécialiseraient dans des productions plus artisanales ou des produits de niche. Enfin, il y a de la place pour un nombre plus restreint de fermes de plus grande envergure qui offrent des produits dits de « commodité » et, dans certains cas, des produits de spécialité. L'agriculture ainsi diversifiée pourra mieux répondre aux attentes des citoyens et des citoyennes.

11. La multifonctionnalité de l'agriculture, terme utilisé pour la première fois par l'Organisation des Nations unies en 1990, a été préconisée par un grand nombre de participants aux audiences de la Commission, même si la portée de ce concept pouvait varier significativement selon les interlocuteurs. La Commission lui donne le sens exprimé dans la présente page.

On estime par ailleurs qu'environ 90 % de la production agricole québécoise est constituée de produits alimentaires non différenciés, destinés à une consommation de masse. Cette production, qui passe dans une large mesure par les entreprises de transformation, constitue l'assise de l'agriculture québécoise et répond aux besoins d'une nette majorité de consommateurs qui cherchent un produit alimentaire de qualité, vendu au meilleur prix. Il faut donc continuer d'appuyer ce type de production.

Il importe également de soutenir, de manière plus tangible que nous ne l'avons fait jusqu'ici, les fermes différentes, qui ont décidé de répondre à l'appel des consommateurs québécois en faveur de produits différenciés à haute qualité nutritive, de mettre en valeur les terroirs, de pousser les spécialités de niche, d'accroître la production biologique, d'étendre les appellations contrôlées, etc. L'accompagnement de cette agriculture dite émergente est requis au nom de l'innovation dont elle fait preuve, de sa contribution à la diversification de la production agricole et du potentiel qu'elle présente pour la revitalisation de plusieurs communautés rurales. Enfin, la mosaïque agricole du Québec serait incomplète sans l'agriculture dite de loisir, notamment en raison des bénéfices que peuvent en tirer bon nombre de communautés rurales.

Bref, l'État et la société québécoise devraient appuyer, dans toute sa diversité, une agriculture plurielle constituée de fermes de taille variable et soucieuses de produire, en respectant de hauts standards environnementaux, des aliments de qualité qui sont d'abord destinés aux consommateurs et aux consommatrices d'ici. Cela nous paraît constituer les prémisses d'une agriculture moderne, novatrice et entrepreneuriale.

4. Une agriculture entrepreneuriale

Quelle qu'en soit la taille, une ferme est une entreprise, dans le vrai sens du mot. Le producteur agricole est à la tête d'une exploitation dont le mode d'organisation présente toutes les caractéristiques d'une PME. Il investit du capital dans des biens immobiliers et des équipements, planifie le financement de son entreprise en fonction des revenus anticipés, gère des ressources humaines et sollicite les conseils d'experts, mais il demeure le seul maître de ses décisions et se soucie de la pérennité de son entreprise. Soulignons que la valeur des actifs d'une entreprise agricole moyenne au Québec (1,4 million de dollars en 2006¹²) se compare avantageusement à celle d'un grand nombre de PME. L'agriculteur doit se voir comme un entrepreneur, ce qu'il a toujours été.

L'une des grandes qualités des entrepreneurs, quel que soit leur domaine d'activité, est leur capacité de gestion. Cette notion regroupe à la fois des compétences professionnelles et des habiletés particulières. Il s'agit, pour l'essentiel, de la capacité de lire l'environnement dans lequel évolue l'entreprise, d'anticiper les changements susceptibles d'affecter la PME et d'agir de manière proactive afin de saisir les occasions qui semblent se dessiner ou de minimiser l'impact des événements moins favorables. L'entrepreneur est aussi celui qui fait les bons choix dans un univers où il est sollicité de toutes parts. L'entrepreneuriat, c'est en somme le savoir-faire qui permet de prévoir avec justesse et d'améliorer sans cesse la rentabilité globale d'un établissement, par delà les fluctuations conjoncturelles inévitables.

12. STATISTIQUE CANADA, *Enquête financière sur les fermes*, 2007, n° 21F0008XIF.

Ces exigences se posent au secteur agricole et agroalimentaire. Le profil entrepreneurial et les compétences en gestion sont des conditions essentielles de réussite des entreprises. Les agriculteurs et les autres acteurs de l'agroalimentaire vont inévitablement travailler dans un monde de plus en plus ouvert, plus éclaté, plus complexe et plus compétitif. Les attentes des consommateurs vont continuer de s'exprimer en faveur de produits sans cesse plus diversifiés qui doivent être plus souvent renouvelés, même si le prix d'achat représente un facteur important de leur choix. Les consommateurs réclament aussi des aliments dont les méthodes de production respectent l'environnement et contribuent à la saine alimentation. Ces attentes représenteront des occasions de croissance pour les entrepreneurs qui sauront capter rapidement ces signaux du marché, tout comme elles provoqueront des chocs chez ceux qui n'ont pas vu venir les nouvelles tendances.

C'est pourquoi les compétences en gestion doivent occuper une place de plus en plus grande dans les programmes de formation préparant à l'exercice de la profession d'agriculteur et la culture de l'entrepreneuriat doit être ravivée et valorisée. L'agriculture de demain sera plus que jamais entrepreneuriale.

5. Une agriculture hautement professionnelle

Le rôle majeur de la science et de la technologie dans le secteur agricole et agroalimentaire est mal connu. Des percées importantes ont été réalisées au cours des dernières décennies, notamment dans l'agronomie, les équipements, la génétique, la santé animale, la préservation des aliments, la transformation alimentaire, le transport et la gestion des stocks, et ce, tout le long de la chaîne agroalimentaire. Ces avancées scientifiques et techniques ont permis d'accroître considérablement les rendements et d'améliorer la qualité de vie des personnes du secteur, tout en exigeant d'elles des compétences professionnelles sans cesse plus étendues.

La technicité n'est pas une fin en soi. Elle n'est pas non plus l'apanage des grands établissements. De nombreux entrepreneurs engagés dans divers projets d'agriculture émergente réclament à juste titre un apport concret de la science et de l'innovation. Dans le secteur agroalimentaire comme ailleurs, la technicité est devenue une condition incontournable de production et de rentabilité. C'est par l'innovation et l'amélioration de l'efficacité des moyens de production que les agriculteurs peuvent élever leur niveau de revenu et améliorer leur qualité de vie. C'est par une productivité accrue que les entreprises de transformation peuvent bonifier les salaires et les conditions de travail des personnes à leur emploi.

Qui dit professionnalisation dit savoirs, compétences. Mais la professionnalisation de l'agroalimentaire ne consiste pas uniquement à maîtriser les techniques les plus récentes. Elle permet aussi, et surtout, de raffermir la capacité de faire les meilleurs choix dans un univers qui se complexifie et par rapport à une sollicitation incessante et à une offre considérable d'options de production, d'équipements et de techniques. Cela est particulièrement important dans un contexte où le recours aux technologies s'accroît et pose de nouveaux enjeux. De même, la réussite d'une entreprise agricole résulte largement des compétences en gestion de l'agriculteur. En matière de transformation et de commercialisation, la professionnalisation est aussi une prémisses essentielle à la perception correcte des attentes des consommateurs et au développement des capacités d'innovation qui permettent d'y répondre.

6. Une agriculture durable

On prête au vocable *développement durable* les interprétations les plus diverses. La définition officielle est issue du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, « Notre avenir à tous ». Il s'agit « d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». En appliquant cette définition, reprise dans la Loi sur le développement durable, le gouvernement du Québec vise trois objectifs :

- maintenir l'intégrité de l'environnement pour assurer la santé et la sécurité des communautés humaines et des écosystèmes qui entretiennent la vie;
- assurer l'équité sociale pour permettre le plein épanouissement de toutes les femmes et de tous les hommes, l'essor des communautés et le respect de la diversité;
- viser l'efficacité économique pour créer une économie innovante et prospère, écologique et socialement responsable.

Appliqués à l'agriculture québécoise, les impératifs du développement durable imposent une utilisation appropriée des fertilisants et des pesticides et d'autres pratiques qui préservent la qualité de l'environnement afin que la génération suivante reçoive en héritage un environnement en santé, capable de pérenniser l'agriculture. De même, l'agriculture doit assurer la préservation des terres de qualité, ce qui requiert un encadrement législatif garantissant la protection des terres agricoles.

Les producteurs et les productrices agricoles du Québec ont déployé des efforts considérables et ils ont beaucoup investi au cours des dernières années afin de se conformer à une réglementation environnementale de plus en plus étendue. Le chantier est bien engagé : il s'agit de le parachever, c'est-à-dire de compléter le virage du développement durable.

Par ailleurs, les agriculteurs vivent en société et leur travail doit contribuer au développement d'une ruralité dynamique qui entretient des rapports harmonieux avec les divers acteurs économiques et sociaux. C'est ainsi que l'agriculture peut servir de levier au développement d'activités de divers ordres, contribuant à la vitalité des

communautés rurales. Ces attentes font notamment appel à des processus davantage participatifs pour la planification de l'aménagement et du développement des territoires. Elles imposent aux résidents ne vivant pas d'agriculture de respecter les spécificités du travail agricole et commandent aux agriculteurs et aux autres acteurs économiques de se soucier des effets de certaines de leurs activités sur la qualité de vie de leurs voisins.

Enfin, le développement durable, c'est aussi la viabilité et l'efficacité économiques de l'ensemble du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire. L'agriculture se doit en effet d'être rentable. Les préoccupations relatives à la viabilité des établissements et à leur pérennité doivent donc guider les politiques publiques et la conception des programmes d'aide technique et financière. Comme de nombreux autres domaines d'activité, le secteur agricole et agroalimentaire doit compter sur l'appui des gouvernements en matière de partage de risques, d'aide au développement et d'encadrement réglementaire.

Les mesures de soutien de l'État à l'agriculture et à la transformation alimentaire doivent, tout en s'adaptant à la spécificité de ceux-ci, poursuivre sans ambiguïté des objectifs de stimulation d'une agriculture économiquement viable.

La viabilité signifie, au-delà des fluctuations conjoncturelles ou des avaries naturelles, la capacité de procurer, de manière durable, un revenu convenable aux exploitants, en rapport avec les investissements et le travail consentis. Dans le secteur de la transformation, c'est la capacité de se développer dans un univers concurrentiel, de durer et d'offrir aux employés et actionnaires des réponses satisfaisantes à des attentes raisonnables. C'est en somme l'application d'une dynamique économique normale selon laquelle l'entreprise agroalimentaire génère des revenus autonomes qui lui permettent de rembourser ses emprunts, de couvrir ses frais d'exploitation, d'investir à plus long terme et de dégager des profits. Nous parlons donc d'une agriculture entrepreneuriale constituée d'établissements de production et de transformation de tailles fort diverses, qui choisissent de se spécialiser ou de diversifier leurs activités, qui assument leur part de risque, qui tirent profit des innovations et des occasions d'affaires et qui ont la possibilité de croître et de prendre de l'expansion.

7. Une agriculture qui tire profit de tout son potentiel

Le commerce des produits agricoles est une réalité de longue date. Dès qu'ils ont été capables de dépasser le stade de l'agriculture de survie, de nombreux pays ont cherché à améliorer leur sort et à relever le niveau de vie de leur population en exportant des produits agricoles vers d'autres régions ou d'autres pays.

Avec ses sept millions de consommateurs, le Québec constitue un marché restreint. De toute évidence, nous avons le territoire, la qualité des terres, les technologies, le savoir-faire, les fermes, les capacités de transformation et les moyens de produire, dans des conditions impeccables sur le plan environnemental, certaines catégories d'aliments pour une population nettement plus grande que la nôtre. Nous offrons aussi des produits typiques ou particuliers au Québec. Personne ne contestera la pertinence de faire rayonner les produits de l'érable sur les marchés extérieurs. Nous en éprouvons même une certaine fierté. De même, nous produisons un volume de lait et de produits laitiers qui dépasse nettement la consommation québécoise; nous comptons alors sur le marché canadien, dans le cadre du régime de la gestion de l'offre.

Bien sûr, la finalité première de l'agriculture n'est pas d'exporter des produits agricoles. D'ailleurs, on connaît du succès sur les marchés extérieurs dans la mesure où on excelle chez soi. En cette matière, il faut être prophète en son pays. C'est d'abord en satisfaisant les clients québécois, qui sont particulièrement exigeants sur le plan de la qualité des aliments et de la rigueur des méthodes de production, que nos entreprises réussissent à accéder aux plus hauts standards, à croître et à atteindre une taille importante et un haut niveau d'expertise qui leur permettent de vendre avec profit leurs produits à l'extérieur du Québec et de pénétrer d'autres marchés. Soulignons aussi que, pour pouvoir répondre aux exigences des consommateurs québécois, il faut souvent réaliser des investissements qui ne pourraient pas être envisagés sur la base des seuls volumes de production destinés au marché domestique. Il nous faut contribuer à exprimer ce que nous sommes, ce qui fait notre originalité, et prendre appui sur nos valeurs et nos ambitions collectives.

REPÈRES POUR UNE VISION MOBILISATRICE DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

L'agriculture exprime la personnalité d'un peuple. Par delà les contraintes qu'imposent le climat et l'environnement biophysique, la façon dont on pratique l'agriculture traduit des choix de société et révèle un peu ce que nous sommes et ce qui nous distingue. Par le mode d'occupation et de protection du territoire agricole, le choix des cultures, des élevages et des modes de production, la diversité de la transformation et de la distribution alimentaires, nous affichons l'importance que nous accordons à l'agriculture et à l'alimentation. Il sera d'autant plus facile de mobiliser les Québécois sur les grands enjeux de l'agriculture et de l'agroalimentaire qu'ils percevront cette personnalité, cette singularité de leur agriculture.

Quels devraient être les repères susceptibles de guider l'évolution de l'agriculture et de l'agroalimentaire tout au long d'un cheminement propre à favoriser le ralliement des Québécois et des Québécoises? Quelles sont, parmi nos forces, celles sur lesquelles nous devrions miser? Nous formulons les propositions suivantes :

- **Affirmer notre différence.** Les Québécois présentent de nombreux traits distinctifs qui les singularisent, en particulier dans le contexte nord-américain. Cette différence se traduit de multiples façons à l'égard de l'agriculture et de l'alimentation. Nos fermes sont de plus petite taille, nous pratiquons une agriculture nordique et nous avons un rapport avec la nourriture qui valorise la gastronomie et le côté festif de l'alimentation. À l'ère du nivellement et de l'uniformisation, nous avons tout intérêt à cultiver notre différence. Misons sur une agriculture nordique à l'image de nos grands espaces et des autres attraits naturels du Québec.
- **Stimuler la créativité.** Il s'agit d'une caractéristique de longue date de nos artisans et entrepreneurs et, sans doute, de l'une des forces majeures sur lesquelles nous devons compter dans l'avenir. Sur les fermes, on voit des manifestations très nettes de la créativité dans les équipements et le matériel agricoles, bien adaptés à certaines particularités de l'agriculture d'ici, de même que dans des pratiques et des procédés originaux, inventifs, qui témoignent d'un exceptionnel esprit de débrouillardise. L'expansion considérable qu'ont connue les fromageries artisanales, l'inventivité dont nous faisons preuve dans les méthodes de production et l'essor des produits du terroir au cours des dernières années témoignent de cette créativité. À plus grande échelle, des entreprises québécoises ont conquis d'importants marchés, au Canada et ailleurs dans le monde, avec des produits ou des procédés de fabrication originaux et hautement compétitifs. Les défis de demain feront plus que jamais appel à toutes les ressources de la créativité de nos entrepreneurs, et ce, tout le long de la chaîne agroalimentaire. Misons sur le talent de nos créateurs qui, en agriculture comme ailleurs, s'illustrent aux quatre coins du monde. Misons sur notre créativité.
- **Prendre appui sur la modernité.** Dans plusieurs domaines d'activité, nous avons à notre actif des succès scientifiques, technologiques, industriels et artistiques étonnants, compte tenu de notre faible population. Nous tirons une incontestable fierté d'être parmi les meilleurs au monde dans certains secteurs. L'agriculture et l'agroalimentaire valorisent la modernité et participent à cette émulation. Tout en exerçant un jugement critique à l'égard de certaines avancées de la science, les artisans de ce secteur doivent s'engager résolument dans l'innovation et la modernisation de leurs établissements et de leur gestion. C'est la voie qu'empruntent les pays développés qui, en matière agricole, font face aux mêmes défis que nous. Misons sur notre modernité.
- **Cultiver l'excellence.** Les Québécoises et les Québécois sont exigeants. Ils sont capables de s'imposer de hauts standards de qualité ou de performance et, dans certains domaines, ils ont démontré qu'ils étaient disposés à déployer l'effort requis pour atteindre leurs objectifs ambitieux. Le secteur agricole et agroalimentaire doit tabler sur l'excellence, faire appel au dépassement et se fixer des objectifs exigeants. S'il veut se démarquer, dans un univers où il ne peut remporter la course aux plus bas prix, le secteur agroalimentaire doit relever la barre des exigences de qualité, miser sur l'excellence. Même si l'exercice est exigeant, il nous faut être les meilleurs. Misons sur l'excellence.
- **Valoriser l'approche collective.** Pour des raisons qui touchent à leur histoire, les Québécois et les Québécoises ont senti le besoin de se regrouper. Les coopératives ont su canaliser cet impératif. Les syndicats l'ont fait à leur manière. Les producteurs agricoles ont beaucoup compté sur cette approche collective et en ont tiré d'indiscutables bénéfices. Cette vision collective, qui doit demeurer compatible avec le développement d'un secteur privé dynamique, explique aussi la présence plus marquée de l'État québécois dans l'économie, dans l'agroalimentaire en particulier. Sans contester le besoin de revoir certaines modalités de fonctionnement des dispositifs mis en place au nom de cette approche collective, on doit convenir qu'il s'agit d'un important trait distinctif de notre développement économique et que cette approche peut constituer un levier pour l'avenir. Misons sur notre volonté de bâtir ensemble.

En prenant appui sur ces repères, l'agriculture et l'agroalimentaire devraient progressivement évoluer au cours des dix à quinze prochaines années et tendre vers les points d'arrivée indiqués ci-après. Ce secteur serait donc animé par :

- **des agriculteurs maîtres de leur art, à la fine pointe des connaissances et du savoir-faire :**

- qui tirent l'essentiel de leurs revenus du marché, tout en pouvant compter sur des programmes de soutien de l'État en cas de désastre naturel ou pour compenser les désavantages associés à une agriculture nordique;
- qui sont attentifs aux attentes changeantes des consommateurs;
- qui, avec le concours des transformateurs et des distributeurs, accroissent significativement la proportion de leurs revenus provenant de la vente de produits différenciés et à haute valeur ajoutée, dont certains auront séduit, par leur originalité et leur qualité, les consommateurs canadiens et étrangers;
- qui respectent intégralement les principes du développement durable;

- **des fermes familiales modernes et rentables** qui comprennent notamment :

- une très forte proportion de fermes de taille moyenne « à dimension humaine »;
- un nombre plus élevé qu'aujourd'hui de fermes de petite taille pratiquant, avec des perspectives de croissance, l'agriculture biologique, les productions en émergence et l'agriculture à temps partiel, d'appoint ou de loisir;
- un nombre nécessairement restreint d'installations de plus grande taille, hautement spécialisées, y compris dans l'agriculture biologique, qui exploitent des créneaux de marché domestiques et internationaux et sont capables de rivaliser avec les concurrents des autres pays;

- **des transformateurs :**

- qui dirigent un grand nombre d'entreprises de petite et de moyenne taille présentes dans toutes les régions du Québec, font preuve de créativité, convoitent principalement des marchés de niche et se spécialisent dans des produits différenciés dont certains atteignent des volumes importants destinés à la fois au marché québécois et à l'exportation;
- qui revitalisent les milieux ruraux par leurs investissements et leurs alliances avec les producteurs agricoles et les autres acteurs du développement rural;
- qui sont aussi à la tête d'un petit nombre de grandes entreprises, leaders de leur domaine, ayant des capacités de recherche et de développement, mettant à profit, avec un haut niveau de technicité et une main-d'œuvre spécialisée, tout le potentiel de nos avantages concurrentiels et réalisant sur les marchés extérieurs les bénéfices qui leur permettent d'alimenter les Québécois en produits de grande qualité et de contribuer au développement économique du Québec;
- qui gèrent quelques entreprises très novatrices, associées à des organismes de recherche et à des producteurs agricoles, développant, de façon transparente et éthique, des produits à très forte valeur ajoutée, issus des biotechnologies et des sciences connexes;

- **des distributeurs :**

- qui sont plus diversifiés, notamment par le développement de marchés publics, de circuits courts de distribution et de réseaux spécialisés offrant des produits québécois régionaux;
- qui recherchent des produits québécois et les rendent disponibles dans les grandes chaînes d'alimentation;
- qui s'assurent de l'innocuité des produits offerts, qui appliquent aux aliments qui viennent de l'étranger les mêmes standards élevés, et qui satisfont les consommateurs qui ont des exigences particulières;
- qui identifient clairement les produits québécois et canadiens et qui contribuent à offrir aux consommateurs une information compréhensible et adéquate, notamment sur le plan du contenu nutritionnel et des effets sur la santé;

- **des citoyens :**

- qui s'intéressent aux enjeux de l'agriculture et de l'agroalimentaire et qui s'approprient une information adéquate sur la provenance et la qualité nutritive des aliments offerts;
- qui participent aux débats, au sein des instances locales, régionales et nationales de même que dans les coopératives, les entreprises, les syndicats et les autres organismes de la société civile, notamment ceux portant sur l'alimentation et sur les façons de produire et d'acheminer les aliments;
- qui font acte de solidarité envers les agriculteurs et les transformateurs du Québec, tant par leurs décisions d'achat que dans leurs prises de position;

- **un gouvernement :**

- qui exerce un leadership nouveau et rassembleur;
- qui facilite l'expression des initiatives diverses et laisse s'épanouir l'inventivité des entrepreneurs;
- qui consolide et clarifie la législation en matière de protection du territoire agricole et facilite une application proactive des pouvoirs locaux et régionaux relatifs à l'aménagement et au développement du territoire;
- qui soutient une infrastructure et des moyens de recherche, de développement et d'innovation et table sur le partenariat avec le secteur agricole et agroalimentaire, particulièrement en ces matières;
- qui rend disponible une offre de formation initiale et continue de qualité de même qu'une information de pointe;
- qui contribue au renforcement des équipes dédiées au transfert des connaissances et des technologies et aux services-conseils aux producteurs et aux transformateurs;
- qui pose les gestes décisifs au moment opportun, en dépit des difficultés que cela peut représenter, permettant d'affronter les menaces qui nous effraient aujourd'hui, de faciliter le choix de nos créneaux porteurs et de développer l'agriculture que nous aurons collectivement décidé de faire et de soutenir chez nous.

Cette vision est ambitieuse. Il appartient à chacun de nous et à nous seuls de la rendre possible. Il importe, en somme, que l'agriculture de demain soit une source de fierté, tant pour les personnes engagées dans le secteur agricole et agroalimentaire que pour l'ensemble de la société.

Nous aurons l'occasion d'approfondir dans les prochains chapitres la signification concrète et la portée réelle de cette vision de l'agriculture et d'indiquer les changements qu'il faut apporter pour que le Québec réussisse cette agriculture durable, dynamique et diversifiée.

Une nouvelle dynamique devra se mettre en place et cela ne se fera pas comme par génération spontanée. Il faudra notamment apprendre à mieux travailler ensemble. La concertation est une condition de réussite dans les économies modernes. À l'heure des grappes industrielles, des *clusters*, des chaînes de valeur, des alliances stratégiques, chaque organisation doit apporter ouvertement son concours à l'atteinte des cibles de résultats qui seront convenues.

La production agricole et l'aide de l'État



4

Le climat québécois et les caractéristiques biophysiques du sol, particulièrement favorables à la production d'herbages, ont favorisé une agriculture d'élevage. Près de 75 % de la production québécoise provient de l'élevage alors que, dans l'ensemble du Canada, ce type de production génère 55 % des recettes agricoles. Dès la fin du XIX^e siècle, l'agriculture québécoise s'est orientée vers ce qui allait devenir sa principale spécialité, soit la production laitière.

LA PRODUCTION AGRICOLE QUÉBÉCOISE

En 2006, le portrait des principales productions agricoles du Québec se présentait comme suit :

Tableau 2 |
PRINCIPALES PRODUCTIONS AGRICOLES DU QUÉBEC
(RECETTES MONÉTAIRES EN 2006) (k\$)

PRODUITS ANIMAUX	2006	%	2005	%
Lait	1 848 647	35	1 847 225	34
Porcs	844 944	16	1 030 220	19
Volailles, œufs et dindons	574 937	11	586 651	11
Autres	576 203	11	555 565	10
Total – Produits animaux	3 844 731	73	4 019 661	74
CULTURES	2006	%	2005	%
Maïs, oléagineux, céréales	450 724	9	423 620	8
Cultures maraîchères (légumes et pommes de terre)	425 192	8	394 342	7
Fleurs et pépinières	240 965	5	249 701	5
Fruits et autres cultures	143 207	3	228 897	4
Produits de l'érable	152 256	3	151 673	3
Total – Cultures	1 412 344	27	1 448 233	26
Total – Recettes provenant du marché	5 257 075	100	5 467 894	100

Les pourcentages ont été arrondis.

Source : STATISTIQUE CANADA, Catalogue n° 21-011-X, 2007, et MAPAQ, *Activité bioalimentaire au Québec, Bilan 2005*, Annexe, page 41.

Comme dans les autres pays industrialisés, les entreprises agricoles québécoises se sont agrandies et spécialisées. Le nombre de fermes est passé de 95 777 en 1961 à 30 675 en 2006. Il était de 155 000 en 1941. Elles se sont modernisées, ont bénéficié d'importants investissements et ont accru considérablement leurs rendements. Le tableau 3 donne un aperçu de l'évolution de la structure des fermes québécoises au cours des 45 dernières années.

Tableau 3 |
ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES FERMES QUÉBÉCOISES, 1961 et 2006

	1961	2006	VARIATION
Superficie des terres agricoles (milliers ha)	5 746	3 463	-40 %
Superficie en culture (milliers ha)	2 110	1 933	-8 %
Superficie moyenne/ferme (ha)	60	113	+88 %
Nombre de fermes	95 777	30 675	-68 %
Superficie en culture/ferme (ha)	22	81	+268 %
Capital par entreprise (\$)	17 000	865 164	+4595 %
Recettes monétaires par entreprise (\$ courant)	4359	202 060	+4535 %

Source : STATISTIQUE CANADA, *Recensement de l'agriculture 2006*, 2007.

En 2005, environ le tiers (34 %) des entreprises agricoles affichaient un chiffre d'affaires supérieur à 250 000 \$, encaissant à elles seules 80 % des recettes agricoles : ce phénomène peut être observé dans les autres secteurs d'activité. Par ailleurs, un peu plus du quart (26 %) enregistraient un chiffre d'affaires situé entre 100 000 \$ et 250 000 \$; les autres, soit quelque 40 % des entreprises agricoles, se répartissaient comme suit : 10 % touchaient des recettes se situant entre 10 000 \$ et 25 000 \$ alors qu'elles variaient de 25 000 \$ à 50 000 \$ pour 15 % d'entre elles, et de 50 000 \$ à 100 000 \$ pour le dernier 15 %¹³.

La production laitière, la production de la volaille et celle des œufs sont assujetties à la *gestion de l'offre*, régime de régulation de l'offre sur le marché canadien. Il s'agit, d'une part, de la fixation d'un quota pour chaque production en fonction de la demande et, d'autre part, de l'imposition de tarifs douaniers élevés aux produits importés. En 2006, 46 % des recettes monétaires totales des agriculteurs québécois provenaient des productions sous gestion de l'offre.

La production agricole québécoise tend à se diversifier, même si elle demeure largement axée sur les produits de grande consommation. La culture de nouveaux fruits (canneberge, bleuets, petits fruits) prend de l'expansion et de nouvelles productions animales se développent (chèvre, grand gibier, canard, lapin). De même, les pratiques culturales et d'élevage changent et l'importance de l'agriculture biologique s'accroît.

Le bénéfice agricole net est faible : entre 2002 et 2006, il s'établissait à 20 000 \$ par ferme, par année. Cependant, les fermes qui affichaient des recettes de 250 000 \$ et plus avaient un revenu net moyen de 116 888 \$ en 2006.

Dans l'ensemble, les familles agricoles ont un revenu global correspondant à celui des autres familles québécoises, selon les données du recensement de 2001¹⁴. Statistique Canada a évalué à 69 577 \$ pour l'année 2004 le revenu total moyen des familles agricoles québécoises dont la ferme n'est pas constituée en société.

Soixante-deux pour cent de ce revenu est produit en dehors de l'agriculture proprement dite (43 200 \$)¹⁵.

L'importance des revenus tirés d'autres occupations tient au fait que le conjoint de l'agriculteur travaille de plus en plus en dehors de l'entreprise agricole et que les producteurs eux-mêmes touchent des revenus d'un travail à temps partiel à l'extérieur de la ferme ou qui provient d'autres sources (foresterie, pension, placements, etc.). Cette situation n'est pas propre au Québec. En Ontario, les revenus agricoles ne comptent que pour 17 % du revenu des ménages agricoles. Aux États-Unis, selon le *United States Department of Agriculture* (USDA), la proportion des revenus provenant de l'extérieur s'élevait à 85 % du revenu d'une famille agricole en 2006.

Enfin, soulignons une caractéristique importante des entreprises agricoles : l'augmentation de leur valeur. En 2006, la valeur nette d'une entreprise agricole moyenne s'établissait à 1 039 650 \$¹⁶. Cette valeur s'est accrue de 226 329 \$ entre 2001 et 2006.

L'AGRICULTURE ACTUELLE

1. Une agriculture en zone de turbulence

À plusieurs égards, la production agricole québécoise est en sérieuse difficulté, voire en crise. Les revenus stagnent ou augmentent à un rythme plus lent que celui des dépenses d'exploitation.

La production agricole dépend de plus en plus de l'aide financière des gouvernements et l'endettement des entreprises agricoles a doublé au cours des dix dernières années. Certaines productions sont systématiquement déficitaires, année après année, et l'augmentation de la valeur des quotas pose un grave problème de transfert des fermes à la relève.

13. STATISTIQUE CANADA, *Structure financière de l'ensemble des fermes selon la catégorie de revenu*, 2006.

14. En 2001, les familles agricoles avaient un revenu de 59 696 \$ et le revenu moyen de l'ensemble des familles québécoises s'établissait à 59 297 \$. Les données les plus fiables sur le revenu des familles sont celles du recensement de Statistique Canada. Celles de 2006 ne seront pas disponibles avant 2008.

15. STATISTIQUE CANADA, *Structure financière de l'ensemble des fermes selon la catégorie de revenu*, 2006. Entreprises agricoles non constituées en société. Il s'agit du revenu total rajusté pour tenir compte de la déduction pour amortissement (DPA).

16. STATISTIQUE CANADA, *Enquête financière sur les fermes*, édition 2007. Les fermes québécoises ont, en moyenne, un actif de 1 410 612 \$ et un passif de 370 962 \$, pour une valeur nette de 1 039 650 \$.

Les quelques données suivantes illustrent l'état global de la viabilité de la production agricole au Québec.

- Trente pour cent des entreprises agricoles ne réussissent pas à couvrir leurs dépenses¹⁷.
- Le ratio d'endettement est passé de 28,4 % en 2001 à 32,2 % en 2005. En comparaison, ce ratio s'élevait à 20,4 % en Ontario et à 11,4 % aux États-Unis en 2005¹⁸.
- En 2004, les paiements faits par les gouvernements aux entreprises agricoles non constituées en société furent, en moyenne, deux fois plus élevés que le revenu net tiré de la vente des produits de ces entreprises.
- Le principal programme de soutien du revenu des agriculteurs, le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), a versé des compensations de 5,5 milliards de dollars au cours des dix dernières années aux producteurs agricoles afin de suppléer à la faiblesse des revenus par rapport aux coûts de production.
- La Financière agricole du Québec, qui administre les programmes de soutien à l'agriculture, et les fonds fiduciaires de l'ASRA accusent un déficit qui devrait atteindre un milliard de dollars en avril 2008¹⁹.

Ces difficultés persistent même si plus de 40 % de la production agricole québécoise est assujettie à la gestion de l'offre. Dans une large mesure, ce régime est viable grâce à la protection contre la concurrence des produits importés, protection qui se traduit par l'imposition de tarifs douaniers qui vont de 154 % (dindon) à 298,5 % (beurre).

Bien sûr, les chiffres globaux et les moyennes cachent de multiples situations. Il existe à l'évidence des entreprises agricoles de diverses tailles qui sont rentables. De même, certaines crises exceptionnelles — comme celle de la vache folle — ont pu déstabiliser momentanément des entreprises viables qui ont la capacité, si elles reçoivent une aide adéquate dans ces situations incontrôlables, de recouvrer leur santé financière. Il est donc essentiel d'analyser avec nuance et circonspection la problématique de la production agricole et du soutien de l'État afin de proposer, le cas échéant, les meilleures stratégies possibles.

Cependant, on aurait tort de minimiser l'ampleur des problèmes structurels qui affligent la production agricole. Il serait illusoire d'espérer résoudre certains d'entre eux par la simple reconduction des programmes d'aide financière actuels ou par l'accroissement des budgets qu'on y consacre. La Coop fédérée a exprimé, dans le mémoire déposé à la Commission, sa compréhension du changement à favoriser en se référant à la filière porcine : « [La filière] devra traverser une importante période de turbulences et de restructuration, et ce, tant au niveau des fermes que de la transformation. Les exigences relatives au développement durable de l'agriculture du Québec établissent avec précision les paramètres qui devront être rencontrés pour que cette filière ait un avenir à la hauteur de son potentiel. »

2. Les attributs de l'agriculture

Analysons donc brièvement les caractéristiques de la production agricole actuelle par rapport aux attributs souhaités pour l'agriculture québécoise de l'avenir, c'est-à-dire qu'elle soit professionnelle, entrepreneuriale, plurielle, multifonctionnelle, durable, qui nourrit d'abord les Québécois et qui exploite tout son potentiel.

Il n'y a aucun doute que les exigences de l'agriculture d'aujourd'hui imposent un haut niveau de **professionnalisme**. Les producteurs pratiquent une agriculture dont les méthodes et le savoir-faire ne relèvent plus que de la tradition. Ils se doivent d'être des professionnels qui possèdent et gèrent des entreprises en prenant appui sur le savoir, les avancées de la science et les technologies. Cette professionnalisation touche les entreprises de toute taille. Le raffermissement du caractère professionnel de l'agriculture passe ainsi par un relèvement de la formation de base et de la formation continue. Les agriculteurs québécois ont cependant fait preuve, au cours des dernières années, d'une remarquable capacité d'adaptation aux changements.

Avons-nous une agriculture **entrepreneuriale**? Les producteurs agricoles sont à la tête d'une entreprise : ils sont *de facto* des entrepreneurs. Le professeur Raymond Levallois, de l'Université Laval, a beaucoup étudié la gestion des fermes québécoises. Il a pourtant observé des lacunes importantes à ce chapitre, notamment

17. GROUPE AGEQ, *Élaboration d'une typologie des agricultures au Québec*, 2007.

18. STATISTIQUE CANADA, *Statistiques économiques agricoles*, Tableaux 21-011-XWF, 21-012-XWF, 21-013-XWF, 21-014-XWF et USDA, Economic Research Service, *Balance sheet of the US farming sector* et *Farm income and costs*.

19. Le déficit des fonds ASRA pour les différentes productions atteint 605 millions de dollars et le déficit d'exploitation cumulé de La Financière agricole du Québec est estimé, au 31 mars 2008, à 342 millions de dollars.

que les agriculteurs québécois ont « une nette tendance à surcapitaliser dans des investissements non productifs (machines et bâtiments), qu'ils éprouvent de la difficulté à transformer des intrants en extrants de façon économique (en 2004, nous avons démontré que dans au moins 50 % des fermes laitières du Québec, il y avait gaspillage de moulée) ». Le professeur Levallois en conclut que « l'agriculteur québécois est plus technicien que gestionnaire d'entreprise²⁰ ».

À certains égards, l'agriculture actuelle est **plurielle**. Elle est plurielle en raison de la diversité de la taille des entreprises. Ainsi, les recettes de 25 % d'entre elles sont inférieures à 50 000 \$ par année alors qu'elles atteignent de 50 000 \$ à 250 000 \$ pour 41 % d'entre elles. Par ailleurs, 34 % touchent plus de 250 000 \$ par année.

Notre agriculture est également plurielle par la diversité de sa production, même si les fermes se spécialisent dans un type de production. Il existe en effet peu de fermes polyvalentes, mais l'éventail des productions végétales et animales est somme toute impressionnant.

Sur le plan des politiques agricoles, trois lacunes peuvent être notées au regard du caractère pluriel de l'agriculture québécoise :

- le soutien aux entreprises agricoles de petite taille est largement déficient et les entrepreneurs qui veulent démarrer une telle entreprise éprouvent de grandes difficultés à la développer;
- les productions en émergence, celles qui peuvent contribuer à la diversification de la production agricole, sont peu soutenues par la recherche, le transfert technologique, les services-conseils, la formation et l'aide financière. Les producteurs biologiques, par exemple, ont dû expérimenter eux-mêmes, et à leurs frais, l'efficacité de certaines méthodes de production ou de commercialisation. La même situation prévaut en ce qui concerne la production caprine, l'élevage des grands gibiers, la culture de petits fruits et la quasi-totalité des nouvelles productions;
- la priorité accordée à la ferme familiale de taille moyenne ne se traduit pas vraiment dans les mesures d'aide financière. Il faudrait favoriser, pour ceux qui le souhaitent, la transition d'une ferme de petite taille à une ferme moyenne, d'une part, et plafonner le montant de l'aide perçue par les très grandes entreprises, d'autre part.

Pour donner à l'agriculture québécoise un caractère nettement pluriel, il faut corriger ces lacunes.

L'agriculture **nourrit d'abord les Québécois**. Les nombreuses interventions faites lors des audiences de la Commission laissent croire qu'une large proportion de la production agricole québécoise est destinée à l'exportation et que cette tendance s'est nettement accentuée au cours des dernières années. Or, cette perception ne correspond pas à la réalité. En 1996, le Québec vendait, sur les marchés internationaux, 12 % de la valeur de ses expéditions; ce taux atteignait 18 % en 2006. En ajoutant les ventes faites aux autres provinces, on constate que 53 % des recettes agricoles²¹ résultent de la vente, sur le marché québécois, des produits transformés. Soulignons que 72 % des recettes agricoles du Québec proviennent de la transformation des produits alors que cette proportion n'est que de 54 % au Canada. Les retombées économiques de la production agricole pour le Québec sont d'autant plus importantes.

On peut vraisemblablement faire mieux. Des stratégies qui consistent à développer, tant en production qu'en transformation, des produits correspondant davantage aux attentes des consommateurs peuvent contribuer à accroître la part de marché des produits québécois. Ces stratégies font partie d'un ensemble de solutions qui seront étudiées dans les prochains chapitres et qui ont trait notamment aux mécanismes de mise en marché, à la transformation alimentaire, à la différenciation des produits, à l'identification de l'origine des produits et à la distribution alimentaire. Il est sans doute possible d'accroître l'effet de levier que représente le marché domestique sur la production agricole et il faut s'y employer résolument.

On peut aussi espérer que l'agriculture québécoise pourra mieux **exploiter son plein potentiel** en s'orientant vers certains créneaux afin d'aller chercher, dans les marchés d'exportation, les bénéfices qui lui permettront d'accélérer son développement. Par exemple, le Québec ne représente que 22 % de la population canadienne et produit pourtant plus de 40 % du lait et des produits laitiers consommés au Canada. C'est en grande partie grâce aux profits tirés des ventes hors Québec que nos entreprises sont capables de mettre au point de nouveaux produits laitiers particulièrement recherchés par les consommateurs québécois.

20. Raymond LEVALLOIS, *Réflexions sur l'agriculture québécoise : l'agriculture québécoise est en crise*, [présentation faite à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], août 2006.

21. Sur la base des livraisons manufacturières. Tiré de STATISTIQUE CANADA, *Commerce international de marchandises du Canada*, et INDUSTRIE CANADA, *Stratégie et enquête mensuelle sur les industries manufacturières*.

Le Québec n'a pas cherché à tirer profit de la **multifonctionnalité** de l'agriculture. L'augmentation de la taille des fermes a considérablement diminué le nombre d'entreprises agricoles. La spécialisation de l'agriculture a forcément réduit la polyvalence des fermes. Les activités complémentaires de l'agriculture n'ont pas été très valorisées ou n'ont pas bénéficié d'un appui technique et financier adéquat. Le potentiel de l'agroforesterie n'a pas été pleinement exploité. Des contraintes ont été imposées au développement de l'agrotourisme, notamment en raison d'une interprétation restrictive de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. On a trop peu encouragé les activités des producteurs-transformateurs. Le secteur de la transformation alimentaire n'a pas bénéficié d'opportunités de développement en région. Et surtout, on n'a pas vraiment géré le milieu rural sur une base territoriale, c'est-à-dire en faisant de l'occupation dynamique du territoire l'objet de ses préoccupations. Une vision multifonctionnelle de l'agriculture commande des politiques et des mesures de soutien qui favorisent les interrelations entre l'agriculture et d'autres activités économiques, récréatives, culturelles et sociales des communautés rurales.

Dans l'état actuel des choses, l'agriculture québécoise n'a pas complété le virage vers le **développement durable** à moyen et à long terme. Sa viabilité économique pose problème, les pratiques agricoles ne sont pas toujours respectueuses de l'environnement et certains projets soulèvent des problèmes d'acceptabilité sociale.

L'agriculture québécoise est évidemment soumise à des facteurs hors de son contrôle comme la fluctuation des prix internationaux des produits agricoles, la concurrence des autres pays producteurs, les ententes sur le commerce mondial, les politiques des autres pays qui avantagent leurs producteurs agricoles et les épidémies qui affectent les prix.

Certains facteurs sociétaux s'imposent également aux agriculteurs. Ils doivent composer avec les exigences environnementales, les critères d'acceptabilité sociale des projets de développement et les préoccupations relatives à la cohabitation, pour ne nommer que ceux-là. Le gouvernement peut aider les producteurs agricoles à rendre plus facilement compatibles les pratiques agricoles avec ces exigences de la société.

Certains facteurs internes freinent la capacité des entreprises agricoles de devenir pleinement concurrentielles et rentables. Parmi ces facteurs, sur lesquels nous reviendrons, notons l'augmentation du prix des quotas, la difficulté de percevoir les signaux du marché, la faible incitation à accroître la productivité, à modifier une partie de la production ou à développer des produits différenciés, la difficulté de se repositionner dans un univers marqué par une grande fragmentation de la demande des consommateurs, la rigidité de certains aspects du système de mise en marché et le manque de concertation au sein de la filière agricole. Le système de gestion de l'offre n'incite pas les producteurs à rechercher, par tous les moyens, à réduire leurs coûts. On devrait pourtant s'inquiéter du fait que le prix du lait à la ferme soit deux fois plus élevé au Québec qu'aux États-Unis²².

Pour une bonne part, les programmes d'aide financière du gouvernement renforcent ces lacunes plutôt que de les corriger. Autant le secteur agricole et agroalimentaire a peu de prise sur son environnement externe, autant sa capacité d'intervention sur les facteurs internes est grande. Il faut agir et il y a urgence d'agir.

Par ailleurs, des efforts importants ont été consentis par les producteurs agricoles afin que leurs activités soient davantage respectueuses de l'environnement. Les investissements réalisés et les changements apportés aux pratiques agricoles ont réduit l'impact de leurs activités sur l'environnement. Il subsiste encore, comme on le verra au chapitre portant sur l'environnement, des activités associées à certaines productions agricoles qui affectent les écosystèmes et la qualité de l'eau. Pour que l'agriculture soit réellement respectueuse de l'environnement, il faudra que ces pratiques deviennent graduellement compatibles avec les impératifs de préservation de la qualité des sols et de l'eau.

22. Au Canada, 58 \$ US par 100 kg de lait; aux États-Unis : 28 \$ US, selon le *Bulletin de la Fédération internationale de laiterie*, Bruxelles, 2007.

Enfin, en agriculture comme dans d'autres secteurs d'activité, les projets d'une certaine envergure doivent désormais être socialement acceptables. On a pu observer, notamment à l'égard de certains projets de production porcine, la montée de tensions entre les agriculteurs et les citoyens. La révision des schémas d'aménagement ou les travaux au sein de certains comités de bassin versant donnent également lieu à des divergences importantes entre les représentants du milieu agricole et les autres citoyens. Une agriculture durable doit s'appuyer sur un dialogue plus continu et plus serein. Tant les citoyens que les agriculteurs doivent s'adapter à cette nouvelle réalité.

3. Quelques filières tenues en marge et sous-exploitées

L'horticulture ornementale s'est développée en marge de l'agriculture. Peu de programmes de soutien financier ont été conçus afin d'appuyer et de stimuler ce segment du secteur.

La Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec livrait ce constat lors des audiences de la Commission : « En dépit de son fort potentiel de marché, la production ornementale québécoise ne représente que 12,1 % de la production ornementale canadienne et sa croissance stagne [...] Alors que cette production génère 4,3 % des revenus agricoles, [elle] ne reçoit qu'environ 1 % des fonds de transfert du MAPAQ. »

Pourtant, c'est une filière dynamique qui compte quelque 420 entreprises de production, près de 2000 entreprises de commercialisation (jardinerie, fleuristerie) et 1500 entreprises de service (aménagement paysager et entretien) qui procurent plus de 33 000 emplois dans la majorité des régions du Québec²³.

L'**horticulture ornementale** connaît une croissance annuelle de 10 % depuis 25 ans. On estime que plus de deux millions de Québécois et de Québécoises ont choisi le jardinage comme passe-temps.

Sur le plan technique, le Centre d'expertise en horticulture ornementale du Québec fournit l'encadrement technico-économique aux producteurs au moyen de services-conseils et d'un centre de gestion des connaissances. Il reçoit à ce titre une aide financière du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). Un comité sectoriel de main-d'œuvre, HortiCompétences, mis en place en 2005 avec le concours de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec, travaille sur les enjeux de la formation et du développement des ressources humaines en horticulture.

Le MAPAQ reconnaît, surtout depuis 1998, la place qu'occupe l'horticulture ornementale dans la chaîne agroalimentaire. La filière demeure toutefois quelque peu marginale et n'est pas admissible à certains programmes d'aide financière et de stabilisation des revenus dont bénéficient plusieurs autres productions agricoles.

Il faut considérer l'horticulture ornementale comme une composante à part entière du secteur agricole et agroalimentaire et lui accorder le soutien technique et financier qui découle de cette reconnaissance.

La Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec a posé le défi suivant au gouvernement et au monde agricole : « Comment peut-on changer les idées préconçues face à l'horticulture ornementale? Il est vrai que l'industrie n'appartient pas à l'agriculture comestible; cependant, elle est importante pour la santé mentale et physique des humains, elle contribue significativement à l'environnement, elle est un moteur économique important et figure parmi les plus importants secteurs générateurs d'emplois, toutes industries confondues. De plus, c'est une industrie qui a la cote d'amour du citoyen et qui représente un grand potentiel de développement. » La Commission est tout à fait de cet avis.

Jusqu'ici, les politiques agricoles québécoises n'ont porté que peu d'intérêt à la **culture en serre**. Ce constat étonne *a priori*. La nordicité de notre agriculture rend en effet impossible la culture pendant toute l'année de certains produits qui font partie de notre alimentation quotidienne et qui peuvent être cultivés en serre. On peut donc prolonger de ce fait la saison de production.

23. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, 1999.

On dénombre 775 entreprises québécoises actives dans la production en serre. En 2005, elles ont réalisé des ventes de légumes pour une valeur de 62 millions de dollars alors que les ventes de produits horticoles atteignaient 165 millions de dollars. Entre 1993 et 2005, les recettes tirées de la serriculture ont augmenté de 83,3 % au Québec et de 230,8 % en Ontario. À partir de ce constat, le Syndicat des producteurs en serre du Québec soutenait, lors des audiences de la Commission, que « le Québec a beaucoup de rattrapage à faire et [qu']une attention particulière devrait être apportée à la production serricole afin de mieux la valoriser, de mieux l'appuyer financièrement et de l'intégrer aux grandes politiques agricoles du secteur ».

Comme on le verra dans les chapitres qui suivent, plusieurs stratégies et plans d'action du gouvernement du Québec en matière de santé, de saine alimentation et d'approvisionnement du marché québécois devraient inciter le secteur agroalimentaire à accroître la production de légumes en serre, complément de la production maraîchère. Le Syndicat des producteurs en serre du Québec a plaidé devant la Commission en faveur d'une *audace raisonnée* selon laquelle les pouvoirs publics pourraient aider les entreprises à occuper une place nettement plus grande dans la production de légumes en serre, apportant ainsi une contribution tangible au plan d'action concerté en matière d'alimentation et de santé. Des interventions sont souhaitées sur le plan de l'énergie, de l'accès aux services-conseils et au financement ainsi que de l'aide à la commercialisation et à la distribution des légumes en serre dans les magasins d'alimentation et le réseau des hôtels, restaurants et institutions (HRI).

Le MAPAQ devrait effectivement élaborer une stratégie de développement de la production en serre, en concertation avec les acteurs de la filière et les ministères engagés dans le plan d'action en matière de santé et d'alimentation.

Très peu de producteurs biologiques bénéficient d'un soutien financier de l'État québécois. Pourtant, ils pratiquent une agriculture différente qui est de plus en plus valorisée par la société et dont les produits sont recherchés par les consommateurs.

On estime que 85 % des produits biologiques vendus au Québec proviennent de l'étranger. Le gouvernement du Québec doit donc appuyer de manière plus tangible la **production biologique** afin qu'elle puisse occuper la place que la demande des consommateurs justifie amplement. Puisque les produits biologiques connaissent une forte croissance dans les pays développés, le renforcement d'une filière biologique québécoise pourrait même représenter, dans certains cas, un créneau porteur pour l'exportation.

Afin d'épauler la filière biologique, il faut mener une action sur plusieurs plans, notamment sur celui :

- de l'aide à l'installation en production biologique;
- de l'aide à la transition d'une production conventionnelle à la production biologique;
- du soutien à la recherche et des services-conseils;
- du développement de la transformation des produits biologiques;
- de la mise en marché;
- des mesures plus énergiques applicables à l'étiquetage des produits biologiques et de la protection de l'appellation qui garantit au consommateur l'authenticité du processus de production biologique.

LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'AGRICULTURE QUÉBÉCOISE

1. Un soutien global significatif

Tous les pays développés soutiennent leur agriculture, par divers moyens. Que ce soit par la réglementation, les tarifs, le soutien des prix ou les aides directes offertes aux producteurs, les gouvernements cherchent à préserver une agriculture viable sur le territoire national. Le Québec ne fait pas exception à la règle. Dans les conditions de nordicité de notre agriculture québécoise, il serait pratiquement impossible de maintenir une production agricole compétitive sans la contribution des gouvernements. À peu près personne ne remet en question la pertinence du soutien de l'État à l'agriculture. Des divergences peuvent se faire jour à propos de l'importance de la contribution gouvernementale, du choix des mesures d'aide et de leur mode de gestion, mais un large consensus prévaut à l'égard de la nécessité d'un appui tangible à l'agriculture d'ici.

Les gouvernements viennent en aide de multiples façons au secteur agricole et agroalimentaire et aux producteurs agricoles eux-mêmes. Notons d'abord les programmes généraux de soutien à la recherche, à l'innovation et à la formation. D'autres programmes, associés plus spécifiquement à l'agriculture, concernent toute la société et ne doivent pas être perçus comme des mesures de soutien. C'est le cas, par exemple, de l'inspection des aliments, de la santé animale, de l'homologation des produits et de l'étiquetage des produits agricoles.

Viennent ensuite les paiements directs faits aux agriculteurs. Ils sont pour ainsi dire de deux ordres. En premier lieu, il s'agit de subventions liées à une activité précise (cofinancement d'une structure d'entreposage pour le lisier) ou au caractère particulier de l'activité agricole (remboursement des taxes foncières). En deuxième lieu, des versements sont effectués en vertu de certains programmes d'assurance et de stabilisation du revenu, programmes dont les frais sont partagés par les agriculteurs et les gouvernements.

Selon Statistique Canada, les producteurs agricoles du Québec ont touché des paiements directs de 725, 722 et 838 millions de dollars en 2004, 2005 et 2006 respectivement. Le tableau 4 montre la répartition de ces paiements entre les principaux programmes d'aide financière.

Tableau 4

**PAIEMENTS DIRECTS NETS REÇUS
PAR L'ENSEMBLE DES AGRICULTEURS QUÉBÉCOIS²⁴
(PART DES GOUVERNEMENTS) (M\$)**

	2004	2006
Programme canadien de soutien du revenu agricole	7,0	181
Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles	452,0	407
Assurances récoltes	41,0	30
Autres paiements ²⁵	122,0	69
Remises pour impôt foncier	83,0	100
Remises pour intérêts	3,4	2
Autres programmes fédéraux ²⁶	17,0	49
Total	725,4	838

Source : STATISTIQUE CANADA, *Paiements directs versés aux producteurs, Statistiques économiques agricoles*, mai 2007, n° 21-015-XIF au catalogue.

24. Les montants affichés sont les versements faits aux entreprises agricoles. Ce sont des paiements nets, si l'on tient compte des primes payées par les agriculteurs. Enfin, comme il s'agit d'une comptabilité d'exercice, ce sont les montants versés durant l'année en question et non les montants dus pour cette année. La somme de 7 millions de dollars du Programme canadien de soutien du revenu agricole pour l'année 2004 est simplement due au fait que les paiements ont été effectués à des dates ultérieures, soit en 2005-2006 (elle fut en réalité de 157,5 millions de dollars).

25. Notamment le programme spécial pour l'ESB (vache folle) et Prime-Vert.

26. Compte de stabilisation du revenu agricole net (programme antérieur au Programme canadien de soutien au revenu agricole) et Programme canadien d'assurance.

27. Les mécanismes qui contribuent à une certaine régulation des prix, comme la gestion de l'offre, sont pris en compte dans le modèle de l'OCDE.

À ces montants, il faut ajouter une aide fiscale de 67 millions de dollars du gouvernement fédéral et de 136 millions de dollars du gouvernement du Québec, principalement pour les exemptions sur les gains en capital, les exemptions de la taxe sur le capital et le remboursement d'une partie de la taxe sur les carburants. Bref, en 2006, les producteurs agricoles québécois ont touché des aides directes de l'ordre de plus de un milliard de dollars. Les programmes gouvernementaux destinés aux agriculteurs ont augmenté de 248 % au cours des 25 dernières années, soit une croissance annuelle moyenne de 5,1 %.

2. Une aide substantielle par rapport à celle offerte ailleurs

Où se situe l'aide financière à la production agricole québécoise par rapport à celle offerte dans d'autres provinces et d'autres pays?

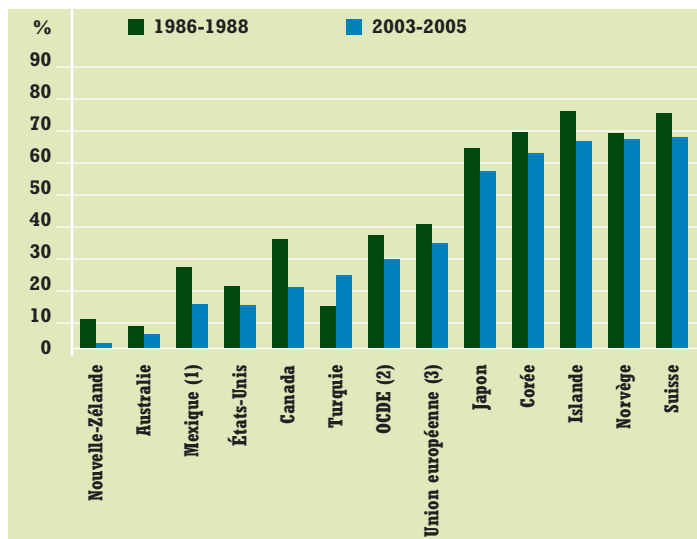
Le MAPAQ a réalisé en 2007 une analyse de l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole et agroalimentaire québécois et ontarien. Il a alors estimé qu'en excluant la gestion de l'offre, si l'on avait établi les paiements directs aux producteurs agricoles du Québec dans la même proportion qu'en Ontario, les producteurs québécois auraient reçu, sur la base des recettes monétaires de l'agriculture, 179 millions de dollars de moins en paiements directs par année durant la période 2001 à 2005.

Et comment se compare-t-on aux autres pays qui, eux aussi, apportent un important soutien à leurs agriculteurs? L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) fournit de nombreuses statistiques sur le soutien offert à l'agriculture par ses 30 pays membres. Elle a mis au point un indice appelé *Estimation du soutien au producteur* (ESP) qui permet de comparer l'aide globale offerte aux agriculteurs par ces pays développés. L'indice tient compte de toutes les aides directes et indirectes²⁷ des gouvernements à leur agriculture. Cet outil de mesure a été précisément mis au point pour pouvoir effectuer des comparaisons entre les pays.

Le tableau 5, qui illustre la part du soutien de l'État offert aux agriculteurs en proportion de leurs recettes agricoles brutes, permet de situer le Canada par rapport aux pays comparables sur le plan des enjeux commerciaux de l'agriculture.

Tableau 5

PART DU SOUTIEN DE L'ÉTAT OFFERT AUX AGRICULTEURS PAR RAPPORT À LEURS RECETTES AGRICOLES BRUTES (%)



(1) Pour le Mexique, 1986-1988 est remplacé par 1991-1993.

(2) L'Autriche, la Finlande et la Suède sont incluses dans les totaux OCDE pour toutes les années et dans l'UE à partir de 1995. La Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque sont incluses dans les totaux OCDE pour toutes les années et dans l'UE à partir de 2004. Le total OCDE ne comprend pas les six pays de l'UE non membres de l'OCDE.

(3) UE12 pour 1986-1994, y compris l'ex-RDA à partir de 1990; UE15 pour 1995-2003; UE25 à partir de 2004.

Source : OCDE, *Base de données des ESP et des ESC*, 2006; cité dans *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : panorama 2006*, Paris, Éditions OCDE, 2006, p. 23.

On observe que le niveau du soutien à l'agriculture au Canada est légèrement inférieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE. Ce niveau est plus élevé que celui des États-Unis tout en demeurant inférieur à celui des pays européens. Il serait très difficile d'établir une estimation du soutien au producteur (ESP) pour le Québec. Notons cependant que l'aide financière sur laquelle peuvent compter les producteurs agricoles québécois est supérieure à celle de leurs homologues canadiens. L'agriculture québécoise reçoit des gouvernements un soutien qui se compare à celui offert par un grand nombre de pays développés à leur secteur agroalimentaire.

3. Les principaux programmes d'aide financière

Décrivons sommairement les principaux programmes d'aide financière applicables au Québec.

Le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) constitue le premier niveau d'intervention gouvernemental d'amélioration et de stabilisation du revenu des agriculteurs. Il s'agit d'un programme de type assurance à frais partagés. Le PCSRA est universel : toutes les productions y sont admissibles, bien que certaines restrictions s'appliquent à celles sous gestion de l'offre. L'objectif du programme est d'assurer un revenu relativement stable et adéquat à l'agriculteur, malgré les fluctuations des prix sur les marchés.

En 2003, les producteurs agricoles du Québec ont cotisé un montant de 10 millions de dollars alors que la contribution des gouvernements²⁸ était de 219 millions de dollars. Le PCSRA, même s'il s'agit d'un programme fédéral, est administré par La Financière agricole du Québec. Cette dernière, rappelons-le, gère la plupart des programmes de prêts, d'assurance et de subventions aux agriculteurs québécois.

Quant au **Programme d'assurance récolte**, mis en place en 1959, il vise à amoindrir les effets des risques naturels et incontrôlables : crue des eaux, sécheresse, excès de vent, ravages causés par des insectes, etc. Il s'agit aussi d'un programme administré par La Financière agricole du Québec. Le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec assument 60 % des primes. Comme son nom l'indique, il ne touche que les cultures : céréales diverses, fruits, cultures maraîchères, légumes de transformation, miel, lin, pommes de terre. Selon les productions, les primes payées par les agriculteurs dépendent du type de régime et du niveau de couverture d'assurance choisi.

En 2005-2006, plus de 13 500 entreprises agricoles québécoises étaient assurées grâce à ce programme, soit 44 % des entreprises, pour une valeur de 892 millions de dollars. Les producteurs ont payé 49 millions de dollars de primes et ont reçu des indemnisations pour un montant de 56 millions de dollars. Soulignons que le fonds d'assurance récolte n'a jamais été déficitaire depuis 1988 et que sa réserve dépasse les 75 millions de dollars; il est donc considéré en équilibre.

28. Cette prime gouvernementale est répartie comme suit : 60 % par le gouvernement fédéral et 40 % par le gouvernement du Québec.

Ce programme joue un rôle précieux. Il doit être maintenu. Le gouvernement fédéral envisage de l'étendre aux productions animales. La Commission l'incite à emprunter cette voie.

Les remises pour impôt foncier constituent un paiement effectué par le gouvernement aux municipalités pour le compte des producteurs agricoles et qui couvre une partie importante du montant des taxes foncières municipales et scolaires²⁹. Il représente un montant de 100 millions de dollars par année. En matière de fiscalité municipale, les machines de production industrielle sont exemptées de l'impôt foncier. Une terre et des bâtiments agricoles peuvent donc être assimilés à des « outils » de production, ce qui justifie leur exemption de taxes. Comme il en résulterait un important manque à gagner pour les municipalités, le gouvernement, de longue date, a offert des compensations aux agriculteurs.

Le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) est de loin le plus important programme d'aide financière du gouvernement du Québec. Administré lui aussi par La Financière agricole du Québec et mis en place en 1975, ce programme d'assurance est financé aux deux tiers par le gouvernement et au tiers par les producteurs agricoles. En réalité, la contribution du gouvernement est plus élevée puisqu'il assume seul la totalité des frais d'administration de La Financière agricole, qui s'élevaient à 57,8 millions de dollars en 2006-2007. En 2001, le gouvernement a convenu de verser chaque année un montant de 305 millions de dollars pendant sept ans à La Financière agricole du Québec pour l'ensemble des programmes québécois qu'elle administre. Notons que les productions sous gestion de l'offre, qui bénéficient déjà d'une protection particulière contre la concurrence étrangère, ne sont pas admissibles à l'ASRA.

L'importance de l'assurance stabilisation des revenus agricoles comme pilier de l'aide financière à l'agriculture québécoise commande l'analyse détaillée présentée aux pages 57 à 63.

Le financement agricole

Les dettes de l'ensemble des producteurs québécois s'élevaient à 10,5 milliards de dollars en 2006. Les banques et les caisses populaires ont consenti des prêts aux agriculteurs pour une valeur de 8,5 milliards de dollars. Près de la moitié du montant de cette dette (4,1 milliards de dollars) fait l'objet d'une garantie de prêt de La Financière agricole du Québec. Il s'agit d'investissements à long terme. Financement agricole Canada octroie aussi des prêts aux producteurs agricoles; son portefeuille au Québec atteignait 1,1 milliard de dollars en 2006. Enfin, les agriculteurs doivent 668 millions de dollars aux fournisseurs d'intrants³⁰.

La Financière agricole est un acteur de premier plan dans ce domaine. Les garanties de prêt qu'elle offre aux institutions prêteuses, dont la limite est de 5 millions de dollars par ferme, constituent une condition souvent déterminante de l'accès au crédit. En 2007, La Financière agricole comptait 15 812 clients bénéficiant de ses programmes de financement, soit plus de la moitié des producteurs agricoles. Malgré les difficultés financières que connaît le secteur depuis quelques années, la proportion d'entreprises qui enregistraient des arrérages de paiement sur les prêts se situait à 5,5 % au 31 mars 2007, comparativement à 4,7 % en 2000-2001. Notons aussi qu'en 2007, 4,4 % des prêts faits à des producteurs québécois par Financement agricole Canada accusent des arrérages. Pour l'ensemble des prêts de cet organisme fédéral aux agriculteurs canadiens, ce taux était de 2,6 % en 2007. On constate que le nombre de faillites est relativement faible en agriculture. Entre 1992 et 2006, le nombre annuel moyen de faillites d'entreprises agricoles était de 45. Soulignons qu'au Québec, en 2006, on a enregistré 19 672 faillites, tous secteurs confondus.

29. Mode de calcul du paiement en 2007 : 100 % des premiers 300 \$ de taxes municipales et scolaires; 70 % de l'excédent des premiers 300 \$ et 85 % de la portion de taxes municipales applicables aux terres d'une valeur supérieure à 1 533 \$ l'hectare. Le paiement s'effectue sous forme de crédit appliqué par la municipalité au compte de taxes de l'agriculteur. Les crédits sont versés aux municipalités par le MAPAQ.

30. Pour compléter ce tableau, il faut ajouter un montant de 130 millions de dollars prêtés par les sociétés privées d'assurance et de fiducie de même qu'un montant de 75 millions de dollars de paiements anticipés effectués par le gouvernement fédéral à certains agriculteurs en attendant la vente de leurs produits.

Les mesures d'aide à la relève agricole

La Financière agricole du Québec offre à la relève des services-conseils d'analyse financière, une subvention à l'établissement de 20 000 \$ à 40 000 \$, selon le niveau de formation du candidat, et des prêts assortis de conditions avantageuses. L'an dernier, 355 personnes ont obtenu une aide à l'établissement pour un montant de 9,9 millions de dollars. La Financière agricole leur a en outre accordé des garanties de prêt pour un montant de 89,2 millions de dollars. De plus, 63 nouvelles entreprises agricoles ont bénéficié du programme d'aide au démarrage pour un montant total de 870 000 \$.

Aux yeux d'observateurs de l'extérieur du secteur agricole et agroalimentaire, l'aide offerte à la relève peut sembler très généreuse. Il faut cependant réaliser que l'établissement en agriculture requiert d'importants investissements et que le rendement sur le capital est faible. Les mesures actuelles d'aide financière sont absolument indispensables à la relève agricole. Il faut même chercher à les rendre encore plus accessibles.

La Financière agricole du Québec est, et de loin, la plus importante institution d'aide à la relève agricole. Malgré tout, elle ne fournit du financement de départ qu'à environ 60 % des agriculteurs qui démarrent. En effet, on estime qu'entre 600 et 800 jeunes s'établissent en agriculture chaque année et La Financière agricole offre des subventions et des prêts à environ 410 d'entre eux.

Les raisons de cette accessibilité restreinte aux agriculteurs débutants sont multiples : niveau de formation trop faible des jeunes par rapport aux exigences de La Financière agricole, transmission de la ferme au sein de la famille sans besoin d'emprunt, démarrage à très petite échelle ne nécessitant pas d'investissement en capital, financement par une entreprise d'intégration, difficulté de pouvoir offrir des garanties minimales à une institution financière, etc.

En 2006, 33 % des producteurs agricoles du Québec avaient plus de 55 ans. Les moins de 40 ans ne représentaient que 15 % des agriculteurs. Selon la Fédération de la relève agricole de l'UPA, il faudrait qu'environ 1100 jeunes s'établissent en agriculture chaque année pour espérer conserver à moyen et à long terme plus de 30 000 fermes au Québec. Or, le nombre de nouveaux candidats à l'établissement se situe plutôt entre 600 et 800 et il n'augmente pas depuis plusieurs années. L'écart est très significatif. Toutefois, la

situation québécoise concernant le remplacement des agriculteurs est meilleure qu'ailleurs. Alors que le taux de remplacement était estimé à 89,6 % au Québec en 2001, il était de 49,1 % dans le reste du Canada, de 42,1 % aux États-Unis et de 14,1 % en Europe³¹.

On estime que plus du quart des entreprises agricoles qui ont un besoin de relève ne trouvent pas, dans la famille immédiate ou apparentée, une personne intéressée à prendre la succession à la ferme. L'importance de la relève non familiale, qui ne compte que pour 10 % des nouveaux établissements en agriculture, sera donc de plus en plus marquée. Heureusement, ces jeunes sont bien formés. En effet, 90 % des personnes appartenant à la relève non familiale sont titulaires d'un diplôme d'études collégiales ou universitaires, comparativement à 72 % pour les membres de la relève familiale.

Des expériences de constitution d'une banque de terres ou de fermes destinées à la relève ont été menées dans diverses régions du Québec et toutes ont été abandonnées, en raison de la complexité de la gestion d'une telle banque foncière. Le problème de la relève agricole peut résider dans la disponibilité de fermes ou dans les règles d'admissibilité de La Financière agricole. Cependant, d'autres facteurs pèsent aussi de tout leur poids, parmi lesquels :

- le prix des fermes (la valeur des actifs d'une ferme moyenne est passée de 287 000 \$ en 1984 à 1 400 000 \$ en 2006). Ce prix est gonflé par l'augmentation considérable de la valeur des quotas dans les productions sous gestion de l'offre;
- les investissements à consentir. Il faut en effet cinq dollars d'actifs agricoles pour générer un dollar de revenu brut, alors que le ratio est de l'ordre de 1 :1 dans l'ensemble du secteur manufacturier;
- le faible rendement de l'actif, qui limite la capacité d'emprunt;
- les réticences de certains jeunes à poursuivre des études les préparant à exercer la profession d'agriculteur, ce qui les prive des avantages du programme;
- l'interprétation restrictive donnée à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, interprétation qui empêche ou complique singulièrement le démarrage d'une entreprise agricole de faible taille ou d'une agriculture différente du modèle dominant;

31. J. TONDREAU, D. PARENT et J.-P. PERRIER, *Transmission de la ferme familiale d'une génération à l'autre : situation au Québec et regard sur le monde*, 2001.

- la non-admissibilité de la plupart des productions agricoles qui démarrent à des programmes de soutien du revenu ou d'assurance stabilisation;
- la relative dévalorisation de certains segments de l'agriculture au cours des dernières années et les conditions de travail difficiles associées à la production agricole;
- la perception très négative, au sein de la classe agricole et dans la société, de la formule d'intégration de certains types de fermes à une entreprise qui fournit les intrants et achète généralement les produits, même si 17 % des revenus agricoles proviennent d'entreprises sous contrat d'intégration.

Bref, pour aider la relève, il faut agir sur plusieurs fronts.

LES OBJECTIFS ET LES DÉRIVES DE L'ASSURANCE STABILISATION DES REVENUS AGRICOLES

L'ASRA vise à garantir aux producteurs un revenu net positif et stable. Une compensation est versée à l'agriculteur lorsque le prix du marché est inférieur au coût de production établi. En ce sens, l'ASRA complète le programme canadien de stabilisation du revenu agricole. C'est aussi, théoriquement, un régime d'assurance.

Les producteurs agricoles ont tiré de très grands bénéfices de ce programme. À leurs yeux, c'est le programme phare du gouvernement du Québec. Ceux qui y ont accès ont vu leur revenu se stabiliser et ils ont été en mesure de traverser des crises très graves, celle de la vache folle par exemple, et les crises successives qui ont affecté la production porcine depuis 2003 parce que le programme assure un revenu stable et prévisible. L'ASRA a fait l'objet de témoignages nombreux et répétés d'appréciation de la part des syndicats de producteurs qui en bénéficient. L'UPA salue le *financement prévisible et adéquat* qu'il instaure. Les syndicats de base du Centre-de-Portneuf et de Québec Jacques-Cartier soutiennent pour leur part : « Pour les territoires que nous représentons, sans programme de sécurité du revenu, une grande partie de la production disparaîtrait. » Soulignons que l'assurance stabilisation des revenus agricoles a rassuré considérablement les institutions financières de sorte que les producteurs admissibles ont pu obtenir du financement qui leur a permis de moderniser leurs établissements.

Le programme québécois n'est pas universel : il ne s'applique pas à toutes les productions. L'ASRA repose sur un coût de production établi de manière relativement complexe. Elle tient notamment compte, par unité de production, des paramètres suivants : les revenus du marché, les frais variables, les frais fixes, l'intérêt sur les emprunts, la rémunération du travail de l'agriculteur et l'amortissement.

Entre la nature et les objectifs du programme et son application concrète, un fossé s'est graduellement creusé. Il faut examiner la situation de plus près.

1. Le caractère d'« assurance » du régime

L'ASRA se présente comme un régime d'assurance, mais certaines productions ont donné lieu au versement de compensations par l'ASRA pour chacune des dix dernières années. C'est le cas de l'agneau (qui a reçu des compensations pour un montant de 158 millions de dollars pendant cette période), des veaux d'embouche (909 millions de dollars), des veaux de grain (114 millions de dollars), des veaux de lait (222,9 millions de dollars), des bouvillons (313,6 millions de dollars), de l'avoine (302,7 millions de dollars), de l'orge (418,1 millions de dollars), du blé pour animaux (67,5 millions de dollars), du blé pour consommation humaine (70,2 millions de dollars) et du maïs-grain (compensations de 1,4 milliard de dollars sur dix ans).

On voit bien que, dans ces productions, les agriculteurs ne s'assurent pas contre un risque de fluctuation de prix : ils cotisent à un régime de sécurité du revenu et reçoivent chaque année une compensation nettement supérieure à leur contribution propre. Il serait plus juste de parler de subvention dans ces cas. En 2006, les producteurs de veau d'embouche ont versé 45,3 millions de dollars en cotisations et ils ont touché des compensations d'une valeur de 137,5 millions de dollars. Les producteurs d'agneaux ont versé 7,1 millions de dollars et ont reçu 19,3 millions de dollars la même année. Le Mouvement des caisses Desjardins a rappelé avec à-propos que « [l]es programmes d'assurance stabilisation ont été conçus pour exercer une compensation dans les années plus creuses, soit de façon ponctuelle, et ce principe doit être préservé. Si la compensation s'exerce chaque année dans une production, il ne s'agit pas à proprement dit de stabilisation, mais d'un programme de soutien ».

Le programme masque considérablement les signaux du marché. Dans tout autre régime d'assurance, les situations décrites précédemment auraient incité les producteurs à réduire leurs coûts ou à réorienter progressivement leur production. Entre 1986 et 2006, la production de maïs-grain a baissé de 9 % en Ontario (ce qui est normal puisque cette production était déficitaire), mais dans les mêmes conditions de marché, elle a augmenté de 85 % au Québec. Durant la même période, la production d'agneaux a connu une croissance de 42 % en Ontario et de 183 % au Québec. Enfin, l'augmentation de la production de vache-veau fut de 19 % dans la province voisine et de 68 % au Québec. Bref, le caractère déficitaire de l'activité couverte par l'ASRA au Québec ne semble pas influencer sur le niveau de production. Les agriculteurs ontariens, qui ne bénéficient pas d'un tel régime, manifestent davantage de sensibilité à l'égard de l'évolution des prix.

2. Les coûts de production

En 1975, un nouveau concept a été introduit, soit l'établissement d'un coût de production qui permet au producteur de percevoir un revenu correspondant à 90 % de celui d'un ouvrier spécialisé québécois. Le *revenu stabilisé* est établi pour chacune des productions à partir d'une enquête faisant la moyenne des coûts des entreprises spécialisées dans cette production.

On sait que les enquêtes sur les coûts de production sont complexes et coûtent cher. C'est pourquoi elles ne sont réalisées qu'à des intervalles de cinq à quinze ans. Par exemple, l'enquête sur les coûts de production des veaux de grain datait de 1990 lorsqu'elle a été révisée en 2005, et ses résultats n'ont été appliqués qu'en 2007.

Cette démarche d'estimation des coûts de production et son application dans le régime de l'ASRA comporte toutefois des déficiences majeures. C'est ainsi que les coûts de production sont indexés entre deux enquêtes, mais que les rendements demeurent fixes. M. Jean-Pierre Lachapelle, consultant, a étudié cette question à la demande de la Commission. Son étude a révélé qu'entre 2003 et 2005, les rendements réels de maïs-grain en Montérégie, établis selon le programme d'assurance récolte, s'élevaient respectivement à 8685, 9001 et 9000 kg/hectare pour les années 2003, 2004 et 2005 respectivement.

Selon le mode d'application des coûts de production de l'ASRA, les rendements sont demeurés fixes, à 7200 kg/hectare pendant toute cette période. M. Lachapelle a calculé que si l'on avait utilisé les rendements réels des agriculteurs de cette région, l'ASRA aurait versé 128 millions de dollars de moins aux producteurs de maïs-grain de la Montérégie. Il est important de noter que, même en réalisant ces économies, les producteurs auraient reçu une compensation couvrant l'écart entre les revenus tirés du marché et leurs propres coûts de production.

Le même exemple de déséquilibre s'applique à la production de porcelets. Pendant la période allant de 1983 à 2003, les rendements utilisés dans le modèle de l'assurance stabilisation des revenus agricoles du Québec n'ont été révisés qu'à deux reprises. Si l'on avait ajusté la productivité par truie chaque année entre 1997 et 2003, l'ASRA aurait épargné 161 millions de dollars.

Il faut, dans un premier temps, corriger ces déficiences parce que les paiements versés en trop drainent inutilement des ressources financières au-delà des objectifs de stabilisation des revenus agricoles, alors que d'autres besoins criants du secteur ne sont pas satisfaits.

3. Un programme qui contribue à accentuer les problèmes environnementaux

Plusieurs auteurs³² ont établi un lien entre l'ASRA et le recours plus soutenu à des pratiques comme l'intensification de la production et la réduction de la fréquence de rotation des cultures, qui contribuent à la détérioration de l'environnement et de la qualité des sols et de l'eau. D'une certaine manière, l'assurance stabilisation oriente le choix de l'agriculteur qui est fortement incité à se concentrer sur les productions « stabilisées » où les risques sont assumés aux deux tiers par le gouvernement. Ils sont donc appelés à faire le choix d'une spécialisation accrue qui est souvent contraire à l'adoption de pratiques ayant des effets moins perturbateurs sur l'environnement.

La Chaire de recherche du Canada en éducation relative à l'environnement soutient qu'un programme comme l'ASRA « nuit à l'adoption de pratiques culturelles ou d'élevage plus environnementales et limitent les choix de cultures ou d'élevage ».

32. BOUTIN, 2004; NOLET, 1998; DEBAILLEUL, 1998; DEBAILLEUL et MÉNARD, 1998; FOURNIER et HENNING, 1990; VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, 1996.

4. Un programme qui crée une iniquité entre les productions

L'une des principales lacunes de l'ASRA tient au fait que le régime ne bénéficie qu'à dix-sept productions admissibles. Les productions animales sont les suivantes : agneau de lait, agneau lourd, veau d'embouche, veau de grain, veau de lait, bouvillon, porc et porcelet. Pour les productions végétales, on parle de l'avoine, de l'orge, du blé pour animaux, du blé pour consommation humaine, du maïs-grain, du soya, du canola, de la pomme de terre et de la pomme.

Plusieurs porte-parole d'autres productions réclament avec insistance leur admissibilité au régime. Ces représentants observent les avantages importants que confère l'ASRA aux autres agriculteurs et font valoir que ce programme doit leur être accessible, au nom de la stricte équité. La proposition suivante, formulée par le représentant du Syndicat de base de l'UPA de la Chevroitière, est très représentative de plusieurs témoignages : « Nous souhaitons donc que toutes les productions agricoles soient couvertes par les régimes d'assurance actuels et qu'un mécanisme d'indexation automatique, basé sur des indices multiples (inflation, IPC, etc.) soit introduit dans les calculs du coût de production. »

Le tableau 6, qui présente le montant des compensations reçues par les producteurs agricoles au cours des dix dernières années, expose à sa face même l'iniquité de traitement entre les productions assurées et celles qui ne le sont pas. Notons aussi que les entreprises couvertes par l'ASRA bénéficient en outre des autres programmes offerts par les deux ordres de gouvernement.

Comme on le voit, quatre productions (maïs-grain, veau d'embouche, porc et porcelet) ont perçu 64 % des aides. Une telle disparité de traitement entre les productions ne peut perdurer. On comprendra toutefois que transformer l'ASRA en programme universel, selon les paramètres actuels du régime et son mode de gestion, représenterait un risque financier considérable pour le gouvernement.

Le tableau 7 présente les principales productions qui ne sont pas couvertes par l'ASRA. Elles totalisent des recettes agricoles provenant du marché de l'ordre de 850 millions de dollars par année.

Tableau 7

PRODUCTIONS NON COUVERTES PAR L'ASRA ET RECETTES ANNUELLES MOYENNES PROVENANT DU MARCHÉ (2002-2006) (M\$)

Recettes annuelles	
Légume	293,0
Produits de l'érable	143,0
Culture ornementale	229,0
Arbre de Noël	48,4
Fraise	20,5
Miel	5,8
Autres fruits	53,5
Animaux à fourrure	2,8
Haricot sec	8,5
Bétail divers	27,0
Foin et fourrage	12,6
Cultures diverses	4,2

Source : LACHAPPELLE, Jean-Pierre, à partir de MAPAQ, *Recettes monétaires agricoles du Québec 1996-2006*, compilation spéciale de STATISTIQUE CANADA.

Tableau 6

COMPENSATIONS DE L'ASRA PAR PRODUCTION (1997-2006) (M\$)

Productions animales	Montant	Productions végétales	Montant
Agneau	158,1	Avoine	302,8
Veau d'embouche	909,7	Orge	418,1
Bouvillon	313,6	Blé (animaux)	67,5
Porc	663,6	Blé (humains)	70,2
Porcelet	618,0	Maïs-grain	1 435,3
Veau de grain	114,1	Soya	109,9
Veau de lait	222,9	Canola	15,1
		Pomme de terre	38,3
		Pomme	46,8
Total	3 000,0		2 504,0

Source : LACHAPPELLE, Jean-Pierre, *Rapport sur les assurances agricoles du Québec*, présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2007, tableau 85.

Les producteurs de légumes, de sirop d'érable, de fruits et ceux en horticulture ornementale sont au cœur d'une production dynamique, importante et hautement exposée aux risques sur le plan de la stabilisation du revenu. Il est tout à fait inéquitable de ne pas les rendre admissibles au plus important programme québécois de soutien à l'agriculture. La même remarque vaut pour les productions à plus faible volume et les productions en émergence, qui sont largement laissées pour compte.

5. Un régime qui n'encourage pas l'amélioration

Il serait tout à fait excessif de soutenir qu'avec un régime comme l'ASRA, les producteurs agricoles ne se préoccupent pas de la rentabilité de leur entreprise. Par contre, comme le programme compense les pertes de revenu et que le gros de la facture est assumé par le gouvernement, on ressent moins d'incitation à redresser des situations critiques pour ce qui est de la viabilité financière. La coopérative Purdel a soutenu que « l'État pourrait continuer d'intervenir par ses programmes d'assurance stabilisation, mais les fermes devront démontrer leur adhésion à un programme d'amélioration continue pour bénéficier de l'ASRA. Cette obligation favoriserait la mise en place de méthodes permettant une plus grande efficacité ». Le Syndicat des producteurs ovins du Bas-Saint-Laurent suggère que « le modèle de l'ASRA tient compte de l'efficacité des entreprises au lieu de leur taille ».

On aurait pu s'assurer que l'ASRA incite davantage à l'amélioration de la productivité en établissant les coûts de production à partir d'un modèle qui n'aurait pas tenu compte des entreprises les moins performantes. On demanderait en somme à toutes les entreprises de s'améliorer plutôt que de se fier sur les rendements de l'ensemble, qui comprend les plus faibles, pour établir une sorte de zone de confort. Le régime deviendrait un peu plus exigeant au lieu de placer délibérément la barre à un niveau trop bas en tenant compte des coûts de production des fermes les moins efficaces. Soulignons que dans un modèle où les données proviendraient des fermes les plus performantes, les installations seraient de toutes tailles. On pourrait aussi concevoir des mesures complémentaires d'accompagnement des entreprises qui affichent les plus faibles rendements. En ce sens, la coopérative agricole Comax, tout

en proposant le maintien des programmes de stabilisation des revenus, reconnaît que « l'accent doit être mis sur l'amélioration de l'efficacité des secteurs [de production] ».

Le MAPAQ a estimé que si les compensations avaient été établies en tenant compte de la moyenne de 75 % des entreprises les plus performantes, les producteurs de porcs à l'engrais et de porcelets auraient reçu respectivement, en 2002-2003, 36,6 millions de dollars et 51,8 millions de dollars de moins que le montant des compensations perçues.

Une donnée plus importante encore concerne les entreprises qui bénéficient d'économies d'échelle ou d'autres conditions particulièrement favorables. Par exemple, en 2003, les 101 plus grandes entreprises de production de porcs ont reçu une compensation de l'ASRA de 16,58 \$ par porc produit, soit un montant moyen de 558 221 \$ par entreprise. Si les données utilisées pour calculer les coûts de production avaient été celles des entreprises les plus performantes, le montant de la compensation aurait été réduit de 6,72 \$ par porc. Le montant moyen de compensation aurait alors été de 331 966 \$ par grande entreprise. Chacune a donc reçu un montant qui dépassait d'au moins 200 000 \$ ses besoins de stabilisation du revenu – en présumant qu'elle se situait parmi les entreprises les plus performantes, ce qui est généralement le cas des grands élevages porcins. Autrement dit, ces grandes entreprises ont simplement profité de la faible productivité des entreprises les moins performantes et ont obtenu une aide plus élevée que nécessaire.

Quant aux autres productions, selon les estimations faites pour le compte de la Commission, le calcul des compensations sur la base de 75 % des entreprises les plus performantes réduirait en moyenne de 4 % le revenu stabilisé, ce qui représenterait une économie annuelle additionnelle de l'ordre de 68 millions de dollars. La révision des données entrant dans le calcul des coûts de production permettrait donc de réaliser des économies totales de l'ordre de 150 millions de dollars. Ces économies demeurent tout à fait compatibles avec le besoin essentiel de stabiliser le revenu des producteurs agricoles. En adoptant une mesure d'efficacité, on pourrait, avec une marge de manœuvre de plus de 150 millions de dollars, réduire la précarité financière de l'ASRA et aider les agriculteurs qui en ont vraiment besoin.

6. Des compensations versées dans une forte proportion aux grandes entreprises

Le tableau 8 présente, pour certaines productions assujetties à l'ASRA, quelques données qui illustrent à quel point les grandes entreprises tirent profit de ce régime et drainent une part significative de ses ressources. Par exemple, 8 % du total des entreprises de production de bouvillons ont perçu, en 2003, 62,7 % des compensations versées à cette production, pour un montant moyen de 441 489 \$ par grande ferme.

Les étudiants de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval suggèrent « qu'un modèle dégressif aux producteurs en fonction de l'expérience (nombre d'années) et de la taille de l'entreprise pourrait servir de principe de base à la réduction graduelle du budget de l'ASRA ».

7. Des bénéfices inégalement répartis entre les régions

L'aide de l'ASRA est uniformément versée par unité de production, partout au Québec, sans égard aux caractéristiques biophysiques du milieu. On peut raisonnablement considérer que certaines de ces caractéristiques varient d'une région à l'autre et influent sur le coût de production. De plus, en rendant certaines productions admissibles à l'ASRA et en écartant les autres, on cible indirectement certaines régions parce que les diverses productions ne sont pas réparties uniformément sur le territoire québécois.

Le Syndicat de base de l'UPA de Charlevoix exprime à sa façon un état d'esprit qui fut traduit dans plusieurs régions lors des audiences de la Commission : « Dans Charlevoix, l'ensemble des producteurs agricoles s'entendent pour dire depuis fort longtemps que la politique agricole mur à mur n'a plus sa raison d'être. Ce qui est bon pour les régions centrales ne l'est pas nécessairement pour les régions périphériques. »

Plus importante encore est la concentration des compensations du programme dans certaines régions agricoles du Québec, ce qui soulève des interrogations. C'est ainsi qu'en 2006, trois régions ont reçu 64 % des compensations de l'ASRA, soit la Montérégie, la Chaudière-Appalaches et le Centre-du-Québec. Ce n'est pas étonnant puisque l'ASRA verse des compensations en fonction du type et du volume de production. Il ne saurait être question de fixer un pourcentage prédéterminé de ce programme par région administrative, mais le constat fait réfléchir.

Tableau 8

RÉPARTITION DES COMPENSATIONS VERSÉES PAR L'ASRA AUX PLUS GRANDES ENTREPRISES
(ANNÉE DE RÉFÉRENCE 2005, SAUF POUR LE PORC [2003])

Secteur de production	% ou nombre de grandes fermes	% compensations aux grandes fermes	Compensation moyenne par grande ferme (\$)
Veau d'embouche	2 %	13 %	181 135
Bouvillon	8 %	62,7 %	441 489
Porc	7 %	46,1 %	558 221
Porcelet	12 %	45,1 %	107 080
Veau de grain	23 entreprises	54,1 %	297 682
Veau de lait	41 entreprises	31,2 %	309 900
Céréales	0,7 %	7,49 %	362 544

Source : LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC, adaptation de Jean-Pierre LACHAPELLE, 2007.

Tableau 9

LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC (QUELQUES PARAMÈTRES FINANCIERS)
 (2004-2005 À 2007-2008) (M\$)

		2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Excédent ou déficit d'exploitation de La Financière agricole	Annuel	8,0	(54,0)	(138,0)	(255,0)
	Cumulé	108,8	55,0	(87,0)	(342,0)
Fonds fiduciaires ASRA au 31 mars		(314,0)	(372,0)	(597,0)	(606,0)
Régime d'emprunts		311,0	383,0	729,0	922,0
Compensations versées aux producteurs		255,0	497,0	688,0	782,0

Les données de 2007-2008 sont des prévisions. Les chiffres entre parenthèses représentent des déficits.

Source : LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC, adaptation de Jean-Pierre LACHAPPELLE, 2007.

8. L'explosion des coûts

L'ASRA, comme tout régime d'assurance, doit maintenir des fonds équilibrés. Un événement extraordinaire peut causer un déficit momentané, mais les administrateurs du régime voient à ce que l'équilibre soit rapidement rétabli. Comme le montre le tableau 9, la situation de La Financière agricole du Québec est hautement préoccupante.

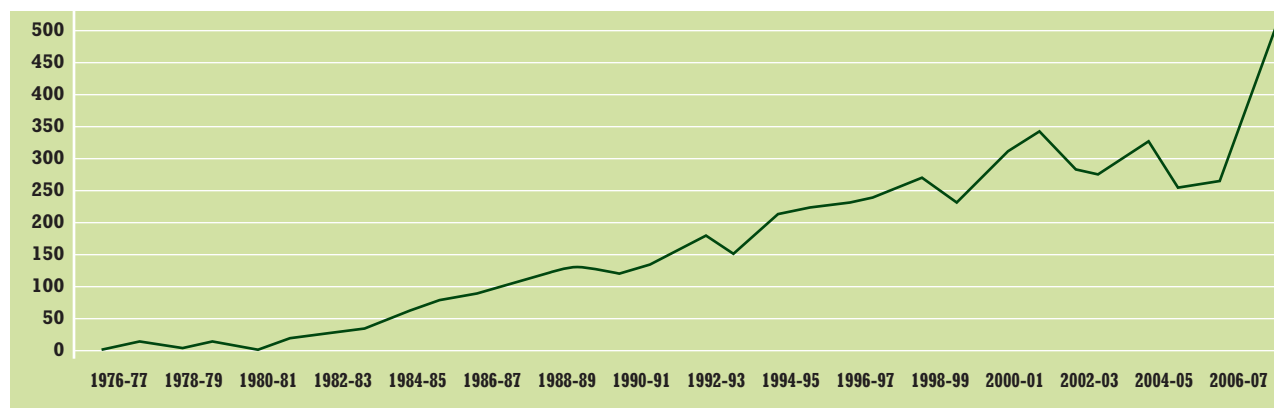
Le montant des compensations est passé de 255 à 782 millions de dollars en quatre ans. Le déficit actuariel des fonds assurés atteint maintenant 606 millions de dollars. Le déficit cumulatif des opérations de la société d'État s'établit à 342 millions de dollars.

Il faut reconnaître que les producteurs ont été frappés par la crise de la vache folle en 2003 et par celle du circovirus en 2005 dans la production porcine. L'appréciation du dollar canadien a également affecté les revenus des producteurs agricoles.

Cependant, le problème n'est pas uniquement causé par les aléas de la conjoncture. Le MAPAQ a comparé le soutien accordé aux producteurs agricoles québécois en vertu de l'ASRA à l'aide offerte aux agriculteurs ontariens dans les mêmes productions³³. Le Ministère conclut que 69,5 % de l'aide offerte aux producteurs québécois de bouvillons entre 2000 et 2004 est structurelle, autrement dit qu'elle n'est pas liée à une crise conjoncturelle passagère. Ce pourcentage de l'aide structurelle est de 47,6 % dans le porc, de 55,8 % dans le porcelet, et de 72,8 % dans le veau de grain et dans le veau d'embouche. Bref, nous ne sommes plus dans un régime d'assurance, mais bien dans un programme de soutien du revenu agricole.

Comme le montre le tableau 10, la part du gouvernement du Québec dans l'assurance stabilisation des revenus agricoles a considérablement augmenté au cours des dernières années.

Tableau 10

PART DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DANS LES PRIMES D'ASRA³⁴ (M\$)


Source : LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC, adaptation de Jean-Pierre LACHAPPELLE, 2007.

33. MAPAQ, *Proportion des revenus provenant du marché et proportion des compensations servant à stabiliser, faire du soutien concurrentiel ou structurel*, Direction des politiques sur la gestion des risques, juillet 2007.

34. Il s'agit de la contribution du gouvernement à La Financière agricole du Québec représentant les deux tiers des compensations versées.

Il faudrait faire preuve de grand optimisme pour espérer que ces déficits puissent se résorber dans un proche avenir. L'Union des producteurs agricoles, tout en soutenant que les effets de conjoncture ont pu « être temporisés grâce à une gestion efficace du programme ASRA [...], a demandé au ministre un montant additionnel de 268 M\$ pour couvrir ces dépenses tout à fait hors de l'ordinaire de l'ASRA ».

LA RÉFORME DU SOUTIEN FINANCIER À L'AGRICULTURE

1. Une recherche d'efficacité et d'équité

La Commission tient d'emblée à affirmer que l'aide des gouvernements est indispensable au maintien et au développement de l'agriculture au Québec. Elle ne propose aucunement de réduire le niveau actuel de l'aide financière à la production agricole. La Commission souscrit aux objectifs de stabilisation des revenus agricoles et d'assurance contre les risques inhérents à la pratique agricole. Elle note aussi que, dans plusieurs domaines, l'agriculture québécoise est structurellement moins compétitive, compte tenu du climat, des conditions de travail, des régimes sociaux et de la réglementation environnementale en vigueur.

La Commission constate cependant que la conception et la gestion des programmes actuels d'aide aux producteurs agricoles conduisent à une impasse qui risque d'être préjudiciable à l'ensemble du secteur agricole et agroalimentaire. La Commission juge urgent de corriger les dérives du régime de l'ASRA de manière à le recentrer sur ses objectifs fondamentaux d'origine. Les propositions formulées ici visent à offrir à l'ensemble des producteurs une aide correspondant à leur désir de travailler à une agriculture viable, correspondant à notre spécificité, dans des conditions économiques comparables à celles des autres entrepreneurs. Il s'agit, en somme, d'être plus efficace et plus équitable à la fois.

La Commission est consciente que les agriculteurs ont établi le plan d'affaires et le financement de leur entreprise sur la base des régimes actuels et en escomptant à long terme des prix garantis. Tout changement significatif apporté à ces programmes doit donc comporter une importante phase de transition afin de permettre aux producteurs agricoles qui en auront besoin de s'adapter à un nouveau contexte sans subir de stress financier excessif.

Les paramètres suivants ont guidé la Commission dans la formulation de ses propositions relatives à la révision des programmes de soutien financier à l'agriculture :

- une contribution financière fédérale qui soit la plus significative et la plus étendue possible sur le plan de la stabilisation des revenus et des interventions en cas de catastrophe;
- une aide financière complémentaire du gouvernement du Québec qui tient compte de la nordicité de notre agriculture et de la volonté de porter davantage attention à la protection de l'environnement;
- l'admissibilité de toutes les productions à l'aide financière;
- la modulation des mesures afin de tenir compte des particularités régionales et de certains besoins environnementaux;
- un soutien aux producteurs agricoles en tant qu'entrepreneurs;
- des mesures qui s'inscrivent dans la perspective du développement durable.

2. Une réforme en quatre volets

La réforme proposée du soutien financier du gouvernement à la production agricole comporterait quatre volets :

1. Un recours systématique à la nouvelle version du Programme canadien de stabilisation du revenu agricole;
2. Un resserrement de la gestion du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles et sa transformation en un programme de soutien à l'entreprise agricole sur une période de cinq à dix ans;
3. L'implantation immédiate d'un nouveau programme de soutien à l'entreprise agricole pour les productions qui ne sont pas couvertes par l'ASRA;
4. La mise en place d'un programme d'aide à la transition pour les agriculteurs intéressés à revoir leur mode de production ou à réorienter leur production.

3. L'aide fédérale : premier niveau de protection

Le gouvernement fédéral a conclu avec les gouvernements provinciaux et territoriaux une entente visant à revoir le PCSRA. Ce dernier sera remplacé par deux programmes principaux appelés respectivement Agri-investissement et Agri-stabilité.

D'une part, le programme Agri-investissement offrira une couverture contre de légères baisses de revenu en permettant au producteur de mettre une partie de ses revenus de côté lorsque les conditions économiques seront favorables afin de pouvoir retirer des compensations lorsque les conditions du marché ou les rendements seront mauvais. Le producteur versera dans ce fonds un montant correspondant à 1,5 % de ses ventes nettes ajustées; le gouvernement fédéral y ajoutera une somme équivalente. D'autre part, tout comme le PCSRA actuel, le programme Agri-stabilité comblera, en général, une partie de l'écart entre la marge de production de l'année et la marge de référence qui ne sera pas couverte par Agri-investissement.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore convenu, avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, des interventions en cas de catastrophe. Ce volet de l'aide gouvernementale est fondamental. En raison de circonstances exceptionnelles, qui débordent le cadre normal des risques assurables, la production agricole et la transformation alimentaire peuvent subir des préjudices très graves. On l'a constaté dans le cas de la maladie de la vache folle. Les agriculteurs doivent pouvoir compter sur des dédommements à la hauteur des pertes occasionnées en pareilles circonstances. Le gouvernement fédéral est incontestablement celui qui est le mieux placé pour apporter cette aide de secours.

4. Le resserrement des règles d'admissibilité à l'ASRA

En attendant l'évolution de l'ASRA vers un programme mieux adapté aux objectifs d'une agriculture durable, il est urgent de réaligner l'assurance stabilisation des revenus agricoles sur son objectif de départ, c'est-à-dire offrir aux producteurs une juste stabilisation de leur revenu. Les correctifs visent à éviter la « surcompensation » observée dans certaines productions, ce qui profite particulièrement aux plus grosses entreprises de ces filières. Soulignons que les économies entraînées par le resserrement des critères d'accès et de gestion de l'ASRA devraient être entièrement réorientées vers l'aide apportée aux producteurs agricoles. Ces réaménagements auraient pour effet de rendre nettement plus équitable et plus efficace l'aide financière du gouvernement du Québec aux agriculteurs.

En 2008, le gouvernement devra renouveler l'entente qui le lie à La Financière agricole du Québec. C'est par le truchement de cette entente que le gouvernement a octroyé à La Financière agricole un montant annuel de 305 millions de dollars au cours des sept dernières années. Il serait difficilement concevable de reconduire cette entente sans ajuster certains paramètres de l'ASRA. Trois changements devraient être apportés :

- indexer, chaque année, à la fois les coûts de production et les rendements. Il s'agit d'éliminer la distorsion qui se crée et s'amplifie avec le temps, puisque les enquêtes sur ces coûts ne sont réalisées que sur un intervalle de cinq à quinze ans. Les coûts de production sont ajustés chaque année, mais pas les rendements;
- fixer les coûts de production sur la moyenne de 75 % des entreprises les plus performantes. Cette mesure est essentielle parce qu'elle élimine les nombreux cas de surcompensation. Soyons clair : dans le système actuel, les entreprises les plus performantes reçoivent un montant nettement plus élevé que leurs besoins réels de stabilisation du revenu. Le dysfonctionnement actuel profite principalement aux grandes entreprises de production de porcelets, de porcs à l'engrais, de maïs-grain et de veaux d'embouche. Cette mesure devrait être assortie d'un accompagnement personnalisé en matière de gestion et d'agroenvironnement, accompagnement qui serait offert aux entreprises dont les coûts de production sont les plus élevés ou les rendements les plus bas;

- plafonner le niveau de contribution et de compensations de l'ASRA par ferme à un montant de l'ordre de 150 000 \$ par année. Si l'on avait appliqué cette limite maximale de compensation par ferme au cours des dernières années, on aurait pu redistribuer à d'autres producteurs agricoles un montant annuel de l'ordre de 100 millions de dollars.

5. L'évolution de l'ASRA vers un paiement à l'entreprise agricole

Tous les programmes de soutien à la production ou qui offrent une garantie de prix ont illustré leurs limites. Ils incitent les agriculteurs à continuer de produire même lorsque les conditions du marché sont nettement défavorables. Ils conduisent à la surproduction, encourageant des pratiques qui causent souvent d'importants problèmes environnementaux, et ils ne servent pas à améliorer significativement le revenu des agriculteurs.

Les pays développés ont presque tous révisé les programmes de ce genre. Ils privilégient nettement des mesures qui visent à stabiliser le revenu global des entreprises agricoles, sans égard au type de production. L'Union européenne et la Suisse se sont engagées dans cette voie depuis quelques années. Les nouveaux programmes de soutien visent à améliorer la capacité concurrentielle de l'agriculture. Ils encouragent aussi la production de biens et de services environnementaux ou l'atteinte d'objectifs sociétaux qui vont au-delà de la fonction productive principale de l'agriculture.

Les critiques de la Commission envers le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles ne visent aucunement les agriculteurs eux-mêmes. Les agriculteurs s'y sont inscrits de bonne foi et en ont tiré les avantages que le programme offrait en toute clarté. Les producteurs agricoles se sont adaptés à un environnement d'affaires marqué par l'ASRA. Comme on l'a vu, ce régime doit maintenant emprunter une autre forme de soutien à l'agriculture.

La Commission suggère donc de faire évoluer l'ASRA vers le soutien à l'entreprise agricole. Il s'agirait d'un programme complémentaire qui s'ajouterait au programme fédéral de soutien du revenu agricole. La Commission pose le principe selon lequel le montant consacré à ce nouveau programme correspondrait au budget annuel moyen qu'a consacré le gouvernement du Québec à l'ASRA au cours des cinq dernières années. Il viserait les objectifs suivants :

- accorder aux agriculteurs québécois une compensation pour certains coûts associés au caractère nordique de notre agriculture et pour des contraintes de nature environnementale et sociale que les agriculteurs doivent respecter et que le marché peut difficilement reconnaître;
- inciter les producteurs à adopter les meilleures pratiques de culture ou d'élevage, tant sur le plan du respect de l'environnement que de la viabilité économique de leur entreprise;
- laisser à l'agriculteur la liberté de choisir les productions qui lui paraissent les plus appropriées à sa situation.

La Commission ne saurait définir dans le détail les paramètres du nouveau programme de soutien à l'entreprise agricole. Elle en propose ici les principales balises en laissant le soin aux experts et aux gestionnaires, qui disposent de toutes les données pertinentes, de compléter le design et les modalités administratives de ce programme.

Le programme de soutien à l'entreprise agricole prendrait la forme d'un paiement annuel stable et prévisible qui permettrait à l'agriculteur de planifier à long terme ses choix de production et ses investissements. Le programme serait entièrement financé par le gouvernement puisqu'il accorderait chaque année une aide financière qui contrebalancerait les conditions particulières de la pratique agricole au Québec. Le programme aurait les caractéristiques suivantes :

- il serait universel : toutes les productions seraient admissibles;
- il serait écoconditionnel : il inclurait une prémisses associée au respect des normes environnementales par le producteur agricole;
- il serait géré par La Financière agricole du Québec.

L'aide financière du programme de soutien à l'entreprise agricole pourrait d'abord se traduire par un soutien de base offert à l'ensemble des producteurs, sauf à ceux qui ont des productions sous gestion de l'offre, jusqu'à un maximum de 150 000 \$ par ferme, par année. Ce paiement direct annuel serait établi sur deux bases :

- un premier montant correspondant à 10 % des ventes nettes reconnues, qui s'appliquerait aux premiers 50 000 \$ de ventes;
- un montant complémentaire, établi sur la base de la production historique de chaque ferme, qui tiendrait compte de critères comme les superficies cultivées ou le nombre d'animaux élevés. Ce montant serait versé chaque année, tant que le producteur demeurerait en agriculture, et il serait indépendant du type de production et de la quantité produite.

À ce paiement direct de base pourrait s'ajouter un paiement modulé en fonction :

- des caractéristiques biophysiques et des conditions climatiques qui rendent plus difficile l'agriculture dans certaines zones agricoles particulières. Il s'agirait d'offrir une aide plus élevée aux agriculteurs situés dans des zones où les rendements sont moins élevés ou encore où les coûts de production sont plus élevés;
- des pratiques qui donnent des résultats pour ce qui est de leur effet bénéfique sur le milieu biophysique, effet allant au-delà de l'écoconditionnalité (semis direct, culture biologique, etc.). Ce volet de la modulation se matérialiserait par un montant forfaitaire par hectare cultivé selon ces pratiques, et qui serait limité à un certain nombre d'années;
- de la production de biens environnementaux spécifiques, compensés en proportion des pertes de revenus occasionnées ou d'investissements à réaliser pour les produire (bande riveraine au-delà de la norme prescrite, protection d'un boisé, d'une source d'eau potable, d'un milieu humide ou d'une aire présentant un intérêt écologique particulier, etc.).

Quels seraient les avantages de cette transformation de l'ASRA en un programme de paiement direct à l'entreprise agricole? En somme, le nouveau programme :

- compenserait les agriculteurs québécois pour les inconvénients d'une agriculture de type nordique;
- serait beaucoup plus équitable pour l'ensemble des agriculteurs québécois parce qu'universel;
- constituerait un appui très important pour la relève parce que les nouveaux producteurs agricoles pourraient toucher des revenus de soutien dès les premières années, quelle que soit la taille de leur entreprise, ce qui est à peu près impossible présentement;
- tiendrait compte des conditions variables de la production agricole dans diverses régions, offrant un appui aux agriculteurs qui ne sont pas situés sur les meilleures terres du Québec, mais qui ont néanmoins la volonté de gagner leur vie en pratiquant l'agriculture;
- inciterait les producteurs à améliorer l'efficacité de leur entreprise parce que les gains additionnels obtenus par la réduction des coûts de production ou l'augmentation des rendements se traduiraient par un accroissement du bénéfice de l'entreprise sans que les paiements obtenus du gouvernement ne soient affectés;
- ferait appel à la culture entrepreneuriale de l'agriculteur et mettrait à profit ses initiatives et son innovation;
- favoriserait les pratiques agronomiques optimales adaptées à chaque ferme telles que la rotation des cultures parce que toutes les productions seraient traitées sur le même pied;
- donnerait à l'agriculteur le libre choix des cultures et des élevages, favorisant la pluralité de l'agriculture québécoise;
- soutiendrait adéquatement les producteurs pour l'adoption des meilleures pratiques environnementales et pour la réalisation de biens environnementaux;
- serait complémentaire par rapport à l'assurance récolte et au programme fédéral de stabilisation des prix de même qu'à son éventuelle intervention en cas de catastrophe.

LA MISE EN PLACE D'UNE AIDE PARTICULIÈRE À LA TRANSITION

Les pays de l'Union européenne et la Suisse ont entrepris de modifier les programmes de soutien à la production agricole ou de stabilisation des prix en introduisant un paiement direct annuel aux agriculteurs. Ils se sont donné une période de huit à douze ans pour y parvenir totalement.

L'agriculture étant une activité de moyen et de long terme nécessitant des investissements importants, il faut par conséquent accorder des périodes adéquates de transition lorsqu'on apporte des modifications de fond à certaines mesures de soutien à la production. De plus, il est essentiel d'offrir aux agriculteurs qui seraient les plus affectés des moyens concrets de s'adapter à la nouvelle réalité. La Commission juge donc de la plus haute importance l'instauration d'un programme d'aide à la transition.

À partir du moment où le gouvernement décidera de procéder à ces changements et que la mise au point du nouveau programme de soutien à l'entreprise agricole sera terminée, les producteurs qui ne sont pas couverts par l'ASRA pourront bénéficier du nouveau programme. La Commission souhaite que cette décision soit prise le plus rapidement possible. En toute logique, il faudrait refuser, pendant les prochaines années et les années de transition, toute augmentation d'unités assurées et exclure de l'ASRA l'admission de nouvelles entreprises, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, puisque l'ASRA évoluerait vers un nouveau mode de paiement direct à l'entreprise agricole, il faudrait amorcer au plus tôt le processus de transition. En deuxième lieu, il faudrait éviter que des entités juridiques distinctes se constituent afin d'obtenir indirectement les paiements par entreprise agricole, paiements qui seraient désormais plafonnés dès la phase de resserrement de l'ASRA.

Pendant la phase de transition, le gouvernement devrait réduire graduellement le montant des cotisations des producteurs et celui des compensations. Il pourrait convenir avec les représentants des producteurs du moment où les producteurs couverts par l'ASRA deviendraient également admissibles au nouveau programme de soutien à l'entreprise agricole.

De plus, le gouvernement devrait implanter une aide particulière à la transition. Une telle aide s'adresserait principalement aux agriculteurs qui auraient à s'adapter à un nouveau contexte. On a vu que certains producteurs agricoles ont reçu, année après année, des montants significatifs de l'actuel régime d'assurance stabilisation des revenus. Ces producteurs devront évaluer le nouvel environnement. Il faudra leur offrir, au besoin, les modes d'accompagnement et de soutien financier qui leur permettront de s'adapter à la situation.

L'aide particulière à la transition serait conçue avant tout pour les agriculteurs intéressés à revoir leur mode de production ou à réorienter leur production. Elle serait également offerte à des coopératives ou à des regroupements de producteurs agricoles mis sur pied dans le but de partager certains coûts associés à la production, à la transformation à la ferme ou à la commercialisation. Il faut en effet encourager ces initiatives qui peuvent contribuer à viabiliser les entreprises agricoles. L'aide à la transition pourrait aussi bénéficier, dans des situations particulières, à des organismes régionaux qui l'appliqueraient à un projet permettant de viabiliser l'agriculture régionale.

Les situations de transition qui seraient couvertes par l'aide particulière à la transition comprendraient :

- la réorganisation de la production afin d'en réduire les coûts ou d'améliorer les rendements;
- la conversion à la production biologique;
- la mise sur pied d'une activité complémentaire de transformation à la ferme;
- la mise au point d'un produit différencié;
- le développement d'une production qui compléterait la production principale afin de viabiliser l'entreprise agricole;
- le changement de production;
- le financement d'une infrastructure nécessaire à la viabilité de l'agriculture d'une région dont la rentabilité apparaîtrait réaliste (un abattoir, par exemple).

LE PRIX ET LA GESTION DES QUOTAS

1. La gestion de l'offre

La gestion de l'offre a été mise en place au Canada au début des années 70 dans cinq productions animales : le lait, le dindon, le poulet, l'œuf en coquille et l'œuf d'incubation. Au moment d'introduire ce mode de régulation de l'offre des produits alimentaires visés, le marché canadien était périodiquement affecté par une surabondance de produits agricoles, ce qui provoquait une baisse des prix payés au producteur. Afin d'assurer la survie des entreprises agricoles, le gouvernement fédéral rachetait les surplus, ce qui s'avérait de plus en plus coûteux.

La gestion de l'offre consiste donc à adapter les niveaux de production aux besoins du marché. Il s'agit d'une autre façon de stabiliser les revenus agricoles en exerçant cette fois un certain contrôle sur le marché et, par voie de conséquence, sur le prix des produits agricoles.

Deux conditions essentielles doivent être réunies pour assurer une véritable gestion de l'offre. En premier lieu, on doit instaurer une discipline chez les producteurs afin d'éviter la surproduction. C'est ainsi que des quotas ont été fixés à l'échelle canadienne, puis répartis entre les provinces, et finalement attribués à chacun des producteurs. Ces derniers doivent respecter leur quota de production, à défaut de quoi ils subissent des pénalités. L'autre instrument de la gestion de l'offre est constitué des tarifs douaniers imposés aux produits importés. Il ne servirait à rien de contrôler la production intérieure si l'offre de produits pouvait être déstabilisée par les importations. Ces tarifs douaniers sont actuellement de 299 % pour le beurre, de 246 % pour le fromage, de 155 % pour le dindon entier, de 238 % pour le poulet entier, de 164 % pour les œufs en coquille et de 238 % pour les œufs d'incubation.

Pour la grande majorité des participants aux audiences de la Commission, le régime de la gestion de l'offre comporte de nets avantages. L'idée que l'on puisse ajuster les volumes de production en fonction de la demande de produits agricoles à l'intérieur d'un pays est certainement logique et défendable. On observe cependant qu'un tel régime est remis en question par un grand nombre de pays, principalement en raison des tarifs élevés imposés aux produits importés et qui représentent pour les pays exportateurs d'importantes barrières au commerce.

Il n'appartient pas à la Commission de supputer les chances de maintenir le système de gestion de l'offre. Les gouvernements se sont engagés à défendre ce système et ils s'y emploient. La Commission est néanmoins d'avis que les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire, tout en défendant ce système, ont tout avantage à planifier l'avenir en tenant compte de quelques options. Certains ont adopté une attitude qui consiste à nier cet enjeu parce que le simple fait de l'évoquer affaiblirait leur force de persuasion et pourrait être interprété comme une forme de résignation anticipée. Une telle attitude permet-elle de préparer adéquatement l'avenir?

Quel que soit le sort réservé à la gestion de l'offre, l'ensemble du secteur a avantage à réaliser des gains de productivité, à poursuivre l'amélioration de la gestion, à faire preuve d'innovation dans la production et la transformation et à différencier les produits afin de pouvoir mieux livrer concurrence. Les agriculteurs québécois devraient pouvoir être compétitifs avec les producteurs des pays développés dont les coûts environnementaux et sociaux se comparent aux nôtres. Lors des audiences de la Commission, le président de la Fédération des producteurs de lait du Québec reconnaissait que les enquêtes menées au sein de la Commission canadienne du lait permettaient de constater « qu'on n'est pas si en retard que ça du côté des coûts de production » par rapport aux autres producteurs laitiers du Canada. Il ajoutait : « Les coûts de production sont similaires en Europe, ce qui n'est pas surprenant parce que l'énergie coûte plus cher là-bas et que les coûts de main-d'œuvre sont élevés... On a fait des enquêtes aux États-Unis et les coûts de production sont similaires également, sauf pour les fermes de 2 000 à 5 000 vaches qui peuvent évidemment réaliser des économies d'échelle. »

Les efforts d'accroissement de la productivité qui rendraient le secteur agricole et agroalimentaire plus robuste lui permettraient de réagir dans le cas où les tarifs seraient abaissés. Si la protection aux frontières assurée par la gestion de l'offre devait être battue en brèche, ne serait-ce que dans une faible mesure, les gains réalisés sur le plan de la productivité faciliteraient l'adaptation à une plus grande ouverture des marchés. Qu'avons-nous à perdre à nous améliorer?

Quoi qu'il advienne, l'accroissement de la productivité représente une garantie de pouvoir offrir aux Québécois et aux Québécoises des produits de qualité au meilleur prix.

Lors des audiences de la Commission, le président du Mouvement des caisses Desjardins a invité les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire et les gouvernements à aller au-delà de leur attitude défensive actuelle :

« À l'heure actuelle, il n'y a plus de place pour la confrontation ni pour la dissimulation face aux difficiles virages qu'il faudra prendre... Pour y arriver, il est essentiel que les experts élaborent différents scénarios de réduction des barrières tarifaires, d'ouverture de marché intérieur et d'accès à de nouveaux marchés pour permettre de se donner une vision commune de l'ampleur du défi et surtout de préparer l'avenir dès maintenant. Ces scénarios pourraient être la base de lieux d'échanges. Il faudra accepter d'explorer de nombreuses idées, même celles qui déplaisent et qui bousculent. »

2. Les quotas

En 1970, les quotas ont été distribués gratuitement aux producteurs agricoles. C'était en quelque sorte leur droit de produire. Puis, les quotas se sont transigés entre producteurs et ont pu être vendus. Ils ont donc pris de plus en plus de valeur. Au Québec, en 1981, cette valeur était estimée à 1,15 milliard de dollars. En 2005, elle s'élevait à 9,15 milliards.

Le prix des quotas représente l'une des plus lourdes hypothèques qui pèsent sur l'agriculture québécoise. Divers chercheurs ont démontré qu'il était impossible, pour un candidat à la relève, de rentabiliser une ferme sous gestion de l'offre en achetant le quota à sa valeur marchande. À défaut d'un arrangement particulier, entre producteurs de deux générations au sein d'une famille, le prix des quotas pose un très grave problème de relève dans les productions contingentes. On estime qu'une ferme laitière de taille moyenne a une valeur marchande d'environ 2,5 millions de dollars, dont près de 1,5 million pour le quota.

La valeur actuelle des contingents pose également de grandes difficultés aux entreprises en exploitation. En effet, lorsqu'un producteur réussit à accroître sa productivité, la production supplémentaire dont il pourrait bénéficier ne peut être livrée, à moins qu'il n'acquière de nouveaux quotas.

Le quota est considéré comme la rente de l'agriculteur. Ce faisant, des sommes considérables sortent de l'agriculture au moment où le producteur vend son quota, tout en provoquant un endettement excessif de l'agriculteur qui l'achète et une diminution des perspectives de rentabilité de l'entreprise agricole. Puisque la ferme est difficilement transférable à la relève, à plus forte raison lorsqu'aucun membre de la famille ne manifeste de l'intérêt, la dynamique des quotas incite fortement au démantèlement de la ferme.

Monsieur Marcel Mazoyer, professeur et directeur de recherche à l'Institut national agronomique de Paris-Grignon et défenseur du système canadien de la gestion de l'offre, juge très sévèrement l'orientation prise par les producteurs à l'égard des quotas.

« Oui, il faut remettre de l'ordre dans la manière dont le quota laitier est géré. C'est la concession d'un droit public qui a été distribué de manière équitable entre les producteurs. C'est abusif d'interpréter ça comme un droit de propriété. C'est un droit de production que l'on redistribue ou non, et ce, gratuitement en fonction des besoins du marché. En faire une marchandise handicape la production. De plus, vous avez fait du droit de produire un coût de production. Vous chargez une production d'un coût supplémentaire qui est une rente attribuée à quelqu'un qui n'est plus un producteur. Vous la chargez ensuite à quelqu'un qui devra produire en la supportant. C'est un mécanisme autodestructeur. Il coûtera un jour tellement cher qu'il ne sera plus possible de produire de manière rentable et plus personne ne pourra en acheter³⁵. »

On ne peut pas fermer les yeux sur cette troublante réalité. Il faut délibérément chercher à réduire, à moyen et à long terme, la valeur des quotas. Il en va de la survie même de l'agriculture québécoise dans ses productions de base. Dans les autres pays où de tels systèmes ont été mis en place, on a adopté diverses mesures incitatives et coercitives afin d'éviter la spéculation. Les transactions sur les quotas sont sévèrement contrôlées. Au Canada et au Québec, c'est le régime du laisser-faire qui a prévalu. Il est impératif de considérer que les quotas ne sont pas la propriété exclusive des agriculteurs, mais un bien collectif mis à leur disposition pour favoriser le développement de l'agriculture.

Il est important que des actions structurantes soient menées à l'égard des quotas, au nom de la pérennité de l'agriculture québécoise. On ne peut tout simplement pas refiler un tel fardeau à la relève et à ceux qui décident d'accroître leur niveau de production.

35. Propos rapportés dans *Le Coopérateur agricole*, octobre 2007.

À titre d'exemple, les transactions de quotas laitiers au Québec entre 2001 et 2006 ont atteint 1,52 milliard de dollars. Cela signifie que les acheteurs ont dû investir, souvent au moyen d'emprunts, sans rien ajouter à la valeur de la production agricole du Québec.

Les producteurs et les productrices sont eux-mêmes conscients des problèmes que pose le prix des quotas. La Fédération des producteurs de lait du Québec a pris la décision, en novembre 2006, d'appliquer une retenue de 30 % lors de la revente du quota lorsque cette revente se fait dans les cinq années suivant l'acquisition. Les quantités ainsi réservées sont redistribuées à l'ensemble des producteurs afin de réduire la pression financière due à l'achat de quotas. Les producteurs laitiers ont également convenu de fixer un plafond de 30 000 \$ au prix de l'unité de quota transigée. Cette initiative devrait inspirer les producteurs d'œufs et de poulet qui reconnaissent avoir des problèmes de relève dans ces productions sous gestion de l'offre.

La Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec a expliqué en ces termes, dans son mémoire déposé à la Commission, la décision prise à cet égard : « Les producteurs ont mis en place le Programme d'aide au démarrage de nouveaux producteurs. Très attendu, ce programme octroie chaque année à un nouveau producteur, à même une réserve de quotas prévue à cet effet, le droit d'utiliser, à certaines conditions, un quota de 5000 pondeuses. Cet exercice a connu un succès retentissant dès sa première année, permettant l'établissement en production de Patrick Côté et de Joanne LaBranche, un jeune couple de Kinneir's Mills, dans la région de Thetford Mines. Le programme sera reconduit en 2007 et pour plusieurs années à venir puisque la banque de quotas continuera d'être alimentée par les producteurs à même les futures augmentations de contingents. »

Pour leur part, Les Éleveurs de volaille du Québec ont exprimé ainsi leur préoccupation à l'égard des quotas et de la relève agricole, dans un mémoire présenté à la Commission : « Les Éleveurs de volailles du Québec ont mis sur pied un Comité élargi sur la valeur des quotas et sur la relève. Ce comité s'est vu attribuer des responsabilités claires, au sein d'une démarche sérieuse, réelle et concrète de réflexion sur ces questions fondamentales. Un programme de relève est déjà en place depuis 1993 et Les Éleveurs ont travaillé plus récemment sur l'élaboration de deux programmes particuliers à être présentés à l'automne 2007, pour améliorer encore davantage l'accès à la relève en production de volailles. » De toute évidence, il faut aller nettement plus loin.

Il faut préciser qu'une fois les quotas alloués, au début des années 70, les gouvernements n'ont joué aucun rôle sur les règles et mécanismes de transfert, de vente ou de détermination de leur prix. Les producteurs agricoles ont géré seuls ces questions. Les systèmes diffèrent d'ailleurs d'une production à l'autre et d'une province à l'autre.

Puisque la problématique des quotas se situe au cœur des enjeux de la relève agricole, il appartient avant tout aux producteurs agricoles de s'engager sans délai dans une dynamique visant délibérément à faire baisser graduellement la valeur des quotas. Les producteurs laitiers ont déjà fait des gestes qui les mènent sur cette voie. Personne ne peut entretenir une vision d'avenir si la valeur des quotas continue de monter ou si l'on sous-estime la gravité du problème que le prix des quotas pose par rapport à la pérennité de l'agriculture.

Recommandations

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

1. Que le gouvernement du Québec consacre annuellement aux mesures de soutien aux producteurs agricoles le même montant qu'il y a affecté en moyenne au cours de chacune des cinq dernières années;
2. Que le gouvernement du Québec prenne entente avec le gouvernement fédéral afin que les agriculteurs québécois aient accès à un programme fédéral bonifié de stabilisation des revenus agricoles et à une intervention adéquate en cas de catastrophe naturelle;
3. Que le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) du Québec évolue progressivement vers un programme universel de soutien à l'entreprise agricole ayant pour objectif de contrebalancer les coûts de production résultant de la nordicité de l'agriculture québécoise et de certaines contraintes de nature environnementale et sociale imposées implicitement aux producteurs et que le marché ne peut reconnaître facilement;
4. Que le gouvernement apporte immédiatement des correctifs au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles, dans le cadre de la révision de l'entente avec La Financière agricole du Québec, afin d'assurer un traitement plus équitable des producteurs qui y participent et d'éviter toute forme de « surcompensation ». Cette révision toucherait les éléments suivants :
 - l'indexation, chaque année, des coûts de production et des rendements dans le calcul du revenu stabilisé;
 - l'établissement des coûts de production à partir des données représentant la moyenne de 75 % des entreprises les plus performantes;
 - le plafonnement du niveau de contribution et de compensations du Programme par ferme, de manière à ce que la compensation ne dépasse pas 150 000 \$ par année, ou un montant régressif à partir d'un seuil de l'ordre de 150 000 \$;
5. Que le programme de soutien à l'entreprise agricole qui remplacerait graduellement le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles soit élaboré et mis en place le plus rapidement possible pour les productions non admissibles à ce programme et non assujetties à la gestion de l'offre, et qu'il comporte les caractéristiques suivantes :
 - être universel, c'est-à-dire que toutes les productions soient admissibles;
 - être soumis à l'écoconditionnalité;
 - être géré par La Financière agricole du Québec;

Recommandations

6. Que l'aide financière du programme de soutien à l'entreprise agricole consiste :

- en un soutien de base offert à l'ensemble des producteurs, sauf à ceux qui ont des productions sous gestion de l'offre, jusqu'à un maximum de l'ordre de 150 000 \$ par ferme et par année. Ce paiement direct annuel serait établi sur deux bases :
 - un premier montant correspondant à 10 % des ventes nettes reconnues et s'appliquant aux premiers 50 000 \$ de ventes;
 - un montant complémentaire établi sur la base de l'historique de la production de chaque ferme, qui tiendrait compte de critères comme les superficies cultivées ou le nombre d'animaux élevés. Ce montant serait versé chaque année, tant que le producteur demeurerait en agriculture, et il serait indépendant du type de production et de la quantité produite;
- À ce paiement direct de base pourrait s'ajouter un paiement modulé en fonction :
 - des caractéristiques biophysiques et des conditions climatiques rendant plus difficile l'agriculture dans certaines zones agricoles particulières;
 - des pratiques qui donnent des résultats, au regard de leur effet positif sur le milieu biophysique, allant au-delà de l'écoconditionnalité (semis direct, culture biologique, etc.). Ce volet de la modulation prendrait la forme d'un montant forfaitaire par hectare cultivé selon ces pratiques, qui serait versé pendant un certain nombre d'années;
 - la production de biens environnementaux spécifiques qui serait compensée en proportion des pertes de revenus occasionnées ou des investissements à réaliser pour produire ces biens (bande riveraine au-delà de la norme prescrite, protection d'un boisé, d'une source d'eau potable, d'un milieu humide ou d'une aire présentant un intérêt écologique particulier, etc.);

7. Que le gouvernement introduise, en parallèle et en complémentarité avec le programme de soutien à l'entreprise agricole, une aide particulière à la transition, conçue avant tout pour les agriculteurs ou un regroupement d'agriculteurs intéressés à revoir leur mode de production ou à réorienter leur production, et qui couvrirait les situations suivantes :

- la réorganisation de la production afin de réduire les coûts de production ou d'améliorer les rendements;
- la conversion vers la production biologique;
- la mise en place d'une activité complémentaire de transformation à la ferme;
- le développement d'un produit différencié;
- l'introduction d'une production complémentaire;
- le changement de production;
- le financement d'une infrastructure nécessaire à la viabilité de l'agriculture d'une région (un abattoir, par exemple);

Recommandations

8. Que l'aide particulière à la transition prenne les formes suivantes :
 - une subvention couvrant 75 % des coûts de l'élaboration d'un plan d'affaires axé sur un objectif de transition;
 - le remboursement de 75 % des dépenses, y compris les frais de remplacement de l'agriculteur par un employé de la ferme, pour les activités de formation associées au projet de transition;
 - le remboursement, pendant une période minimale de deux ans, de 75 % des coûts associés au recours aux services-conseils en gestion, en production, en transformation ou en agroevironnement;
 - une subvention directe de 5 % du montant requis pour réaliser les investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs du nouveau plan d'affaires;
 - le financement, par La Financière agricole du Québec, du solde des investissements requis ainsi qu'un congé d'intérêt pendant les trois premières années suivant l'octroi de ce financement;
 - l'investissement dans une infrastructure régionale gérée selon le mode coopératif;
9. Que le gouvernement du Québec incite fortement les producteurs agricoles soumis aux systèmes de gestion de l'offre à prendre rapidement action, notamment :
 - en limitant et en faisant baisser le prix des quotas;
 - en effectuant des prélèvements sur les transactions de quotas et en adoptant d'autres mesures permettant de constituer une banque de quotas, destinés principalement à la relève agricole, à des conditions qui facilitent leur établissement dans ces productions;
10. Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, dans la prochaine politique agricole, propose une stratégie visant à renforcer la productivité de chacun des sous-secteurs de production sous gestion de l'offre;
11. Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec reconnaisse l'horticulture ornementale comme une composante à part entière du secteur agricole et agroalimentaire et qu'il lui accorde l'accès aux mesures d'aide technique et financière offertes aux autres filières;
12. Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, en concertation avec les autres ministères engagés dans le plan d'action en faveur d'une saine alimentation, élabore une stratégie de développement de la production et de la commercialisation des légumes en serre;
13. Que le gouvernement se dote d'une stratégie de soutien à la production biologique afin de répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs québécois de remplacer les importations par des produits biologiques cultivés au Québec et de favoriser l'exportation de certains produits biologiques québécois sur les marchés extérieurs.

La mise en marché des produits agricoles



5

Donnant suite au rapport de la Commission Héon, rendu public en 1955, le gouvernement du Québec a adopté, l'année suivante, la Loi sur la mise en marché des produits agricoles. Cette loi visait à permettre la mise en marché ordonnée des produits dans le but clairement exprimé d'augmenter le revenu des agriculteurs et des agricultrices. La Loi reposait sur la prémisse selon laquelle en se regroupant, en s'unissant, les agriculteurs seraient en mesure d'établir un meilleur rapport de force avec les acheteurs et obtiendraient ainsi un plus grand pouvoir de négociation, ce qui devrait normalement se traduire par des prix plus élevés pour leurs produits. Au Québec, ce régime est appelé familièrement la « mise en marché collective ».

La loi de 1956 a été modifiée à quelques reprises, notamment en 1963, 1974 et 1990. Elle est devenue la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche. Son objectif et les modes de fonctionnement qu'elle instaure sont demeurés les mêmes. L'application de la Loi a notamment été étendue au secteur des pêches maritimes et aux producteurs de boisés privés.

La notion de mise en marché, telle que définie dans la Loi, est très large. Elle comprend « la classification, la transformation, l'entreposage, l'offre de vente, l'expédition pour fins de vente, le transport, le parage, la vente, l'achat, la publicité et le financement des opérations ayant trait à l'écoulement d'un produit ainsi que les services de polinisation de produits agricoles par les abeilles³⁶ ».

La Loi instaure une structure de négociation collective des conditions de mise en marché d'un produit déterminé. Cette structure, qu'on appelle un office de mise en marché, administre un plan conjoint qui entre en vigueur une fois qu'une majorité de producteurs agricoles s'est exprimée, par référendum, en faveur de la mise en place d'un tel dispositif de mise en marché collective. Composé exclusivement de producteurs agricoles, un office de mise en marché est administré par un syndicat ou une fédération de syndicats. Juridiquement, l'office de mise en marché est

l'agent de négociation et l'agent de vente d'un produit visé par le plan conjoint³⁷.

La Loi permet de confier à une coopérative la responsabilité d'administrer un plan conjoint³⁸, mais dans les faits, seuls les syndicats et les fédérations de producteurs exercent ce mandat. L'office constitue généralement l'organisme unique de vente et de mise en marché des produits. Dans ces situations, tous les produits agricoles couverts par un plan conjoint, à quelques exceptions près³⁹, doivent être vendus par l'intermédiaire de l'agence de mise en marché. Tous les producteurs agricoles touchés par un tel plan conjoint y sont assujettis. Il s'agit, dans les faits, d'un monopole, d'un cartel organisé par une loi.

Alors qu'il y a trois plans conjoints dans le secteur des pêches maritimes, on dénombre dix-sept plans conjoints en agriculture, touchant respectivement le lait, le porc, les bovins, la volaille, les œufs de consommation, les œufs d'incubation, les ovins (agneau et mouton), la chèvre, le lapin, les céréales, la pomme, la pomme de terre, les légumes destinés à la transformation, le tabac, le bleuets du Saguenay-Lac-Saint-Jean et le bois de la forêt privée. On estime ainsi que 85 % des recettes agricoles québécoises proviennent des ventes réalisées sous ce régime de mise en marché collective.

36. Selon l'article 3 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

37. Selon l'article 65 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

38. Selon l'article 50 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

39. Par exemple, les ventes directes à la ferme.

Certaines productions agricoles ne sont pas couvertes par ce régime. C'est notamment le cas des productions maraîchères, des cultures en serre, des canneberges, de l'horticulture ornementale, du miel et des petits fruits.

On est parfois porté à croire que c'est au Québec que fut développé le concept de plan conjoint de commercialisation des produits agricoles. En fait, sur le plan international, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande fut le premier à adopter une loi mettant en place une telle structure de mise en marché, et ce, en 1921. Dans le contexte canadien, c'est la Colombie-Britannique qui, la première, mit en place une loi semblable en 1927. Le Nouveau-Brunswick fit de même en 1934, le Manitoba en 1939, la Saskatchewan et l'Ontario en 1945, la Nouvelle-Écosse en 1946 et l'Alberta en 1955, une année avant le Québec.

Notons que l'Australie (en 1926), l'Angleterre (en 1931), les États-Unis (en 1937) et la Hollande (en 1950) avaient eux aussi adopté des législations afin de faciliter le regroupement des agriculteurs aux fins de mise en marché de leurs produits. Dans certains pays, le cadre législatif régissant la mise en marché des produits agricoles a été abrogé ou modifié au cours des dernières années (Australie et Nouvelle-Zélande, notamment). Dans les autres provinces canadiennes, les lois encadrant les offices de mise en marché n'ont pas été modifiées, mais certaines agences ont décidé de n'utiliser que quelques-uns des pouvoirs autorisés par la loi (certains offices n'exerçant que des fonctions de promotion, de développement de marché ainsi que des activités connexes).

Regroupés au sein des offices de mise en marché, les producteurs agricoles québécois négocient avec les acheteurs les conditions de mise en marché de leurs produits. Ces négociations donnent souvent lieu à des conventions de mise en marché qui sont des accords de type contractuel définissant les conditions de production et d'écoulement des produits de même que la fixation des prix.

La Loi permet d'encadrer par règlement toutes les étapes de production, de mise en vente et de répartition du produit de la vente entre les acheteurs, les frais d'écoulement du produit visé et le remboursement des dépenses d'administration. Ce pouvoir réglementaire qui, normalement, appartient à l'État, est délégué dans une large mesure à l'agence de mise en marché, c'est-à-dire à un syndicat agricole dans les faits.

Comme c'est généralement le cas dans les situations où l'État institue un monopole, un organisme public, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) en l'occurrence, agit comme instance de surveillance et d'arbitrage dans l'application de la loi et des règlements.

LES GRANDS CHANGEMENTS SURVENUS DEPUIS 1950 EN MATIÈRE DE COMMERCIALISATION

Deux éléments du contexte des années 50 étaient particulièrement préoccupants pour le monde agricole :

- les agriculteurs vivaient, dans une forte proportion, dans une situation de pauvreté;
- on reprochait aux acheteurs de produits agricoles de manipuler et de diviser les agriculteurs entre eux et de provoquer des baisses de prix.

De nombreux changements sont survenus au cours des cinquante dernières années, tant dans l'agriculture que dans la société québécoise. En ce qui concerne la mise en marché des produits agricoles, quatre changements fondamentaux sont venus graduellement modifier la situation qui prévalait lors de l'adoption de la première loi sur la mise en marché des produits agricoles en 1956.

L'éclatement de l'offre de produits. À la fin des années 50, on produisait un faible éventail de produits agricoles et on cherchait à maximiser le volume d'un même produit. L'une des préoccupations dominantes de l'époque était, pour ne donner qu'un exemple, de cultiver suffisamment de pommes de terre pour nourrir la population, non pas d'en produire dix-huit variétés différentes. Les acheteurs, quel qu'ait été leur lieu d'approvisionnement, se procuraient les mêmes denrées. L'épicerie type des années 50, le plus souvent tenue par un marchand indépendant, proposait 2 000 articles différents à des consommateurs relativement captifs; aujourd'hui, un supermarché offre plus de 25 000 produits alimentaires et autres à des gens nettement plus mobiles et aux habitudes changeantes.

Le consommateur, maître du jeu. C'est la grande révolution en matière de consommation. Le consommateur a des attentes, des valeurs qu'il traduit en décisions d'achat. Les produits qui ne répondent pas à ses souhaits sont simplement délaissés et remplacés par d'autres. La demande de produits alimentaires n'est plus pilotée, comme c'était le cas dans les années 50, par l'offre du producteur agricole d'ici. Le consommateur a accès à des produits qui viennent du monde entier. Il est en mesure d'imposer sa loi et il ne s'en prive pas : c'est lui qui définit la demande. Il faut que les maillons de la chaîne agroalimentaire s'y adaptent. Pour survivre et se développer, il faut être attentif aux signaux du marché. Cela se traduit par un éclatement de la gamme de produits et par le besoin de renouveler constamment les produits et les aliments offerts.

L'ouverture des marchés. Malgré les stratégies de gestion de l'offre et les autres mesures de protection ou de valorisation du marché intérieur québécois, un fait inéluctable demeure : les produits agricoles, comme les autres biens et services, nous viennent de partout. Et sur leur propre marché, les produits québécois subissent, d'une façon ou d'une autre, la concurrence des produits importés, tant sur le plan du prix que sur celui de la qualité.

La situation des acheteurs. Aujourd'hui comme dans les années 50, une forte proportion de la production agricole transite par les transformateurs avant d'atteindre les marchés. Toutefois, les concurrents des transformateurs québécois sont souvent à l'extérieur du Québec. Certains bénéficient de divers avantages (climat, conditions de production, faibles salaires, normes environnementales et phytosanitaires moins élevées) et ils peuvent s'appuyer sur un haut niveau d'intégration ou travailler dans des réseaux étroitement imbriqués. Ces concurrents sont souvent en position de répondre très rapidement à l'évolution de la demande des consommateurs. Au Québec, les relations entre les producteurs et les transformateurs, définies comme un rapport de force, créent, dans de nombreux cas, des tensions qui compliquent le processus de décision, alors que la concertation au sein d'une même filière devrait être la ligne de conduite dominante.

LES BÉNÉFICES TIRÉS DE LA MISE EN MARCHÉ COLLECTIVE

Les observateurs et les participants aux audiences de la Commission ont fait généralement le constat que la mise en marché collective a été nettement bénéfique aux producteurs et aux productrices agricoles et qu'elle continue de leur procurer des avantages. Les agriculteurs ont tiré profit de leur regroupement et le pouvoir de négociation accru ainsi obtenu s'est effectivement traduit, à leurs yeux, par une amélioration de leur condition économique. Il subsiste certes des problèmes de revenu agricole, mais la situation d'ensemble n'est aucunement comparable à celle de la fin des années 50. La mise en marché collective n'est pas seule responsable de cette amélioration, mais elle y a incontestablement contribué.

Le regroupement des producteurs a aussi instauré une discipline à l'égard de la qualité, de la salubrité et de l'innocuité des produits agricoles. Pour vendre des produits, il fallait impérativement respecter ces standards élevés et les producteurs agricoles se sont imposé cette discipline. Par la standardisation qu'elles ont établie, les agences de mise en marché ont accentué une tendance à la spécialisation des agriculteurs dans la production de masse.

Le système collectif de mise en marché permet également de mettre les ressources en commun et de partager les coûts entre tous les producteurs. Soulignons, à titre d'exemple, les prélèvements effectués pour soutenir la recherche liée à certaines productions, comme le lait. Il en va de même, toujours en production laitière, pour les frais de transport qui sont répartis entre les producteurs de sorte qu'un même tarif est appliqué, quelle que soit la distance qui sépare le lieu de production de l'usine de transformation du produit, ce que les producteurs considèrent avantageux pour les agriculteurs des régions périphériques. Ils sont très fiers de ce régime de péréquation.

Enfin, le monopole concédé aux offices de mise en marché a permis aux syndicats et aux fédérations de producteurs d'exercer une influence considérable sur la production agricole et la transformation des aliments. Il leur a aussi donné un poids politique important.

Lors de la présentation de son mémoire à la Commission, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a présenté ainsi l'évolution de l'engagement des agriculteurs dans ce système de mise en marché collective :

« Si, dans les années cinquante, l'objectif était de rétablir l'équilibre des forces en présence et d'améliorer les réseaux de commercialisation de la ferme à l'usine, les agriculteurs ont su, au fil du temps, parfaire les méthodes d'une expertise qui est et sera toujours nécessaire pour mieux organiser la mise en marché collective... Aller chercher un revenu équitable dans le marché exige parfois de s'engager plus loin dans les réseaux de commercialisation, au-delà de l'usine. Voilà pourquoi certains, comme les producteurs de bovins, se sont lancés dans la transformation pour se rapprocher de la distribution et que d'autres groupes cherchent à signer des conventions directement avec les distributeurs. »

L'ÉTENDUE DES POUVOIRS DES OFFICES DE MISE EN MARCHÉ

Au départ, la mise en marché collective visait essentiellement à regrouper les producteurs afin de renforcer leur pouvoir de négociation et d'obtenir de meilleurs prix. C'est toujours sa fonction première.

Mais, petit à petit, des pouvoirs additionnels ont été consentis par l'Assemblée nationale aux offices de mise en marché, pouvoirs qui sont considérablement renforcés par la capacité de ces offices d'établir des règlements, c'est-à-dire d'imposer leurs conditions à l'ensemble des producteurs et à certains autres acteurs. De plus, les syndicats de producteurs ont graduellement pris conscience de l'étendue des pouvoirs dont ils pouvaient disposer et les ont exercés. Le représentant de la Fédération des producteurs de bovins du Québec, pour illustrer l'étendue du champ d'application d'un plan conjoint, disait lors de son témoignage à la Commission que « leurs limites n'ont d'égales que l'imagination des individus ».

La Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche contient 21 alinéas qui dressent la liste des pouvoirs réglementaires confiés aux offices de mise en marché. Certes, ces règlements doivent être approuvés par la RMAAQ, mais le pouvoir d'initiative laissé aux agences de mise en marché de même que la force que leur confère le statut de vendeur unique d'un produit crée une situation qui a peu d'équivalents dans notre régime juridique.

Il faut réaliser l'importance du pouvoir réglementaire. Il s'agit d'un outil décisionnel unilatéral ayant la même valeur qu'un acte du Parlement. Les personnes assujetties à un règlement doivent s'y soumettre sous peine de poursuites pénales. C'est un instrument qu'on utilise avec parcimonie parce qu'il impose des contraintes à ceux qu'il vise. Le pouvoir réglementaire doit prendre appui sur la notion de bien commun pour être légitime. C'est en effet au nom de l'intérêt public que l'on impose des normes législatives, c'est-à-dire des obligations ou des contraintes à un groupe de personnes.

Au gouvernement du Québec, le pouvoir réglementaire est encadré et est en quelque sorte équilibré par la présence de contre-pouvoirs. C'est ainsi que les projets de règlement, selon la procédure prescrite :

- sont étudiés par les comités ministériels afin que soient examinés les effets ou les conséquences éventuels du règlement sur les activités ou les clientèles des autres ministères et des autres secteurs;
- font l'objet d'une étude d'impact complète s'ils sont susceptibles d'affecter l'ensemble des entreprises pour un montant supérieur à 10 millions de dollars;
- sont examinés par les ministres, qui sont aussi des députés, des élus et qui représentent à ce titre la population, c'est-à-dire les citoyens et les citoyennes éventuellement touchés par le projet de règlement;
- sont « publiés », sauf en cas d'urgence, dans la *Gazette officielle du Québec*, c'est-à-dire soumis à une consultation ouverte pendant une période de trois mois au cours de laquelle les personnes et entreprises intéressées peuvent transmettre au gouvernement leurs commentaires ou objections.
- le ministre responsable doit rendre compte au Conseil des ministres, avant l'adoption du règlement, des commentaires recueillis pendant la consultation.

Cet encadrement n'empêche ni les erreurs ni les choix discutables, mais il balise l'exercice du pouvoir réglementaire. Il faut reconnaître que ces mécanismes de « chien de garde », ces contre-pouvoirs, sont moins présents dans l'application du pouvoir réglementaire d'une agence de mise en marché, même si les règlements sont approuvés par la RMAAQ. Une fois le plan conjoint approuvé, la Régie n'est pas tenue de consulter systématiquement les producteurs agricoles visés par un projet de règlement. La Loi stipule simplement que la Régie peut vérifier de la façon qu'elle juge appropriée l'opinion des producteurs sur ce règlement⁴⁰. Elle n'exige pas d'études d'impacts. La Régie publie cependant dans la *Gazette officielle du Québec* tout règlement qu'elle approuve. Soulignons que ce pouvoir réglementaire accordé aux offices de mise en marché est exercé par un syndicat dont l'objectif premier et légitime est de défendre et de promouvoir l'intérêt de ses membres.

En plus de négocier le meilleur prix pour un produit agricole, les syndicats d'agriculteurs administrant un plan conjoint ont aussi le pouvoir de « diriger le produit », c'est-à-dire de répartir la production entre différents acheteurs. Cette affectation des produits fait généralement l'objet de conventions entre les parties, mais les prérogatives de l'agence de mise en marché ont généralement préséance sur les liens qui unissent des producteurs agricoles à une entreprise ou à une coopérative. Par exemple, une coopérative ne peut, sauf exception, prendre entente avec ses propres membres pour s'approvisionner en matière première même en respectant le prix convenu avec l'ensemble des agriculteurs. Les produits agricoles, pour les plans conjoints qui prévoient une agence de vente obligatoire, doivent être vendus à cette agence de mise en marché qui les revend par la suite, pour ainsi dire, à la coopérative et aux autres acheteurs.

L'office de mise en marché a également le pouvoir de déterminer les caractéristiques des produits. L'article 92 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche lui accorde le pouvoir d'établir un règlement qui prescrit notamment « des conditions de production, de conservation, de préparation [...] du produit visé [...], des normes portant sur sa qualité, sa forme et sa composition [...] ». La Loi confie donc à des représentants d'un groupe de producteurs le soin de définir le type de produits agricoles qui sera mis en vente.

Dans un tel contexte, l'office de mise en marché qui reçoit la totalité de la production, et qui constitue le « vendeur » unique, a naturellement tendance à standardiser, à uniformiser les produits offerts. La différenciation, tout en demeurant possible, ajoute des éléments de complexité au système. Bien entendu, l'office doit négocier avec les acheteurs les prix et les modalités d'écoulement des produits; par cette voie, il subit indirectement les pressions exercées par les consommateurs en faveur de produits différenciés. Cependant, la position de force que les producteurs tirent de la loi en matière de « détermination » des produits leur permet d'offrir une certaine résistance aux entreprises de transformation et aux autres acheteurs qui veulent traduire en produits spécifiques leur perception des exigences des consommateurs. On salue aujourd'hui la commercialisation du lait biologique par l'agence de mise en marché du lait, mais les pionniers de cette production soulignent qu'ils ont dû travailler d'arrache-pied, pendant des années, pour en arriver à l'arrangement actuel.

La Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche prévoit également que l'agence de vente aura des responsabilités par rapport à l'emballage et à la publicité des produits. Ces prérogatives surprennent *a priori*. Une fois le produit vendu et payé au prix convenu, quels avantages réels les agriculteurs ont-ils à pousser leur implication dans la mise en marché jusqu'à déterminer, par règlement, *le contenant, l'emballage et les indications qui doivent paraître sur le produit ou sur son emballage*? Ne vaudrait-il pas mieux confier les stratégies relatives au mode d'emballage et à la présentation des produits agricoles à des personnes et à des organisations dont c'est le métier, la spécialité première?

Enfin, compte tenu des pouvoirs confiés à un office de mise en marché, notamment l'exclusivité de la vente d'un produit agricole, la loi ne permet pas à un office de devenir lui-même acheteur, transformateur ou distributeur de produits alimentaires. L'article 60 de la Loi stipule qu'un office ne peut s'engager dans le commerce ou la transformation du produit visé par le plan qu'il applique. La Régie peut cependant lever cette interdiction si elle le juge nécessaire pour faciliter la mise en marché ordonnée et efficace du produit visé, dans l'intérêt général des producteurs ou des pêcheurs, selon le cas, sans causer de préjudice sérieux aux autres intervenants⁴¹. L'interprétation

40. Selon l'article 101 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

41. Selon l'article 37 de la Loi sur la régulation des marchés agricoles, alimentaires et de la pêche.

de cette disposition législative par la Régie a notamment permis à la Fédération des producteurs de bovins du Québec d'acquiescer un abattoir.

LE RÔLE DE LA RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Afin de veiller au bon fonctionnement du système de mise en marché et à la bonne marche des plans conjoints, le gouvernement a institué, en vertu de la Loi, la RMAAQ. La Régie a un triple mandat⁴² :

- favoriser la mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, c'est-à-dire superviser l'ensemble du régime de mise en marché collective (c'est ainsi que la Régie approuve les plans conjoints);
- favoriser les relations harmonieuses entre les divers intervenants;
- résoudre des différends qui peuvent survenir dans le cours des négociations, c'est-à-dire agir comme arbitre. Dans ce cas, les décisions de la Régie sont exécutoires; elles peuvent cependant être contestées devant le Tribunal administratif du Québec. La décision de ce dernier ne peut pas être portée en appel devant une autre instance judiciaire; elle ne peut faire l'objet d'une révision judiciaire que dans les rares cas où la Régie aurait outrepassé ses compétences⁴³.

Le gouvernement nomme huit régisseurs, dont un président et trois vice-présidents. Le choix des régisseurs est laissé à son entière discrétion; aucune règle n'encadre la procédure de nomination. Des participants aux audiences de la Commission, notamment les représentants des entreprises de la transformation alimentaire, ont déploré le manque de transparence du processus de sélection des membres de la RMAAQ de même que sa composition actuelle. L'Alliance de la transformation agroalimentaire (ALTA) soutient dans son mémoire déposé à la Commission que « le nombre de régisseurs devrait refléter l'importance économique des acteurs (producteurs, transformateurs, consommateurs, autres). De plus, le processus de sélection des régisseurs devrait être plus transparent et plus ouvert de manière à mieux répondre à l'objectif d'équité ».

LES CONTRAINTES DU SYSTÈME ACTUEL

Parce que le monde a profondément changé au cours des cinquante dernières années, il faut évaluer les bienfaits, les limites et les inconvénients réels d'un système de mise en marché instauré à une époque où le marché était beaucoup moins sophistiqué.

Même si le système actuel a produit des effets positifs et bénéfiques pour les agriculteurs et les agricultrices, il comporte des rigidités et instaure une dynamique susceptible de freiner le développement du secteur agroalimentaire et de ne pas toujours servir l'intérêt public. À moyen terme, ces rigidités, si elles ne sont pas corrigées ou aplanies, pourraient desservir les agriculteurs eux-mêmes. Il faut déterminer les lacunes du système et les examiner sans complaisance.

1. L'exercice d'un monopole

Comme il a déjà été signalé, un office de mise en marché est une organisation monopolistique qui peut pousser très loin son intervention en matière de vente et de commercialisation des produits agricoles.

Le degré d'interventionnisme des agences de mise en marché varie d'un plan conjoint à un autre. Mais les représentants des syndicats et des fédérations de producteurs agricoles qui se sont exprimés devant la Commission ont presque tous salué le modèle auquel ils aspirent, celui du plan conjoint administré par la Fédération des producteurs de lait du Québec. Aux yeux de nombreux intervenants des syndicats agricoles, ce plan a atteint la maturité et il exploite toutes les possibilités du système. Le représentant du Syndicat des producteurs de lait de la Gaspésie–

42. Selon l'article 5 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

43. Soulignons qu'en vertu de l'article 20 de cette loi, le gouvernement peut modifier ou annuler une décision de la Régie, pouvoir qu'il exerce très rarement.

Îles-de-la-Madeleine a exprimé ainsi, lors des audiences de la Commission, un point de vue largement répandu au sein des autres syndicats agricoles : « Je dois reconnaître que la production laitière fait l'envie de beaucoup d'autres productions au Québec du fait que le système de mise en marché collective est de loin le plus ordonné. Les systèmes mis en place permettent de mieux protéger le revenu des producteurs laitiers. »

La plupart des plans conjoints exercent un monopole sur l'offre de produits agricoles. Seules les ventes directes à la ferme ne sont pas soumises à leur contrôle. Il est difficile d'approvisionner un marché local ou un comptoir de spécialités régionales avec un produit soumis au régime de ces plans conjoints. Il doit pourtant y avoir moyen de rendre possible, en toute transparence et simplicité, l'approvisionnement de certains circuits courts de distribution, avec de faibles volumes de produits locaux, sans que les agences de vente ne se sentent menacées dans leur existence même. Un peu d'oxygène insufflé dans les mécanismes de mise en marché ne nuirait à personne et permettrait à des agriculteurs de tisser des liens avec les consommateurs afin de tirer un meilleur revenu d'une partie de leur production.

Les stipulations et exigences de certains plans conjoints conduisent à de curieuses situations. Un producteur de lapins de la région de Charlevoix, M. Jean-Sébastien Sauvageau, qui commercialise lui-même ses lapins sur le marché local, s'est exprimé en ces termes lors des audiences de la Commission : « Je dois vendre mes lapins au syndicat et racheter mes lapins du syndicat. Je dois assumer des frais de transaction et des frais de publicité même si, de l'aveu du président du Syndicat des producteurs de lapins, il ne se fait aucune publicité puisqu'il manque de lapins [pour approvisionner le marché québécois...]. On devrait avoir le droit de faire notre commercialisation sans encourir des pénalités. » On comprend que les transactions de vente et de rachat des lapins décrites ici sont purement virtuelles; les lapins n'ont pas bougé de la ferme. N'y a-t-il pas là une sorte de zèle bureaucratique? Ce producteur-transformateur risque-t-il vraiment de mettre en danger le système de mise en marché collective et de provoquer un effondrement du prix du lapin au Québec en prenant lui-même en charge la commercialisation de ses produits?

La situation bien particulière des producteurs-transformateurs mérite d'être revue afin de leur permettre de prendre davantage d'initiatives. Ce statut n'est pas encouragé au sein des grandes organisations agricoles. Ces producteurs n'ont pas le droit de vote au sein de leur propre syndicat sur toute question relative au prix des produits agricoles. En effet, puisqu'ils sont aussi des transformateurs, donc des acheteurs de produits, on considère que ces producteurs-transformateurs sont en quelque sorte en situation de conflit d'intérêts.

Il y a lieu de valoriser le rôle des producteurs-transformateurs parce qu'ils ouvrent la voie à une meilleure mise en valeur et à une diversification de l'agriculture et que certains d'entre eux ont un potentiel de développement qui ne doit pas être négligé. Ces entrepreneurs peuvent mieux rentabiliser certains types de ferme. Pour peu qu'ils soient adéquatement secondés, ils peuvent contribuer à la création d'emplois et à la revitalisation des communautés rurales.

Ce diagnostic est partagé par Solidarité rurale du Québec dans le mémoire que cet organisme a déposé à la Commission. On peut y lire :

« [...] les contraintes bureaucratiques que doivent subir les producteurs-transformateurs, par leur position particulière des deux côtés du mécanisme de mise en marché collective, limitent le développement et engendrent des tensions. Plus globalement, c'est un modèle d'entreprise diversifiée, misant sur la valeur ajoutée, permettant un accès aux productions contingentées, mais à petite échelle – pour les jeunes notamment – qui mérite de trouver une place dans le système actuel. »

2. Une réponse lente et laborieuse aux impératifs de différenciation des produits

La Coop fédérée a bien exprimé la nouvelle réalité de la mise en marché lors de son témoignage devant la Commission : « Nous devons concrétiser la chaîne de valeur et passer d'une filière déterminée par l'offre de produits agricoles à une autre conditionnée par la demande des consommateurs. » Les consommateurs réclament constamment des produits nouveaux qui satisfont à des exigences très diversifiées et changeantes. On veut des produits contenant moins de gras ou de sucre, plus d'oméga-3 ou de protéines, des antioxydants, des fibres, des probiotiques et d'autres substances associées à la santé. On exige de multiples formats, des mets faciles à cuisiner ou prêts à mettre au four ou à manger, des charcuteries fines et des produits de luxe présentés dans des emballages attrayants...

Bref, la demande de produits alimentaires est de plus en plus éclatée. Même les produits de masse, comme le poulet, peuvent maintenant être déclinés en produits de spécialité : poulet dont l'alimentation est d'origine végétale ou sans antibiotique, poulet de différentes grosseurs, de différentes races, élevés de telle ou telle manière, etc. Il s'agit de *commodités haut de gamme*, selon l'expression utilisée par le représentant d'Olymel. Certaines entreprises de transformation, parmi les plus dynamiques, changent tous les trois ans la moitié de leurs produits. Le Conseil des industriels laitiers du Québec a exprimé ainsi ce besoin de changer de paradigme :

« Le monde agricole et agroalimentaire doit établir ses positions et ses politiques d'avenir à partir d'une analyse réaliste de notre environnement d'aujourd'hui plutôt que d'une image de 1956. Nous devons placer le consommateur en premier lieu comme la base de nos efforts et la mesure de notre succès. Il est souverain. C'est avec diligence que nous devons maintenir sa confiance. »

Le délai de réponse aux attentes déjà exprimées ou anticipées des consommateurs, dans un contexte aussi mouvant et fébrile, demeure un paramètre déterminant de la compétitivité des entreprises. La vitalité de nos entreprises est liée de près à leur capacité de répondre rapidement et adéquatement à ces attentes. Le Québec, comme toutes les sociétés développées, doit faire face aux produits étrangers qui sont souvent des produits de masse offerts à des prix qu'il est difficile de concurrencer. Certains de ces pays

ont en effet des coûts de production très bas en raison de facteurs climatiques avantageux et de conditions de travail de même que de normes phytosanitaires et environnementales moins rigoureuses que celles du Québec.

On peut et on doit resserrer les contrôles aux frontières sur le plan phytosanitaire et compenser les producteurs relativement à certaines de nos exigences, mais c'est avant tout par la différenciation que l'agriculture québécoise pourra livrer concurrence. C'est même une question de survie.

Comme le soulignait La Coop fédérée, « compte tenu de notre structure de coûts, il serait suicidaire de vouloir nous frotter aux pays à faibles coûts de production... La production de produits agricoles et agroalimentaires standards ne doit pas faire partie de notre arsenal ».

Les porte-parole de plusieurs agences de mise en marché collective ont présenté à la Commission des exemples de souplesse et d'accommodement offerts par ces agences afin d'accueillir des produits différenciés. On peut citer la Fédération des producteurs de lait du Québec qui a rappelé que le lait biologique était commercialisé par l'office dans des conditions avantageuses pour les producteurs concernés. Les éleveurs de poulets, pour leur part, ont fait état de la convention d'achat conclue avec une grande chaîne de rôtisseries pour l'approvisionnement, sur une base régulière, en poulets nourris entièrement de grains. Même la Fédération des producteurs de porcs du Québec, dont les rapports sont pourtant tendus avec certaines entreprises de transformation, a présenté l'office de mise en marché comme une organisation très souple et très accommodante sur le plan de la différenciation des produits. Beaucoup d'autres exemples pourraient être signalés.

Solidarité rurale du Québec a fait remarquer lors des audiences de la Commission que « la mise en marché collective se base sur une péréquation entre les agriculteurs et sur la recherche d'une qualité standardisée des produits. Ce faisant, les possibilités de différenciation ou de valorisation des produits se trouvent limitées à l'intérieur de ce mécanisme ». La Commission partage ce diagnostic.

Théoriquement, rien n'empêche un office de mise en marché d'exercer une vigilance particulière afin de capter des signaux du marché et de valoriser la différenciation des produits. Et on doit souligner les efforts que certains offices y consacrent. Mais les contraintes propres au système actuel de mise en marché rendent cette différenciation difficile.

D'abord, les offices ont voulu définir ce qu'est un produit différencié. En quoi le « porc coop » est-il différent du porc standard produit selon les normes de la Fédération? Pourquoi faudrait-il octroyer une prime à ce porc prétendument distinctif? C'est là, en quelque sorte, où le bât blesse. L'office de mise en marché cherche légitimement le meilleur prix pour l'ensemble de ses membres. Un prix uniforme reflète à ses yeux l'équité de traitement pour l'ensemble des producteurs. Mais qui dit prix uniforme, dit produit uniforme. Dans un tel système, il faut avoir de bonnes raisons pour faire place à un produit qui se différencie, surtout s'il appelle un meilleur prix.

On ne peut pas circonscrire administrativement, encore moins réglementer, la différenciation, l'originalité. À trop vouloir encadrer la spécificité d'un produit, son caractère distinctif, on finit par tuer la créativité, la démarcation des produits. La différenciation est pour ainsi dire indéfinissable. C'est essentiellement la réponse des acheteurs qui confirme, après coup et non à l'avance, la différenciation véritable d'un produit. Si les consommateurs considèrent que ce produit a pris de la valeur en adoptant telle ou telle caractéristique ou parce qu'il est issu d'un élevage ou d'un procédé de transformation auquel ils font confiance, alors la différenciation s'impose et prend son sens. Autrement, tous les efforts de rationalisation et toutes les tentatives de réglementation demeureront vains.

La confiance du consommateur est la clef de la différenciation. Or, cette confiance repose largement sur le contrôle rigoureux du processus de différenciation tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Il faut que le système soit crédible et qu'on puisse le prouver en tout temps. Il faut que l'on puisse tracer *l'histoire du produit*, c'est-à-dire indiquer, dans le cas d'une viande par exemple, quelle est la base de l'alimentation de l'animal, la présence ou l'absence d'antibiotiques, le mode d'élevage, la région et le type de ferme où l'animal a été élevé, l'entreprise d'abattage, bientôt la présence ou l'absence d'organismes génétiquement modifiés dans l'alimentation de l'animal... Bref, cette histoire du produit repose sur une action structurée en amont de la mise en marché, autrement dit sur le respect d'un cahier

des charges par les producteurs qui s'engagent à fournir ce produit. Comme le souligne le représentant d'Olymel, « ces attributs ne se perçoivent pas aussi nettement chez le consommateur final, dans la pièce de viande qu'il a dans son assiette. Ces nouveaux critères de qualité, intangibles, doivent donc être garantis autrement que par l'aspect visuel du produit et par des tests de laboratoire... Il faut donner la certitude à l'acheteur que l'on a la capacité de passer des commandes aux maillons en amont, prouver que l'on livre le produit exact pour lequel on s'est engagé ».

En exerçant leur rapport de force, bon nombre d'administrateurs de plans conjoints ont résisté aux demandes de produits différenciés. Il a fallu plusieurs années de discussions laborieuses avant que l'Office de mise en marché du porc consente aux modifications des modalités de paiement favorisant la production de porcs lourds. Il s'agit sans doute d'un cas extrême, mais il illustre tout de même la force d'inertie potentielle du système.

Le représentant des Rôtisseries St-Hubert a pour sa part déploré devant la Commission qu'il ait fallu « plusieurs années et une volonté très ferme de notre président, M. Jean-Pierre Léger, avant d'être en mesure de satisfaire nos clients et de pouvoir leur offrir un poulet nourri 100 % au grain et 100 % refroidi à l'air. Il n'est pas normal que ça prenne autant de temps et que ce soit aussi ardu. Actuellement, nous entreprenons une démarche pour obtenir du poulet nourri sans antibiotique. Je vous ferai grâce des embûches qui nous attendent dans le système actuel ». Monsieur Jean Lefebvre, vice-président du Conseil des chaînes de restaurants du Québec, témoignant à la même audience, a tenu ces propos : « On ne peut pas comprendre qu'il ait fallu qu'un Jean-Pierre Léger [président des Rôtisseries St-Hubert] menace de s'approvisionner en poulet chez Maple Leaf de Toronto pour faire réagir [l'Office de mise en marché] et que ça prenne cinq ans pour en arriver à une entente. »

Soulignons enfin que la Fédération des producteurs de lait du Québec se méfie de la production d'ingrédients laitiers, malgré des rapports étoffés qui indiquent le potentiel de plus-value que représente ce créneau.

Bien sûr, il faut distinguer, d'une part, les problèmes de système et, d'autre part, les comportements des personnes qui les administrent. Dans n'importe quel système, dans toute organisation, il peut y avoir des dérapages, des erreurs de jugement, du zèle, des gestes excessifs. Il serait irresponsable de jeter le système de

mise en marché collective par terre simplement parce qu'il donne lieu à des excès. Il faut cependant s'inquiéter du fait qu'un dispositif monopolistique de mise en marché supervisé par l'État puisse permettre ces excès, puisse opposer une résistance au développement de produits différenciés et nuire, de ce fait, au développement et à la consolidation de nos marchés. Dans de telles situations, l'application de la loi que font les agences de mise en marché sert mal l'intérêt des Québécois et des Québécoises et ceux de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

3. La direction du produit

L'un des pouvoirs importants exercés par plusieurs plans conjoints est ce qu'on appelle la « direction du produit ». Concrètement, en vue de négocier le meilleur prix pour un produit, l'agence de mise en marché conclut, dans plusieurs plans conjoints, des ententes d'approvisionnement avec chacun des acheteurs, principalement des entreprises de transformation. L'office tient compte de l'historique des livraisons effectuées chez les divers transformateurs afin de ne pas déstabiliser les entreprises. Il peut aussi prendre en considération divers facteurs qui varient selon la conjoncture. Les administrateurs de l'office peuvent aussi changer de priorités ou être influencés par la qualité de leurs rapports avec l'entreprise de transformation. Pour les représentants des offices de mise en marché, leur travail simplifie beaucoup les opérations d'approvisionnement des entreprises de transformation. Il leur évite de devoir négocier avec plusieurs groupes de producteurs et leur assure des livraisons stables des produits.

Le pouvoir relatif à la direction du produit confié à une agence qui détient un monopole de vente a trois conséquences.

En premier lieu, ce modèle rend plus compliqué, et empêche même dans certains cas, des rapports directs entre un acheteur et un groupe de producteurs. Si un transformateur veut offrir aux consommateurs un produit différencié établi à partir d'un cahier des charges et d'un mécanisme rigoureux de suivi et de traçabilité, il doit passer par un intermédiaire, l'agence de mise en marché, plutôt que de transiger directement avec un groupe de producteurs qui accepteraient de livrer ce produit au prix et aux autres conditions convenus. Comme nous l'avons souligné plus tôt, les offices de mise en marché composent difficilement avec les situations particulières.

Il s'agit d'un enjeu majeur du système de mise en marché collective tel qu'il est géré présentement. Les fédérations de producteurs agricoles font valoir que si le système autorise des négociations directes entre un groupe de producteurs et un acheteur, c'est tout le système qui risque de s'effondrer. Elles appréhendent le retour à la situation où les acheteurs pouvaient diviser les producteurs, ce qui provoquerait à moyen terme une chute des prix. Elles expriment une très grande méfiance à l'égard des primes que les ententes ad hoc ou complémentaires mettent en place ou prévoient au nom de la différenciation des produits.

Dans un éditorial de *La Terre de chez nous* d'octobre 2007, le président de l'UPA a bien résumé cet état d'esprit :

« Si les acheteurs ont les moyens de payer des primes, c'est que le prix de base est plus bas que ce qu'ils peuvent réellement payer. Ces ristournes individuelles de toutes sortes sont inéquitables, non transparentes et portent atteinte à l'autonomie des producteurs. De plus, elles affaiblissent leur pouvoir collectif d'aller chercher une juste rémunération dans le marché. »

Cette vision reflète une attitude de négociation des prix où l'on tient pour acquis que *l'autre partie* n'a pas épuisé toute sa marge de manœuvre. Elle part du principe selon lequel tous les participants à un marché doivent recevoir le même prix pour des produits qui, par définition, sont considérés identiques, même si, en réalité, ils peuvent être différents.

Peut-on concevoir que le prix reflète aussi une valeur accrue reconnue par le marché, c'est-à-dire par les consommateurs qui acceptent de payer plus cher pour certains produits et non pour d'autres? Tout en protégeant l'intérêt des producteurs à obtenir le meilleur prix, on peut sans doute mettre en place une dynamique qui incite ceux qui le souhaitent à s'engager dans le développement d'un produit différencié et à en tirer des avantages accrus si l'initiative est saluée par les consommateurs.

En France, un regroupement de producteurs de lait destiné à la production du fromage Beaufort obtient une **prime de 100 %** par rapport au prix de base du lait négocié nationalement parce que ce fromage est reconnu, par le marché, comme un produit de grande qualité résultant de conditions particulières d'élevage dans les Alpes et d'un procédé de transformation issu de la culture ancestrale de cette région. Les producteurs de lait des plaines et des vallons de Normandie ont-ils l'impression que leurs collègues de Beaufort bénéficient d'un traitement de faveur? Se sentent-ils victimes d'une iniquité systémique par rapport aux agriculteurs des montagnes?

Plusieurs témoignages entendus aux audiences de la Commission permettent de constater que l'approvisionnement des transformateurs est soumis à des règles d'accommodement et à une forme d'arbitraire qui est contestable. Ce n'est pas le marché, ni la qualité des rapports entre un acheteur et un producteur, ni même leur proximité, qui offre les meilleures garanties d'approvisionnement : c'est l'exercice du pouvoir de négociation d'une agence de vente unique. Les approvisionnements touchent à la fois la qualité et la quantité de produits livrés à une entreprise. Cette situation n'a pas d'équivalent dans d'autres secteurs d'activité économique. C'est ainsi qu'il est souvent difficile, même pour une coopérative, d'obtenir les produits de ses propres membres. De plus, dans un contexte de crise de la production porcine comme celle qui sévit présentement, Olymel ne peut pas obtenir plus de 1,2 million de porcs par année pour produire du « porc coop », même si ce porc est vendu à meilleur prix.

Il arrive que les rapports entre un groupe de producteurs intéressés par un plan conjoint et un office de mise en marché s'enveniment et s'enlisent dans des recours juridiques aussi improductifs que coûteux. C'est le cas au sein de la production et de la transformation du sirop d'érable. Le Conseil de l'industrie acéricole a souligné devant la Commission, en se référant au rapport 2005-2006 de la RMAAQ, que le secteur de l'érable avait mobilisé à lui seul, pendant cette année, « 48 % des audiences publiques de la Régie, 65 % des enquêtes et ordonnances et 67 % des causes d'arbitrage de ce tribunal administratif ». D'autres recours ont été ou sont encore exercés au Tribunal administratif du Québec et à la Cour du Québec.

La Commission a pu constater, par plusieurs témoignages reçus, à quel point le climat est littéralement empoisonné et malsain au sein de cette industrie. Pourtant, voilà une production où le Québec occupe une place déterminante sur les marchés mondiaux, une production qui présente un très fort potentiel de valeur ajoutée. Il est désolant de constater que plusieurs acteurs importants de cette industrie et les structures de mise en marché se livrent à des luttes intestines destructrices, ce qui nuit inévitablement au développement de cette filière. Rappelons que le Québec est responsable de près de 85 % de la production acéricole mondiale.

Un tel système n'offre guère d'incitatifs à l'innovation. Une entreprise qui réussirait à commercialiser un produit novateur devrait convaincre l'agence de mise en marché de son besoin d'approvisionnement accru.

Dans le contexte d'une production soumise à la gestion de l'offre, qui est contingentée, la recherche d'un plus grand volume de matières premières permettant de profiter d'un créneau pour un nouveau produit donnerait lieu à des négociations encore plus compliquées, l'entreprise innovante devant faire face à l'opposition des entreprises de fabrication de produits de masse. Elle pourrait difficilement contourner cette résistance en cherchant à conclure une entente particulière avec des producteurs intéressés, même si cette entente se traduisait par un meilleur prix du produit agricole en question.

4. La rupture du lien d'usage des coopératives avec leurs membres

Les coopératives ont joué un rôle déterminant dans le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire, tant au Québec que dans de nombreux pays. Certaines coopératives québécoises sont des entreprises phares de leur domaine et elles continuent à assumer avec succès leur mission première. Le président du Mouvement des caisses Desjardins a souligné l'importance du système coopératif lors des audiences de la Commission :

« À l'heure des prises de contrôle, des délocalisations, des rationalisations et de la multiplication des événements qui mettent à mal l'équilibre interne des collectivités, les institutions de proximité, comme les coopératives, représentent certainement une planche de salut car leur présence permet aux populations de conserver un certain contrôle de leur devenir. »

L'un des fondements du mouvement coopératif est l'établissement d'un lien d'usage avec les membres. Des producteurs se regroupent en coopérative, mettent en commun des ressources, partagent les frais, assument collectivement les risques et se partagent une partie des bénéfices. Or, l'obligation faite à la coopérative et à l'ensemble des autres acheteurs de s'approvisionner en produits agricoles auprès d'une agence de vente dilue considérablement les rapports entre la coopérative et ses membres. S'il n'est pas possible de conclure des ententes en matière d'approvisionnement avec ses propres sociétaires, l'utilité même de la coopérative est remise en cause. Cette dernière devient une entreprise de transformation comme une autre. D'autres entreprises privées en font tout autant. En fait, le seul élément véritablement distinctif de l'organisation coopérative dans un tel système tient au versement des ristournes sur les bénéfices nets de la coopérative. Convenons qu'il s'agit d'une distinction bien ténue entre l'organisation coopérative et les autres entreprises. Soulignons que cette situation n'incite pas les coopératives à accueillir de nouveaux membres puisque les ristournes sont simplement réparties entre un plus grand nombre de sociétaires.

Le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité voit dans la perte du lien d'usage des coopératives agricoles avec leurs membres une menace sérieuse pour l'avenir. Il s'est exprimé ainsi lors des audiences de la Commission :

« Dans un tel cadre législatif, il est impossible pour les coopératives de maintenir leur lien d'usage avec leurs membres producteurs, qui doivent transiger par le biais d'un syndicat agricole pour être en mesure de s'approvisionner... Par un événement externe à la volonté de ses membres, soit une loi, une scission est opérée au sein de la coopérative, faisant en sorte que les producteurs agricoles se sont vu désapproprier de leur entreprise. À moyen terme, l'existence de la coopération est compromise. »

5. Une dynamique opposée aux chaînes de valeur

Dans plusieurs sphères d'activité économique, les syndicats, les entreprises, les sous-traitants, certains clients et les institutions publiques (d'enseignement et de recherche, notamment) ont réussi à élaborer ensemble des stratégies visant le développement de leur secteur. Ils ont trouvé — par delà les divergences qui, au jour le jour, les opposent parfois sur de multiples questions —, des points de convergence et ils se rallient autour d'enjeux cruciaux qui dépassent les intérêts propres d'un groupe d'individus ou d'entreprises. Les *clusters*, les grappes industrielles, les regroupements par filières, les comités sectoriels, les chaînes de valeur, les pôles technologiques et les comités ACCORD⁴⁴ sont autant de mécanismes de concertation qui rassemblent des partenaires d'un même secteur. Ce besoin de conjuguer les forces vives d'un secteur est exacerbé dans beaucoup de cas par la concurrence étrangère. Face à des concurrents bien organisés, la division est la pire des attitudes. Il faut donc se regrouper pour mieux livrer bataille et pour tirer profit de ses avantages concurrentiels.

On a mené, dans le secteur agroalimentaire, diverses expériences de concertation. Il existe aussi des mécanismes par lesquels les acteurs du milieu échangent leur vision du développement du secteur. Les tables filières en sont un bon exemple. Mais ces dispositifs ont connu des succès mitigés. Il faut dire qu'il s'agissait avant tout de tables d'échanges où personne n'exerçait un réel leadership. L'intérêt s'est effrit à mesure que les participants ont réalisé le peu d'emprise que ces tables filières pouvaient avoir sur les orientations de leur domaine d'activité. On peut aussi considérer que l'attitude généralisée de méfiance qui prévaut, notamment entre les producteurs et les transformateurs, puis entre ces derniers et les distributeurs, rend la concertation moins profitable.

Les producteurs agricoles attachent une grande importance au rapport de force qu'ils réussissent à établir avec les acheteurs. On ne saurait nier le rôle de ce positionnement stratégique dans la négociation du prix des produits agricoles. Mais les liens entre les producteurs et les entreprises de transformation ne peuvent pas se résumer au simple exercice d'un rapport de force.

44. ACCORD : Action concertée de coopération régionale de développement. Les projets ACCORD visent à construire un système productif régional compétitif sur le plan nord-américain et mondial dans chacune des régions du Québec, par l'identification et le développement de crénos d'excellence, qui pourront devenir leur image de marque.

Certains grands syndicats québécois de travailleurs en ont compris les limites : on peut gagner dans une négociation et perdre plus globalement si le secteur stagne. C'est pourquoi ces syndicats cherchent, souvent agressivement, à obtenir les meilleurs salaires et les meilleures conditions de travail pour leurs membres tout en étant des partenaires de certaines entreprises au point d'y investir leurs propres capitaux. La Coop fédérée soulignait qu'il y a dans le mode de relation commerciale inspirée par la formule des plans conjoints « un élément intrinsèque au modèle québécois qu'il nous faudra adapter si nous voulons être en mesure de bien nous positionner sur un segment de marché qui implique une approche en termes de chaîne de valeur ».

L'ALTA et les grandes coopératives agricoles ont présenté lors des audiences de la Commission un vibrant plaidoyer en faveur de la mise en place de chaînes de valeur, c'est-à-dire de mécanismes par lesquels les acteurs s'entendent pour rassembler les conditions qui permettent à une filière agroalimentaire de se consolider, de prendre son envol. L'ALTA s'est exprimée ainsi devant la Commission à ce sujet :

« L'ajustement rapide à une demande du consommateur de plus en plus complexe et diversifiée est un facteur clé de succès. Afin de saisir rapidement les nouvelles opportunités et d'être compétitifs sur les marchés nationaux et internationaux, les transformateurs agroalimentaires devront favoriser davantage l'innovation par le biais d'alliances stratégiques, dont l'approche des chaînes de valeur... Le gouvernement devrait favoriser une solution gagnant-gagnant visant un avantage compétitif pour augmenter les recettes totales du secteur agroalimentaire. »

Cette concertation est essentielle au développement du secteur. Et elle peut s'exercer dans le respect de la mission respective des acteurs et dans la perspective de prix adéquats offerts aux producteurs et le souci d'une amélioration de la compétitivité des autres maillons de la chaîne agroalimentaire.

6. L'intérêt public

La Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche stipule que la Régie exerce ses fonctions en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public⁴⁵.

Évidemment, la notion d'intérêt public est large et les facteurs qu'il faudrait considérer pour en tenir compte peuvent être nombreux et variables. On convient cependant que l'intérêt public, c'est autre chose que l'intérêt d'un groupe particulier.

Pour que la notion d'intérêt public soit réellement prise en compte, il faudrait que la RMAAQ exerce véritablement un contre-pouvoir à l'égard des plans conjoints et des offices de mise en marché. Cela est d'autant plus important que le gouvernement a confié des pouvoirs réglementaires très importants et très étendus à ces offices.

Il est donc essentiel qu'une saine vigilance s'exerce sur les pouvoirs administrés par les offices de mise en marché. Il s'agit d'une règle de gouvernance normale qui s'applique dans les sociétés démocratiques. Il faut que la Régie mène l'équivalent d'études d'impacts sur les propositions que lui adressent les agences de mise en marché.

La Commission ne saurait circonscrire dans le détail le concept d'intérêt public tel qu'il devrait s'appliquer à la gestion des offices de mise en marché. Il est cependant raisonnable de lui donner au moins quatre champs d'application. Cela signifie que, dans l'examen des projets de règlement soumis dans le cadre d'un plan conjoint ou de toute autre initiative apparentée, la Régie devrait minimalement tenir compte :

45. Selon l'article 5 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

- des effets des propositions soumises par l'agence de vente sur la production agricole et sur les programmes d'aide financière du gouvernement;
- de leur impact sur le développement de la filière et de la compétitivité du secteur agroalimentaire;
- des conséquences de ces propositions sur le développement régional et sur l'occupation du territoire;
- des effets de ces propositions sur la demande des produits québécois et les attentes des consommateurs, sur le plan de la diversité des produits offerts et des prix.

La loi devrait être amendée afin d'indiquer clairement certains critères qui baliseraient la notion d'intérêt public.

POUR UNE RÉVISION DU SYSTÈME DE MISE EN MARCHÉ COLLECTIVE

La mise en marché collective procure des bénéfices aux producteurs et aux productrices agricoles du Québec. Malgré les critiques que l'on peut adresser au système, l'intention première qui a présidé à l'adoption de la loi instituant la mise en marché collective conserve sa pertinence. Le système a cependant besoin d'assouplissement, d'oxygène, afin de se repositionner comme un pilier d'une dynamique qui contribue à l'innovation et au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

Il faut savoir aller au-delà de l'approche du « tout ou rien » selon laquelle il n'est pas possible d'apporter des changements à la mise en marché collective, de la faire évoluer sans provoquer un effondrement de tout le régime. Une telle attitude mène à la défense intégrale et sans condition du *statu quo* avec ses rigidités et ses contraintes évidentes qui sont en train d'hypothéquer lourdement l'avenir de l'agroalimentaire québécois.

1. Ce qu'il faut préserver dans la mise en marché collective

La Commission propose en fait de revenir à l'objectif premier qui a présidé à la mise en place de la Loi et des organismes de mise en marché collective. Il faut à son avis préserver quatre attributs fondamentaux de ce système de mise en marché :

- **Le regroupement de tous les producteurs agricoles et la négociation collective des prix des produits agricoles.** Il ne saurait être question d'affaiblir ce pouvoir de négociation des producteurs, moyen d'aller chercher dans le marché le meilleur prix pour leur produit. Cette négociation vise à conclure des ententes avec les représentants des acheteurs afin de fixer les prix des produits, certains produits pouvant évidemment faire l'objet de catégories reposant sur des critères objectifs comme ceux qui sont déjà appliqués, notamment sur le plan de la qualité. Ces prix convenus devraient être respectés par tous les acheteurs, quel que soit le lieu de vente ou le circuit de distribution. Il s'agit du prix de base qui, en pratique, s'appliquerait à un pourcentage très élevé de la production, puisque le degré de différenciation des produits agricoles demeure somme toute peu élevé au Québec, pour le moment.
- **La transparence.** Les assouplissements envisagés au système de mise en marché ne doivent pas favoriser le retour, sous d'autres formes, des pratiques qui ont pour effet de diviser les producteurs et de conduire, à moyen terme, à la réduction des prix de base des produits agricoles. La transparence doit caractériser les ententes entre les acheteurs et des groupes de producteurs. Par exemple, si une prime est offerte à un groupe de producteurs en raison d'une valorisation réelle ou anticipée d'un produit, il faut que cette prime soit la même pour tous les producteurs qui font partie du groupe s'engageant à fournir ce produit et que cette entente soit publique. Il serait inadmissible que l'arbitraire s'installe dans ces rapports. Encore là, le souci de l'équité et de la recherche du meilleur prix doit prévaloir sur les autres considérations.

- **L'universalité des prélèvements.** En s'engageant collectivement, les agriculteurs unissent leurs forces et acceptent de partager certains frais. Quelques fédérations de producteurs effectuent, directement auprès des membres ou sur leurs produits, un prélèvement qui sert à diverses fins, notamment à la recherche et à la publicité. Cet effort des agriculteurs réunis au sein d'une agence de mise en marché profite à tous et il est essentiel que tous les agriculteurs engagés dans la production y contribuent. Si des produits agricoles sont vendus en dehors du circuit contrôlé directement par l'agence de mise en marché, il faut que l'agriculteur s'acquitte néanmoins de son obligation relative aux prélèvements convenus, notamment aux fins de recherche et de développement de la filière. Il ne faudrait tout de même pas imputer à ces producteurs les frais de transport pour un produit qui ne voyage pas.

Il faut certes faire preuve de prudence à l'égard des prélèvements appliqués sur des produits agricoles de consommation courante parce qu'ils affectent notamment les coûts de production, la compétitivité de la filière et le prix des produits vendus au consommateur. Il s'agit cependant d'un mécanisme opportun, surtout s'il sert à alimenter des fonds destinés à la recherche, à la formation et à l'innovation.

- **Le pouvoir de surveillance de la Régie.** Compte tenu des pouvoirs confiés aux offices, la surveillance de la RMAAQ est essentielle au bon fonctionnement du régime de mise en marché collective. Aux pouvoirs délégués à des instances qui représentent l'intérêt d'un groupe, en l'occurrence des producteurs agricoles, il faut, au nom du respect des principes élémentaires de transparence, qu'une instance encadre la mise en marché et voie à l'intérêt public. Le pouvoir d'arbitrage de la Régie est également nécessaire, même s'il serait souhaitable qu'il s'exerce le moins possible, la libre négociation des ententes étant de loin préférable à l'intervention d'un arbitre.

2. Ce qu'il faut changer dans la mise en marché collective

Les propositions qui suivent visent à ouvrir et à adapter le système de mise en marché, ce que d'aucuns ont appelé lui « donner de l'oxygène », sans remettre en cause ses objectifs fondamentaux.

Les changements envisagés tiennent compte d'une réalité incontournable, celle d'un marché désormais orienté vers les besoins des consommateurs, besoins qui commandent de plus en plus des produits différenciés. Il faut donc que les systèmes de mise en marché soient en mesure de répondre rapidement et efficacement à ces exigences.

Pour ce faire, les changements suivants s'imposent :

- **La vente aux circuits courts de distribution.** Les mécanismes d'approvisionnement d'un marché de proximité avec de petits volumes de produits sont complètement différents de ceux de la commercialisation des produits alimentaires dans les grands réseaux de distribution. Il faut donner davantage de latitude aux producteurs afin qu'ils puissent vendre leurs produits dans des kiosques à la ferme ou au village, dans les marchés publics locaux, à certains comptoirs de produits régionaux typiques et à d'autres établissements associés aux circuits courts de distribution. Ces ventes de proximité suppléent en partie aux difficultés qu'ils éprouvent d'accéder aux tablettes des épiceries.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec devrait définir, de façon précise, ce que l'on entend par « circuits courts de distribution ». Nous ne le ferons pas ici, mais disons que de tels circuits de distribution devraient satisfaire minimalement aux exigences suivantes :

- les produits agricoles vendus, sous une forme brute ou transformée, proviennent de la région immédiate et peuvent être associés à un agriculteur ou à un producteur-transformateur qui procède lui-même à la mise en marché de ses produits (il s'agit d'un circuit de proximité);
- les lieux de vente ne sont pas déjà approvisionnés, en tout ou en partie, par un distributeur;
- les lieux de vente respectent, le cas échéant, les normes de salubrité des lieux et d'innocuité des aliments.

Dans ces lieux, les ventes de produits agricoles ne seraient pas assujetties à un office de mise en marché. Les agriculteurs intéressés à vendre des produits dans ces circuits courts devraient s'y inscrire et faire parvenir à l'office de mise en marché ou, le cas échéant, à une autre organisation de commercialisation, sous une forme ou sous une autre, la cotisation normalement prélevée lors de la vente des produits agricoles et utilisée à des fins de recherche et de développement du secteur.

- **Des ententes complémentaires sur les produits différenciés.** Il est essentiel, comme on l'a dit plus haut, que les prix soient négociés en regroupant le plus grand nombre de producteurs. Il est tout aussi important, dans le contexte d'aujourd'hui, de faciliter la conclusion d'ententes libres et complémentaires entre une entreprise qui veut commercialiser un produit différencié et un groupe d'agriculteurs intéressés par ce produit et prêts à se soumettre aux exigences d'un cahier des charges et à certaines autres conditions.

Ce processus d'ententes complémentaires, qui emprunterait un parcours parallèle forcément différent de celui de l'agence de vente, devrait être encadré et surveillé. Ainsi :

- Un règlement adopté en vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche préciserait, par des

critères objectifs, les conditions selon lesquelles une entente entre un acheteur et des producteurs serait considérée comme une démarche de différenciation d'un produit agricole. Il s'agirait, à titre d'exemple, de spécifier que la démarche, généralement appuyée par un cahier des charges, consiste à développer et à mettre en marché un produit différent des produits de base, soit en raison de conditions spécifiques d'élevage ou de culture, de la protection d'une particularité régionale ou d'un procédé original de transformation ou de l'occupation d'une niche commerciale clairement définie. Ainsi, des balises réglementaires encadreraient la démarche conduisant à la conclusion d'ententes complémentaires en matière de mise en marché, ce qui éviterait sans doute des abus, sans pour autant chercher à définir ce qu'est un produit différencié. C'est la rigueur et la pertinence de la démarche qui seraient analysées, pas le produit lui-même;

– Les projets d'entente entre une entreprise et un groupe de producteurs seraient étudiés par la RMAAQ au regard des critères énoncés dans le règlement relativement à la démarche de différenciation. La Régie exercerait, à l'égard de ces ententes, les pouvoirs de surveillance dont elle dispose à l'égard des plans conjoints;

– Le prix convenu dans le cadre de ces ententes complémentaires ne pourrait en aucun cas être inférieur au prix négocié nationalement. L'office de mise en marché concerné devrait être informé de la transaction entre les agriculteurs et l'acheteur;

– Des prélèvements destinés au développement de la filière de production seraient perçus et transmis à l'office de mise en marché.

Il est essentiel que le processus soit transparent.

- **Le développement de la concertation.** On conçoit aisément que la détermination du prix des produits agricoles offerts par les acheteurs résulte de l'exercice du rapport de force entre les représentants des producteurs et ces acheteurs. En cette matière, les parties ne sont pas engagées dans une dynamique de partenariat ou de concertation. Mais au-delà de cet exercice de négociation des prix, de nombreux enjeux relatifs au développement des filières agricoles devraient rassembler les acteurs bien plus que de les diviser.

Au sein même du système de mise en marché collective se trouve un dispositif très peu utilisé par les parties, celui de la *chambre de coordination*. L'un des seuls regroupements de producteurs à y avoir recours est celui des fraises et des framboises. Les articles 135 à 147 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche précisent les modalités de mise en place et de fonctionnement d'une chambre de coordination. Sommairement, un tel dispositif voit le jour à la demande d'un office de mise en marché ou d'une association intéressée par le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Sa composition est généralement multipartite; elle fait place aux acteurs de diverses provenances (production, transformation, distribution, etc.). Une chambre de coordination travaille dans une dynamique de concertation et s'intéresse aux facteurs qui exercent une influence sur le développement d'une filière : la recherche, la qualité, la publicité, la formation de la main-d'œuvre, l'exploration de marchés, la protection d'une marque ou d'une appellation, etc. Le ministre peut aussi, selon la Loi, désigner un représentant des consommateurs à la chambre de coordination.

Dans la mesure où le gouvernement accepterait qu'un prélèvement soit effectué sur une plus grande diversité de produits agricoles au moment de leur mise en marché, notamment à des fins de recherche, d'innovation, de formation et de développement, il faudrait que les montants prélevés et les priorités d'affectation de ces fonds soient déterminés de manière concertée par les acteurs-payeurs.

En l'occurrence, il serait raisonnable de lier le maintien et l'expansion des prélèvements sur les produits agricoles à l'obligation de gérer ces fonds de manière concertée, c'est-à-dire au sein d'une instance qui regroupe les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les consommateurs. Cela est particulièrement important pour les fonds consacrés à la recherche, à l'innovation et à la formation. Le gouvernement prendrait part à cette concertation à titre d'observateur. La chambre de coordination semble être le lieu tout désigné pour exercer cette coordination. On peut raisonnablement s'attendre à ce que les partenaires réunis en ce lieu de concertation étendent leur travaux au-delà de la gestion des fonds et qu'ils les fassent rapidement porter sur l'ensemble des enjeux du secteur agricole et agroalimentaire ou de leur filière.

• Une révision de la gouvernance de la Régie.

La RMAAQ est largement perçue, en dehors des syndicats de producteurs, comme un organisme dont la culture organisationnelle, l'attitude et les décisions sont orientées en fonction de l'intérêt des producteurs agricoles. Ce jugement mériterait sans doute des nuances. Le gouvernement doit cependant faire des gestes qui soient de nature à éliminer toute crainte raisonnable de partialité de la Régie au sein du secteur agroalimentaire et à assurer son rôle premier de gardien des intérêts généraux du secteur et de la population.

En premier lieu, la Régie devrait, dans ses orientations et décisions, appliquer la notion d'intérêt public telle qu'elle aurait été balisée dans la Loi. Les préoccupations relatives à la compétitivité d'ensemble du secteur agricole et agroalimentaire et du développement régional seraient prises systématiquement en compte.

Il faut, en deuxième lieu, rendre plus transparent le processus de désignation des régisseurs. Certaines lois circonscrivent le processus de désignation des membres de la direction d'un organisme public. C'est le cas notamment des lois constitutives de la Commission des partenaires du marché du travail, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Commission des normes du travail où la provenance de diverses catégories de membres est déjà spécifiée. Le gouvernement pourrait, en s'inspirant de ces exemples, préciser que la procédure de nomination des régisseurs devrait prévoir, par exemple, que deux membres soient désignés à partir d'une liste de candidats suggérée par une association de producteurs, que deux autres membres soient choisis à partir d'une liste de candidats soumise par les représentants des transformateurs et des distributeurs, etc. Ces listes devraient être constituées de personnes compétentes et considérées comme de bon jugement et de saine gestion.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

14.

Que le système de mise en marché collective continue à constituer la base du régime de négociation des prix des produits agricoles entre un regroupement de producteurs et des acheteurs et que des assouplissements y soient apportés afin de tenir compte des nouvelles réalités de la commercialisation des produits alimentaires au Québec. À cette fin :

- Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec définisse formellement les lieux de vente des produits agricoles associés aux circuits courts de distribution et que, en conséquence :
 - les ventes des produits dans ces lieux ne soient pas assujetties aux pouvoirs d'un office de mise en marché;
 - le prix de vente soit égal ou supérieur au prix de base;
 - l'adoption d'un règlement imposant des limites aux ventes que chaque producteur a le droit d'effectuer dans ces lieux de vente soit interdite, de même que toute disposition obligeant l'agriculteur à y être présent en personne, étant donné le niveau relativement restreint des ventes réalisées dans les circuits courts de distribution;
 - les agriculteurs qui vendent des produits dans ces circuits courts soient tenus de verser à l'office de mise en marché ou, le cas échéant, à un autre organisme de commercialisation le prélèvement qui pourrait être effectué sur ces produits et utilisé à des fins de recherche et de développement;
- Que la négociation des prix des produits agricoles, lorsqu'un plan conjoint est en place, soit déterminé au terme de négociations entre une agence de mise en marché et les représentants des acheteurs. Que ces prix, pour diverses classes de produits, soient considérés comme des prix de base;
- Que la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche soit amendée afin de pouvoir établir par règlement des critères objectifs facilement vérifiables, justifiant la pertinence d'une entente entre un acheteur et un groupe de producteurs en matière de différenciation de produits;
- Que des ententes, respectant les critères du règlement, puissent être librement conclues entre un groupe de producteurs et un acheteur ou un regroupement d'acheteurs en vue de développer et de commercialiser un produit différencié, pour autant que :
 - le prix offert à l'ensemble des membres du groupe de producteurs concerné soit le même et qu'il ne puisse être inférieur ou égal au prix négocié nationalement par l'agence de mise en marché;
 - l'office de vente et de mise en marché et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec reçoivent copie de l'entente intervenue entre le groupe de producteurs et l'acheteur ou le groupe d'acheteurs;
 - la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec analyse le projet d'entente et l'approuve en fonction des critères justifiant la pertinence d'une entente en matière de différenciation de produit;

Recommandation

- que les producteurs soient tenus de verser à l'agence de vente le montant des prélèvements applicables aux frais associés à la négociation des prix, et, le cas échéant, à la recherche, à la publicité et au développement de la filière;
- Que des prélèvements puissent être effectués, au terme d'échanges entre les représentants du secteur agroalimentaire et le gouvernement, dans le cadre du processus de mise en marché collective des produits agricoles, aux fins de recherche, de formation et de développement d'une filière agricole donnée, et que les fonds ainsi accumulés soient gérés en concertation par les producteurs, les transformateurs et les distributeurs au sein d'une chambre de coordination prévue par la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche;
- Que la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche soit amendée afin de préciser que les huit régisseurs de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec sont désignés selon la procédure suivante :
 - deux personnes choisies à partir d'une liste de cinq noms soumise par des représentants des producteurs agricoles;
 - deux personnes choisies à partir d'une liste de cinq noms soumise par des représentants des entreprises de transformation et des entreprises de distribution alimentaire;
 - deux personnes reconnues pour leurs compétences professionnelles et n'exerçant pas de fonction de direction au sein d'une organisation du secteur agroalimentaire;
 - deux régisseurs, dont le président-directeur général, à la discrétion du gouvernement;
- Que la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche soit amendée pour préciser que la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec doit tenir compte, dans l'application de la notion d'intérêt public, des conséquences des projets soumis ou de ses décisions sur :
 - le revenu des producteurs agricoles et les programmes de soutien du gouvernement à la production agricole;
 - la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire;
 - le développement régional;
 - la demande pour les produits québécois;
 - la diversité des produits offerts aux consommateurs et le prix de ces produits.

La transformation et la distribution alimentaires



6

Le secteur⁴⁶ de la transformation alimentaire regroupe au Québec plus de 1 500 entreprises qui emploient près de 70 000 salariés.

La gamme des produits transformés par ces entreprises est très variée : lait de consommation, autres produits laitiers (beurre, yogourt, fromage, etc.), viandes, produits de boulangerie, pâtisseries, confiseries et produits en chocolat, fruits et légumes, jus de fruits, boissons gazeuses, aliments pour animaux et tabac. À cette liste, il faut ajouter la production de bière, d'alcool et de vin.

LA TRANSFORMATION ALIMENTAIRE

1. Le portrait du secteur

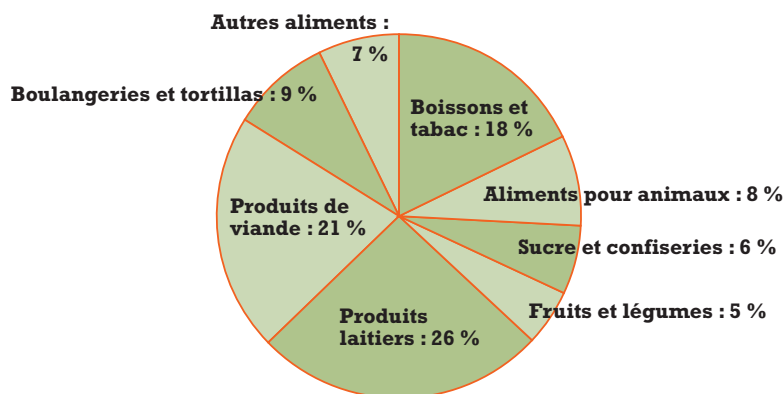
En 2006, les ventes totales de la transformation alimentaire s'établissaient à 17,9 milliards de dollars, ce qui constitue 12,7 % de l'ensemble des livraisons manufacturières du Québec. Le tableau 11 illustre la contribution relative des différents segments du secteur, en matière de livraisons manufacturières.

Toutes les régions du Québec accueillent des entreprises de transformation alimentaire bien que les emplois soient nettement concentrés (65 %) dans la région métropolitaine de Montréal et, dans une moindre mesure, dans les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches (16 %).

À l'instar de l'ensemble de l'économie du Québec, la transformation est dominée par les petites et les moyennes entreprises. Près de 80 % des entreprises ont moins de 50 employés, et seulement 4,5 % en ont plus de 250. Ces grands transformateurs sont responsables à eux seuls de 43,5 % des emplois. Parmi ces chefs de file, on peut citer : Saputo, La Coop Fédérée, Agropur, Aliments Breton, Industries Lassonde, Exceldor et Biscuits Leclerc. Soulignons que le secteur coopératif est très présent dans la transformation, étant responsable à lui seul de 25 % des livraisons manufacturières. Les coopératives sont particulièrement actives dans les produits laitiers, les viandes, l'alimentation pour animaux et les produits de l'érable.

TABLEAU 11

RÉPARTITION DES LIVRAISONS MANUFACTURIÈRES – Québec, 2006



Source : STATISTIQUE CANADA, *Enquête mensuelle sur les industries manufacturières*, tableau CANSIM 304-0015, 16 juillet 2007.

46. Nous utilisons ici le terme secteur pour désigner l'ensemble des entreprises de transformation alimentaire. Statistique Canada emploierait plutôt le mot « sous-secteur ».

On assiste depuis quelques années au développement de ce que l'on appelle familièrement la *transformation de créneau*. Il s'agit d'entreprises de taille modeste qui, dans la plupart des régions du Québec, mettent au point divers produits de niche : fromages, charcuteries, produits biologiques, confiseries, alcools, produits de terroirs locaux, etc. Certains producteurs-transformateurs peuvent être identifiés à cette catégorie. Ces entreprises ont, au départ, une production modeste, mais certaines ont à la fois le potentiel et l'ambition de prendre de l'expansion et de commercialiser leurs produits au-delà de leur marché de proximité.

Les entreprises québécoises de transformation alimentaire achètent pour une valeur de 8,2 milliards de dollars d'intrants agricoles. En 2006, on pouvait leur attribuer 72 % des recettes agricoles du Québec en provenance du marché.

Une très forte proportion de la production agricole québécoise est écoulee sur les marchés après avoir transité par une entreprise de transformation. C'est dire l'importance des liens qui unissent les producteurs et les transformateurs. Soulignons que près de 30 % de la transformation alimentaire évolue dans le cadre des mécanismes de la gestion de l'offre⁴⁷.

Les produits de la transformation alimentaire empruntent les voies suivantes :

- 45 % des livraisons sont expédiées sur les marchés des autres provinces et des autres pays;
- 37 % des livraisons sont destinées au marché québécois;
- 11 % des produits subissent une transformation plus poussée ou sont incorporés à des préparations prêtes à manger;
- 7 % des produits servent à la fabrication d'intrants utilisés dans la production agricole (moulées, semences, etc.).

En 2006, les ventes de produits alimentaires québécois dans les autres provinces se sont élevées à 5,182 milliards de dollars et les exportations dans les autres pays ont représenté une valeur de 3,757 milliards de dollars. La gamme de produits vendus en dehors de nos frontières est très étendue :

- céréales (blé, oléagineux, légumineuses, aliments pour animaux, tourteaux et farines);
- animaux vivants et viande (porc, bœuf, agneau, chevaux, volailles);
- produits laitiers (fromage, poudre de lait, yogourt);
- fruits (frais, surgelés, en boîte, en conserve, séchés, jus concentrés et non concentrés);
- légumes (frais, surgelés, en conserve, en boîte, marinades, pommes de terre fraîches et transformées);
- semences (céréales, pommes de terre, plantes fourragères, légumineuses, oléagineux);
- produits sucrés (miel, produits de l'érable, sucre, préparations à base de sucre);
- produits dérivés du café et du cacao;
- produits de boulangerie;
- boissons (non alcooliques, bière, boissons distillées, vin).

2. Les grands défis

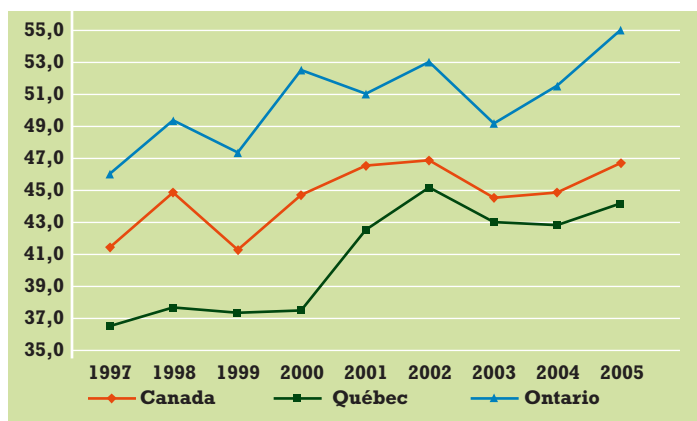
Les entreprises de transformation alimentaire évoluent dans un univers de vive concurrence. Elles doivent affronter, tant sur le marché domestique que sur les marchés extérieurs, des entreprises multinationales qui ont développé des marques universellement connues et souvent prestigieuses. Ces grandes entreprises de taille mondiale bénéficient d'économies d'échelle que des entreprises plus petites, comme celles du Québec, peuvent difficilement atteindre. Certaines profitent, dans leurs pays d'origine, de conditions climatiques et autres qui leur confèrent d'indéniables avantages, ce qui se répercute sur leurs coûts de production. La concurrence sur les prix est de plus en plus vive. Enfin, les entreprises québécoises de la transformation, tout en faisant face à la concurrence d'entreprises étrangères, tant sur le marché québécois et canadien que sur les marchés d'exportation, se disputent entre elles leur place respective sur le marché intérieur.

47. MAPAQ, *L'activité bioalimentaire au Québec, bilan 2006*.

Les défis de la concurrence ne peuvent que s'accroître dans l'avenir. Il convient donc d'examiner les principaux facteurs qui permettent aux entreprises de s'outiller pour mieux s'affirmer dans cet univers hautement concurrentiel.

La productivité. Selon Statistique Canada, la productivité des entreprises québécoises de transformation, bien qu'elle s'améliore quelque peu, demeure inférieure à celle de l'Ontario et du Canada, comme le montre le tableau 12. Ce constat n'est pas propre à la transformation alimentaire : il s'applique à l'ensemble du secteur manufacturier⁴⁸ québécois. Ce dernier accuse, depuis de nombreuses années, un écart de productivité encore plus important avec les États-Unis.

TABLEAU 12
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL
POUR LE SECTEUR DE LA TRANSFORMATION ALIMENTAIRE
(Dollars par heure travaillée, dollars de 1997)



Source : STATISTIQUE CANADA, *Comptes canadiens de productivité et Comptes économiques provinciaux*.

La productivité s'exprime habituellement par des indicateurs qui reflètent la valeur ajoutée réelle par heure travaillée. Ces données ne signifient aucunement que les travailleurs québécois travaillent moins fort ou moins bien que leurs collègues nord-américains. De nombreux facteurs influent sur la productivité, les plus importants étant la taille des entreprises, le niveau de mécanisation ou de modernisation des installations, la qualification de la main-d'œuvre et la recherche et développement.

Le combat en faveur des gains de productivité est long et souvent ardu. Si les entreprises manufacturières du Québec ont longtemps pu compter sur un dollar canadien faible pour compenser leur déficit de productivité avec les États-Unis, la conjoncture ne leur est plus favorable sur ce plan.

On ne peut guère envisager l'avenir avec optimisme si on ne s'emploie pas activement à réduire les écarts de productivité qui nous séparent de nos principaux concurrents.

Sachant qu'il est difficile de changer à court terme la taille moyenne des entreprises du Québec, il reste trois leviers sur lesquels les transformateurs peuvent agir : la recherche et développement, la formation de la main-d'œuvre et l'investissement en machines et équipements. La Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) reconnaît à la fois le diagnostic et la solution qui s'impose. Elle s'exprime ainsi : « En dépit de son importance, le secteur de la transformation alimentaire souffre d'un manque de productivité. Il convient d'envisager une sérieuse mise à niveau technologique. » Or, qui dit renouvellement technologique dit investissement.

L'investissement. Depuis longtemps, le secteur manufacturier du Québec souffre d'un sous-investissement, en comparaison des efforts consentis à ce titre par les entreprises des autres secteurs et des autres provinces. La situation de la transformation alimentaire est un peu à l'image de celle de l'ensemble du secteur manufacturier, ce qui est préoccupant. Le président du Mouvement des caisses Desjardins, M. Alban D'Amours, exprimait en ces termes son inquiétude : « Ainsi, les investissements progressent en dents de scie et la perspective est même négative en 2007, ce qui n'augure pas bien quant à l'état de santé actuel et à venir de l'industrie de la transformation. »

Comme le montre le tableau 13, le rythme des investissements a même ralenti depuis 1998.

48. Nous utilisons ici l'expression *secteur manufacturier*, terme plus familier que *secteur de la fabrication* qui est généralement utilisé dans les publications statistiques.

Tableau 13 |

INVESTISSEMENTS DU SECTEUR DE LA TRANSFORMATION ALIMENTAIRE, DES SECTEURS MANUFACTURIERS ET DE L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC ENTRE 1998 ET 2006 (M\$)

Sous-secteurs et secteurs	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006**	2006/1998 (%)
Fabrication d'aliments et boissons	497,5	523,7	429,9	459,7	662,3*	406,7	350,4	365,0	427,4	-14,1
Secteurs manufacturiers	4 983,8	6 078,8	6 735,1	5 290,4	4 489,7	5 081,4	4 713,1	4 124,3	3 904,8	-21,7
Ensemble de l'économie (sauf habitation)	26 079,5	27 889,2	28 673,3	28 117,3	28 499,3	29 176,7	32 530,6	32 392,0	33 844,6	+29,8

Le tabac est exclu de ces données.

* Hausse des investissements dans deux catégories d'industries : Produits laitiers et Sucre et confiserie.

** Données provisoires.

Source : STATISTIQUE CANADA, *Investissements publics et privés*, tableau CANSIM 029-0005, mis à jour le 10 octobre 2007.

Pour réaliser des gains de productivité et améliorer les conditions de travail, les entreprises de transformation alimentaire doivent impérativement accélérer la modernisation de leurs établissements, notamment par des investissements soutenus en machines et équipements.

L'Alliance de la transformation agroalimentaire (ALTA) le reconnaît d'emblée. « Les transformateurs ont donc besoin d'investissements majeurs en équipements et en machineries permettant à long terme de compenser le retard de productivité et d'assurer la rentabilité. »

Le gouvernement du Québec cherche à favoriser l'investissement du secteur manufacturier. Il a, par exemple, réduit la taxe sur le capital, et en attendant de l'abolir totalement, il accorde aux investisseurs du secteur manufacturier une mesure d'amortissement accéléré et un crédit de taxe de 15 % sur le capital. Le gouvernement a rendu public en novembre dernier un plan d'action en faveur du secteur manufacturier dont un des objectifs est d'accroître les investissements.

L'ALTA déplore trois lacunes relativement à l'accès au financement. Elle soutient :

- que seulement 4,1 % du budget d'Investissement Québec fut affecté, en 2005-2006, à la transformation alimentaire alors que cette industrie est responsable de 13 % des expéditions manufacturières;
- que la Société générale de financement (SGF) n'est pas suffisamment active en transformation alimentaire;
- que les institutions privées et publiques de capital de risque ont des attentes de rendement sur les investissements que les entreprises de transformation alimentaire ne peuvent satisfaire.

Examinons ces critiques. L'analyse du rapport financier d'Investissement Québec pour les trois dernières années révèle que le montant de financement octroyé à la transformation alimentaire a représenté entre 2,8 % et 5,4 % du financement total offert par l'organisme. Ces rapports soulignent en outre qu'entre 6,6 % et 7,8 % des projets qui ont été acceptés par Investissement Québec proviennent de l'agroalimentaire, ce qui traduit le fait que les entreprises de ce secteur soumettent de plus petits projets.

Il y a donc un certain déséquilibre entre l'importance de la transformation alimentaire et l'ordre de grandeur des ressources qu'y consacre Investissement Québec. La société d'État devrait chercher les moyens d'y remédier, même s'il ne faut pas établir *a priori* une répartition des interventions d'Investissement Québec en fonction du PIB relatif de chacun des secteurs d'activité économique.

Par ailleurs, le jugement que porte l'ALTA à l'égard de la SGF est fondé. Depuis 2004, la Société n'a réalisé que deux placements dans une nouvelle entreprise de transformation alimentaire⁴⁹. Mais ce comportement n'est pas propre à la transformation alimentaire : il est pour ainsi dire généralisé. Au cours des cinq dernières années, cette société d'État a consacré l'essentiel de ses activités à des investissements dans des entreprises qui étaient déjà dans son portefeuille.

La situation du capital de risque est plus complexe. Les institutions de capital de risque s'intéressent avant tout aux entreprises technologiques ou aux entreprises très innovantes, celles dites « de la nouvelle économie », qui sont susceptibles de mettre au point et de commercialiser une découverte ou un produit hautement novateur et d'en faire un grand succès. Tous les projets n'offrent pas ce genre de perspectives. Il existe, par ailleurs, plusieurs fonds publics et privés d'investissement appelés *fonds de développement* (pour les distinguer des *fonds de capital de risque*) dont les exigences sont compatibles avec les besoins des secteurs plus « traditionnels » de l'économie.

Afin de favoriser l'accès au capital, les gouvernements ont aussi mis sur pied ou favorisé la création de fonds qui, tout en soutenant l'investissement, n'ont pas les mêmes attentes de rendement que les institutions de capital de risque. Au Québec, c'est notamment le cas :

- des prêts d'Investissement Québec;
- des fonds locaux d'investissement (FLI);
- des fonds de développement régional (FDR);
- des prêts de La Financière agricole du Québec consentis aux transformateurs associés aux producteurs;
- des fonds régionaux soutenus par le gouvernement :
 - les Solides, en partenariat avec le Fonds de solidarité de la FTQ;
 - Capital régional et coopératif Desjardins (CRCD);
 - les fonds d'initiatives économiques régionales (FIER).

Au gouvernement fédéral, les fonds suivants jouent des rôles comparables :

- l'aide financière de Financement agricole Canada (FAC);
- les fonds gérés par les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC);
- certains prêts de la Banque de développement du Canada (BDC);
- le Fonds de développement de la transformation alimentaire (FDTA) d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Cette offre de capitaux est-elle suffisante? Plusieurs acteurs du domaine économique estiment qu'il y a un trop grand nombre de fonds. Ils sont aussi très nombreux à considérer que ce n'est pas tant le financement qui fait défaut que la qualité des projets de développement et d'investissement.

Par delà les analyses de l'offre de capital, un fait demeure : les entreprises de transformation alimentaire, qui ont pourtant un pressant besoin de moderniser leurs installations et leurs équipements pour faire face à la concurrence accrue et à la forte appréciation du dollar canadien, maintiennent pour ainsi dire un niveau d'investissement minimal qui, de toute évidence, est nettement insuffisant dans les circonstances. Il faut chercher à stimuler l'investissement dans la transformation alimentaire. Un effort de rattrapage s'impose même. Le Mouvement des caisses Desjardins y voit une certaine urgence : « L'État doit appuyer fermement les efforts [des entreprises] et créer les conditions favorables à la croissance et au développement de leur compétitivité. »

L'accompagnement des promoteurs. Les grandes entreprises ont accès à des ressources qui leur permettent de planifier leurs projets d'investissement et de structurer leurs besoins et demandes de financement. Les PME n'ont généralement pas cette expertise. Bien que le secteur privé soit le principal pourvoyeur d'aide-conseil aux entreprises, certains ministères, notamment le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, ont jugé bon de mettre sur pied des équipes chargées d'accompagner les entrepreneurs dans la démarche de maturation des projets d'investissement. Le récent plan d'action du gouvernement du Québec en faveur du secteur manufacturier alloue 51 millions de dollars sur cinq ans afin d'offrir aux PME un accès aux conseils d'équipes d'experts en productivité.

49. Il s'agit des entreprises Élevages Périgord et Boucherie Jean-Guy Soucy.

Ces services d'accompagnement manquent manifestement dans le secteur agroalimentaire. La création de TRANSAQ (Transformation alimentaire Québec) par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a notamment pour objectif d'offrir cet accompagnement, tant à partir de l'organisation centrale du Ministère que de ses bureaux régionaux. Toutefois, les moyens octroyés afin de mettre en place de tels services étaient et demeurent nettement insuffisants. Compte tenu des efforts qu'il faut déployer pour accroître les investissements en transformation alimentaire, il est essentiel de renforcer l'équipe d'experts sectoriels de TRANSAQ et d'accroître en région le nombre d'employés ayant la compétence pour aider les entreprises à mieux planifier et structurer leur projet d'investissement.

L'innovation. En 2003, les dépenses des entreprises québécoises de transformation alimentaire en recherche et développement atteignaient 0,27 % des livraisons, alors que le ratio était de 0,17 % pour l'ensemble du Canada et de 0,18 % pour l'Ontario. Malgré tout, l'investissement en recherche et développement de la transformation alimentaire est nettement plus faible que celui affiché par l'ensemble du secteur manufacturier (0,3 % comparativement à 2,3 %, en 2002)⁵⁰. De plus, même si ces entreprises peuvent collaborer avec des universités, des centres de recherche et plusieurs centres de transfert technologique, seulement 15 % des transformateurs font appel à ces institutions publiques de R et D.

Il est essentiel de répandre dans les entreprises une culture de l'innovation; il en va de l'avenir même de segments entiers de la transformation alimentaire. Ce besoin est particulièrement criant en matière de développement de produits.

L'ALTA soutient que les critères d'accès aux crédits d'impôt à la recherche et développement sont mal adaptés au secteur agroalimentaire. La notion d'innovation et de développement de produits doit certes être circonscrite. C'est une tâche relativement complexe. Un nouveau produit, c'est autre chose qu'un changement de recette, mais

il ne devrait pas non plus être nécessaire d'inventer une nouvelle molécule pour être admissible aux crédits d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental. Il semble que les critères actuels s'appliquent avec une relative facilité lorsqu'il s'agit d'un produit issu des biotechnologies, mais qu'ils ne rendraient pas justice aux efforts de recherche et développement consentis pour mettre au point des produits « moins spectaculaires » ou certains types de procédés de fabrication ou de conservation. Il convient d'encourager l'innovation dans les entreprises de transformation en assouplissant les règles d'accès aux crédits d'impôt pour la R et D.

Par ailleurs, le Groupe conseil R et D agricole et agroalimentaire du Québec a présenté, lors des audiences de la Commission à Saint-Hyacinthe, un témoignage éloquent sur la sous-utilisation actuelle des outils fiscaux pour la recherche et le développement. Le porte-parole du groupe s'est exprimé ainsi : « La recherche et développement est applicable à une foule de projets. Seule l'imagination en limite les possibilités... Les crédits d'impôt non réclamés du secteur agricole et agroalimentaire se situent entre 40 et 50 millions de dollars par année... Nous nous privons ainsi d'un incitatif majeur qui pourrait autrement permettre à l'industrie agricole et de la transformation alimentaire du Québec d'améliorer davantage sa position concurrentielle sur le marché mondial. »

Afin d'inciter les entreprises à faire appel à l'expertise des universités et des centres de transfert technologique, des crédits d'impôt leur sont accordés à l'égard des dépenses encourues dans le cadre des travaux de recherche appliquée ou des essais qu'elles réalisent avec les institutions publiques. C'est ainsi que les entreprises qui collaborent avec les centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) bénéficient de crédits d'impôt remboursables; cependant, si elles font affaire avec le service d'innovation technologique de l'Institut de technologie agroalimentaire (ITA) à Saint-Hyacinthe, ces entreprises ne peuvent se prévaloir de crédits d'impôt. De même, le gouvernement développe des centres de transfert de technologie dans les cégeps, mais pas à l'ITA. Ces distinctions sont purement techniques; le gouvernement veut simplement encourager les partenariats entre les institutions du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les entreprises. Comme l'ITA relève du MAPAQ, il ne bénéficie pas du même traitement. Il faut dépasser ces barrières administratives.

50. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Indicateurs de l'activité scientifique et technologique au Québec*, 2006.

L'approvisionnement. Lors de son témoignage à la Commission, l'ALTA a beaucoup insisté sur les contraintes des entreprises de transformation sur le plan des approvisionnements en matières premières et sur celui de l'écoulement de leurs produits.

Les entreprises se sentent coincées, comme entre l'arbre et l'écorce, « entre des monopoles de vente qui détiennent une force politique imposante et une force économique impressionnante et des oligopoles d'achat qui dictent toutes les conditions pour leurs fournisseurs ».

De plus, les entreprises engagées dans la transformation des produits alimentaires sous gestion de l'offre n'ont guère de perspective de croissance au Québec, surtout si elles se spécialisent dans ces créneaux spécifiques. En effet, le coût des matières premières des principaux produits sous gestion de l'offre rendent les produits transformés au Canada non compétitifs sur les marchés extérieurs. De plus, comme on le sait, le marché québécois est restreint. Certaines entreprises ont donc cherché à tirer le maximum d'avantages d'un accès plus facile au marché canadien. Aujourd'hui, cette possibilité étant relativement bien exploitée, elles doivent réaliser l'essentiel de leur croissance à l'extérieur du Québec.

LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX PRODUITS

1. La tendance lourde des changements de produit

La production agricole québécoise et la transformation sont largement dominées par ce qu'on appelle les « commodités », c'est-à-dire les produits de masse, non différenciés. On estime que moins de 10 % des produits alimentaires québécois font l'objet d'une véritable différenciation. Malgré tout, chaque année, plus de 4000 nouveaux produits arrivent chez les distributeurs alimentaires qui, compte tenu des limites d'espace, remplacent autant de produits qui « sortent des tablettes ».

La tendance aux produits nouveaux est déjà bien établie; elle va inévitablement s'accentuer.

La Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) partage cette perspective : « L'avenir de la transformation alimentaire passe par un virage vers des produits différenciés, de créneaux à plus forte valeur ajoutée, misant sur les aspects de qualité, de santé, de proximité, de respect de l'environnement. Les autorités publiques doivent appuyer ce virage. »

La concurrence de plus en plus vive qui s'exerce sur les produits de masse incite un nombre grandissant de producteurs, de transformateurs et de distributeurs à s'intéresser au développement de produits différenciés. Agropur dit à ce propos : « Pour répondre à ses besoins alimentaires, le consommateur recherche de plus en plus des produits innovateurs, à valeur ajoutée, ainsi que tous les produits prêts à manger... Nous estimons aujourd'hui, par exemple, que les ventes de produits à valeur ajoutée représentent près de 30 % du marché du lait de consommation. »

La mise au point d'un nouveau produit et sa mise en marché requièrent cependant des compétences qui ne sont pas toujours présentes dans les PME québécoises. Un effort accru en matière de recherche et d'innovation s'impose, comme nous le verrons au chapitre 8. Par ailleurs, si l'on reconnaît d'emblée que, lorsqu'ils sont appuyés par des activités d'innovation, plusieurs transformateurs québécois font preuve d'une grande créativité en matière de mise au point de nouveaux produits alimentaires, l'habileté des PME à commercialiser leurs produits paraît nettement plus faible. Cette lacune est reconnue par les experts de l'industrie et par l'ALTA elle-même.

Dans les années 90, le gouvernement du Québec a lancé le programme Impact-PME. Ce programme visait à inciter les PME manufacturières à embaucher un ingénieur dans le but d'accélérer la modernisation des entreprises et d'accroître la productivité. L'État québécois assumait, pendant un an, la moitié du salaire de ce nouvel employé. Au départ, bon nombre de PME sous-estimaient nettement le rôle que pouvait jouer un ingénieur dans leur établissement avant de souscrire au programme. Toutefois, dans une forte proportion des cas, elles se rendaient compte en cours d'année de la contribution souvent indispensable de ce professionnel au développement de l'entreprise. Dans la même perspective, de nombreuses PME de la transformation alimentaire bénéficieraient grandement de l'expertise d'un spécialiste en marketing et en mise en marché des produits alimentaires. Elles tireraient également profit des connaissances des spécialistes en procédés de transformation.

2. Des créneaux à consolider et à développer

Certains créneaux porteurs doivent être consolidés; d'autres doivent impérativement faire l'objet d'une exploration vigoureuse parce qu'ils présentent manifestement un haut potentiel de développement pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois.

C'est notamment le cas de l'**activité fromagère** québécoise. Nous avons développé en quelques années une gamme impressionnante de fromages de très haute qualité. Il faut consolider ce segment de l'agroalimentaire. En effet, la grande majorité des entreprises de fabrication de fro-

mage demeurent à un stade artisanal et leurs actions sont très limitées en matière de mise en marché. Elles ont peu accès à la recherche et à la formation et elles sont généralement peu encadrées sur le plan des contrôles de qualité. Certaines entreprises ont cependant la capacité, grâce à leur expertise ainsi qu'à la qualité et à la renommée de leurs produits, de passer à un stade de développement qui va au-delà de la production artisanale : il faut les aider à franchir ce pas déterminant. Une action structurante s'impose afin de préserver la qualité des fromages québécois et de favoriser le développement des entreprises de fabrication de ce produit et leur déploiement sur les marchés québécois et canadien.

Le créneau des **produits biologiques** connaît une croissance importante au Québec, au Canada et dans plusieurs pays développés. Les ventes d'aliments issus de la production biologique au Canada seraient d'environ un milliard de dollars par année, soit 2 % du total des dépenses de consommation de produits alimentaires⁵¹. On estime que plus de 80 % des produits biologiques achetés au Canada proviennent de l'étranger, essentiellement des États-Unis, et qu'ils sont vendus principalement sous forme de produits transformés et préemballés.

Il existe peu de données sur la consommation des produits biologiques au Québec. On sait cependant que les grands distributeurs alimentaires (Loblaws, Sobeys et Metro) ont vendu, en 2006, des produits biologiques pour une valeur de 75,6 millions de dollars, ce qui représente moins de 1 % de leurs ventes totales. Les produits préemballés, comme les boissons à base de soya et les yogourts, comptent pour environ 75 % des ventes de produits biologiques au Québec dans le réseau de la grande distribution. Les produits biologiques sont aussi vendus directement au consommateur et dans d'autres circuits, notamment dans les marchés publics, aux comptoirs à la ferme et dans certains magasins spécialisés. Au Canada, on estime que les supermarchés ne réalisent que 41 % des ventes de produits biologiques.

Les produits biologiques représentent donc un créneau intéressant auquel les entreprises de transformation alimentaire et les producteurs-transformateurs devraient porter un plus grand intérêt.

51. MAPAQ, « Les produits biologiques dans la grande distribution alimentaire au Québec », *Bioclip+*, vol. 10, n° 4, novembre 2007.

L'écart qui sépare la demande des consommateurs de l'offre de produits biologiques justifie amplement la mise au point d'une stratégie concertée de développement de la transformation de ces produits.

Il serait même possible de prendre, dans ce créneau, une avance sur les autres provinces, comme nous l'avons fait avec les fromages fins. Le Québec produit 57 % des fromages fins du Canada.

Par ailleurs, la production **d'ingrédients laitiers** présente, aux yeux de plusieurs experts, un fort potentiel de développement. Appuyées par la recherche, des entreprises innovantes de plusieurs pays ont développé à grande échelle plus d'une trentaine de types d'ingrédients laitiers et des centaines de mélanges laitiers fonctionnels. Le professeur Paul Paquin de l'Université Laval a recensé, dans une étude publiée en mai 2004⁵², une vingtaine de grandes entreprises qui produisent chacune, dans plusieurs pays, entre 300 et 10 000 tonnes d'isolats et d'hydrolysats de protéines, des peptides et plusieurs autres produits extraits du lait. Le professeur estime que les entreprises canadiennes utilisent plus de 82 000 tonnes d'ingrédients protéiques. Il rappelle que certains de ces produits se vendent jusqu'à 500 \$ le kilogramme, comparativement à 15 \$ le kilogramme pour la poudre de lait (prix de 2004). M. Paquin note que « les fabricants de produits nutritionnels et de santé naturels sont constamment à la recherche d'ingrédients plus performants à haute valeur ajoutée et que ce secteur est en forte croissance ».

Dans une étude produite en avril 2007⁵³ avec certains collègues, pour le compte de Novalait, le professeur Paquin souligne qu'à l'échelle mondiale, la vente d'ingrédients laitiers a augmenté de 77 % entre 1995 et 2004. Il ne prévoit aucun ralentissement de cette croissance : « Il y a une demande de plus en plus forte et spécifique pour les ingrédients laitiers. Cette tendance ne fera que s'accélérer avec le développement de plus en plus présent des aliments fonctionnels et des produits nutritionnels afin de répondre aux problématiques du vieillissement et de santé des individus. »

Jusqu'ici, la Fédération des producteurs de lait du Québec s'est systématiquement opposée à l'importation d'ingrédients laitiers au Canada et elle a cherché à limiter l'utilisation de ces ingrédients par l'industrie de la transformation⁵⁴. Ces prises de position défensives n'ont pas exercé une grande influence sur le développement de ces produits dans plusieurs régions du monde ni sur leur utilisation par les entreprises canadiennes de transformation alimentaire. Cette position empêche nos entreprises de voir et de saisir des occasions de développement de produit et de marché au bénéfice des producteurs et des transformateurs québécois.

Le Québec a acquis une expertise particulière, mondialement reconnue, dans certaines spécialités de la science des protéines, appelé la *protéonique*. Certaines entreprises québécoises pourraient avantageusement prendre appui sur ces institutions et ces chercheurs pour concevoir des ingrédients laitiers à très forte valeur ajoutée. On pourrait, en premier lieu, remplacer les importations actuelles d'ingrédients laitiers qui vont inévitablement s'accroître puisque ces substances sont de plus en plus utilisées pour la production d'aliments attendus de certaines catégories de consommateurs.

En deuxième lieu, le Québec pourrait occuper des niches sur les marchés internationaux et en tirer des bénéfices importants. On peut à la fois valoriser la crème glacée produite avec de la « vraie crème » ou le fromage fait à partir de lait entier et participer en même temps à l'élaboration de substances alimentaires présentant un haut degré d'innovation. Ce n'est pas incompatible.

52. Paul PAQUIN, *Étude du potentiel de marché des ingrédients laitiers protéiques au Canada*, Centre de recherche STELA, Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval. Étude produite pour Agriculture et Agroalimentaire Canada, la Commission canadienne du lait et les Producteurs laitiers du Canada.

53. Paul PAQUIN et autres, *Étude prospective des ingrédients laitiers*, 2015, avril 2007.

54. La Commission canadienne du lait délivre des permis, à certaines conditions, pour du lait servant à la production d'ingrédients laitiers utilisés essentiellement en confiserie.

Une autre production sous-estimée est celle de **vins et d'alcools**. Certes, le climat québécois impose des contraintes à la viticulture et l'on a longtemps pensé que ces contraintes ne permettaient pas d'envisager une production viticole rentable. Mais des pionniers s'y sont attaqués, modestement au départ, puis avec un savoir et des moyens de plus en plus imposants.

La phase d'exploration, d'essai et d'expérimentation est maintenant terminée, même si le processus d'amélioration continue de la qualité se poursuit. Les viticulteurs de plusieurs régions produisent actuellement des vins dont la qualité, non seulement s'améliore sans cesse, mais se distingue de plus en plus dans des concours internationaux prestigieux. Certains alcools, dont le vin et le cidre de glace, ont acquis une très grande renommée.

Les Québécois et les Québécoises consomment annuellement 170 millions de bouteilles de vin; ils n'achètent que 150 000 bouteilles de vin québécois par année (0,09 %) de la Société des alcools du Québec (SAQ), sur une production estimée à un million de bouteilles⁵⁵. La SAQ a réalisé, en 2006-2007, des ventes de vins et d'alcools québécois pour une valeur de 15 millions de dollars, en hausse de 12 % par rapport à l'année précédente.

Il est maintenant possible et même nécessaire d'accroître la production de ces vins et autres alcools : chaque fois que l'on remplace un produit importé par un produit d'ici, on crée de la richesse et des retombées économiques pour les collectivités et le Québec.

La viticulture et la viniculture représentent d'ailleurs une illustration convaincante de la multifonctionnalité de l'agriculture. Voilà des productions qui permettent de tirer profit des ressources du milieu et auxquelles est associée une foule d'activités récréatives, gastronomiques et touristiques.

Le gouvernement ontarien a soutenu les producteurs viticoles de la province dans leur choix de produire une grande diversité de vins, dont certains sont d'excellente qualité. Il les a notamment aidés à mettre en place des contrôles de qualité et il s'est adjoint la société responsable de la vente d'alcool en Ontario (*Liquor Control Board of Ontario* ou LCBO) pour faire une promotion systématique des vins de la province.

Un autre créneau de marché qui semble méconnu des entreprises québécoises de transformation alimentaire est celui des produits **nutraceutiques** et **des aliments fonctionnels**. Les principaux ingrédients santé utilisés dans l'alimentation sont : les prébiotiques et probiotiques, les peptides bioactifs et protéines santé, les antioxydants, les vitamines et minéraux naturels et les lipides (oméga-3). Selon le *National Business Journal*⁵⁶, le marché des aliments fonctionnels et des produits nutraceutiques s'établissait à près de 90 milliards de dollars à l'échelle mondiale en 2005 et serait en forte croissance (on évaluait ce marché à 39 milliards en 1997). Statistique Canada a recensé 389 compagnies actives dans ce créneau, réalisant des ventes de 2,9 milliards de dollars en 2002⁵⁷. Le développement de ce marché est stimulé par les préoccupations grandissantes des consommateurs pour la santé.

L'Institut des nutraceutiques et des aliments fonctionnels (INAF) de l'Université Laval a souligné, dans un mémoire présenté à la Commission, « le coût relativement important lié à la recherche et développement et tout particulièrement pour les études nutritionnelles cliniques ». Ce créneau peut donc être visé par des entreprises ayant une bonne capacité d'innovation et de R et D. Mais l'importance de ce segment de marché est telle que certains leaders de la transformation alimentaire québécoise devraient s'y intéresser activement. Les outils fiscaux déjà en place pour soutenir la recherche et développement devraient d'ailleurs inciter ces entreprises à s'y engager. Le potentiel de recherche de l'INAF et l'expertise de son personnel constituent en soi un avantage stratégique important pour les entreprises québécoises.

55. Selon l'Association des vignerons du Québec.

56. Cité dans le mémoire présenté à la Commission conjointement par l'Institut des nutraceutiques et des aliments fonctionnels et par l'Association pour les ingrédients santé en alimentation.

57. STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur les nutraceutiques et les aliments fonctionnels*, 2005.

Le développement de marques. La quasi-totalité des secteurs économiques dynamiques, dans les pays industrialisés, compte sur un petit nombre d'entreprises qui exercent un leadership dans le développement du secteur, par leur capacité de recherche et développement, la force de leurs réseaux et leurs moyens d'action. De multiples PME collaborent de diverses façons avec ces grandes entreprises ou bénéficient des marchés que ces entreprises phares ont déjà percés.

Comme on l'a vu, le Québec peut compter sur quelques grandes entreprises de transformation alimentaire qui ont la capacité de consolider leurs marques et de les faire connaître à l'échelle canadienne. Ces entreprises n'ont certes pas la taille des géants de l'alimentation, comme Nestlé, Kellogg ou Kraft, mais si elles veulent livrer concurrence à ces multinationales dans quelques créneaux, elles doivent « imposer » leurs marques. Or, c'est une démarche coûteuse qui comporte certains risques.

Les gouvernements devraient encourager les industries leaders de la transformation alimentaire, notamment en partageant certains coûts associés au développement des marques, dans le respect des règles du commerce international.

La mise en marché des produits différenciés pourrait être facilitée par la contribution du réseau de commercialisation de certaines grandes entreprises québécoises. Cette stratégie est gagnante parce que les grandes entreprises ont la capacité de s'associer à des producteurs et à d'autres transformateurs pour exploiter certaines spécificités québécoises et les propulser sur de plus grands marchés.

La présence en région. Environ 80 % des emplois de la transformation alimentaire sont concentrés dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec. On trouve néanmoins dans la plupart des régions administratives un certain nombre d'entreprises de cette industrie et presque partout, des produits alimentaires qui pourraient être transformés sur place.

La création et la consolidation d'entreprises de transformation constitue l'une des principales avenues de diversification de l'économie des régions périphériques. Ce choix s'inscrit pour ainsi dire dans la continuité de l'agriculture. Il fait partie des pistes d'action à emprunter pour revitaliser le milieu rural. À cet égard, il y a lieu d'accorder plus d'attention et d'importance à la *transformation de créneau* et aux projets des producteurs-transformateurs.

C'est, pour une bonne part, dans la perspective du développement local et régional qu'il faut soutenir la transformation alimentaire.

Les mesures d'aide financière favorisant l'implantation de nouvelles entreprises dans les régions devraient s'inscrire dans une stratégie d'appui aux spécificités d'une région en matière agroalimentaire, de soutien à ses efforts de différenciation sur le marché québécois et, éventuellement, sur les autres marchés.

Les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire devraient aussi se préoccuper des effets de leurs décisions stratégiques sur le développement régional. Par exemple, la Fédération des producteurs de lait du Québec a adopté une politique selon laquelle le lait est livré aux transformateurs à un prix uniforme, quelle que soit la localisation de leur entreprise. Dans un contexte déjà marqué par une forte tendance à la concentration de ces entreprises, cette politique a eu pour effet de favoriser l'implantation de ces usines de transformation à proximité des grands marchés de consommation, c'est-à-dire dans la région métropolitaine de Montréal. Les résidents de certaines régions productrices de lait voient donc passer des camions qui transportent le lait brut et le lait transformé dans un aller-retour perpétuel qui ne leur apporte aucune retombée sur le plan de la transformation. C'est une chose que de partager les frais de transport entre tous les producteurs, c'en est une autre que d'offrir aux entreprises un prix uniforme du lait livré à l'usine, quelle que soit la distance qui la sépare des troupeaux laitiers.

Afin de faciliter l'émergence et le développement d'un plus grand nombre d'entreprises de transformation alimentaire, plusieurs actions devraient être envisagées : un meilleur soutien local et régional à l'entrepreneuriat, l'aide au démarrage d'entreprises, l'accès à des mesures d'aide et de financement pour les producteurs-transformateurs, la

disponibilité d'infrastructures comme des abattoirs, l'accès aux services-conseils et à des lieux pour effectuer les essais d'un nouveau produit, etc.

Par ailleurs, les entreprises manufacturières des régions-ressources⁵⁸ bénéficient de crédits d'impôt et de congés fiscaux à l'égard des investissements et des dépenses d'exploitation qu'elles réalisent dans ces régions. Ces crédits d'impôt sont disponibles jusqu'en 2010.

Le gouvernement a aussi mis sur pied un programme de subvention appelé Programme d'appui à la transformation et à la valorisation des produits agricoles en région.

À ce sujet, le Groupe d'agrotransformateurs de l'Abitibi-Témiscamingue a avancé que « le programme d'appui à la transformation alimentaire, mis en place en 2002, dans le cadre de l'aide aux régions-ressources, a favorisé l'émergence et le développement de cette industrie. D'ailleurs, la région de l'Abitibi-Témiscamingue a été l'une de celles qui se sont le plus prévaluées de ce programme dans l'ensemble du Québec ».

Les crédits alloués pour ce programme sont expirés depuis 2004. Il y aurait lieu de mettre sur pied un programme de ce type et de l'offrir à l'ensemble des entreprises de transformation du Québec.

Les principaux outils de soutien au démarrage et à l'expansion des entreprises sont désormais gérés par des organismes régionaux et locaux : centres locaux de développement (CLD), fonds locaux d'investissement (FLI) et fonds de développement régional (FDR). Certains de ces organismes sont même sous la responsabilité des élus municipaux, au sein des conseils régionaux des élus et des MRC.

C'est principalement au niveau local ou régional que doivent s'élaborer les stratégies de diversification de l'économie rurale, notamment les plans de soutien aux entreprises de transformation alimentaire et certaines mesures d'aide aux producteurs-transformateurs. Les programmes nationaux d'aide à l'investissement complètent les mesures de soutien mises à contribution aux deux autres paliers.

Les appellations réservées. Les Européens furent les pionniers du recours aux appellations réservées pour certains produits typés associés à une région ou même à une localité, à un procédé de fabrication ou de transformation, à un type d'élevage ou de culture. Avant de s'appliquer à la mise en marché d'un produit, un système d'appellations réservées instaure des cahiers des charges qui standardisent la production, un encadrement légal qui délimite le territoire ou les caractéristiques spécifiques du produit, des mécanismes de contrôle de la qualité chez les producteurs et transformateurs et des outils de surveillance du respect de l'appellation. Les systèmes d'appellations réservées sont presque tous appuyés par un dispositif de traçabilité.

Le Québec a adopté en 1996 la Loi sur les appellations réservées qui est devenue, en 2006, la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants. La Loi vise à reconnaître trois types d'appellations :

- les appellations d'origine et les indications géographiques protégées;
- la spécificité d'un produit, illustrée par sa composition et le caractère traditionnel des matières premières utilisées;
- le mode de production et de fabrication, qui permet de distinguer un produit des autres d'une même catégorie.

À ce jour, une seule appellation réservée a été mise en application sous l'égide du Conseil des appellations agroalimentaires du Québec, celle des produits biologiques. En fait, la Loi n'a pas véritablement été mise en œuvre, le règlement d'application de cette loi n'ayant toujours pas été adopté par le gouvernement.

En l'absence d'un tel encadrement normatif, la confusion règne. Une multitude de désignations se côtoient dans les magasins de détail, faisant référence à des caractéristiques généralement associées aux appellations contrôlées : produits du terroir, artisanaux, fermiers, traditionnels, à l'ancienne ou identifiés à une région précise, etc. Certains de ces produits ont d'incontestables qualités nutritives et gastronomiques, mais leur caractérisation est avant tout une affaire de marketing et la confusion actuelle risque d'entretenir des ambiguïtés que la Loi a voulu dissiper.

58. Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord, Nord-du-Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mauricie et Abitibi-Témiscamingue.

Plusieurs participants aux audiences de la Commission ont souhaité une mise en application rapide de la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants.

Solidarité rurale du Québec a rappelé, tout en déplorant que cette loi n'ait pas encore produit de résultat, que sa mise en œuvre requiert des moyens importants. « La protection des appellations exige des mesures musclées et proactives donnant un signal clair et sans équivoque à tous ceux qui usent et abusent des appellations. » L'organisme ajoute qu'en plus de ces mécanismes de surveillance, il faut « des mesures combinées au développement de l'expertise et de la veille sur les marchés et jumelées à des programmes d'accompagnement pour les démarches d'appellation ». Il est clair que le déploiement et le succès des systèmes d'appellations réservées passera par des engagements communs des producteurs, des transformateurs et du gouvernement.

L'exportation. Le Québec, à l'instar des régions ou des pays développés qui sont faiblement peuplés, a une capacité de production de biens et services qui excède de beaucoup les besoins de son marché domestique. C'est pourquoi l'économie québécoise est tournée vers les marchés canadiens et internationaux. En 2005, les ventes à l'extérieur de nos frontières représentaient 52,7 % de notre produit intérieur brut. Cela place le Québec parmi les sociétés les plus ouvertes au monde (7^e parmi les pays de l'OCDE).

Nous pratiquons les échanges commerciaux à grande échelle et notre commerce avec nos voisins immédiats et plus lointains est responsable de près du tiers de tous les emplois au Québec.

Ces échanges constituent une source irremplaçable de richesse et d'emplois. Notre développement et notre niveau de vie actuels sont largement tributaires de notre capacité de vendre des produits et services aux autres provinces, aux États-Unis et un peu partout dans le monde. Une bonne part des emplois de qualité est justement associée aux produits d'exportation pour lesquels notre capacité d'innovation et le savoir-faire de notre main-d'œuvre sont pleinement mis à contribution.

Le secteur agricole et agroalimentaire québécois, pour sa part, réalise des ventes de près de neuf milliards de dollars par année dans les autres provinces et sur les marchés extérieurs. Des milliers d'emplois sont générés par ces activités de commerce interprovincial et international de produits alimentaires québécois. De plus, ces ventes à l'extérieur de nos frontières permettent aux entreprises d'atteindre un chiffre d'affaires compatible avec les investissements qu'elles doivent consentir pour répondre aux exigences des consommateurs québécois et pour offrir à leurs salariés de meilleures conditions de travail.

Il est important de rappeler qu'une entreprise ne peut pas, de façon réaliste, se déployer avec succès sur les marchés extérieurs si elle n'a pas d'abord acquis l'expertise et la rigueur qu'impose l'approvisionnement du marché québécois.

Tableau 14

VALEUR DES EXPORTATIONS INTERNATIONALES ET INTERPROVINCIALES DU QUÉBEC ET RETOMBÉES SUR L'EMPLOI (2004)

Exportations	Valeur (milliards de dollars)	Emplois générés	Part de l'emploi total
Internationales	91,9	643 800	17,5 %
Autres provinces	52,1	474 800	12,9 %
Total	144,0	1 118 600	30,4 %

Source : MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION DU QUÉBEC.

Le Groupe Export agroalimentaire Québec-Canada, qui représente 350 manufacturiers exportateurs et 50 membres offrant des services spécialisés de soutien à l'exportation, joue un rôle important dans le soutien à l'exportation des produits québécois. L'organisme assure aussi la gestion des programmes des gouvernements provincial et fédéral de promotion de produits et de promotion générique sur les marchés internationaux. En tenant compte de la forte appréciation du dollar canadien et de la présence d'un plus grand nombre de pays sur les marchés d'exportation, le Groupe Export signale, dans son mémoire présenté à la Commission : « Comme notre économie est grandement dépendante de notre commerce extérieur, étant donné la faible population du Québec, il faudra être fort imaginatif pour survivre et diversifier nos exportations pour être moins vulnérables à long terme. » L'organisme est convaincu que le marché des États-Unis est celui qui offre le plus important potentiel de croissance. Le Groupe Export invite les ministères québécois, en particulier le MAPAQ et le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, à harmoniser leurs interventions en matière de soutien à l'exportation.

La concertation. Les liens entre les acteurs du réseau agricole et agroalimentaire sont trop souvent définis comme reposant essentiellement sur des rapports de force. On comprend que les intérêts des vendeurs et des acheteurs, comme ceux de l'employeur et des salariés, ne sont pas les mêmes et qu'à certains moments, un rapport de force doit s'exercer.

Dans plusieurs secteurs d'activité, malgré la concurrence que se livrent les entreprises entre elles et malgré les rapports de force appliqués lors du renouvellement des conventions collectives, les acteurs, les partenaires ont réussi à se rassembler avec profit autour d'enjeux communs, de menaces partagées ou d'occasions à saisir pour le secteur.

Le Mouvement des caisses Desjardins a rappelé à cet égard que « les entreprises agricoles et de la transformation ont des défis communs. La réussite de l'ensemble de la filière reposera sur la capacité des uns et des autres à devenir de véritables partenaires ». Faisant siennes les observations du *Global Commerce Initiative*, La Coop fédérée a souligné pour sa part : « Les consommateurs exigent que distributeurs et industriels les écoutent avec plus d'attention... Nous devons faire face au défi de penser notre activité comme faisant étroitement partie d'une chaîne de valeur de plus en plus intégrée, tout en maintenant les principes commerciaux essentiels liés à une compétition féroce. »

La démarche par filières a contribué à un certain rapprochement des grands intervenants du secteur agroalimentaire. Mais cette initiative s'est essoufflée. Il est impératif de définir des lieux de concertation où les partenaires exposent clairement leurs ambitions et leurs contraintes et conviennent de stratégies qui leur permettent de saisir ensemble des occasions de développer le secteur.

Cependant, dans un monde d'ouverture, celui qui a la capacité d'exercer une influence déterminante sur les prix n'est ni le producteur, ni le transformateur ni le distributeur québécois. Les facteurs clés proviennent souvent de l'extérieur du Québec et, pour y faire face, il vaudrait mieux travailler ensemble.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 15.** Que le gouvernement du Québec mette à jour et implante une stratégie visant à accélérer, au cours des dix prochaines années, les investissements, l'innovation, la diversification des activités et le développement en région des entreprises de transformation alimentaire. Que cette stratégie comporte notamment les moyens d'action suivants :
- des mesures exceptionnelles de soutien à l'investissement en machines et équipements;
 - le développement d'un programme spécifique favorisant le démarrage d'entreprises de transformation, en s'inspirant du programme d'appui à la transformation et à la valorisation des produits agricoles en région. Ce programme serait offert à l'ensemble des régions;
 - des initiatives de promotion des services et de l'offre de financement d'Investissement Québec auprès des représentants de la transformation alimentaire et des efforts de rapprochement de cette société d'État avec les entreprises du domaine;
 - la relance des activités de la Société générale de financement sous forme de prises de participation dans des entreprises de transformation agroalimentaire;
 - l'octroi de crédits de fonctionnement à Transformation alimentaire Québec afin qu'elle puisse embaucher, pour son organisation centrale et dans les régions, des spécialistes sectoriels et des agents d'aide au montage des projets de développement et de transformation;
 - une bonification des budgets de transfert de Transformation alimentaire Québec afin qu'elle puisse octroyer, comme complément aux autres mesures du gouvernement, des contrats de services à des experts pouvant accompagner les promoteurs dans la maturation de leurs projets de développement et leur faciliter l'accès aux diverses sources de financement;
 - la mise en place d'un programme, d'une durée minimale de cinq ans, couvrant 50 % des dépenses encourues pendant douze mois par une PME de moins de 100 employés de la transformation alimentaire pour embaucher un diplômé universitaire spécialisé dans les procédés de transformation, le marketing, la commercialisation et les disciplines connexes;
 - un programme d'aide à la structuration pour la filière fromagère québécoise, qui inclurait notamment des mesures favorisant l'accès à la recherche, l'aide-conseil et la formation de même que le soutien à la commercialisation et à la mise en place de dispositifs de contrôle de qualité;
 - l'élaboration d'un plan de développement de la production de vin et d'alcools comprenant notamment le cofinancement, par le gouvernement et les producteurs, de services d'aide-conseil, de transfert technologique, de contrôle de qualité et de promotion des vins et alcools;

Recommandation

- la création de consortiums ou de regroupements *ad hoc* constitués des institutions publiques de recherche et des entreprises privées, dont les coopératives, afin de déterminer les principaux créneaux de développement et de commercialisation des ingrédients laitiers, des aliments fonctionnels et des produits nutraceutiques et inciter ces institutions et entreprises à utiliser, pour développer ces créneaux, les mesures découlant de la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation et des crédits d'impôt remboursables à la recherche et développement;
- une adaptation des critères d'accès aux crédits d'impôt remboursables pour la recherche et le développement pour tenir compte de certaines caractéristiques propres à la transformation alimentaire, notamment sur le plan de la définition du développement de produits;
- l'admissibilité de l'Institut de technologie agroalimentaire à l'ensemble des mesures destinées aux centres collégiaux de transfert de technologie et l'admissibilité des entreprises aux crédits d'impôt remboursables pour la recherche et le développement lorsqu'elles concluent des ententes avec le service d'innovation technologique de l'Institut de technologie agroalimentaire et ses autres organismes ou services de recherche, de transfert et d'incubation;
- des mesures incitatives offertes aux entreprises de transformation alimentaire qui s'implantent ou qui prennent de l'expansion dans les régions périphériques du Québec, mesures axées principalement sur le soutien au développement de leurs créneaux spécifiques;
- le soutien du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec au développement des appellations réservées par la mise en œuvre de la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants et par la mise à jour du Programme d'appui au développement des appellations réservées dans une optique de partage des coûts entre le gouvernement, les producteurs et les transformateurs intéressés;
- le soutien du gouvernement au développement de marques par les grandes entreprises agroalimentaires du Québec, notamment en reconnaissant les frais encourus pour développer et consolider une marque nationale comme des dépenses admissibles aux programmes d'aide financière aux entreprises manufacturières;
- l'harmonisation des interventions du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation en matière de soutien à l'exportation et la mise à contribution plus systématique des délégations et bureaux du Québec à l'étranger dans l'aide à l'exportation des produits agroalimentaires québécois;
- la promotion active de la concertation comme moyen de planifier et de stimuler le développement du secteur agroalimentaire québécois.

LA DISTRIBUTION DES PRODUITS ALIMENTAIRES

1. Les grandes caractéristiques de l'industrie

En 2006, les ventes au détail des produits alimentaires s'établissaient à 20,4 milliards de dollars⁵⁹. Ces ventes sont effectuées dans les établissements suivants :

- les supermarchés : 14,6 milliards de dollars (72 %);
- les dépanneurs et les magasins d'alimentation spécialisés : 3,5 milliards de dollars (17 %);
- les commerces de bière, vin et spiritueux : 2,3 milliards de dollars (11 %).

De plus, le réseau de l'hôtellerie, de la restauration et des institutions (HRI) a effectué des ventes de produits alimentaires pour une valeur de 10,7 milliards de dollars en 2006⁶⁰. Le secteur de la restauration est responsable de 75,7 % de ces ventes. Le commerce alimentaire (magasins d'alimentation et grossistes-distributeurs) et la restauration emploient à eux seuls environ 338 000 personnes⁶¹.

Au Québec, trois grandes entreprises contrôlent 75 % de la distribution alimentaire⁶². La part de marché de ces trois entreprises est de 57 % au Canada. Il s'agit de Loblaw (Provigo, Loblaws, Maxi, Maxi et cie, etc.), Sobeys (IGA, IGA Extra, Sobeys, Tradition, BoniChoix, Rachelle-Béry, etc.) et Metro (Metro, Super C, Loeb, A&P, etc.). Cette situation fait dire à l'ALTA que « le marché de la distribution alimentaire québécois est l'un des plus concentrés au monde ».

La vente au détail des produits alimentaires s'effectue dans une grande variété d'établissements, même si elle est concentrée dans les supermarchés et les marchands indépendants qui, pour la plupart, sont approvisionnés par les trois grandes chaînes de distribution. Il y a aussi les commerces associés à des chaînes régionales, les boulangeries, fruiteries, boucheries, poissonneries, épicerie fines, les petites surfaces offrant des produits surgelés et des magasins spécialisés, indépendants ou affiliés à des chaînes

qui vendent des produits spécifiques, biologiques, de créneau ou associés à certaines communautés culturelles. D'autre part, on estime que les magasins non spécialisés en alimentation (Costco, Wal-Mart, Zellers, pharmacies, etc.) occupent entre 15 % et 16 % du marché et que cette proportion tend à s'accroître.

De nouveaux circuits de distribution commencent à s'affirmer. Parmi les initiatives structurées, notons celle de Supermarchés GP, qui regroupe quinze supermarchés dans la région de la Capitale-Nationale et dans l'Est du Québec, nettement axés sur la promotion des produits québécois. C'est aussi le cas des marchés publics, des comptoirs de produits régionaux, des ventes à la ferme et des produits issus de l'agriculture dite « soutenue par la communauté ». Ces nouveaux mécanismes de vente demeurent marginaux, mais un faible pourcentage d'un marché de plus de 30 milliards de dollars (commerces de détail et HRI) peut avoir une importance considérable pour certains producteurs et transformateurs.

2. Un haut niveau d'intégration et de concentration

Les commerces d'alimentation appartiennent soit aux grandes entreprises de distribution, soit à des entrepreneurs indépendants qui, dans une très forte proportion, sont affiliés à l'une ou l'autre des trois chaînes d'alimentation. Par cette affiliation, les commerces indépendants confient aux grands distributeurs une large part de la responsabilité de leurs approvisionnements.

C'est ainsi qu'au Québec, les chiffres d'affaires combinés des commerces appartenant aux chaînes et des magasins affiliés représentent 95,9 % des ventes⁶³ de détail.

59. STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur le commerce de détail*.

60. ASSOCIATION CANADIENNE DES RESTAURATEURS ET DES SERVICES ALIMENTAIRES et MAPAQ.

61. STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail et Enquête sur la population active*, et MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS DU CANADA – RÉGION DU QUÉBEC, juillet 2007.

62. Données de 2004. Ces données excluent les HRI.

63. MAPAQ, *Bottin statistique de l'alimentation*, édition 2006.

Or, les liens qui unissent un commerce à une chaîne d'alimentation exercent une grande influence sur les décisions d'achat, notamment au regard de la gamme des produits offerts et de leur provenance. La discrétion laissée au marchand de s'approvisionner sur le marché local varie selon que le commerce appartient à une chaîne ou y est affilié, mais elle demeure somme toute limitée par les choix imposés sur le plan de l'approvisionnement et de la mise en marché par les grands distributeurs⁶⁴. Ces derniers ont en effet tout intérêt à ce que le maximum d'espace des magasins qu'ils contrôlent ou qu'ils approvisionnent par entente d'affiliation soit occupé par des produits qu'ils sont en mesure d'écouler sur l'ensemble de leur réseau québécois et canadien.

Les systèmes mis en place par la grande distribution, notamment l'entrepôtage, le transport et les feuillets publicitaires, sont conçus de manière à maximiser l'efficacité et la rentabilité de l'approvisionnement et de la vente au détail. La marge bénéficiaire dans la distribution alimentaire étant faible, c'est avant tout par le volume des produits vendus que les entreprises réussissent à dégager des profits.

Dans un marché à maturité comme celui de l'alimentation au Québec, les entreprises de distribution ont cherché, de manière à poursuivre leur croissance, à développer des *marques maison* ou *marques de distributeurs* (Choix du Président, Sans Nom, Compliments, Sélection Mérite, etc.). Il s'agit d'une stratégie qui permet à la fois de fidéliser la clientèle et d'exercer une plus grande influence sur le choix des produits offerts aux consommateurs.

Le développement des marques maison a connu un essor important. Les grands distributeurs s'y intéressent de plus en plus; en 2005, les marques maison représentaient au Québec 20 % du marché de détail des produits alimentaires⁶⁵.

Il y a manifestement place pour l'expansion puisque la part de marché de ces marques maison est de 25 % au Canada et aux États-Unis et qu'elle atteint même 45 % dans certains pays européens.

Pour l'ALTA, « la vente de produits québécois au moyen de marques de distributeurs (appelées marques privées) constitue un important canal alternatif de vente pour les transformateurs québécois. Le potentiel de croissance des marques privées offre donc des opportunités à saisir ». Bien entendu, les entreprises de transformation qui veulent exploiter ce créneau doivent répondre aux standards fixés par les distributeurs. Elles doivent en outre avoir la capacité de produire sur une base régulière, à longueur d'année et en quantité suffisante pour approvisionner un grand nombre de commerces de détail.

Il est important de souligner qu'en développant leur propre gamme de produits, les grands distributeurs changent la répartition des rôles et leurs liens avec les producteurs et les transformateurs. Selon le MAPAQ, « depuis une vingtaine d'années, les distributeurs ajoutent à leurs fonctions traditionnelles des fonctions auparavant exclusivement prises en charge par les producteurs-transformateurs, comme le marketing, la conception de produits ou la logistique⁶⁶ ».

En ce sens, le développement des marques maison offre certes des occasions d'affaires aux entreprises québécoises de transformation, mais les distributeurs deviennent aussi les concurrents des transformateurs. De plus, les marques maison ne contiennent pas nécessairement des produits alimentaires du Québec. Ces marques de distributeurs concurrencent en outre les marques nationales que cherchent à développer et à consolider les grandes entreprises québécoises de la transformation. Par exemple, un jus de fruits produit sous la marque Le Choix du Président concurrence le même jus mis en vente par Lassonde sous la marque nationale Oasis.

Enfin, la recherche des plus bas prix conditionne les stratégies des grandes entreprises de distribution. Ce phénomène est même exacerbé par la présence des magasins non spécialisés en alimentation, et surtout par l'arrivée de Wal-Mart dans le marché des produits alimentaires⁶⁷. Ces

64. Elle dépasse rarement 10 % des marchandises offertes.

65. ACNEILSEN, *The Power of Private Label*, 2005, et MAPAQ.

66. MAPAQ, « La dynamique de la distribution alimentaire, d'hier à aujourd'hui », *BioClips+*, août 2007.

67. Wal-Mart a ouvert en Ontario, en 2006, son premier *Supercenter* offrant 120 000 produits différents (les magasins Wal-Mart ont en moyenne 80 000 produits, toutes catégories confondues).

magasins exercent déjà une influence sur l'ensemble du réseau de la distribution alimentaire au Québec et en Amérique du Nord. Ils continueront de peser de leur poids sur les tendances du marché de la grande distribution.

Le phénomène de la concentration observé dans le commerce de détail des produits alimentaires est reproduit, quoique dans une moindre mesure, dans l'approvisionnement de l'hôtellerie, des restaurants et des institutions.

Le réseau des HRI comprend de nombreux types d'établissements : restaurants, traiteurs, débits de boisson, cafétérias ou centres alimentaires d'écoles, d'hôpitaux, de centres d'hébergement et de centres de détention. Quelques grands distributeurs indépendants se spécialisent dans l'approvisionnement de ces restaurants et institutions.

Le réseau des HRI représente, pour les producteurs et les transformateurs québécois, un circuit alternatif intéressant pour vendre leurs produits. Plusieurs restaurants et institutions s'approvisionnent directement auprès de fournisseurs locaux. Ces derniers peuvent donc adapter la totalité ou une partie de leur production aux besoins spécifiques de cette clientèle. En choisissant ce réseau, ces producteurs et transformateurs ne sont pas nécessairement soumis aux contraintes d'approvisionnement à plus grande échelle qui leur sont souvent posées par les grandes chaînes de distribution de la vente au détail.

3. Les grands défis posés à la distribution alimentaire

La distribution alimentaire fait face aux défis de la concurrence qui monte sur plusieurs fronts : entre les entreprises elles-mêmes, avec les commerces non spécialisés en alimentation, avec les entreprises étrangères qui convoitent une part du marché, sur les prix des produits vendus et sur les coûts d'approvisionnement, d'entreposage, de transport et de distribution.

En même temps, la dynamique instaurée par la distribution alimentaire pose des défis au secteur agroalimentaire tout entier. Comment, dans un univers où les produits arrivent de partout et où des nouveaux « joueurs » d'ici et d'ailleurs cherchent agressivement à se tailler une place dans un marché à maturité, les producteurs et les transformateurs québécois peuvent-ils rendre accessibles aux consommateurs québécois des aliments de qualité qui correspondent à leurs attentes?

La réponse aux choix des consommateurs

Un supermarché peut offrir plus de 25 000⁶⁸ produits alimentaires différents. Une telle variété résulte de la volonté des distributeurs de répondre à une fragmentation sans précédent des attentes des consommateurs. Ces attentes changeantes et très éclatées résultent de nombreux facteurs.

La composition multiethnique de la population des grandes villes et les changements survenus dans les habitudes alimentaires des Québécois au cours des dernières années favorisent cette diversification de l'offre de produits alimentaires. Les préoccupations pour la santé incitent les distributeurs à rendre disponibles, à longueur d'année, des fruits et légumes frais et une gamme de produits présentant des caractéristiques associées à la saine alimentation. Les contraintes de temps des gens actifs sur le marché du travail les incitent à rechercher des produits prêts à consommer ou faciles à cuisiner. La recherche d'agréments et de plaisirs associés aux petits et grands événements fait davantage appel aux produits de luxe, de terroirs ou aux produits exotiques. Une certaine proportion de la population souhaite encourager les producteurs et transformateurs de leur région et du Québec ou fait davantage confiance aux produits d'ici sur le plan de l'innocuité des aliments et, en conséquence, porte attention à la provenance des produits. Enfin, certains consommateurs établissent leur choix de produits sur la base de préoccupations éthiques se rapportant notamment aux conditions de travail ou aux mesures de protection de l'environnement jugées inadéquates dans certains pays d'où proviennent des produits alimentaires disponibles dans les marchés d'alimentation.

68. MAPAQ, « La dynamique de la distribution alimentaire, d'hier à aujourd'hui », *BioClips+*, août 2007.

Il est clair que s'ils veulent que leurs produits occupent une place convenable sur les tablettes des épiceries, les producteurs et les entreprises de transformation devront consacrer plus d'effort au développement de produits différenciés, sans cesse renouvelés.

Les circuits courts de distribution. La Commission a reçu de nombreux témoignages d'appui au développement de tels circuits alternatifs de distribution des produits alimentaires. Les préoccupations exprimées ont en commun le souci de l'achat local, le soutien au développement rural et l'établissement de liens directs entre les producteurs et les consommateurs.

Les supermarchés et les épiceries demeureront sans doute les lieux privilégiés des consommateurs pour se procurer des denrées alimentaires. Mais un nombre grandissant de Québécois et de Québécoises souhaitent des solutions de rechange à ces épiceries de grande surface.

L'un des lieux de remplacement les plus souvent cités par les participants aux audiences de la Commission est le **marché public**. Il constitue un lieu de rencontre exceptionnel entre le consommateur et le producteur ou le transformateur. Le marché public contribue à faire mieux connaître les produits d'une région. C'est aussi un endroit propice à l'évaluation de la réceptivité de la population envers un nouveau produit. Les marchés publics constituent des débouchés importants pour certains producteurs et transformateurs, surtout à l'échelle locale ou régionale.

On a assisté, ces dernières années, à une nette montée de la popularité des marchés publics. Ceux qui étaient en place dans les grandes villes disent avoir accru leurs chiffres d'affaires et plusieurs villes de taille moyenne ou petite, dans diverses régions, ont mis des espaces publics à la disposition des producteurs, transformateurs et artisans en vue de la tenue de marchés publics. L'Association des marchés publics du Québec, qui existe depuis peu, a lancé une recherche afin de connaître l'importance du chiffre d'affaires de ces marchés et d'évaluer plus finement les besoins de ses membres afin de leur proposer une stratégie de développement. Il semble effectivement y avoir un important

potentiel de croissance de cette forme d'offre de produits alimentaires.

Une autre formule largement encouragée par les participants aux audiences est celle des **ventes à la ferme**. Elle touche généralement de petits volumes. L'Union biologique paysanne souhaite encourager ce mode de distribution des produits alimentaires. Elle recommande de « modifier la loi sur la mise en marché des produits agricoles afin de donner préséance à la vente à la ferme sur les plans conjoints dans le cas où elle est directe avec le consommateur. Voilà, à notre avis, une mesure phare qui permettrait de revitaliser les régions et le commerce local », dit-elle.

L'organisme Équiterre fut un de ceux qui, lors des audiences de la Commission, ont fait la promotion de l'**agriculture soutenue par la communauté**. Sommairement, en vertu de ce modèle d'agriculture, des producteurs ou des regroupements de producteurs s'entendent directement avec des consommateurs et livrent des paniers de produits agricoles, à une fréquence convenue. Il s'agit surtout de fruits et de légumes, bien que d'autres produits soient aussi offerts : viandes, fromages, miel et produits transformés. Certaines institutions, notamment en milieu scolaire, s'intéressent à cette forme d'approvisionnement.

Sur la masse de produits agricoles consommés au Québec, l'apport de l'agriculture soutenue par la communauté est certes modeste, mais ce mode d'organisation permet néanmoins à des agriculteurs qui travaillent sur de petites superficies ou dans des productions émergentes d'écouler leurs produits et de tisser des liens étroits avec des membres de leur communauté. Soulignons qu'une autre formule apparentée, celle des marchés de solidarité appuyés par Les AmiEs de la Terre, se développe également, certains consommateurs pouvant même faire leurs demandes par Internet et discuter avec les producteurs et les producteurs-transformateurs. Ces derniers disposent ainsi de plus de temps à consacrer à leur entreprise, comparativement à une formule de marché public.

Le développement de l'agrotourisme pratiqué dans plusieurs régions du Québec est aussi de nature à stimuler les ventes à la ferme et l'émergence de **comptoirs ou commerces spécialisés** dans la vente de produits alimentaires et des alcools régionaux. Les touristes et les consommateurs régionaux sont généralement les premiers à apprécier les nouveaux produits et les

terroirs mis en valeur sur le plan local. Ces comptoirs spécialisés peuvent servir de tremplin pour la commercialisation plus large de ces produits particuliers.

Avec la montée des coûts de transport, les circuits courts de distribution vont inévitablement prendre de l'importance. En Amérique du Nord, les produits alimentaires sont transportés en moyenne sur une distance de 2600 km.

C'est une raison supplémentaire pour que plus de produits québécois trouvent une place convenable sur les tablettes des épiceries et soient écoulés avec profit par divers canaux de distribution. Pour le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, « par effet d'entraînement, l'achat local réduit la dépendance alimentaire à l'égard des marchés extérieurs, ce qui favorise la réinjection des investissements dans la communauté et contribue au développement économique de la région et à la création d'emplois ». Soulignons que les producteurs y trouvent également leur profit : leur marge bénéficiaire est généralement plus grande lorsqu'ils peuvent effectuer ces ventes directes.

La vente de vins et d'alcools québécois. La SAQ détient le monopole de l'achat et de la distribution des vins et des alcools présentés sur le marché domestique, à l'exception de la bière et des produits alcooliques artisanaux vendus par les producteurs eux-mêmes, sur les lieux de production et dans des marchés publics. Les vins importés qui sont embouteillés au Québec peuvent être vendus à l'extérieur des magasins de la SAQ, dans les dépanneurs et les épiceries notamment, mais c'est la société d'État qui approvisionne les magasins de détail. La SAQ prélève en même temps les taxes fédérales et provinciales et une majoration sur l'alcool.

Au cours des dernières années, la SAQ a cherché à faire une meilleure place, dans ses établissements, aux vins et alcools du Québec. Cet effort de promotion est jugé beaucoup trop timide, surtout lorsqu'il est comparé à celui de la société responsable de la vente d'alcools en Ontario.

La société ontarienne affiche ouvertement son mandat qui est de faire la promotion du vin de la province. Profitant d'un tel appui comme de conditions climatiques avantageuses, l'industrie viticole de l'Ontario a connu un essor remarquable. La part de marché des vins ontariens est de 39,2 % de la consommation provinciale.

Les producteurs de vins québécois ne peuvent espérer combler une aussi forte proportion de la demande intérieure, mais il faut leur donner les moyens de prendre de l'expansion et leur permettre de prendre davantage de place dans l'éventail des choix offerts aux consommateurs québécois. Or, le problème principal concerne la mise en marché. La position d'exclusivité que détient la SAQ devrait l'inciter à développer une complicité avec les producteurs de vins québécois, à élaborer avec eux des stratégies de mise en marché compatibles avec les règles du commerce et à faire une promotion plus adéquate des vins et des alcools québécois.

L'accès aux tablettes. L'un des thèmes le plus souvent abordés et le souhait qui a presque recueilli l'unanimité lors des audiences de la Commission est l'accès des produits alimentaires québécois à ce qu'on appelle familièrement les tablettes des épiceries. On réclame, en somme, une présence et une visibilité des produits québécois dans les magasins de détail.

Il s'agit cependant d'une question complexe. Lors de la présentation de son mémoire à la Commission, le Conseil canadien des distributeurs en alimentation a rappelé une règle de base de cette industrie : « Bon an mal an, environ 8000 produits feront leur entrée sur les tablettes ou disparaîtront du marché. Ceux qui se retrouveront sur les tablettes, et y resteront, auront créé une valeur ajoutée à la catégorie et suscité une adhésion de la part des consommateurs.

Conséquemment, la meilleure façon d'accéder à nos tablettes réside sans contredit dans une approche innovatrice. En d'autres termes, plus un produit présentera une certaine nouveauté et de la valeur ajoutée dans une catégorie donnée, plus ses chances de se tailler une place en magasin seront élevées. » Bref, la raison d'être d'une épicerie est de vendre des produits alimentaires; les produits qui se vendent moins, quelle qu'en soit la provenance, doivent sortir du magasin.

Le représentant de l'Association des détaillants en alimentation du Québec a renchéri sur ce thème. Il s'est exprimé ainsi : « Nos membres sont catégoriques. Il leur faut faire de l'argent sur des articles à forte vélocité, souvent des marques nationales, pour pouvoir supporter l'inventaire de produits dont la rotation est plus faible en tablette, comme les produits régionaux. Il y a bien sûr des exceptions, mais généralement c'est un juste équilibre de ces deux types de produits qui permet aux détaillants propriétaires de demeurer en affaires. »

Bien sûr, si les agriculteurs et les transformateurs québécois veulent que leurs produits soient présents dans les épiceries, ils doivent répondre aux attentes de la clientèle en matière de qualité, d'originalité et de diversité. On sait que la barre est haute et qu'il faut répondre à ces standards. Plusieurs entreprises québécoises de la transformation y arrivent déjà dans une large mesure.

Les grands distributeurs réalisent au Québec un chiffre d'affaires de plusieurs milliards de dollars par année. Ils sont présents sur le territoire québécois. Ils côtoient quotidiennement des producteurs, des transformateurs et des consommateurs. Cette position crée des liens, des attentes de même que des occasions de maillage et de partenariat. En tenant pour acquis que les agriculteurs et les transformateurs répondent aux exigences de qualité et de diversité des consommateurs, il y a place pour une collaboration encore plus soutenue des acteurs de cette chaîne agroalimentaire.

Un exemple en a été donné par les représentants des Supermarchés GP qui ont conclu une entente stratégique avec des producteurs de bovins du Bas-Saint-Laurent afin de proposer aux consommateurs une viande distinctive, sans hormone de croissance et répondant aux normes d'innocuité et de traçabilité les plus élevées (Natur'Bœuf). Leur porte-parole s'est exprimé ainsi : « On fait du développement régional. Nos clients viennent de la région. Nous tenons à raccourcir la chaîne d'approvisionnement le plus possible. [Lancée en 2006], notre alliance prévoit des retombées économiques pour la région de plus de 18 millions de dollars d'ici la fin de 2007. »

Plusieurs participants aux audiences de la Commission ont préconisé l'adoption de mesures réglementaires afin d'assurer une présence adéquate des produits québécois dans les magasins d'alimentation. La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) s'est exprimée ainsi : « Il faut forcer d'une manière quelconque les épiceries à offrir des espaces tablettes aux produits locaux. »

Il serait contre-indiqué de réglementer le commerce de détail ou d'imposer aux distributeurs, de manière coercitive, un pourcentage minimal de contenu québécois dans leurs ventes de produits alimentaires. La Commission juge plus pertinent de faire appel au raffermissement de la concertation et du partenariat entre les producteurs, transformateurs et distributeurs et à la mobilisation des consommateurs afin que le secteur agroalimentaire tire le plus grand profit possible de l'effet de levier que représentent les grandes entreprises de la distribution alimentaire.

Les commerces d'alimentation sont, et de loin, les lieux les plus fréquentés par les consommateurs québécois. L'accès à l'information sur ce qu'ils achètent ou n'achètent pas à l'épicerie constitue des données de première importance pour les producteurs et les transformateurs qui cherchent à capter les signaux du marché. C'est particulièrement important pour les PME qui n'ont généralement pas les moyens de mener de coûteuses études de marché ou de tendances de consommation. Par exemple, les distributeurs en alimentation savent qu'en 2004, seulement 6,8 % de la crème glacée vendue dans leurs magasins au Québec était produite ici. Des données précises sont également disponibles à l'égard des milliers de produits que les magasins d'alimentation mettent en vente. Un transformateur pourrait avantageusement se demander, en analysant cette information, si un produit québécois bien ciblé pourrait se tailler une part de

ce marché. Cette situation pourrait aussi fournir matière à tisser des alliances stratégiques entre les entreprises de production, de transformation et de distribution.

Mais en définitive, c'est le consommateur qui exerce le plus d'influence. Et comme les commerçants sont particulièrement sensibles aux attentes de leur clientèle, les Québécois devraient s'exprimer plus souvent et plus ouvertement sur les valeurs qui guident leurs choix en matière d'achat de produits alimentaires. S'ils attachent de l'importance à la présence et à la visibilité des produits québécois dans les marchés d'alimentation, les entreprises de distribution y porteront attention.

Ceux et celles qui souhaitent une présence plus grande et plus visible des produits québécois dans les épiceries doivent d'abord chercher à mobiliser le consommateur.

Comme le soulignait le représentant de La Coop fédérée lors des audiences de la Commission en citant un extrait d'un rapport d'étude sur l'avenir de l'agriculture en Irlande, « il faut accroître notre capacité d'inciter les consommateurs à choisir les produits alimentaires que nous leur offrons ».

Il est important de faire un *monitoring* des achats effectués par les consommateurs québécois, tant dans les épiceries que dans les magasins non spécialisés en alimentation. L'information qui serait ainsi obtenue revêtirait une grande importance pour les divers ministères au moment de l'élaboration ou de la mise à jour des politiques en matière d'alimentation et de nutrition. Elle représenterait également une source inestimable de renseignements qui permettraient de suivre l'évolution des tendances de consommation, ce qui est profitable au secteur agroalimentaire et aux citoyens-consommateurs.

Le réseau des HRI, qui réalise des ventes d'une valeur de plus de 10 milliards de dollars par année, peut exercer une grande influence sur le développement de la production agricole et de la transformation alimentaire. Les grandes entreprises qui approvisionnent ce réseau tissent déjà de nombreuses alliances avec les fournisseurs québécois. Il serait important qu'elles participent elles aussi au dispositif général de suivi des achats de produits alimentaires au Québec.

Enfin, le gouvernement du Québec doit mettre à jour sa stratégie d'approvisionnement de ses institutions (écoles, hôpitaux, centres d'hébergement, centres de détention, etc.) en produits alimentaires. Il est implicitement appelé à le faire dans la foulée de ses stratégies portant sur l'alimentation qui visent notamment à lutter contre l'obésité. Le MAPAQ et le Secrétariat du Conseil du trésor ont une occasion privilégiée de revoir l'application de la politique des marchés publics, dans la lignée de ses orientations en matière de nutrition, et d'y associer les représentants du secteur agroalimentaire. Évidemment, il faudra respecter les règles du commerce interprovincial, notamment en ce qui concerne les appels d'offres.

Le gouvernement du Québec a adopté le plan d'action 2006-2012, *Investir pour l'avenir*, qui fait la promotion des saines habitudes de vie et de la prévention des problèmes reliés au poids. Les jeunes et les milieux scolaires sont particulièrement visés. Il y a là une occasion privilégiée d'exercer un leadership afin d'offrir aux écoles, aux centres de la petite enfance et aux centres sportifs des aliments frais et santé, produits au Québec. Une telle action s'inscrit aussi dans une dynamique d'éducation à l'alimentation.

L'identification des produits canadiens et québécois. Il faut d'abord lever une première source d'ambiguïté associée à l'identification des produits canadiens. Selon la réglementation fédérale, un produit peut être désigné *Produit du Canada* si au moins 51 % de son coût direct de production est canadien. La matière première ne provient pas nécessairement du Canada. On peut acheter à l'épicerie des olives dans des contenants portant la marque *Produit du Canada*. La Table filière des légumes de transformation réclame, dans le mémoire déposé à la Commission, des actions pour mettre fin à cette confusion. On peut y lire : « La réglementation actuelle fait en sorte qu'en tablette, il n'y a aucune différence entre des concombres importés d'Asie et ceux produits au Canada. Dans la mesure où ils ont été transformés au Canada, tous les deux peuvent porter la mention "Produit du Canada". Par ailleurs, sous la réglementation actuelle, s'il devait y avoir un problème d'innocuité avec un produit importé, c'est toute la production canadienne de ce légume qui en serait affectée. »

La confusion est encore plus criante à l'égard des appellations *Canada de fantaisie* et *Canada de choix* applicables, par exemple, aux produits importés en vrac et réemballés au Canada ou bien importés et transformés au Canada. La Table filière des légumes de transformation s'exprime ainsi à ce sujet : « Actuellement, un produit surgelé qui est importé en vrac, réemballé au Canada et qui porte la mention d'origine réelle, par exemple *Produit d'Espagne*, doit également comporter une indication telles *Canada de fantaisie*, *Canada de choix* ou autre appellation semblable. Cette autre utilisation du terme "Canada" peut induire le consommateur en erreur. Celui-ci peut ainsi être porté à croire qu'il achète un produit canadien alors que seule une vérification attentive de l'emballage lui permet de constater qu'il en est tout autrement. »

En épicerie, les produits dont la provenance québécoise est clairement mentionnée sont l'exception plutôt que la règle. Pourtant, de larges consensus sont établis depuis de nombreuses années en faveur de l'étiquetage des produits québécois.

Plusieurs sondages semblent indiquer que si les consommateurs étaient bien informés du lieu de production des aliments offerts, ils opteraient le plus souvent pour les produits québécois. Ces sondages ne préjugent pas du comportement réel du consommateur, la recherche du plus bas prix constituant un élément important de l'attitude du consommateur. Pourtant, ce dernier est justifié de vouloir connaître la provenance de ce qu'il va manger. Il est même surprenant qu'il doive tant insister pour avoir accès à cette information élémentaire.

Le MAPAQ a favorisé la création, en 1996, d'Aliments du Québec, en partenariat avec le Centre de promotion de l'industrie agricole et alimentaire du Québec et l'UPA. Il lui octroie un budget annuel de 400 000 \$, qui représente approximativement 30 % du financement de l'organisme. Si l'on confie un mandat provincial de promotion, d'identification et de surveillance d'une appellation à une organisation qui, malgré sa bonne volonté, ne compte que deux ou trois employés permanents et un réseau de partenaires bénévoles, il ne faut pas en espérer des résultats spectaculaires. C'est ainsi que, plus de dix ans après la mise sur pied d'Aliments du Québec, une faible proportion des produits québécois

porte ce logo. Reconnaissons cependant que les systèmes nécessaires à une identification systématique des produits d'ici sont en place. Le travail accompli par Aliments du Québec, dans des conditions difficiles, doit servir d'assise à une stratégie plus ambitieuse. Il ne faudrait surtout pas recommencer à zéro.

La Fédération des chambres de commerce du Québec a insisté, lors de son témoignage à la Commission, sur l'importance d'accroître la notoriété des logos Aliments du Québec auprès des consommateurs québécois. L'Union des producteurs agricoles a aussi recommandé « qu'afin d'accroître la demande en produits agroalimentaires de chez nous, le gouvernement reconnaisse Aliments du Québec comme le label officiel des produits québécois et lui accorde les ressources suffisantes pour jouer son rôle... ».

Le MAPAQ a rendu publique, en décembre dernier, la *Stratégie d'accroissement des achats de produits alimentaires québécois sur le marché intérieur*. Le gouvernement entend y consacrer 14 millions de dollars sur trois ans. L'une des orientations de cette stratégie vise précisément à assurer l'identification des produits québécois, en ayant recours au partenariat avec Aliments du Québec. Des mesures sont prévues afin de permettre à Aliments du Québec de garder à jour une banque de données relatives aux produits québécois, pour rendre l'information de cette banque accessible aux distributeurs ainsi que pour mettre en valeur le logo d'identification « Aliments du Québec ».

Les transformateurs sont probablement ceux qui ont le plus grand intérêt à ce que les produits québécois soient clairement identifiés. Après tout, ce sont eux qui livrent au marché plus de 70 % de la production agricole québécoise. Si l'on veut que les Québécois, comme ils l'expriment, choisissent le produit d'ici plutôt que le produit importé, il faut leur faire savoir lequel est lequel.

Les distributeurs devraient eux aussi indiquer la provenance des produits qui portent leurs marques maison et collaborer activement à la généralisation du logo Aliments du Québec. Les transformateurs et les distributeurs devraient prendre le leadership de la gestion de l'organisme Aliments du Québec et travailler à la promotion et à l'utilisation du logo, en association avec le gouvernement et les autres partenaires de la chaîne agroalimentaire.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 16.** Que le gouvernement du Québec contribue à rassembler les conditions afin que la distribution alimentaire accroisse son effet de levier sur le développement et la diversification de la production agricole et de la transformation alimentaire, par l'adoption des mesures suivantes :
- le soutien au développement des circuits courts de distribution alimentaire, notamment par une révision de la réglementation et des pratiques de mise en marché et d'occupation du territoire agricole et par un soutien à la promotion de ces circuits;
 - le développement, par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, d'un outil de *monitoring* des achats de produits alimentaires effectués par les Québécois dans les divers types de commerces de détail, en association avec le Conseil canadien de la distribution alimentaire, les représentants des magasins non spécialisés en alimentation et les entreprises responsables de l'approvisionnement des hôtels, restaurants et institutions et l'utilisation de ces informations dans une perspective d'amélioration de la compréhension des attentes des consommateurs;
 - la mise en place, dans le respect des règles du commerce, d'une politique concertée d'approvisionnement des écoles, des centres de la petite enfance, des hôpitaux, des centres d'hébergement et des centres de détention en produits agricoles québécois contribuant à la saine alimentation, comme élément majeur de la mise en œuvre des stratégies gouvernementales relatives à l'alimentation et à la nutrition;
 - la formulation d'attentes précises à la Société des alcools du Québec en faveur de partenariats avec les producteurs québécois de vins et d'alcools et d'une promotion adéquate des vins et alcools québécois;
 - une contribution annuelle du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de 2 millions de dollars à l'organisme Aliments du Québec, en contrepartie d'une mise de fonds annuelle de 6 millions de dollars de la part des transformateurs, distributeurs et producteurs, et la révision du mode d'organisation et de gestion de cet organisme dont l'objectif serait de généraliser, en trois ans, l'application du label Aliments du Québec à l'ensemble des produits du Québec présents dans le commerce de détail.

La formation et le perfectionnement des ressources humaines



7

Au cours des dernières décennies, l'agriculture et l'agroalimentaire sont entrés dans l'économie du savoir. Les emplois se sont complexifiés. L'accès à ces emplois fait appel à des compétences professionnelles et techniques à la fois étendues et diversifiées. Le secteur prend appui sur des entreprises, des institutions et des réseaux de recherche, d'innovation et de transfert d'expertise et de technologie.

LE NIVEAU DE QUALIFICATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Le secteur agricole et agroalimentaire du Québec est responsable, avec ses réseaux de distribution, de plus de 12 % des emplois au Québec. C'est l'un des seuls secteurs d'activité à être représenté dans toutes les régions.

Le tableau 15 recense sommairement le nombre de personnes actives dans le secteur agricole et agroalimentaire.

Tableau 15

EFFECTIF DU SECTEUR AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE, 2007

	Nombre d'emplois	Part du total du secteur
Production agricole	58 918*	12,6 %
Transformation (incluant le tabac)	69 667	14,9 %
Distribution	157 568	33,8 %
Restauration	180 040	38,7 %
TOTAL	466 193	100,0 %

* Main-d'œuvre embauchée seulement.

Source : STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH)* et *Enquête sur la population active (EPA)*, tableaux (CANSIM) 281-0023 et 282-0011, 2007.

Les producteurs agricoles embauchent près de 59 000 personnes en dehors de l'unité familiale du propriétaire de la ferme. Environ 80 % de ces personnes occupent des emplois saisonniers. Le domaine de l'horticulture a enregistré, entre 1992 et 2003, une croissance de 10 % du nombre d'emplois (26 243 à 29 230 personnes). Pour l'ensemble du secteur agricole, près de 8000 personnes sont embauchées à plein temps et près de 2500 à temps partiel, à longueur d'année (en 2003).

Depuis plusieurs années, les entreprises agricoles éprouvent des difficultés croissantes à attirer de la main-d'œuvre. Afin d'atténuer ces problèmes de recrutement, des regroupements sous forme de coopératives ont été institués dans quelques régions; on les nomme *coopératives d'utilisation de main-d'œuvre* (CUMO). Compte tenu de la fragmentation du travail agricole et de la saisonnalité de certains emplois, il est en effet intéressant de pouvoir constituer des groupes de travailleurs qui sont affectés à diverses fermes plutôt que d'être embauchés ponctuellement par une seule entreprise agricole. La formule permet de recruter et de mettre en commun des employés qui sont orientés vers des entreprises du regroupement, selon leurs besoins spécifiques. Les coopératives déjà en place dans les régions du Québec ont généralement l'organisation administrative qui permet d'encadrer ces travailleurs et de faciliter leur affectation chez les producteurs agricoles.

Témoignant à la Commission, la Coopérative d'utilisation de main-d'œuvre agricole de la Côte-du-Sud a signalé plusieurs avantages associés à cette formule dont « l'assurance d'avoir une main-d'œuvre qualifiée et expérimentée à un prix compétitif. L'entreprise n'a pas à maintenir un ouvrier à temps plein pour combler ses besoins sporadiques... Un autre avantage est l'amélioration de la qualité de vie des producteurs qui peuvent prendre congé en ayant recours à des employés compétents ». La Commission ne peut qu'encourager le développement de telles formules, dans un contexte où le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre en agriculture sont de plus en plus nécessaires et difficiles.

Il existe peu de statistiques fiables sur la scolarité des personnes employées. Les informations auxquelles on se réfère généralement proviennent du recensement de Statistique Canada. Les dernières données disponibles datent de 2001; celles de 2006 ne paraîtront qu'au printemps 2008.

Tableau 16 |

SCOLARITÉ DANS QUELQUES SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC, 2001

Secteur	Aucun diplôme	Études secondaires complétées	Diplôme professionnel, technique ou équivalent	Diplôme universitaire
Moyenne – Québec	19,6 %	25,8 %	35,9 %	8,7 %
Fermes	40,9 %	26,8 %	28,6 %	3,6 %
Mines et carburants	31,0 %	21,4 %	38,7 %	9,0 %
Construction	29,9 %	25,3 %	39,6 %	5,2 %
Secteur manufacturier	28,9 %	26,9 %	34,2 %	9,9 %

Source : STATISTIQUE CANADA, *Recensement 2001*, compilation du Centre d'études sur l'emploi et les technologies (CETECH).

En 2001, les producteurs et les travailleurs agricoles comptaient parmi les personnes de 15 ans et plus qui étaient les moins scolarisées, comme tend à le démontrer le tableau 16.

Diverses études révèlent toutefois que le niveau de scolarité et de qualification professionnelle des agriculteurs et des travailleurs agricoles augmente sans cesse. Ces faits sont incontestables : la classe agricole, comme la société québécoise tout entière, est plus instruite et mieux formée. Mais la classe agricole part de plus loin et semble avancer à un rythme légèrement plus lent. Le tableau 17, qui fait état de l'évolution de la scolarité des producteurs agricoles au Québec et au Canada, illustre bien cette situation.

Tableau 17 |

NIVEAU DE SCOLARITÉ DES PRODUCTEURS AGRICOLES AU QUÉBEC ET AU CANADA, 1991 ET 2001

Niveau de scolarité	Québec 1991	Canada 1991	Québec 2001	Canada 2001
Inférieur à la 9 ^e année (%)	28,6	19,8	18,4	12,3
De la 9 ^e à la 13 ^e année (%)	46,2	48,2	44,4	47,7
Post-secondaire et universitaire (%)	25,2	31,9	37,2	40,0

Source : STATISTIQUE CANADA, *Recensements 1991 et 2001*.

L'INCONTOURNABLE EXIGENCE DES COMPÉTENCES

Après des années de modernisation, l'agriculture québécoise ressort profondément transformée. Les techniques de culture et d'élevage requièrent des connaissances scientifiques toujours plus poussées. Les producteurs sont des entrepreneurs qui possèdent et exploitent une entreprise dont la valeur dépasse souvent celle des PME de plusieurs autres secteurs. L'agriculture est devenue une activité intégrée au circuit des échanges économiques et elle joue un rôle névralgique dans la vie des Québécois et des Québécoises. La production agricole, considérée jusqu'à tout récemment comme une affaire privée et strictement rurale, est aujourd'hui définie comme un enjeu de société. L'agriculteur est donc à la fois un opérateur, un technicien polyvalent, un gestionnaire et un entrepreneur qui travaille dans un secteur économique névralgique et une société en mutation.

Les sphères de la transformation et de la distribution ont connu la même évolution. Elles se sont développées en misant nettement sur la technologie, la productivité, la recherche des plus hauts standards de qualité et l'efficacité de toute la chaîne d'approvisionnement. Là aussi, la technicité a envahi les lieux de travail et les attentes de la société s'élargissent.

Lors des audiences nationales de la Commission, l'Union des producteurs agricoles (UPA) soulignait que « les agriculteurs et les agricultrices œuvrent dans un environnement en constante évolution. S'ils doivent avoir une solide formation initiale (générale et spécialisée), ils doivent également pouvoir compter sur une offre de formation continue afin de renouveler leurs pratiques de production et de gestion. L'avenir du secteur agricole repose sur sa capacité d'acquérir, de renouveler, de diffuser et de partager un savoir précieux ».

Pour sa part, la coopérative Agropur s'exprimait en ces termes : « La compétitivité de l'entreprise dépend de plus en plus de la capacité de sa main-d'œuvre à s'adapter aux nouveaux équipements, aux nouvelles technologies, à la forte technicité des produits et aux changements dans l'environnement d'affaires. Cette réalité, ajoutée au phénomène de rareté ou de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, met en lumière l'importance d'avoir une formation scolaire de base de qualité pour les employés et force l'organisation à se doter de programmes de formation à l'emploi et de plans de relève efficaces. »

Les emplois associés à l'agriculture et à l'agroalimentaire, comme ceux de la presque totalité des autres secteurs d'activité, se sont nettement complexifiés avec le temps et ils évoluent constamment. L'accès aux diverses occupations requiert par conséquent une formation de plus en plus solide et qui doit être régulièrement mise à jour.

Le savoir, ce n'est pas seulement l'accumulation des connaissances. C'est aussi la capacité de comprendre la dynamique du secteur d'activité dans lequel on évolue sur le plan professionnel et les grands courants qui secouent une société en mutation. C'est aussi l'aptitude à anticiper les changements, à composer avec le stress et à gérer des ressources humaines. Le savoir, c'est également ce qui permet de communiquer avec des collègues de son champ d'appartenance professionnelle et avec les citoyens pour s'intégrer de manière dynamique à une communauté. Nous sommes en plein dans l'économie du savoir.

Les défis auxquels le secteur fait face nous incitent à jeter un regard critique sur le niveau de qualification de la main-d'œuvre et sur l'offre de formation initiale et de formation continue. Cet examen doit porter à la fois sur l'accessibilité à la formation et sur le degré de préparation qu'elle assure pour aborder les enjeux de l'agriculture et de l'agroalimentaire d'aujourd'hui et de demain.

C'est d'abord par l'éducation et la formation que le Québec moderne s'est affirmé. Chez nous, comme partout ailleurs dans le monde, les emplois non qualifiés disparaissent rapidement. Même les métiers plus traditionnels (boulangier, charpentier, pêcheur) évoluent vers des occupations professionnelles où la compétence constitue le principal critère d'accès. Notre avenir et notre niveau de vie dépendent de plus en plus de notre capacité à nous affirmer dans l'univers du savoir.

L'OFFRE DE FORMATION

1. La préparation des ouvriers agricoles par la formation initiale

Les producteurs et les productrices agricoles font de plus en plus appel à une main-d'œuvre « externe » qui devrait normalement posséder des compétences professionnelles précises et régulièrement mises à jour. Or, nous sommes loin de l'objectif.

Une enquête menée en 2003 par le Comité sectoriel de main-d'œuvre agricole a révélé que 38 % des manœuvres en production de serre, 41 % des ouvriers en production porcine et 37,2 % des ouvriers en production laitière n'avaient obtenu aucun diplôme d'études. Rappelons, aux fins de comparaison, que 19 % de la population de 15 ans et plus, active sur le marché québécois du travail, n'est titulaire d'aucun diplôme; c'est deux fois moins que dans le secteur agricole.

La principale formation qui permet d'acquérir les compétences de base en agriculture est celle qui mène à un *diplôme d'études professionnelles* (DEP). Il s'agit de programmes d'une durée de deux ans (entre 930 et 1245 heures) auxquels on accède après une 3^e ou une 4^e secondaire. Ces programmes sont offerts dans les centres de formation professionnelle des commissions scolaires. Ils portent sur la production animale (laitière, porcine et bovins de boucherie), l'horticulture ornementale et le paysage, l'arboriculture, la fleuristerie et les productions végétales.

Il est important de signaler que le DEP s'adresse à des ouvriers agricoles, personnes salariées qui travaillent sous l'appellation d'« aides-producteurs ». On devrait s'attendre à ce qu'une nette majorité de cette classe de travailleurs agricoles aient obtenu ce diplôme, décerné au terme d'une formation de base.

À l'égard de la formation des ouvriers agricoles, il y a lieu de souligner le travail particulier réalisé par les Maisons familiales rurales qui, avec peu de moyens, réussissent à intéresser à l'agriculture et à former des jeunes qui ne veulent pas poursuivre leurs études en milieu scolaire. L'apprentissage offert dans ce contexte convivial permet aux jeunes d'acquérir la formation pratique de base et le savoir-faire qui mènent à des emplois dans des entreprises agricoles.

2. La formation collégiale

La formation technique de niveau collégial, d'une durée de trois ans, s'adresse aux futurs exploitants d'établissement agricole ainsi qu'à ceux et celles qui se destinent à des emplois de technologue. Pour le secteur agricole, les formations sont offertes à l'Institut de technologie agroalimentaire et, selon les disciplines, dans une douzaine de cégeps. Elles sont sanctionnées par le *diplôme d'études collégiales* (DEC), qui constitue la plus importante qualification technique.

Il est possible d'acquérir une partie de la formation couverte par le DEC en s'inscrivant à un programme menant à une *attestation d'études collégiales* (AEC). Il s'agit alors d'un programme de 300 à 1150 heures (une année ou moins) centré sur les aspects techniques d'une partie du DEC. Il existe une trentaine d'AEC offertes principalement par les cégeps, de façon assez irrégulière. Il arrive que les cours soient disponibles pendant un à trois ans, puis soient abandonnés. Entre 50 et 125 AEC sont délivrées chaque année, notamment en gestion de divers types d'exploitation agricole.

3. La formation universitaire

Deux universités québécoises sont engagées dans des programmes de premier cycle et d'études graduées en agriculture, agroalimentaire et environnement, soit l'Université Laval et l'Université McGill. Pour sa part, l'Université de Montréal forme les médecins vétérinaires et des professionnels en nutrition et diététique. Le tableau 18 trace l'évolution du nombre de diplômés des études de premier cycle de ces trois universités.

Tableau 18

NOMBRE DE DIPLÔMÉS DE PREMIER CYCLE EN AGRICULTURE, UNIVERSITÉ LAVAL, UNIVERSITÉ MCGILL ET UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, 1994, 1998, 2002 ET 2006

Programme d'études ⁶⁹	1994	1998	2002	2006
Agronomie/ Sciences agronomiques animales / Sciences agronomiques végétales	121	136	127	137
Économie et gestion agroalimentaires	28	48	49	27
Économie rurale (majeure)	1	2	–	–
Génie agroenvironnemental / Sciences de l'environnement / Génie rural (bio-ressource)	55	56	47	53
Génie alimentaire	–	4	12	3
Médecine vétérinaire	68	72	77	84
Sciences agricoles générales	13	6	4	13
Sciences de la nutrition	122	128	111	119
Sciences et technologie des aliments / Technologie alimentaire	32	48	49	32

Sources : UNIVERSITÉ LAVAL, Bureau du registraire; UNIVERSITÉ MCGILL, Bureau des admissions, du recrutement et de la registraire; UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, Bureau du registraire, École de médecine vétérinaire.

69. Le programme Bio-agronomie est devenu Agronomie en 1995, à l'Université Laval.

Le programme Agro-économie est devenu Économie et gestion agroalimentaires en 1996, à l'Université Laval.

Le programme Génie rural est devenu Génie agroenvironnemental en 1998, à l'Université Laval.

Le programme de Médecine vétérinaire est propre à l'Université de Montréal.

Le programme Sciences agricoles générales mentionné ici est propre à l'Université McGill.

Le programme Sciences de la nutrition mentionné ici est offert à l'Université McGill, à l'Université Laval et à l'Université de Montréal.

Les diplômés universitaires sont les principaux acteurs du transfert de connaissances. Ils représentent plus de 80 % des conseillers qui travaillent auprès des producteurs agricoles. Comme le laisse entrevoir la liste des programmes d'études, les diplômés universitaires sont appelés à occuper des postes stratégiques dans les entreprises privées et les coopératives, les organisations syndicales et les institutions publiques, dans des sphères d'activité qui couvrent un spectre très large de préoccupations scientifiques, environnementales, économiques et sociales. Les médecins vétérinaires apportent, pour leur part, une contribution déterminante aux dispositifs publics et privés responsables de la santé animale et de l'innocuité des aliments. Les diplômés des facultés d'agriculture et des sciences connexes constituent également la pépinière de chercheurs et de professionnels engagés dans la recherche et le développement.

Au cours de la dernière décennie, le nombre de diplômés des facultés associées à l'agriculture s'est somme toute maintenu. Il serait sans doute impératif que ces facultés attirent davantage d'étudiants parce que le secteur agroalimentaire aura de plus en plus besoin de professionnels et de chercheurs.

La situation la plus préoccupante est probablement celle des médecins vétérinaires. D'une part, le nombre de diplômés est peu élevé (84, en 2006), et d'autre part, moins de la moitié de ces universitaires travailleront dans le secteur agricole et agroalimentaire, en raison de l'attrait grandissant pour les animaux de compagnie. De plus, selon l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec, plus de 50 % de ses membres qui exercent leur profession dans le domaine agricole réorientent leur pratique au cours des cinq premières années. Pourtant, les médecins vétérinaires seront plus sollicités que jamais, compte tenu des impératifs de salubrité qui s'imposent partout, du contrôle des antibiotiques et des pathogènes, de la nécessité de prévenir les zoonoses (maladies animales transmises aux humains), des besoins d'inspection des aliments provenant de l'étranger, etc.

4. La formation continue

La nécessité de l'apprentissage tout au long de la vie s'est imposée dans les sociétés développées. Les emplois évoluent, le marché du travail devient plus ouvert et plus fluide, la technologie se généralise et les compétences doivent être renouvelées.

L'accès à la formation continue s'est considérablement amélioré au cours des dernières années. Les employeurs dont la masse salariale dépasse un million de dollars doivent consacrer au moins 1 % des dépenses salariales à la formation. Le perfectionnement des salariés est traité dans un nombre grandissant de conventions collectives de travail. Les institutions publiques et privées offrent une très grande diversité d'activités de formation et les adultes reconnaissent que leur progression économique et sociale est souvent associée au rehaussement de leurs compétences.

Certes, des problèmes persistent : l'éloignement des lieux de formation, la difficulté d'interrompre le travail pour acquérir une formation, le manque de temps, le financement de la formation, le remplacement du revenu de travail pendant les périodes de formation, l'adaptation des cours à la situation particulière des adultes ou à leur secteur d'activité, etc. La formation continue est néanmoins devenue une composante à part entière de la gestion des ressources humaines et une condition importante du succès des entreprises.

Les mêmes besoins se manifestent et les mêmes défis se posent dans le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Afin de répondre à l'impératif d'accessibilité à la formation pour des personnes dispersées sur un vaste territoire, le gouvernement a mis en place dès 1981, avec la collaboration de l'UPA, le Plan de soutien en formation agricole. Ce dispositif, qui n'a pas son équivalent dans d'autres secteurs et dans les autres provinces, permet notamment, grâce au travail des collectifs régionaux et des répondants en formation agricole présents dans la plupart des régions, de définir les besoins de formation, de regrouper les producteurs agricoles, de structurer la demande de formation, d'établir les liens avec les établissements d'enseignement et de financer en partie la formation. Ce plan fait l'objet d'un rapport annuel d'activité et en 2005, il a fait l'objet d'une évaluation en profondeur produite conjointement par trois ministères québécois.

Les grands constats tirés de cette évaluation et des rapports d'activité peuvent se résumer ainsi :

- l'essentiel de la formation est technique; généralement de courte durée (de 6 à 30 heures), elle porte sur des problèmes liés à la production et couvre une très grande variété de sujets. La formation de plus longue durée, notamment celle qui conduit aux AEC, diminue sans cesse au profit des formations pointues;
- la formation n'est pas reliée aux programmes d'études professionnelles et techniques réguliers; elle ne contribue donc pas, ou très marginalement, à faire progresser les producteurs, les ouvriers agricoles et les travailleurs de la transformation vers l'obtention d'un diplôme. Le rehaussement du niveau de scolarisation et de qualification n'est pas perçu comme une préoccupation importante;
- malgré les efforts déployés, le nombre de participants et de participantes aux activités de formation et le nombre d'heures qui y sont consacrées plafonnent ou n'augmentent que légèrement;
- un intérêt plus marqué pour des formations sur les produits du terroir, l'agriculture biologique, la transformation artisanale et l'agroenvironnement est noté depuis quelques années;
- la formation en gestion d'entreprise agricole, même si elle est reconnue comme un besoin prioritaire, est rarement offerte, faute de participants;
- le Plan de soutien en formation agricole couvre aussi les besoins de la transformation. En 2005-2006, les activités en transformation des aliments et des produits de l'érable ont représenté 30 % de l'effort de formation déployé en vertu du Plan.

Certes, toute la formation continue offerte au secteur agricole ne passe pas par ce plan de soutien. Mais comme il s'agit du mécanisme le plus structurant, l'évaluation qui en est faite donne sans doute une bonne idée de l'état réel de la formation continue du secteur. L'Institut de technologie agroalimentaire (ITA) collabore au Plan en offrant, en plus de la formation de base, un éventail de formations d'appoint. L'ITA dresse le même constat en matière de formation continue : plafonnement et même diminution des inscriptions, peu de formations sanctionnées par un diplôme, généralisation des formations de courte durée, etc.

Les universités, qui recèlent un grand potentiel de perfectionnement, constatent une faible participation des professionnels à la formation continue autre que celle offerte à l'occasion des colloques et des congrès.

Ce phénomène se serait accentué depuis que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a abandonné son rôle-conseil auprès des producteurs agricoles. Dans les nouvelles structures des services-conseils, les conseillers éprouvent de plus en plus de difficulté à se libérer et à obtenir le financement qui leur permettrait de remettre périodiquement leurs connaissances scientifiques et techniques à jour. Les pratiques agricoles et les modes de culture connaissent des transformations majeures depuis quelques années, ce qui touche directement l'agronomie, l'agroenvironnement et la gestion des établissements. Il y a lieu de se demander si les conseillers formés dans ces disciplines il y a dix ans et plus ont été en mesure de mettre à jour leurs connaissances afin de pouvoir anticiper ces changements et de suivre cette évolution.

L'Ordre des agronomes du Québec a rappelé, lors de son témoignage devant la Commission, qu'une formation « uniquement incitative de 150 heures par période de trois ans » est suggérée aux agronomes, conformément à sa politique de formation continue. L'Ordre souligne que ce n'est pas suffisant. « En raison de l'évolution rapide et de la complexité grandissante de la pratique de l'agronomie au cours des dernières années, l'Ordre des agronomes du Québec reconnaît la pertinence d'aller vers une politique de formation continue obligatoire. »

LA QUALITÉ DE LA FORMATION

Il est toujours hasardeux de porter un jugement sur la qualité de la formation, tant les repères objectifs manquent à la plupart des observateurs. La Commission a rencontré plusieurs personnes engagées dans diverses organisations de formation et elle a été impressionnée par la vigueur de leur engagement en faveur du relèvement des compétences de la main-d'œuvre du secteur agricole et agroalimentaire. Au cours des audiences, la Commission a également recueilli des témoignages éloquentes sur la qualité de l'offre de formation.

1. La mise à jour des programmes

L'un des premiers repères qui permettent de jauger la qualité de la formation concerne l'adaptation des programmes aux réalités actuelles de l'emploi dans le secteur. Puisque les métiers se complexifient, il est essentiel que les programmes d'études soient périodiquement remis à jour afin de suivre l'évolution des besoins en compétences.

Or, les programmes d'études professionnelles et techniques actuellement offerts en agriculture et agroalimentaire n'ont pas été révisés depuis longtemps, à part le programme Gestion et exploitation d'entreprise agricole qui fut actualisé en 2000. La dernière mise à jour des autres programmes remonte à 1995 et même à 1993, il y a donc plus de douze ans. La formation en horticulture ornementale est encore offerte à partir de compétences définies en 1989. La formation est nécessairement déficiente à l'égard de certaines compétences désormais requises pour faire face aux défis actuels et futurs. Certes, les professeurs vont souvent au-delà des minimums fixés dans les descriptions de cours, mais c'est une solution qui dépend de la bonne volonté de chacun et des initiatives individuelles, ce qui ne saurait remplacer des contenus stricts de formation garantissant l'acquisition de compétences bien définies.

Monsieur Donald Millaire, directeur du Centre de formation professionnelle des Moissons de la Montérégie-Ouest, et monsieur Benoît Desjardins, directeur du Centre de formation professionnelle Mont-Joli-Mitis du Bas-Saint-Laurent, ont confirmé lors des audiences de la Commission, que « les programmes ont pris de l'âge et que le processus de révision et de création de ces programmes est ardu ».

D'autres témoignages entendus à la Commission soulèvent la question de la formation en gestion. Cette préoccupation repose sur le fait qu'une exploitation agricole est une entreprise, une PME. Plus de 80 % des membres de la relève agricole perçoivent dès la première année de leur établissement des revenus de plus de 100 000 \$. La valeur moyenne de l'actif d'une ferme était de 1,4 million de dollars en 2006.

Pour exploiter avec efficacité une telle entreprise, il faut posséder des compétences en gestion. Ce genre de savoir ne s'acquiert pas uniquement par l'expérience.

Si le futur agriculteur n'a pas pu acquérir la formation de base adéquate qui lui permet de comprendre et de faire face aux enjeux de gestion d'une PME de cette importance, il risque fort de souffrir de lacunes importantes pendant de nombreuses années. Cela se traduira notamment sur le plan de la productivité et de la rentabilité de la ferme ainsi que de la capacité d'innovation du producteur agricole.

Le doyen de la Faculté d'agriculture et des sciences de l'environnement de l'Université McGill, Dr Chandra Madramootoo, a exprimé ces besoins en ces termes : « L'entrepreneuriat et les compétences dans l'élaboration de plans d'affaires, la détermination du prix de revient d'un nouveau produit et les analyses coûts bénéfices des nouvelles technologies sont aujourd'hui essentiels aux producteurs agricoles⁷⁰. »

À l'ITA, une attention particulière est portée à la formation en gestion, notamment dans le programme Gestion et exploitation d'une entreprise agricole. Les divers aspects relatifs à la gestion sont associés à la dynamique d'une entreprise et sont spécialisés selon le type d'exploitation à laquelle se destine l'étudiant. Durant la dernière année du programme, ce dernier doit en plus élaborer son propre projet d'entreprise et intégrer les composantes de la planification stratégique et de la gestion. Les cégeps enseignent également les notions de base en comptabilité, production de budgets, économie, administration courante d'une entreprise agricole et gestion des ressources humaines dans le programme Gestion et exploitation d'une entreprise agricole.

Malgré tout, dans le design des programmes des cégeps et de l'ITA, il semble y avoir peu de place pour l'analyse de l'environnement économique en dehors des mécanismes usuels de mise en marché par les plans conjoints. De plus, comme on l'a vu, peu d'activités de formation en gestion sont disponibles dans les programmes de la formation continue. Enfin, il faut tenir compte plus que jamais du fait que l'expertise, l'entrepreneuriat et la capacité de vision du futur agriculteur seront sollicités par les membres de sa communauté afin qu'il collabore activement au choix des stratégies et des moyens favorisant l'utilisation dynamique du territoire et la revitalisation de l'espace rural. Cette fonction citoyenne et sociale fait appel à la rigueur et aux capacités d'analyse et de gestion de l'agriculteur.

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) a élaboré un cadre précis de révision des programmes d'études de la formation professionnelle et technique. Les informations de gestion colligées durant ce processus permettent de connaître l'état précis de la révision de chacun des programmes. Dans les universités, la mise à jour des programmes d'études n'est pas encadrée de la sorte : elle est laissée à la discrétion des institutions et des facultés.

Lors des audiences de la Commission, l'Ordre des agronomes du Québec a reconnu la nécessité « d'une refonte des programmes universitaires pour la formation agronomique, notamment afin de répondre de façon plus adéquate aux préoccupations d'ordre social et pour mieux suivre l'évolution vers une agriculture durable ». L'échéance envisagée par l'Ordre est 2010. La Commission invite les facultés d'agronomie à s'engager avec plus d'empressement dans la révision de leurs programmes d'études parce que cette profession évolue rapidement, notamment en raison des enjeux sociaux de l'agriculture, des besoins en information de la population et du fait que les agronomes travaillent de plus en plus à titre de consultants et s'adressent à des clientèles plus variées, plus fragmentées. Cette révision de la formation serait susceptible de hausser certaines compétences propres aux agronomes, ce qui aurait notamment pour effet de les démarquer plus nettement de celles des technologues et d'apaiser les tensions qui marquent actuellement les rapports entre les agronomes et les technologues. Dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre professionnelle, ces rivalités interordres sont déplorables.

2. La dispersion de l'offre de formation professionnelle et technique et la disparité des moyens des établissements

La dispersion de l'offre de formation initiale dans le secteur agroalimentaire peut être illustrée par le nombre d'établissements d'enseignement offrant des programmes d'études :

- 24 centres de formation professionnelle qui appartiennent à 21 commissions scolaires;
- 13 cégeps et un collège privé;
- l'ITA, avec ses trois campus, qui demeure l'établissement phare de l'offre de formation professionnelle et technique;
- 82 autorisations de donner un programme d'études ministérielles au secondaire et 28 au collégial. Ces autorisations permettent à un établissement d'enseignement de présenter certains cours, sans avoir à offrir tout le programme, ce qui ajoute à la dispersion des lieux et des ressources en formation dans le secteur agroalimentaire.

Et tout cela, pour 435 diplômés en 2005 (dont 153 à l'ITA).

Il est important de préciser que presque toutes ces disciplines comportent une part de formation pratique nécessitant des laboratoires, des ateliers spécialisés, des fermes ou des usines-écoles. Il s'agit donc d'un enseignement coûteux. Le doyen de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval, M. Jean-Paul Laforest, l'a rappelé en ces termes lors des audiences nationales de la Commission : « Les coûts associés à la formation en agriculture et en agroalimentaire sont beaucoup plus élevés que dans d'autres disciplines comparables des sciences pures et appliquées, considérant les installations particulières qui doivent être maintenues. »

Pour assurer une formation de qualité, il est essentiel de rationaliser les investissements, à plus forte raison dans le contexte actuel de resserrement des finances publiques et de diminution des effectifs étudiants dans les programmes d'études professionnelles et techniques.

Le maintien d'une offre de formation dans les régions passe nécessairement par une coordination de cette formation, à défaut d'une rationalisation des lieux de formation. C'est une simple question de bon sens.

Une réalité saute aux yeux, soit la disparité des moyens dont disposent les établissements de formation. Plusieurs participants aux audiences de la Commission en ont témoigné. Sous ce rapport, deux mondes se côtoient littéralement. Il y a d'abord l'ITA, avec ses trois campus et centres spécialisés, ses 300 employés, ses 205 enseignants, ses 7 programmes techniques fréquentés par quelque 1000 étudiants, ses fermes et usines-écoles et ses programmes internationaux. Et puis, une trentaine de commissions scolaires et de cégeps enregistrant une baisse souvent dramatique des effectifs étudiants, qui comptent sur des équipes de 5 à 8 professeurs et des équipements qui, sauf exception, n'ont fait l'objet d'aucun réinvestissement au cours des dernières années. Rares sont les commissions scolaires et les cégeps qui ont une ferme-école.

Madame Édith Malouin, membre de la relève agricole de l'Île-d'Orléans, qui a suivi une formation agricole à l'ITA et dans un cégep, a émis un constat inquiétant : « Bien sûr, les deux lieux d'enseignement sont publics, mais financés différemment et cela a un impact énorme sur la qualité du matériel mis à la disposition des élèves. En comparaison avec l'ITA de Saint-Hyacinthe, où il y a de belles infrastructures à proximité, à la disposition des élèves, en plus d'une ferme performante, mon constat est simple : il y a un manque flagrant de financement dans les cégeps qui offrent un cours en agriculture, et ce, au détriment d'une bonne formation pour la relève. »

On assiste aussi à un éparpillement des ressources entre de nombreux établissements, ressources qui, à plusieurs endroits, seront de plus en plus rares à mesure que les enseignants partiront à la retraite et que les effectifs « jeunes » diminueront.

En effet, entre 1999 et 2006, le nombre de DEP délivrés dans les programmes liés à l'agriculture, qui était de 1108, est tombé à 705. Au collégial, le nombre de diplômés dans l'ensemble des programmes, malgré des fluctuations annuelles, s'est maintenu entre 550 et 600 durant la même période. Soulignons que cette instabilité, en particulier dans les disciplines techniques, n'est pas propre au secteur agricole. Dans l'ensemble du réseau de l'enseignement technique, les inscriptions sont passées de 90 457 étudiants en 1996-1997 à 78 218 en 2005-2006 (-14 %). Au secondaire professionnel, le nombre de diplômés de l'ensemble des disciplines a augmenté de 22 % alors qu'il a diminué de 36 % dans le secteur agroalimentaire.

On comprend l'importance que les élus et les leaders des régions accordent au maintien des programmes de formation agricole dans leur coin de pays. Il faut en effet se soucier de préserver dans les principales régions du Québec une certaine offre de formation professionnelle et technique. Toutefois, le maintien des programmes complets pose inévitablement la question de la qualité de la formation offerte dans certaines régions, en plus d'être financièrement intenable.

Le Centre local de développement (CLD) de Kamouraska a rappelé dans son témoignage les « difficultés de recrutement de nouveaux élèves, les problématiques de maintien de l'expertise enseignante et les limites budgétaires imposées » à l'enseignement collégial. Il a exprimé l'avis que « la dispersion des ressources et des moyens financiers ne sert pas les intérêts supérieurs du secteur agroalimentaire. Pourquoi deux ministères d'un même gouvernement se font-ils compétition en matière de formation agricole? Pourquoi le gouvernement du Québec, tout en confirmant le leadership de l'ITA, développe-t-il un réseau parallèle? »

Cette dispersion est exacerbée par l'absence de collaboration réelle entre les établissements d'enseignement. Même si les mécanismes de concertation entre les commissions scolaires, les cégeps et l'ITA existent sur papier, la réalité est tout autre. Dans un contexte de rareté d'étudiants et de ressources, chaque établissement est en situation de concurrence avec les autres par rapport à l'offre de formation qu'il affiche. Or, si l'on veut maintenir en région des formations de qualité, il faudra des mises en commun et des partages entre les établissements, les professeurs, les cours, les éléments de programmes et les équipements. Les ressources spécialisées dont certaines régions bénéficient et qui sont nécessaires à la formation devront aussi être mises au service des régions qui en sont privées. Il est essentiel d'aller délibérément au-delà des rigidités du système.

3. Le leadership de l'ITA en matière de formation professionnelle et technique

Il est clair que l'ITA dispose d'enseignants, de spécialistes et d'infrastructures qui lui permettraient d'épauler les établissements en région en matière de formation professionnelle et technique, soit en appuyant de ses ressources l'offre de service en région (formation initiale et continue), soit en accueillant, pour des sessions ou des stages de formation plus ou moins longs, des étudiants du secondaire ou du collégial inscrits ailleurs.

L'ITA est une organisation d'envergure qui fonctionne déjà en réseau. Elle mérite la fierté que lui témoignent le secteur agricole et agroalimentaire et le Québec tout entier.

Même si elle en a incontestablement la capacité, l'ITA n'exerce toutefois pas, dans le contexte actuel, tout le leadership qu'elle pourrait en matière de formation et de transfert de connaissances. Il faut tirer davantage profit de cet important établissement.

Pour y arriver, le statut organisationnel de l'ITA doit d'abord être revu. Son rattachement à une direction générale du MAPAQ la dessert. À l'instar de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, l'ITA doit devenir une organisation plus indépendante, gérée par un conseil d'administration directement branché sur les réalités du secteur qu'il doit servir. Compte tenu de son expertise et de sa capacité d'action, le gouvernement doit confier à l'ITA le mandat de coordonner la formation professionnelle et technique dans le secteur agricole et agroalimentaire. La sous-utilisation actuelle de l'Institut sur ce plan représente une perte de ressources à laquelle il faut rapidement mettre fin.

Selon ce mode d'organisation, l'ITA relèverait du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le MELS demeurerait l'ultime responsable des programmes et des diplômes de formation professionnelle et technique. Les commissions scolaires et les cégeps conserveraient leurs installations et continueraient de gérer leurs ressources humaines. Leur offre de formation découlerait cependant d'un plan d'action annuel élaboré conjointement avec l'ITA et approuvé par le MELS dans une optique de complémentarité et d'utilisation optimale des ressources disponibles dans les régions. Le financement octroyé à ces établissements par le MELS serait en concordance avec ce plan d'action intégré. L'ITA recevrait ses allocations budgétaires du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Ces ressources financières devraient être ajustées afin de tenir compte des mandats de coordination de l'ITA et de l'extension prévisible de ses services de formation dans certaines régions.

Comme on l'a vu précédemment, une partie importante de la formation conduisant aux emplois dans le secteur agricole et agroalimentaire est de nature pratique. La conception des programmes doit donc privilégier un mode d'alternance travail-études. La formation en agriculture se prête particulièrement bien à ce mode d'apprentissage et cette stratégie d'apprentissage convient particulièrement bien aux futurs agriculteurs.

Il serait prohibitif d'implanter une ferme-école dans chaque commission scolaire ou cégep. Or, il existe dans toutes les régions du Québec des fermes modernes, bien équipées, spécialisées dans divers types de production et gérées selon les règles de l'art. Ces fermes « modèles » pourraient avantageusement servir de lieux de stage

pour les étudiants jeunes et adultes. Elles devraient être accréditées par l'ITA et invitées à collaborer à la formation de futurs agriculteurs, tant en raison de la qualité de leurs installations que du professionnalisme de leur propriétaire. Ce dernier recevrait ainsi une forme de reconnaissance officielle de la valeur exemplaire de son entreprise et de sa gestion et, sur une base volontaire, accueillerait des stagiaires de la formation professionnelle et technique. Il pourrait aussi prendre des engagements avec des centres de recherche pour expérimenter certaines pratiques ou réaliser des essais. L'agriculteur recevrait des compensations de l'État pour ses efforts en matière d'accueil et d'encadrement des étudiants et sa participation à des activités de recherche et développement.

Recommandations

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 17.** Que l'Institut de technologie agroalimentaire change de statut et devienne une société d'État qui relèverait directement du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (et non pas du Ministère). L'Institut serait dirigé par un conseil d'administration dont les membres, nommés par le gouvernement, proviendraient des organisations représentant les producteurs agricoles, les entreprises de transformation, les entreprises de services, les facultés universitaires du secteur (agronomie, médecine vétérinaire, etc.) et les professeurs de l'Institut de technologie agroalimentaire de même que des personnes reconnues pour leur expertise en matière de consommation et d'environnement. Un sous-ministre du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et un autre du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport siègeraient également à ce conseil d'administration;

Recommandations

- 18.** Qu'en plus d'assumer la mission qui est actuellement la sienne, l'Institut de technologie agroalimentaire se voie officiellement confier les mandats suivants :
- Réviser et mettre continuellement à jour, en concertation avec les établissements d'enseignement et le ministère responsable, l'ensemble des programmes de formation initiale, professionnelle et technique du secteur agricole et agroalimentaire, dans une optique de complémentarité des offres de formation, et faire sanctionner ces programmes par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport;
 - Privilégier la formule de l'alternance travail-études comme mode de conception et de livraison des programmes de formation en agriculture et en agroalimentaire;
 - Mettre sur pied et gérer un programme d'accréditation de fermes modèles pouvant servir de lieu de recherche et de formation dans le cadre des programmes d'alternance travail-études;
 - Accroître les contenus de formation qui touchent à l'économie, à la gestion et à l'agroenvironnement et étendre la formation aux nouvelles dynamiques de marché (produits différenciés, production-transformation, production biologique, approvisionnement des marchés locaux et régionaux, marchés de niche, appellations contrôlées, etc.);
 - Conseiller le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport en matière de coordination et de rationalisation de l'offre de formation professionnelle et technique initiale dans les régions agricoles du Québec, tout en assurant la qualité de la formation et en favorisant le meilleur accès à cette formation dans les diverses régions;
 - Participer à la supervision de l'offre de formation continue en maximisant l'utilisation des installations et des organisations des divers réseaux dans les régions, de concert avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport;
 - Favoriser les échanges de personnel et d'équipements entre les établissements afin d'assurer une formation de qualité dans les régions;
 - Favoriser la diffusion des connaissances professionnelles et techniques au sein du secteur agricole et agroalimentaire.

LES PRODUCTEURS : DES PROFESSIONNELS DE L'AGRICULTURE

La Commission estime très important que les producteurs agricoles se définissent comme des professionnels et des professionnelles de l'agriculture. Cette professionnalisation nécessaire de l'agriculture répond à trois objectifs principaux :

1. Situer les compétences des agriculteurs à la hauteur des exigences techniques, entrepreneuriales et sociales de la profession;
2. Mieux préparer les agriculteurs à composer avec les changements qui modifient l'exercice de la profession et l'environnement socio-économique du secteur;
3. Offrir des assises plus solides pour que les agriculteurs participent activement aux débats sur les enjeux de l'agriculture et sur le développement de leur communauté d'appartenance.

Cette professionnalisation s'inscrit aussi dans une démarche de valorisation sociale de la profession d'agriculteur. Plusieurs producteurs agricoles ont souhaité, lors des audiences de la Commission, une meilleure reconnaissance sociale de leur profession et de leur travail. Il s'avère essentiel d'améliorer d'abord leur propre perception d'eux-mêmes. Ils doivent en outre reconnaître explicitement que leur métier, très complexe, requiert des compétences élevées et qu'ils sont à la hauteur des exigences techniques, économiques et sociales qu'il impose.

Autrement dit, les agriculteurs doivent savoir exprimer et démontrer qu'ils maîtrisent par leurs compétences une profession importante pour la société québécoise, et ils sont de plus en plus nombreux à pouvoir le faire.

Malgré les progrès enregistrés ces dernières années, on doit tenir compte du chemin à parcourir et accentuer le virage vers les compétences. Certaines réformes doivent donc être envisagées.

1. Rehausser les exigences d'accès à l'aide financière à l'établissement

La Financière agricole du Québec fait la promotion de la formation collégiale, en l'occurrence celle du programme Gestion et exploitation d'une entreprise agricole, comme seuil privilégié d'admissibilité à ses mesures d'aide financière. Mais bon an mal an, l'institution admet presque autant de titulaires d'un diplôme du secondaire que d'un diplôme du collégial. La situation semble même empirer. En 1998, 26 % des bénéficiaires d'une subvention à l'établissement avaient une formation du secondaire contre 39,6 % en 2006. Or, comme il a déjà été signalé, le DEP prépare des ouvriers de ferme plutôt que des propriétaires d'entreprise.

On comprend que certains représentants du secteur agricole pourraient appréhender une aggravation des problèmes de relève si les conditions d'accès à la profession étaient haussées, notamment sur le plan des compétences scolaires et professionnelles. Mais le nivellement par le bas ne risque-t-il pas d'être encore plus dommageable à moyen et à long terme?

Au moment où l'agriculture a besoin plus que jamais de leadership, d'expertise diversifiée, d'innovation et d'entrepreneurs visionnaires, les solutions de compromis par rapport aux compétences de base peuvent miner la capacité à affronter les défis de demain. Il ne faut pas minimiser l'importance d'accorder des subventions et des garanties de prêt à une aussi grande proportion de personnes moins bien préparées à la fonction de propriétaire et de gestionnaire d'une entreprise. Et comme il a déjà été mentionné, les carences en formation de base en agriculture ne sont pas comblées par la formation continue. Il est vrai que les subventions sont plus élevées pour les candidats qui ont une formation collégiale et universitaire, mais le problème de fond demeure.

La Fédération de la relève agricole du Québec note à ce sujet : « Il est de notoriété publique que le secteur agricole vit de nombreuses problématiques et crises depuis quelques années... Nous croyons qu'une partie de [ces difficultés] réside dans la formation déficiente des producteurs agricoles. L'expérience acquise à la ferme peut certes combler partiellement ce manque, mais la formation initiale apparaît comme un outil s'inscrivant dans un processus d'établissement et donnant accès à des compétences permettant une meilleure gestion de l'entreprise. »

AGRlcarrières, un comité sectoriel de main-d'œuvre du secteur agricole, estime que le collégial offre le niveau minimal de formation pour gérer une entreprise agricole. Le comité s'est exprimé ainsi lors des audiences de la Commission : « Le programme collégial Gestion et exploitation d'entreprise agricole est le programme spécialement conçu pour répondre aux besoins de formation de base des futurs producteurs et productrices agricoles. Tous nos efforts doivent être dirigés pour sensibiliser les jeunes, leurs parents, la communauté agricole et les intervenants en formation, à l'importance de viser cet objectif de formation. Il est de notoriété publique que les jeunes qui se destinent à la relève ne poursuivent pas suffisamment leurs efforts au-delà d'une formation de niveau secondaire. »

Il paraît essentiel que La Financière agricole lance un avertissement dès maintenant : le nombre de candidats à l'établissement admis à ses programmes qui ne posséderont pas au moins un diplôme collégial spécialisé en agriculture ou acquis une formation équivalente diminuera dans un proche avenir et, à moyen terme, le diplôme d'études collégiales sera exigé comme condition minimale d'admission aux programmes de financement. Nous suggérons que ce tournant en faveur des compétences de base se traduise, d'une part, par une restriction de l'aide financière et par la diminution graduelle de la subvention versée aux candidats sans diplôme d'études collégiales ou universitaires et, d'autre part, par une augmentation proportionnelle des montants accordés aux titulaires de tels diplômes. La Fédération de la relève agricole du Québec invite elle aussi La Financière agricole à renforcer ses mesures incitatives en faveur de la formation : « Une telle hausse inciterait les jeunes à la poursuite des études vers un niveau supérieur puisque seule la formation collégiale ou universitaire en agriculture permet l'octroi de la subvention maximale. »

Recommandation

En conséquence, la Commission recommande :

- 19.** Que La Financière agricole du Québec revoie graduellement à la hausse les exigences de formation qui donnent accès à ses programmes d'aide financière à l'établissement, et que, au terme d'une période de transition de cinq ans, un diplôme d'études collégiales spécialisées en agriculture (ou une formation équivalente et pertinente) soit considéré comme niveau minimal de formation donnant accès à cette aide financière.

2. Concevoir un parcours individualisé de formation axé sur les compétences d'un professionnel de l'agriculture et valoriser concrètement cette formation

Comme il a déjà été signalé, un nombre relativement faible de producteurs et de travailleurs du secteur agricole participent à des activités de formation continue, et cette formation ne conduit que rarement à un diplôme officiel.

Certains problèmes empêchent à l'occasion la participation de cette main-d'œuvre active aux activités de perfectionnement : disponibilité, éloignement, difficulté de constituer des groupes, coût, etc. La plupart des producteurs ne peuvent s'y engager, puisque le travail à plein temps les retient sur leur ferme. Mais les enquêtes révèlent que bon nombre d'entre eux ne reconnaissent pas la plus-value de la formation ou le gain qu'ils pourraient retirer d'un tel investissement personnel. Ils jugent que leurs perspectives d'avenir n'en seraient pas améliorées. Le directeur du Centre de formation professionnelle des Moissons a soulevé l'importance de « combattre les préjugés de plusieurs agriculteurs qui pensent ne pas avoir besoin de formation et d'ancrer le concept de formation tout au long de sa vie... ».

Les agriculteurs travaillent en effet dans un domaine en mutation, au cœur des débats sur le développement rural, la sécurité alimentaire, la productivité agricole, dans un contexte de remise en question et de recherche de pistes de relance. Il faut donc promouvoir la culture de la formation continue, en faire un enjeu de développement et accroître la participation aux formations qualifiantes et aux formations d'appoint.

Les producteurs et productrices agricoles doivent avoir la possibilité de s'engager dans un parcours personnalisé de formation qui inclut les compétences d'un professionnel de l'agriculture. La formation minimale nécessaire pour atteindre le degré de maîtrise nécessaire correspond à un programme d'études collégiales en agriculture ou dans une discipline connexe.

L'offre de formation individualisée qui permettrait de cheminer vers l'obtention de ce diplôme devrait :

- reposer sur une reconnaissance des compétences acquises par le producteur tant en milieu scolaire qu'en milieu de travail afin de lui éviter qu'on lui enseigne ce qu'il sait déjà;
- déterminer les activités de formation à compléter pour accéder au statut de professionnel;
- être appuyée par le Plan de soutien en formation agricole; les établissements d'enseignement et l'ITA mettraient tout en œuvre pour adapter la formation au contexte et à l'horaire de travail du producteur;
- bénéficier d'une aide financière exceptionnelle d'une durée de dix ans, aide qui couvrirait une part marquante des dépenses associées à la formation continue conduisant à un diplôme ou à une attestation professionnelle ou technique, y compris les frais de déplacement et les coûts de remplacement de l'agriculteur ou du travailleur dans l'entreprise pendant les périodes de formation.

Recommandations

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire recommande :

20. Que tous les producteurs agricoles qui n'ont pas l'équivalent d'un diplôme de formation technique soient fortement incités à s'engager dans un parcours personnalisé de formation leur permettant d'acquérir les compétences théoriques de base d'un professionnel de l'agriculture et que, à cette fin :
 - l'Institut de technologie agroalimentaire conçoive et mette en œuvre, avec le concours des établissements en région, une méthode de reconnaissance des acquis des agriculteurs et des travailleurs du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire en milieu de travail;
 - l'Institut de technologie agroalimentaire élabore un parcours de formation continue où les agriculteurs pourraient, dans un contexte qui respecte leurs conditions de travail, s'inscrire à un programme qui couvre les compétences d'un professionnel de l'agriculture et qui mène à un diplôme d'études collégiales spécialisées en agriculture ou l'équivalent;
21. Que le producteur agricole déjà titulaire d'un diplôme d'études collégiales soit fortement incité à suivre, aux cinq ans, une formation de mise à niveau conçue par l'Institut de technologie agroalimentaire et coordonnée par l'Institut dans les diverses régions, et que cette formation soit officiellement reconnue;
22. Que des mesures incitatives soient offertes aux producteurs agricoles afin de faciliter leur parcours de formation continue, notamment :
 - par un programme spécial d'encouragement destiné aux agriculteurs et aux travailleurs engagés dans un parcours de formation conduisant à un diplôme d'études. Ce programme couvrirait 75 % des dépenses associées aux activités de formation des cinq premières années et 50 % de celles des cinq années suivantes, y compris les frais de déplacement et de remplacement de l'agriculteur ou du travailleur sur la ferme;
 - par l'obligation, qui serait faite au producteur qui demande à La Financière agricole du Québec d'accroître de façon notable le montant du crédit ou de la garantie de prêt qui lui est consenti, de démontrer qu'il possède la qualification d'un professionnel de l'agriculture ou de s'engager fermement à emprunter le parcours qui y mène, dans le respect d'un échéancier convenu avec La Financière agricole;
 - par une réduction du taux des primes de certaines assurances agricoles accordées aux professionnels de l'agriculture et une majoration de ce taux pour les producteurs qui n'ont pas ce statut et ne participent pas à un programme de formation, puisque le rehaussement des compétences améliore la qualité de la gestion et, partant, minimise les risques.

Tableau 19

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SALARIÉS PAR ACTIVITÉ DE TRANSFORMATION, 1997 À 2006

Activité (code SCIAN*)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Viandes et volaille (3116)	14 496	16 634	15 968	17 956	17 994	18 865	18 678	18 842	19 460	18 190
Boulangeries et fabrication de tortillas (3118)	11 685	11 702	11 697	12 057	12 316	13 572	14 841	14 413	13 630	13 559
Produits laitiers (3115)	6 672	6 777	6 800	7 608	7 129	7 279	7 449	8 098	8 611	9 108
Jus, boissons et tabac (3121-3122)	11 517	12 072	10 643	11 559	12 183	12 773	11 374	10 270	8 118	7 297
Autres aliments (3119)	6 512	7 323	7 236	7 936	7 624	7 700	8 444	8 680	8 760	8 378
Autres (3111-3112-3113-3114-3117)	12 699	13 022	12 603	14 067	12 346	12 991	12 767	13 033	13 098	13 135
Total	63 581	67 530	64 947	71 183	69 592	73 180	73 553	73 336	71 677	69 667

* Système de classification des industries de l'Amérique du Nord

Source : STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* et *Enquête sur la population active*, tableaux CANSIM 281-0023 et 282-0011, Données mensuelles annualisées.

3. Former et perfectionner la main-d'œuvre dans les secteurs de la transformation et de la distribution

La transformation alimentaire arrive au premier rang du secteur manufacturier québécois du point de vue de la valeur des expéditions (17,9 milliards de dollars en 2006). Elle emploie près de 70 000 personnes dans une diversité d'installations, dans toutes les régions. Le tableau 19 présente l'évolution de l'emploi dans cette industrie au cours des dix dernières années.

On assiste à une augmentation des emplois dans la transformation des produits laitiers (+27 % en 10 ans) et à une diminution de 36 % dans la production de jus, boissons et tabac. Cette évolution respective des sous-secteurs « produits laitiers » et « jus, boissons et tabac » n'est sans doute pas étrangère à l'intérêt grandissant que portent les consommateurs à leur santé. Elle s'explique aussi par l'essor des fromages fins.

Bien qu'elles soient concentrées dans la région métropolitaine de Montréal, les entreprises de transformation alimentaire sont présentes dans toutes les régions du Québec. Depuis quelques années, elles éprouvent des difficultés à recruter de la main-d'œuvre et à retenir celle à leur emploi. Certaines catégories d'emplois de l'industrie sont considérées comme peu attrayantes : c'est le cas de celles des abattoirs. On ne s'étonne donc pas que les jeunes s'intéressent moins à la transformation et que la main-d'œuvre y soit plus âgée. Les salariés de 45 ans et plus représentent 31 % de la main-d'œuvre de ces

entreprises, comparativement à 28,8 % pour l'ensemble du secteur manufacturier. Bien que tous les corps de métier, incluant les postes de manœuvre, soient touchés par des difficultés de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre, les entreprises de transformation alimentaire semblent davantage affectées pour ce qui est des postes exigeant une formation spécialisée.

Sur le plan salarial, les employeurs de la transformation des aliments rivalisent difficilement avec les entreprises des autres secteurs manufacturiers.

Tableau 20

SALAIRE HORAIRE MOYEN PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, 2006

Fabrication d'aliments	16,40 \$
Fabrication de produits métalliques	17,40 \$
Fabrication de produits de bois	16,60 \$
Fabrication de produits du plastique, de caoutchouc	18,50 \$
Fabrication de placages, contreplaqués, etc.	17,23 \$
Scierie et préservation du bois	19,75 \$
Impression et activités connexes de soutien	18,70 \$

Source : STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail*.

Sur le plan de la formation, il est étonnant de constater que, compte tenu de l'importance économique de la transformation, très peu de programmes y sont consacrés. Au collégial, une trentaine de diplômes sont décernés chaque année en Technologie de la transformation des aliments, à l'ITA. Ce nombre devrait augmenter quelque peu au cours des prochaines années puisque le campus de La Pocatière et le Cégep régional de Lanaudière (campus de Joliette) ont été autorisés à offrir ce programme à partir de 2002. En 2007, ces deux campus ont délivré 15 diplômes additionnels, portant à 40 le nombre de nouveaux techniciens en transformation des aliments. Saluons ce progrès, mais reconnaissons que l'industrie a besoin d'un nombre nettement plus élevé de personnes spécialisées en ce domaine.

L'Université Laval offre les programmes Génie alimentaire et Sciences et technologies des aliments alors que l'Université McGill présente Technologie alimentaire. En 2006, 35 étudiants ont complété avec succès leurs études de premier cycle dans cette spécialité à Laval et à McGill. De plus, 45 étudiants ont obtenu, en 2006, des diplômes de 2^e et de 3^e cycle de ces deux universités dans les disciplines de la transformation alimentaire.

Les entreprises du domaine font appel à divers spécialistes de la formation professionnelle et technique : mécanicien, électromécanicien, électronicien, opérateur de machinerie fixe et ingénieur de procédés. La plupart de ces métiers qui font appel aux sciences physiques, tous secteurs confondus, attirent très peu de jeunes au secondaire et au collégial, ce qui laisse présager des problèmes de renouvellement de la main-d'œuvre à brève échéance.

Conscientes de ces difficultés, les entreprises portent un intérêt grandissant à la formation en milieu de travail. Avec le concours du Comité sectoriel de main-d'œuvre de la transformation alimentaire, elles participent à l'élaboration des *normes professionnelles* et préparent des outils de formation interne. Ces initiatives sont intéressantes, mais elles ne peuvent pallier la pénurie de diplômés sur le marché du travail. L'industrie s'intéresse aussi à la main-d'œuvre immigrante.

Il est clair que les entreprises doivent contribuer à l'amélioration de l'image de la transformation alimentaire si elles veulent attirer et retenir les travailleurs qualifiés dont elles ont besoin, dans un contexte de rareté de main-d'œuvre. Elles doivent aussi chercher à bonifier les conditions de travail de leurs employés.

4. Former et perfectionner la main-d'œuvre de la distribution alimentaire

Les activités associées au commerce de gros et de détail des produits alimentaires ont fourni, en 2006, 157 568 emplois répartis dans 9 831 entreprises. Ces chiffres ne tiennent pas compte des salariés des commerces non spécialisés en alimentation (Costco, Wal-Mart, etc.). Comme le montre le tableau 21, l'emploi est en croissance constante dans la distribution alimentaire.

Tableau 21

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS DANS LA DISTRIBUTION ALIMENTAIRE SELON LE TYPE DE COMMERCE, 1996 À 2006

Type de commerce d'alimentation	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Grossistes-distributeurs	21 383	24 013	25 333	29 160	28 354	25 680
Magasins d'alimentation	85 961	90 645	95 144	108 211	122 880	131 888
Total des emplois	107 344	114 860	120 477	137 371	151 234	157 568

Source : STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* et *Enquête sur la population active*, tableaux CANSIM 281-0023 et 282-0011, données mensuelles annualisées.

Dans les commerces de gros, 8 % des employés sont à temps partiel contre 49 % dans les commerces de détail⁷¹. Le prolongement des heures d'ouverture des commerces est largement responsable de cette situation. L'essentiel du travail dans le commerce de gros s'effectue dans les entrepôts. Trois emplois types s'y côtoient :

- des commis d'entrepôt et des manutentionnaires,
- des contremaîtres,
- des gestionnaires de second niveau.

Les commis d'entrepôt et les manutentionnaires ont, pour la plupart, un faible niveau de scolarité : une majorité d'entre eux n'ont pas complété les études secondaires, selon une analyse réalisée par Emploi Québec en 2001. Le niveau de qualification des contremaîtres est un peu plus élevé, mais une faible minorité d'entre eux ont complété des études postsecondaires. Enfin, les gestionnaires de second niveau, embauchés par les grandes entreprises, ont une formation collégiale et certains sont titulaires d'un diplôme universitaire.

Le commerce de détail se caractérise par une forte proportion d'emplois non qualifiés, même si plusieurs postes de travail exigent des compétences professionnelles et techniques et même une formation universitaire. Le tableau 22 présente la qualification professionnelle des personnes occupant les catégories d'emplois les plus représentatives de la distribution alimentaire.

De nombreux établissements publics offrent, surtout à l'enseignement professionnel du secondaire, les formations conduisant aux métiers de pâtissier, boulanger, boucher et cuisinier. Ces établissements, dont l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, délivrent chaque année quelque 1500 DEP dans ces disciplines. Au collégial, une AEC en Gestion de département de marché d'alimentation d'une durée d'un an a été offerte. Elle n'a attiré que deux cohortes, soit 30 personnes qui ont pu obtenir cette attestation professionnelle. Depuis, l'AEC a été abandonnée, faute de candidats et de candidates.

Il est clair que le nombre de diplômés du secondaire ne comble qu'une partie des besoins de main-d'œuvre spécialisée de la distribution alimentaire. Cette industrie souffre aussi d'un important problème d'attraction des jeunes dans les programmes d'études conduisant aux emplois en demande et de difficultés associées à de forts taux de roulement de la main-d'œuvre.

Tableau 22

NIVEAU DE SCOLARITÉ DES TRAVAILLEURS DES MAGASINS D'ALIMENTATION SELON L'OCCUPATION, 2005

	Sans diplôme d'études secondaires	Études secondaires complétées	Études postsecondaires partielles	Certificat ou diplôme d'études postsecondaires	Certificat ou diplôme universitaire
Directeur vente au détail	13,8 %	17,2 %	-	28,2 %	30,6 %
Superviseur vente au détail	14,6 %	22,4 %	-	44,8 %	-
Commis-vendeur vente au détail	16,9 %	31,7 %	21,1 %	22,5 %	-
Caissier	28,7 %	22,9 %	22,6 %	21,0 %	4,8 %
Boucher vente en gros et au détail	19,6 %	18,9 %	-	41,9 %	-
Commis d'épicerie et étalagiste	40,8 %	19,6 %	18,7 %	20,0 %	-

Source : GROUPE AGÉCO, *Répartition de la population active dans les magasins d'alimentation, selon l'occupation et le niveau de scolarité, Québec, en milliers de personnes.*

71. Selon les données du Recensement 2001 de STATISTIQUE CANADA.

Le Groupe AGÉCO, qui a réalisé une importante étude des besoins de main-d'œuvre, constate : « Le commerce de détail en alimentation n'est plus perçu comme un domaine de carrière et ne séduit plus la jeunesse face à son choix de carrière. On note de façon généralisée une pénurie de main-d'œuvre et une déprofessionnalisation des travailleurs du commerce de l'alimentation avec une perte de connaissances plus marquée dans les métiers spécialisés (boucher, poissonnier, boulanger, cuisinier, pâtissier). Ces métiers apparaissent les plus critiques, compte tenu du nombre réduit d'employés expérimentés et formés par les écoles⁷². »

5. Former et perfectionner la main-d'œuvre en restauration

Le milieu de la restauration compte plus de 16 000 établissements et employait 180 000 personnes en 2006, comparativement à 148 000 en 1996.

Les restaurants et les débits de boisson sont de petites entreprises. Alors que 45 % d'entre eux ont moins de cinq employés, seulement 16 % en ont vingt et plus. Une étude réalisée en 2004 par le Conseil québécois des ressources humaines en tourisme, un comité sectoriel de main-d'œuvre, a révélé que :

- 59 % des employés sont des femmes;
- la main-d'œuvre est particulièrement jeune. Ainsi, 29 % des cuisiniers, 55 % des maîtres d'hôtel, 36 % des barmen et 35 % des serveurs d'aliments et de boissons ont moins de 25 ans;
- seulement le tiers des gestionnaires, employés de salle et de cuisine ont reçu une formation liée à leur occupation;
- la grande majorité des restaurateurs ont plus de dix années d'expérience dans le domaine. Cinquante-neuf pour cent d'entre eux n'ont pas de formation.

Divers programmes d'études portent sur les métiers et professions de la restauration. À l'enseignement professionnel du secondaire, les formations suivantes sont disponibles dans la plupart des régions du Québec : Cuisine d'établissement, Pâtissier, Boucher, Boulanger, Poissonnier, Réception d'hôtellerie et Service de restauration. Au collégial, il s'agit de Gestion d'établissement de restauration et de Techniques de gestion hôtelière.

Pour compléter cette offre de formation, l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec attire des étudiants à l'enseignement secondaire, collégial et universitaire. L'Institut offre certaines spécialités au secondaire ou au collégial, dont Cuisine italienne, Sommellerie, Gestion de restaurant et Gestion en hôtellerie internationale. À l'universitaire, l'Institut présente un certificat et un baccalauréat en gestion de tourisme et d'hôtellerie. Enfin, il élabore, en partenariat avec des entreprises, des programmes de formation collégiale appelés *programmes signature ITHQ*, à l'exemple du programme sur l'organisation d'événements.

Les tableaux 23 et 24 indiquent le nombre de diplômés des divers établissements de formation secondaire et collégiale dénombrés au cours des dernières années.

Tableau 23

NOMBRE DE DIPLÔMÉS DE QUELQUES PROGRAMMES DU SECONDAIRE DES RÉSEAUX D'ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVÉ, 2000 À 2007

	2000	2002	2004	2006	2007
Boucherie de détail	252	196	195	195	188
Boulangerie	-	35	36	52	30
Commis de poissonnerie	-	-	1	1	-
Cuisine d'établissement	1092	972	944	987	669
Pâtisserie	346	239	278	303	214
Réception en hôtellerie	202	142	91	93	125
Service de la restauration	418	330	323	307	229
Total	2 310	1 914	1 868	1 938	1 455

Source : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, DRSI, Entrepôt de données ministériel (EDM) au 15 octobre 2007.

Tableau 24

NOMBRE DE DIPLÔMÉS DU COLLÉGIAL, SELON LE SECTEUR DE FORMATION, LE PROGRAMME REGROUPE ET L'ANNÉE CIVILE, 2000-2005

Nom du programme regroupé	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gestion d'un établissement de restauration	83	65	71	67	77	62
Techniques de gestion hôtelière	232	205	210	209	201	162
Total	315	270	281	276	278	224

Source : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, Secteur de l'enseignement supérieur, Direction des systèmes et du contrôle, en collaboration avec le Service de l'information et des communications, DRSI, avril 2007.

72. GROUPE AGÉCO, *Entre la nostalgie Steinberg et la Génération Y, un commerce de l'alimentation en quête d'identité*, 2006.

6. Faire une place à la main-d'œuvre saisonnière immigrante

Jusqu'à la fin des années 90, le Québec a enregistré des taux de chômage dépassant les 10 %. Dans un tel contexte, les employeurs du Québec n'ont pas senti le besoin de recourir à une main-d'œuvre étrangère pour occuper des emplois saisonniers ou temporaires. Même si le gouvernement fédéral a mis sur pied, dès 1966, le Programme des travailleurs agricoles saisonniers, les employeurs québécois ne s'en sont pas prévalus avant 1998.

Les producteurs maraîchers du Québec, concentrés dans la région métropolitaine de Montréal, ont été parmi les premiers à éprouver des difficultés de recrutement de main-d'œuvre, difficultés qui augmentaient au rythme de l'amélioration de la situation de l'emploi au Québec, dans la région métropolitaine en particulier. Ils ont donc fait appel au programme fédéral précité qui permet de faire venir, pour des périodes de deux à six mois, des travailleurs du Mexique, du Guatemala et des Antilles. Le nombre de travailleurs immigrants est donc passé de 1196 en 1999 à plus de 5000 en 2007.

Pourtant, année après année, on note un nombre suffisant d'étudiants inoccupés l'été, de chômeurs et de prestataires de l'assistance-emploi (aide sociale) qui seraient capables de combler ces postes. Mais l'expérience a démontré que cette adéquation théorique entre l'offre et la demande de main-d'œuvre ne se traduit pas en prestation réelle de travail.

Il faut appeler un chat un chat : certaines catégories d'emploi sont boudées par les Québécois qui préfèrent prolonger leur période de recherche plutôt que d'aller travailler aux champs. La situation de l'emploi dans les cultures maraîchères illustre clairement le phénomène.

Compte tenu des prévisions démographiques du Québec, les pénuries de main-d'œuvre vont s'étendre à plusieurs secteurs d'activité et certains types d'emploi ne trouveront tout simplement pas preneur. Plusieurs pays industrialisés font face à cette situation et doivent eux aussi avoir recours à des travailleurs migrants provenant de pays voisins, moins développés.

Nous devons vraisemblablement aller plus loin dans un proche avenir. Certains emplois plus stables, mais reconnus comme étant peu attrayants ou plus exigeants sur le plan physique, sont de plus en plus difficiles à combler même si le Québec ne connaît pas encore une situation de plein emploi. Le Conseil des viandes du Canada a exposé devant la Commission les difficultés de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre dans les abattoirs. Son représentant a mentionné qu'en 2006, « le ministre responsable de l'emploi avait autorisé la réalisation d'un projet pilote [d'embauche de 110 travailleurs étrangers temporaires] dans trois abattoirs de la région du Bas-Saint-Laurent ». Mais à la suite des interventions de certains ministères québécois, qui ont allégué l'absence de pénurie de main-d'œuvre dans cette région et dans ce secteur, aucun travailleur étranger temporaire n'a été recruté. En Alberta, on estime à 1500 le nombre de travailleurs migrants embauchés dans les abattoirs, dont celui d'Olymel, pour des périodes pouvant aller jusqu'à deux ans.

Il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur ce cas précis. Cependant, à moyen terme, le recours à des travailleurs étrangers qui acceptent d'occuper temporairement des emplois que les Québécois délaissent semble inévitable. Cette perspective ne devrait cependant pas soustraire les entreprises du Québec à l'obligation de chercher à améliorer les conditions de travail et de rémunération dans leurs installations. Il sera toujours plus facile et plus rentable, pour ces entreprises et leur communauté, de recruter et de retenir une main-d'œuvre locale. La population migrante ne peut constituer qu'un apport ponctuel, même si elle est appelée à prendre une importance croissante dans un avenir prévisible.

Le recours aux travailleurs migrants est inévitable; son corollaire essentiel est de leur accorder des conditions de transport, d'hébergement et de travail qui soient conformes à nos valeurs et respectueuses de leurs droits.

Des mesures d'encadrement sont mises en place afin d'assurer que les lois régissant les conditions minimales du travail et la sécurité soient respectées dans le cadre du programme fédéral. Il faut maintenir et bonifier cet encadrement. Comme le soulignait le président de la Fédération des travailleurs du Québec, lors des audiences de la Commission, « à cause de leur contrat d'emploi avec un employeur unique et de la menace de rapatriement en cas de non-performance, ces travailleurs sont par définition extrêmement vulnérables à toute forme de chantage de la part des employeurs ».

On ne saurait bien entendu confiner les migrants et les immigrants dans des emplois difficiles et peu attrayants. Les immigrants qui choisissent de s'établir au Québec peuvent évidemment aspirer à toutes les catégories d'emploi et il est hautement souhaitable qu'ils s'intéressent au secteur agricole et agroalimentaire. Pour combler les emplois spécialisés, notamment, les entreprises auraient avantage à faire appel à une main-d'œuvre immigrante plus scolarisée.

L'organisme Carrefour BLE, soutenu par Emploi Québec et le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, travaille à la formation et à l'intégration des immigrants dans le secteur agricole. Il a déploré lors des audiences de la Commission qu'il faille « approcher en moyenne une quarantaine d'entreprises pour placer un seul candidat (d'origine immigrante) ». L'organisme plaide en faveur « d'une plus grande ouverture ainsi que des mesures de soutien appropriées des milieux institutionnels et gouvernementaux associés au milieu agricole, le MAPAQ notamment, à l'intégration des nouveaux arrivants aux milieux agricole et agroalimentaire québécois ».

Recommandations

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 23.** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, le ministère responsable de l'immigration et les partenaires du marché du travail du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire élaborent une stratégie d'intéressement et de sélection des immigrants en fonction des emplois non spécialisés et spécialisés disponibles dans le secteur et que cette stratégie accorde une place tant aux travailleurs temporaires qu'aux immigrants permanents;
- 24.** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec analyse et, si nécessaire, révise ou complète, en concertation avec le ministère du Travail et le gouvernement fédéral, les mesures d'encadrement des travailleurs migrants saisonniers de manière à leur garantir des conditions d'hébergement, de travail et de protection sociale respectueuses de leurs droits.

LES SERVICES-CONSEILS EN AGRICULTURE

1. L'origine des services-conseils

Depuis fort longtemps, le secteur agricole s'est doté de services-conseils qui n'ont pas d'équivalent dans les autres sphères économiques. Ces services d'accompagnement portent principalement sur la gestion, l'encadrement technique, l'agroenvironnement et le transfert d'entreprise.

Ces services ont d'abord été offerts par les sociétés d'agriculture financées par le gouvernement du Québec. À partir de 1913, le ministère responsable de l'agriculture du Québec a pris en charge la diffusion des connaissances scientifiques et techniques auprès des agriculteurs. Jusqu'en 1968, le Ministère a été le premier et le plus important pourvoyeur de services-conseils aux producteurs agricoles. En 1968, le ministère de l'Agriculture a implanté les services vétérinaires. Le réseau de laboratoires de pathologie animale et les équipes de médecins vétérinaires mis en place ont constitué les fondements des services de santé animale au Québec. Notons qu'en plus des services-conseils offerts directement par le Ministère, par l'intermédiaire de ses bureaux locaux et régionaux, les producteurs pouvaient bénéficier des conseils de la Société de financement agricole et de la Régie des assurances agricoles de l'époque. En 1996, le MAPAQ comptait 430 agronomes, ingénieurs, vétérinaires et techniciens agricoles, 114 conseillers en financement et 150 conseillers à l'emploi de la Régie des assurances.

Dans les années 60, les coopératives, les meuneries et les institutions financières ont commencé à développer des services-conseils en rapport avec les services offerts ou les biens qu'ils vendaient aux agriculteurs.

À compter de 1969, le ministère de l'Agriculture a favorisé l'émergence de réseaux d'organismes voués au partage de savoir-faire dans le but de diffuser les connaissances et d'orienter les priorités de recherche vers les besoins exprimés par les agriculteurs. C'est ainsi que fut créé, en 1969, le Conseil des productions animales du Québec. Plus tard, le MAPAQ favorisera l'émergence de plusieurs conseils spécialisés (conseil des semences, des engrais chimiques, des productions végétales, de l'alimentation, en gestion, etc.). Ces conseils spécialisés sont regroupés aujourd'hui sous une même entité, soit le Centre de référence en agriculture et en agroalimentaire (CRAAQ). Ce dernier joue un rôle majeur dans la diffusion des connaissances et le soutien de deuxième ligne aux conseillers.

En parallèle, le ministère de l'Agriculture a participé à la création des syndicats de gestion agricole qui offraient, aux regroupements de producteurs, des services spécialisés en gestion. La formule s'est développée et a véritablement pris son essor dans les années 80. Entre 1986 et 2004, les regroupements de conseillers se sont étendus davantage et se sont spécialisés en gestion, en agroenvironnement, en encadrement technique spécialisé et en aide à l'établissement. En 1998, le MAPAQ et les représentants des producteurs agricoles ont senti le besoin de resserrer les liens entre les divers regroupements de services-conseils et d'optimiser leur présence en région. Cette démarche a conduit à la réorganisation des services et à la création des réseaux Agriconseils qui existent aujourd'hui.

En 2005-2006, on comptait 145 regroupements d'agriculteurs sous forme de clubs ou de groupes-conseils répartis dans les réseaux d'Agriconseils. Ils rejoignent 10 259 entreprises agricoles. Les producteurs participent au financement de ces clubs et paient une partie des coûts des services-conseils qu'ils sollicitent. L'autre part du financement provient des gouvernements.

2. La réforme de 2006

La réforme des services-conseils s'est terminée en 2006. C'est ainsi que furent constitués quatorze réseaux d'Agriconseils, soit un par région. Le financement de chacun des réseaux est assuré par des contributions du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral et des producteurs agricoles. Cette réorganisation a fait l'objet d'une entente avec l'UPA. Les services régionalisés ont pour objectif de répondre aux divers besoins des entreprises agricoles. Ils sont un complément aux services assurés par les coopératives, les fournisseurs d'intrants et les institutions financières. Les services-conseils en agroenvironnement sont actuellement exclus de l'entente, en raison de leur mode particulier de financement, jusqu'à la fin de 2008.

L'UPA, dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission, explique ainsi l'importance de ces services-conseils : « L'avenir du secteur agricole repose sur sa capacité d'acquérir, de renouveler, de diffuser et de partager un savoir précieux. Dans le domaine des services-conseils, nous réitérons l'importance du partenariat État-producteurs pour garantir non seulement la qualité, mais l'universalité des services. »

Chacun des réseaux Agriconseils offre des services individuels et collectifs. Les services individuels s'adressent à une ferme en particulier et touchent généralement au rendement et à la gestion, le plus souvent dans le cadre d'un projet d'expansion ou de diversification de la production. Par ailleurs, les services collectifs sont structurés, ils s'adressent à un groupement d'entreprises et favorisent le transfert des connaissances techniques et de gestion, la mise en réseau des entreprises et la comparaison des pratiques et des rendements.

Le financement des services individuels est orienté vers la livraison de biens clairement déterminés. Il s'agit d'une sorte de paiement à l'acte. Cette formule est inspirée du cadre stratégique canadien de 2004 en vertu duquel le gouvernement fédéral a octroyé un montant de 20 millions de dollars sur cinq ans pour ces services-conseils aux producteurs agricoles du Québec. Ce programme fait partie de l'entente intervenue entre le MAPAQ et l'UPA sur les Agriconseils. Ce mode de financement déstabilise quelque peu les approches de groupe⁷³, notamment les centres régionaux d'établissement en agriculture et les clubs de gestion agricole.

Bref, les professionnels et les techniciens qui conseillent les agriculteurs et qui, au départ, étaient à l'emploi du ministère responsable de l'agriculture et des institutions publiques de crédit et d'assurance se retrouvent aujourd'hui dans une grande variété d'entreprises privées, de coopératives, d'organismes à but non lucratif et d'institutions publiques.

73. On parlait d'un mode de financement reposant largement sur l'effectif, ce qui favorisait la formule de groupe. Les modalités actuelles prévoient une contribution financière à l'acte.

3. La situation actuelle

Aujourd'hui, on dénombre 3226 conseillers dits de première ligne, c'est-à-dire qui sont en relation directe avec les producteurs agricoles. Ils se répartissent ainsi :

- 1495 conseillers travaillant pour une entreprise de vente de produits ou de services (caisses populaires, banques, fabricants d'engrais et d'aliments pour animaux);
- 902 consultants privés (ingénieurs, vétérinaires, conseillers en gestion, services techniques et comptables, etc.);
- 218 conseillers associés à un regroupement d'agriculteurs;
- 300 conseillers en agroenvironnement regroupés dans le réseau de 83 clubs-conseils;
- 311 conseillers de La Financière agricole du Québec.

Le MAPAQ offre les services dits de deuxième ligne, c'est-à-dire des services offerts aux conseillers eux-mêmes. De plus, le Ministère cherche à préserver une expertise dans certains domaines particuliers. Cela est important pour certaines productions où la masse critique demeure faible et les fermes dispersées sur un vaste territoire, ce qui rend impossible le développement de services-conseils privés. C'est notamment le cas de l'apiculture qui, malgré l'importance des abeilles dans l'agriculture, demeure une production qui bénéficie peu du soutien technique.

Depuis 1995, le MAPAQ a recentré son action sur des activités dites collectives liées à la gestion durable des ressources (adoption de pratiques respectueuses de l'environnement) et au développement économique du secteur agroalimentaire (développement ou diversification d'une production, appui et développement d'expertise agronomique pour des productions nouvelles, émergentes et de créneau). On estime à 321 le nombre d'employés du MAPAQ qui peuvent être associés à cette fonction. Avec les départs à la retraite et la politique du gouvernement de ne remplacer qu'une personne sur deux, on s'interroge sur la capacité du MAPAQ de maintenir ces services de deuxième ligne.

D'autres organismes contribuent à la formation et au soutien technique et logistique des conseillers : les universités, l'ITA et les autres centres de formation, le personnel des centres de recherche, d'expertise et de transfert technologique, l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière, les vétérinaires à l'emploi du gouvernement, les coopératives et les fédérations spécialisées de l'UPA. Il faut aussi compter sur les conseillers du gouvernement fédéral, en particulier ceux qui sont à l'emploi de Financement Agricole Canada.

4. Les appréhensions à l'égard des services-conseils

La réorganisation des services-conseils est toute récente. Elle apporte des changements, tant pour les conseillers que pour les agriculteurs.

Les conseillers sont appelés à fournir des services plus circonscrits, à facturer en conséquence et à se comporter de plus en plus comme des consultants indépendants. Pour leur part, les producteurs agricoles, en tant que chefs d'entreprise, sont incités à faire appel à des professionnels pour des services de court et de long terme et à les rémunérer en conséquence, bien qu'une partie appréciable des coûts soit assumée par les gouvernements. Il y a nécessairement une phase d'ajustement de part et d'autre et il faudra un certain temps pour traverser cette période d'adaptation.

L'Ordre des agronomes du Québec a bien expliqué le changement que représente, pour ses membres, le nouveau mode d'organisation des services-conseils. Dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission, on peut lire : « Ce nouveau contexte signifie que l'agronome devra convaincre le producteur de la plus-value que ses services peuvent lui apporter... Il devra mettre de l'avant tout son savoir et non seulement faire valoir la nécessité de répondre à des normes environnementales imposées. Il est aussi permis de penser que la profession d'agronome évoluera vers une nécessité de développer des domaines d'expertise plus spécifiques. Ce changement devra être bien géré si l'on veut pouvoir conserver les avantages liés au type de relation professionnelle qui a toujours existé entre le producteur et "son" agronome accompagnateur. »

L'une des inquiétudes soulevées lors des audiences de la Commission porte sur l'avenir de la **formule de groupe**. Le regroupement des agriculteurs autour d'un ou de quelques conseillers s'est avéré bénéfique pour bien des producteurs, comme l'a souligné la Fédération des groupes-conseils agricoles du Québec : « Nous avons souvent vu dans nos groupes des liens se tisser et des échanges se faire au point d'apporter des projets à des entreprises et aussi de l'écoute et de l'entraide à des moments plus difficiles... Il y a un aspect très humain à ce concept. C'est un moyen d'échanger et de rencontrer des gens qui vivent la même réalité. Nous sommes convaincus que cela brise l'isolement. » Il faudrait s'assurer que le paiement à l'acte, qui constitue l'orientation de base du financement des services-conseils, puisse s'adapter à ces modes de regroupement des agriculteurs qui ont fait leurs preuves. Soulignons que, dans d'autres secteurs d'activité économique, les regroupements d'entreprises sont également encouragés.

L'autre appréhension exprimée à l'égard de la réforme des services-conseils tient à la capacité de **répondre aux besoins globaux** d'une entreprise agricole. La Fédération des services-conseils agricoles du Québec a exprimé les besoins en ces termes : « Il est important d'avoir une vision à long terme du développement de son entreprise. Nous incitons tous ceux et celles que nous côtoyons à faire une planification stratégique, au moins une fois tous les cinq ans ou selon les besoins, et entre-temps, de mesurer annuellement l'évolution de la planification. De cette façon, on évite les décisions impulsives et le développement anarchique de la ferme. Ce faisant, le producteur et la productrice retrouvent une vision globale de tous les aspects de leur entreprise. »

Plusieurs observateurs ont déploré la lourdeur administrative du programme fédéral et sa rigidité normative. Il semble que l'on accorde une importance excessive aux aspects administratifs de l'exercice au détriment de l'aide-conseil personnalisée offerte à l'agriculteur et qu'il soit difficile d'étendre le conseil en gestion au-delà d'une année. On craint que la facturation à l'acte ne provoque une série d'interventions ponctuelles qui ne permettent pas d'analyser de manière globale et récurrente les besoins de l'entreprise, sur le plan de la productivité, du financement et de la gestion des ressources humaines. Des activités associées à la planification stratégique doivent être clairement reconnues comme étant admissibles à l'aide financière.

De même, les **services multidisciplinaires**, comme ceux offerts par les centres régionaux d'établissement en agriculture (CRÉA), ont de la difficulté à se retrouver dans le nouveau modèle d'organisation. Les CRÉA se sont spécialisés dans le transfert d'entreprises agricoles, ce qui requiert une approche multidisciplinaire. Ils ont en outre acquis une expertise particulière dans l'accompagnement des familles agricoles au cours des phases de développement qui suivent le transfert d'une ferme. D'autres groupes-conseils offrent aussi ce type d'expertise, mais les CRÉA ont l'avantage d'axer leurs interventions sur la dimension humaine du processus de transfert et de développement d'une entreprise agricole. Les CRÉA ont été fragilisés et leur nombre est passé de neuf à quatre. Compte tenu de la complexité du transfert d'entreprise et des problèmes auxquels la relève agricole fait face, il est essentiel de préserver l'expertise et le mode original d'intervention des CRÉA.

Dans un mémoire présenté à la Commission par les conseillères en transfert de ferme et le comité consultatif des CRÉA du Québec, on note qu'un des enjeux majeurs est « la disparition de l'expertise CRÉA en accompagnement du processus de transfert de ferme et la menace de disparition de l'expertise en agriculture au Québec dans un moment où la préoccupation de la relève est identifiée comme la priorité des priorités et que les besoins sont criants... Certains CRÉA doivent d'ailleurs leur survie uniquement à l'action bénévole des administrateurs au niveau de la gestion de l'organisme et d'une très grande souplesse du personnel (paye qui retarde, horaire de travail surchargé) ».

« En plus d'offrir des services personnalisés aux entreprises agricoles, les CRÉA ont reçu comme mission de sensibiliser l'ensemble des producteurs et productrices agricoles à l'importance de la planification du transfert de leur entreprise et à la place que doit prendre chaque personne au sein de ce processus. »

Tout en invitant les CRÉA à tirer profit du nouveau mode d'organisation des services-conseils, le MAPAQ devrait octroyer à ces organismes le financement de base afin qu'ils puissent maintenir leurs services collectifs aux agriculteurs et à la relève.

Les conseillers en **agroenvironnement**, pour leur part, ont conclu avec le MAPAQ une entente de financement qui expire à la fin de 2008. Leur travail s'est avéré déterminant pour l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Comme on le verra au chapitre sur l'environnement, les conseillers en agroenvironnement devraient être mis encore plus à contribution dans la révision des exigences relatives à l'écoconditionnalité. Il importe donc, à l'expiration de la présente entente de financement des conseillers en agroenvironnement, que l'on prévoie des modalités de soutien pour ces groupes-conseils, modalités qui tiennent compte du rôle majeur qu'ils jouent, des responsabilités nouvelles qui leur seront implicitement confiées par la révision des modes de suivi du respect des exigences environnementales. Il est entendu que l'agriculteur devra assumer une partie du coût des services-conseils en agroenvironnement.

Comme on l'a vu, les **conseillers liés à une entreprise qui offre des biens ou des services comptent pour près de la moitié des conseillers des producteurs agricoles et ils apportent une contribution importante à l'amélioration de la gestion et des rendements des entreprises.**

Certaines coopératives et entreprises intégrées de production ou fournisseurs d'intrants souhaitent que l'actuel programme de subvention des services-conseils soit remplacé par un crédit d'impôt offert à l'agriculteur. Ce dernier ferait appel au conseiller de son choix, paierait pour les services professionnels rendus et serait admissible à un crédit d'impôt. Dans ce modèle, les services offerts par l'agronome d'un fournisseur de moulées, par exemple, seraient en partie compensés par le crédit d'impôt. Par analogie, ces entreprises demandent que l'aide offerte par les agronomes ou les conseillers financiers ou techniques à leur emploi soit traitée comme celle des conseillers indépendants. Ils font valoir que les agronomes qui travaillent à leur compte ou comme employés d'un fournisseur de nourriture animale sont régis par la même corporation professionnelle et que, en conséquence, les conseils qu'ils prodiguent ne doivent pas être biaisés par leur statut ou leur lien d'emploi.

Cette question semble mal posée. On ne soupçonne pas *a priori* un agronome à l'emploi d'une meunerie de préconiser une utilisation abusive des produits de son employeur. Un tel comportement serait condamnable de toute façon. Les fournisseurs d'intrants ont estimé que, dans leur domaine, l'offre de services-conseils aux agriculteurs s'inscrit dans la manière de faire des affaires au Québec. Cela fait partie des services attendus par leurs clients agriculteurs. Si une entreprise décidait de ne pas offrir ces services, elle risquerait fort de subir une diminution de clientèle. Le même raisonnement vaut pour les coopératives ou les entreprises intégrées qui voient, dans l'aide-conseil, un moyen d'intéresser un plus grand nombre d'agriculteurs à leur organisation. Ils finissent d'ailleurs par charger à ces clients le coût de ces services. Alors pourquoi l'État les rendrait admissibles à un avantage fiscal? Il ne viendrait à l'idée de personne de réclamer que les services des conseillers spécialisés en financement agricole dans les caisses populaires ou les banques soient en partie à la charge du gouvernement.

Soulignons que, dans les autres secteurs d'activité, il est généralement admis que les fournisseurs de biens et de services offrent de l'aide-conseil à leurs clients, sans que cela ne soit perçu comme une concurrence envers les autres professionnels des secteurs public et privé qui travaillent auprès des mêmes entreprises.

5. La formation de conseillers

On estime qu'environ 80 % des conseillers ont une formation universitaire et 20 %, une formation collégiale spécialisée en agriculture. Sur le plan de la formation de base, ces personnes semblent *a priori* bien préparées à exercer leur activité professionnelle, même si bon nombre d'entre elles n'ont pas au départ de connaissance particulière de l'« approche-conseil ». Par contre, l'accès à la formation continue semble poser problème.

En effet, plusieurs conseillers, dans les nouvelles structures des services-conseils, disent éprouver des difficultés à se libérer et à obtenir le financement qui leur permettrait de remettre périodiquement leurs connaissances scientifiques et techniques à jour. Les pratiques agricoles changent depuis quelques années, ce qui interpelle directement l'agronomie, l'agroenvironnement et la gestion des établissements. Les conseillers formés dans ces disciplines il y a dix ans et plus ont-ils été en mesure de mettre à jour leurs connaissances afin de pouvoir anticiper et suivre ces évolutions? Cette interrogation est d'autant plus pertinente que de nouveaux besoins ont émergé, comme les interventions par bassin versant, la cohabitation harmonieuse en milieu rural, le maintien de la biodiversité, le développement de l'agriculture biologique et de productions émergentes, la production de biens et de services environnementaux, etc.

Certains se sont inquiétés du manque d'activités structurantes de renouvellement des connaissances scientifiques des personnes qui agissent comme conseillers auprès des producteurs agricoles. Compte tenu du rôle majeur de ces conseillers, il faut que leur expertise soit continuellement du plus haut niveau. Manifestement, ils ont la motivation professionnelle pour prendre part à ces activités de formation. On se bute avant tout ici à des problèmes financiers et à des contraintes d'organisation du travail. Il faut chercher à lever ces obstacles, en particulier au bénéfice des conseillers qui travaillent à leur compte ou qui sont associés aux réseaux régionaux.

La formation continue doit faire partie des coûts normaux des services-conseils assumés par les agriculteurs qui sollicitent ces services professionnels et des gouvernements qui les financent. Il importe aussi que les universités étendent leur offre de formation, qu'elles l'ouvrent aux nouveaux enjeux de l'agriculture et la rendent accessible en région.

L'Ordre des agronomes du Québec reconnaissait, lors de la présentation de son mémoire à la Commission, que la formation volontaire de ses membres ne suffit peut-être pas à assurer une mise à jour de leurs connaissances dans le contexte d'aujourd'hui. Il s'exprimait ainsi : « Pour ces motifs et en raison de l'évolution rapide et de la complexité grandissante de la pratique de l'agronomie au cours des dernières années, l'Ordre des agronomes du Québec a reconnu la pertinence d'aller vers une politique de formation continue obligatoire, comme certains autres ordres professionnels ont choisi de le faire. Les modalités de fonctionnement inhérentes à une telle politique seront définies au cours de la présente année. » Les agronomes étant, et de loin, les principaux conseillers des agriculteurs, la Commission invite l'Ordre à rendre cette formation obligatoire le plus rapidement possible.

Recommandations

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 25.** Que le gouvernement favorise le recours accru aux services-conseils par les producteurs agricoles et que, à cette fin :
 - il s'assure que le mode de financement des services-conseils soit compatible avec l'utilisation des formules de regroupement des agriculteurs et tienne compte des besoins globaux et à long terme des entreprises agricoles;
 - il veille à l'accès des services d'aide à la gestion et à l'entrepreneuriat dans toutes les régions agricoles du Québec;
 - il tienne compte des besoins de formation continue des conseillers dans le financement des services-conseils;
 - il offre un soutien financier de base aux centres régionaux d'établissement en agriculture, compte tenu de leur approche multidisciplinaire et des services particuliers qu'ils rendent à la relève agricole;
 - il s'assure que le soutien financier aux services-conseils en agroenvironnement tienne compte des responsabilités qui leur sont confiées, notamment sur le plan de l'accompagnement des producteurs à l'égard de la conformité à l'écoconditionnalité;
- 26.** Que l'Ordre des agronomes du Québec rende obligatoires des activités de formation continue pour ses membres et, dans cette perspective, que les facultés universitaires concernées élargissent leur offre de formation et la rendent accessible dans les régions.

La recherche et l'innovation



8

La recherche et l'innovation sont devenues des vecteurs essentiels de développement des sociétés modernes. Elles font avancer le savoir et les technologies, transforment les habitudes de vie, diversifient les emplois, changent les méthodes de production et permettent de multiplier les échanges. La recherche et l'innovation sont aussi à l'origine de progrès considérables, notamment en santé, qui contribuent à notre bien-être. C'est avant tout par l'innovation, appuyée par la recherche, que les sociétés relèvent le niveau de vie des citoyens, poursuivent leur élan et créent la richesse qui peut être répartie au sein des filières économiques et dans la collectivité toute entière.

Le secteur agricole et agroalimentaire québécois s'est doté d'institutions de recherche de classe mondiale qui ont permis à l'ensemble de l'agroalimentaire d'adopter de meilleures pratiques, d'obtenir de hauts rendements, de développer de nouveaux produits, de se diversifier, de s'ouvrir au monde et d'améliorer ses conditions de travail.

Au moment où les pays industrialisés et les économies en émergence consacrent de plus en plus de ressources à la recherche et à l'innovation, où en est le Québec?

Dans les économies modernes, un système intégré de recherche et d'innovation, aussi appelé *chaîne d'innovation*, est constitué de trois composantes reliées en réseau :

- des universités et des centres de recherche fondamentale et appliquée qui se spécialisent dans une sphère d'activité;
- des centres de liaison et de transfert de technologie qui s'emploient à commercialiser les découvertes issues de la recherche, à diffuser le savoir et à favoriser, dans les entreprises, l'implantation ou l'adaptation des nouvelles technologies;
- des entreprises qui réalisent des activités de recherche et développement (R et D), soutenues par des mesures fiscales et des programmes d'incitation à la R et D et à l'innovation, et qui établissent des liens étroits avec les institutions de recherche.

La chaîne d'innovation dans le secteur agricole et agroalimentaire est constituée de plusieurs organisations fédérales, provinciales, mixtes et privées.

LES INSTITUTIONS

1. Les institutions de recherche du gouvernement fédéral

Agriculture et Agroalimentaire Canada gère dix-neuf centres de recherche au pays, dont quatre sont situés au Québec. Il s'agit :

- du Centre de recherche et de développement sur les aliments, situé à Saint-Hyacinthe;
- du Centre de recherche et de développement sur le bovin laitier et le porc, implanté à Lennoxville;
- du Centre de recherche et de développement sur les sols et les grandes cultures, localisé dans la ville de Québec;
- du Centre de recherche en horticulture, situé à Saint-Jean-sur-Richelieu.

Les centres de recherche et de développement du gouvernement fédéral ont quelque 500 personnes à leur emploi. Ils ont des mandats nationaux de recherche fondamentale et appliquée et entretiennent des liens étroits avec les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire de même qu'avec les autres institutions et centres de recherche du Québec, du Canada et de plusieurs pays.

2. Les institutions de recherche et de transfert de technologie soutenues par le gouvernement du Québec

Trois **institutions universitaires** phares jouent un rôle majeur dans la recherche en agriculture et en agroalimentaire. Plus de 300 chercheurs y travaillent, souvent en partenariat avec les gouvernements, les centres de recherche spécialisés et les entreprises. Il s'agit de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval, de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'environnement de l'Université McGill et de la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal. On estime que ces trois universités disposent d'un budget de recherche annuel de l'ordre de 34 millions de dollars dans le domaine de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Certaines succursales de l'Université du Québec ainsi que l'Université de Sherbrooke réalisent également quelques projets de recherche dans le domaine. Soulignons à titre de comparaison que la faculté d'agriculture de l'université de l'État du Wisconsin disposait à elle seule d'un budget public de recherche de 80,7 millions de dollars en 2006-2007.

Le gouvernement du Québec a contribué, à compter des années 90, à la mise en place de cinq **centres de recherche appliquée** qui poursuivent les activités qu'effectuait le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) jusqu'alors. Il s'agit d'organismes à but non lucratif qui reçoivent une partie de leur financement du MAPAQ et qui doivent aller chercher, principalement auprès des entreprises du secteur, un financement complémentaire afin de poursuivre leurs activités. Ils sont spécialisés en agroenvironnement, en acériculture, en sciences animales, en grains et en sciences végétales. Quelque 45 chercheurs et scientifiques travaillent dans ces cinq centres de recherche appliquée.

Le MAPAQ a également été associé à la création de cinq **centres d'expertise** qui agissent principalement comme centres de transfert de technologie. Le MAPAQ contribue financièrement aux activités de ces centres. Quatre d'entre eux sont spécialisés respectivement dans la production laitière (Valacta), ovine et porcine et dans l'horticulture ornementale. Le Centre de référence en agriculture et en agroalimentaire du Québec (CRAAQ) agit, quant à lui, comme organisme central de transfert des connaissances à l'ensemble des filières agroalimentaires.

Il existe par ailleurs un grand nombre de **centres de transfert technologique** et de **centres collégiaux de transfert technologique**. L'Alliance pour l'innovation en agroalimentaire (APIA) en a dénombré dix-neuf. Il s'agit d'organismes régionaux agissant de manière autonome ou qui sont associés à l'Institut de technologie agroalimentaire ou à un cégep. Ces centres disposent de moyens fort variables. Certains n'ont que trois ou quatre employés alors que d'autres en comptent une trentaine. Ils interviennent dans de multiples domaines, notamment en serriculture, en transformation alimentaire, en systèmes de qualité, en horticulture, en technologie agricole, en biotechnologie et en agroenvironnement.

3. Une dispersion improductive

Ce qui frappe *a priori* dans l'organisation québécoise de la recherche agricole et agroalimentaire, ce sont l'éventail et la forte dispersion des centres de recherche et de transfert de technologie. On compte 37 organisations différentes soutenues financièrement par le gouvernement du Québec. Le portrait est encore plus éclaté lorsqu'on tient compte des organismes qui agissent dans plusieurs domaines, dont celui de l'agroalimentaire. L'APIA fait le constat suivant, dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission : « On dénombre à ce jour un total de 40 organisations spécialisées dans le secteur agroalimentaire et au moins 18 organisations multisectorielles qui soutiennent les efforts d'innovation du secteur privé en agroalimentaire. »

Le gouvernement du Québec consacre annuellement un budget de l'ordre de 23 millions de dollars par année au financement de ces organismes, ce qui est peu lorsqu'on tient compte du fait que bon nombre d'organismes disposent d'équipements, d'immeubles, de terres, de laboratoires et d'infrastructures coûteuses. Étant donné les faibles moyens dont dispose le gouvernement du Québec, la multiplicité des organismes de recherche et de transfert est lourde de conséquences :

- plusieurs n'ont tout simplement pas les moyens ou la masse critique pour agir de manière significative en matière d'innovation;
- une concurrence s'établit entre les organismes afin d'obtenir leur part du budget du gouvernement québécois;
- la même concurrence joue auprès des autres bailleurs de fonds et des partenaires publics et privés;

- une part significative des énergies de ces organismes est consacrée à la recherche de financement pour assurer leur propre survie;
- les dépenses administratives sont excessives par rapport au budget consacré réellement à la recherche et au transfert de technologie, compte tenu de la faible taille des équipes de plusieurs organismes.

On comprend la volonté de doter chaque production et chaque région d'un centre d'expertise et de recherche : ce sont des outils stratégiques de développement. Oui, il faut se soucier de donner accès aux régions à des infrastructures de recherche. Cependant, un centre de transfert qui ne compte que deux personnes à son emploi n'a manifestement pas les ressources suffisantes pour s'acquitter d'un mandat d'accompagnement des entreprises dans leur démarche d'innovation. Il faut bien reconnaître que la dispersion des ressources au profit d'un grand nombre d'institutions est improductif. Le temps que consacre le personnel de ces centres à chercher du financement ne profite aucunement au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

Plus important encore : la dynamique de concurrence pour obtenir des budgets de fonctionnement et de réalisation des projets de recherche n'incite pas à travailler en réseau. Or, la synergie entre les organismes de recherche et de transfert est une condition essentielle à leur efficacité et même à leur utilité.

LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

Selon une compilation effectuée par l'APIA, les ressources totales consacrées à la recherche et développement au cours des huit dernières années serait de 170 à 180 millions de dollars en moyenne par année. Le tableau 25 ci-dessous en présente la répartition entre les divers acteurs.

Environ 36 % de ce financement provient du gouvernement fédéral (61 millions de dollars). Le gouvernement du Québec consacrerait globalement 25 millions de dollars au soutien à la recherche et développement dans le secteur agricole et agroalimentaire. Les producteurs agricoles, les coopératives et les autres entreprises privées sont responsables de 50 % des dépenses de R et D. Les dépenses publiques en recherche et développement ne représentent que 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) agroalimentaire du Québec.

Comme le montre le tableau 26, les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire utilisent très peu les crédits d'impôt remboursables à la recherche et développement. En 2004, elles n'ont réclamé que 20,4 millions de dollars à ce titre, soit 3,3 % de l'ensemble des crédits d'impôt à la R et D. On observe cependant une tendance à l'accroissement des investissements des entreprises à ce chapitre depuis quelques années.

Tableau 25

RÉPARTITION DU BUDGET ALLOUÉ AUX ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT DANS LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE AU QUÉBEC

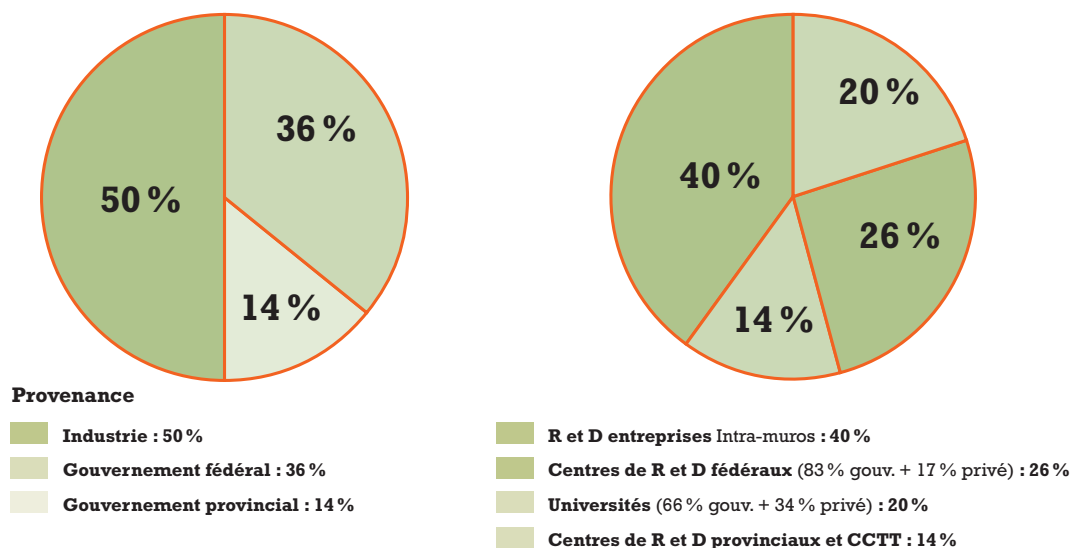


Tableau 26

CRÉDITS D'IMPÔT À LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT DEMANDÉS PAR LE SECTEUR BIOALIMENTAIRE
Québec, 2002 à 2004

Secteur bioalimentaire	2002		2003		2004	
	k\$	%	k\$	%	k\$	%
Secteur primaire (production)	5 539	0,8 %	6 603	1,0 %	6 106	1,0 %
Secteur secondaire (transformation) – Agroalimentaire	6 361	1,0 %	9 611	1,4 %	9 644	1,5 %
Secteur tertiaire (distribution)	2 643	0,4 %	4 204	0,6 %	4 699	0,8 %
Total – Secteur bioalimentaire	14 543	2,2 %	20 417	3,1 %	20 448	3,3 %
Ensemble des crédits d'impôt à la R et D	668 328	100,0 %	667 830	100,0 %	624 878	100,0 %

Sources : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC/REVENU QUÉBEC et MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC.

Dans le chapitre de son rapport qui porte sur la transformation alimentaire, la Commission formule des recommandations afin de favoriser un recours plus étendu aux crédits d'impôt remboursables à la recherche et développement. Ces recommandations valent pour l'ensemble des activités de R et D, tant dans la production que dans la transformation alimentaire.

L'INNOVATION

L'innovation dans les systèmes de production a généralement un sens large. Le terme s'applique, bien entendu, au développement d'un nouveau produit, mais il couvre également l'amélioration des processus de production, le recours à des méthodes qui permettent de réduire les pertes de temps ou de matières premières, l'utilisation de processus qui éliminent les dommages environnementaux ou qui font économiser de l'énergie, les procédés qui permettent de rendre les produits plus attrayants et plus intéressants pour le consommateur, etc. L'innovation se situe, pour ainsi dire, à l'intersection de la recherche et développement, des techniques de production, de l'analyse des coûts de production et des impératifs de la mise en marché et touche tous les aspects de la gestion d'une entreprise.

Le personnel joue un rôle déterminant dans la culture d'innovation d'une entreprise. Dans certains milieux de travail, il est à l'origine de l'amélioration des procédés ou des services à la clientèle ou encore de la mise au point de certains raffinements techniques qui accroissent l'efficacité de l'entreprise.

Lors des audiences publiques de la Commission, le président de la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) s'est exprimé ainsi : « À la CSD, on sait depuis longtemps que les meilleurs gains de productivité s'obtiennent en investissant dans les gens, en améliorant l'organisation du travail, en favorisant la participation des travailleurs dans l'entreprise. » Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation a mis en place des programmes d'accompagnement des entreprises dans leur démarche d'innovation et les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire auraient avantage à y recourir.

Pour le Mouvement des caisses Desjardins, « plus que jamais, l'innovation constante doit faire partie des stratégies d'avenir... L'innovation demeure un facteur de compétitivité important puisqu'elle permet aux entreprises non seulement de se distinguer sur les marchés, mais d'améliorer les coûts de production ».

Très peu de producteurs et de productrices agricoles réalisent des activités formelles de recherche et développement. Ils sont cependant nombreux à innover, soit par l'application de nouvelles techniques ou de nouveaux procédés ou par l'adaptation de ces technologies à leur situation particulière. Leur inventivité est remarquable. On doit souligner le rôle déterminant que jouent les conseillers des agriculteurs dans le transfert technologique à la ferme et dans le processus d'innovation dans les entreprises agricoles.

Pour leur part, les entreprises de transformation sont de plus en plus conscientes de l'importance de l'innovation. Agriculture et Agroalimentaire Canada estime que 45 % des entreprises ont mené des activités de R et D ou d'innovation entre 2001 et 2003 et que 48 % d'entre elles ont mis au point de nouveaux produits durant cette période. Environ les deux tiers des entreprises reconnaissent qu'elles réalisent leur meilleure marge de profit sur les nouveaux produits. Lors des audiences de la Commission, le Groupe A. Lassonde a souligné que « 49 % du chiffre d'affaires des entreprises les plus performantes provient de produits qui n'existaient pas il y a trois ans ».

Seulement 15 % des entreprises de transformation alimentaire ont recours aux programmes gouvernementaux pour financer leurs projets d'innovation. Pourtant, il existe, tant au niveau fédéral que provincial, des mesures, des programmes et des aides techniques qui visent à soutenir et à favoriser le développement d'une culture d'innovation dans les entreprises. Les principaux obstacles que disent rencontrer les entreprises, en particulier les PME, sont d'ordre financier et organisationnel. Les petites entreprises ne disposent pas des ressources internes nécessaires à la mise en place d'un processus d'innovation ou à l'élaboration de projets qui leur permettraient d'obtenir de l'aide à cette fin.

Pour sa part, le gouvernement a l'obligation de mieux adapter ses programmes d'aide à l'innovation à la réalité particulière de l'agroalimentaire. L'APIA signale dans son mémoire que « les programmes actuels ont été créés pour résoudre des problèmes ponctuels du processus d'innovation (en silos). On a constaté que cette tendance est plus marquée dans les programmes offerts aux entreprises de transformation alimentaire ».

LES PRÉOCCUPATIONS QUI DEVRAIENT GUIDER LE SOUTIEN DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC À LA RECHERCHE ET À L'INNOVATION

Choisir et orienter

L'univers de la recherche est immense et les besoins dans le secteur agricole et agroalimentaire sont considérables. Il existe toutes sortes de phénomènes qu'on connaît mal, des questions fondamentales qui ne sont pas résolues et des technologies qu'on ne maîtrise pas encore. Et les besoins, les enjeux s'élargissent de jour en jour. Il faut donc, forcément, choisir ses domaines d'intervention en matière de recherche. Cela est d'autant plus important pour une petite société comme le Québec qui ne peut lancer un grand nombre de programmes de recherche et les suivre, même si elle consent à la recherche et au développement un effort comparable, par rapport à son PIB, à celui d'une majorité de pays développés.

Deux préoccupations devraient animer les décideurs du Québec à l'égard des orientations à donner à la recherche soutenue par les fonds publics. En premier lieu, il importe de maintenir, principalement dans les universités et dans certains centres de recherche spécialisés, une expertise de pointe afin de pouvoir suivre la recherche mondiale et en comprendre les enjeux. C'est le cas, par exemple, de la recherche sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). Le Québec peut difficilement se donner les moyens de mobiliser des équipes de recherche comme celles qui sont constituées dans certains pays.

Mais des chercheurs québécois doivent se tenir à l'affût des avancées de cette science et des travaux qui en mesurent les effets afin de pouvoir y contribuer et apporter un éclairage aux gouvernements et à la population.

En deuxième lieu, les domaines d'intervention prioritaires de la recherche devraient être définis en fonction des lignes de force du Québec dans le secteur agricole et agroalimentaire, de la spécificité de son agriculture et du potentiel que représentent certains produits types du Québec.

En somme, le gouvernement du Québec n'a d'autre choix que d'orienter la recherche qu'il subventionne vers les créneaux les plus porteurs, là où les investissements en recherche seront les plus profitables à l'agriculture, à l'agroalimentaire et à la société québécoise. Il ne peut pas laisser les décisions aux seules institutions, compte tenu des moyens qu'il peut raisonnablement affecter à la recherche.

Le gouvernement doit également diriger graduellement vers la recherche et le transfert de technologie une plus grande partie de ses budgets. Un secteur orienté vers l'avenir doit accorder plus d'importance à la recherche et aux activités connexes.

Le montant que le MAPAQ alloue à la recherche, à l'innovation technologique et à la diffusion des connaissances est de l'ordre de 23 millions de dollars par année, soit 3 % de son budget, ce qui semble insuffisant.

Dans certaines productions agricoles, on prélève sur chaque unité vendue une somme relativement modeste qui est notamment affectée à la recherche et développement et au transfert de connaissances. C'est par ce moyen, entre autres, que les producteurs agricoles contribuent à financer Valacta, le centre d'expertise en production laitière, en assumant une partie de ses dépenses de fonctionnement. Le recours à de tels prélèvements sur certains produits ciblés peut aussi constituer une source récurrente de financement de la recherche et du transfert technologique.

Utiliser les avantages fiscaux

Le secteur agricole et agroalimentaire doit aussi tirer profit des avantages fiscaux et des infrastructures de recherche et développement qui lui sont accessibles. On a vu que les crédits à la R et D et la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation sont peu utilisés par les entreprises et institutions du secteur. Il faut s'emparer de ces leviers pour stimuler le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Les nombreux centres de transfert de technologie doivent être davantage axés sur les résultats lorsqu'il s'agit d'introduire des outils d'innovation dans les entreprises. Des organismes comme le Conseil de la recherche agricole et agroalimentaire du Québec peuvent également être fort utiles pour effectuer le maillage des entreprises, des institutions de recherche et des programmes d'aide à l'innovation.

On s'est plaint, lors des audiences de la Commission, de la lourdeur administrative de la démarche d'accès aux crédits d'impôt. Le Groupe-conseil R et D agricole et agroalimentaire reconnaît que « tous les formulaires (pour la recherche et développement) sont en ligne, mais la capacité de les interpréter peut constituer, dans certains cas, une œuvre d'art. C'est qu'il faut savoir marier vocabulaire technique et structure de recherche ». Le Groupe Bergeron-Thibault est d'avis que « [les] délais de traitement et de la communication directe, la simplification de l'accès aideraient beaucoup à la recherche et au développement ». Sans nier que les procédures administratives qui entourent les crédits d'impôt puissent être allégées, elles paraîtront toujours complexes à la personne non initiée. De la même façon qu'on fait appel à des experts en comptabilité et en fiscalité, il faut développer l'habitude de recourir à l'aide-conseil en matière de recherche et développement et d'innovation.

Les entreprises du secteur agroalimentaire doivent investir davantage en recherche et développement. Au Québec, les entreprises sont responsables de 60 % des dépenses en R et D et le gouvernement s'est fixé comme objectif, dans la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation, de porter cette proportion à 66 % d'ici 2010. Dans le secteur agricole et agroalimentaire, la contribution des entreprises ne représente que 50 % des dépenses totales de la recherche et développement au Québec. Les partenariats entre les entreprises et les institutions de recherche doivent se généraliser; seulement 15 % des entreprises de transformation alimentaire ont recours à de telles ententes de collaboration, même si elles bénéficient d'importants avantages fiscaux.

Il n'existe que quelques entreprises du secteur agroalimentaire qui ont la capacité de se doter de leur propre centre de recherche. Le gouvernement doit les encourager à mettre sur pied une telle infrastructure parce que l'action de ces centres est très structurante et qu'elle profite à toute la filière. Dans la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation, le gouvernement incite les filiales des entreprises multinationales à attirer au Québec des mandats mondiaux de recherche. On devrait accorder le même traitement aux entreprises québécoises qui déploient des efforts comparables.

La coopérative Agropur a décidé de créer un centre entièrement dédié à la recherche et au développement, qui devrait être opérationnel en septembre 2008. Son représentant s'est exprimé ainsi devant la Commission : « Dans un contexte de mondialisation, si le Canada et le Québec veulent tirer leur épingle du jeu, il est indispensable que des entreprises comme la nôtre se dotent d'infrastructures de recherche et d'une masse critique de chercheurs spécialisés afin d'assurer la pérennité de l'industrie. » Il a ajouté : « Les investissements nécessaires à la réalisation du projet auront un impact important sur l'ensemble de l'industrie agroalimentaire d'ici. Par contre, la nature même de ce type d'investissement en fait un projet plus risqué que les traditionnels investissements en agroalimentaire. C'est avec beaucoup de surprise et de déception que l'organisation a constaté l'absence de volonté des instances gouvernementales afin de soutenir financièrement une telle initiative. La nature structurante du projet pour l'économie québécoise nous permet d'accroître de façon considérable notre compétitivité et notre capacité à innover et ainsi maintenir la cadence face aux multinationales qui, de plus en plus, ont "pignon sur rue" au Canada. Il est à noter que la plupart de ces entreprises, et plus particulièrement en Europe, ont bénéficié de soutien de l'État afin de se doter d'infrastructures de recherche de calibre international. »

Le gouvernement se doit aussi d'être efficace. La dispersion des multiples centres de recherche et de transfert technologique et leur faible niveau d'intégration rend le secteur agricole et agroalimentaire nettement moins efficace dans un domaine crucial pour son développement. Il faut agir. L'APIA souligne ce besoin d'intégration en ces termes : « À l'heure actuelle, il y a des stratégies d'innovation dans certaines filières, mais il ne semble pas y avoir de stratégie intégrée pour l'ensemble du secteur agroalimentaire qui permettrait une meilleure efficacité... Le choix des créneaux porteurs et des enjeux doit être fait rapidement pour établir des orientations de base. »

DES BALISES POUR LA DÉTERMINATION DES PRIORITÉS DE RECHERCHE

Il n'appartient pas à la Commission de déterminer seule les grandes priorités de recherche des prochaines années dans le secteur agricole et agroalimentaire. D'une part, elle ne dispose pas de l'expertise pour se livrer à pareil travail et, d'autre part, ce genre d'exercice doit être conduit en concertation, sous le leadership du MAPAQ.

En tenant compte des prémisses avancées au point précédent, deux préoccupations dominantes, communes à toutes les productions, devraient guider les choix prioritaires de recherche :

- la santé;
- le respect de l'environnement.

Ces deux grandes balises devraient ensuite être appliquées :

- aux lignes de force de l'agriculture québécoise;
- à la spécificité nordique de notre agriculture;
- à la résolution de problèmes qui surgissent dans la production agricole ou la transformation alimentaire.

De la conjugaison de ces dominantes ressortent certains champs de recherche et d'innovation. Les préoccupations pour la santé, par exemple, ouvrent un immense potentiel de valorisation de certains produits de masse comme le lait. En effet, le lait contient plus de 1000 ingrédients, dont certains peuvent servir à la production d'aliments santé à très haute valeur ajoutée, répondant en cela aux attentes de consommateurs qui réclament de plus en plus ce genre de produits. Certaines entreprises implantées au Québec ont développé et commercialisé avec succès une grande variété de produits laitiers en misant sur des caractéristiques associées à la saine alimentation. Elles ont la capacité de s'engager dans la filière des ingrédients laitiers.

Le succès exceptionnel qu'a connu le développement de la canneberge pourrait être précurseur d'un essor semblable pour les bleuets et pour plusieurs autres petits fruits du Québec, reconnus pour leur haute teneur en antioxydants, ce qui constitue un créneau de marché très important. Seuls l'entrepreneuriat et la recherche peuvent permettre d'ouvrir ces horizons. De même, l'expertise du Québec en biotechnologie, en sciences des protéines et en nutraceutiques constitue une assise importante pour explorer le vaste univers des aliments fonctionnels.

Il en va de même de l'innocuité des aliments et de la recherche de produits ou de viandes sans pesticide ni autre résidu, sans OGM, sans hormone, etc. Le développement de la culture biologique au Québec est handicapé, notamment à cause du peu d'appui accordé à la recherche. La traçabilité se généralisera inévitablement, à plus forte raison dans un contexte où les risques de zoonose et autres épidémies s'accroissent. La recherche doit contribuer à gérer ces risques de même que les risques environnementaux. De même, des problèmes nouveaux surgissent, tant dans la production que dans la transformation, et la recherche doit être mise à contribution pour comprendre ces difficultés et y apporter une solution.

Et que dire des produits de l'érable? Voilà une spécialité, très identifiée à notre culture nordique, le Québec étant responsable de plus de 85 % de la production mondiale de cette denrée. La recherche qui s'est développée jusqu'ici, malgré de modestes moyens, a ouvert des perspectives encourageantes. Il faut intensifier les efforts en ce sens, non seulement sur le plan technique, mais aussi sur celui de la connaissance des marchés potentiels. Du côté de la transformation des produits de l'érable, un formidable chantier de recherche appliquée doit être développé.

Quant à la recherche sur l'environnement en relation avec l'agriculture, elle donne lieu à des investissements considérables dans plusieurs régions du monde. Le Québec doit porter une attention particulière à son environnement nordique, c'est-à-dire comprendre en quoi les pratiques de culture et d'élevage qui peuvent avoir cours ailleurs doivent être adaptées à la spécificité biophysique du territoire québécois. Il peut compter, en cette matière, sur l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement. Le Québec est également le détenteur d'une importante réserve d'eau douce. Il a la responsabilité de protéger la qualité de cette ressource inestimable pour l'avenir de l'agriculture, de la biodiversité ainsi que de la santé des Québécois.

L'environnement devient aussi un axe prioritaire de recherche pour certaines productions, notamment celle du porc. Cette production, comme les autres, devra répondre de façon impeccable aux exigences de l'écoconditionnalité, à défaut de quoi elle ne pourra vraisemblablement plus se développer au Québec.

Recommandations

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 27.** Que le gouvernement accroisse les ressources qu'il consacre à la recherche et à l'innovation dans le secteur agricole et agroalimentaire, principalement par :
 - la révision de ses priorités budgétaires;
 - le prélèvement sur certains produits ciblés d'un montant réservé notamment à la recherche et à l'innovation, au terme d'ententes de partenariat avec les acteurs concernés des filières agroalimentaires;
 - l'octroi d'un crédit d'impôt remboursable aux producteurs agricoles et aux autres entreprises du secteur agroalimentaire, applicable aux prélèvements effectués sur les produits agricoles, afin de soutenir les activités de recherche, de développement et de transfert de technologies et de savoirs;
- 28.** Que les choix prioritaires de recherche soient établis en tenant compte des lignes de force de l'agriculture québécoise, des enjeux prioritaires dont dépend son développement et des spécificités associées à sa nordicité, en fonction de deux axes particulièrement déterminants pour le futur :
 - les préoccupations relatives à la santé;
 - l'importance du respect de l'environnement;
- 29.** Que le gouvernement améliore l'efficacité des organismes de recherche et de transfert technologique, notamment en adoptant les mesures suivantes :
 - conditionner l'aide financière du gouvernement à la mise en réseau effective de chacun des centres de recherche et des centres de transfert de technologie, en les associant, partout où cela peut être fait, à un centre de recherche phare de leur domaine d'expertise. Ce centre phare serait en outre chargé des fonctions de coordination de l'ensemble des organismes du domaine et recevrait un financement à cette fin;
 - encourager les principaux centres de recherche à établir des liens de collaboration avec certains centres internationaux de recherche;
 - rationaliser les services de transfert de technologie par une plus grande concertation entre les ministères subventionnaires, la détermination d'attentes de résultats pour chacun des centres de transfert technologique et la recherche d'une plus grande complémentarité des actions de ces centres;
 - subordonner une part significative du financement des organismes à leur action réelle en matière de réseautage et à l'importance des ententes de services ou des liens contractuels qu'ils ont établis avec les entreprises de leur domaine d'activité;
 - consolider les centres actuels avant d'en créer de nouveaux;
 - octroyer une aide financière spéciale aux entreprises qui créent un centre de recherche ou attirent au Québec des mandats mondiaux de recherche d'une entreprise multinationale et établissent des liens avec les centres internationaux de recherche;
- 30.** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec élabore et révise périodiquement, avec ses partenaires institutionnels et privés du secteur, un plan cadre de la recherche et de l'innovation, plan qui définit notamment les priorités de recherche, établit des cibles de résultats et précise certaines orientations relatives à la mise en réseau des organismes de recherche et de transfert.

L'environnement



9

L'agriculture a profondément transformé l'environnement, dans tous les pays du monde. Là où foisonnait une diversité de plantes et d'animaux sauvages, l'agriculture a imposé la nette prédominance de quelques espèces. Tel fut le tribut à payer pour sortir, dès l'Antiquité, d'un mode de vie reposant sur la cueillette et la chasse. Personne, évidemment, ne pourrait envisager un retour en arrière. Nous nous retrouvons d'ailleurs fort bien dans ces paysages façonnés par l'action humaine et qui continuent d'évoluer. Cette nature modifiée n'en recèle pas moins des ressources qu'il faut gérer dans une perspective de durabilité. Il se dégage donc un fort consensus en faveur de la préservation du milieu physique. Les activités humaines, quelles qu'elles soient, doivent désormais être compatibles avec le respect de l'environnement.

LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Le rapport le plus récent et le plus complet sur l'état de l'environnement a été rendu public en 2007 par l'Organisation des Nations unies (ONU)⁷⁴. Le constat qui s'en dégage est alarmant :

- la surface de la terre se réchauffe à un rythme accéléré, ce qui provoque la fonte de la neige et de la glace, contribuant à l'augmentation du niveau moyen de la mer;
- dans le monde, plus de deux millions de personnes meurent prématurément chaque année à cause de la pollution atmosphérique;
- le « trou » de la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique (couche qui protège les humains contre la menace des rayons ultraviolets) est aujourd'hui plus grand que jamais;
- les sols se dégradent sous l'effet des changements climatiques et d'une utilisation non durable des sols;
- la désertification s'accroît. Elle affecte directement plus de 250 millions de personnes et menace plus 4 milliards d'hectares, soit le tiers de la superficie des terres émergées du globe⁷⁵;

- la disponibilité en eau douce par habitant diminue à l'échelle mondiale et l'eau contaminée constitue le principal facteur environnemental responsable de maladies et de décès chez l'être humain;
- les écosystèmes aquatiques continuent d'être sévèrement exploités, menaçant la durabilité des approvisionnements en nourriture et la biodiversité;
- la majorité des espèces sauvages diminuent du point de vue de la répartition, de l'abondance, ou des deux.

L'ONU souligne que « ces changements sans précédent sont causés par les activités humaines dans une société mondialisée, industrialisée et interconnectée ». Elle en appelle à la mobilisation de tous les pays et de tous les secteurs d'activité afin qu'ils déploient des *efforts de prévention, d'atténuation et d'adaptation* et prennent définitivement le virage du développement durable.

74. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT, *GEO-4, Avenir de l'environnement mondial*, New York, octobre 2007.

75. ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et /ou la désertification, en particulier en Afrique*, New York, septembre 1994.

L'ampleur des désordres environnementaux a incité les pays à ratifier des conventions internationales et des plans d'action visant à atténuer l'impact de l'activité humaine sur les écosystèmes et les êtres vivants. Dans la foulée du Sommet de la Terre de Rio de 1992, trois grandes conventions ont été ratifiées :

- la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (qui a conduit en 1997 au Protocole de Kyoto, fixant aux pays développés des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre);
- la Convention sur la diversité biologique;
- la Convention sur la lutte contre la désertification.

Le Canada a ratifié ces trois conventions. Il a l'obligation de produire un plan d'action démontrant les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour atteindre les objectifs poursuivis par ces conventions. Le Canada et le Québec ont élaboré des plans de lutte contre les changements climatiques, comprenant des dispositions réglementaires et des mesures volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En matière de biodiversité, le gouvernement du Québec a élaboré un plan d'action visant notamment un partage équitable des avantages tirés de l'exploitation des ressources naturelles et la préservation des milieux sensibles.

Dans un univers d'échanges, les problèmes environnementaux des uns deviennent ceux de l'ensemble et il faut, selon l'expression consacrée, penser globalement et agir localement. C'est ainsi que les conventions internationales créent des obligations qui amènent les pays à modifier leur réglementation environnementale. La préoccupation mondiale à l'égard du réchauffement climatique finit par rejoindre l'agriculteur québécois dans son champ.

Lorsqu'on observe les dérèglements de la nature qui affectent plusieurs régions du monde, comme les sécheresses, la désertification, les invasions d'insectes et les ouragans, le Canada et le Québec semblent des endroits privilégiés. Ces grands bouleversements commencent juste à nous atteindre, mais l'action internationale qui doit être menée pour s'y attaquer nous rejoint de plus en plus concrètement.

L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION QUÉBÉCOISE SUR L'ENVIRONNEMENT

Le Québec s'est éveillé assez tardivement aux réalités de l'environnement. La Loi sur la qualité de l'environnement a été adoptée en 1972. Le ministère québécois de l'Environnement a été créé en 1979⁷⁶. Les premières interventions gouvernementales d'importance ont été dirigées vers la lutte contre la pollution industrielle. On a ainsi mis fin à des pratiques répandues de déversement de matières lourdement polluantes qui aboutissaient aux cours d'eau. Des actions ont également été ciblées à l'intention des industries responsables de la pollution de l'air. Les municipalités, quant à elles, furent mobilisées dans un vaste plan de traitement des eaux usées.

Les premières interventions de nature environnementale s'adressant à la production agricole furent prises dans les années 80.

Parmi les mesures réglementaires et législatives, notons :

- 1981 : Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale;
- 1987 : Loi sur les pesticides et Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides;
- 1997 : Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (imposant un plan agroenvironnemental de fertilisation);
- 2002 : Règlement sur les exploitations agricoles;
- 2002 : Moratoire à l'échelle du Québec sur la production porcine.

D'autres initiatives législatives et réglementaires ont eu des répercussions sur l'agriculture et l'environnement. C'est notamment le cas des mesures touchant la protection du territoire agricole, l'aménagement du territoire, l'aménagement de la faune, la protection de la diversité biologique, le développement durable et la politique nationale de l'eau.

76. Ce sont les Services de protection de l'environnement du ministère des Ressources naturelles qui, depuis 1972, étaient responsables en ce domaine.

De plus, diverses stratégies furent élaborées, généralement assorties de programmes d'accompagnement technique et d'aide financière, afin de changer certaines pratiques agricoles et de les rendre plus respectueuses de l'environnement. C'est le cas, par exemple :

- de l'Entente auxiliaire Canada-Québec sur la conservation des sols et de l'eau (1987);
- de la stratégie phytosanitaire (1992) qui visait à réduire de 50 % l'utilisation des pesticides;
- du volet agricole de l'entente Saint-Laurent 2000 (1993);
- de l'Entente auxiliaire Canada-Québec pour un environnement durable en agriculture (1993);
- du plan agroenvironnemental en production porcine (1997);
- du bilan phosphore (2003);
- des mécanismes d'écoconditionnalité (2005).

Le président du Mouvement des caisses Desjardins a résumé ainsi sa perception des débats en cours au sujet de l'agriculture et de l'environnement : « Dans le secteur agricole, la question environnementale est au cœur des débats depuis quelques années. Elle soulève des questions sur les modèles de développement de l'agriculture, provoque des tensions sociales, mais incite aussi à des efforts en matière de protection environnementale tant de la part des intervenants que des producteurs. »

La réglementation
environnementale du
Québec a évolué vers
une approche ferme
par ferme et elle fut
fortement influencée
par les effets des élevages
sur les écosystèmes,
en particulier l'élevage porcin.

Messieurs Guy Debailleul de l'Université Laval et Denis Boutin du ministère de l'Environnement⁷⁷ ont comparé, dans une étude réalisée en 2004, les exigences réglementaires du Québec avec celles des pays développés qui pratiquent des élevages comme ceux du Québec. L'étude révèle que, dans l'ensemble, la réglementation québécoise n'apparaît pas se démarquer particulièrement des mesures réglementaires des autres provinces canadiennes et des autres régions ou pays. Les chercheurs notent, par exemple, que :

- les dispositions réglementaires du Québec sont moins contraignantes à l'égard des distances séparatrices des sites d'entreposage et des opérations d'épandage, distances visant à minimiser les risques de contamination des eaux de surface et souterraines. La distance d'épandage à respecter pour les cours d'eau est de trois mètres au Québec, de neuf mètres en Ontario et de trente-cinq mètres en Bretagne et en Catalogne;
- la réglementation québécoise est plus sévère à l'égard de la norme phosphore, du plan de gestion des matières fertilisantes et de la taille minimale des établissements d'élevage à partir de laquelle le producteur agricole doit faire une demande d'autorisation au ministère responsable de l'environnement;
- les obligations québécoises imposées à l'égard des distances à respecter pour la gestion des odeurs et les restrictions sur les périodes d'épandage correspondent à peu près à celles qui ont cours dans d'autres provinces ou pays;
- le seuil à partir duquel un projet de production animale enclenche un mécanisme d'enquête publique et de consultation est plus élevé au Québec que dans la plupart des autres régions ou pays.

77. GUY DEBAILLEUL et DENIS BOUTIN, « La sévérité de la réglementation environnementale québécoise dans le domaine des productions animales : mythe ou réalité? », *Vecteur Environnement*, vol. 37, n° 2, mars 2004, p. 31-35.

L'ADAPTATION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

En même temps qu'il mettait en place le cadre réglementaire et les stratégies de protection de l'environnement applicables au secteur agricole, le gouvernement concevait des programmes d'aide technique et financière afin d'accompagner les agriculteurs dans leurs efforts visant à se conformer à la réglementation environnementale et à adopter des pratiques destinées à la protection des sols et de la qualité de l'eau.

Les producteurs agricoles ont investi plus de 626,6 millions de dollars entre 1992 et 2006 afin de rendre leurs activités plus respectueuses de l'environnement. Ils ont bénéficié pour ce faire d'une aide de 357,7 millions de dollars durant cette période.

Parmi les gestes les plus significatifs faits par les agriculteurs, notons :

- des investissements afin d'équiper les fermes de production animale de structures étanches d'entreposage des fumiers et de structures d'entreposage des pesticides, carburants et produits chimiques de même que de brise-vent et d'installations visant à réduire les odeurs;
- la réduction de 11 % du volume des pesticides vendus au secteur agricole entre 1992 et 2003, en réponse à la stratégie phytosanitaire du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ);
- l'élaboration de plans agroenvironnementaux conduisant, notamment, à la diminution de 45,7 % des achats de phosphate par les producteurs agricoles, et de 46,2 % des achats de potasse, entre 1992 et 2005. L'achat des engrais azotés a augmenté de 2,8 % pendant cette période⁷⁸;

- l'aménagement de bandes tampons et de clôtures visant la protection des cours d'eau sur 89 % et 57 % respectivement des terres agricoles traversées par un cours d'eau⁷⁹;
- la rotation des cultures, pratiquée de plus en plus, afin de protéger le sol, d'éviter l'érosion et de réduire la diffusion d'engrais minéraux dans les cours d'eau;
- des techniques d'épandage d'engrais organiques plus précises, des limites imposées aux périodes d'épandage et des techniques comme le semis direct, ayant pour effet de réduire le ruissellement et l'érosion des sols;
- la conformité à la norme phosphore, selon un plan établi ferme par ferme où les caractéristiques du sol et le type de plante cultivée déterminent la quantité d'engrais minéraux à utiliser et les engrais organiques à épandre. Cette exigence fait partie de l'écoconditionnalité en vertu de laquelle les producteurs doivent respecter cette norme phosphore à défaut de quoi ils ne pourront être admissibles à certains programmes, dont le remboursement d'une partie significative des taxes foncières. Les producteurs agricoles doivent s'y conformer avant 2010.

La réponse des producteurs agricoles à la réglementation et aux attentes de la société à l'égard de l'environnement a été significative et à longue portée. Comme on le verra plus loin, il reste encore des actions à mener, des lacunes à corriger, des pratiques à changer. Il faut cependant saluer l'engagement des agriculteurs jusqu'ici et favoriser la poursuite de leurs efforts.

Le soutien technique offert aux producteurs agricoles est-il suffisamment accessible et les aide-t-il à atteindre les objectifs environnementaux qu'on attend d'eux? Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec signalait à cet égard, lors des audiences de la Commission : « Le manque d'intégration des programmes et le manque d'efficacité du transfert de l'information entre les différents ministères impliqués dans le dossier de l'agriculture nuisent non seulement aux producteurs, mais également aux relations entre eux et les différents ministères, notamment le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. »

78. Données d'AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA et de l'INSTITUT CANADIEN DES ENGRAIS.

79. Données de l'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES.

LE RÔLE DÉTERMINANT DES SERVICES-CONSEILS EN AGROENVIRONNEMENT

Si les agriculteurs québécois ont pu réaliser des interventions qui marquent des progrès dans la voie du respect de l'environnement, c'est en bonne partie parce qu'ils ont pu compter sur les conseils d'experts qui ont compris leurs besoins et ont réalisé pour eux des plans d'accompagnement agroenvironnemental et les ont aidés à les mettre en œuvre.

Ces services-conseils, financés en partie par les gouvernements et en partie par les producteurs agricoles, ne trouvent pas leur équivalent ailleurs au Canada.

Les services-conseils en agroenvironnement comptent quelque 300 professionnels et techniciens indépendants faisant partie d'un réseau de 83 clubs-conseils. Ils émettent un diagnostic sur l'exploitation agricole et ciblent les actions à déployer afin d'aider le producteur à atteindre les objectifs agroenvironnementaux fixés par la norme phosphore. Ces professionnels assurent également le suivi de la mise en œuvre du plan agroenvironnemental, notamment à l'égard de la conformité à la norme phosphore, du respect des normes d'entreposage et d'épandage et de l'adoption de pratiques environnementales optimales. Ils cherchent en outre à encourager les producteurs à aller au-delà de la simple conformité à la réglementation environnementale et les incitent à généraliser des pratiques qui, tout en respectant le milieu biophysique, améliorent la performance d'ensemble de l'entreprise agricole.

Le réseau des services-conseils en agroenvironnement rejoint entre 8 500 et 10 000 fermes québécoises (sur 30 675). Le bilan de leurs activités, publié en 2006, fait état d'actions structurantes prises par les producteurs agricoles qui ont recours aux services de ces conseillers, notamment :

- **à l'égard de la gestion des fertilisants** : 43 % des agriculteurs clients des services-conseils en agroenvironnement utilisent des rampes basses pour épandre les lisiers; 8000 producteurs ont réalisé un bilan phosphore et 93 % possèdent un plan agroenvironnemental de fertilisation;
- **à l'égard de l'utilisation des pesticides** : les superficies cultivées sans herbicide sont passées de 28 240 hectares à 177 287 hectares entre 2001 et 2005. Cette augmentation résulte du développement de crèneaux et de marchés de niche pour les produits sans intrants (blé et soya surtout) et des changements apportés aux enquêtes menées auprès des producteurs (des questions plus précises ont permis d'obtenir des données qui n'étaient pas colligées jusqu'alors);
- **à l'égard de la conservation des sols** : le travail réduit du sol est pratiqué sur 39 % des superficies travaillées et le semis direct est appliqué à plus de 40 500 hectares chez les clients des services-conseils;
- **à l'égard de la protection des cours d'eau** : les agriculteurs ont planté 72 000 arbres sur leurs terres, ils ont aménagé 1 574 kilomètres de bandes riveraines aux abords des cours d'eau (78 % des cours d'eau sont protégés), 68 % d'entre eux interdisent l'accès du bétail aux cours d'eau et 5 458 fermes ont aménagé des installations permettant de protéger leurs puits d'eau potable contre les contaminations de surface.

Ces éléments de bilan, soulignons-le, concernent les agriculteurs qui font appel aux services-conseils en agroenvironnement.

L'ÉTAT GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT

Où en sommes-nous après presque 30 ans de lutte contre la pollution sous diverses formes? Quel bilan pouvons-nous dresser? Quelles sont les principales actions du secteur agricole et agroalimentaire qui concourent à améliorer l'état de l'air, de l'eau, des sols et de la biodiversité et quels sont les principaux points à améliorer?

Évidemment, l'agriculture n'est pas la seule activité qui a des effets sur l'environnement. L'industrie, les transports, l'urbanisation et bien d'autres interventions humaines perturbent à leur façon l'équilibre des écosystèmes. Il convient donc d'établir la responsabilité de l'agriculture à l'égard des problèmes environnementaux et sa contribution à la résolution de ces problèmes en la situant adéquatement par rapport à la collectivité québécoise tout entière, au regard de la qualité de l'air, de l'eau et du sol.

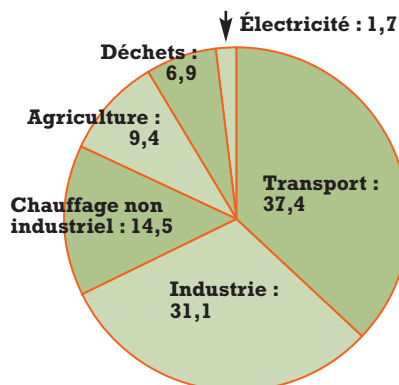
1. L'air

L'agriculture affecte la qualité de l'air, principalement en produisant des gaz à effet de serre, en dégageant des odeurs et en transportant des résidus d'ammoniac provenant des élevages et des résidus de pesticides.

Les activités associées à l'agriculture ne produisent pas de grandes quantités de gaz carbonique; elles ne comptent que pour 1 % du total des émissions de ce gaz au Québec. Par contre, la production agricole dégage dans l'atmosphère des gaz qui ont un très grave effet de serre. Par exemple, l'oxyde nitreux provenant de la décomposition des engrais naturels et minéraux est 310 fois plus puissant que le gaz carbonique pour le réchauffement climatique. Au Canada, l'agriculture est responsable de 50 % des émissions d'oxyde nitreux. Le méthane qui s'échappe des déjections animales et des fosses à lisier a un potentiel de réchauffement équivalant à 21 fois celui du gaz carbonique. L'agriculture produit 30 % des émissions de méthane au

Tableau 27

RÉPARTITION DES ÉMISSIONS QUÉBÉCOISES DE GAZ À EFFET DE SERRE EN 2000 (%)



Source : MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, 2006.

Canada. L'agriculture québécoise est responsable de 9,4 % des émissions de gaz à effet de serre, en équivalent de gaz carbonique, produites en sol québécois.

Il est possible de réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre en gérant différemment l'utilisation des engrais et en ayant recours à la production de biogaz pour capter le méthane.

C'est ainsi qu'on peut réduire la production d'oxyde nitreux en dosant avec nettement plus de précision la quantité d'engrais minéraux et organiques en fonction des caractéristiques spécifiques du sol et des plantes cultivées, en se dotant d'un plan de fertilisation, en fractionnant les doses, en choisissant la période la plus propice (le printemps plutôt que l'automne) et en pratiquant la rotation des cultures.

Le Québec réaliserait un important gain environnemental s'il utilisait les résidus agricoles, notamment les déjections solides et les lisiers, afin de produire des biogaz. Les techniques qui permettent de produire de l'électricité à partir des biogaz résultant de la transformation de ces matières organiques sont connues et utilisées dans plusieurs pays, notamment en Allemagne.

Pour rentabiliser les investissements requis, il faut cependant des quantités importantes de résidus et un prix d'achat de l'électricité plus élevé que celui établi par Hydro-Québec. En Allemagne, par exemple, la vente de l'électricité produite à partir de la méthanisation des résidus agricoles peut atteindre vingt-deux cents le kilowatt-heure alors qu'Hydro-Québec achète l'électricité à des producteurs privés à un prix variant de trois à sept cents le kilowatt-heure⁸⁰.

Seules les grandes entreprises agricoles peuvent envisager la production de biogaz au Québec, compte tenu des investissements nécessaires. Il est cependant possible de regrouper certaines fermes, d'utiliser une grande partie des résidus agricoles d'origine végétale et animale et même de traiter certains déchets domestiques municipaux afin de rentabiliser une installation de production de biogaz. Les principaux problèmes environnementaux associés à la production porcine trouveraient une solution très satisfaisante par le recours à cette énergie verte : traitement efficace des lisiers et autres déchets organiques, utilisation des résidus comme engrais et réduction majeure des odeurs. Les problèmes de cohabitation diminueraient grandement.

On peut aussi produire du biogaz ou du biodiesel à partir d'autres déchets qui causent de sérieux problèmes environnementaux : les carcasses d'animaux, les déchets d'abattoir ou de poulailler, les rebuts des laiteries et autres déchets organiques produits par l'agriculture, les restaurants, les usines de transformation alimentaire, etc. La production d'énergie verte à partir de ces rebuts représente une action structurante d'envergure en matière d'environnement et de développement régional.

Il faudra cependant que l'électricité produite puisse être vendue à un prix supérieur. Le gouvernement devrait inciter Hydro-Québec à acheter cette électricité à un prix qui tienne compte de la contribution des biogaz à l'amélioration de l'environnement et à la réduction des gaz à effet de serre. Certes, l'actionnaire, en l'occurrence le gouvernement du Québec, enregistrerait une réduction marginale de ses redevances, mais il y gagnerait sur plusieurs plans.

2. L'eau

Contrairement à plusieurs autres régions du monde, le Québec a peu recours à l'irrigation en agriculture. C'est ce qui explique pourquoi cette activité est responsable de moins de 5 % de la consommation d'eau alors que les municipalités en prélèvent 49 % et le secteur industriel, 46 %. Plus de 80 % de l'eau utilisée par les entreprises agricoles provient des eaux souterraines extraites par un puits.

L'un des grands avantages concurrentiels de l'agriculture québécoise est la disponibilité en eau. Il est donc essentiel de préserver la qualité de cette ressource.

Le directeur national de santé publique a posé le diagnostic suivant sur la qualité de l'eau lors des audiences de la Commission : « L'intensification des pratiques culturales ainsi que la disparition graduelle des cultures pérennes au profit de cultures annuelles occasionnent de nombreux problèmes de dégradation des sols et des cours d'eau. [...] Au Québec, la majorité des cours d'eau et des nappes phréatiques situés en milieu agricole sont contaminés à des niveaux variables par des résidus de pesticides ou des dérivés des engrais (comme les nitrates et le phosphore). »

L'eau demeure l'ultime réceptacle de plusieurs polluants. Une grande partie des résidus libérés dans l'environnement aboutissent dans les cours d'eau ou dans les nappes phréatiques. Au Québec, on mesure la qualité de l'eau par l'indice de la quantité de bactéries et par certains paramètres physicochimiques. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a effectué des mesures de la qualité de l'eau pour les périodes 1997-1998 et 2000-2002⁸¹. Ces mesures ont montré très peu d'amélioration de la qualité de l'eau. Il y a même eu détérioration dans certaines rivières.

80. Compte rendu de la Journée sur la méthanisation des engrais de ferme, tenue sous l'égide du Programme d'atténuation des gaz à effet de serre, Napierville, janvier 2007.

81. Le MDDEP a aussi dressé le bilan de la qualité de l'eau potable au Québec (1995-2002).

Il est essentiel que le MDDEP dresse un état de la qualité de l'eau pour la période 2007-2009. En attendant, on doit s'en remettre aux données colligées en 1995 et 2002 et qui indiquent notamment que :

- les bassins versants du centre du Québec et ceux de la rive nord du fleuve Saint-Laurent présentent une eau de qualité relativement bonne;
- l'eau des bassins du sud-ouest du Québec est généralement dégradée;
- l'eau est de mauvaise qualité dans les bassins et sous-bassins où l'agriculture occupe une forte proportion du territoire (rivières Châteauguay, Richelieu, Yamaska, L'Assomption, Nicolet, Boyer et Chaudière);
- la mauvaise qualité de l'eau tient notamment à un excès de matières en suspension, de phosphore, de nitrates et nitrites et de coliformes fécaux.

Les épisodes de prolifération des cyanobactéries, survenus en 2006 et surtout en 2007 alors qu'ils ont atteint 194 lacs et rivières, sont des signes inquiétants de l'évolution de la qualité de l'eau. La prolifération des algues bleues résulte entre autres d'un excès de phosphore dans l'eau. L'agriculture n'est certes pas la seule responsable de ce déversement de phosphore, mais il est clair que les pratiques d'épandage de lisiers, les labours d'automne et les cultures à grandes interlignes y contribuent.

Pour ce qui est de l'eau souterraine, les études du MDDEP révèlent que les puits qui alimentent plusieurs réseaux d'aqueduc municipaux situés en zones rurales ont été touchés au cours des dernières années par des concentrations élevées de nitrates, surtout dans les régions où l'on pratique la culture intensive de la pomme de terre. Les eaux souterraines des puits échantillonnés des régions de Portneuf et de Lanaudière contiennent également des concentrations préoccupantes de pesticides.

Au gouvernement du Québec, aucun encadrement juridique ne s'applique spécifiquement à la protection de la qualité de l'eau souterraine. La seule mesure indirecte est le Règlement sur le captage des eaux souterraines qui vise à protéger les sources d'alimentation en eau potable des municipalités. En conséquence, lorsque le Ministère analyse un projet dans le cadre d'une demande de certificat d'autorisation, il n'a pas d'assise juridique qui lui permettrait d'évaluer l'impact du projet sur la nappe phréatique — à moins qu'elle serve de source d'alimentation en eau potable — et de prendre action en conséquence.

Par ailleurs, la pollution diffuse est difficile à localiser, à maîtriser et à corriger. Les eaux de ruissellement charrient des résidus qui proviennent de diverses sources de sorte qu'il est presque impossible d'établir qu'un élevage ou une culture spécifique est la cause principale de la dégradation de la qualité de l'eau. Il n'en demeure pas moins que la contribution de l'agriculture à la protection de la qualité de l'eau passe par l'élaboration de plans rigoureux de gestion agroenvironnementale, par l'application systématique de ces plans et par un suivi approprié des mesures pertinentes par un organisme indépendant. Il faut réduire la quantité d'engrais organiques et minéraux et adopter des mesures visant à freiner significativement leur écoulement vers les cours d'eau.

Nature Québec préconise à cet égard, dans son mémoire déposé à la Commission, de « préparer les plans agroenvironnementaux de fertilisation en utilisant les valeurs fertilisantes réelles des engrais de ferme au moment de leur application plutôt que les valeurs moyennes, [d']établir les besoins de fertilisation adaptés à la qualité et à la productivité des profils culturaux [et de] fractionner les apports d'engrais azotés, qu'ils soient minéraux ou organiques ».

La Politique nationale de l'eau, adoptée par le gouvernement du Québec en 2002, préconise la gestion de l'eau par **bassin versant**. Trente-trois comités de bassin versant ont été constitués grâce à la concertation des élus municipaux, du gouvernement, des représentants des secteurs industriels, des citoyens et du monde agricole. Ces comités doivent élaborer un plan directeur de l'eau.

Il existe un large consensus au Québec sur la pertinence d'une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un bassin versant plutôt que par municipalité ou autre zone administrative.

De même, on salue d'emblée la volonté de rassembler, à l'échelle locale ou régionale, les représentants des entreprises et des citoyens dont l'action affecte d'une manière ou d'une autre la qualité de l'eau ou qui peuvent mener des actions positives à cet égard. Soulignons que, dans plusieurs pays, la gestion par bassin versant est pratiquée à grande échelle depuis de nombreuses années.

L'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement souscrit à cette approche par bassin versant. On peut lire dans le mémoire que l'organisme a déposé à la Commission : « Les interventions en agroenvironnement doivent être guidées par une bonne évaluation à l'échelle du territoire ou du bassin versant. Cette évaluation est nécessaire pour bien comprendre les problématiques et leurs causes. L'analyse pourra ensuite être raffinée à l'échelle d'un sous-bassin, de la ferme et du champ. »

Il est également impératif de mieux coordonner l'action des divers ministères, comme le souligne avec à-propos le Regroupement des organismes de bassin versant du Québec, dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission : « Le grand nombre d'interlocuteurs gouvernementaux et municipaux, très présents dans le domaine agricole, ainsi que la limite parfois floue de leurs mandats respectifs, apporte beaucoup de confusion aux producteurs et comporte des entraves importantes et des risques quant au développement des exploitations. »

Les organismes québécois de bassin versant ont des mandats qui dépassent largement les moyens d'action dont ils disposent. Ils sont sous-financés, ils ont peu de personnel à leur emploi et ils ont de la difficulté à mobiliser les acteurs locaux et régionaux.

Le commissaire au développement durable, dans le rapport qu'il a déposé en décembre 2007, notait que seulement 9 plans directeurs de l'eau sur 33 avaient été déposés au 31 mars 2007, alors que la totalité des organismes devait avoir complété cet exercice en 2005.

La Municipalité régionale de comté (MRC) de la Nouvelle-Beauce a apporté le témoignage suivant à la Commission : « Nous avons une politique sans moyen financier. Bien sûr, il existe des actions réalisées dans le cadre de comités de bassin versant à travers le Québec. Toutefois, c'est le bénévolat de ses membres qui lui assure certains succès. Il n'est pas normal que la ressource eau soit si peu protégée, mal gérée, dispersée et partagée entre les différents ministères et les nombreuses législations qui la gèrent sectoriel-

lement. L'approche des bassins versants est privilégiée par des groupements bénévoles et autres agences de bassin versant qui, sans relâche, protègent ici cinq hectares, là, une frayère. »

Si l'on veut que l'approche par bassin versant donne les résultats auxquels on est en droit de s'attendre, il faut apporter trois correctifs structurels :

- mieux répartir les responsabilités respectives du gouvernement et des instances municipales dans la politique de l'eau et la gestion par bassin versant;
- intégrer la dynamique de la gestion par bassin versant dans la vision intégrée de l'aménagement du territoire et utiliser les données du plan directeur de l'eau dans les outils municipaux et gouvernementaux d'aménagement et de développement du territoire;
- accorder un financement adéquat aux organismes de bassin versant, par un accroissement des ressources provenant du gouvernement et des municipalités, et définir des attentes de résultat.

3. Le sol

La principale source d'information sur l'état de la qualité des sols au Québec est une étude réalisée en 1990 par le MAPAQ. Cette étude a dressé l'inventaire des problèmes de dégradation observés dans douze régions agricoles du Québec sur un total de 1,7 million d'hectares. Il faut déplorer le fait que la situation n'ait pas été réévaluée à grande échelle depuis 1990.

Le rapport du MAPAQ fait clairement ressortir que les problèmes majeurs de dégradation des sols agricoles sont principalement liés à la culture intensive du maïs et de la pomme de terre. On y mentionne l'érosion, la perte de matière organique, le compactage et le bris des agrégats du sol.

Le rapport souligne plus précisément les éléments suivants :

- la détérioration de la qualité de la structure du sol, observée dans près de 90 % des superficies étudiées, résultant de la fréquence du travail du sol et de la diminution de la matière organique;
- la surfertilisation (60 %) en phosphore et en potassium des surfaces cultivées;
- la diminution de la teneur en matière organique affectant 50 % des sols;
- l'acidification (50 % des sols) consécutive à l'utilisation d'engrais minéraux;
- l'érosion qui frappe 10 % des superficies cultivées.

Il est clair que les problèmes affectant la qualité du sol se répercutent également sur la qualité de l'eau et de l'air. La MRC de Coaticook s'inquiétait, dans son témoignage à la Commission, des pertes de sol. Elle s'est exprimée ainsi à ce sujet : « De simples changements dans les façons de faire pourraient faire en sorte de diminuer la quantité de sédiments qui se retrouvent dans les cours d'eau. Perte de sol, perte de fertilisant, le producteur agricole voit ses revenus s'écouler dans le cours d'eau. »

À la suite de la publication du rapport du MAPAQ, des mesures ont été adoptées principalement sur le plan de la gestion des fumiers et des engrais minéraux. De même, l'adoption de cultures en bandes alternées, la couverture de plantes après la récolte (pomme de terre), la plantation de haies brise-vent et le recours à des techniques plus raffinées de semis et d'épandage ont été encouragées. Certaines mesures prises afin de protéger la biodiversité ont un effet sur la protection des sols, de l'eau et de la santé.

4. La biodiversité

On entend par biodiversité la présence d'une grande variété de plantes, d'animaux et de microorganismes dans un milieu. La Convention sur la diversité biologique y inclut la préservation des écosystèmes et du patrimoine génétique des espèces.

Dans un milieu où se pratique l'agriculture, une diversité biologique riche procure des avantages qui passent souvent inaperçus, mais qui ont une importance déterminante. En plus de protéger les ressources naturelles indispensables à l'agriculture, notamment l'eau, la biodiversité favorise les processus naturels nécessaires à la production agricole : pollinisation, décomposition de la matière organique du sol, lutte naturelle contre certains parasites, etc.

Bien que l'agriculture réduise nécessairement la biodiversité, certaines pratiques agricoles peuvent aggraver la situation. C'est notamment le cas du déboisement, du remblayage, de la modification des berges, de la surfertilisation, de l'usage excessif des pesticides, des pratiques qui favorisent l'érosion des sols et de l'introduction d'espèces animales ou végétales, sélectionnées ou provenant d'organismes génétiquement modifiés (OGM), qui concurrencent les espèces indigènes. L'uniformisation des élevages et des cultures menace la pérennité des races et des variétés rustiques.

La modification des écosystèmes au-delà de ce qui est requis pour une agriculture durable entraîne la destruction ou l'altération des habitats. Les milieux aquatiques sont particulièrement sensibles aux effets des diverses pollutions et aux activités humaines (agriculture, urbanisation, transport). Le nombre d'habitats de reproduction et de migration des oiseaux a diminué dans la vallée du Saint-Laurent au cours des dernières années et 480 espèces végétales et animales sont considérées en péril, dont huit espèces d'oiseaux⁸².

82. ENVIRONNEMENT CANADA, SERVICE CANADIEN DE LA FAUNE, région de Québec, 1999.

C'est principalement au sujet des cours d'eau que des actions correctrices et préventives doivent être menées. Le gouvernement du Québec s'est doté d'un plan d'action 2004-2007 sur la biodiversité qui présente plusieurs solutions afin d'améliorer la situation en milieu agricole.

Parmi les actions envisagées dans ce plan, notons :

- la diminution de la pollution par le phosphore et l'azote (entreposage étanche des fumiers pour 100 % des lieux d'élevage d'ici 2010);
- la réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides par rapport à 1992;
- le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures pour 70 % des producteurs de maïs, de soya et de pomme de terre;
- le maintien d'espaces boisés en milieu agricole;
- la réalisation de projets pilotes de restauration d'habitats naturels en milieu agricole.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec a expliqué en ces termes, à l'occasion des audiences de la Commission, l'importance des bandes riveraines : « Les bandes riveraines constituent des habitats fauniques essentiels à la préservation de la biodiversité en milieu agricole. En effet, la végétation riveraine est un milieu vivant d'une richesse exceptionnelle [...]. Les zones riveraines sont habituellement très productives et recèlent une grande diversité écologique [...]. Outre ces bénéfices, les bandes riveraines comportent également un aspect économique non négligeable. On signalera notamment l'augmentation de la valeur des terrains et des propriétés, la réduction du coût pour le traitement de l'eau et l'atténuation des dommages en cas d'inondation. »

Bien que certains progrès aient été notés, les résultats anticipés en matière de biodiversité ne sont pas atteints. Ainsi, 33 % des entreprises agricoles sont engagées dans une démarche de lutte intégrée contre les insectes et autres ennemis des cultures alors que l'objectif était de 70 %. Quant à la réduction des pesticides en milieu agricole entre 1992 et 2003, elle n'est pas de 50 %, mais de 11 %. On a cependant observé une réduction de la quantité de pesticides par unité de surface (3,89 kg/ha à 2,50 kg/ha). Soulignons que la réduction du volume des pesticides n'est pas considérée comme le seul ni le meilleur indicateur puisque la nature des pesticides a changé au cours des dernières années : ceux-ci peuvent être plus puissants, davantage ciblés ou moins persistants. Il faudrait aussi tenir compte des effets cumulatifs et des mélanges dans l'environnement des divers pesticides utilisés, ce qu'aucune étude québécoise ou canadienne ne permet d'évaluer. Par ailleurs, l'indicateur de risque des pesticides au Québec, utilisé par le MDDEP et appelé IRPeQ, révèle une diminution de 26 % des risques pour l'environnement et de 32 % des risques pour la santé associés à l'utilisation des pesticides entre 1993 et 2003.

Des stratégies de rechange destinées à diminuer le recours aux pesticides de synthèse ont été appliquées sur 36 % des superficies qui avaient fait l'objet d'interventions phytosanitaires. Ces mesures comprennent notamment l'application localisée ou par bandes de pesticides, le désherbage mécanique ou l'utilisation d'agents biologiques.

Les améliorations au chapitre de la biodiversité passent par une application plus rigoureuse de la réglementation, notamment à l'égard du phosphore, de l'azote et des pesticides. Il faudra aussi consentir plus d'efforts à la conservation des milieux naturels et protéger davantage les cours d'eau.

L'ÉCOCONDITIONNALITÉ

L'écoconditionnalité est un concept qui subordonne l'octroi de certaines formes d'aide financière au respect de l'environnement. Il s'applique à plusieurs programmes gouvernementaux visant particulièrement les entreprises de divers secteurs d'activité, y compris l'agriculture. La politique agricole commune de la Communauté européenne, par exemple, conditionne le versement des aides directes aux agriculteurs au respect d'exigences précises, non seulement en matière d'environnement, mais aussi de santé, de bien-être animal et de protection des végétaux. Un total de dix-neuf directives et règlements fixent les obligations des producteurs agricoles.

Il est important de préciser que l'écoconditionnalité n'est pas un programme visant à accorder une aide financière aux producteurs agricoles afin de les aider à se conformer à la réglementation environnementale. Au contraire, elle est une condition de base pour accéder aux programmes de soutien à l'agriculture. On pose la prémisse que la production agricole s'effectue dans le respect de l'environnement : elle doit respecter la loi.

Au Québec, l'écoconditionnalité a fait l'objet d'un consensus à la fin des années 90. Elle n'a cependant été appliquée à la production porcine qu'à compter de 2004 et aux autres productions, à partir de 2005. Des mesures d'écoconditionnalité font désormais partie des normes environnementales que doivent respecter les entreprises agricoles pour accéder à certains programmes d'aide financière. C'est ainsi que, pour être admissibles au remboursement des taxes foncières, les entreprises agricoles doivent, depuis 2005, démontrer qu'elles ont produit un bilan de phosphore au MDDEP. On a amorcé l'application de la même mesure, encore que partiellement, dans le cadre du régime d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA).

Les orientations du gouvernement relatives à l'écoconditionnalité, énoncées en 2004, prévoient que l'attribution de fonds publics soit subordonnée au respect de la totalité de la réglementation environnementale en 2010. Pour l'instant, l'écoconditionnalité n'est appliquée qu'à l'égard du traitement des taxes foncières (dépenses de 100 millions de dollars par année sur des mesures d'aide financière de l'ordre de un milliard de dollars) et elle ne porte essentiellement que sur le dépôt annuel du bilan phosphore.

Deux raisons expliquent ce choix. D'une part, les surplus de phosphore causent les plus graves problèmes de détérioration de la qualité de l'eau et, d'autre part, les outils de mesure du bilan de phosphore ont été mis au point et peuvent être utilisés pour l'ensemble des entreprises agricoles.

Le commissaire au développement durable dresse les constats suivants à l'égard de la mise en œuvre des mesures d'écoconditionnalité en agriculture, dans le premier rapport qu'il a publié et qui a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec en décembre 2007⁸³ :

- « À ce jour, l'application du principe d'écoconditionnalité est fort peu convaincante;
- « Lenteur dans la mise en œuvre des mesures (pas de pénalité si le bilan de phosphore n'est pas présenté ou n'est pas en équilibre);
- « Application non conforme des mesures par La Financière agricole du Québec et contrôle insuffisant par La Financière des mesures en vigueur :
 - « En 2005, contrôle uniquement de certains exploitants, correspondant à moins de 9 % des producteurs; en 2006, contrôle uniquement dans le secteur porcin;
 - « Aucune pénalité appliquée à 57 lieux d'élevage porcin non conformes à la réglementation (ces exploitants ont reçu 42 millions de dollars en aide financière de l'ASRA);
 - « Il s'ensuit une iniquité envers les exploitants qui se conforment aux mesures et une difficulté à convaincre les exploitants du sérieux de l'approche [d'écoconditionnalité];
- « Information de gestion insuffisante pour appliquer les mesures liées à l'écoconditionnalité :
 - « Incompatibilité des systèmes d'information du MDDEP et de La Financière agricole, ce qui rend difficile le traitement des données. »

Dans la perspective d'une agriculture durable, il faut franchir des pas additionnels sur la voie de l'écoconditionnalité. Les pratiques agricoles doivent être respectueuses de l'environnement. Rien ne justifie, au XXI^e siècle, la poursuite d'activités qui détériorent les milieux biophysiques.

83. Ce document fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, tome II*. Les citations qui suivent proviennent des *Observations du commissaire au développement durable*, produites dans la foulée de son rapport.

Il faut se donner des moyens d'évaluer de manière plus large qu'avec la seule norme phosphore les retombées des activités agricoles sur l'environnement. Une autre lacune importante des mesures actuelles d'écoconditionnalité tient au manque de suivi de la réglementation.

L'Ordre des agronomes du Québec a souligné en ces termes la nécessité d'aller plus loin : « L'approche québécoise des plans agroenvironnementaux qui est basée sur la richesse des sols a permis de rationaliser la fertilisation [...]. L'évolution et le raffinement des connaissances permettent maintenant d'examiner les autres facteurs qui portent atteinte à l'environnement et de recourir également à d'autres approches. » Le Réseau des jeunes maraîchers écologiques renchérit en quelque sorte, par ces propos : « Est-ce que l'écoconditionnalité se limite à la production du bilan de phosphore sur nos terres agricoles? Nous sommes en attente d'autres actions concrètes et souhaitons [de] l'implantation du plan d'action par La Financière agricole d'ici 2010 [que ce plan] soit plus ambitieux. »

Par écoconditionnalité, l'agriculture et l'agroalimentaire québécois devraient entendre qu'il s'agit :

- du respect de la réglementation environnementale comme condition essentielle d'accès aux principaux programmes d'aide financière du gouvernement à la production et à la transformation alimentaire et aux programmes d'assurance stabilisation des revenus agricoles;
- de l'élaboration d'un plan agroenvironnemental comportant minimalement des cibles précises à l'égard du phosphore, de l'azote et de pesticides pour chacune des entreprises agricoles. La mise en œuvre de ce plan ferait l'objet d'une certification. Les groupes-conseils en agroenvironnement seraient évidemment mis à contribution dans l'élaboration de ces bilans et dans leur mise en œuvre;
- de l'établissement de bonnes pratiques agronomiques adaptées à la situation de chaque ferme et qui tiennent compte du type de culture et d'élevage, de la topographie des terres agricoles de même que de la texture et de la structure du sol;

- d'une inspection, par une personne mandatée par le MDDEP, de chacune des entreprises agricoles à des intervalles réguliers afin de vérifier la validité du plan agroenvironnemental de fertilisation et son application. Des sanctions pourraient être imposées aux entreprises contrevenantes (réduction significative, voire abolition complète des paiements à l'agriculteur).

Le gouvernement devrait accorder une période de trois à cinq ans avant de généraliser l'application de ces mesures d'écoconditionnalité. Il serait opportun de hâter les échéances pour les plus grandes entreprises et pour celles dont les activités semblent présenter davantage de risques pour l'environnement. L'écoconditionnalité doit être perçue comme un passage obligé vers des pratiques agricoles qui respectent l'environnement.

Les bonnes pratiques sont maintenant connues et appliquées par les producteurs les plus soucieux des impératifs d'une agriculture durable. Le recours plus généralisé aux services-conseils en agroenvironnement devrait contribuer à faciliter la conformité des producteurs à l'écoconditionnalité.

L'agriculture biologique doit également être mieux soutenue en raison de sa contribution positive à la protection de l'environnement et de l'exemplarité de certaines de ses pratiques. Il en va de même pour le travail réduit du sol. Le gouvernement doit mieux coordonner son action afin de faciliter la prise en compte par les producteurs des impératifs de l'écoconditionnalité et d'en suivre plus rigoureusement l'application.

LA PRODUCTION DE BIENS ENVIRONNEMENTAUX

Dans une vision axée sur une agriculture multifonctionnelle, il convient de solliciter la collaboration des agriculteurs en faveur de la protection des écosystèmes ou de la production de biens qui améliorent la qualité de l'environnement.

Ces actions concourent à protéger des patrimoines écologiques ou à aménager des infrastructures qui sont d'intérêt public, qui débordent en somme le cadre normal d'intervention relative aux besoins propres de l'agriculture. Il faut donc offrir au producteur une juste compensation financière pour les dépenses qu'il engage dans ces travaux ou pour les pertes occasionnées du fait qu'il restreint ses activités de production agricole afin de protéger un habitat sur une partie de ses terres.

Parmi les biens environnementaux qui devraient être promus et soutenus par des mesures adéquates de financement, notons l'aménagement de haies brise-vent et de bandes riveraines d'une dimension supérieure à celles qui sont prescrites par la réglementation ou le plan agroenvironnemental, le retrait de certaines superficies en culture, le reboisement de certaines parties sensibles du territoire, la préservation de milieux humides et de tourbières, la réduction des engrais minéraux au-delà des normes environnementales, les essais de nouvelles cultures mieux adaptées aux conditions nordiques, la conservation des espèces patrimoniales et les mesures d'entretien et de valorisation du paysage.

Lors des audiences régionales de la Commission, le Syndicat de base de l'UPA de Portneuf-Ouest a donné l'exemple du partenariat entre l'Union des producteurs agricoles et la Fondation de la faune du Québec qui a permis « de caractériser 140 km de bandes riveraines (sur la rivière Niagara) ». Soulignons que le gouvernement accorde déjà des compensations aux agriculteurs pour le maintien et l'aménagement des boisés de ferme.

C'est dans les localités et les régions que devrait se faire la détermination des biens environnementaux à produire sur les terres agricoles. Cet exercice devrait être sous la responsabilité des MRC, en concertation avec les organismes de bassin versant, les représentants du MDDEP — le MAPAQ agissant comme expert ou conseiller technique — et des représentants des producteurs agricoles. Il s'agit en effet d'actions associées à la responsabilité de l'aménagement du territoire.

La désignation des actions de protection à mener ou des travaux d'aménagement à réaliser donnerait lieu à une convention entre la MRC et le producteur agricole, convention qui aurait une portée de plusieurs années. Cet instrument prévoirait une compensation financière pour l'agriculteur qui s'engagerait, sur une base volontaire, à respecter les conditions relatives à la protection d'un patrimoine écologique ou à la production du bien environnemental. Le versement des compensations aux producteurs agricoles serait fait par le gouvernement du Québec, en particulier pour ce qui est du programme de soutien à l'entreprise agricole proposé au chapitre 4. Il faudrait toutefois, le cas échéant, mettre à contribution certaines municipalités qui imposent des contraintes à certains producteurs agricoles afin de protéger les réserves d'eau municipales, sans leur offrir de compensation.

LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Au cours des dernières années, le bien-être animal est devenu un objet de préoccupation importante dans certains pays. Les citoyens s'intéressent à la manière dont les animaux sont élevés et il leur rebute d'acheter de la viande qui proviendrait d'animaux maltraités, confinés à des espaces vitaux trop restreints, qui ne pourraient aller dans des pâturages à l'extérieur ou qui subiraient un stress excessif durant le transport ou l'abattage. En Europe, cette préoccupation a donné lieu à des directives et à des règlements spécifiques qui font partie, depuis 2005, des règles d'éco-conditionnalité de la Politique agricole commune appliquées aux paiements effectués aux agriculteurs des 25 pays membres de l'Union européenne.

Pour l'heure, l'enjeu du bien-être animal est peu présent en Amérique du Nord. Il serait surprenant toutefois que l'agriculture de ce continent demeure à l'abri de cette préoccupation dans un avenir prévisible.

Les producteurs agricoles du Québec ont tout avantage à agir de manière proactive, à prendre les devants en cette matière. D'une part, une très forte proportion des agriculteurs québécois ont déjà des pratiques qui respectent les conditions généralement associées au bien-être animal. D'autre part, l'accès à certains marchés pourrait bientôt être conditionnel au respect des règles sur le bien-être animal.

Les pays européens imposent de telles normes à leurs agriculteurs; ils accepteront de plus en plus mal l'importation de produits provenant d'animaux élevés dans des conditions qui leur semblent inacceptables. De même, certains États américains ont pris des mesures coercitives visant notamment à restreindre la vente de foie gras parce qu'ils considèrent que le gavage des canards et des oies est une pratique cruelle. D'autres États boycottent l'achat de poissons et de fruits de mer du Canada en réaction à la chasse aux phoques.

L'Ordre des médecins vétérinaires du Québec, dans le mémoire qu'il a déposé à la Commission, souligne à cet égard : « L'intérêt pour le bien-être animal ne doit pas pour autant se traduire en anthropomorphisme, ni compromettre la santé humaine ou animale. Le Québec devra se conformer aux exigences du public qui se traduiront éventuellement en diktats des partenaires commerciaux. »

L'Ordre suggère de s'attaquer à ce défi en prenant les mesures suivantes :

- définir les paramètres scientifiques du bien-être animal;
- transformer ces paramètres en science appliquée à intégrer dans les pratiques quotidiennes;
- respecter les critères de sécurité alimentaire et de viabilité économique;
- établir des normes nationales connues, éventuellement obligatoires;
- implanter un système de vérification crédible (audit).

Le secteur agricole et agroalimentaire a l'occasion de s'engager dans une démarche proactive en matière de bien-être animal. Il doit saisir cette opportunité et ne pas attendre que les événements extérieurs ou les exigences des citoyens l'obligent à agir dans la précipitation.

Le Québec pourrait même tirer un avantage commercial à faire reconnaître ses pratiques agricoles comme se situant dans le respect des normes internationales les plus élevées en matière de bien-être animal. Ce serait une autre expression de notre différence sur le continent nord-américain.

LA TRANSFORMATION ALIMENTAIRE

Lors des audiences de la Commission, la question des effets sur l'environnement des usines de transformation alimentaire ne fut pas abordée. Ces usines sont pourtant d'importantes utilisatrices d'eau potable et elles ont des rejets qui doivent être traités pour ne pas causer des préjudices environnementaux. C'est la raison pour laquelle les installations de transformation alimentaire sont implantées dans des municipalités capables de les alimenter en eau potable et de prendre leurs rejets en charge dans leurs usines de traitement des eaux usées.

Les usines de transformation alimentaire doivent en outre posséder un certificat d'autorisation délivré en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec. Ce certificat tient compte soit de la présence d'une infrastructure municipale de traitement des eaux usées, soit de la capacité de soutien du milieu biophysique récepteur dans les cas plus exceptionnels où les rejets sont effectués directement dans l'environnement.

Une caractéristique commune à plusieurs entreprises de transformation alimentaire est la grande quantité de rejets qu'elles produisent. Le traitement des déchets d'abattoir, par exemple, pose un défi important. Cette question a été abordée plus haut.

LES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

1. Défis et inquiétudes

Depuis les découvertes de Gregor Mendel, au XIX^e siècle, d'immenses progrès ont été réalisés dans le domaine de la génétique. Les résultats obtenus furent le fruit de sélections toujours plus précises au sein d'une même espèce d'êtres vivants; on comptait pour ainsi dire sur des mutations « naturelles » du matériel génétique.

Avec le génie génétique, la science franchit une nouvelle étape. Elle s'attaque aux frontières du monde vivant. Des organismes sont modifiés dans leur structure même, soit par modification de leur matériel génétique de base, soit par l'introduction d'un gène provenant d'une autre espèce. Il en résulte des êtres nouveaux qui ont d'autres propriétés que les organismes originaux. On parle de la *transgénése*. Ces êtres modifiés peuvent produire des substances utiles à la médecine ou avoir la capacité de résister à des infections ou à des contraintes auxquelles les organismes d'origine étaient sensibles jusqu'alors.

On peut entrevoir l'immense potentiel qu'offrent ces nouvelles avancées scientifiques, notamment dans le domaine de l'agriculture. Si l'on peut mettre au point des plantes qui résistent mieux à la sécheresse ou aux insectes dévastateurs ou qui offrent plus de matières nutritives, on peut contribuer à solutionner le problème de la faim dans le monde. Mais comme on modifie les structures mêmes du vivant, que risque-t-on de provoquer dans l'équilibre de la nature?

Il n'est donc pas étonnant qu'on soit à la fois fasciné par les perspectives des sciences de la vie et en même temps inquiet par l'inconnu qui s'ouvre devant ces nouvelles percées scientifiques. Le recours au génie génétique pour produire des aliments, des médicaments, de l'énergie et sans doute bien d'autres biens paraît inévitable. Il faut cependant apprendre à maîtriser cet univers tout en faisant preuve de prudence, compte tenu des enjeux considérables que soulève la transgénése.

C'est d'abord par la connaissance scientifique, par le savoir, que nous serons en mesure de nous engager dans ce domaine en étant bien conscients à la fois des possibilités d'améliorer l'agriculture et des risques que nous acceptons de courir. Et c'est sur des bases scientifiques solides que le débat public peut et doit s'engager.

L'utilisation des résultats de la science et le recours au génie génétique ne peuvent être laissés, sans gouverne publique, aux seules initiatives des scientifiques et de ceux qui veulent utiliser leurs découvertes pour soutenir et favoriser des intérêts personnels ou privés. C'est un enjeu de société.

Les citoyens doivent être informés de l'évolution de cette science et de ce qu'elle signifie concrètement, du point de vue de ses avantages et de ses risques. Les citoyens doivent également situer cette évolution scientifique dans le respect de leurs valeurs et de leur sens de l'éthique.

On peut prendre l'exemple des cellules souches. L'idée que l'on puisse utiliser des cellules d'embryon humain pour cultiver du matériel vivant pouvant servir à régénérer de la moelle épinière ou d'autres tissus est pleine de promesses et peut déboucher sur une médecine nettement plus efficace. Cette idée permet aussi d'élaborer les pires scénarios sur les plans éthique, moral et biologique. L'utilisation des cellules souches a donc fait l'objet d'importants débats dans plusieurs pays. Les parlements et autres institutions démocratiques en ont été saisis et ils ont pris position. Oui, les scientifiques peuvent utiliser les cellules souches, compte tenu des gains potentiels qu'elles peuvent faire réaliser à la médecine, mais leur utilisation sera sévèrement encadrée par de rigoureux protocoles de recherche qui feront d'ailleurs l'objet de surveillance par des pouvoirs publics.

2. Les OGM actuels

Les OGM qui ont été commercialisés jusqu'ici ne représentent que les premiers balbutiements d'une nouvelle science. Seuls le maïs, le soya et le canola sont cultivés au Canada à partir de semences transgéniques. Les céréales OGM sont destinées à l'alimentation animale. Les pratiques commerciales sont telles qu'on ne trouve actuellement aucun fruit ni aucun légume génétiquement modifié (GM) sur les tablettes des épiceries⁸⁴. Il n'existe pas non plus d'animaux transgéniques destinés à la consommation humaine.

« On pourrait trouver dans notre panier d'épicerie certains produits dérivés d'OGM. En effet, il est possible que des plantes transgéniques entrent dans la composition de certains produits sous forme d'ingrédients : lécithine provenant de soja GM, huile extraite de canola GM, fécule de maïs produite à partir de maïs GM, sirop issu de maïs GM, etc. Les produits dérivés peuvent contenir des traces d'ADN, mais pas nécessairement la protéine ajoutée par la modification génétique. Par exemple, une huile de canola transgénique tolérant un herbicide a une composition identique à celle d'une huile extraite d'un canola traditionnel, puisque la protéine ajoutée par modification génétique est éliminée lors de la purification du produit. Il en est de même pour la farine produite à partir de maïs [génétiquement modifié], laquelle peut se retrouver dans des biscuits. La majeure partie du matériel génétique de la farine sera détruite lors de la cuisson du biscuit, sinon par notre système digestif. Les produits dérivés ne sont pas considérés comme des OGM, puisqu'ils ne peuvent pas se reproduire ou transmettre de matériel génétique⁸⁵. »

Au Québec, les OGM sont présents, selon des données de 2005, dans :

- 41 % des superficies cultivées de soya;
- 44 % des superficies totales de maïs pour l'alimentation animale;
- près de 95 % des superficies ensemencées de canola (d'après une estimation).

Quant aux pommes de terre transgéniques, elles étaient cultivées sur 540 hectares en 1999 au Québec. Elles sont disparues depuis parce que les marchés se sont fermés aux pommes de terre transgéniques.

84. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Source d'information sur les organismes génétiquement modifiés*, [En ligne], 2006, [www.ogm.gouv.qc.ca].

85. *Loc. cit.*

De nombreux témoignages entendus lors des audiences publiques mettent la Commission en garde contre les risques des OGM. Une très grande méfiance s'exprime à l'égard de ces organismes, sur le plan environnemental autant que sur celui de la santé. Les participants ont aussi déploré le manque de transparence qui a marqué le développement des OGM et leur mise en marché.

On justifie parfois le recours aux semences transgéniques par les avantages environnementaux qu'ils procureraient. On fait valoir en effet que l'utilisation de ces semences se traduit par une diminution des quantités de pesticides par les agriculteurs puisque les plantes OGM résistent mieux aux insectes et aux herbes indésirables. Aux États-Unis, on a observé une réduction de 25 % de la quantité d'herbicide chez les producteurs de soja génétiquement modifié par rapport à la quantité utilisée dans les cultures de soja traditionnel⁸⁶. De même, la culture OGM permet, selon certaines données, de réduire le travail du sol, ce qui offre des bénéfices environnementaux, notamment par la diminution de l'érosion, la réduction des poussières, l'augmentation de la rétention d'eau dans le sol, la réduction de la dispersion des pesticides par le ruissellement de l'eau de surface ainsi que la réduction des gaz à effet de serre et du compactage des sols.

L'utilisation des cultures OGM soulève par ailleurs des inquiétudes sur les conséquences environnementales à moyen et à long terme, même si, pour l'heure, peu de preuves scientifiques ont pu attester d'un désordre écologique majeur attribué aux OGM. De sérieuses appréhensions demeurent notamment à l'égard de la biodiversité, de la contamination d'autres espèces végétales et animales et du développement d'organismes résistant aux contrôles biologiques ou aux agents pathogènes connus. Il faudra approfondir ces questions avant de lancer la deuxième génération d'OGM.

Quant aux risques pour la santé, ils n'ont pu être établis à ce jour. Il a été impossible jusqu'ici de déceler des traces d'OGM dans la viande et d'en mesurer les effets sur la santé. Notons que certains pays européens, qui interdisent la culture des OGM chez eux, peuvent acheter de grandes quantités de céréales OGM (des États-Unis notamment) servant à l'alimentation de leur bétail.

À l'égard des enjeux soulevés par le développement des OGM, en relation avec le mandat de la Commission, trois questions majeures doivent être étudiées :

1. Le développement des biosciences associées à l'agriculture et à l'agroalimentaire;
2. Le respect du choix des agriculteurs et des consommateurs;
3. L'étiquetage des produits OGM.

3. Le développement des biosciences

L'utilisation des sciences de la vie, sans être une panacée, sera vraisemblablement associée au progrès de l'agriculture et à son devenir. Le génie génétique représente une avenue de recherche prometteuse à laquelle le Québec et le Canada doivent s'intéresser.

Toutefois, compte tenu des enjeux soulevés par le développement de ces nouvelles technologies, il est absolument impératif d'encadrer rigoureusement l'homologation et l'utilisation des OGM. Rappelons que plusieurs pays adoptent une même attitude de prudence à l'égard des OGM.

Dans cette perspective, la Commission endosse les représentations et les avis (dont celui du Comité d'experts de la Société royale du Canada) qui pressent le gouvernement du Canada de réviser son processus d'homologation des OGM. Ce processus paraît nettement déficient au regard des enjeux en cause. Il est urgent pour le gouvernement fédéral d'accorder plus d'importance et de ressources à la procédure d'homologation, à plus forte raison aux produits issus des nouvelles sciences, les OGM par exemple. Les gouvernements doivent également prendre les dispositions pour que l'approbation de nouveaux organismes transgéniques et leur utilisation comme produits agricoles ou aliments pour animaux soient assujetties à une évaluation scientifique rigoureuse des incidences potentielles de ces organismes sur l'environnement ou la santé humaine.

86. Source : OGM QUÉBEC, *Source d'information sur les organismes génétiquement modifiés*, [En ligne], 2006, [www.ogm.gouv.qc.ca].

Il est également essentiel d'informer la population des avancées de cette science et des enjeux concrets ou appréhendés qu'elle soulève. Il faut diffuser le plus largement possible toutes les études qui appuient les demandes d'homologation d'OGM et les ouvrir de façon transparente à l'examen et à la critique de la communauté scientifique intéressée. Cette information ne saurait être traitée de manière confidentielle. Des organismes comme la Commission de l'éthique de la science et de la technologie doivent contribuer à éclairer les citoyens et les gouvernements à l'égard des enjeux de la transgénèse.

Les gouvernements doivent, le gouvernement fédéral au premier chef, affecter des crédits à la réalisation de programmes de recherche qui assureront un suivi et une évaluation systématique dans le temps des effets possibles de l'utilisation des OGM. Un programme officiel de suivi environnemental doit être mis en place pour chacun des OGM homologués.

Il est difficile d'engager avec sérénité un débat sur les OGM. Il s'agit d'une question complexe qui fait l'objet de multiples et importantes controverses. Les agriculteurs qui, en toute bonne foi, décident d'utiliser des OGM se sentent parfois ostracisés. Les citoyens, pour leur part, ne s'estiment pas suffisamment informés et expriment, devant l'inconnu, une méfiance compréhensible.

Le gouvernement du Québec a créé, à la suggestion du Conseil de la science et de la technologie, un site Internet sur les OGM afin de fournir à la population une information fiable et validée sur le sujet. Il faut saluer cette initiative. Il faudrait cependant aller plus loin. Il y aurait lieu de mettre en place un comité multidisciplinaire sur les OGM, comité relevant du Conseil de la science et de la technologie. Ce comité ne se préoccuperait pas uniquement des aspects scientifiques des OGM, mais aussi des enjeux économiques, sociaux et éthiques qu'ils soulèvent. Il aurait le mandat de conseiller le gouvernement et d'informer la classe agricole, les acteurs municipaux et la population sur les divers aspects

du développement et de l'utilisation des OGM actuels et à venir. Il agirait en toute transparence. Soulignons que de telles instances existent dans certains pays. Il serait important d'entretenir des liens avec ces organismes afin de recueillir et de diffuser l'information la plus à jour possible.

4. Le choix des agriculteurs et des consommateurs

Les avis sont partagés sur les gains réels, pour les agriculteurs, de l'utilisation des OGM. Compte tenu du coût des semences transgéniques et de l'utilisation d'herbicides qui y est associée, plusieurs observateurs doutent de leur rendement économique réel. D'autres soutiennent que les OGM facilitent les opérations des producteurs agricoles et améliorent les rendements, ce qui expliquerait leur utilisation à grande échelle pour certaines cultures.

On a soulevé des craintes relativement aux agriculteurs qui seraient involontairement contraints de cultiver les plantes transgéniques parce que, devant une très faible demande, les fournisseurs de semences n'offriraient plus de cultivars non modifiés. Il est essentiel de préserver, dans toutes les cultures, la liberté de choix de l'agriculteur à l'égard des substances transgéniques. Les gouvernements ne peuvent pas laisser aux seules entreprises privées la décision de n'offrir qu'une seule catégorie de semences. Ils doivent prendre entente avec les fournisseurs afin de protéger la diversité des cultivars, au nom d'une agriculture plurielle et par respect de la population et des consommateurs qui sont en droit de réclamer des aliments produits à partir de substances non modifiées.

Il fut aussi question, lors des audiences publiques de la Commission, de la nécessité de protéger adéquatement les fermes qui pratiquent l'agriculture biologique de tout risque de contamination par les OGM et de ménager, à titre préventif, des aires libres de cultures OGM. Parce qu'ils développent des produits différenciés, les producteurs biologiques doivent effectivement pouvoir compter sur des mesures qui protègent raisonnablement leur production des effets d'une contamination par les plantes OGM du producteur voisin. Il s'agit d'une question complexe qui touche aux privilèges associés à la propriété privée, aux droits acquis et aux règles de bon voisinage.

Il convient, en premier lieu, de faire respecter, par les producteurs qui utilisent des semences OGM, les zones refuges qui sont prescrites par les fournisseurs et qui font partie des conditions d'utilisation de ces semences. On exige, par exemple, que 20 % de la superficie cultivée avec des OGM soit consacrée à ces zones refuges sans OGM. On rapporte que peu d'agriculteurs portent attention à ces limites.

En deuxième lieu, le MAPAQ doit préciser les règles relatives à la protection des cultures biologiques. Le manque actuel de clarté est apparenté à une forme de laisser-faire où toutes les initiatives d'accommodement et les actions qui s'ensuivent incombent au producteur biologique sans qu'il y ait nécessairement de contrepartie de son voisin.

En troisième lieu, dans certaines MRC ou régions, on souhaiterait exclure totalement les cultures OGM afin de pouvoir s'affirmer comme entité géographique sans OGM. On pourrait répondre à cette attente par deux voies. D'abord, une MRC qui souhaiterait, après consultation des agriculteurs et des citoyens, délimiter une zone sans OGM devrait soumettre son projet à un comité d'experts désignés par le gouvernement et, sur réception de l'avis de ces scientifiques, pourrait procéder à ce zonage. Une telle délimitation s'effectuerait principalement dans le cadre de la révision et de l'élaboration du plan de développement de la zone agricole de la MRC ou de la communauté urbaine.

Afin de préserver des portions de territoire ou des sites écologiques contre les effets éventuels d'une dissémination involontaire des espèces transgéniques, l'organisme Nature Québec propose, dans son mémoire déposé à la Commission, « un découpage du territoire à l'échelle des MRC, définissant des aires agricoles protégées (non transgéniques), soit en raison d'écosystèmes à protéger, soit vouées à des productions sensibles aux dérives de pesticides et de plantes transgéniques ». Le gouvernement pourrait avantageusement désigner des zones de contrôle ou des zones témoins sans OGM. Il emprunterait la procédure utilisée pour désigner une réserve écologique.

Enfin, une zone sans OGM pourrait également être déterminée dans le cadre d'un processus de différenciation de produits. Dans la mesure où les produits non modifiés peuvent présenter une forme de différenciation et un avantage commercial, il serait important qu'ils puissent être développés dans des conditions qui respectent la caractéristique « sans OGM ». Ainsi, un groupe de producteurs agricoles, de transformateurs et d'agents de commercialisation et de développement d'un territoire où un tel produit est développé pourrait délimiter une zone agricole qui ferait l'objet de mesures de contrôle particulières à l'égard des OGM. La meilleure façon d'y parvenir serait de procéder dans le cadre de la désignation d'une appellation d'origine pour des produits typiques. Un aliment produit sur la base d'un cahier des charges qui comporterait des exigences à l'égard d'intrants non OGM justifierait amplement, tant sur le plan commercial que sur le plan juridique, la délimitation d'une zone non OGM si tel est le désir des citoyens et des agriculteurs de cette zone agricole.

5. L'étiquetage des aliments contenant des OGM

Au nom du droit du consommateur à l'information, à plus forte raison à l'égard des aliments qu'il consomme, plusieurs participants aux audiences de la Commission ont plaidé en faveur de l'étiquetage des produits contenant des OGM.

S'il était appliqué dans les conditions actuelles, l'étiquetage des OGM au Canada et au Québec n'aurait guère de signification.

La traçabilité permettrait de déceler la présence ou l'origine d'éventuelles céréales OGM dans les produits alimentaires, mais le degré d'implantation de la traçabilité dans l'ensemble de la chaîne agroalimentaire rend cette détection impensable à l'heure actuelle. Il serait à peu près impossible de trouver en épicerie un produit qui porterait l'étiquette *Contient des OGM*.

L'Institut national de santé publique du Québec a produit un document synthèse sur cette question. On peut notamment y lire : « [...] une simple étiquette apposée au produit, sans le préalable d'une démonstration scientifique d'innocuité, retournerait au consommateur la responsabilité de l'évaluation des risques à sa santé. [...] L'absence d'un processus adéquat d'homologation ne permettrait pas de mettre en place une politique d'étiquetage efficace pour assurer le suivi des produits et la protection des consommateurs. L'absence de mécanismes de traçabilité rend impraticable la gestion de la surveillance des effets inattendus et la gestion appropriée du risque résiduel, par exemple le retrait rapide d'un produit inadéquat. L'absence de mécanismes de traçabilité rend difficile, sinon impossible, l'imputabilité des promoteurs et des organismes réglementaires envers les consommateurs ».

La revendication des citoyens et des consommateurs à l'égard de l'étiquetage des OGM demeure parfaitement légitime. On ne voit pas en vertu de quoi on pourrait refuser l'accès à cette information. Dans un avenir prévisible, on peut même entrevoir une généralisation de l'étiquetage des OGM, comme celui de bien d'autres ingrédients.

Elle pourrait même devenir une sorte d'avantage concurrentiel ou, *a contrario*, une barrière à l'entrée de certains marchés. Pourquoi le Canada et le Québec n'agiraient-ils pas de manière proactive dans ce domaine?

Une étude menée pour le compte du MAPAQ a démontré que l'étiquetage des OGM sur le seul territoire québécois était une opération très complexe et coûteuse. Il apparaît donc essentiel d'envisager cet étiquetage à l'échelle canadienne.

Il importe alors de mettre en place sans délai les conditions qui vont permettre un étiquetage généralisé des aliments contenant des OGM au Canada, soit :

- la mise au point des techniques et des dispositifs scientifiques permettant de retracer la présence d'ingrédients génétiquement modifiés. Comme le souligne la FAO, pour qu'elles soient efficaces, il faut que les politiques en matière d'étiquetage soient appuyées par des normes, des tests, des processus de certification et des services garantissant leur application;
- le développement et l'application généralisée de la traçabilité des OGM afin de pouvoir les détecter dans toute la chaîne agroalimentaire;
- l'adoption d'une réglementation appropriée faisant l'objet d'un suivi adéquat.

La Commission juge important de rassembler rapidement ces conditions.

Recommandations

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 31.** Que les ministères et organismes concernés coordonnent leurs interventions en matière d'environnement auprès des producteurs agricoles, qu'ils cherchent à harmoniser leurs actions avec celles des responsables municipaux, qu'ils offrent un accompagnement aux agriculteurs et assurent un suivi plus rigoureux du respect de la réglementation environnementale;
- 32.** Que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dresse un état de situation complet sur la qualité de l'eau au Québec pour la période 2007-2009 et que cet état de situation soit ensuite périodiquement tenu à jour;
- 33.** Que tous les programmes de remboursement des taxes foncières, d'aide financière et de stabilisation des revenus des producteurs agricoles soient assujettis à des règles d'écoconditionnalité comportant les exigences suivantes :
 - le respect de la réglementation environnementale en vigueur;
 - l'élaboration d'un plan agroenvironnemental incluant minimalement des cibles précises à l'égard du phosphore, de l'azote et de pesticides pour l'ensemble des entreprises agricoles, plan qui devrait être révisé tous les trois ans et qui tiendrait compte, le cas échéant, des objectifs fixés à l'échelle du bassin versant;
 - l'établissement de bonnes pratiques agronomiques adaptées à la situation de chaque ferme, qui tiennent compte du type de culture et d'élevage, de la topographie des terres agricoles et de la qualité des sols;
- 34.** Qu'une inspection par une personne mandatée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit réalisée périodiquement dans chacune des entreprises agricoles afin de vérifier la validité du plan agroenvironnemental et son application;
- 35.** Que la protection de certains sites écologiques et la production de biens environnementaux fassent l'objet d'une convention de longue durée entre la municipalité régionale de comté et le producteur agricole concernés, appuyée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et que cette convention prévoit le versement par le gouvernement du Québec ou les municipalités concernées de montants compensant les pertes de revenus du producteur ou pour le défrayer des dépenses encourues pour l'aménagement du bien environnemental;
- 36.** Que le gouvernement favorise la production de biogaz à partir, notamment, des rebuts agricoles et des lisiers, en octroyant une aide financière à des regroupements de producteurs ou en leur offrant d'acheter à long terme de l'électricité produite à des prix compatibles avec la rentabilité de tels équipements;
- 37.** Que le gouvernement du Québec révise la politique de l'eau au chapitre de l'approche par bassin versant afin :
 - de mieux départager les responsabilités respectives du gouvernement et des instances municipales dans la politique de l'eau et la gestion par bassin versant;
 - de placer la dynamique de la gestion par bassin versant dans la vision intégrée de l'aménagement du territoire et de prendre les mesures nécessaires pour que les outils municipaux et gouvernementaux d'aménagement et de développement du territoire tiennent compte des données et des exigences des plans directeurs de l'eau;
 - d'accorder un financement adéquat aux organismes de bassin versant, par un accroissement des ressources provenant du gouvernement et des municipalités;

Recommandations

- 38.** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec s'entende avec les représentants des producteurs agricoles et des autres acteurs du secteur agroalimentaire pour adopter un plan d'action préventif en matière de bien-être animal;
- 39.** Que le gouvernement du Québec exerce un leadership auprès des autres gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral afin que les mesures suivantes soient adoptées à l'égard des organismes génétiquement modifiés :
- affectation de fonds spéciaux à la recherche sur les effets des organismes génétiquement modifiés sur l'environnement et la santé;
 - renforcement du processus d'homologation des produits contenant des organismes génétiquement modifiés et mise en place d'un programme de recherche sur les effets à long terme de chaque organisme génétiquement modifié homologué;
 - accès à l'information scientifique déposée par les fabricants de semences génétiquement modifiées dans le cadre du processus d'homologation;
 - conclusion d'ententes entre le gouvernement et les producteurs québécois et canadiens de semences permettant d'offrir aux agriculteurs une sélection de variétés leur permettant de choisir sans contrainte des cultures génétiquement modifiées ou des cultures non génétiquement modifiées;
 - mise en place sans délai de dispositifs d'analyse et de traçabilité qui permettront de généraliser l'étiquetage des produits génétiquement modifiés au Canada;
- 40.** Qu'à l'égard des organismes génétiquement modifiés, le gouvernement du Québec :
- crée un comité multidisciplinaire, relevant du Conseil de la science et de la technologie, chargé de conseiller le gouvernement et d'informer la population sur les enjeux scientifiques, économiques, sociaux, environnementaux, éthiques et de santé associés aux organismes génétiquement modifiés;
 - précise les paramètres qui permettent de protéger la production biologique contre la contamination par les organismes génétiquement modifiés, dans le respect des lois en vigueur au Québec;
 - désigne des zones témoins ou des zones de contrôle libres d'organismes génétiquement modifiés, en empruntant la procédure utilisée pour désigner une réserve écologique;
 - ouvre aux responsables municipaux et aux agriculteurs la possibilité de déterminer des zones agricoles sans organismes génétiquement modifiés, dans le cadre du plan de développement de la zone agricole ou d'un processus de différenciation et de désignation de produits agricoles sous une appellation d'origine protégée.

L'alimentation, la santé et les attentes des consommateurs



10

Que ton aliment soit ta seule médecine. Ainsi parlait Hippocrate, quatre siècles avant Jésus-Christ. On a donc établi depuis longtemps un lien entre la santé et la qualité de l'alimentation. Si, pendant longtemps, l'humanité s'est avant tout préoccupée de produire suffisamment de nourriture pour éviter les famines, l'abondance qui caractérise aujourd'hui les pays développés a fait surgir d'autres inquiétudes. De nombreux problèmes de santé sont clairement associés à la qualité et à la quantité de nourriture consommée. Les préoccupations des consommateurs à l'égard de la santé sont devenues un enjeu de premier ordre pour le secteur agricole et agroalimentaire.

LES PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA SANTÉ

L'obésité représente la manifestation la plus frappante de la consommation inappropriée ou abusive d'aliments. Dans tous les pays développés, elle est une source d'inquiétude des pouvoirs publics. Au Québec, la prévalence de l'obésité croît rapidement. En 1987, 9 % des personnes de 15 ans et plus étaient considérées obèses. Ce taux est passé à 13 % en 1998 et il atteindrait 22 % aujourd'hui, selon le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

L'obésité est associée au développement de plusieurs maladies chroniques, dont les maladies cardiovasculaires, l'hypertension, le cancer et le diabète. Les individus en surpoids sont trois fois plus nombreux que les autres à être atteints du diabète de type 2.

Le phénomène de l'obésité est à ce point alarmant qu'il pourrait, selon le directeur national de santé publique, faire en sorte que la génération des enfants d'aujourd'hui, malgré les progrès de la médecine, soit la première, depuis la Deuxième Guerre mondiale, à vivre moins longtemps que celle de ses parents.

Le MSSS estime que l'obésité entraîne des coûts de l'ordre de 550 millions de dollars par année dans le réseau public de la santé et que ces dépenses atteindront 1,3 milliard de dollars en 2020.

Les préoccupations relatives à la santé s'étendent également aux effets démontrés ou appréhendés de certaines substances utilisées dans la production, la transformation ou la préservation des produits alimentaires. Des craintes sont exprimées relativement aux effets sur la santé des résidus ou des traces de pesticides et autres produits, telles les hormones, qu'on peut parfois trouver dans les fruits, les légumes, les viandes ou les aliments transformés.

Tout en reconnaissant que les problèmes de santé relèvent aussi du mode de vie, notamment du manque d'exercice physique, les gouvernements de plusieurs pays ont adopté des politiques ou des stratégies d'action afin de sensibiliser les citoyens à la nécessité d'adopter des habitudes de vie et de nutrition qui contribuent à la santé. C'est ainsi que le Québec a adopté un *plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids pour la période 2006-2012*. Le secteur agricole et agroalimentaire est interpellé par ce plan d'action, notamment à l'égard de la production d'aliments sains et de l'information au consommateur.

LES APPRÉHENSIONS À L'ÉGARD DE CERTAINS INTRANTS AGRICOLES

Certains cas d'empoisonnement et d'autres incidents ont éveillé des soupçons chez les consommateurs. Une méfiance évidente prévaut à l'égard des pesticides, des antibiotiques, des hormones de croissance et des organismes génétiquement modifiés.

1. Les pesticides

Pour bon nombre de consommateurs, les pesticides sont considérés comme des éléments indésirables qui, idéalement, ne devraient pas être utilisés en agriculture. Paradoxalement, ces consommateurs cherchent des fruits répondant à des standards d'esthétique, d'uniformité et d'apparence qui sont difficiles à atteindre sans l'aide des pesticides de synthèse. Les agriculteurs cherchent néanmoins à réduire l'utilisation de ces produits.

Ce sont les résidus de pesticides encore présents dans certains produits qui présentent des risques potentiels pour la santé. À cet égard, les normes canadiennes qui définissent les limites maximales de résidus de pesticides sont moins sévères que celles établies en Europe, aux États-Unis et en Australie.

La présence de résidus de pesticides dans l'eau de consommation est également préoccupante. Depuis 2001, le Règlement sur la qualité de l'eau potable oblige les responsables des réseaux de distribution de l'eau potable desservant une population de 5000 habitants et plus à faire des analyses afin de vérifier notamment la présence des pesticides. Des traces de pesticides ont été détectées dans 54 % des 213 réseaux de distribution d'eau analysés entre 2001 et 2004. De tels résidus se trouvent également dans l'eau souterraine, bien qu'à des seuils inférieurs à ceux établis par les organismes de santé publique.

L'exposition à long terme à des pesticides peut causer des perturbations du système immunitaire et endocrinien et causer certains troubles de reproduction. L'Institut national de santé publique du Québec est d'avis que les risques que présentent les pesticides pour la santé semblent faibles, bien que les jeunes Québécois y soient plus exposés que les enfants européens et américains. L'Institut affirme que « la prudence demeure de mise et justifie la promotion des mesures de rationalisation des pesticides et de diminution de l'exposition ».

2. Les antibiotiques

Selon l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec, la production animale sans antibiotique est impossible du point de vue de la santé et du bien-être animal. L'Ordre souligne aussi que « le Québec jouit d'une réglementation unique au Canada : tous les médicaments destinés aux animaux ne sont disponibles que sur ordonnance. De surcroît, nul producteur ne peut détenir ou administrer un médicament à un animal de consommation à moins qu'il n'ait été prescrit par un médecin vétérinaire ».

Le recours aux antibiotiques à des fins curatives et préventives fait partie des pratiques d'élevage. Cependant, l'utilisation des antibiotiques comme facteur de croissance est beaucoup plus controversée, en raison des risques de voir émerger des microbes résistants aux antibiotiques normalement employés pour soigner les infections, tant chez les animaux que chez les humains. L'Union européenne a décrété, en 2006, l'interdiction complète des antibiotiques à titre de facteurs de croissance dans les aliments pour animaux. Au Canada, ce procédé d'alimentation des animaux n'est pas formellement interdit, mais il est déconseillé. De plus, des mesures de surveillance de la résistance aux antibiotiques utilisés en santé animale sont appliquées par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) depuis 1993, en collaboration avec l'Institut national de santé animale et la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal.

3. Les hormones de croissance

L'emploi des stimulateurs de croissance hormonaux est autorisé au Canada et aux États-Unis uniquement pour les bovins de boucherie. Ces substances ne sont pas utilisées pour la production de porcs, de volaille et de vaches laitières. Les hormones de croissance permettent à l'animal de prendre du poids plus rapidement, ce qui représente un avantage économique évident.

Une importante controverse a cours depuis quelques années au sujet des risques que présentent les hormones de croissance pour la santé des consommateurs. En 1995, la Commission du Codex alimentarius, organisme international créé afin d'établir et d'harmoniser les normes en matière d'innocuité des aliments, a jugé que cinq des six hormones de croissance disponibles ne présentaient aucun risque lorsqu'elles étaient utilisées dans le respect des pratiques vétérinaires établies. Le gouvernement du Canada a mené ses propres études, en 2003, et est arrivé à la même conclusion.

La Commission européenne, estimant que l'ingestion de résidus d'hormones expose les consommateurs à des risques qui ne sont pas tous connus, a banni l'utilisation des hormones de croissance dans l'alimentation des animaux d'élevage dans les pays de l'Union. Elle interdit également l'importation de viandes provenant d'animaux nourris avec des hormones de croissance, notamment des États-Unis. Cette interdiction a cependant été jugée, en 1997, par un panel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), non conforme aux règles du commerce mondial parce qu'elle n'est pas fondée sur des preuves scientifiques et qu'elle constitue en fait, aux yeux de l'OMC, une barrière commerciale non tarifaire.

Par delà la controverse scientifique et politique associant les hormones de croissance à des risques pour la santé humaine, l'enjeu se déplace rapidement du côté commercial. Un nombre grandissant de consommateurs exprime une méfiance certaine à l'égard de ces hormones et ils valorisent de plus en plus les viandes qui proviennent d'animaux nourris sans hormone de croissance et certifiées comme telles. Le secteur agricole et agroalimentaire québécois a tout intérêt à prendre acte de cet état d'esprit.

4. Les organismes génétiquement modifiés

L'appréhension à l'égard des organismes génétiquement modifiés (OGM) est très répandue. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) souligne que les OGM présentement commercialisés « ont tous subi des évaluations de risque nécessaires et qu'ils sont examinés plus soigneusement que les aliments traditionnels pour la recherche d'effets potentiels sur la santé et l'environnement. À ce jour, la consommation d'OGM n'a pas provoqué d'effets indésirables connus sur la santé⁸⁷ ».

La Société royale du Canada et la British Medical Association, tout en reconnaissant qu'à ce jour, aucune étude scientifique rigoureuse n'a démontré que la consommation d'aliments avec OGM comportait plus de risque que l'ingestion d'aliments traditionnels, sont néanmoins d'avis que les OGM devraient être étudiés davantage avant d'être mis en marché.

Encore là, les enjeux commerciaux devancent les considérations scientifiques. À tort ou à raison, bon nombre de consommateurs appréhendent les effets des OGM dans leur alimentation. Ils ont fait échec à la commercialisation de certains produits OGM cultivés avec succès, comme les pommes de terre. Ils réclament en outre d'être informés de la présence de traces d'OGM dans les produits qu'ils achètent.

De toute évidence,
un produit qui, de manière
crédible, porterait l'étiquette
Sans OGM, présenterait
un indiscutable avantage
commercial. Dans un univers
où le consommateur est roi,
peut-on ne pas tenir compte
de ses attentes?

87. OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, juin 2005.

LES MESURES PRISES DANS LA FILIÈRE AGROALIMENTAIRE

Dans la foulée de l'implantation de la mise en marché collective et du développement des coopératives, les producteurs agricoles se sont imposé des modes de contrôle de la qualité des produits. Les producteurs laitiers ont été les pionniers en ce domaine, bien avant que les systèmes actuels de gestion des risques ne voient le jour.

Aujourd'hui, divers systèmes de contrôle de qualité et de gestion de risques sont utilisés à la ferme. Au Québec, 98 % des porcs produits proviennent de fermes qui ont adopté le système d'analyse de risque et de maîtrise des points critiques (HACCP)⁸⁸. Il s'agit d'un système international reposant sur des données scientifiques, qui vise à assurer l'innocuité des aliments. On estime que 30 % des éleveurs de poulets et 20 % des producteurs de bœufs de boucherie ont établi ce système. Dans plusieurs productions, notamment la production laitière, le processus d'implantation de ces normes est en cours.

Les entreprises de transformation ont, dans une très forte proportion, mis en place des systèmes de contrôle sanitaire très rigoureux. La plupart d'entre elles adhèrent au système HACCP. La conformité à ce système devient même une condition d'accès à certains marchés. Quant aux magasins de détail, ils ont mis en place leur propre système d'inspection et de contrôle de la qualité qui, en plus, fait l'objet de contrôles réguliers par les services publics d'inspection.

1. La traçabilité

Un système de traçabilité permet de suivre un produit alimentaire ou toute substance qui le compose depuis le lieu de production jusqu'à la table du consommateur et ce, dans tout le réseau de transformation et de distribution. En cas de contamination, un tel système permet de remonter à la source du problème.

En 1998, le gouvernement du Québec a procédé, en concertation avec les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire, au développement et à l'implantation d'un système d'identification permanente et de traçabilité des produits alimentaires. Un organisme à but non lucratif, Agri-Traçabilité, a été créé en 2001 afin de gérer le système d'identification et de traçabilité des animaux. Le règlement adopté à cette fin rend obligatoire, depuis 2002, l'identification des bovins et le suivi de leurs déplacements jusqu'à l'abattoir. Les moutons et les agneaux sont soumis aux mêmes exigences depuis 2004. L'industrie porcine devrait adopter ce système en 2008, en concertation avec le Conseil canadien du porc. D'autres secteurs amorcent aussi des démarches au regard de la traçabilité; c'est notamment le cas des producteurs de cervidés, d'œufs de consommation, de volaille et de toute la filière végétale.

Cette première phase d'implantation du programme québécois de traçabilité porte essentiellement sur le parcours des animaux de la ferme à l'abattoir. Des développements sont prévus afin de compléter le circuit et de permettre de retracer le cheminement des viandes bovines de l'abattoir jusqu'aux établissements de vente et aux restaurants. La traçabilité des autres produits suivra.

L'Alliance de la transformation alimentaire insiste, dans son mémoire présenté à la Commission, sur la nécessité d'étendre le système de traçabilité. L'organisme s'exprime ainsi : « L'industrie alimentaire, à la suite de la crise récente de la vache folle, est déjà sensibilisée à l'importance d'assurer la traçabilité. De plus, les échanges commerciaux hors du Québec inciteront les intervenants de la chaîne alimentaire à considérer la traçabilité non seulement comme un outil de gestion de crise, mais aussi, dans certains cas, comme une exigence commerciale. »

88. Hazard Analysis and Critical Control Point.

Le secteur de la distribution alimentaire a témoigné lors des audiences de la Commission de la complexité de généraliser des systèmes de traçabilité et de la nécessité de s'entendre avec les partenaires commerciaux, surtout au Canada. Le représentant de Metro s'est exprimé en ces termes :

« Le MAPAQ entendait mettre en place un système visant tous les types de viandes. Après avoir longuement discuté avec les représentants de notre industrie, celui-ci a décidé d'opter pour une réglementation plus réaliste en ne visant que la viande bovine. Dans un contexte d'intégration de l'industrie agroalimentaire nord-américaine, la question de la traçabilité alimentaire ne saurait être traitée à l'échelle du Québec uniquement puisque l'impact sur l'approvisionnement serait non négligeable. Nos sources d'approvisionnement se situant tant au Québec et dans le reste du Canada qu'à l'étranger, nos partenaires d'affaires ne seraient pas en mesure de répondre, à court terme, au type de réglementation envisagée. Il serait grandement compliqué, voire presque impossible, sans mettre à risque notre approvisionnement en viande, d'étendre dès maintenant la traçabilité à tous les types de viandes sans en avoir préalablement discuté avec l'ensemble de nos partenaires d'affaires. Agir autrement risquerait d'entraîner de graves répercussions, tant sur notre capacité d'importer que d'exporter des produits. »

Le Québec a pris une avance sur plusieurs provinces et certains pays en matière de traçabilité. Son expertise est d'ailleurs sollicitée ailleurs au Canada. Il a tout intérêt à poursuivre son élan et à axer ses stratégies de différenciation et de commercialisation de produits sur un système crédible de traçabilité. Pour des raisons pratiques, cependant, le Québec a tout avantage à faire la promotion d'un système canadien harmonisé dont il serait le leader.

2. La prévention et le contrôle des épidémies

Les répercussions considérables qu'a provoquées au Québec et au Canada la détection d'un seul animal atteint de l'encéphalopathie spongiforme bovine (vache folle) dans une ferme de l'Alberta, en 2003, ont sensibilisé l'ensemble de la population à l'importance de certaines maladies chez les animaux. Les inquiétudes exprimées à l'égard d'un risque éventuel de pandémie de grippe aviaire ont ravivé ce sentiment de vulnérabilité.

Le Canada et le Québec ont mis en place des systèmes complexes de surveillance, d'alerte vétérinaire et d'intervention rapide en cas d'apparition de zoonose ou d'épidémie. Ce système met à contribution, au niveau fédéral, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et le réseau canadien de surveillance zoosanitaire. Au Québec, le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, qui relève du MAPAQ, le réseau d'alerte et d'information zoosanitaire, l'Institut national de santé animale et la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal sont les piliers de cette surveillance.

L'expertise scientifique et l'état permanent de surveillance sont essentiels à l'efficacité d'un tel système. Il faut cependant se garder d'agir de manière excessive et de pénaliser ainsi d'autres activités, même si la prudence commande des gestes préventifs. En réponse à la menace de l'influenza aviaire, le Québec a adopté le Règlement sur le confinement des oiseaux captifs qui a obligé les producteurs à prendre des mesures afin d'éviter tout contact entre les oiseaux élevés et les oiseaux sauvages. Le représentant de l'entreprise L'Oie Naudière signalait, lors des audiences de la Commission : « Aucune autre administration sur la planète n'adopta des mesures aussi contraignantes de prévention... »

Alors qu'on fait preuve d'une très grande sévérité à l'égard d'un facteur de risque, celui de la contamination des élevages par des oiseaux migrateurs, on n'accorde pas suffisamment d'importance à l'inspection périodique des élevages par un médecin vétérinaire, mesure susceptible de prévenir des risques plus élevés.

L'Ordre des médecins vétérinaires du Québec soulignait lors des audiences : « Dans plusieurs régions et pour certaines espèces, les mandats en médecine préventive sont tout à fait insuffisants. Le médecin vétérinaire est moins présent à la ferme et le système agricole s'en trouve fragilisé, particulièrement en cas d'éclosion de maladie grave. »

LA SANTÉ AU CŒUR DES CHOIX ALIMENTAIRES

1. La demande des consommateurs

La première manifestation d'intérêt des consommateurs en faveur des aliments qui contribuent à la saine alimentation touchait la réduction des substances qui causent le plus de tort à l'organisme. Les gras trans, le cholestérol, le sel et les sucres furent particulièrement visés, étant donné leur association évidente avec les problèmes cardiovasculaires, le diabète et l'obésité.

Les consommateurs ont également recherché des aliments qui, de manière naturelle ou par des procédés de transformation, contiennent des éléments considérés bénéfiques pour la santé, comme les antioxydants, les fibres, les probiotiques et les oméga-3.

L'industrie agroalimentaire s'est adaptée aux attentes des consommateurs et elle a révisé les denrées alimentaires contenues dans les produits transformés, notamment à l'égard de la teneur en graisses, en gras saturé, en acides gras trans, en sel et en sucre.

Une enquête menée par la Confédération des industries agroalimentaires dans l'Union européenne a révélé qu'une entreprise de ce secteur sur trois avait revu la composition d'au moins 50 % de ses produits au regard de ces éléments. Au Canada, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Fonds de développement de la transformation alimentaire qui permet notamment aux entreprises de cette industrie de bénéficier de subventions pour la réalisation d'études, de tests et d'analyses reliés à la révision des ingrédients de base des produits transformés.

En plus de diminuer ou d'éliminer des éléments considérés moins désirables, plusieurs entreprises ont cherché à développer des produits qui contenaient davantage d'éléments associés à la saine alimentation et à la santé. Une variété grandissante de produits contient des substances ou des éléments naturels mis en évidence ou ajoutés dans le but de contribuer à la santé. Les aliments fonctionnels et les nutraceutiques sont également appelés à connaître des succès de plus en plus marqués.

Les consommateurs éprouvent une sensibilité de plus en plus vive à l'égard du contenu nutritionnel des aliments. En 2004, un grand sondage réalisé au Québec révélait que le consommateur effectuait en moyenne, par année, 2,84 changements d'habitude alimentaire reliée à un risque pour la santé. En 2007, la moyenne de ces changements était de 3,44 par personne⁸⁹. Cela signifie que les consommateurs remplacent définitivement plus de trois produits alimentaires par des produits de rechange reconnus pour être plus profitables à leur santé.

L'entreprise multinationale Danone, bien implantée au Québec, a illustré en ces termes sa conception de son apport à la santé, dans le mémoire présenté à la Commission : « Pour Danone, la santé ne se limite pas à réduire la proportion d'un ingrédient pour obtenir un produit plus équilibré sur le plan nutritionnel. Nous voulons proposer des produits dont la vocation est d'apporter un bénéfice à l'organisme par exemple, contribuer à la croissance ou améliorer certaines fonctions du corps humain... C'est ce que nous appelons la santé active. »

Il est bien connu que le souci pour la santé s'accroît avec l'âge. Divers sondages de la firme Ipsos-Reid, effectués entre 2004 et 2007, montrent que les Canadiens de 50 ans et plus se préoccupent davantage de divers critères dans l'achat de nourriture, comme la fraîcheur, l'aspect nutritionnel, le contenu en sel, en sucres et autres glucides ainsi que de l'apport en légumes. Or, en 2016, 40 % de la population québécoise aura 50 ans et plus.

La préoccupation pour la santé sera, de l'avis de plusieurs observateurs, l'un des principaux vecteurs de changement et de développement du secteur agricole et agroalimentaire. Le Québec, sur plusieurs plans, est déjà bien positionné pour tirer profit de cette tendance santé. S'il peut difficilement livrer concurrence à certains produits de masse qui entrent librement sur nos marchés, le Québec est en mesure de se démarquer par une filière de produits agricoles reconnus pour leur contribution à la saine alimentation et à la santé. La recherche a déjà permis la modification de pratiques de production améliorant certaines propriétés santé des denrées agricoles. Le secteur doit prendre appui sur une capacité de recherche et développement et sur des règles de traçabilité et d'innocuité très rigoureuses.

2. La contribution attendue du secteur agroalimentaire à la santé

On ne doit certes pas sous-estimer la responsabilité de chaque personne dans ses choix alimentaires. L'obésité est aussi une affaire personnelle, tout en étant devenue, par l'ampleur du phénomène, un enjeu de santé publique. Dans le mémoire que l'organisme a déposé à la Commission, la Coalition québécoise sur la problématique du poids apporte l'observation suivante extraite d'un document officiel de l'OMS : « Selon l'OMS, une croissance aussi rapide et globale de l'obésité est difficilement explicable par des facteurs individuels... Il s'agit d'un vaste problème de société et de santé publique qui requiert des solutions environnementales, sociales et politiques. »

On ne saurait négliger l'influence considérable qu'exerce sur la consommation des aliments tout l'environnement mis en place par le secteur agroalimentaire et l'univers promotionnel qui le sous-tend.

Les entreprises de transformation alimentaire ont une responsabilité particulière à l'égard des enjeux de la santé. Dans la vie trépidante d'aujourd'hui, un nombre grandissant de personnes ont perdu l'habitude de cuisiner. Le recours aux aliments transformés s'est généralisé.

89. FIRME ISA, CONSEIL EN GESTION ET EN INFORMATION, *Sondage portant sur les inquiétudes des consommateurs québécois liés à leur alimentation*, 2007.

Les Canadiens et les Canadiennes achetaient sept fois plus de préparations alimentaires pré-cuites en 2001 qu'en 1976. Si on ne réduit pas, dans ces produits transformés, la teneur en sucre et en gras, il sera très difficile de freiner la progression de l'obésité. Il est aussi important de réduire progressivement les portions proposées.

Le secteur de la transformation alimentaire fait peu appel, semble-t-il, à l'expertise des diététistes et des autres professionnels en alimentation et nutrition. De part et d'autre, des efforts de rapprochement s'imposent. La Commission invite les universités qui forment ces futurs spécialistes à adapter la formation aux besoins des entreprises de transformation. Les professionnels de l'alimentation devraient, pour leur part, étendre leur offre de service à la transformation alimentaire, dans la perspective du développement ou du renforcement d'une filière de produits québécois se démarquant par leurs caractéristiques santé.

Les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire sont d'ailleurs fortement incités à prendre part au plan d'action du gouvernement en faveur du développement de saines habitudes de vie et d'alimentation. Ils peuvent contribuer à valoriser les aliments santé, notamment par une offre diversifiée de produits, par l'attrait de la présentation et de la publicité des aliments les plus sains et par une information claire au consommateur.

Il fut également question, lors des audiences, de la disponibilité d'aliments sains à prix abordable, en particulier dans les quartiers défavorisés des grandes villes. Une étude de la Direction de la santé publique de Montréal, rendue publique en 2006, a révélé que la disponibilité de fruits et légumes était nulle ou très faible sur une distance de marche (soit un rayon de trois kilomètres) pour 40 % des Montréalais. Cette situation interpelle le secteur de la distribution.

Au cours des dernières années, certains organismes généralement associés à l'économie sociale ont pris des initiatives afin de pallier ces lacunes. La Commission ne peut qu'encourager la poursuite de cette action communautaire qui contribue à améliorer l'accessibilité des produits favorables à une saine alimentation pour les populations des quartiers moins favorisés. Ces organismes devraient être appuyés par les entreprises de distribution et le MAPAQ.

L'ÉTIQUETAGE DES PRODUITS

Sur le plan international, il existe une norme-référence volontaire préconisée par la commission du Codex alimentarius, créée en 1963 par la FAO et l'OMS. La Commission canadienne du Codex alimentarius s'en inspire dans l'exécution du rôle déterminant qui est sien par rapport à la normalisation alimentaire, notamment sur le plan de l'étiquetage.

La responsabilité de l'étiquetage des produits relève de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Au Canada, l'étiquetage du contenu nutritionnel est obligatoire pour la majorité des produits. Le mode de présentation des informations sur le contenu et des allégations nutritionnelles de même que des allégations santé est uniforme au Canada.

1. Les allégations nutritionnelles et de santé

Les allégations nutritionnelles sont des mentions telles que « sans cholestérol » ou « faible en calories », qui sont facultatives et régies par le gouvernement fédéral. Ce dernier s'assure que ces mentions sont utilisées de manière cohérente et ne sont pas trompeuses. Il faut faire preuve de vigilance parce qu'un produit faible en cholestérol, par exemple, peut contenir beaucoup de sucre. De même, l'allégation « 50 % moins de sel » sur un sac de croustilles signifie simplement que le produit contient la moitié moins de sel que les autres produits du genre qui, par ailleurs, peuvent avoir une très forte teneur en sel.

Quant aux allégations santé, elles correspondent à des informations qui établissent un lien plus étroit entre le produit et la santé. On trouve, par exemple, des mentions du genre « une saine alimentation comportant une grande variété de légumes et de fruits peut aider à réduire le risque de certains types de cancer ». Santé Canada a balisé, en 2003, l'utilisation des allégations santé en exigeant qu'elles reposent sur des données scientifiques reconnues. Le Règlement sur les aliments et drogues dresse la liste des allégations santé autorisées.

La sélection des informations permises peut prêter à controverse, comme l'a souligné Danone Canada lors de sa participation aux audiences de la Commission : « Il est clair qu'une saine croissance ne pourra être assurée que si l'État permet, voire impose, une communication transparente et responsable des transformateurs envers les consommateurs. Il nous apparaît paradoxal que les produits que nous élaborons en nous appuyant sur l'expertise de notre centre de recherche Daniel-Carasso, reconnus favorables au maintien d'une bonne santé, ne puissent se présenter en toute transparence alors que le secteur des produits dits de santé naturelle (PSN) profite d'une réglementation favorable à la communication. »

Les informations sur les allégations nutritionnelles et de santé demeurent sommaires. Bien qu'elles soient encadrées par le gouvernement fédéral, elles font l'objet de stratégies marketing subtiles ou agressives qui peuvent détourner l'attention du consommateur de la valeur nutritive réelle du produit.

Plusieurs participants et participantes aux audiences de la Commission ont jugé l'information relative au contenu nutritionnel et aux allégations santé incomplète et difficile à interpréter.

L'Ordre professionnel des diététistes du Québec soutient que « la majorité de la population n'est pas en mesure d'utiliser convenablement toute l'information qui figure sur les étiquettes et emballages ». Certains plaident pour l'utilisation d'un simple code de couleurs, vert, jaune ou rouge, indiquant respectivement que le produit est hautement, peu ou pas recommandable sur le plan de la santé. D'autres, au contraire, exigent une information plus complète sur la présence d'allergènes, d'OGM, d'antibiotiques de même que sur les méthodes de production ou les procédés de fabrication.

Il est difficile de concilier les points de vue de ceux qui souhaitent des informations peu nombreuses et faciles à comprendre et de ceux qui, se réclamant du droit du consommateur à l'information, veulent allonger considérablement la liste des informations accessibles sur les emballages ou les produits eux-mêmes.

L'étiquette ne constitue pas le seul moyen d'informer le consommateur. Il y a des limites aux rôles qu'on peut lui associer. L'information doit être à la fois simple à comprendre, uniforme et constante pour être utile.

La Commission européenne est à revoir la réglementation relative à l'étiquetage des produits alimentaires. Elle débat de la nature et du nombre d'éléments nutritifs qui devraient figurer sur l'étiquette et s'interroge sur les informations essentielles à inscrire sur le devant de l'emballage. Le Canada doit surveiller de près l'évolution de la réglementation européenne en matière d'étiquetage parce qu'à l'égard des normes relatives à la santé, les Européens agissent souvent comme précurseurs d'une tendance qui s'universalise par la suite.

Le gouvernement du Québec devrait lui aussi prendre action afin de répondre à une partie de la population qui veut en savoir plus sur les choix alimentaires les plus appropriés sur le plan de la santé. Le gouvernement agit déjà à titre de partenaire du Centre de référence en nutrition humaine Extenso, qui est soutenu par des professionnels de l'alimentation et de la santé, sous l'égide de l'Université de Montréal. Ce centre exploite notamment un site Internet qui fournit de l'information à la population et aux médias sur la saine alimentation. La Commission encourage le gouvernement à accroître sa participation financière dans ce centre de référence et à inciter les organismes partenaires à développer, de manière complémentaire, un centre d'appel sur la saine alimentation. Ces centres d'information rendraient accessibles des données simples, concrètes et factuelles sur les produits agricoles, provenant idéalement du Québec, qui, selon les saisons, seraient les plus bénéfiques à la santé. Il faut en effet répondre aux personnes qui veulent aller au-delà de l'information sommaire et technique présentée sur l'étiquette des produits alimentaires. Le gouvernement ontarien a créé un tel service téléphonique.

Il importe de souligner également l'excellent travail réalisé par PasseportSanté.net, un portail financé par la Fondation Lucie et André Chagnon auquel participent notamment l'Université de Sherbrooke et l'Institut des nutraceutiques et des aliments fonctionnels de l'Université Laval. Sa mission est d'offrir au grand public des renseignements et des solutions pratiques, fiables et accessibles sur la promotion de la santé, la prévention de la maladie et l'utilisation judicieuse des médecines alternatives et complémentaires, en conjonction avec la médecine classique.

L'HOMOLOGATION DES PRODUITS

Le gouvernement canadien a la responsabilité d'homologuer les nouveaux produits (pesticides, hormones, antibiotiques et OGM) et de les autoriser après s'être assuré qu'ils ne posent aucun risque pour la santé et l'environnement. Le fabricant doit aussi réaliser des essais et des études scientifiques qui attestent de la fiabilité du produit.

Dans le cas des pesticides, c'est l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire, relevant de Santé Canada, qui est chargée du processus d'homologation. La Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada jugeait sévèrement l'attitude du gouvernement fédéral en matière d'homologation dans un rapport publié en 2003. Elle écrivait notamment : « Le gouvernement fédéral ne s'assure pas de façon adéquate que plusieurs pesticides utilisés au Canada respectent les normes actuelles visant à protéger la santé humaine et la qualité de l'environnement. Nous nous inquiétons tout particulièrement du recours fréquent et répété aux homologations temporaires et d'urgence⁹⁰. »

L'Agence fédérale de réglementation prend également beaucoup de temps à analyser les nouveaux produits. La Commissaire à l'environnement et au développement durable notait que cela avait pour conséquence de « ne pas donner accès, dans des délais raisonnables, à des produits nouveaux, peut-être moins dangereux (que ceux qui existent), alors qu'il s'agit d'une question importante pour les agriculteurs ».

Lors des audiences de la Commission, le Consortium PRISME a déploré lui aussi la lenteur du processus canadien d'homologation et a expliqué ainsi le problème que cela pose à certains producteurs agricoles québécois : « La loi nous interdit d'utiliser certains produits de lutte antiparasitaire. C'est le cas de quelques produits récents destinés au contrôle des graminées qu'utilisent nos concurrents américains et auxquels nous n'avons pas accès. C'est également le cas du Neem, dont l'efficacité a été démontrée en lutte biologique et que nous ne pouvons utiliser même si le produit a été homologué aux États-Unis et dans quelques pays d'Europe. On se retrouve donc devant une situation paradoxale : le consommateur québécois peut consommer un légume traité aux anti-graminées récents ou au Neem... pourvu qu'il n'ait pas été produit au Québec. »

L'INSPECTION ET LES CONTRÔLES À LA FRONTIÈRE

Le Québec et le Canada sont reconnus pour avoir des normes élevées en matière de salubrité des lieux de production, de distribution et de consommation des produits alimentaires et d'innocuité des aliments. Un sondage de suivi sur les enjeux stratégiques effectué pour le compte d'Agriculture et Agroalimentaire Canada en août 2007 révélait que 84 % des Canadiens ont confiance à la « salubrité des aliments produits au Canada⁹¹ ».

De nombreux participants aux audiences de la Commission ont dénoncé le fait que l'on puisse trouver dans les centres commerciaux du Québec des produits alimentaires contenant des résidus de produits chimiques interdits au Canada de même que des viandes provenant d'animaux nourris avec des substances qui ne sont pas autorisées dans les élevages au Canada à cause du danger qu'elles font courir pour la santé. Dans un mémoire conjoint présenté à la Commission par les ordres professionnels des médecins vétérinaires, des chimistes, des agronomes et des diététistes, les cas suivants sont déplorés :

- « Des produits de bovins, nourris de farines contenant des matières à risque spécifié, lesquelles seront interdites au Canada à compter du 12 juillet 2007 dans le but d'éradiquer l'encéphalopathie spongiforme bovine, sont importés des États-Unis et distribués aux consommateurs québécois;

90. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Rapport de la Commissaire à l'environnement et au développement durable*, 2003.

91. Ce sondage indique également que, pour 97 % des Canadiens, l'un des objectifs prioritaires de la recherche scientifique devrait être d'assurer la salubrité des aliments.

- « Des porcs traités au carbadox, un antimicrobien utilisé chez le porcelet, interdit d'utilisation au Canada depuis 2001, sont toujours importés des États-Unis;
- « De la protéine de lait continue d'être importée des États-Unis, malgré qu'elle puisse provenir d'une vache traitée avec une hormone de croissance interdite au Canada, la somatotropine bovine;
- « Du miel d'origine chinoise dans lequel on peut trouver des résidus de chloramphénicol, un antibiotique dont l'usage est interdit au Canada chez les animaux de consommation, garnit les tablettes des supermarchés de la province;
- « Des produits horticoles proviennent des terres agricoles qui ont été traitées par fumigation au bromure de méthyle, un pesticide puissant officiellement catégorisé par l'ONU en 1992 comme substance nuisant à la couche d'ozone et dont l'utilisation [...], en vertu du Protocole de Montréal, devait être éliminée au plus tard en 2005. »

Ces situations sont totalement inacceptables. Le gouvernement fédéral doit exercer un meilleur contrôle à la frontière des aliments importés, à plus forte raison lorsqu'il possède des informations ou des présomptions sérieuses selon lesquelles ces aliments sont susceptibles de contenir des traces de substances ou d'ingrédients nocifs. Des inspections plus rigoureuses et plus systématiques s'imposent. Le gouvernement fédéral a même le pouvoir de mener des inspections dans les pays exportateurs. Il peut conclure des ententes avec ces derniers en matière de salubrité et d'innocuité. Ces mesures sont parfaitement compatibles avec les règles du commerce mondial.

Les importateurs de produits alimentaires portent eux aussi une part de responsabilité à cet égard. Selon les prescriptions de l'Agence canadienne de l'inspection des aliments, « l'importateur est tenu de s'assurer que les produits qu'il importe satisfont à toutes les exigences des lois et règlements en vigueur au Canada (lois fédérales et provinciales, règlements municipaux). Il doit donc exiger de la part de ses fournisseurs étrangers des garanties selon lesquelles les produits importés sont conformes à la réglementation canadienne en matière de salubrité et d'innocuité ».

Il ne saurait y avoir deux standards à l'égard de l'innocuité des aliments, basés sur la provenance de ceux-ci, les standards canadiens ne s'appliquant qu'aux produits d'ici. Ce serait non seulement inacceptable au regard du respect des consommateurs, mais inéquitable pour les producteurs et les transformateurs québécois qui se conforment à des exigences élevées en cette matière, exigences qui se reflètent dans leur coût de production.

Lors des audiences de la Commission, plusieurs participants ont exprimé le souhait que le Canada et le Québec puissent instaurer des mesures de contrôle aux frontières afin d'appliquer des règles de réciprocité à l'égard des produits agricoles importés, qui tiendraient compte non seulement des critères phytosanitaires, mais aussi des normes sociales et éthiques. On souhaite concrètement pouvoir refuser l'entrée ou imposer des taxes sur des produits agricoles provenant de pays où les normes environnementales semblent trop permissives, où le travail des enfants est toléré, où les conditions salariales sont manifestement déplorables, etc. Aucun pays ne peut légalement traiter les importations sur la base de tels critères : il se verrait imposer rapidement de sévères sanctions internationales. On a cependant pu observer que la mobilisation des citoyens et des consommateurs pouvait modifier les politiques d'achat de certaines grandes chaînes de distribution. Dans certains cas, les grandes entreprises ont cessé de s'approvisionner dans des pays où le travail des enfants était documenté.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 41.** Que le secteur agricole et agroalimentaire situe son développement dans une perspective santé et que la nouvelle politique agricole du gouvernement du Québec soit orientée vers des objectifs de santé et de saine alimentation. À cette fin, que le gouvernement :
- encourage le développement de produits québécois différenciés qui sont certifiés provenir de culture ou d'élevage sans pesticide de synthèse, sans hormone de croissance et sans antibiotique utilisé comme facteur de croissance;
 - développe des stratégies qui permettent de mobiliser le secteur agricole et agroalimentaire et les chercheurs afin de permettre aux producteurs agricoles de minimiser l'utilisation des pesticides de synthèse et des hormones de croissance;
 - prenne le leadership au sein des forums fédéraux-provinciaux afin que soit interdite au Canada l'utilisation des antibiotiques comme facteur de croissance;
 - incite toute la filière agroalimentaire à compléter la mise en place de mesures de contrôle de la qualité des produits et de gestion des risques afin de répondre aux plus hauts standards en matière d'innocuité des aliments;
 - accélère l'implantation de la traçabilité et incite le gouvernement fédéral et les autres provinces à faire de même;
 - soutienne les entreprises de transformation dans leurs efforts de recherche, d'innovation et de commercialisation pour développer des produits santé;
 - invite les ordres professionnels et les associations représentant les diététistes de même que les universités à orienter leur offre de service et de formation de manière à répondre le plus adéquatement possible aux besoins des entreprises de transformation et de les aider à développer et à mettre en marché des produits alimentaires différenciés et reconnus pour leur contribution à une saine alimentation;
 - accorde des ressources aux institutions de recherche et des crédits d'impôt aux entreprises privées intéressées afin de favoriser le développement du créneau des aliments fonctionnels et des nutraceutiques;
 - sollicite la participation active du secteur agricole et agroalimentaire à la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action en faveur de l'adoption de saines habitudes de vie et d'alimentation;

Recommandation

- soutienne et favorise le développement du Centre de référence en nutrition humaine afin que ce centre étende ses services sur Internet et mette en place un centre téléphonique sur les aliments et la santé afin d'offrir une information simple et factuelle, d'une part, sur les choix alimentaires les plus appropriés sur le plan de la santé, et d'autre part, sur les aliments et l'alimentation;
- presse le gouvernement fédéral :
 - d'engager des travaux sur la révision du système d'étiquetage des produits alimentaires afin de fournir aux consommateurs une information encore plus simple, claire et pertinente sur le contenu nutritionnel des produits agricoles et des aliments;
 - de renforcer les procédures d'homologation des nouveaux produits utilisés comme intrants en agriculture et des organismes génétiquement modifiés;
 - d'empêcher, par une application plus rigoureuse de l'inspection des aliments, l'entrée au Canada d'aliments contenant des résidus de produits interdits d'usage ou de viandes provenant d'animaux nourris avec des substances interdites au Canada en raison des risques qu'elles présentent pour la santé;
 - de s'assurer que les importateurs de produits alimentaires au Canada assument leurs responsabilités à l'égard de l'innocuité des aliments qu'ils font venir de l'étranger.

La protection du territoire agricole et le développement régional



11

Les questions relatives à la protection du territoire agricole et à la vitalité des communautés rurales furent au cœur des préoccupations exprimées par un grand nombre de participants et de participantes aux audiences régionales et nationales de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

De tous les messages qui lui furent adressés sur ces enjeux, la Commission en retient trois qui lui semblent les plus significatifs et qui ont fait l'objet des observations les plus insistantes.

- Le territoire agricole est un patrimoine collectif qui continue de subir de fortes pressions, en particulier dans les zones périurbaines. Il faut donc maintenir et même renforcer les mesures de protection afin de préserver un territoire consacré à une agriculture durable.
- En dehors des zones périurbaines, il est impératif de faire évoluer la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) afin de favoriser une diversification des activités associées à l'agriculture, dans la perspective d'une occupation dynamique du territoire rural.
- Compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture et de l'agroalimentaire, il faut situer leur potentiel de développement dans un exercice élargi et participatif de planification de l'aménagement et de développement du territoire.

L'ENCADREMENT LÉGISLATIF

La zone qui définit le territoire agricole du Québec couvre 63 049 kilomètres carrés, soit 3,8 % de la superficie totale du Québec. Les sols dits à haut potentiel, qui se situent dans les catégories 1, 2 et 3⁹², ne représentent que 2 % du territoire québécois. Les terres arables constituent un patrimoine particulier qui est soumis, partout dans le monde, à d'incessantes pressions. À mesure que s'accroissent l'urbanisation et l'industrialisation, ce sont surtout les terres agricoles qui reculent pour faire place à ces nouvelles occupations. Or, les pertes de territoire agricole sont généralement irréversibles.

C'est pourquoi plusieurs gouvernements adoptent des lois ou des mesures particulières afin de protéger le territoire agricole et de le mettre en valeur.

Au Québec, c'est principalement par l'adoption, en 1978, de la Loi sur la protection du territoire agricole que le gouvernement a voulu freiner, en particulier dans les zones périurbaines, l'utilisation des meilleures terres agricoles du Québec à des fins résidentielles, commerciales et industrielles. Cette loi a été révisée en 1996 pour devenir la LPTAA. Sommairement, cette loi vise :

- à définir et à protéger, sur le territoire de presque toutes les municipalités du Québec, une zone agricole permanente, appelée familièrement « zone verte », qui constitue le patrimoine agricole du Québec permettant d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture;
- à confier à une commission indépendante le soin de traiter les demandes, formulées par le secteur municipal ou un promoteur privé, en faveur de l'inclusion ou de l'exclusion de portions de territoire de la zone verte ou de la réalisation d'activités non agricoles dans cette zone;
- à assurer la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles.

La LPTAA doit être administrée en concordance avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, adoptée en 1979 et amendée à quelques reprises depuis. Cette loi confie aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux communautés métropolitaines de Montréal et de Québec la responsabilité d'élaborer un schéma d'aménagement et de développement, un important document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire. Le schéma permet d'intégrer, dans une vision régionale du développement économique, social et environnemental, les préoccupations et les attentes des municipalités, du gouvernement et de ses mandataires.

92. Classification selon l'*Inventaire des terres du Canada*.

Le schéma d'aménagement et de développement, pièce maîtresse par laquelle les élus municipaux planifient l'occupation du territoire, est normalement révisé tous les sept ans⁹³. Cette révision s'opère en respectant les orientations gouvernementales. En ce qui concerne le territoire agricole, ces orientations rappellent aux élus municipaux la nécessité, inscrite d'ailleurs dans la loi, de favoriser, dans la zone verte, l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles ainsi que la coexistence harmonieuse des activités agricoles et non agricoles. Elles incitent également les MRC à se doter d'un plan de développement de leur zone agricole.

Manifestement, les MRC n'accordent pas toutes la même importance à l'exercice de « mise à jour » de leur schéma d'aménagement. En juin 2007, seulement 45 des 86 MRC ayant un territoire agricole avaient mis en vigueur un schéma d'aménagement et de développement révisé conformément aux orientations gouvernementales. Ces schémas, qui devraient être révisés tous les sept ans, sont en réalité en cours de révision depuis 1992-1993, c'est-à-dire depuis quinze ans.

À la fois dans leur conception et dans leur mise en œuvre, les deux lois précitées ont donné lieu à des divergences d'approche et même à certains conflits. Les compétences des MRC et des communautés métropolitaines en matière d'aménagement du territoire doivent effectivement tenir compte du fait que, dans la zone agricole permanente, les activités autres que l'agriculture sont interdites ou restreintes. Il s'agit d'un alignement significatif que les gouvernements successifs ont justifié au nom de l'intérêt supérieur que représente la protection du territoire et des activités agricoles, mais qui est perçu par plusieurs représentants du monde municipal comme une usurpation de leur pouvoir en matière d'aménagement. Pour la Fédération québécoise des municipalités, les orientations gouvernementales équivalent « à un véritable droit de veto discrétionnaire sur les décisions prises par les élus locaux quant à l'aménagement du territoire de leur communauté, ce qui peut s'apparenter à un régime de tutelle de la part du gouvernement ».

Le Québec agricole vit donc, depuis plus de 25 ans, sous un régime législatif visant, d'une part, la protection du territoire et, d'autre part, l'aménagement de ce territoire.

Succinctement, on peut en dégager les constats suivants⁹⁴:

- la superficie des zones agricoles permanentes s'est relativement stabilisée depuis 1992;
- au sein de la zone verte, une superficie totale de 6 512 hectares a malgré tout été affectée à d'autres usages que l'agriculture, entre 2001 et 2006; environ 40 % de cette superficie a été employée par des services d'utilité publique ou a servi pour des infrastructures liées à l'énergie, au transport et aux communications;
- dans les zones périurbaines, le territoire agricole continue néanmoins de subir des pressions, notamment pour des utilisations résidentielles (la Commission de protection du territoire agricole du Québec [CPTAQ] reçoit près de 3000 demandes par année, dont près de la moitié concerne des projets d'usage résidentiel);
- les décisions de la CPTAQ peuvent être portées en appel, d'abord au Tribunal administratif du Québec, puis à la Cour supérieure, ce qui contribue à alourdir et à judiciairiser le dispositif de gestion du territoire agricole. Pour certains observateurs, cela peut même conduire à un certain détournement des objectifs poursuivis par la loi adoptée en vue de protéger le territoire agricole;
- dans l'ensemble du Québec, seulement 53 % du territoire agricole est occupé par des entreprises agricoles actives. Si ce pourcentage est plus élevé dans certaines régions (comme en Montérégie, où il atteint 74 %), il est d'à peine 30 % dans certaines régions périphériques;
- la gestion actuelle de la LPTAA rend difficile l'émergence de nouvelles formes d'agriculture requérant de plus petites superficies, les règles d'application de la CPTAQ privilégiant nettement un mode plus traditionnel de production faisant appel à de grandes superficies;
- près de la moitié des schémas d'aménagement et de développement des MRC ayant un territoire agricole n'ont pas encore été révisés, quinze ans après leur adoption initiale.

93. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme stipule qu'au terme d'une période de cinq ans, les MRC et les communautés métropolitaines doivent entreprendre la révision de leur schéma d'aménagement et de développement, opération qui devrait s'échelonner sur deux ans. C'est pourquoi on parle ici d'une révision effective de ces schémas tous les sept ans.

94. On trouvera davantage de détails dans le rapport de la firme Forget Aubin, produit à la demande de la Commission et intitulé *L'évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles et d'aménagement du territoire*, juillet 2007.

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE EN ZONE PÉRIURBAINE

1. Le territoire agricole et l'étalement urbain

L'expansion sans cesse plus grande des villes est un phénomène généralisé. Au Québec, la propension à s'établir en périphérie des villes a donné lieu à un très haut niveau d'étalement urbain, pour une population de sept millions d'habitants. Aujourd'hui, même si les coûts économiques et environnementaux de l'étalement urbain sont bien documentés et même si les Québécois endossent dans une forte proportion les objectifs du protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre, l'attraction de la campagne comme lieu de résidence des urbains ne s'est pas atténuée. Or, ce sont le territoire agricole et les terrains immédiatement adjacents à la production agricole qui sont touchés par ces velléités d'extension du périmètre urbain.

Cette convoitise peut bouleverser l'équilibre socioéconomique dans le milieu agricole. En premier lieu, le lotissement d'une terre agricole en parcelles de terrains résidentiels provoque une hausse du prix au mètre carré qui est sans commune mesure avec la valeur commerciale de la terre destinée à la production agricole. En deuxième lieu, les agriculteurs, déjà minoritaires en milieu rural, deviennent complètement marginalisés par l'arrivée de ces citadins. En somme, si la loi de l'offre et de la demande ou celle des poids démographiques respectifs devait s'appliquer à ces tentatives d'étalement, l'agriculture ne résisterait pas longtemps.

Le développement de l'industrie et des centres commerciaux à la périphérie des villes emprunte une dynamique comparable. Ce phénomène est amplifié par le régime fiscal des municipalités qui repose largement sur la taxe foncière. L'un des rares moyens d'accroître les recettes fiscales est d'attirer chez soi de nouveaux contribuables, les commerces et les industries étant généralement les plus profitables de ce point de vue. Comme les recettes fiscales ne sont pas partagées entre les municipalités d'une même région, sauf pour les coûts de quelques services communs, la très grande majorité des municipalités bataille pour attirer chez elle ces immeubles qui sont des sources de taxes foncières, même si l'aménagement optimal du territoire régional pourrait être mieux servi si le projet était réalisé dans la localité voisine. Dans un tel contexte, la loi relative à

la protection du territoire agricole vise précisément à éviter que ce mode traditionnel de développement n'élimine une certaine proportion de l'agriculture du territoire du Québec.

Ces enjeux se posent avec une acuité toute particulière à proximité des grandes villes. Monsieur Claude Marois, professeur titulaire au Département de géographie de l'Université de Montréal, a bien résumé de nombreuses préoccupations exprimées lors des audiences de la Commission en rappelant que les pressions urbaines sont toujours présentes et que la protection des terres agricoles « est plus que jamais nécessaire pour la survie et la promotion de l'agriculture périurbaine et la conservation du patrimoine bâti et paysager ». Ce constat est repris par le Caucus des municipalités de la métropole⁹⁵ pour qui « la révision des périmètres urbains par divers empiètements dans la zone agricole permanente constitue une préoccupation majeure sur le territoire au plan de l'organisation spatiale ».

Il faut réaliser l'ampleur du gaspillage que représente l'expansion du périmètre des villes, petites et grandes, vers la zone agricole.

La revendication visant à établir sa propriété résidentielle dans les meilleures terres du Québec, sous prétexte qu'il n'y a plus de territoire à bâtir dans la municipalité, est une conception dépassée. On ne peut pas se réclamer, d'une part, du développement durable et poursuivre, d'autre part, un tel mode d'occupation du territoire.

Il est important de souligner que les communautés métropolitaines et la presque totalité des municipalités et des MRC reconnaissent maintenant la nécessité de resserrer leur périmètre urbain et de le densifier. Notons également que 37 % de la superficie totale des municipalités rurales ceinturant les villes des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec n'a pas de vocation agricole ou forestière; ces espaces peuvent donc être destinés à d'autres usages. La Communauté métropolitaine de Montréal, par exemple, a clairement reconnu, dans le projet de schéma d'aménagement et de développement qu'elle a soumis à l'approbation du gouvernement, que l'actuel périmètre d'urbanisation était suffisant pour répondre aux besoins de développement au cours des vingt prochaines années, compte tenu des espaces disponibles en zone non agricole.

95. Comprend 63 municipalités situées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

2. Le territoire agricole, patrimoine collectif

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois tient à exposer trois considérations majeures à l'égard du territoire agricole des zones périurbaines où sont situées les meilleures terres arables du Québec :

- le territoire agricole est un bien collectif et il doit être protégé, dans l'intérêt de l'ensemble des Québécois et des Québécoises;
- les décisions relatives à l'inclusion et à l'exclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente doivent continuer d'être prises par un organisme administratif neutre, placé à l'abri des pressions des promoteurs et de la conjoncture politique ou économique;
- les objectifs poursuivis par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et les principes inscrits dans cette loi conservent toute leur pertinence.

La population du Québec n'augmente que faiblement et diminuera même dans un avenir prévisible; il est plus que jamais raisonnable d'imposer des limites à l'expansion des villes. Cela est impératif, non seulement pour la protection du territoire agricole, mais aussi pour limiter les coûts connus ou cachés de l'étalement urbain.

Mais aussi longtemps qu'ils pourront espérer une décision favorable au dézonage, en épuisant l'arsenal des procédures, les promoteurs n'auront de cesse qu'ils n'aient obtenu le territoire agricole qui représente à leurs yeux le milieu idéal pour implanter des immeubles résidentiels et commerciaux.

Or, l'actuel mode de traitement des demandes d'autorisation d'exclure une parcelle de terrain de la zone verte, effectué au cas par cas devant la CPTAQ, instaure une dynamique où les espoirs sont permis à ceux qui ont la patience d'attendre et les moyens d'engager des procédures. Et c'est ainsi que les intérêts privés peuvent insidieusement prévaloir à la longue sur les intérêts collectifs de préservation du patrimoine agricole québécois. Monsieur Bernard Ouimet, qui a assumé pendant dix ans la présidence de la CPTAQ, soulignait lors des audiences nationales de la Commission que cette manière de procéder est, « d'un point de vue pratique, un processus long, coûteux et bien peu efficace pour régler un problème souvent assez simple d'implantation résidentielle. Par comparaison avec le traitement d'une demande à portée collective, [le traitement au cas par cas entraîne]

une judiciarisation du processus décisionnel [qui] apparaît plutôt **archaïque** ».

Il est donc impératif de mettre fin au traitement au cas par cas des demandes d'inclusion et d'exclusion de terrains de la zone verte présentées par une municipalité, une MRC ou une communauté métropolitaine.

Cela étant dit, la zone agricole permanente n'est pas immuable et ses limites actuelles ne sont pas parfaites. Elles peuvent aussi évoluer dans le temps. Il faut donc maintenir un mécanisme d'analyse des demandes d'inclusion et d'exclusion de certains territoires de cette zone.

La Commission estime de la plus haute importance que les **demandes d'exclusion ou d'inclusion d'un lot de la zone agricole** soient traitées globalement, dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement et de développement des MRC et des communautés métropolitaines. Cela s'impose avec une acuité particulière pour le territoire agricole des zones périurbaines. Les demandes d'exclusion de parcelles de terrain de la zone verte ne devraient être traitées que dans ce cadre.

Il s'agit de la seule procédure qui permet d'avoir une vision d'ensemble de l'utilisation du territoire des municipalités concernées et de situer l'espace de la zone verte dans son environnement global. C'est aussi la façon de procéder qui respecte le mieux les responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire. Cette voie évitera le traitement au cas par cas des multiples demandes d'exclusion, soumises par des municipalités, des MRC ou une communauté métropolitaine à l'appui de projets de développement dont les plus fréquents sont de nature résidentielle. Enfin, la présentation des requêtes à la CPTAQ par l'instance municipale compétente, sous forme de demande appropriée à une telle approche collective, représente incontestablement la procédure qui offre la meilleure garantie d'une protection à long terme du territoire agricole. Dans les régions métropolitaines, c'est le schéma de la communauté métropolitaine (et non celui de chacune des MRC membres de cette communauté) qui préciserait les grandes affectations du territoire, dont celles relatives à la zone verte, afin d'analyser les demandes d'utilisation de la zone agricole avec une vision de l'aménagement du territoire qui soit la plus large possible. Concrètement, une municipalité ou une MRC membre d'une communauté métropolitaine devrait, avant de présenter une requête d'inclusion ou d'exclusion à la CPTAQ, s'assurer de la

concordance de sa demande avec le plan d'aménagement et de développement de cette communauté métropolitaine. Le même raisonnement s'applique à la démarche d'une municipalité auprès de la CPTAQ : le projet de modification de zonage qu'elle envisage doit respecter les orientations du plan d'aménagement et de développement de sa MRC.

Quelques MRC sont venues témoigner à la Commission de la pertinence de cette procédure. C'est notamment le cas de la MRC de la Mata-pédia qui a signalé que « cette approche montre qu'il est possible de confier des responsabilités supplémentaires aux MRC, sans qu'elles ne dérogent aux objectifs de la loi ». Cette MRC donne raison sur ce point à l'UPA qui valorise en ces termes cette approche globale : « La reconnaissance de l'agriculture dans le schéma d'aménagement comme composante à part entière de l'ensemble régional ou métropolitain permettrait ainsi de passer à une logique de développement et de mise en valeur de ces espaces plutôt que de demeurer dans une logique d'attente et de spéculation. »

Les demandes individuelles, à la pièce, ne pourraient plus être présentées à la CPTAQ⁹⁶. Les seules exceptions à cette règle de traitement collectif concerneraient l'avènement d'un projet économique particulièrement structurant, par

exemple l'agrandissement d'une entreprise adossée aux limites de la zone agricole ou l'aménagement d'une infrastructure publique d'importance, exceptions qui continueraient de faire l'objet d'une demande et d'une analyse ponctuelle par la CPTAQ.

La Commission insiste sur le caractère public du territoire agricole. Les demandes d'utilisation de ce territoire à d'autres fins que l'agriculture et les activités qui y sont associées doivent donc être soumises à un organisme placé à l'abri des pressions et des aléas de diverses natures. Aucun groupe organisé ne devrait être en position d'imposer ses vues à la CPTAQ ou de la contourner en empruntant la voie des procédures judiciaires. Dans le processus de traitement d'ensemble des demandes des instances municipales, la CPTAQ procéderait aux consultations qu'elle juge utiles, mais elle conserverait toute la latitude requise pour rendre ses décisions. Elle ne devrait pas non plus être assujettie, comme c'est le cas présentement, dans certaines situations, à l'obligation d'obtenir un avis favorable de l'Union des producteurs agricoles (UPA). Nous reviendrons sur ce point.

96. Il est important de préciser que nous traitons ici des demandes de modifications aux limites du territoire de la zone verte. Nous étudierons, au point suivant, des activités autorisées au sein de la zone verte elle-même.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

42.

Que le territoire agricole du Québec soit traité comme un patrimoine collectif faisant l'objet de mesures exceptionnelles de protection afin d'assurer la pérennité des activités agricoles exercées, dans une optique de développement durable. À cette fin :

- Que les questions relatives à l'exclusion ou l'inclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente continuent d'être traitées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, organisme administratif indépendant;
- Que la ministre des Affaires municipales et des Régions précise aux communautés métropolitaines et aux MRC qu'elles doivent respecter la date butoir du 31 décembre 2009 comme échéance ultime du dépôt de leur schéma d'aménagement et de développement révisé, et que le gouvernement approuve ces schémas, au plus tard le 30 mai 2010;
- Qu'à compter du 1^{er} juin 2010, toute demande d'inclusion ou d'exclusion d'une portion du territoire de la zone agricole permanente, soumise par une communauté métropolitaine, par une MRC ou par une municipalité, soit traitée par la Commission de protection du territoire agricole du Québec dans la foulée de la révision du schéma d'aménagement et de développement et que la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles soit amendée en ce sens;
- Qu'à compter du 1^{er} juin 2010, la Commission de protection du territoire agricole du Québec n'accueille plus de demandes individuelles d'exclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente à des fins résidentielles.

LE TERRITOIRE AGRICOLE ET LA REVITALISATION DES MILIEUX RURAUX

Autant il importe de consolider et même de raffermir les mécanismes de protection du territoire agricole dans les zones périurbaines afin de pouvoir contrer les effets de l'étalement urbain, autant il est essentiel d'assouplir certaines règles d'application de cette loi à l'égard des activités permises dans la zone agricole dans les communautés rurales situées en dehors des grands pôles urbains.

L'occupation dynamique du territoire rural du Québec commande en effet une approche renouvelée des activités agricoles et de ses activités complémentaires qui seraient non seulement permises, mais encouragées sur le territoire agricole et à proximité de celui-ci.

1. Des fermes de toutes tailles

La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles a été mise en place dans le but de protéger les terres arables contre la spéculation foncière. Cette loi a été adoptée avec la vision de ce qui était alors considéré comme un établissement agricole rentable. On ne s'étonne donc pas qu'elle ait donné préséance à des fermes de moyenne et de grande taille, et que le législateur ait placé des obstacles au morcellement des terres.

Mais le fait qu'à peine la moitié de la zone verte soit occupée par des installations agricoles en activité, et que cette situation n'ait guère changé au cours des quinze dernières années, est symptomatique de la sous-utilisation du potentiel agricole. On a ici la démonstration que l'option des moyennes et des grandes fermes ne se traduit pas par une occupation suffisante du territoire agricole. Ce choix trop exclusif, couplé à la difficulté de transférer les fermes à la relève, conduit à terme à une diminution de la population agricole. Ce mode de développement ne répond pas non plus aux impératifs de diversification qui devraient caractériser une agriculture plurielle.

Chaque fois qu'à cause d'un problème de relève, une ferme est achetée par l'agriculteur voisin, on réduit la population active de cette communauté rurale. Sans empêcher ces transactions, il faut, dans une perspective d'occupation du territoire québécois, prendre option en faveur de la préservation d'un nombre optimal de fermes. Le témoignage devant la Commission de la municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu est révélateur à cet égard. Dans cette localité, bien que la taille moyenne des fermes soit supérieure à la moyenne québécoise, on enregistre le plus bas indice de développement économique de la MRC. Même dans les meilleures terres arables du Québec, un certain modèle de développement agricole peut donc conduire à la dévitalisation d'une communauté rurale. Le Mouvement des caisses Desjardins reconnaît que « la concentration de plus en plus grande de la production agricole se fait au détriment de certaines régions qui se trouvent progressivement dévitalisées ». Le secteur agricole et agroalimentaire ne peut pas à lui seul infléchir la tendance au dépeuplement de plusieurs régions et localités rurales, mais il peut et il doit faire partie des solutions qui contribuent à freiner l'accélération du phénomène observée depuis quelques décennies.

Plusieurs participants aux audiences ont déploré le manque de flexibilité de la « réglementation » sur la protection du territoire agricole qui empêche ou rend très difficile le démarrage d'une petite ferme, même lorsque le promoteur a manifestement les compétences professionnelles pour gérer une telle installation et que le projet, malgré sa faible taille, paraît viable. On doit reconnaître que certaines productions maraîchères, biologiques ou en émergence ne nécessitent pas de grandes superficies; elles n'en sont pas moins importantes ou rentables.

Et puis, il doit être possible, en agriculture, comme cela est courant dans d'autres domaines, de « commencer petit » et de croître progressivement, plutôt que de débiter avec une installation déjà à maturité.

En considérant le prix des quotas laitiers, le prix d'une ferme de 50 vaches (la moyenne québécoise) s'établit à plus de deux millions de dollars. À moins de bénéficier d'un héritage familial, combien de personnes peuvent aujourd'hui démarrer une entreprise d'une telle taille? Le Forum jeunesse Estrie a rappelé que « de nombreux jeunes souhaitent s'établir en milieu rural dans des entreprises de plus petite taille, œuvrant dans des créneaux spécialisés ». La Commission a reçu plusieurs autres témoignages confirmant les difficultés auxquelles les jeunes de la relève, les ouvriers agricoles et les producteurs doivent faire face lorsqu'ils veulent installer une résidence à l'emplacement de leur projet d'entreprise agricole, en raison des critères d'évaluation utilisés par la CPTAQ.

Dans la même perspective, des projets combinant la production et la transformation de produits alimentaires, des projets destinés à approvisionner un marché régional ou axés sur une niche très spécialisée, des écoles équestres, des tables champêtres, des lieux d'hébergement à la ferme, etc., sont autant d'initiatives qui sortent des sentiers battus et qui font appel à une utilisation différente et complémentaire du territoire agricole.

Enfin, il faut accueillir les projets viables présentés par des promoteurs qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas se consacrer à l'activité agricole à plein temps. Ces personnes apportent une contribution concrète au développement de la communauté. Dans un contexte où plus de 60 % des revenus des ménages agricoles proviennent de l'extérieur de la ferme (notamment parce que les conjoints d'agriculteurs travaillent de plus en plus à l'extérieur), il apparaît quelque peu abusif d'exiger des nouveaux agriculteurs qu'ils ne vivent que des produits de l'entreprise agricole.

La diversification de l'économie et l'occupation dynamique du territoire passent en bonne partie par l'encouragement et le soutien à ces nombreuses initiatives difficiles à réaliser dans le contexte actuel. On comprend que la CPTAQ accueille avec prudence les demandes formulées par les porteurs de projets d'une agriculture différente qui, généralement, n'a pas fait ses preuves et dont la réalisation nécessite parfois un certain morcellement d'une terre agricole existante. Dès lors que la décision d'autoriser l'installation d'une résidence pour ce nouvel agriculteur est prise et qu'on lui a reconnu une superficie agricole exploitable, il est difficile de revenir en arrière. Il y a cependant moyen de gérer ces risques en analysant rigoureusement les plans d'affaires. Les projets soumis doivent notamment présenter de réelles perspectives de viabilité et être portés par des promoteurs qui ont une formation adéquate pour les réaliser.

Dans une optique de multifonctionnalité de l'agriculture, il faut aussi tenir compte des activités complémentaires de la production agricole, notamment de celles qui concourent à la protection de la biodiversité et de certains milieux physiques sensibles, à une meilleure préservation de l'environnement et à la mise en valeur des paysages ou du patrimoine rural. À cet égard, il faut saluer le partenariat entre l'UPA et la Fondation de la faune du Québec en faveur de la protection de certains écosystèmes aquatiques.

2. L'agriculture, outil de développement rural

Dans plusieurs pays développés, le territoire devient la référence à partir de laquelle sont conçus et mis en œuvre les principaux outils d'intervention des gouvernements. Les politiques économiques, y compris celles applicables au secteur agroalimentaire, sont de plus en plus modulées afin de tenir compte des caractéristiques du milieu, des potentialités du développement et des contraintes auxquelles il est soumis, ainsi que des écarts de niveau de vie entre les régions. La tendance à la décentralisation des pouvoirs en matière de développement local et régional est également en train de s'affirmer. Enfin, la préoccupation relative à l'occupation du territoire influe sur la politique économique de certains pays.

Au Québec, nous devons composer avec le fait que même en milieu rural, les personnes actives dans le secteur agroalimentaire ne représentent que 6,4 % de la population. De toute évidence, elles ne peuvent à elles seules assurer la viabilité des municipalités rurales, même si leur activité constitue souvent l'assise du développement économique local.

Il est donc essentiel, dans une vision territoriale du développement, de favoriser le démarrage de projets économiques complémentaires. Ces activités ne peuvent pas toujours être menées en dehors de la zone agricole permanente. Solidarité rurale du Québec rappelle que « le territoire rural est multifonctionnel. L'équilibre de ces différentes fonctions est fondamental pour un développement harmonieux. La segmentation du milieu rural par la prédominance excessive d'une fonction dans un territoire donné rend celui-ci vulnérable sur les plans économique et environnemental... Une telle spécialisation excessive du territoire exerce une pression sur les ressources et amplifie les tensions d'usage ».

Tout en accordant une nette préséance à la production agricole dans la zone verte, il faut rendre possible la réalisation de projets issus notamment de l'agrotourisme et des activités qui peuvent y être associées. On doit aussi utiliser de manière nettement plus optimale que nous l'avons fait jusqu'ici le potentiel que représente l'agroforesterie.

De plus, il est essentiel d'accroître dans les régions les activités de transformation des produits alimentaires. Cette grande industrie a tendance à s'implanter à proximité des principaux marchés de consommation; aujourd'hui, a souligné Solidarité rurale du Québec, près de 80 % du PIB québécois de la transformation alimentaire est assuré par la région métropolitaine de Montréal. Bien sûr, il ne saurait être question de freiner le dynamisme de cette région dans le secteur agroalimentaire, mais il y a lieu d'encourager aussi des entreprises à transformer les produits alimentaires à proximité des lieux de production locale et régionale. Le Mouvement des caisses Desjardins partage ce point de vue : « Il est clair que l'occupation adéquate du territoire agricole passe par la diversification des activités agricoles, incluant les activités de transformation à l'échelle locale qui favoriseront l'établissement de la relève en région et la présence de "marchés de proximité". La tendance actuelle, qui consiste à centraliser la transformation et la distribution des aliments dans les grands centres, se fait au détriment des régions... ».

Par souci de transparence et pour simplifier le travail des gens intéressés à la meilleure utilisation du territoire agricole, la CPTAQ devrait, comme le fait d'ailleurs la Commission de protection du territoire agricole en Colombie-Britannique, établir et publier une liste d'activités agricoles moins traditionnelles et de type complémentaire qui seraient admissibles dans la zone verte et qui ne feraient plus l'objet d'une demande d'autorisation auprès de la CPTAQ. Cette liste d'activités, établie dans une optique d'occupation dynamique du territoire, devrait être approuvée par le gouvernement et prendre la forme d'un règlement liant la CPTAQ et les instances municipales. Bien entendu, la mise en œuvre de ces dispositions devrait éviter le morcellement des terres provoqué par des projets agricoles qui cachent en réalité des intentions de développement résidentiel.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 43.** Que le territoire agricole serve d'assise au développement rural, dans une perspective de multifonctionnalité de l'agriculture et d'occupation dynamique du territoire. À cette fin :
- Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec établisse une liste d'activités admissibles à certaines conditions dans la zone verte, et qui ne nécessiteraient plus son approbation préalable. Cette liste pourrait notamment comprendre l'installation de certains types de fermes sur de petites superficies. Que cette liste soit approuvée par le gouvernement et fasse l'objet d'un règlement liant la Commission et les instances municipales;
 - Qu'en plus, à l'égard des projets qui ne paraissent pas sur la liste d'activités établie par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, cette dernière révise ses règles d'application afin que soient également autorisées dans la zone agricole permanente des activités de production agricole et de transformation qui utilisent une faible superficie de terre, qui requièrent des installations de plus petite taille, qui combinent des activités agricoles et des activités complémentaires ou dont les promoteurs ne souhaitent pas se consacrer à plein temps à l'agriculture, étant entendu que ces projets doivent être viables et gérés par des personnes ayant les compétences requises pour les mener à terme.

UNE GESTION INTÉGRÉE ET PARTICIPATIVE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

1. Une gestion locale de l'aménagement

Le gouvernement du Québec a choisi de confier aux élus municipaux, regroupés au sein des MRC et des communautés métropolitaines, la responsabilité de planifier l'aménagement et le développement du territoire. Le gouvernement ne s'est pas désintéressé pour autant de ces enjeux, parce que par-delà la nécessité de ramener le pouvoir de décision le plus près possible des citoyens, certains impératifs nationaux demeurent et nécessitent, à tout le moins, d'être partagés entre les instances municipales et l'État. C'est notamment le cas des grandes orientations en matière de développement économique ou sectoriel comme l'énergie, la forêt, le transport interrégional, l'environnement, etc., et, bien entendu, la protection du territoire agricole et le développement de l'agriculture. Sur ces questions, le gouvernement adresse aux élus municipaux responsables de la révision des schémas d'aménagement et de développement des orientations ou des lignes directrices dont ils doivent tenir compte.

L'élaboration et la révision de ces schémas sont des exercices démocratiques et participatifs conduits à l'échelle locale ou régionale. Elles donnent lieu à de nombreux échanges entre les élus et les acteurs de la société civile. Les agriculteurs et leurs associations représentatives prennent une part active à ces échanges et s'intéressent particulièrement aux questions relatives au territoire et aux activités agricoles.

C'est à cette échelle que les enjeux locaux du développement de l'agriculture doivent être discutés, dans la perspective du développement durable de la région et des localités rurales et d'une utilisation optimale des ressources du territoire. C'est d'abord là que l'on devrait convenir de la meilleure utilisation de l'ensemble du territoire, en fonction des caractéristiques physiques des divers milieux, de l'usage optimal du territoire à des fins industrielles, commerciales et résidentielles, des possibilités qu'offre la zone agricole permanente, de l'orientation à privilégier pour le secteur touristique, des aires à protéger pour répondre aux impératifs de la biodiversité ou d'autres préoccupations environnementales ou patrimoniales, etc. Bref, c'est à ce niveau que se planifie l'aménagement et le développement du territoire. Les MRC, rappelons-le, sont par ailleurs incitées par le gouvernement à élaborer leur propre plan de développement de la zone agricole permanente.

Afin de maximiser les retombées de l'exercice prospectif et démocratique que constitue la révision du schéma d'aménagement, les étapes suivantes devraient être suivies :

- les autorités municipales compétentes délimiteraient d'abord, sur l'ensemble du territoire, les **zones** propices aux différents usages. Au regard de la zone verte, le territoire conserverait sa vocation agricole, mais il serait possible d'y délimiter des espaces en vue de certaines installations, dans la mesure où cette affectation serait compatible avec la pérennité des activités agricoles. L'actuelle procédure de révision des schémas d'aménagement et de développement prévoit d'ailleurs ces démarches;
- la MRC ou la Communauté métropolitaine présenterait à la CPTAQ, dans la lignée de cette vision d'ensemble, ses demandes globales d'exclusion ou d'inclusion des parties de territoire dans la zone agricole permanente;
- le schéma révisé serait alors soumis à l'approbation de la ministre des Affaires municipales et des Régions, selon la procédure qui a cours présentement;
- enfin, cette vision serait soumise à la CPTAQ.

La CPTAQ devrait être habilitée par la suite à déléguer, à certaines conditions, aux MRC et aux communautés métropolitaines la responsabilité d'appliquer les dispositions relatives aux activités agricoles et complémentaires autorisées dans la zone verte, sur la base d'un plan de développement de la zone agricole approuvé par elle. On ne voit pas pourquoi l'ajout d'un service d'hébergement ou d'une table champêtre à un établissement déjà situé en zone verte doit recevoir à la pièce l'approbation de la CPTAQ.

Afin de favoriser la gestion participative en matière de planification du développement rural, il y a aussi lieu d'éviter dans toute la mesure du possible des situations où un statut privilégié serait accordé à un groupe donné. C'est le cas présentement du processus de traitement des demandes soumises à la CPTAQ par les MRC ou les communautés métropolitaines dans le cadre de l'article 59 de la LPTAA. Selon les dispositions actuelles, ces demandes de nature collective qui concernent la possibilité d'établir des résidences dans la zone verte doivent avoir été approuvées par « l'association agricole accréditée », c'est-à-dire l'UPA, ce qui, en pratique, confère un droit de veto à cet organisme. Les agriculteurs de la région doivent certes être consultés par l'entremise de leur organisation et leur point de vue doit être pris en compte. D'ailleurs, à l'égard des autres demandes de modification de la zone agricole, l'UPA est consultée, mais il n'est pas obligatoire que la « CPTAQ reçoive l'avis favorable de l'association syndicale agricole accréditée » avant de statuer sur la requête.

Ce genre de statut est toujours considéré comme un irritant par les instances démocratiques. Dans la mesure où l'on souhaite systématiser le traitement collectif des demandes d'exclusion de la zone verte, l'exercice d'un droit de veto est inutile et même contraire à la dynamique qu'il est souhaitable d'instaurer. Rappelons que ces demandes sont adressées à la CPTAQ, dont la mission principale consiste à protéger le territoire agricole. L'élimination de ce statut particulier serait sans doute susceptible d'améliorer les rapports entre les agriculteurs et les autres acteurs de la société civile, ce qui serait loin de porter préjudice aux premiers.

L'approche globale préconisée ici présente d'évidents avantages :

- elle situe la zone agricole permanente dans la dynamique du territoire rural et permet aux instances locales de mettre en œuvre une vision multifonctionnelle du territoire;
- elle favorise la participation des citoyens aux enjeux du développement local et à la satisfaction des besoins propres du secteur agricole et agroalimentaire;
- elle établit les règles du jeu, généralement, pour une durée minimale de sept ans, c'est-à-dire jusqu'à la prochaine étape de révision du schéma d'aménagement et de développement, et met donc les producteurs agricoles à l'abri des demandes ponctuelles répétées d'exclusion de parcelles du territoire agricole pour atteindre d'autres fins que celles de l'agriculture;
- elle permet une gestion harmonieuse et complémentaire des compétences respectives des instances municipales en matière d'aménagement et des responsabilités de la Commission de protection du territoire agricole;
- elle encourage aussi la prise en charge du développement de l'agriculture par les autorités locales et régionales.

2. La cohabitation des activités agricoles et non agricoles

En 2001, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été amendée afin d'autoriser les MRC à élaborer un règlement dit de contrôle intérimaire afin de favoriser « la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles en zone agricole ». Ce règlement doit être conforme aux orientations gouvernementales en la matière.

Un recensement effectué en avril 2007 fait ressortir que 80 MRC se sont dotées d'un tel règlement qui prévoit, selon les MRC, des distances séparatrices entre un établissement agricole et son voisin, un zonage de la production agricole et le contingentement de la production porcine.

Cette activité réglementaire des MRC est directement liée aux réactions des citoyens à l'accroissement de la production porcine dans certaines régions. Les problèmes de pollution et la forte charge d'odeur associés aux grandes installations porcines sont à l'origine des débats, souvent orageux, qui ont marqué l'évolution de la filière porcine au cours des dernières années. Plusieurs représentants des organisations agricoles ont témoigné devant la Commission des tensions générées par ces règlements. La Fédération de l'UPA du Saguenay-Lac-Saint-Jean, notamment, a reconnu qu'ils ont « apporté leur lot de confrontations et de conflits d'usage dans la zone agricole ».

La Commission a reçu plusieurs mémoires traitant de cette question. Les positions sont généralement tranchées. Bon nombre de participants et de participantes conviennent cependant de la nécessité de solutionner ces problèmes bien réels de cohabitation par un dialogue serein et respectueux.

La question de l'acceptabilité sociale d'une activité économique fait partie des impératifs du développement durable. Autant les agriculteurs peuvent légitimement produire du porc lorsque les conditions agroenvironnementales le permettent, autant ils doivent collaborer ouvertement à des solutions qui rendent cette activité compatible avec la vie sociale et économique de leur milieu. Par ailleurs, les autres résidents doivent convenir que leur lieu de résidence est la campagne et que l'agriculture, qui a ses caractéristiques propres, y constitue une activité prioritaire. La solidarité

souhaitée des Québécois et des Québécoises envers les agriculteurs passe nécessairement par ces efforts de rapprochement. Le dialogue est reconnu, tant par plusieurs organismes agricoles que par les instances municipales, comme la seule voie conduisant à une cohabitation harmonieuse.

C'est ainsi que la Fédération de l'UPA de la Mauricie souligne : « Nous avons fait le choix, dans notre région, avec les MRC et les villes avec qui nous discutons, d'avoir des rapports gagnants-gagnants. Cela porte fruit car nous n'avons pas ici de règlements abusifs et restrictifs pour le monde agricole. Une communication directe évite de nombreux conflits. » Selon le CLD de Montcalm, « le bon fonctionnement du comité consultatif agricole est un gage de succès pour une cohabitation harmonieuse dans la MRC et pourrait servir de modèle à d'autres MRC ».

La Commission reconnaît d'emblée que c'est effectivement par le dialogue que les incompréhensions des uns et des autres peuvent s'estomper et que des solutions adéquates peuvent être trouvées à l'échelle locale ou régionale. Pour favoriser ce dialogue, il y a lieu toutefois de modifier la procédure ou les dispositions législatives selon lesquelles le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) délivre le certificat d'autorisation d'un projet d'installation porcine avant la tenue de la consultation de la MRC sur ce projet. Cette façon de procéder a pour effet de discréditer largement la consultation et de susciter des rapports d'opposition entre les citoyens et les producteurs agricoles. Cette disposition apparaît inutilement provocatrice, même si elle a été adoptée pour des raisons purement techniques de concordance juridique.

Il y a donc lieu de prévoir une procédure allégée d'évaluation des principaux impacts environnementaux. Seraient mis à contribution, dans ce processus, des représentants du MDDEP, du ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'Alimentation du Québec et de la MRC concernée, chargés notamment de consulter la population sur des projets réalisés en milieu agricole qui soulèvent des enjeux environnementaux ou de cohabitation. Le MDDEP tiendrait compte de ces travaux avant d'émettre, le cas échéant, le certificat d'autorisation au promoteur.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

44.

Que le développement du territoire rural soit planifié selon un mode de gestion favorisant la participation des citoyens à l'échelle locale ou régionale et dans une optique d'occupation dynamique du territoire et, en conséquence :

- Que les MRC et les communautés métropolitaines, dans la foulée de la révision de leur schéma d'aménagement et de développement, se dotent d'un plan de développement de la zone agricole permanente et qu'elles soumettent à la Commission de protection du territoire agricole du Québec leur vision de l'utilisation de la zone verte;
- Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec soit autorisée, à la suite d'un amendement à la loi, à déléguer aux communautés métropolitaines et aux MRC qui auront complété la révision de leur schéma d'aménagement et de développement et adopté un plan de développement de leur zone agricole permanente, l'application des dispositions relatives aux activités autorisées par règlement dans la zone agricole permanente;
- Que dans le traitement des demandes collectives présentées à la Commission de protection du territoire agricole du Québec par une MRC ou une communauté métropolitaine, l'Union des producteurs agricoles transmette à la Commission un avis qui doit être pris en compte, mais que la décision de la Commission ne soit pas subordonnée à un avis favorable de l'Union des producteurs agricoles;
- Que les débats relatifs à la cohabitation des activités agricoles et non agricoles se tiennent aux niveaux local et régional et que les règlements de contrôle intérimaire conformes aux orientations gouvernementales soient l'aboutissement d'une recherche de consensus avec les organisations agricoles du milieu;
- Que le gouvernement instaure une procédure allégée d'évaluation des impacts environnementaux pour les projets se réalisant en milieu agricole qui soulèvent des enjeux relatifs à la protection de l'environnement ou à la cohabitation et que le certificat d'autorisation du projet ne soit pas délivré avant que ces travaux d'évaluation soient complétés.

L'utilisation de l'agriculture à d'autres fins que l'alimentation



12

Jusqu'ici, l'agriculture a exercé une fonction essentiellement alimentaire. On a défriché et cultivé la terre pour nourrir le monde. L'agriculture a aussi été mise à contribution pour fournir des biens d'abord utiles au mode de vie agraire puis destinés à un usage plus généralisé : fibres de lin, coton, laine, cuir, etc. De même, certaines plantes ont été cueillies puis cultivées à des fins médicinales.

Les progrès de la science ont fait surgir d'autres potentiels.

Le recours à l'agriculture pour produire des substances pharmacologiques et des médicaments est déjà amorcé et plusieurs y voient un brillant avenir. Cependant, ce sont surtout les enjeux associés à l'énergie qui orientent depuis quelques années les usages de l'agriculture à d'autres fins que l'alimentation.

Dans son témoignage à la Commission, M. Gaétan Lussier, président de l'Institut canadien de recherche sur les politiques agroalimentaires, a souligné : « C'est impossible d'ignorer l'énergie. La production mondiale diminue et la demande va augmenter de 50 % d'ici 2020. L'industrie agroalimentaire est un grand consommateur d'énergie, mais elle peut être aussi une source alternative. [...] De nouvelles technologies utilisant la cellulose à meilleur coût viendront au cours des prochaines années contribuer efficacement à la production de biomasse tout en redonnant une nouvelle vitalité au milieu rural en déclin dans plusieurs régions [...]. »

L'épuisement prévisible des réserves traditionnelles de pétrole incite les gouvernements et les industries à chercher des combustibles de rechange. Et comme le temps semble compter, cette recherche atteint une très grande intensité. La rareté relative du pétrole ne freine cependant pas la demande de carburants à l'échelle mondiale. Nous ne sommes pas prêts à changer fondamentalement nos comportements. Au contraire, une augmentation substantielle de la demande en carburant est prévue pour les prochaines années, augmentation résultant notamment de la forte croissance du parc automobile mondial, surtout dans les pays en émergence⁹⁷. La préoccupation relative aux gaz à effet de serre et à leur impact sur les changements climatiques accroissent l'intérêt pour des combustibles qui dégagent moins de gaz carbonique. Enfin, le souci de certains pays de réduire leur dépendance à l'égard des sources étrangères d'approvisionnement en carburant et en énergie les incite à produire des biocarburants chez eux. Cet enjeu exerce une influence déterminante sur la politique énergétique des États-Unis. À ce jour, le principal biocarburant a été l'éthanol produit à partir de la transformation du sucre des plantes.

97. Selon le *Worldwatch Institute*, les trois quarts de l'augmentation mondiale de la demande mondiale en pétrole sont associés au transport routier. Le parc automobile sera multiplié par quatre entre 2000 et 2030 dans les pays autres que ceux de l'OCDE.

L'ÉTHANOL DANS LE MONDE

1. La production

Le Brésil fut l'un des pionniers de la production industrielle d'éthanol. Au **Brésil**, la canne à sucre est cultivée sur de grandes surfaces depuis près de 25 ans, pour la production à la fois de sucre et d'éthanol. Plus de 21 milliards de litres d'éthanol sont produits chaque année; ce volume devrait doubler d'ici 2016⁹⁸. En **Chine**, la production d'éthanol, principalement à base de maïs, atteint déjà 2 milliards de litres par année et devrait être portée à 3,8 milliards de litres en 2016.

En **Europe**, la production d'éthanol n'est que de 730 millions de litres pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, la priorité étant accordée au biodiesel (3,2 milliards de litres). Le **Canada**, pour sa part, devrait produire 840 millions de litres d'éthanol en 2007, pour atteindre 2,74 milliards de litres en 2010. Le blé et le maïs en sont les principaux intrants. Au **Québec**, une seule distillerie d'éthanol, celle de l'entreprise Greenfield Éthanol de Varennes, est en exploitation depuis février 2007. Sa capacité de production est de 120 millions de litres par année.

C'est aux **États-Unis** que l'on prévoit la plus forte croissance de la production d'éthanol au cours des prochaines années. En 2006, la production à partir de la matière première qu'est le maïs-grain était déjà de 19 milliards de litres, en croissance de près de 20 % par rapport à l'année antérieure. On estime qu'à ce rythme, les États-Unis produiront 39 milliards de litres d'éthanol en 2009 et plus de 45 milliards de litres en 2015.

Même si des superficies considérables de maïs sont mises en culture afin de produire de l'éthanol, cette filière ne constitue qu'une première phase du développement de l'industrie des biocarburants. Des perspectives nettement plus intéressantes se présentent en utilisant la cellulose des matières ligneuses pour produire de l'éthanol. Les techniques ne sont pas encore parfaitement au point, mais d'intenses activités de recherche sont en cours dans plusieurs pays, particulièrement aux États-Unis et en Europe.

Tableau 28

PRODUCTION DE BIOCARBURANTS PAR LES PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS, 2005, 2006 ou 2007

Pays	Année	Matière première	Type	Volume produit	Volume prévu
Brésil	2007	Canne à sucre	Éthanol	21 G litres	
Canada	2007	Blé, maïs	Éthanol	840 M litres	2010 : 3,1 G litres
États-Unis	2006	Maïs	Éthanol	19 G litres	2009 : 39 G litres
Europe	2005	Oléagineux	Biodiesel	3,2 G litres	2016 : 6,7 G litres
		Céréales	Éthanol	730 M litres	
Québec	2007	Gras animal et huiles recyclées	Biodiesel	35 M litres	
		Maïs	Éthanol	120 M litres	

Source : RICHARD, François, 2007⁹⁹.

98. Selon l'OCDE.

99. Les données contenues dans ce tableau sont tirées de : D. BALLERINI, *Les biocarburants, État des lieux, perspectives et enjeux du développement*; CEPAP, *La production de biocarburants dans les milieux ruraux du Québec*; F. FORGE, *Les biocarburants, politique énergétique, environnementale ou agricole?*; G. LEMME, *Implications of Emerging Technology on the Ethanol Industry*; ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *La croissance de la demande de biocarburants alimente la hausse des prix agricoles, indique le rapport conjoint de l'OCDE et de la FAO*; H. SUMMA, *EU Biofuels Policy and Effects on Production, Consumption and Land Use for Energy Crops*; P. WESTCOTT, *Ethanol Expansion in the United States, How will the agricultural sector adjust?*.

2. Les mesures incitatives liées à la production

Si la production d'éthanol dans certains pays connaît des taux très élevés de croissance, c'est en partie à cause de l'augmentation du prix du pétrole qui rend plus compétitifs les biocarburants et les technologies de production de combustibles de rechange. Mais l'engouement pour les biocarburants est surtout stimulé par les politiques énergétiques de certains pays et par les mesures d'incitation financière, de nature budgétaire et fiscale, offertes par les gouvernements. Il s'agit d'une production largement subventionnée.

Au Brésil, le carburant utilisé pour les véhicules moteurs contient jusqu'à 85 % d'éthanol. Une partie du parc automobile a même été converti afin de pouvoir rouler uniquement à l'éthanol. Un tel recours à ce produit dans la consommation courante de carburant représente en soi un puissant stimulant pour la production d'éthanol. Les pays européens ont adopté des politiques ayant pour effet de porter le taux de biocarburants dans l'essence, et surtout dans le diesel, de 2 % en 2005 à 5,75 % en 2010 et à 10 % en 2020. Parmi les autres mesures incitatives qu'ils ont mises en place, notons des réductions de taxes sur les biocarburants, des subventions pour les cultures de plantes énergétiques, de l'aide financière aux usines de production de biocarburants et le développement de véhicules polyvalents (munis de moteurs pouvant utiliser de l'essence ou du diesel dont le niveau d'éthanol est supérieur à 10 %).

Le Canada a élaboré une stratégie sur les biocarburants renouvelables qui encourage ouvertement le recours à ces produits. Les mesures les plus significatives adoptées dans la foulée de cette stratégie sont : une réglementation imposant la présence d'au moins 5 % d'éthanol dans l'essence d'ici 2010, des remises de taxes de 0,10 \$ le litre applicables aux carburants renouvelables et des investissements importants pour encourager la production « écoagricole », l'accroissement de la capacité de recherche, l'accélération de la commercialisation des nouveaux produits et le recrutement de nouveaux conseillers techniques et financiers. Pour sa part, le gouvernement du Québec a adopté un plan d'action pour lutter contre les changements climatiques, plan qui prévoit une concentration de 5 % d'éthanol dans l'essence en 2012. La stratégie énergétique du gouvernement favorise entre autres la mise en valeur des nouvelles technologies énergétiques et la biomasse forestière.

Les États-Unis mobilisent des ressources financières considérables pour appuyer le développement des biocarburants. La politique énergétique fédérale de 2005 a pour objectif clair de réduire la dépendance du pays à l'égard du pétrole importé. Le gouvernement déploie de grands moyens pour stimuler la production de biocarburants. La politique énergétique vise à faire passer de 3,5 % à 15 % le taux d'éthanol dans l'essence entre 2006 et 2017. En plus du formidable effet de levier que constitue cet objectif national, le gouvernement fédéral américain a adopté des mesures incitatives telles que des subventions de 5,5 à 7,7 milliards de dollars par année, l'exemption de taxes d'accise sur les biocarburants et des programmes de développement de la production.

En janvier 2007, on comptait 110 usines d'éthanol en exploitation aux États-Unis et des douzaines d'autres installations sont en chantier ou à l'état de projet. En 2006, 14 % du maïs cultivé aux États-Unis servait à produire de l'éthanol. En 2017, ce biocarburant monopolisera 31 % de la récolte de maïs du pays.

LE DÉVELOPPEMENT DES AUTRES BIOCARBURANTS ET BIOPRODUITS

Le **biodiesel** est l'autre biocarburant important. Il est surtout produit en Europe (3,18 milliards de litres en 2005) à partir du colza et, dans une moindre mesure, d'huile de soja et de palme importée. Les **biogaz**, issus de la fermentation de matières organiques végétales ou animales (fumier, déchets, plantes énergétiques), offrent aussi un intéressant potentiel de croissance. Ces gaz servent notamment à produire de la chaleur qui est principalement convertie en électricité. L'Allemagne est le plus important producteur de biogaz avec 3000 digesteurs de matière organique. On en compte environ 200 aux États-Unis et une dizaine au Canada.

Quant aux bioproduits, on en dénombre 1055 au Canada. Ceux qui offrent le plus de potentiel sont les biomatériaux servant aux emballages, qui présentent l'avantage d'être biodégradables, les produits biochimiques, les produits fabriqués à partir de plantes à fibres (chanvre notamment) et les biocapteurs. Toute une industrie est en voie de se structurer autour du développement et de la commercialisation de cette nouvelle génération de matériaux. Le Québec occupe près de 30 % du marché canadien des bioproduits; 72 entreprises s'y sont engagées. La matière première utilisée est issue de la biomasse agricole, forestière et marine.

LES ENJEUX ENTOURANT LES BIOCARBURANTS

1. Les avantages

Les biocarburants présentent un avantage économique pour l'agriculture. Dans le milieu rural, notamment, de nouvelles activités sont générées en production agricole de même qu'en transformation et distribution des biocarburants. Ces retombées sont d'autant plus fortes que l'on remplace du pétrole importé par des biocarburants produits localement. Aux États-Unis, on estime que l'industrie de l'éthanol a engendré des revenus de 41,1 milliards de dollars en 2006 et procuré plus de 160 000 emplois. L'Union européenne estime que pour chaque point de pourcentage de remplacement du pétrole par des biocarburants, il y a création de 45 000 à 75 000 emplois, dont 50 % en agriculture.

À court terme du moins, les agriculteurs, surtout les producteurs de céréales, semblent être les premiers gagnants de ce nouveau marché des produits agricoles. Le prix du maïs est passé de 101 \$ la tonne en 2004-2005 à un prix qui devrait se situer entre 140 \$ et 160 \$ la tonne en 2007. En raison de l'utilisation d'une part croissante de la production de maïs par les usines d'éthanol, le département américain de l'agriculture (l'USDA) estime que le prix du maïs-grain devrait se stabiliser, pour la période 2009 à 2017, à 3,75 \$ le boisseau, soit 0,50 \$ de plus que le prix le plus haut des cinq dernières années¹⁰⁰.

L'autre avantage tient à la valorisation de la biomasse. Ce potentiel est considérable, surtout si les biocarburants sont fabriqués à partir de sous-produits de l'agriculture ou de la foresterie et de résidus provenant d'abattoirs, de restaurants ou même de matières résiduelles des municipalités. Solidarité rurale du Québec considère que « la production de la biomasse peut constituer une occasion de valorisation des rebuts issus de l'agriculture et des déjections animales, et par ce truchement, procurer des débouchés supplémentaires à l'agriculture ».

Enfin, le grand intérêt des biocarburants tient à leur contribution ultérieure à la réduction des gaz à effet de serre. Selon Ressources naturelles Canada, suivant la matière première utilisée pour le produire, le biodiesel pur émettrait entre 64 % et 92 % moins de gaz à effet de serre (GES) que le carburant fossile. Par contre, l'éthanol E-10 produit à partir de maïs ne réduirait que de 3 à 4 % les émissions de GES.

100. USDA, *World Agricultural Outlook*, mai 2007.

2. Le bilan environnemental et énergétique réel

En tenant compte du pétrole et des engrais utilisés pour produire du maïs destiné à la fabrication d'éthanol et des quantités de nitrates libérés par ces engrais, le bilan global des biocarburants à base de maïs sur les gaz à effet de serre serait très mitigé, voire négatif. Des chercheurs américains¹⁰¹ en sont même arrivés à la conclusion que l'éthanol produit aux États-Unis avec du maïs-grain émet entre 0,9 et 1,5 fois plus de gaz à effet de serre que l'essence. Citant d'autres études, Greenpeace a jugé sévèrement, lors des audiences de la Commission, le choix de la filière éthanol-maïs : « Le bilan énergétique et économique de l'éthanol est désastreux. En quantifiant les impacts écologiques tout au long de son cycle de vie, les études concluent que l'éthanol peut entraîner des conséquences contraires aux résultats escomptés sur l'environnement. »

De plus, la hausse des prix induite par le boom de l'éthanol incite bon nombre d'agriculteurs à intensifier la culture du maïs et même à limiter la rotation des cultures¹⁰². Certaines superficies utilisées jusqu'ici pour le pâturage sont converties en champs de maïs. Ces choix, associés à un usage généralisé d'engrais minéraux, comme c'est le cas pour la culture intensive du maïs, sont de nature à aggraver certains dérèglements environnementaux.

La controverse soulevée à l'égard du gain réel, sur les plans énergétique et environnemental, du recours au maïs pour produire de l'éthanol va vraisemblablement se poursuivre pour un certain temps. Sur ces deux plans, il semble assez clair que cette filière ne présente pas un grand intérêt, l'utilisation de la cellulose paraissant plus prometteuse.

3. La concurrence entre l'alimentation et l'énergie

Dans un contexte où plusieurs pays industrialisés ont dû, au cours des dernières décennies, faire appliquer des mesures coercitives pour éviter les surplus de production, les perspectives de nouveaux débouchés pour certains produits agricoles furent plutôt bien accueillies. Toutefois, la croissance soudaine de la culture du maïs depuis quelques années, motivée par l'appétit énergétique, est de nature à semer des inquiétudes.

Aux États-Unis, par exemple, les superficies de culture de maïs ont augmenté de 5 millions d'hectares en 2007 (+15 %) par rapport à l'année précédente. L'USDA estime que cette croissance s'est faite en partie au détriment de la culture du soya, dont les superficies mises en culture ont été réduites de 3,3 millions d'hectares durant la même année. Les céréales destinées à des produits énergétiques supplantent aussi le blé, les oléagineux et le coton, provoquant une rareté relative, ce qui fait monter les prix. Aux États-Unis, entre 50 % et 60 % du maïs cultivé a traditionnellement servi à nourrir le bétail. Le département américain de l'agriculture prévoit que ce niveau passera de 40 à 50 % durant la prochaine décennie.

L'Union européenne estime que pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé de remplacer 5,75 % des combustibles fossiles par les biocarburants, objectif fixé pour 2010, il faudra affecter 18 % de la superficie agricole totale à la production de céréales et de plantes ligneuses destinées à cette énergie verte. Aux États-Unis et en Europe, la substitution des biocarburants (éthanol et biodiesel) à 10 % du pétrole entraînera des problèmes de disponibilité des terres agricoles. Si les pays se fixent des objectifs plus ambitieux, les risques d'une réelle concurrence entre la mission alimentaire de l'agriculture et la production d'énergie vont s'accroître considérablement¹⁰³.

101. P. J. CRUTZEN et autres, « N₂O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels », *Atmospheric Chemistry and Physics Discussions*, juillet 2007.

102. USDA, *World Agricultural Outlook*, mai 2007.

103. D. BALLERINI, *Les biocarburants. État des lieux, perspectives et enjeux du développement*, Paris, 2006.

4. L'effet domino

L'OCDE est catégorique : « [N]’importe quel transfert de terre de la production de nourriture vers la production de biomasse énergétique influencera à la hausse les prix des denrées alimentaires. » Selon l'OCDE et la FAO, la production d'éthanol à partir de maïs est l'une des causes de la baisse des stocks de céréales et de l'augmentation des prix en 2006. La demande pour les biocarburants entraîne une mutation radicale des marchés agricoles, aux États-Unis et dans plusieurs pays, qui induit une hausse des cours mondiaux d'un bon nombre de produits. L'USDA prévoit que les prix du maïs, du soya et du blé demeureront élevés jusqu'en 2009-2010, qu'ils fléchiront légèrement par la suite pour s'établir à des niveaux tout de même élevés jusqu'en 2016-2017. Puisque la demande en maïs à des fins de production d'éthanol ne risque pas de fléchir dans un avenir prévisible, compte tenu des objectifs énergétiques des États-Unis et du nombre d'usines d'éthanol en exploitation et en chantier, les prix ne devraient pas avoir tendance à baisser.

La hausse du prix des céréales se répercute évidemment sur les coûts de production du porc, du bœuf et du poulet. Cet impact pourrait cependant être atténué par l'utilisation, dans l'alimentation des ruminants, d'une partie des tourteaux (résidus de graines, de fruits oléagineux dont on a extrait l'huile) et des drêches (résidus d'orge), qui sont des sous-produits des distilleries d'éthanol.

La nouvelle dynamique énergétique des États-Unis va aussi se faire sentir sur les marchés d'exportation. Historiquement, ce pays était responsable de 60 à 70 % des exportations mondiales de maïs. Ce taux devrait varier entre 55 % et 60 % à brève échéance, selon le département américain de l'agriculture.

Ce qui est remarquable, c'est la rapidité avec laquelle ces effets dominos se produisent. Deux ans à peine après que le gouvernement des États-Unis eut lancé un vaste plan de production d'éthanol, les effets structurants de ces orientations se font sentir dans plusieurs régions du monde. Même si la filière de l'éthanol ne représente probablement pas le meilleur choix, les conséquences des décisions qui ont été prises ces dernières années sont considérables et elles vont affecter durablement l'agriculture. Les usines de production d'éthanol ne sont pas sur le point de fermer. Les retombées économiques associées, d'une part, à la production de céréales pour alimenter ces distilleries et celles découlant, d'autre part, des opérations mêmes de ces usines dans les zones rurales de plusieurs pays sont majeures. Ce système, tout imparfait qu'il soit, continuera d'influer sur l'agriculture et le développement rural pendant bon nombre d'années.

Le prix nord-américain de plusieurs céréales est déterminé à la Bourse de Chicago. Les effets des politiques énergétiques des États-Unis ont donc des conséquences immédiatement perceptibles au Québec. L'agriculture québécoise devra tenir compte du contexte singulier qui préside au développement de la filière éthanol sur le continent.

5. Les biocarburants de deuxième génération

De nombreux spécialistes considèrent qu'à compter de 2015, les biocarburants proviendront de plus en plus de procédés de transformation de la cellulose des matières ligneuses plutôt que de l'exploitation des réserves énergétiques des céréales. Des sommes considérables sont actuellement investies dans la recherche et le développement technologique permettant de produire de l'*éthanol cellulosique*. Par exemple, l'université du Wisconsin mène divers programmes de recherche totalisant 125 millions de dollars, programmes largement axés sur la cellulose.

Les matières premières servant à produire de l'éthanol cellulosique peuvent être nettement plus diversifiées : bois, copeaux, résidus forestiers, paille, résidus agricoles, panic érigé, rafles de maïs ou plantes dédiées comme le saule, etc. Les rendements en éthanol promettent d'être beaucoup plus élevés et les conflits potentiels d'usage entre l'alimentation et l'énergie ne se posent pas, du moins pas avec la même acuité.

Une première usine commerciale de production d'éthanol cellulosique, à partir des rafles de maïs, sera implantée à Emmetsburg, dans l'Iowa. Elle devrait produire 472 millions de litres d'éthanol par année. La technologie utilisée permet de produire 27 % plus d'éthanol par unité de surface en culture¹⁰⁴, tout en réduisant, en usine, la consommation d'eau de 24 % et en éliminant presque complètement l'utilisation de combustible fossile.

Une autre usine pilote est en exploitation à Ottawa. Elle utilise de la paille de céréales (blé, avoine, orge) et peut transformer 40 tonnes de matière première par jour et produire 3 millions de litres d'éthanol par année. Au Québec, la première usine pilote de production d'éthanol cellulosique devrait amorcer ses activités en 2008. La compagnie Enerkem mène présentement des essais afin de valoriser la biomasse forestière et agricole de même que des matières résiduelles et des résidus de plastique. Le procédé en expérimentation dégage du gaz utilisé par la suite pour produire de l'éthanol.

On expérimente également plusieurs types de biocombustibles à partir de résidus de meunerie ou d'autres résidus végétaux ou forestiers ou de panic érigé. Par ailleurs, l'entreprise Maple Leaf exploite à Ville Sainte-Catherine, au Québec, une unité de production de biodiesel (35 millions de litres en 2006) à partir de sous-produits animaux et d'huile de cuisson usagée. Enfin, la Fédération des producteurs de bovins du Québec élabore un projet d'utilisation des carcasses d'animaux pour produire du biodiesel, ce qui résoudrait un important problème environnemental.

Comme on l'a vu au chapitre portant sur l'environnement, il serait hautement pertinent de produire des biogaz à partir de déjections animales et d'autres déchets agricoles et domestiques.

104. Le procédé utilise non seulement le grain, mais toute la matière ligneuse de la plante.

LES CHOIX DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE ET DE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE

Quatre grands repères doivent baliser le chemin qu'emprunteront le secteur agroalimentaire et la société québécoise, au regard de l'utilisation de l'agriculture à d'autres fins que l'alimentation.

L'engagement dans la production de biocarburants et autres bioproduits devrait prendre appui sur :

- un éclairage scientifique fourni par des équipes de recherche;
- la diversité des activités agricoles et la multifonctionnalité de l'agriculture;
- le développement régional et la revitalisation des communautés rurales;
- les principes du développement durable.

1. La recherche

Les bioproduits sont des applications pratiques, l'aboutissement de travaux de recherche. La science permet de mettre au point des technologies qui transforment la biomasse agricole et forestière en multiples produits servant à diverses fins, tout en diversifiant les matières premières utilisées. La recherche permet aussi d'approfondir les enjeux scientifiques, environnementaux, économiques et sociaux du développement des biocarburants et autres bioproduits.

Le gouvernement du Québec a accordé des crédits à la recherche sur l'éthanol cellulosique. Il s'agit d'un bon choix qui devrait se transformer en priorité de recherche. Compte tenu des ressources dont il dispose, le gouvernement ne peut disperser ses énergies en matière de recherche : il doit les orienter vers les créneaux qui semblent les plus porteurs.

Pour être vraiment productifs et utiles au secteur agroalimentaire et au Québec, les axes prioritaires de recherche devront être définis en fonction des spécificités du Québec. Par exemple, la province dispose d'une énorme biomasse forestière non valorisée, formée notamment de résidus forestiers, d'arbres et d'arbustes non exploités. De plus, la complémentarité des fonctions alimentaires et d'autres rôles utilitaires de l'agriculture ouvrent la voie au développement de biocarburants et bioproduits; la recherche doit appuyer cette utilisation optimale du potentiel agricole. Enfin, elle doit élargir les connaissances qui permettent aux citoyens de comprendre les enjeux de ces développements.

2. La diversité des activités agricoles et la multifonctionnalité de l'agriculture

Moins de la moitié du territoire agricole est réservé à la production agricole. Il faut chercher activement à stimuler le développement de l'agriculture, notamment par la diversification des produits et des modes de production et de transformation. L'utilisation de matières agricoles pour en faire des biocarburants et d'autres bioproduits représente une occasion additionnelle de diversifier les activités agricoles et l'usage du territoire agricole.

Pour La Coop fédérée, la production de biens énergétiques « offre un potentiel de diversification et de valorisation important, voire essentiel, pour l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Québec. Elle représente également un élément de solution pour améliorer la sécurité énergétique du Québec ». La Coop fédérée souligne qu'il faut cependant « baliser chacun des sentiers qui s'offrent à nous ».

Certaines espèces ligneuses à croissance rapide pourraient en outre être cultivées sur des terres moins propices à l'agriculture et servir de matière première pour la production de biocarburants. De même, il serait avantageux de produire des biocarburants avec certaines plantes employées dans les bandes riveraines pour la protection des cours d'eau.

Une telle utilisation favoriserait sans doute l'aménagement de bandes plus larges et plus étendues, ce qui pourrait constituer un gain environnemental net pour la société et une source additionnelle de revenus pour les producteurs agricoles. Certaines matières résiduelles des municipalités, combinées à des résidus agricoles et forestiers, pourraient également être converties en énergie ou en produits réutilisables.

Par ailleurs, la production future d'électricité à partir des biogaz représente une utilisation complémentaire du territoire agricole. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture permet pleinement un tel usage dans la mesure où cette production respecte l'environnement et est socialement acceptable.

Sans opter pour une filière spécifique, l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) s'est exprimé ainsi lors des audiences : « Des efforts devraient être consacrés au développement des projets de production de bioénergie utilisant d'abord les résidus de culture ou les rejets animaux (déjections ou carcasses). [...] La transformation de la cellulose en biocarburant devrait être considérée en complément à l'utilisation du maïs-grain. Cela stimulerait le développement de nouvelles cultures à fort rendement en biomasse, comme le chanvre ou certaines vivaces : panic érigé, graminées fourragères, saules à croissance rapide, etc. Le soya et le canola pourraient également servir à la production de biodiesel. »

3. Le développement régional et la revitalisation des communautés rurales

Les exemples venant des États-Unis et de l'Europe tendent à démontrer que la production de biocarburants peut être génératrice de richesse et d'emplois pour les régions et les communautés rurales. Il y a certes des conditions à poser à ce type de développement, mais le potentiel des biocarburants est indéniable. Ce potentiel est d'ailleurs susceptible de prendre tout son sens lorsqu'il est analysé au regard des impératifs du développement des communautés rurales dont les perspectives de diversification économique sont souvent réduites.

Par exemple, la production de biogaz pourrait bien convenir à certaines communautés rurales. Ainsi, plusieurs acteurs locaux pourraient se concerter en vue du développement d'une *filiale locale de l'énergie communautaire* : groupes de producteurs agricoles, entreprises forestières, municipalités, MRC, coopératives d'exploitation ou entrepreneurs privés. Plusieurs pays d'Europe ont adopté cette solution pour le développement des énergies vertes. On peut aussi envisager des projets soutenus par des investisseurs privés qui prennent entente avec les fournisseurs locaux de matières premières.

4. Les principes du développement durable

Le choix des filières et des types de développement des biocarburants et des bioproduits doit respecter les principes du développement durable. C'est ainsi que les options retenues doivent être rentables, c'est-à-dire qu'elles doivent contribuer à accroître et à diversifier le revenu des agriculteurs, à procurer des retombées positives pour les communautés, sans faire encourir des frais trop lourds au gouvernement. Les procédés choisis doivent également présenter un bilan environnemental ou énergétique positif. Le recours aux bioproduits doit en outre être compatible avec le respect de l'environnement et de la biodiversité. Enfin, les choix doivent être socialement acceptables. Les citoyens prendront part, à l'échelle locale, régionale ou nationale, aux débats sur le recours aux biocarburants et aux autres bioproduits. Les choix qui seront arrêtés devront s'inscrire dans la dynamique du développement des communautés, dans une forme de continuité avec les autres activités économiques du milieu et être compatibles avec les valeurs profondes des citoyens.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 45.** Que le gouvernement du Québec encourage et encadre l'utilisation de l'agriculture à des fins de production de biocarburants et d'autres bioproduits en tenant compte, notamment, de la diversification des activités agricoles et de la multifonctionnalité de l'agriculture, de la revitalisation des communautés rurales, de la rentabilité économique des projets, de la protection de l'environnement et de l'acceptabilité sociale des filières envisagées. À cette fin, le gouvernement devrait :
- axer ses priorités de recherche sur l'utilisation de la cellulose pour produire des biocarburants et des biogaz de même que sur les conséquences environnementales, économiques et sociales des divers types de production;
 - reconnaître que la production de biocarburants et de bioproduits offre un potentiel d'accroissement du revenu des agriculteurs et de diversification de l'économie des communautés rurales et qu'il appuie le développement de ces nouvelles productions, dans la mesure où elles auront été reconnues compatibles avec les impératifs énoncés plus haut;
 - assurer la convergence de sa stratégie énergétique et de sa politique agricole afin de soutenir le développement des biocarburants dans le respect des principes du développement durable.

La gouvernance



13

La bonne gouvernance est la marque des sociétés ouvertes qui, d'une part, fonctionnent dans un régime de droit où les règles du jeu sont clairement établies et qui, d'autre part, font preuve de transparence. La gouvernance est notamment associée au rôle régulateur de l'État, à l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs, à l'éthique associée à l'administration publique et à la conduite des affaires privées, à des pratiques commerciales respectueuses des règles universellement convenues, à l'exercice des droits démocratiques – dont le droit d'association – et à la transparence dans la gestion des institutions et des entreprises, à plus forte raison lorsque des fonds publics sont en cause.

Dans les sociétés modernes, les questions relatives à la gouvernance occupent maintenant une place importante, tant dans les institutions publiques que dans les entreprises privées.

Le Programme des Nations unies pour le développement définit ainsi le concept de gouvernance : « Dans le respect des principes du développement durable, la gouvernance est devenue le cadre de référence de l'administration publique reposant sur la primauté du droit, un système de justice équitable et efficace et une participation de la population aux affaires de l'État et aux enjeux qui les touchent. Cela requiert la mise en place de mécanismes qui assurent la pérennité de ces systèmes, qui favorisent l'engagement des citoyens et qui leur donnent une emprise sur le processus de prise de décision¹⁰⁵. »

La gouvernance, c'est en quelque sorte la manière dont nous gérons les affaires publiques et privées. La bonne gouvernance inspire confiance aux citoyens et aux investisseurs.

La Commission a examiné quatre volets de la gouvernance dans le secteur agricole et agroalimentaire :

- le leadership assumé par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec;
- le syndicalisme agricole;
- la direction de La Financière agricole du Québec;
- certaines responsabilités du gouvernement du Canada.

105. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development*, [Traduction libre], New York, 1995.

LE LEADERSHIP DU MAPAQ

1. L'effritement de l'expertise

La croissance économique résulte avant tout de la réalisation des projets du secteur privé. Toutefois, les fonctions de l'État, notamment en matière de réglementation, de fiscalité, d'éducation et de soutien des infrastructures de recherche, de communication et de transport ont une influence majeure sur l'environnement d'affaires et le développement économique. Dans plusieurs secteurs d'activité, les représentants des entreprises, des syndicats et des organismes tissent des liens étroits avec des interlocuteurs au sein des ministères qui encadrent leurs activités respectives. Ces relations facilitent l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de développement sectoriel et la réalisation des projets du secteur privé. Les spécialistes du gouvernement et les partenaires privés sont liés par une complicité de bon aloi, dans le respect de leur mission respective et dans une optique de développement.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a longtemps rassemblé des experts dans un grand nombre de disciplines. Il a joué un rôle déterminant dans la modernisation de l'agriculture et de l'agroalimentaire, tout en étant à l'origine de plusieurs institutions et centres de recherche. Les agriculteurs et autres acteurs du secteur témoignaient d'un sentiment de respect envers le MAPAQ, par-delà les divergences occasionnées par l'insuffisance des budgets ou les désaccords par rapport à certaines de ses orientations. Longtemps, ils ont eu confiance de trouver au MAPAQ une expertise de haut niveau.

Manifestement, cette relation exceptionnelle s'est quelque peu érodée au fil du temps. Le MAPAQ est bien sûr affecté par le dénigrement fréquent auquel se livrent certains citoyens à propos du secteur public, mais il a surtout souffert des départs à la retraite et des politiques de réduction du personnel de la fonction publique¹⁰⁶. C'est ainsi que l'expertise du Ministère s'effrite et se perd graduellement. Le Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ) perçoit clairement ce phénomène. Sa représentante a témoigné de la situation en ces termes lors des audiences de la Commission : « L'expertise du MAPAQ disparaît peu à peu... Il s'agit d'une perte importante pour le monde agricole et la future génération... ». Le CRAAQ est d'avis que cette perte de savoir est particulièrement préoccupante à l'égard des *ressources de deuxième ligne* ou spécialistes qui accompagnent les conseillers des agriculteurs et qui sont à leur disposition pour résoudre des problèmes particulièrement complexes.

Cette dilution de l'expertise du MAPAQ est également préjudiciable aux petites entreprises et à celles dont les productions sont en émergence. Les services-conseils jadis offerts par le Ministère leur font maintenant cruellement défaut et elles n'ont pas toujours les ressources pour faire appel aux consultants privés... lorsqu'ils existent.

La Conférence régionale des élus de la région de la Chaudière-Appalaches a exprimé en ces termes ce besoin d'une présence régionale du MAPAQ : « Il est nécessaire de pouvoir compter sur des effectifs professionnels suffisants dans les régions du Québec pour, d'une part, être en mesure d'accompagner les entreprises dans leurs besoins de développement et, d'autre part, de pouvoir appliquer et contrôler les règlements en vigueur. Le maintien des services et des effectifs gouvernementaux en région permet de soutenir les régions productrices de denrées alimentaires et de se préoccuper du développement régional en protégeant adéquatement l'environnement. »

106. En raison de cette politique, les ministères ne remplacent qu'un fonctionnaire sur deux qui quittent pour la retraite.

2. La perception d'une perte de leadership

Le MAPAQ n'est plus perçu comme une organisation proactive ayant le leadership nécessaire pour dégager, en concertation, une vision mobilisatrice de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

Cette perception est lourde de conséquences pour le MAPAQ, pour le gouvernement et pour la société. Le Ministère n'est plus, aux yeux d'un bon nombre de représentants du secteur agricole et agroalimentaire, une organisation qui compte une institution en mesure d'orienter le développement. On l'accuse souvent d'être prisonnier de ses groupes de pression. Pour bon nombre de personnes, le MAPAQ gouverne peu.

Selon plusieurs témoignages entendus aux audiences de la Commission, le MAPAQ aurait pris du retard par rapport à certains axes de développement du secteur agricole et agroalimentaire. On lui fait grief d'avoir peu d'expertise relativement aux productions en émergence et de n'être pas en mesure d'épauler adéquatement la transformation alimentaire. Le MAPAQ, souligne-t-on, connaît mal les tendances en matière de consommation des aliments. Son appui à la recherche est faible et éparpillé et sa mission en alimentation n'est pas véritablement assumée.

Le Ministère doit rétablir sa crédibilité en renforçant ses équipes chargées de l'analyse, de la prospection et de l'élaboration de la vision. Il doit établir des liens avec une plus grande diversité d'interlocuteurs du secteur et aménager des lieux de concertation où son action s'exercera de manière plus tangible. Le gouvernement doit lui faciliter ce repositionnement stratégique, l'épauler dans son travail de révision de ses priorités et lui donner les moyens d'assumer correctement sa mission relative à l'alimentation, mission actuellement perçue comme l'enfant pauvre de ce Ministère.

La Fédération des chambres de commerce du Québec a aussi souligné, lors des audiences de la Commission, « le manque d'intégration horizontale de l'intervention gouvernementale en agriculture et agroalimentaire. Les services gouvernementaux sont dispersés et l'offre de service provenant des ministères et organismes des deux paliers de gouvernement est éparpillée. Cela a pour effet de diminuer l'efficacité des services dispensés, surtout pour les entreprises qui sont loin des grands centres ».

Il ne faut cependant pas chercher à tout rapatrier au MAPAQ. Les entreprises de production et de transformation agroalimentaire ont atteint une taille et un niveau de développement qui les conduisent tout naturellement vers des services spécialisés offerts dans plusieurs ministères. Il serait contre-productif de vouloir ramener ces services au MAPAQ.

Par exemple, Investissement Québec offre du financement à des conditions avantageuses à l'ensemble des entreprises manufacturières. En transformation alimentaire, tout comme en recherche et innovation, les entreprises doivent avoir davantage recours à Investissement Québec pour réaliser leurs projets. Plusieurs intervenants aux audiences de la Commission ont compris que le secteur agricole et agroalimentaire en serait exclu à toutes fins utiles puisque la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation relève du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE). Cette perception est erronée. Cette stratégie vise l'ensemble des secteurs d'activité. Le rôle du MAPAQ n'est pas de dédoubler les programmes et les fonds mis en place par d'autres ministères, mais bien de faciliter à ses clientèles l'accès à ces outils de développement.

La société québécoise a besoin d'un ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec qui exerce un leadership au sein du gouvernement, au sein du secteur agricole et agroalimentaire et auprès des forces vives de la société. Ce leadership s'exprime d'abord par le savoir, par l'expertise. Le MAPAQ doit redevenir une référence en matière de compétences professionnelles dans le secteur. Il doit produire et diffuser largement des analyses, des diagnostics, des résultats de recherche, des portraits de secteurs et des études d'évaluation de ses programmes afin que la classe agricole et la population soient adéquatement informées. Il doit élaborer des politiques, dégager des éléments appropriés à sa vision du secteur et susciter des débats sur les enjeux qu'il soulève. Le MAPAQ doit aménager des lieux de concertation entre les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire, les animer au besoin et faciliter le dialogue avec les citoyens. Il doit travailler plus étroitement avec les ministères responsables de la santé et de l'environnement. Le MAPAQ doit également participer activement aux grandes stratégies gouvernementales en matière d'alimentation et de nutrition, de développement économique et régional et d'occupation du territoire. Il doit enfin entretenir avec le gouvernement fédéral des relations marquées au coin de la complémentarité et de la défense vigoureuse des intérêts du Québec.

3. Les budgets

Bien sûr, le budget est un élément qui facilite ou complique les rapports entre un ministère et ses clientèles. L'analyse de l'évolution des crédits budgétaires de divers ministères au cours des cinq dernières années montre que le MAPAQ a bénéficié de légères augmentations chaque année, encore que le taux de croissance budgétaire ait été inférieur à l'inflation. Le MDEIE¹⁰⁷ et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des parcs (MDDEP) ont subi, pour leur part, des diminutions nettes de leurs crédits pendant cette même période. Compte tenu de la priorité accordée à la santé, le budget de la plupart des autres ministères a été plafonné ou même réduit.

Analysons brièvement l'utilisation que fait le MAPAQ des ressources qui lui sont attribuées. En 2005-2006, le Ministère disposait d'un budget de 658,7 millions de dollars, montant qui fut réparti comme suit :

- 174,3 millions de dollars pour le fonctionnement du Ministère et les services offerts au secteur, dont :
 - 50 millions de dollars pour le fonctionnement de la Commission de protection du territoire agricole;
 - 12,3 millions de dollars pour le fonctionnement de la Régie des marchés agricoles et alimentaires;
 - 18 millions de dollars pour le fonctionnement de l'Institut de technologie agroalimentaire;
 - 14 millions de dollars pour le fonctionnement du secteur des pêches;
 - services-conseils spécialisés et services de deuxième ligne aux agriculteurs, bureaux régionaux, gestion de programmes, administration et planification, etc.;
- 484,4 millions de dollars de dépenses de transfert (aide financière au secteur), soit :
 - 305 millions de dollars de contribution à La Financière agricole (aux producteurs);
 - 95,5 millions de dollars pour le remboursement des taxes foncières aux producteurs;
 - 83,9 millions de dollars en budgets pour d'autres programmes, dont :
 - Programme Prime-Vert : 26,6 millions de dollars,
 - Amélioration de la santé animale : 14 millions de dollars,
 - Aide à la recherche et au transfert technologique : 17 millions de dollars,
 - Appui au développement en région : 8,8 millions de dollars,
 - Traçabilité des aliments : 3,3 millions de dollars,
 - Appui au secteur de la transformation : 2,3 millions de dollars,
 - Appui à la formation : 1,3 million de dollars.

107. Le Ministère a bénéficié d'une augmentation de crédits en 2007-2008, à la suite de l'adoption de la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation*.

Autrement dit, l'essentiel du budget de ce Ministère est consacré au soutien financier de l'agriculture et couvre des dépenses récurrentes de court terme. Il reste, somme toute, peu de ressources applicables à la recherche, au transfert technologique, au développement de nouvelles pratiques comme l'agriculture biologique, au soutien à l'entrepreneuriat, aux services-conseils, au développement des ressources humaines et à la diversification de la transformation alimentaire.

La solution de facilité consisterait à réclamer une importante majoration du budget du Ministère. Comme on l'a vu au chapitre 4, l'ampleur des déficits de La Financière agricole du Québec obligera vraisemblablement le gouvernement à accroître à court terme sa contribution au secteur agricole. Compte tenu des autres besoins de la société, notamment en matière de santé, d'éducation et d'infrastructures, il serait illusoire d'espérer un accroissement significatif récurrent du budget du MAPAQ.

Il y a lieu de prévoir et de penser bien au-delà des fluctuations liées à la conjoncture et au climat qui affectent l'agriculture et l'agroalimentaire. Il faut délibérément chercher à consacrer une part croissante des ressources publiques allouées au MAPAQ à des activités structurantes qui contribuent au développement du secteur, notamment en matière de recherche, de services-conseils et de formation, en réduisant graduellement la part du budget que drainent les paiements de court terme. Sans exclure tout ajustement budgétaire, notamment pour tenir compte des transitions nécessaires, l'utilisation efficace des ressources consenties au secteur agricole et alimentaire passe par une certaine révision des priorités actuelles. Bref, il s'agirait d'une affectation plus grande des crédits aux mesures structurantes.

On peut s'interroger sur la décision de faire émarger au budget du MAPAQ les crédits nécessaires au remboursement des taxes foncières aux producteurs. Lorsque les taxes foncières augmentent, principalement à la suite de la révision du rôle d'évaluation, le poste budgétaire où sont affectés ces crédits est susceptible de croître significativement. Le gouvernement octroie au MAPAQ une partie des crédits requis pour faire face à cette hausse, mais généralement, il lui demande aussi d'en assumer une partie à même ses propres ressources budgétaires. Le Ministère se voit donc contraint de couper d'autres postes budgétaires pour éponger des hausses de remboursement de taxes foncières sur lesquelles il n'exerce aucun contrôle.

Il apparaîtrait plus approprié de transformer le programme actuel, en lui consacrant les mêmes ressources, en un crédit d'impôt foncier remboursable aux agriculteurs. Le programme serait géré par Revenu Québec (comme c'est le cas pour tous les crédits d'impôt), avec la collaboration du MAPAQ. Comme il s'agirait d'un crédit d'impôt remboursable, les producteurs agricoles recevraient le même montant que dans le cadre du régime actuel, et ce, même s'ils ne payaient pas d'impôt. Des arrangements pourraient être pris avec les municipalités, comme c'est le cas présentement, afin de leur verser des avances, ce qui éviterait aux agriculteurs de payer la totalité du compte de taxes en attendant le remboursement de l'impôt foncier par Revenu Québec.

4. La place des services de santé animale

Dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission, l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec a sévèrement jugé la place faite aux services de santé animale au MAPAQ. L'Ordre souligne que ce Ministère a une mission économique et que « sa mission en santé publique en lien avec la santé animale est subordonnée à ce mandat incontournable et se heurte régulièrement aux exigences conflictuelles de développement économique ». Il ajoute que « l'objectif de santé ne saurait être tributaire d'objectifs syndicaux ». L'Ordre déplore l'insuffisance des ressources affectées à la santé animale. Il souligne que « l'aide financière aux producteurs (du programme d'amélioration de la santé animale), 14 millions de dollars en 2007, est moins importante que celle allouée il y a 20 ans. Au fil des ans, la couverture des services a également diminué. Les ententes sont négociées à la dure et nul ne peut prédire l'avenir du programme à son prochain terme, le 31 mars 2008 ». Ce plafonnement des ressources nuit sans doute aux pratiques de la médecine vétérinaire préventive. Enfin, les médecins vétérinaires déplorent le manque de collaboration du MAPAQ avec le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), responsable de la santé publique.

L'Ordre des médecins vétérinaires du Québec propose donc « qu'une structure distincte qui pourrait relever de l'autorité conjointe du MAPAQ et du ministère de la Santé et des Services sociaux, ou une agence indépendante, assume la responsabilité de la protection de la santé publique dans les productions animales ».

Il faut certes porter attention au diagnostic que pose l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec. La complémentarité des actions des institutions publiques chargées de la santé animale et de la santé publique est essentielle à la protection de la population et elle doit faire partie des objectifs prioritaires de ces institutions et des professionnels qui y travaillent. De même, l'importance de maintenir le Réseau d'alerte et d'information zoonositaire et de tenir compte des risques que font courir de nouvelles épidémies plaident en faveur d'une réévaluation des ressources affectées à la santé animale.

Mais la Commission ne voit pas en quoi la mise sur pied d'une nouvelle structure, de nature bicéphale de surcroît, permettrait d'accroître les moyens d'action en matière de santé animale. Si ces services sont marginalisés au MAPAQ, ils le seraient encore plus au MSSS. Au sein du MAPAQ comme dans toute autre structure administrative, l'autonomie professionnelle des vétérinaires est respectée et protégée par un code d'éthique et un ordre professionnel.

C'est l'ensemble du gouvernement qui doit être davantage sensibilisé à l'importance des services de santé animale. En ce sens, l'appel de l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec doit être entendu.

À cette fin, il est essentiel que les ressources allouées à l'inspection des aliments et à la santé animale soient stables et placées pour ainsi dire à l'abri des arbitrages difficiles que doivent effectuer les ministères dans la gestion de « l'enveloppe fermée » de leur budget. Il est question ici de santé et de protection des consommateurs; on ne peut pas faire de compromis sur ces enjeux. Puisque ces services servent à offrir aux consommateurs le maximum d'assurance quant à l'innocuité des aliments, tant de ceux qui sont produits au Québec que de ceux qui nous viennent de l'extérieur (ces derniers constituent environ 50 % des produits alimentaires achetés), il apparaîtrait indiqué de mettre à contribution les établissements de vente au détail des aliments. Un montant établi sur la base de la superficie des commerces vendant des produits alimentaires devrait être prélevé afin de financer les services d'inspection des aliments. Ainsi, une source récurrente d'entrée de fonds garantirait des ressources adéquates pour ces services essentiels à la protection des consommateurs.

5. La place de TRANSAQ

La mise en place de Transformation alimentaire Québec (TRANSAQ), une unité autonome de gestion relevant du MAPAQ, a suscité beaucoup d'espoir dans le milieu intéressé. Toutefois, les ressources allouées étaient nettement inférieures à ce qui était attendu et les représentants de la transformation ont ouvertement exprimé leur déception.

Lors de son témoignage à la Commission, l'Alliance de la transformation alimentaire a déploré le fait que le MAPAQ n'ait pas « livré la marchandise attendue » en matière d'aide à la transformation alimentaire et conclut : « Ainsi, pour supporter adéquatement le développement industriel de la transformation agroalimentaire, il faut transférer TRANSAQ au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) ».

La coopérative Agropur a fait entendre une autre voix : « Nous croyons fermement que le MAPAQ est le ministère tout indiqué pour chapeauter la transformation alimentaire du Québec. Il doit agir de façon structurante et concrète. Avec la libéralisation des marchés et les défis qui attendent les transformateurs alimentaires d'ici, nous avons avantage à ce que les maillons de la chaîne alimentaire puissent travailler en concertation afin de développer des structures pour notre secteur d'activité. Tout comme le Ministère l'a fait dans le passé, il doit jouer un rôle proactif au sein de l'industrie afin de favoriser les échanges entre chacun des acteurs. »

Au chapitre de la transformation et de la distribution alimentaires, nous avons suggéré certains moyens dont TRANSAQ devrait disposer pour mieux s'acquitter de son mandat. Les principaux outils de financement du secteur manufacturier, qui inclut la transformation alimentaire, sont au MDEIE et devraient y demeurer. Le rôle de TRANSAQ est d'offrir l'expertise sectorielle, un accompagnement aux promoteurs, un soutien à l'entrepreneuriat et un raffermissement des liens avec les autres ministères et organismes de développement économique, dont le MDEIE et le ministère des Finances. Ce rôle, bien rempli au sein du MAPAQ par TRANSAQ, serait fort utile aux entreprises de transformation alimentaire : c'est avant tout à sa consolidation qu'il faut travailler. La relance de l'approche par filière et de la concertation sera facilitée dans la mesure où les responsabilités de la production et de la transformation se côtoieront au sein d'un même ministère.

6. La mission alimentaire

En premier lieu, la mission alimentaire du MAPAQ vise l'innocuité des aliments et la santé animale. Le Ministère est responsable de l'inspection des lieux où les aliments sont transformés et entreposés de même que des lieux publics où des aliments sont consommés. Le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale assume cette responsabilité essentielle à la protection de la santé publique. Ce centre donne également suite aux plaintes et signalements relatifs aux toxi-infections alimentaires et à la salubrité des établissements. Le MAPAQ a aussi mis en place le Centre ministériel de sécurité civile qui coordonne les interventions relevant de sa compétence en raison du plan gouvernemental prévu en cas de sinistre.

En deuxième lieu, pour remplir sa mission alimentaire, le MAPAQ prend une part active à la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental 2006-2012 de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids, *Investir dans l'avenir*, plan qui fut adopté en 2006 sous l'impulsion du MSSS. Les problèmes associés à l'embonpoint sont hautement préoccupants et nécessitent des actions concertées de plusieurs ministères, du secteur privé et des citoyens eux-mêmes. C'est principalement cette tâche qui confère à la mission alimentaire du MAPAQ toute son importance. Et elle doit être harmonisée avec celles du MSSS.

Le Directeur national de santé publique, M. Alain Poirier, a souligné, à l'occasion des audiences de la Commission : « Les experts en santé publique sont d'avis qu'une des conditions les plus importantes dans la lutte contre l'obésité dans les prochaines années sera la capacité des gouvernements à consolider les partenariats avec la filière agroalimentaire. Il nous faut poursuivre dans cette direction et déployer les actions en renforçant les alliances déjà existantes. »

Le secteur agroalimentaire a un rôle majeur à jouer dans l'offre de produits qui contribuent à la saine alimentation et le MAPAQ doit créer, avec les représentants du secteur, une interface dynamique qui facilite leur participation aux stratégies gouvernementales.

Les efforts de toute la chaîne agroalimentaire doivent rejoindre la préoccupation relative à la santé. Il s'agit même d'un important vecteur de développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

Dans l'exercice de sa mission alimentaire, le MAPAQ doit encourager plus ouvertement le secteur agricole et agroalimentaire à être davantage attentif aux préoccupations à l'égard de la santé de la population et des impératifs de la saine alimentation.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 46.** Que le gouvernement du Québec appuie les efforts du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec en vue d'exercer un véritable leadership à l'égard du développement du secteur agricole et agroalimentaire, en favorisant, notamment :
- le renforcement des équipes d'analyse, de prospection et d'élaboration de la vision ainsi que le raffermissement du partenariat et de la concertation avec une diversité d'interlocuteurs du secteur;
 - la révision des priorités d'affectation des ressources budgétaires allouées au Ministère;
 - la transformation du programme de remboursement des taxes foncières du Ministère en un crédit d'impôt remboursable offert à tous les producteurs agricoles et qui leur permettrait de recevoir une compensation, aux conditions similaires à celles qui prévalent actuellement, pour les taxes foncières applicables à leur entreprise agricole;
 - le prélèvement, auprès des commerces vendant des produits alimentaires, d'un montant établi sur la base de la superficie du commerce, afin de financer les services d'inspection des aliments de manière à assurer des ressources stables à ces services essentiels à la santé et à la protection des consommateurs en matière d'innocuité des aliments;
 - la mise à niveau du nombre des personnes-ressources affectées à la santé animale et à l'inspection des aliments et la collaboration en ces matières avec le ministère de la Santé et des Services sociaux;
 - l'affirmation plus nette de la mission alimentaire du Ministère, notamment par la mobilisation du secteur agricole et agroalimentaire en faveur d'une contribution à l'atteinte des objectifs inscrits dans les stratégies gouvernementales en matière de santé et d'alimentation et par l'adoption d'une approche préventive en santé animale et en environnement.

LE SYNDICALISME AGRICOLE

1. Une situation unique au Québec

Le besoin des agriculteurs québécois de se regrouper au sein d'associations représentatives a émergé dès 1789, au moment où furent créées les premières sociétés d'agriculture subventionnées par le gouvernement. Ce n'est cependant qu'un siècle plus tard, soit en 1875, que ces différents cercles agricoles se sont unis pour former le premier regroupement provincial, soit l'Union agricole nationale. En 1924, 2400 agriculteurs fondaient l'Union catholique des cultivateurs, l'UCC.

En 1972, le gouvernement du Québec adoptait la Loi sur les producteurs agricoles. Cette Loi précisait qu'une association représentative des producteurs agricoles devait comporter des structures générales et spécialisées, des syndicats de base et des fédérations. Ces caractéristiques correspondaient à l'organisation de l'Union des producteurs agricoles (UPA). La Loi stipulait en outre qu'un référendum devait être tenu pour reconnaître à l'association des producteurs le droit de percevoir des cotisations et des contributions obligatoires auprès des agriculteurs, ce qui fut fait en décembre 1972¹⁰⁸.

Depuis lors, aux termes de la Loi, l'UPA détient l'exclusivité de la représentativité des agriculteurs. Tous les producteurs agricoles ont l'obligation de verser une cotisation à ce syndicat, même s'ils peuvent formellement choisir de ne pas en être membre.

La Loi ne contient aucun mécanisme pour vérifier périodiquement la volonté d'adhésion des agriculteurs à leur syndicat. Comme il a déjà été mentionné, la dernière consultation a eu lieu en 1972, c'est-à-dire il y a 35 ans. Non seulement la Loi crée-t-elle, à toutes fins utiles, une instance unique de représentation des producteurs agricoles, mais elle lui donne pour ainsi dire un caractère permanent. Une organisation qui souhaiterait représenter les agriculteurs québécois devrait d'abord rassembler une majorité des producteurs. La Loi sur les producteurs agricoles stipule en effet « qu'une association qui demande l'accréditation doit établir, à la satisfaction de la Régie [des marchés agricoles et alimentaires du Québec] et de la manière que cette dernière juge appropriée, qu'elle représente la majorité des producteurs du Québec ».

La Commission a demandé à l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique d'étudier les modes d'association des agriculteurs d'autres provinces et d'autres pays. L'Observatoire n'a recensé aucun cas s'apparentant à celui du Québec. Partout ailleurs, il y a plus d'une association. Les producteurs agricoles adhèrent librement à celle de leur choix et ils peuvent changer d'allégeance.

Dans certains cas, notamment en Ontario, le gouvernement facilite le regroupement des agriculteurs en associations représentatives. C'est ainsi qu'il fait obligation à tout producteur agricole (dont le revenu brut est de 7000 \$ ou plus) d'adhérer à une association. Le gouvernement perçoit aussi les cotisations des agriculteurs et les fait parvenir, selon le choix signalé par le producteur, à l'une des trois organisations agricoles accréditées, soit la Fédération des agriculteurs chrétiens de l'Ontario, la Fédération de l'agriculture de l'Ontario et l'Union nationale des agriculteurs.

2. Une représentation pour tous les agriculteurs

Plusieurs représentants aux audiences régionales et nationales de la Commission ont avancé qu'il était temps de remettre en cause ce qu'ils ont appelé le « monopole syndical ». L'Union paysanne est celle qui exprime le plus ouvertement son opposition au mode unique de représentation des producteurs agricoles. Le mémoire qu'elle a présenté à la Commission en fait foi : « La question du monopole de l'UPA, bien qu'elle puisse sembler à premier abord étrangère au débat sur l'agriculture, est au contraire au centre de la tempête et doit ici être abordée. Pendant des décennies, l'UPA a étendu son contrôle bien au-delà d'un simple rôle de représentation syndicale. Son influence est maintenant démesurée sur le financement de l'agriculture, sur la mise en marché, sur les orientations municipales, sur l'aménagement du territoire et sur les instances gouvernementales de contrôle et de supervision. » Elle ajoute : « Loin de vouloir nier le rôle de l'UPA, nous croyons toutefois qu'elle ne représente qu'une partie du monde agricole. Travailleurs agricoles, petites fermes, artisans d'une agriculture différente, autant d'éléments qui n'ont pas droit au chapitre. »

108. J. P. KESTEMAN et autres, *Histoire du syndicalisme agricole*, Éditions Boréal, 2004.

La Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec, qui représente près de 4000 entreprises de production et de commercialisation, a demandé elle aussi des changements en faveur d'une pluralité de la représentation des producteurs agricoles. Dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission, on peut lire : « La Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec et ses associations affiliées remettent en question le modèle unique du financement obligatoire de l'UPA. Ce modèle ne correspond pas aux souhaits des membres de certaines de nos associations. Leurs membres souhaitent avoir le choix de verser leurs cotisations obligatoires à l'organisme ou aux organismes associatifs qui détiennent l'expertise pour les représenter adéquatement. Ce modèle ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui et nous croyons qu'il est temps d'effectuer une importante réflexion de fond sur le modèle unique des cotisations obligatoires. »

Le Réseau des jeunes maraîchers écologiques a également exprimé le besoin d'une autre voix : « Avec le modèle d'agriculture que nous pratiquons, nous ne nous reconnaissons pas du tout à l'intérieur de l'UPA, même si celle-ci, de par la loi lui conférant un monopole de la représentation, doit nous représenter. Il est difficile, dans un contexte où plusieurs modèles agricoles coexistent, de penser qu'une seule organisation peut tous les représenter adéquatement. »

Dans toute grande organisation, la dissidence s'exprime plus ou moins ouvertement et les règles habituelles du jeu la maintiennent à l'intérieur de l'organisation. Il est tout à fait normal que le mode d'organisation et de fonctionnement de l'UPA, de même que ses prises de position, ne fassent pas l'unanimité au sein de la classe agricole. Est-ce que les critiques entendues à la Commission au sujet de la représentativité des agricultures sont l'expression d'une dissidence normale ou le reflet d'une volonté des agriculteurs de revoir en profondeur leur mode d'association professionnelle? Les agriculteurs sont les seuls à pouvoir donner réponse à cette question; il faudrait donc la leur poser.

La Commission reconnaît d'emblée l'importance de regrouper les producteurs agricoles dans une ou des associations professionnelles représentatives et dotées de moyens d'action qui leur permettent de protéger efficacement les intérêts des agriculteurs et d'influer sur le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Personne n'aurait à gagner d'un affaiblissement du pouvoir de représentation des agriculteurs. C'est pourquoi il est raisonnable d'instituer une obligation pour tout producteur agricole d'être membre d'une association professionnelle d'agriculteurs et de cotiser à cette association. Soulignons également que le mode d'organisation de ces producteurs diffère nettement de celui des salariés et qu'il y a lieu de prévoir des dispositions spécifiques relatives à leur participation à une association professionnelle. Puisque tous les agriculteurs profitent de l'action d'une ou de plusieurs associations professionnelles, il est normal qu'ils y contribuent financièrement.

Toutefois, dans une société démocratique, on peut difficilement justifier le maintien d'un régime qui oblige un groupe de personnes à adhérer à une structure unique d'association, régime qui, au demeurant, ne prévoit aucun dispositif pour vérifier la volonté des personnes d'y adhérer ou d'y maintenir leur participation.

Cette situation est malsaine et nuit même à la crédibilité de l'UPA. Cette dernière a tout intérêt à asseoir la légitimité de son mandat sur l'expression démocratique de ses membres.

Il est important de convenir d'un régime juridique qui permettra aux producteurs agricoles de choisir l'association professionnelle à laquelle ils veulent adhérer, si tant est qu'ils souhaitent qu'il y en ait plus qu'une. Il est également essentiel que les producteurs puissent se prononcer périodiquement sur l'appartenance à l'association de leur choix : il en va de la vitalité même de cette association professionnelle et de sa représentativité. Si, comme cela se fait partout ailleurs, une association est soumise à une procédure par laquelle les membres, en l'occurrence les agriculteurs, décident de maintenir leur engagement ou de changer de syndicat, une nouvelle dynamique s'instaure au sein même de l'association, dynamique salubre pour tout le monde. La reddition de comptes, dans un processus démocratique, demeure une condition essentielle de bonne gouvernance et de dynamisme.

Si la Commission adopte cette position de principe en faveur du choix des agriculteurs de se prononcer au sujet de leur association représentative, c'est aussi par souci de cohérence. Les recommandations les plus structurantes du présent rapport ont pour objectif d'ouvrir les divers systèmes de production, de mise en marché, de transformation et de distribution et d'accorder plus de liberté aux entrepreneurs. La Commission prône une agriculture plurielle, à tous les points de vue. Elle attache aussi une grande importance à la transparence des institutions et à leur fonctionnement démocratique. Ces principes et valeurs doivent aussi s'appliquer au choix du mode de représentation des producteurs agricoles.

Mais dans le contexte qui prévaut depuis 1972, comment établir les mécanismes et les garanties démocratiques que bien des gens attendent? Une organisation solide est en place, l'UPA, et son mandat est de représenter les producteurs agricoles. Il faut donc donner l'occasion, et le temps, à une ou à d'autres organisations qui souhaiteraient représenter les agriculteurs de se constituer en entité définie, et de faire la promotion de leur option auprès des producteurs agricoles. La parole reviendrait par la suite aux agriculteurs puisqu'il leur appartient, et à eux seuls, de décider à quelles associations ils souhaitent adhérer.

L'Ontario a adopté un processus très simple. Le Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales (qui est un peu l'équivalent de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec) agréée, sur la base de critères connus, des organismes pouvant agir comme association représentative des producteurs agricoles. Les critères impliquent notamment que les membres de l'association soient des producteurs agricoles. On exige aussi que l'association représentative rejoigne des agriculteurs engagés dans divers types de productions végétales et animales et qu'elle soit présente dans plusieurs régions. Chaque année, au moment de remplir le formulaire de demande d'inscription comme producteur agricole auprès du ministère ontarien de l'Agriculture, le producteur indique à quelle organisation il veut adhérer et il verse au Ministère le montant de la cotisation prévue. Le ministère de l'Agriculture fait parvenir les sommes qui reviennent à chacune des trois associations de producteurs agricoles en cause.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 47.** Que l'ensemble des producteurs agricoles du Québec adhèrent à une association professionnelle représentative et qu'ils aient l'occasion de se prononcer, à intervalles convenus, sur leur choix. À cette fin :
- Que la Loi sur les producteurs agricoles soit amendée afin de pouvoir reconnaître, sur la base de critères objectifs, une ou des associations professionnelles représentatives des producteurs agricoles. Pour être ainsi reconnue, une association devrait minimalement pouvoir démontrer à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec qu'elle représente un nombre significatif de producteurs agricoles engagés dans diverses productions animales et végétales et qu'elle dispose de structures de représentation dans diverses régions du Québec. La Loi devrait établir les critères d'accréditation d'une association représentative des producteurs agricoles et fixer des balises pour encadrer le processus de consultation des producteurs;
 - Que la reconnaissance d'une association professionnelle représentative des producteurs agricoles soit valide pour cinq ans, période au terme de laquelle l'association devra démontrer qu'elle satisfait toujours aux critères de reconnaissance;
 - Que l'Assemblée nationale du Québec mandate le directeur général des élections afin qu'il conseille la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec dans la mise en place de la procédure d'accréditation des associations représentatives des producteurs agricoles;
 - Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec demande par la suite aux agriculteurs, tous les cinq ans, à quelle association représentative ils veulent adhérer. Cette consultation serait effectuée à l'occasion de l'inscription des agriculteurs à titre de producteurs agricoles;
 - Que le Ministère puisse, après entente avec l'association ou avec les associations représentatives, percevoir le montant de la cotisation annuelle des agriculteurs lors de la procédure d'enregistrement à titre de producteur agricole et la faire parvenir à l'association désignée ou aux associations respectives désignées.

LA DIRECTION DE LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC

La Financière agricole du Québec a vu le jour en 2001, après des années d'efforts visant à regrouper, au sein d'une même entité, l'ensemble des programmes de financement et d'aide financière du gouvernement du Québec offerts aux producteurs agricoles et certains programmes du gouvernement fédéral. Parmi les programmes québécois qu'elle administre, notons :

- le Programme de financement agricole (prêts, garantie de prêts, ouverture de crédits, protection contre la hausse des taux d'intérêt);
- le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA);
- le Programme d'assurance récolte;
- le Programme d'appui à la relève agricole;
- le Programme de financement forestier;
- le Programme complémentaire de stabilisation des inventaires en acériculture.
- d'autres interventions spéciales.

La Financière agricole du Québec administre aujourd'hui des programmes dont les valeurs assurées s'élèvent à plus de 4,6 milliards de dollars. Son portefeuille de prêts atteint 4,3 milliards de dollars. En 2006-2007, elle a versé plus de 800 millions de dollars aux producteurs agricoles à titre de paiement lié à l'ASRA.

Selon l'UPA, « le législateur a établi la constitution juridique de La Financière agricole du Québec sur la base d'un partenariat unique avec le monde agricole¹⁰⁹ ».

À l'instar des autres sociétés d'État, La Financière agricole du Québec est dirigée par un conseil d'administration dont les membres proviennent majoritairement de l'extérieur du gouvernement, tout en étant nommés par le gouvernement. Le conseil d'administration de La Financière agricole est composé de onze membres, dont un président-directeur général. Cinq membres de la société, dont le président du conseil, sont choisis parmi les personnes désignées par l'UPA¹¹⁰. Actuellement, le président-directeur général est également nommé après consultation de l'UPA¹¹¹. Le président du conseil de La Financière agricole du Québec est le président de l'UPA.

Le gouvernement a déposé, en avril 2006, un important énoncé de politique sur la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État. L'objectif de cette révision est de « favoriser une gestion des sociétés d'État qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue de l'entreprise ». Cet énoncé de politique a donné suite à l'adoption, en décembre 2006, de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives. Elle stipule qu'au moins **les deux tiers** des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent se qualifier comme administrateurs indépendants, c'est-à-dire que le membre « n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale, professionnelle ou philanthropique, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de la société ». La Loi prévoit aussi qu'un membre d'un conseil d'administration ne peut exercer plus de deux mandats, de manière consécutive ou non.

Il est clair que l'actuelle composition du conseil d'administration de La Financière agricole ne répond pas aux exigences de la Loi. Le gouvernement devra donc procéder à court terme à la révision des membres du conseil d'administration de cette société d'État. Soulignons que le respect de la loi sur la gouvernance des sociétés d'État est tout à fait compatible avec l'exercice du partenariat dans l'élaboration des programmes d'aide à l'agriculture.

109. UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2007.

110. Selon l'article 6 de la Loi sur La Financière agricole du Québec.

111. *Loc. cit.*

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire recommande :

- 48.** Que le gouvernement revoie sans délai la composition du conseil d'administration de La Financière agricole du Québec, conformément aux dispositions de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives.

CERTAINS MANDATS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Selon la Loi constitutionnelle de 1867, l'agriculture est une responsabilité partagée où le pouvoir fédéral est prépondérant. Le gouvernement fédéral est un acteur de premier ordre dans le secteur agricole et agroalimentaire. En plus de ses pouvoirs en matière de politique monétaire, de développement économique et de politique étrangère, le gouvernement canadien exerce, en particulier dans le secteur agricole et agroalimentaire, des responsabilités importantes, dont celles relatives :

- au soutien financier offert aux agriculteurs et autres acteurs du secteur agroalimentaire;
- à l'inspection des aliments et à l'homologation des produits;
- à la recherche et à l'innovation;
- au commerce interprovincial et international, principalement à l'égard du régime de la gestion de l'offre.

1. La part du Québec

L'essentiel de l'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur agricole et agroalimentaire est défini dans le Cadre stratégique pour l'agriculture, en vigueur depuis 2003. Il s'agit, en fait, d'un accord fédéral-provincial-territorial de cinq ans sur l'agriculture. En juin 2007, les ministres de l'agriculture des provinces et du gouvernement fédéral ont conclu une entente de principe sur une nouvelle stratégie intitulée *Cultivons l'avenir*, stratégie qui propose, à toutes fins utiles, une vision renouvelée du Cadre stratégique pour l'agri-

culture. L'entente de principe doit servir de guide au développement de la nouvelle politique fédérale et à l'élaboration des mesures d'aide à l'agriculture. Ce nouveau cadre serait mis en œuvre avec la collaboration des provinces et des territoires.

En matière de recherche, ce sont les échanges et l'ouverture qui doivent prévaloir. À cet égard, les centres de recherche du gouvernement fédéral sont des lieux d'échanges très conviviaux. Le gouvernement du Québec doit cependant veiller à ce que les crédits fédéraux servent à appuyer les priorités du Québec et contribuent au financement des institutions et des entreprises engagées dans la recherche et l'innovation.

Le gouvernement provincial et ses partenaires ont toujours exercé une grande vigilance afin d'obtenir du gouvernement fédéral une part adéquate des ressources qu'il consacre, par ses programmes nationaux, au développement de divers secteurs d'activité. Le secteur agricole et agroalimentaire n'échappe pas à cette dynamique.

L'UPA a souligné, dans son témoignage à la Commission, que « le gouvernement québécois doit obtenir sa juste part des sommes fédérales... Le Québec n'a pas reçu sa juste part (seulement 9 %), laquelle, tenant compte de sa contribution à l'agriculture canadienne, est de 13 % lorsqu'on exclut la gestion de l'offre et de 18 % si on en tient compte ». L'UPA réclame donc « que la part [québécoise] des transferts fédéraux en sécurité du revenu représente 13 % à 18 % de l'enveloppe totale allouée à ce volet ».

2. L'inspection des aliments et l'homologation des produits

L'agence fédérale responsable de l'inspection des aliments gère quatorze programmes portant sur les aliments, les végétaux et les animaux. Son rôle est de faire respecter les normes établies par Santé Canada au regard de la salubrité et de la qualité nutritive des aliments. L'agence est également responsable de l'établissement des normes relatives à la santé animale et elle doit veiller à leur application. On a vu dans les chapitres précédents que les services de l'Agence canadienne d'inspection des aliments présentent des lacunes importantes. Des ressources additionnelles doivent être affectées à cette mission fondamentale – et le gouvernement fédéral en a les moyens – au nom de la protection de la santé publique et du respect des standards canadiens en matière de salubrité et d'innocuité. C'est aussi une mesure élémentaire d'équité à l'égard des producteurs et des transformateurs canadiens qui se soumettent à ces exigences, contrairement à leurs concurrents de certains pays exportateurs.

Le processus d'homologation des produits, notamment ceux qui servent d'intrants à la production agricole (produits contenant des organismes génétiquement modifiés [OGM], antibiotiques, autres médicaments destinés aux animaux, etc.), semble lui aussi manquer de ressources. Comme conséquence principale, on note un retard considérable de l'homologation de certains produits et, par ailleurs, l'obtention d'autorisations d'entrée au Canada de produits qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation scientifique adéquate. En général, on se fie au processus d'homologation des autres pays, sans tenir compte des effets de ces produits utilisés dans des conditions climatiques et agronomiques qui peuvent être fort différentes au Canada. Les procédures actuelles doivent être resserrées puisque la santé des Canadiens est en jeu.

3. Le commerce international et la gestion de l'offre

Le gouvernement fédéral, rappelons-le, est responsable du commerce extérieur. Le plus important dossier en matière agricole associé à cette responsabilité est la gestion de l'offre.

Le gouvernement canadien a systématiquement défendu la gestion de l'offre dans les forums internationaux traitant du commerce international, notamment à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Mais de nombreux observateurs notent qu'il n'a pas exercé un grand leadership sur cette question à l'échelle internationale. Au cours des pourparlers sur les échanges commerciaux, il n'a pas cherché à inscrire les préoccupations sur la gestion de l'offre dans une vision plus large du traitement particulier de l'agriculture. Il ne semble pas avoir activement travaillé à rallier d'autres pays à une telle vision. C'est pourquoi le Canada demeure relativement isolé dans les rondes actuelles de négociation à l'OMC sur la gestion de l'offre.

De nombreux participants aux audiences de la Commission ont réclamé des règles particulières pour l'agriculture dans le commerce mondial, puisque les fonctions essentielles de ce secteur, dans un très grand nombre de pays, se situent notamment sur le plan de l'alimentation et de l'occupation du territoire. Ils ont revendiqué avec force une « exception agricole », du type de l'« exception culturelle » dont les pays ont convenu à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

La Commission s'est intéressée à cette question parce qu'elle repose sur des préoccupations légitimes et qu'elle présente un intérêt évident pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois. Elle a consulté des experts, dont M. Ivan Bernier, professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université Laval, qui a été étroitement associé à la négociation de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. La Commission a aussi sollicité un avis sur le sujet auprès de M^{me} Geneviève Parent, professeure agrégée à la Faculté de droit de l'Université Laval.

Il ressort de ces consultations et de l'opinion de M^{me} Parent que la Convention conclue sous l'égide de l'UNESCO « ne prime pas sur les autres accords internationaux, notamment sur ceux de l'OMC, et qu'aucune de ses dispositions ne peut être interprétée comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités ». La Convention ne constitue donc pas un précédent qui permettrait, comme certains le souhaitent, de contourner les règles de l'OMC.

Les experts soulignent en outre que, contrairement aux produits culturels qui ne bénéficient d'aucun traitement particulier au sein de l'OMC, l'agriculture a toujours été traitée de manière distincte dans les pourparlers internationaux sur le commerce. Madame Geneviève Parent rappelle que « les membres de l'OMC ont en quelque sorte reconnu la spécificité du secteur agricole en l'encadrant de manière particulière depuis 1995 par l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. L'Accord sur l'agriculture est l'accord de l'OMC qui pousse le plus loin l'idée de prendre en compte des considérations non commerciales au sein de l'OMC ».

C'est d'abord au sein de l'OMC qu'il faut défendre ces points de vue.

De nombreux pays, notamment en Europe, adoptent des positions qui, à plusieurs égards, sont proches de celles prises au Canada et au Québec au sujet du traitement de l'agriculture dans les ententes sur le commerce mondial. Loin de se cantonner dans des attitudes protectionnistes, ces pays reconnaissent que les produits agricoles n'ont pas uniquement une valeur commerciale et que les négociations en cours à l'OMC doivent reconnaître définitivement cette réalité.

Le Canada pourrait trouver du côté des dirigeants de pays comme la France, la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche, pour ne nommer que ceux-là, des alliés de poids dans sa lutte pour une reconnaissance de certaines spécificités régionales dans la commercialisation des produits agricoles.

De même, l'UPA et certaines organisations non gouvernementales ont cherché à mobiliser les organismes d'autres pays en vue de défendre des mesures comme la gestion de l'offre. Une grande partie de ces efforts semblent avoir été déployés auprès des organisations des pays en voie de développement. Sans nier l'importance d'une manifestation de solidarité envers les populations de ces pays, il semble tout aussi important, et sans doute plus immédiatement profitable, de tisser des liens avec les pays d'Europe susceptibles d'exercer une influence plus déterminante sur les prochaines règles du jeu du commerce mondial des produits agricoles.

Il ne faut cependant pas sous-estimer l'importance d'une démarche comme celle qui a conduit à la ratification de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Comme un grand nombre de membres de l'OMC sont également signataires de la Convention, il est clair que leurs négociations à l'OMC en matière de culture seront teintées des valeurs défendues par la Convention, d'où une influence certaine sur le contenu des discussions et le texte des accords. C'est en ce sens que M^{me} Parent exprimait l'avis que la situation particulière du traitement du secteur agricole en droit international doit être négociée dans le cadre de l'OMC, tout en « poursuivant hors OMC les efforts pour promouvoir et protéger la diversité des pratiques et des produits agricoles ».

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

49.

Que le gouvernement du Québec et ses partenaires du secteur agricole et agroalimentaire s'allient afin de réclamer du gouvernement fédéral :

- une part adéquate des ressources financières consacrées à ce secteur;
- un renforcement du système d'inspection des aliments et d'homologation des produits afin que la santé des Canadiens et des Québécois soit adéquatement protégée et que les producteurs d'ici qui respectent ces normes soient traités équitablement;
- une extension des partenariats en matière de recherche et d'innovation avec les institutions et les entreprises québécoises;
- un leadership plus affirmé du gouvernement canadien sur la scène internationale à l'égard du traitement de l'agriculture dans les règles de l'Organisation mondiale du commerce, notamment :
 - l'insertion de la gestion de l'offre dans une vision plus large du traitement particulier de l'agriculture dans les échanges commerciaux;
 - la recherche active d'alliés, notamment auprès des gouvernements des pays développés, afin que soit définitivement admise la réalité voulant que les produits agricoles aient une importance qui va au-delà de leur valeur commerciale et qu'en conséquence, les accords sur les échanges puissent laisser place à des politiques nationales qui favorisent la production locale;
 - la promotion du principe de traitement particulier de l'agriculture dans les échanges commerciaux et la recherche d'alliés au sein d'autres instances internationales que l'Organisation mondiale du commerce où sont abordées les questions relatives à l'alimentation, à la santé, à l'environnement, au développement régional et au développement humain.

Conclusion

Le gouvernement a mandaté la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois pour la réalisation du diagnostic d'un secteur qui traverse une zone de turbulence et cherche ses voies de développement. Ce secteur prend appui sur les nombreux acquis qui constituent sa force et avec lesquels il faut compter pour bâtir l'avenir. En même temps, ces acquis peuvent présenter des entraves à l'épanouissement du secteur dans la mesure où les acteurs offriraient de la résistance à faire évoluer les systèmes sur lesquels reposent ces acquis afin de les adapter aux réalités du temps présent.

Les citoyens et citoyennes n'avaient pas eu d'occasion d'exprimer leur conception de l'agriculture et de ce qu'ils en attendent. Ils ont répondu à l'invitation de la Commission et ont pris part au débat. Les producteurs agricoles, les transformateurs, les distributeurs et les autres acteurs du secteur agricole et agroalimentaire ont exprimé ouvertement leurs points de vue et les ont partagés avec leurs concitoyens. La Commission a décortiqué, parfois de manière un peu chirurgicale, certains modes de fonctionnement des institutions de ce secteur afin de mieux expliquer à la fois les contraintes des systèmes et le potentiel de créativité qui peut être déployé sans qu'il faille jeter ces systèmes par terre. Le diagnostic posé en étonnera certains et il pourra paraître sévère. Il faut dire que la plupart des enjeux exposés dans ce rapport n'ont été débattus jusqu'ici qu'au sein des instances agricoles et des cercles d'initiés.

Le grand constat que fait la Commission après dix-huit mois d'examen, c'est que le secteur agricole et agroalimentaire s'est doté d'un régime de lois, de règlements, de structures et de façons de faire qui a atteint un tel niveau de resserrement qu'il risque littéralement de l'étouffer. Tout en préservant les piliers de ce système, il est impératif de lui insuffler de l'oxygène afin de permettre l'éclosion de multiples innovations, d'initiatives diverses, de partenariats originaux, de nouvelles audaces. Bref, il faut ouvrir le système. L'ouvrir au dialogue au sein du secteur agricole et agroalimentaire et avec la société civile. L'ouvrir à l'expression des attentes des consommateurs et à une attitude proactive afin de répondre aux besoins de produits santé. L'ouvrir à une vision multifonctionnelle de l'agriculture. L'ouvrir à une mise en marché qui favorise, par le foisonnement des initiatives, des produits agricoles différenciés. L'ouvrir aux divers modes d'agriculture. L'ouvrir aux jeunes qui veulent rejoindre les rangs de la profession agricole. L'ouvrir au pluralisme dans les instances agricoles. L'ouvrir en faisant les gestes qui permettent d'assurer l'avenir, sans faire table rase des acquis et des institutions en place.

Ce chantier d'ouverture est vaste et ambitieux. Les réformes que nous avons proposées sont indispensables au renouveau et à l'épanouissement de l'agriculture. On ne peut cependant pas tout entreprendre en même temps. Il faut se donner du temps pour agencer efficacement les étapes de révision et pour gérer les changements qu'elles instaurent. Des phases de transition seront aussi nécessaires et il faut en convenir dès maintenant. La Commission propose d'ailleurs au gouvernement, en complément du présent rapport, un plan de mise en œuvre de ses principales recommandations.

L'État québécois devra assumer le leadership qui est spécifiquement le sien dans la conduite de ces réformes. Nous parlons bien entendu d'un leadership d'ouverture et de participation puisque les enjeux de l'agriculture et de l'agroalimentaire de demain font appel à la mobilisation de la classe agricole, certes, mais aussi de nombreux autres acteurs politiques, économiques et sociaux. Nous souhaitons que les principaux partis politiques du Québec épousent les éléments importants de la vision qu'a dégagée la Commission et que par delà les divergences qui les opposent au quotidien, ils acceptent de collaborer activement à l'avènement des changements que la Commission juge incontournables.

La plupart des recommandations interpellent directement le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et les institutions dont il est responsable. C'est pourquoi la Commission a exprimé clairement le besoin d'accorder au Ministère qu'il dirige les moyens de s'acquitter de son importante mission, dans toutes ses dimensions. Certaines recommandations de la Commission concernent toutefois l'ensemble du gouvernement et toute la société. Ces enjeux commandent, de notre point de vue, la participation active du premier ministre dans les mécanismes de suivi des travaux de la Commission.

Il convient donc d'envisager un mécanisme de suivi en deux phases. Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec devrait rassembler les décideurs du secteur agricole et agroalimentaire afin d'établir le plan d'action de l'après-commission, de convenir de la séquence des travaux à mener et du processus d'examen dans son ensemble. Cette table des décideurs devrait également être composée, en plus des représentants des diverses filières agricoles et agroalimentaires, des représentants du secteur de la santé, des consommateurs, des organismes environnementaux et des municipalités. Cette étape cruciale de concertation devrait permettre au ministre responsable du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de rassembler les principaux éléments de la future politique agricole du Québec sur la base des recommandations de la Commission.

Il faudra aussi étendre la discussion au-delà des partenaires du secteur agricole et agroalimentaire. Dégager une vision d'avenir de ce secteur, c'est aussi engager un débat de société. Les partenaires économiques, sociaux, environnementaux et politiques doivent prendre part à ce débat. Il s'agit de favoriser le ralliement de la plus grande majorité possible de Québécois autour d'une vision partagée de l'agriculture. La Commission jugerait appropriée la tenue, tous les deux ans, d'un exercice ouvert de suivi des recommandations de la Commission.

La Commission a été confortée, au cours de son travail, dans sa conviction que l'agriculture et l'agroalimentaire québécois ont non seulement leur place dans la société et l'économie québécoises, mais qu'ils ont un important potentiel d'émancipation et de développement. Les voies de changement qu'elle recommande d'emprunter sont certes exigeantes, mais elles paraissent à la fois inévitables et porteuses de grands espoirs.

Notre seul souhait est que les acteurs du milieu agricole et les citoyens s'emparent de ces recommandations de la Commission pour tisser une solidarité nouvelle et pour s'engager avec confiance et audace dans l'avenir.

Annexe 1 : Propositions de mise en œuvre

Les recommandations de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois doivent être mises en œuvre graduellement. Certaines requièrent des modifications législatives, d'autres nécessitent des simulations détaillées ou la conception de nouveaux programmes et certaines mesures doivent prévoir dès le départ des phases de transition.

Il importe aussi que le gouvernement instaure un mécanisme transparent de suivi afin de faciliter la prise en charge du rapport de la Commission par les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire et par les institutions et les groupes intéressés de la société civile.

En complément de son rapport, la Commission propose donc un plan de mise en œuvre de ses principales recommandations. Ce plan d'action s'adresse bien entendu au gouvernement. En le publiant, la Commission veut également signaler aux personnes intéressées par l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire que les changements qu'elle préconise devraient être implantés de manière progressive, selon un scénario qui maintient le cap sur les orientations qu'elle privilégie, tout en accordant aux personnes et aux organisations touchées le temps et les moyens nécessaires à leur participation aux décisions et à leur gestion correcte des changements.

Ce plan de mise en œuvre tient compte du processus décisionnel du gouvernement. Il peut être décliné en quatre phases :

Phase 1 :
l'appropriation du rapport
de la Commission;

Phase 2 :
la réalisation des études
techniques et la consultation
des acteurs;

Phase 3 :
les décisions du gouvernement
et de l'Assemblée nationale;

Phase 4 :
le processus d'implantation
des mesures, programmes
et stratégies.

Phase 1 :

L'APPROPRIATION DU RAPPORT DE LA COMMISSION**Cette phase concerne des activités qui pourraient se tenir au printemps 2008.**

L'une des premières actions structurantes à engager dans les semaines qui suivront le dépôt du rapport de la Commission est de solliciter et de structurer la participation des grandes institutions et des partenaires du secteur agricole et agroalimentaire à l'analyse et à la mise en place graduelle des éléments de vision dégagés par la Commission. Le rapport de la Commission doit aussi mobiliser les représentants du secteur et des organismes intéressés par les enjeux de l'agriculture, en particulier sur le plan de la santé, de l'environnement et de la consommation. Étant donné l'importance des changements à engager, il est essentiel que cet exercice soit conduit dans un esprit de concertation, même s'il sera vraisemblablement difficile de recueillir l'assentiment unanime des participants à l'égard de certains enjeux.

Le gouvernement devrait confier au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec la responsabilité d'assurer la coordination interministérielle requise pour favoriser la mise en œuvre des recommandations de la Commission.

La deuxième action concerne l'élaboration d'un cadre budgétaire, principalement à l'intention du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, prévoyant les ressources qui lui seront octroyées au cours des cinq prochaines années afin de donner suite aux recommandations de la Commission. À partir de ce cadre budgétaire quinquennal, certaines décisions pourront être arrêtées dans le processus de préparation du budget 2008-2009 du gouvernement.

Entre le moment du dépôt du rapport de la Commission et la présentation du prochain Discours sur le budget, il ne restera que deux à trois mois. Il est cependant possible de traduire dans ce budget certaines recommandations qui s'imposent d'elles-mêmes et qui ne nécessitent pas de longues consultations. Le gouvernement pourrait, notamment :

- Amorcer la révision de l'enveloppe budgétaire du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec;
- Resserrer les critères et les modes de gestion du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) comme condition de renouvellement de l'entente liant le gouvernement et La Financière agricole du Québec;
- Élaborer les principaux éléments d'une stratégie visant à accélérer les investissements dans le secteur de la transformation alimentaire;
- Revoir les critères d'admissibilité de certaines activités du secteur agricole et agroalimentaire aux crédits d'impôt remboursables à la R et D.

Phase 2 :

**LA RÉALISATION DES ÉTUDES TECHNIQUES
ET LA CONSULTATION DES ACTEURS**

Cette phase pourrait se dérouler entre le printemps 2008 et l'automne 2009.

Elle consisterait, notamment :

- à analyser dans le détail chacune des propositions de la Commission;
- à effectuer les simulations appropriées, sur le plan technique et financier;
- à concevoir les programmes et mesures d'aide financière;
- à arrêter le libellé des changements à apporter à diverses lois;
- à prévoir dans certains cas des mesures de transition et à proposer un certain ordre de priorités;
- à mener des consultations, tant au sein du secteur agricole et agroalimentaire qu'auprès des autres ministères, institutions et organismes intéressés ou touchés par les changements envisagés.

Selon la complexité des sujets abordés, certains travaux pourraient être complétés dès l'été 2008 alors que d'autres nécessiteront vraisemblablement plusieurs mois additionnels d'analyse et de consultation.

Deux grands chantiers devraient être réalisés durant cette phase cruciale d'analyse et de consultation : l'un financier, l'autre législatif.

Sur le plan financier, c'est évidemment la transformation de l'ASRA en un programme de soutien universel à la production agricole qui sera au cœur des travaux. On peut résumer succinctement cette phase de la manière suivante :

- Entente avec le gouvernement fédéral sur la participation des agriculteurs québécois aux nouveaux programmes Agri-investissement et Agri-stabilité et sur la gestion de ces programmes au Québec (printemps et automne 2008);
- Élaboration des principaux paramètres du nouveau programme universel de soutien à l'entreprise agricole (automne 2008);
- Proposition des principales modalités de mise en œuvre de ce nouveau programme pour les productions non couvertes par l'ASRA (automne 2008);
- Élaboration du programme de transition (hiver 2009);
- Établissement des modalités de mise en œuvre du nouveau mode de soutien à l'entreprise agricole pour les productions assujetties à l'ASRA, évaluation des scénarios financiers et détermination des phases de transition (automne 2008 et hiver 2009).

En matière législative, les travaux devraient également être échelonnés dans le temps, compte tenu de la complexité variable des enjeux traités et des contingences de l'Assemblée nationale. Dans cette phase de préparation des propositions législatives, on pourrait raisonnablement anticiper les étapes suivantes :

- Élaboration d'un projet de loi visant à faire de l'Institut de technologie agroalimentaire un organisme autonome d'enseignement et de transfert technologique dirigé par un conseil d'administration et relevant du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (automne 2008);
- Préparation des modifications à apporter à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (et, par concordance, à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et à certaines lois municipales) (printemps et été 2008);
- Préparation des modifications envisagées à la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (automne 2008);
- Préparation des modifications à la Loi sur les producteurs agricoles portant notamment sur l'association représentative (printemps 2009).

Au cours de cette phase, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pourrait élaborer et proposer un projet de politique agricole et agroalimentaire en prenant appui sur les recommandations de la Commission. Cette initiative aurait l'avantage de présenter la vision et les choix stratégiques du gouvernement et, en presumant qu'ils seront rassembleurs, de faciliter la gestion des changements requis.

Bien entendu, parallèlement à la conduite de ces chantiers majeurs, le MAPAQ, les autres ministères et les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire devraient s'employer à analyser et à préparer la mise en œuvre d'autres sections du rapport de la Commission. Des travaux devraient être engagés, par exemple, pour élaborer des stratégies de développement de certaines filières (horticulture ornementale, production biologique, fromages, industrie viticole, légumes en serre, etc.), pour définir des règles relatives à l'éco-conditionnalité, pour déterminer les créneaux prioritaires de recherche, pour revoir le financement des services d'inspection, etc.

Phase 3 :

LES DÉCISIONS DU GOUVERNEMENT ET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cette phase s'étendrait du printemps 2009 au printemps 2010.

Une fois les analyses complétées et les consultations menées, il appartiendra au gouvernement et, le cas échéant, à l'Assemblée nationale du Québec, de prendre les décisions, de procéder aux arbitrages nécessaires et d'arrêter les choix définitifs. Ces décisions devront évidemment être prises dans un contexte d'ensemble en tenant compte des grandes priorités du gouvernement, de l'état des finances publiques et des éléments de conjoncture.

Tout en reconnaissant au gouvernement sa totale liberté de choix, la Commission peut entrevoir que les décisions les plus importantes pourraient normalement être prises selon l'échéancier approximatif suivant :

- Adoption des critères du programme de soutien financier aux entreprises agricoles et du programme de transition de même que des modalités de mise en œuvre de ces programmes pour les entreprises assujetties à l'ASRA (printemps 2009, à l'occasion du Discours sur le budget);
- Présentation à l'Assemblée nationale d'un projet de loi sur le statut de l'Institut de technologie agroalimentaire et des modifications à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (automne 2008);
- Présentation à l'Assemblée nationale d'un projet de loi amendant la Loi sur la Financière agricole afin de lui appliquer les nouvelles règles de gouvernance des sociétés d'État (automne 2008);
- Présentation à l'Assemblée nationale des amendements à la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (printemps 2009);
- Présentation à l'Assemblée nationale des modifications à la Loi sur les producteurs agricoles (automne 2009).

Phase 4 :

LE PROCESSUS D'IMPLANTATION DES MESURES, PROGRAMMES ET STRATÉGIES**Cette phase s'étendrait de l'automne 2009 à l'année 2011.**

Une fois que le gouvernement ou l'Assemblée nationale aura statué, on doit aussi prévoir une importante phase d'implantation.

La mise en place des mesures d'aide financière, par exemple, doit être précédée de nombreuses opérations administratives : préparation du matériel destiné à informer les clientèles visées, formation du personnel des organismes chargés d'administrer les programmes et les mesures, adaptation des systèmes informatiques, conception des mesures de contrôle et de reddition de comptes, etc. Selon l'importance des changements apportés aux programmes, il faut compter de six à douze mois entre la décision de créer un nouveau programme et son implantation effective.

Pour ce qui est des mesures législatives, elles sont souvent accompagnées de la préparation de règlements qui en précisent certaines modalités d'application. Là encore, il faut compter plusieurs mois pour préparer ces règlements et pour consulter et informer la population.

Cela signifie que, dans la mesure où les décisions seraient prises selon l'échéancier esquissé plus haut, les programmes d'aide financière et les mesures législatives pourraient prendre effet dans l'horizon suivant :

- Nouveau programme de soutien aux entreprises agricoles pour les productions non couvertes par l'ASRA (automne 2009);
- Nouveau programme de soutien aux entreprises agricoles et programme de transition pour les productions assujetties à l'ASRA (application progressive à compter de 2010);
- Nouveau statut pour l'Institut de technologie agroalimentaire (automne 2009, à l'occasion de la nouvelle année scolaire);
- Entrée en vigueur des modifications à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (à compter de 2010);
- Mise en œuvre des nouvelles dispositions de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (à compter de l'automne 2010);
- Accréditation éventuelle de nouvelles associations représentatives des producteurs agricoles et consultation des agriculteurs sur le choix de leur association (2011).

Bien sûr, les propositions avancées ici ne couvrent pas l'ensemble des actions législatives, réglementaires et administratives qui devraient être menées au cours des prochains mois et des prochaines années afin de souscrire aux recommandations de la Commission. Elles veulent simplement illustrer l'importance d'un mécanisme rigoureux et continu de suivi des travaux de la Commission, donner un aperçu de l'énergie qu'il faudra consacrer à ce vaste chantier et souligner que les changements proposés doivent être gérés correctement, en concertation avec les acteurs intéressés.

Mettons-nous au travail!

Annexe 2 : Liste des recommandations

La production agricole et l'aide de l'État

1. Que le gouvernement du Québec consacre annuellement aux mesures de soutien aux producteurs agricoles le même montant qu'il y a affecté en moyenne au cours de chacune des cinq dernières années;
2. Que le gouvernement du Québec prenne entente avec le gouvernement fédéral afin que les agriculteurs québécois aient accès à un programme fédéral bonifié de stabilisation des revenus agricoles et à une intervention adéquate en cas de catastrophe naturelle;
3. Que le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) du Québec évolue progressivement vers un programme universel de soutien à l'entreprise agricole ayant pour objectif de contrebalancer les coûts de production résultant de la nordicité de l'agriculture québécoise et de certaines contraintes de nature environnementale et sociale imposées implicitement aux producteurs et que le marché ne peut reconnaître facilement;
4. Que le gouvernement apporte immédiatement des correctifs au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles, dans le cadre de la révision de l'entente avec La Financière agricole du Québec, afin d'assurer un traitement plus équitable des producteurs qui y participent et d'éviter toute forme de « surcompensation ». Cette révision toucherait les éléments suivants :
 - l'indexation, chaque année, des coûts de production et des rendements dans le calcul du revenu stabilisé;
 - l'établissement des coûts de production à partir des données représentant la moyenne de 75 % des entreprises les plus performantes;
 - le plafonnement du niveau de contribution et de compensations du Programme par ferme, de manière à ce que la compensation ne dépasse pas 150 000 \$ par année, ou un montant régressif à partir d'un seuil de l'ordre de 150 000 \$;
5. Que le programme de soutien à l'entreprise agricole qui remplacerait graduellement le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles soit élaboré et mis en place le plus rapidement possible pour les productions non admissibles à ce programme et non assujetties à la gestion de l'offre, et qu'il comporte les caractéristiques suivantes :
 - être universel, c'est-à-dire que toutes les productions soient admissibles;
 - être soumis à l'écoconditionnalité;
 - être géré par La Financière agricole du Québec;

La production agricole et l'aide de l'État

6.

Que l'aide financière du programme de soutien à l'entreprise agricole consiste :

- en un soutien de base offert à l'ensemble des producteurs, sauf à ceux qui ont des productions sous gestion de l'offre, jusqu'à un maximum de l'ordre de 150 000 \$ par ferme et par année. Ce paiement direct annuel serait établi sur deux bases :
 - un premier montant correspondant à 10 % des ventes nettes reconnues et s'appliquant aux premiers 50 000 \$ de ventes;
 - un montant complémentaire établi sur la base de l'historique de la production de chaque ferme, qui tiendrait compte de critères comme les superficies cultivées ou le nombre d'animaux élevés. Ce montant serait versé chaque année, tant que le producteur demeurerait en agriculture, et il serait indépendant du type de production et de la quantité produite;
- À ce paiement direct de base pourrait s'ajouter un paiement modulé en fonction :
 - des caractéristiques biophysiques et des conditions climatiques rendant plus difficile l'agriculture dans certaines zones agricoles particulières;
 - des pratiques qui donnent des résultats, au regard de leur effet positif sur le milieu biophysique, allant au-delà de l'écoconditionnalité (semis direct, culture biologique, etc.). Ce volet de la modulation prendrait la forme d'un montant forfaitaire par hectare cultivé selon ces pratiques, qui serait versé pendant un certain nombre d'années;
 - la production de biens environnementaux spécifiques qui serait compensée en proportion des pertes de revenus occasionnées ou des investissements à réaliser pour produire ces biens (bande riveraine au-delà de la norme prescrite, protection d'un boisé, d'une source d'eau potable, d'un milieu humide ou d'une aire présentant un intérêt écologique particulier, etc.);

7.

Que le gouvernement introduise, en parallèle et en complémentarité avec le programme de soutien à l'entreprise agricole, une aide particulière à la transition, conçue avant tout pour les agriculteurs ou un regroupement d'agriculteurs intéressés à revoir leur mode de production ou à réorienter leur production, et qui couvrirait les situations suivantes :

- la réorganisation de la production afin de réduire les coûts de production ou d'améliorer les rendements;
- la conversion vers la production biologique;
- la mise en place d'une activité complémentaire de transformation à la ferme;
- le développement d'un produit différencié;
- l'introduction d'une production complémentaire;
- le changement de production;
- le financement d'une infrastructure nécessaire à la viabilité de l'agriculture d'une région (un abattoir, par exemple);

La production agricole et l'aide de l'État

8. Que l'aide particulière à la transition prenne les formes suivantes :
 - une subvention couvrant 75 % des coûts de l'élaboration d'un plan d'affaires axé sur un objectif de transition;
 - le remboursement de 75 % des dépenses, y compris les frais de remplacement de l'agriculteur par un employé de la ferme, pour les activités de formation associées au projet de transition;
 - le remboursement, pendant une période minimale de deux ans, de 75 % des coûts associés au recours aux services-conseils en gestion, en production, en transformation ou en agroenvironnement;
 - une subvention directe de 5 % du montant requis pour réaliser les investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs du nouveau plan d'affaires;
 - le financement, par La Financière agricole du Québec, du solde des investissements requis ainsi qu'un congé d'intérêt pendant les trois premières années suivant l'octroi de ce financement;
 - l'investissement dans une infrastructure régionale gérée selon le mode coopératif;
9. Que le gouvernement du Québec incite fortement les producteurs agricoles soumis aux systèmes de gestion de l'offre à prendre rapidement action, notamment :
 - en limitant et en faisant baisser le prix des quotas;
 - en effectuant des prélèvements sur les transactions de quotas et en adoptant d'autres mesures permettant de constituer une banque de quotas, destinés principalement à la relève agricole, à des conditions qui facilitent leur établissement dans ces productions;
10. Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, dans la prochaine politique agricole, propose une stratégie visant à renforcer la productivité de chacun des sous-secteurs de production sous gestion de l'offre;
11. Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec reconnaisse l'horticulture ornementale comme une composante à part entière du secteur agricole et agroalimentaire et qu'il lui accorde l'accès aux mesures d'aide technique et financière offertes aux autres filières;
12. Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, en concertation avec les autres ministères engagés dans le plan d'action en faveur d'une saine alimentation, élabore une stratégie de développement de la production et de la commercialisation des légumes en serre;
13. Que le gouvernement se dote d'une stratégie de soutien à la production biologique afin de répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs québécois de remplacer les importations par des produits biologiques cultivés au Québec et de favoriser l'exportation de certains produits biologiques québécois sur les marchés extérieurs;

La mise en marché des produits agricoles

14.

Que le système de mise en marché collective continue à constituer la base du régime de négociation des prix des produits agricoles entre un regroupement de producteurs et des acheteurs et que des assouplissements y soient apportés afin de tenir compte des nouvelles réalités de la commercialisation des produits alimentaires au Québec. À cette fin :

- Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec définisse formellement les lieux de vente des produits agricoles associés aux circuits courts de distribution et que, en conséquence :
 - les ventes des produits dans ces lieux ne soient pas assujetties aux pouvoirs d'un office de mise en marché;
 - le prix de vente soit égal ou supérieur au prix de base;
 - l'adoption d'un règlement imposant des limites aux ventes que chaque producteur a le droit d'effectuer dans ces lieux de vente soit interdite, de même que toute disposition obligeant l'agriculteur à y être présent en personne, étant donné le niveau relativement restreint des ventes réalisées dans les circuits courts de distribution;
 - les agriculteurs qui vendent des produits dans ces circuits courts soient tenus de verser à l'office de mise en marché ou, le cas échéant, à un autre organisme de commercialisation le prélèvement qui pourrait être effectué sur ces produits et utilisé à des fins de recherche et de développement;
- Que la négociation des prix des produits agricoles, lorsqu'un plan conjoint est en place, soit déterminé au terme de négociations entre une agence de mise en marché et les représentants des acheteurs. Que ces prix, pour diverses classes de produits, soient considérés comme des prix de base;
- Que la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche soit amendée afin de pouvoir établir par règlement des critères objectifs facilement vérifiables, justifiant la pertinence d'une entente entre un acheteur et un groupe de producteurs en matière de différenciation de produits;
- Que des ententes, respectant les critères du règlement, puissent être librement conclues entre un groupe de producteurs et un acheteur ou un regroupement d'acheteurs en vue de développer et de commercialiser un produit différencié, pour autant que :
 - le prix offert à l'ensemble des membres du groupe de producteurs concerné soit le même et qu'il ne puisse être inférieur ou égal au prix négocié nationalement par l'agence de mise en marché;
 - l'office de vente et de mise en marché et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec reçoivent copie de l'entente intervenue entre le groupe de producteurs et l'acheteur ou le groupe d'acheteurs;
 - la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec analyse le projet d'entente et l'approuve en fonction des critères justifiant la pertinence d'une entente en matière de différenciation de produit;
 - que les producteurs soient tenus de verser à l'agence de vente le montant des prélèvements applicables aux frais associés à la négociation des prix, et, le cas échéant, à la recherche, à la publicité et au développement de la filière;

La mise en marché des produits agricoles

- Que des prélèvements puissent être effectués, au terme d'échanges entre les représentants du secteur agroalimentaire et le gouvernement, dans le cadre du processus de mise en marché collective des produits agricoles, aux fins de recherche, de formation et de développement d'une filière agricole donnée, et que les fonds ainsi accumulés soient gérés en concertation par les producteurs, les transformateurs et les distributeurs au sein d'une chambre de coordination prévue par la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche;
- Que la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche soit amendée afin de préciser que les huit régisseurs de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec sont désignés selon la procédure suivante :
 - deux personnes choisies à partir d'une liste de cinq noms soumise par des représentants des producteurs agricoles;
 - deux personnes choisies à partir d'une liste de cinq noms soumise par des représentants des entreprises de transformation et des entreprises de distribution alimentaire;
 - deux personnes reconnues pour leurs compétences professionnelles et n'exerçant pas de fonction de direction au sein d'une organisation du secteur agroalimentaire;
 - deux régisseurs, dont le président-directeur général, à la discrétion du gouvernement;
- Que la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche soit amendée pour préciser que la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec doit tenir compte, dans l'application de la notion d'intérêt public, des conséquences des projets soumis ou de ses décisions sur :
 - le revenu des producteurs agricoles et les programmes de soutien du gouvernement à la production agricole;
 - la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire;
 - le développement régional;
 - la demande pour les produits québécois;
 - la diversité des produits offerts aux consommateurs et le prix de ces produits;

La transformation et la distribution alimentaires

15.

Que le gouvernement du Québec mette à jour et implante une stratégie visant à accélérer, au cours des dix prochaines années, les investissements, l'innovation, la diversification des activités et le développement en région des entreprises de transformation alimentaire. Que cette stratégie comporte notamment les moyens d'action suivants :

- des mesures exceptionnelles de soutien à l'investissement en machines et équipements;
- le développement d'un programme spécifique favorisant le démarrage d'entreprises de transformation, en s'inspirant du programme d'appui à la transformation et à la valorisation des produits agricoles en région. Ce programme serait offert à l'ensemble des régions;
- des initiatives de promotion des services et de l'offre de financement d'Investissement Québec auprès des représentants de la transformation alimentaire et des efforts de rapprochement de cette société d'État avec les entreprises du domaine;
- la relance des activités de la Société générale de financement sous forme de prises de participation dans des entreprises de transformation agroalimentaire;
- l'octroi de crédits de fonctionnement à Transformation alimentaire Québec afin qu'elle puisse embaucher, pour son organisation centrale et dans les régions, des spécialistes sectoriels et des agents d'aide au montage des projets de développement et de transformation;
- une bonification des budgets de transfert de Transformation alimentaire Québec afin qu'elle puisse octroyer, comme complément aux autres mesures du gouvernement, des contrats de services à des experts pouvant accompagner les promoteurs dans la maturation de leurs projets de développement et leur faciliter l'accès aux diverses sources de financement;
- la mise en place d'un programme, d'une durée minimale de cinq ans, couvrant 50 % des dépenses encourues pendant douze mois par une PME de moins de 100 employés de la transformation alimentaire pour embaucher un diplômé universitaire spécialisé dans les procédés de transformation, le marketing, la commercialisation et les disciplines connexes;
- un programme d'aide à la structuration pour la filière fromagère québécoise, qui inclurait notamment des mesures favorisant l'accès à la recherche, l'aide-conseil et la formation de même que le soutien à la commercialisation et à la mise en place de dispositifs de contrôle de qualité;
- l'élaboration d'un plan de développement de la production de vin et d'alcools comprenant notamment le cofinancement, par le gouvernement et les producteurs, de services d'aide-conseil, de transfert technologique, de contrôle de qualité et de promotion des vins et alcools;

La transformation et la distribution alimentaires

- la création de consortiums ou de regroupements *ad hoc* constitués des institutions publiques de recherche et des entreprises privées, dont les coopératives, afin de déterminer les principaux créneaux de développement et de commercialisation des ingrédients laitiers, des aliments fonctionnels et des produits nutraceutiques et inciter ces institutions et entreprises à utiliser, pour développer ces créneaux, les mesures découlant de la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation et des crédits d'impôt remboursables à la recherche et développement;
- une adaptation des critères d'accès aux crédits d'impôt remboursables pour la recherche et le développement pour tenir compte de certaines caractéristiques propres à la transformation alimentaire, notamment sur le plan de la définition du développement de produits;
- l'admissibilité de l'Institut de technologie agroalimentaire à l'ensemble des mesures destinées aux centres collégiaux de transfert de technologie et l'admissibilité des entreprises aux crédits d'impôt remboursables pour la recherche et le développement lorsqu'elles concluent des ententes avec le service d'innovation technologique de l'Institut de technologie agroalimentaire et ses autres organismes ou services de recherche, de transfert et d'incubation;
- des mesures incitatives offertes aux entreprises de transformation alimentaire qui s'implantent ou qui prennent de l'expansion dans les régions périphériques du Québec, mesures axées principalement sur le soutien au développement de leurs créneaux spécifiques;
- le soutien du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec au développement des appellations réservées par la mise en œuvre de la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants et par la mise à jour du Programme d'appui au développement des appellations réservées dans une optique de partage des coûts entre le gouvernement, les producteurs et les transformateurs intéressés;
- le soutien du gouvernement au développement de marques par les grandes entreprises agroalimentaires du Québec, notamment en reconnaissant les frais encourus pour développer et consolider une marque nationale comme des dépenses admissibles aux programmes d'aide financière aux entreprises manufacturières;
- l'harmonisation des interventions du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation en matière de soutien à l'exportation et la mise à contribution plus systématique des délégations et bureaux du Québec à l'étranger dans l'aide à l'exportation des produits agroalimentaires québécois;
- la promotion active de la concertation comme moyen de planifier et de stimuler le développement du secteur agroalimentaire québécois;

La transformation et la distribution alimentaires

16.

Que le gouvernement du Québec contribue à rassembler les conditions afin que la distribution alimentaire accroisse son effet de levier sur le développement et la diversification de la production agricole et de la transformation alimentaire, par l'adoption des mesures suivantes :

- le soutien au développement des circuits courts de distribution alimentaire, notamment par une révision de la réglementation et des pratiques de mise en marché et d'occupation du territoire agricole et par un soutien à la promotion de ces circuits;
- le développement, par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, d'un outil de *monitoring* des achats de produits alimentaires effectués par les Québécois dans les divers types de commerces de détail, en association avec le Conseil canadien de la distribution alimentaire, les représentants des magasins non spécialisés en alimentation et les entreprises responsables de l'approvisionnement des hôtels, restaurants et institutions et l'utilisation de ces informations dans une perspective d'amélioration de la compréhension des attentes des consommateurs;
- la mise en place, dans le respect des règles du commerce, d'une politique concertée d'approvisionnement des écoles, des centres de la petite enfance, des hôpitaux, des centres d'hébergement et des centres de détention, en produits agricoles québécois contribuant à la saine alimentation comme élément majeur de la mise en œuvre des stratégies gouvernementales relatives à l'alimentation et à la nutrition;
- la formulation d'attentes précises à la Société des alcools du Québec en faveur de partenariats avec les producteurs québécois de vins et d'alcools et d'une promotion adéquate des vins et alcools québécois;
- une contribution annuelle du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de 2 millions de dollars à l'organisme Aliments du Québec, en contrepartie d'une mise de fonds annuelle de 6 millions de dollars de la part des transformateurs, distributeurs et producteurs, et la révision du mode d'organisation et de gestion de cet organisme dont l'objectif serait de généraliser, en trois ans, l'application du label Aliments du Québec à l'ensemble des produits du Québec présents dans le commerce de détail;

La formation et le perfectionnement des ressources humaines

17. Que l'Institut de technologie agroalimentaire change de statut et devienne une société d'État qui relèverait directement du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (et non pas du Ministère). L'Institut serait dirigé par un conseil d'administration dont les membres, nommés par le gouvernement, proviendraient des organisations représentant les producteurs agricoles, les entreprises de transformation, les entreprises de services, les facultés universitaires du secteur (agronomie, médecine vétérinaire, etc.) et les professeurs de l'Institut de technologie agroalimentaire de même que des personnes reconnues pour leur expertise en matière de consommation et d'environnement. Un sous-ministre du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et un autre du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport siègeraient également à ce conseil d'administration;

18. Qu'en plus d'assumer la mission qui est actuellement la sienne, l'Institut de technologie agroalimentaire se voie officiellement confier les mandats suivants :

- Réviser et mettre continuellement à jour, en concertation avec les établissements d'enseignement et le ministère responsable, l'ensemble des programmes de formation initiale, professionnelle et technique du secteur agricole et agroalimentaire, dans une optique de complémentarité des offres de formation, et faire sanctionner ces programmes par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport;
- Privilégier la formule de l'alternance travail-études comme mode de conception et de livraison des programmes de formation en agriculture et en agroalimentaire;
- Mettre sur pied et gérer un programme d'accréditation de fermes modèles pouvant servir de lieu de recherche et de formation dans le cadre des programmes d'alternance travail-études;
- Accroître les contenus de formation qui touchent à l'économie, à la gestion et à l'agroenvironnement et étendre la formation aux nouvelles dynamiques de marché (produits différenciés, production-transformation, production biologique, approvisionnement des marchés locaux et régionaux, marchés de niche, appellations contrôlées, etc.);
- Conseiller le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport en matière de coordination et de rationalisation de l'offre de formation professionnelle et technique initiale dans les régions agricoles du Québec, tout en assurant la qualité de la formation et en favorisant le meilleur accès à cette formation dans les diverses régions;
- Participer à la supervision de l'offre de formation continue en maximisant l'utilisation des installations et des organisations des divers réseaux dans les régions, de concert avec le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport;
- Favoriser les échanges de personnel et d'équipements entre les établissements afin d'assurer une formation de qualité dans les régions;
- Favoriser la diffusion des connaissances professionnelles et techniques au sein du secteur agricole et agroalimentaire;

La formation et le perfectionnement des ressources humaines

19. Que La Financière agricole du Québec revoie graduellement à la hausse les exigences de formation qui donnent accès à ses programmes d'aide financière à l'établissement, et que, au terme d'une période de transition de cinq ans, un diplôme d'études collégiales spécialisées en agriculture (ou une formation équivalente et pertinente) soit considéré comme niveau minimal de formation donnant accès à cette aide financière;
20. Que tous les producteurs agricoles qui n'ont pas l'équivalent d'un diplôme de formation technique soient fortement incités à s'engager dans un parcours personnalisé de formation leur permettant d'acquérir les compétences théoriques de base d'un professionnel de l'agriculture et que, à cette fin :
 - l'Institut de technologie agroalimentaire conçoive et mette en œuvre, avec le concours des établissements en région, une méthode de reconnaissance des acquis des agriculteurs et des travailleurs du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire en milieu de travail;
 - l'Institut de technologie agroalimentaire élabore un parcours de formation continue où les agriculteurs pourraient, dans un contexte qui respecte leurs conditions de travail, s'inscrire à un programme qui couvre les compétences d'un professionnel de l'agriculture et qui mène à un diplôme d'études collégiales spécialisées en agriculture ou l'équivalent;
21. Que le producteur agricole déjà titulaire d'un diplôme d'études collégiales soit fortement incité à suivre, aux cinq ans, une formation de mise à niveau conçue par l'Institut de technologie agroalimentaire et coordonnée par l'Institut dans les diverses régions, et que cette formation soit officiellement reconnue;
22. Que des mesures incitatives soient offertes aux producteurs agricoles afin de faciliter leur parcours de formation continue, notamment :
 - par un programme spécial d'encouragement destiné aux agriculteurs et aux travailleurs engagés dans un parcours de formation conduisant à un diplôme d'études. Ce programme couvrirait 75 % des dépenses associées aux activités de formation des cinq premières années et 50 % de celles des cinq années suivantes, y compris les frais de déplacement et de remplacement de l'agriculteur ou du travailleur sur la ferme;
 - par l'obligation, qui serait faite au producteur qui demande à La Financière agricole du Québec d'accroître de façon notable le montant du crédit ou de la garantie de prêt qui lui est consenti, de démontrer qu'il possède la qualification d'un professionnel de l'agriculture ou de s'engager fermement à emprunter le parcours qui y mène, dans le respect d'un échéancier convenu avec La Financière agricole;
 - par une réduction du taux des primes de certaines assurances agricoles accordées aux professionnels de l'agriculture et une majoration de ce taux pour les producteurs qui n'ont pas ce statut et ne participent pas à un programme de formation, puisque le rehaussement des compétences améliore la qualité de la gestion et, partant, minimise les risques;

La formation et le perfectionnement des ressources humaines

- 23.** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, le ministère responsable de l'immigration et les partenaires du marché du travail du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire élaborent une stratégie d'intéressement et de sélection des immigrants en fonction des emplois non spécialisés et spécialisés disponibles dans le secteur et que cette stratégie accorde une place tant aux travailleurs temporaires qu'aux immigrants permanents;
- 24.** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec analyse et, si nécessaire, révise ou complète, en concertation avec le ministère du Travail et le gouvernement fédéral, les mesures d'encadrement des travailleurs migrants saisonniers de manière à leur garantir des conditions d'hébergement, de travail et de protection sociale respectueuses de leurs droits;
- 25.** Que le gouvernement favorise le recours accru aux services-conseils par les producteurs agricoles et que, à cette fin :
 - il s'assure que le mode de financement des services-conseils soit compatible avec l'utilisation des formules de regroupement des agriculteurs et tienne compte des besoins globaux et à long terme des entreprises agricoles;
 - il veille à l'accès des services d'aide à la gestion et à l'entrepreneuriat dans toutes les régions agricoles du Québec;
 - il tienne compte des besoins de formation continue des conseillers dans le financement des services-conseils;
 - il offre un soutien financier de base aux centres régionaux d'établissement en agriculture, compte tenu de leur approche multidisciplinaire et des services particuliers qu'ils rendent à la relève agricole;
 - il s'assure que le soutien financier aux services-conseils en agroenvironnement tienne compte des responsabilités qui leur sont confiées, notamment sur le plan de l'accompagnement des producteurs à l'égard de la conformité à l'écoconditionnalité;
- 26.** Que l'Ordre des agronomes du Québec rende obligatoires des activités de formation continue pour ses membres et, dans cette perspective, que les facultés universitaires concernées élargissent leur offre de formation et la rendent accessible dans les régions;

La recherche et l'innovation

- 27.** Que le gouvernement accroisse les ressources qu'il consacre à la recherche et à l'innovation dans le secteur agricole et agroalimentaire, principalement par :
- la révision de ses priorités budgétaires;
 - le prélèvement sur certains produits ciblés d'un montant réservé notamment à la recherche et à l'innovation, au terme d'ententes de partenariat avec les acteurs concernés des filières agroalimentaires;
 - l'octroi d'un crédit d'impôt remboursable aux producteurs agricoles et aux autres entreprises du secteur agroalimentaire, applicable aux prélèvements effectués sur les produits agricoles, afin de soutenir les activités de recherche, de développement et de transfert de technologies et de savoirs;
- 28.** Que les choix prioritaires de recherche soient établis en tenant compte des lignes de force de l'agriculture québécoise, des enjeux prioritaires dont dépend son développement et des spécificités associées à sa nordicité, en fonction de deux axes particulièrement déterminants pour le futur :
- les préoccupations relatives à la santé;
 - l'importance du respect de l'environnement;
- 29.** Que le gouvernement améliore l'efficacité des organismes de recherche et de transfert technologique, notamment en adoptant les mesures suivantes :
- conditionner l'aide financière du gouvernement à la mise en réseau effective de chacun des centres de recherche et des centres de transfert de technologie, en les associant, partout où cela peut être fait, à un centre de recherche phare de leur domaine d'expertise. Ce centre phare serait en outre chargé des fonctions de coordination de l'ensemble des organismes du domaine et recevrait un financement à cette fin;
 - encourager les principaux centres de recherche à établir des liens de collaboration avec certains centres internationaux de recherche;
 - rationaliser les services de transfert de technologie par une plus grande concertation entre les ministères subventionnaires, la détermination d'attentes de résultats pour chacun des centres de transfert technologique et la recherche d'une plus grande complémentarité des actions de ces centres;
 - subordonner une part significative du financement des organismes à leur action réelle en matière de réseautage et à l'importance des ententes de services ou des liens contractuels qu'ils ont établis avec les entreprises de leur domaine d'activité;
 - consolider les centres actuels avant d'en créer de nouveaux;
 - octroyer une aide financière spéciale aux entreprises qui créent un centre de recherche ou attirent au Québec des mandats mondiaux de recherche d'une entreprise multinationale et établissent des liens avec les centres internationaux de recherche;
- 30.** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec élabore et révisé périodiquement, avec ses partenaires institutionnels et privés du secteur, un plan cadre de la recherche et de l'innovation, plan qui définit notamment les priorités de recherche, établit des cibles de résultats et précise certaines orientations relatives à la mise en réseau des organismes de recherche et de transfert;

L'environnement

- 31.** Que les ministères et organismes concernés coordonnent leurs interventions en matière d'environnement auprès des producteurs agricoles, qu'ils cherchent à harmoniser leurs actions avec celles des responsables municipaux, qu'ils offrent un accompagnement aux agriculteurs et assurent un suivi plus rigoureux du respect de la réglementation environnementale;
- 32.** Que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dresse un état de situation complet sur la qualité de l'eau au Québec pour la période 2007-2009 et que cet état de situation soit ensuite périodiquement tenu à jour;
- 33.** Que tous les programmes de remboursement des taxes foncières, d'aide financière et de stabilisation des revenus des producteurs agricoles soient assujettis à des règles d'écoconditionnalité comportant les exigences suivantes :
 - le respect de la réglementation environnementale en vigueur;
 - l'élaboration d'un plan agroenvironnemental incluant minimale-ment des cibles précises à l'égard du phosphore, de l'azote et de pesticides pour l'ensemble des entreprises agricoles, plan qui devrait être révisé tous les trois ans et qui tiendrait compte, le cas échéant, des objectifs fixés à l'échelle du bassin versant;
 - l'établissement de bonnes pratiques agronomiques adaptées à la situation de chaque ferme, qui tiennent compte du type de culture et d'élevage, de la topographie des terres agricoles et de la qualité des sols;
- 34.** Qu'une inspection par une personne mandatée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit réalisée périodiquement dans chacune des entreprises agricoles afin de vérifier la validité du plan agroenvironnemental et son application;
- 35.** Que la protection de certains sites écologiques et la production de biens environnementaux fassent l'objet d'une convention de longue durée entre la municipalité régionale de comté et le producteur agricole concernés, appuyée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et que cette convention prévoie le versement par le gouvernement du Québec ou les municipalités concernées de montants compensant les pertes de revenus du producteur ou pour le défrayer des dépenses encourues pour l'aménagement du bien environnemental;
- 36.** Que le gouvernement favorise la production de biogaz à partir, notamment, des rebuts agricoles et des lisiers, en octroyant une aide financière à des regroupements de producteurs ou en leur offrant d'acheter à long terme de l'électricité produite à des prix compatibles avec la rentabilité de tels équipements;

L'environnement

37.

Que le gouvernement du Québec révise la politique de l'eau au chapitre de l'approche par bassin versant afin :

- de mieux départager les responsabilités respectives du gouvernement et des instances municipales dans la politique de l'eau et la gestion par bassin versant;
- de placer la dynamique de la gestion par bassin versant dans la vision intégrée de l'aménagement du territoire et de prendre les mesures nécessaires pour que les outils municipaux et gouvernementaux d'aménagement et de développement du territoire tiennent compte des données et des exigences des plans directeurs de l'eau;
- d'accorder un financement adéquat aux organismes de bassin versant, par un accroissement des ressources provenant du gouvernement et des municipalités;

38.

Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec s'entende avec les représentants des producteurs agricoles et des autres acteurs du secteur agroalimentaire pour adopter un plan d'action préventif en matière de bien-être animal;

39.

Que le gouvernement du Québec exerce un leadership auprès des autres gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral afin que les mesures suivantes soient adoptées à l'égard des organismes génétiquement modifiés :

- affectation de fonds spéciaux à la recherche sur les effets des organismes génétiquement modifiés sur l'environnement et la santé;
- renforcement du processus d'homologation des produits contenant des organismes génétiquement modifiés et mise en place d'un programme de recherche sur les effets à long terme de chaque organisme génétiquement modifié homologué;
- accès à l'information scientifique déposée par les fabricants de semences génétiquement modifiées dans le cadre du processus d'homologation;
- conclusion d'ententes entre le gouvernement et les producteurs québécois et canadiens de semences permettant d'offrir aux agriculteurs une sélection de variétés leur permettant de choisir sans contrainte des cultures génétiquement modifiées ou des cultures non génétiquement modifiées;
- mise en place sans délai de dispositifs d'analyse et de traçabilité qui permettront de généraliser l'étiquetage des produits génétiquement modifiés au Canada;

L'environnement

40.

Qu'à l'égard des organismes génétiquement modifiés, le gouvernement du Québec :

- crée un comité multidisciplinaire, relevant du Conseil de la science et de la technologie, chargé de conseiller le gouvernement et d'informer la population sur les enjeux scientifiques, économiques, sociaux, environnementaux, éthiques et de santé associés aux organismes génétiquement modifiés;
- précise les paramètres qui permettent de protéger la production biologique contre la contamination par les organismes génétiquement modifiés, dans le respect des lois en vigueur au Québec;
- désigne des zones témoins ou des zones de contrôle libres d'organismes génétiquement modifiés, en empruntant la procédure utilisée pour désigner une réserve écologique;
- ouvre aux responsables municipaux et aux agriculteurs la possibilité de déterminer des zones agricoles sans organismes génétiquement modifiés, dans le cadre du plan de développement de la zone agricole ou d'un processus de différenciation et de désignation de produits agricoles sous une appellation d'origine protégée;

L'alimentation, la santé et les attentes des consommateurs

41.

Que le secteur agricole et agroalimentaire situe son développement dans une perspective santé et que la nouvelle politique agricole du gouvernement du Québec soit orientée vers des objectifs de santé et de saine alimentation. À cette fin, que le gouvernement :

- encourage le développement de produits québécois différenciés qui sont certifiés provenir de culture ou d'élevage sans pesticide de synthèse, sans hormone de croissance et sans antibiotique utilisé comme facteur de croissance;
- développe des stratégies qui permettent de mobiliser le secteur agricole et agroalimentaire et les chercheurs afin de permettre aux producteurs agricoles de minimiser l'utilisation des pesticides de synthèse et des hormones de croissance;
- prenne le leadership au sein des forums fédéraux-provinciaux afin que soit interdite au Canada l'utilisation des antibiotiques comme facteur de croissance;
- incite toute la filière agroalimentaire à compléter la mise en place de mesures de contrôle de la qualité des produits et de gestion des risques afin de répondre aux plus hauts standards en matière d'innocuité des aliments;
- accélère l'implantation de la traçabilité et incite le gouvernement fédéral et les autres provinces à faire de même;
- soutienne les entreprises de transformation dans leurs efforts de recherche, d'innovation et de commercialisation pour développer des produits santé;
- invite les ordres professionnels et les associations représentant les diététistes de même que les universités à orienter leur offre de service et de formation de manière à répondre le plus adéquatement possible aux besoins des entreprises de transformation et de les aider à développer et à mettre en marché des produits alimentaires différenciés et reconnus pour leur contribution à une saine alimentation;
- accorde des ressources aux institutions de recherche et des crédits d'impôt aux entreprises privées intéressées afin de favoriser le développement du créneau des aliments fonctionnels et des nutraceutiques;
- sollicite la participation active du secteur agricole et agroalimentaire à la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action en faveur de l'adoption de saines habitudes de vie et d'alimentation;
- soutienne et favorise le développement du Centre de référence en nutrition humaine afin que ce centre étende ses services sur Internet et mette en place un centre téléphonique sur les aliments et la santé afin d'offrir une information simple et factuelle, d'une part, sur les choix alimentaires les plus appropriés sur le plan de la santé, et d'autre part, sur les aliments et l'alimentation;
- presse le gouvernement fédéral :
 - d'engager des travaux sur la révision du système d'étiquetage des produits alimentaires afin de fournir aux consommateurs une information encore plus simple, claire et pertinente sur le contenu nutritionnel des produits agricoles et des aliments;
 - de renforcer les procédures d'homologation des nouveaux produits utilisés comme intrants en agriculture et des organismes génétiquement modifiés;

L'alimentation, la santé et les attentes des consommateurs

- d'empêcher, par une application plus rigoureuse de l'inspection des aliments, l'entrée au Canada d'aliments contenant des résidus de produits interdits d'usage ou de viandes provenant d'animaux nourris avec des substances interdites au Canada en raison des risques qu'elles présentent pour la santé;
- de s'assurer que les importateurs de produits alimentaires au Canada assument leurs responsabilités à l'égard de l'innocuité des aliments qu'ils font venir de l'étranger;

La protection du territoire agricole et le développement régional

42.

Que le territoire agricole du Québec soit traité comme un patrimoine collectif faisant l'objet de mesures exceptionnelles de protection afin d'assurer la pérennité des activités agricoles exercées, dans une optique de développement durable. À cette fin :

- Que les questions relatives à l'exclusion ou l'inclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente continuent d'être traitées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, organisme administratif indépendant;
- Que la ministre des Affaires municipales et des Régions précise aux communautés métropolitaines et aux MRC qu'elles doivent respecter la date butoir du 31 décembre 2009 comme échéance ultime du dépôt de leur schéma d'aménagement et de développement révisé, et que le gouvernement approuve ces schémas, au plus tard le 30 mai 2010;
- Qu'à compter du 1^{er} juin 2010, toute demande d'inclusion ou d'exclusion d'une portion du territoire de la zone agricole permanente, soumise par une communauté métropolitaine, par une MRC ou par une municipalité, soit traitée par la Commission de protection du territoire agricole du Québec dans la foulée de la révision du schéma d'aménagement et de développement et que la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles soit amendée en ce sens;
- Qu'à compter du 1^{er} juin 2010, la Commission de protection du territoire agricole du Québec n'accueille plus de demandes individuelles d'exclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente à des fins résidentielles;

La protection du territoire agricole et le développement régional

43.

Que le territoire agricole serve d'assise au développement rural, dans une perspective de multifonctionnalité de l'agriculture et d'occupation dynamique du territoire. À cette fin :

- Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec établisse une liste d'activités admissibles à certaines conditions dans la zone verte, et qui ne nécessiteraient plus son approbation préalable. Cette liste pourrait notamment comprendre l'installation de certains types de fermes sur de petites superficies. Que cette liste soit approuvée par le gouvernement et fasse l'objet d'un règlement liant la Commission et les instances municipales;
- Qu'en plus, à l'égard des projets qui ne paraissent pas sur la liste d'activités établie par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, cette dernière révise ses règles d'application afin que soient également autorisées dans la zone agricole permanente des activités de production agricole et de transformation qui utilisent une faible superficie de terre, qui requièrent des installations de plus petite taille, qui combinent des activités agricoles et des activités complémentaires ou dont les promoteurs ne souhaitent pas se consacrer à plein temps à l'agriculture, étant entendu que ces projets doivent être viables et gérés par des personnes ayant les compétences requises pour les mener à terme;

44.

Que le développement du territoire rural soit planifié selon un mode de gestion favorisant la participation des citoyens à l'échelle locale ou régionale et dans une optique d'occupation dynamique du territoire et, en conséquence :

- Que les MRC et les communautés métropolitaines, dans la foulée de la révision de leur schéma d'aménagement et de développement, se dotent d'un plan de développement de la zone agricole permanente et qu'elles soumettent à la Commission de protection du territoire agricole du Québec leur vision de l'utilisation de la zone verte;
- Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec soit autorisée, à la suite d'un amendement à la loi, à déléguer aux communautés métropolitaines et aux MRC qui auront complété la révision de leur schéma d'aménagement et de développement et adopté un plan de développement de leur zone agricole permanente, l'application des dispositions relatives aux activités autorisées par règlement dans la zone agricole permanente;
- Que dans le traitement des demandes collectives présentées à la Commission de protection du territoire agricole du Québec par une MRC ou une communauté métropolitaine, l'Union des producteurs agricoles transmette à la Commission un avis qui doit être pris en compte, mais que la décision de la Commission ne soit pas subordonnée à un avis favorable de l'Union des producteurs agricoles;
- Que les débats relatifs à la cohabitation des activités agricoles et non agricoles se tiennent aux niveaux local et régional et que les règlements de contrôle intérimaire conformes aux orientations gouvernementales soient l'aboutissement d'une recherche de consensus avec les organisations agricoles du milieu;

La protection du territoire agricole et le développement régional

- Que le gouvernement instaure une procédure allégée d'évaluation des impacts environnementaux pour les projets se réalisant en milieu agricole qui soulèvent des enjeux relatifs à la protection de l'environnement ou à la cohabitation et que le certificat d'autorisation du projet ne soit pas délivré avant que ces travaux d'évaluation soient complétés;

L'utilisation de l'agriculture à d'autres fins que l'alimentation

45.

Que le gouvernement du Québec encourage et encadre l'utilisation de l'agriculture à des fins de production de biocarburants et d'autres bioproduits en tenant compte, notamment, de la diversification des activités agricoles et de la multifonctionnalité de l'agriculture, de la revitalisation des communautés rurales, de la rentabilité économique des projets, de la protection de l'environnement et de l'acceptabilité sociale des filières envisagées. À cette fin, le gouvernement devrait :

- axer ses priorités de recherche sur l'utilisation de la cellulose pour produire des biocarburants et des biogaz de même que sur les conséquences environnementales, économiques et sociales des divers types de production;
- reconnaître que la production de biocarburants et de bioproduits offre un potentiel d'accroissement du revenu des agriculteurs et de diversification de l'économie des communautés rurales et qu'il appuie le développement de ces nouvelles productions, dans la mesure où elles auront été reconnues compatibles avec les impératifs énoncés plus haut;
- assurer la convergence de sa stratégie énergétique et de sa politique agricole afin de soutenir le développement des biocarburants dans le respect des principes du développement durable;

La gouvernance

46.

Que le gouvernement du Québec appuie les efforts du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec en vue d'exercer un véritable leadership à l'égard du développement du secteur agricole et agroalimentaire, en favorisant, notamment :

- le renforcement des équipes d'analyse, de prospection et d'élaboration de la vision ainsi que le raffermissement du partenariat et de la concertation avec une diversité d'interlocuteurs du secteur;
- la révision des priorités d'affectation des ressources budgétaires allouées au Ministère;
- la transformation du programme de remboursement des taxes foncières du Ministère en un crédit d'impôt remboursable offert à tous les producteurs agricoles et qui leur permettrait de recevoir une compensation, aux conditions similaires à celles qui prévalent actuellement, pour les taxes foncières applicables à leur entreprise agricole;
- le prélèvement, auprès des commerces vendant des produits alimentaires, d'un montant établi sur la base de la superficie du commerce, afin de financer les services d'inspection des aliments de manière à assurer des ressources stables à ces services essentiels à la santé et à la protection des consommateurs en matière d'innocuité des aliments;
- la mise à niveau du nombre des personnes-ressources affectées à la santé animale et à l'inspection des aliments et la collaboration en ces matières avec le ministère de la Santé et des Services sociaux;
- l'affirmation plus nette de la mission alimentaire du Ministère, notamment par la mobilisation du secteur agricole et agroalimentaire en faveur d'une contribution à l'atteinte des objectifs inscrits dans les stratégies gouvernementales en matière de santé et d'alimentation et par l'adoption d'une approche préventive en santé animale et en environnement;

47.

Que l'ensemble des producteurs agricoles du Québec adhèrent à une association professionnelle représentative et qu'ils aient l'occasion de se prononcer, à intervalles convenus, sur leur choix. À cette fin :

- Que la Loi sur les producteurs agricoles soit amendée afin de pouvoir reconnaître, sur la base de critères objectifs, une ou des associations professionnelles représentatives des producteurs agricoles. Pour être ainsi reconnue, une association devrait minimalement pouvoir démontrer à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec qu'elle représente un nombre significatif de producteurs agricoles engagés dans diverses productions animales et végétales et qu'elle dispose de structures de représentation dans diverses régions du Québec. La Loi devrait aussi établir les critères d'accréditation d'une association représentative des producteurs agricoles et fixer des balises pour encadrer le processus de consultation des producteurs;
- Que la reconnaissance d'une association professionnelle représentative des producteurs agricoles soit valide pour cinq ans, période au terme de laquelle l'association doit démontrer qu'elle satisfait toujours aux critères de reconnaissance;

La gouvernance

- Que l'Assemblée nationale du Québec mandate le directeur général des élections afin qu'il conseille la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec dans la mise en place de la procédure d'accréditation des associations représentatives des producteurs agricoles;
- Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec demande par la suite aux agriculteurs, tous les cinq ans, à quelle association représentative ils veulent adhérer. Cette consultation serait effectuée à l'occasion de l'inscription des agriculteurs à titre de producteurs agricoles;
- Que le Ministère puisse, après entente avec l'association ou avec les associations représentatives, percevoir le montant de la cotisation annuelle des agriculteurs lors de la procédure d'enregistrement à titre de producteur agricole et la faire parvenir à l'association désignée ou aux associations respectives désignées;

48.

Que le gouvernement revoie sans délai la composition du conseil d'administration de La Financière agricole du Québec, conformément aux dispositions de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives;

49.

Que le gouvernement du Québec et ses partenaires du secteur agricole et agroalimentaire s'allient afin de réclamer du gouvernement fédéral :

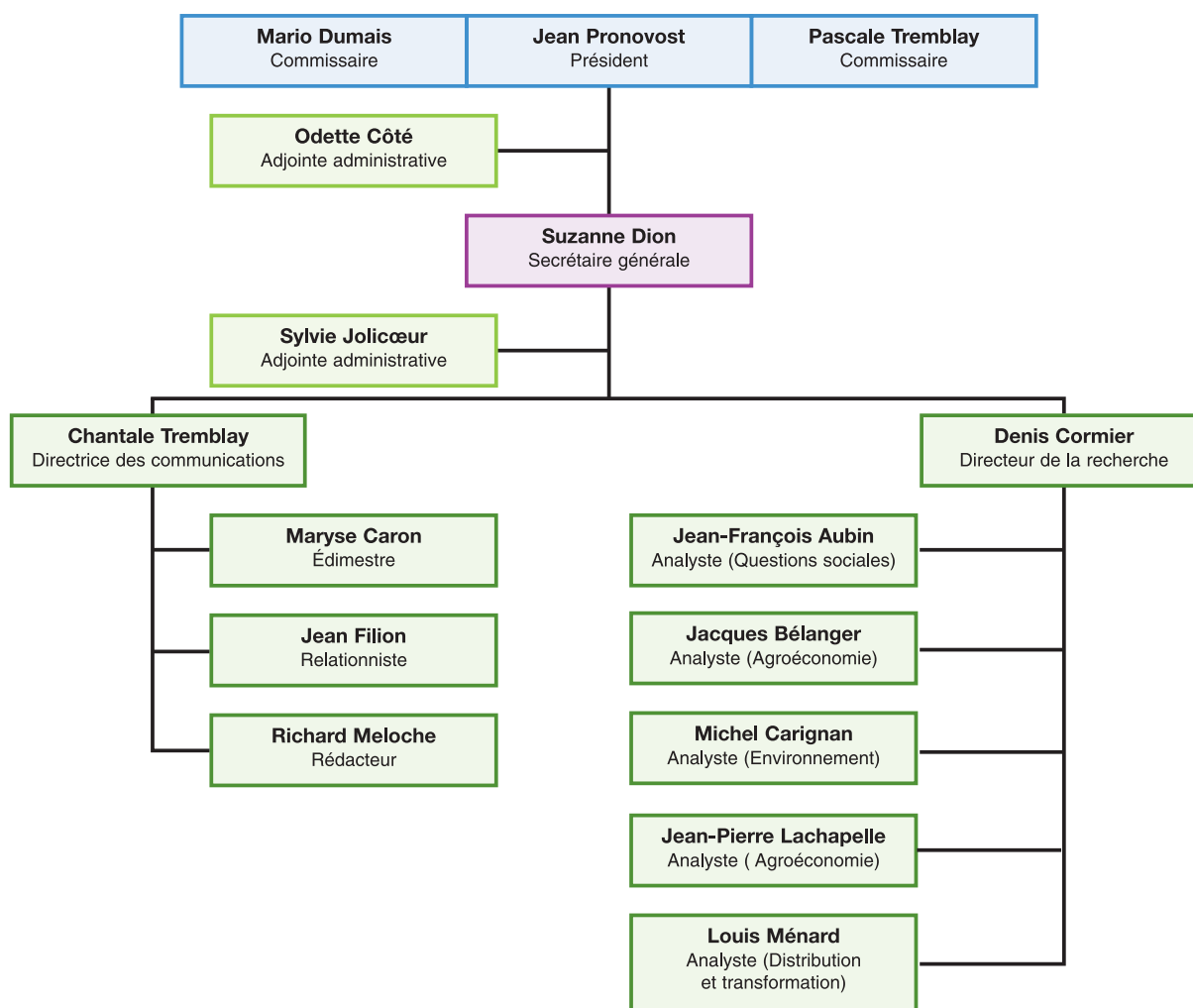
- une part adéquate des ressources financières consacrées à ce secteur;
- un renforcement du système d'inspection des aliments et d'homologation des produits afin que la santé des Canadiens et des Québécois soit adéquatement protégée et que les producteurs d'ici qui respectent ces normes soient traités équitablement;
- une extension des partenariats en matière de recherche et d'innovation avec les institutions et les entreprises québécoises;
- un leadership plus affirmé du gouvernement canadien sur la scène internationale à l'égard du traitement de l'agriculture dans les règles de l'Organisation mondiale du commerce, notamment :
 - l'insertion de la gestion de l'offre dans une vision plus large du traitement particulier de l'agriculture dans les échanges commerciaux;
 - la recherche active d'alliés, notamment auprès des gouvernements des pays développés, afin que soit définitivement admise la réalité voulant que les produits agricoles aient une importance qui va au-delà de leur valeur commerciale et qu'en conséquence, les accords sur les échanges puissent laisser place à des politiques nationales qui favorisent la production locale;
 - la promotion du principe de traitement particulier de l'agriculture dans les échanges commerciaux et la recherche d'alliés au sein d'autres instances internationales que l'Organisation mondiale du commerce où sont abordées les questions relatives à l'alimentation, à la santé, à l'environnement, au développement régional et au développement humain.

Annexe 3 : Personnel de la Commission



Commission sur l'avenir de l'agriculture
et de l'agroalimentaire québécois

ORGANIGRAMME



Autres membres

D'autres personnes ont fait partie du personnel de la Commission au cours de la réalisation de son mandat. Il s'agit de :

Jean Dionne, directeur des communications
France Pelletier, conseillère en communication
Gino Desrosiers, conseiller en communication