

MÉMOIRE

**CONTRIBUTION DE L'AGRICULTURE
AU DÉVELOPPEMENT RURAL ET À L'OCCUPATION DES TERRITOIRES DU QUÉBEC :
UN AUTRE MODÈLE EST POSSIBLE**

présenté

**DANS LE CADRE DE LA COMMISSION SUR L'AVENIR
DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE DU QUÉBEC**

PAR



**SOLIDARITÉ
R U R A L E
D U Q U É B E C**

JUIN 2007

AVANT-PROPOS

La Coalition

Créée en 1991 pour assurer le suivi des États généraux du monde rural, Solidarité rurale du Québec (SRQ) a pour mission de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises. Composée d'une vingtaine d'organismes nationaux, de quelque 80 membres corporatifs et de plusieurs membres individuels, la Coalition agit, depuis juin 1997, à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité.

L'approche de SRQ

Le modèle de développement soutenu par SRQ trouve ses assises dans la Déclaration du monde rural formulée à l'issue des États généraux du monde rural. Il mise sur la spécificité du monde rural, au plan de son environnement naturel comme de son organisation sociale et culturelle. Dans ce modèle, SRQ propose:

- Une approche globale du développement qui intègre ses aspects économiques, sociaux et culturels. Car nous sommes conscients que la seule recherche de la croissance économique qui inspire principalement les grands décideurs n'a pas réglé et ne peut pas régler les problèmes qui confrontent le monde rural et notre société en général.
- Une approche territoriale du développement où priment les intérêts et les enjeux des territoires et des communautés humaines qui y sont implantées. Car nous sommes conscients que la seule approche sectorielle ne peut assurer un développement équitable pour tous les citoyens et les citoyennes, et pour toutes les régions et les localités. Cette approche territoriale favorise en particulier la diversification des activités économiques et l'implication des populations dans le processus même du développement. Elle ne nie pas pour autant l'importance de l'action sectorielle et la nécessité d'établir des liens entre les deux approches.
- Une approche durable du développement. Car nous sommes conscients qu'une recherche de profits et de croissance à court terme, qui n'est pas contrebalancée par une préoccupation de durabilité, conduit à des déséquilibres dévastateurs.
- Une approche ouverte sur le monde. Car nous sommes conscients que les préoccupations et les difficultés du monde rural québécois sont aussi celles d'autres régions du monde. En ce sens, elles rejoignent les grandes discussions sur l'ordre

mondial et le patrimoine international, que nous croyons nécessaire de suivre étroitement et auxquelles nous nous joignons.

À titre d'instance-conseil et de Coalition préoccupée de la ruralité, notre mémoire adopte de manière privilégiée la perspective territoriale de l'agriculture. Notre approche est globale et non sectorielle. Nous ne prétendons pas apporter des solutions intégrales ni intégristes. Nous poserons parfois des questions et suggérerons des pistes que la CAAAQ pourra analyser et approfondir par analyses plus expertes.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	2
TABLE DES MATIÈRES.....	4
PARTIE I : CONSTATS ET VISION TERRITORIALE DE L'AGRICULTURE	5
1. LA PLACE DE L'AGRICULTURE DANS LES PRÉOCCUPATIONS DE SRQ	5
2. LA RURALITÉ DU 21 ^e SIÈCLE ET L'AGRICULTURE	7
3. UN MODÈLE D'AGRICULTURE QUI A ATTEINT SES LIMITES.....	11
4. AILLEURS, MÊMES CONSTATS ET DES RÉFORMES EN PROFONDEUR.....	18
5. LE TERRITOIRE COMME UN NOUVEAU PARADIGME D'ANALYSE.....	24
PARTIE II : RECOMMANDATIONS.....	26
6. POUR UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL.....	26
7. POUR UNE OCCUPATION PLUS ÉQUILIBRÉE DES TERRITOIRES.....	28
8. POUR UNE AGRICULTURE PLUS ÉQUITABLE ET PLUS ACCESSIBLE.....	34
9. POUR UNE AGRICULTURE DIVERSIFIÉE ET INNOVANTE.....	41
10. POUR UN SYSTÈME AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE AVANT-GARDISTE.....	47
CONCLUSION.....	55
RÉFÉRENCES	57
ANNEXES	60

PARTIE I

CONSTATS ET VISION TERRITORIALE DE L'AGRICULTURE

1. LA PLACE DE L'AGRICULTURE DANS LES PRÉOCCUPATIONS DE SRQ

L'agriculture est au cœur des préoccupations de Solidarité rurale du Québec depuis ses débuts. Les États généraux du monde rural tenus en février 1991 et initiés par l'Union des producteurs agricoles (UPA) portaient du constat que malgré la place historique de l'agriculture dans le monde rural, l'avenir de celui-ci devait interpeller l'ensemble de la société. Solidarité rurale du Québec a ainsi été mise en place pour surveiller les engagements des membres de la Coalition contenus dans la Déclaration du monde rural.

Depuis, SRQ a mené des analyses et des recherches sur la contribution des différents secteurs au développement des territoires ruraux. Ces recherches ont porté sur l'apport de l'agriculture, non seulement en termes de développement économique et sectoriel, mais surtout en lien avec la vitalité et le bien-être de la population rurale dans son ensemble.

De nombreux documents de travail, déclarations et mémoires produits par SRQ ont abordé le lien entre l'agriculture et son apport au développement des territoires ruraux, l'importance de la reconnaissance des produits de terroir comme créneau important de développement des économies rurales, de même que la cohabitation entre les différents usages du territoire en milieu rural. On peut citer, à cet effet, le document de travail intitulé *L'agriculture dans le monde rural* (1998) réalisé par un groupe de travail sur l'agriculture composé de membres de la Coalition. Cette réflexion a fait ressortir un certain nombre d'éléments, notamment la propension des petites et moyennes entreprises et des exploitations diversifiées à contribuer de façon plus substantielle à l'économie rurale, la perte de lien entre l'entreprise et son territoire immédiat, la modification du rapport entre l'agriculture et l'environnement, la nécessité d'une diversification et la polarisation de l'aide gouvernementale qui contribue au déséquilibre entre les territoires.

Les réflexions de SRQ sur l'avenir de l'agriculture s'inscrivent donc dans une perspective orientée vers la viabilité et le développement des communautés rurales. L'*Avis pour une nouvelle Politique nationale de la ruralité*, déposé par SRQ en 2006, aborde la place de l'agriculture dans le monde rural d'un point de vue économique, social et démographique. Plusieurs des recommandations de cet avis ont un caractère transversal qui s'adresse autant au secteur agricole qu'aux autres secteurs dans une perspective intégrée de développement global de l'économie rurale.

SRQ a procédé en 2007 à une mise à jour des constats en actualisant les données et les tendances qui touchent particulièrement le monde rural. Les résultats sont présentés dans un document intitulé *Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec*.

Aujourd'hui, peu importe l'angle d'approche, les constats sont les mêmes et leur rappel est indispensable non pas pour juger des responsabilités de tel ou tel acteur, mais bien pour avoir une lecture pertinente de la situation, viser les bons objectifs et identifier des moyens susceptibles d'amener l'agriculture à remplir pleinement sa mission au profit de la société entière et des communautés rurales. Ces constats nous renvoient à considérer des tendances lourdes, à savoir la diminution continue des fermes, leur concentration géographique et économique, la baisse de la population agricole, les difficultés liées à l'établissement, entre autres.

Solidarité rurale du Québec souhaite, à travers ce travail, contribuer selon sa perspective propre aux solutions et à l'alternative dans un contexte qui rend impératif des changements et des améliorations aux instruments de la régulation agricole. L'agriculture pourrait participer au développement rural avec d'autres secteurs, davantage qu'elle ne le fait actuellement. Les réflexions et les propositions de SRQ tentent de répondre à une importante question posée par la CAAAQ, à savoir : *Comment les politiques agricoles peuvent-elles soutenir une agriculture qui contribuera davantage au développement rural ?*

L'agriculture a changé et s'est industrialisée, le monde rural quant à lui n'est plus ce qu'il était, il est en mouvement et en perpétuelle transformation et ne correspond plus à certaines perceptions encore répandues à son égard. Il convient donc de poser les termes de l'articulation entre l'agriculture et la ruralité dans le cadre de cette nouvelle réalité.

2. LA RURALITÉ DU 21^e SIÈCLE ET L'AGRICULTURE

L'agriculture dans le monde rural

Pour saisir la portée des analyses sur l'agriculture dans le monde rural et des propositions qui en découleront, encore faut-il bien s'entendre sur ce qu'est la ruralité d'aujourd'hui. Parce qu'une analyse inadéquate de la ruralité risque de mener à des politiques agricoles inadaptées au monde rural.

Dans ce sens, une perception demeure largement répandue associant la ruralité à l'agriculture. Il est vrai que par l'utilisation de l'espace territorial, l'agriculture est sans doute l'activité la plus visible et l'empreinte qu'elle exerce sur les paysages ruraux est indéniable. Cependant, l'agriculture ne constitue plus l'activité économique dominante, et la part de la population rurale qui en vit diminue inexorablement. Faut-il rappeler qu'en 2001, la population agricole ne représentait plus que 6,4 % des ruraux.

La ruralité d'aujourd'hui comporte une multitude d'activités diversifiées dans la production de biens mais aussi de services qui bénéficient à une large part de la population rurale, y compris la classe agricole. En effet, la pluriactivité est beaucoup plus répandue qu'on a tendance à penser, à preuve, en 2005, près des deux tiers des fermes tirent plus de la moitié de leur revenu d'autres sources que l'agriculture.

Par ailleurs, on le sait, l'économie rurale d'aujourd'hui est plus diversifiée faisant intervenir, à des degrés divers, plusieurs secteurs comme le tourisme, la forêt, le manufacturier, les mines, la culture, les services, en plus des nouvelles formes de travail.

Ces facteurs tant économiques que démographiques démontrent qu'assimiler la ruralité au seul secteur agricole est réducteur et ne correspond plus à la réalité du monde rural contemporain.

Dans son *Avis pour une nouvelle Politique nationale de la ruralité*, SRQ mentionnait qu'il s'imposait de mieux cerner et comprendre cette ruralité elle-même en mutation. Les économies rurale et urbaine sont de plus en plus imbriquées sous l'effet de la mondialisation et de l'essor des technologies de communication, et les flux migratoires contribuent à cette interpénétration dans une phase où la natalité s'affaiblit. Mais cette interpénétration des deux milieux ne doit ni signifier leur uniformisation ni y donner lieu, car l'identité et la différence du monde rural nourrissent ses complémentarités avec le monde urbain, et ce, au profit de toute la société.

Une ruralité plurielle, des territoires hétérogènes

S'il est fondamental de reconnaître la différence du monde rural dans un contexte d'urbanisation galopante, il est tout aussi crucial de ne pas réduire ce monde rural à un ensemble monolithique et homogène. Les caractéristiques géographiques, physiques et environnementales façonnent des territoires diversifiés habités par des communautés dont l'histoire, la culture, l'identité et le jeu des appartenances participent à une richesse inestimable. La prise en considération de cette hétérogénéité est à la base même de la *Politique nationale de la ruralité*, une politique qui responsabilise les communautés et leurs citoyens face à leur propre développement sans imposer du haut vers le bas, un modèle uniforme qui viendrait appauvrir autant la richesse des particularités locales, que la mobilisation même des citoyens. C'est pourquoi cette politique comporte une clause de modulation qui stipule une nécessaire adaptation des différentes politiques publiques aux réalités des communautés rurales.

Chose certaine, on ne peut limiter la ruralité aux seules modes de production, elle se définit aussi comme un mode de vie différent, particulier, qui répond aux aspirations de citoyens qui ont fait le choix d'habiter et de vivre dans des villages et de participer à une occupation du territoire et à la création d'une richesse collective.

Des territoires ruraux multifonctionnels

À la fois milieu de vie et milieu où s'exercent des activités de production et des activités récréatives, le territoire rural est multifonctionnel. L'équilibre de ces différentes fonctions est fondamental pour un développement harmonieux. Car pour préserver son capital humain, le territoire rural doit nécessairement préserver son attractivité et ses aménités. 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. La prédominance de la fonction de production aux dépens de toutes autres (résidentielle, récréative, de conservation) peut fragiliser le territoire en le rendant moins attractif pour la main-d'œuvre et à plus long terme pour le renouvellement de ses populations. Une telle spécialisation excessive du territoire exerce une pression sur les ressources et amplifie les tensions d'usages. Le scénario d'un territoire monofonctionnel peut entraîner une spirale de dévitalisation et accentuer les disparités entre les territoires.

Il faut donc situer l'agriculture et son développement sectoriel dans un développement territorial plus systémique. Ce développement territorial peut être compris simplement comme étant un *processus d'accroissement durable du bien-être défini par et pour les communautés rurales*.

Les idées émises ici mettent en évidence la multifonctionnalité des territoires ruraux qui signifie la prise en compte de toutes les fonctions du territoire, à savoir le territoire comme un espace de vie, un espace d'habitation et de loisirs et un espace de production permettant de tirer des bénéfices économiques. Cette multifonctionnalité appelle à la conciliation et à la cohabitation entre ses différentes fonctions nécessaires pour un développement territorial harmonieux exploitant tous les potentiels tant humains qu'environnementaux. Un développement territorial équilibré mise sur :

- Une économie territoriale viable et prospère qui offre des emplois et un niveau de vie digne à sa population, une économie diversifiée moins tributaire d'une dépendance à un secteur;
- Une société dynamique sur les plans démographique et culturel, possédant un bassin de population et de services qui permet d'offrir le choix d'un cadre de vie agréable et différencié de l'espace urbain;
- Un territoire vu comme une ressource plurielle de production, un espace de vie, de paysage, de loisirs;
- Un espace autorégulé par sa population et ses représentants dans des domaines et des champs de compétences mettant à profit la cohésion locale pour dégager des consensus adaptés aux besoins spécifiques de la communauté.

Pour contribuer à l'occupation du territoire, pour optimiser la mise en valeur des actifs parfois singuliers des territoires, les politiques publiques doivent d'une part être adaptées aux réalités locales souvent différentes, et d'autre part, viser à atténuer les handicaps naturels ou économiques que génèrent l'éloignement, l'accès au marché notamment.

La démographie, un défi commun

En 2006, on comptait 1 495 785 personnes vivant dans les milieux ruraux, soit 20% de la population québécoise qui se chiffre à 7 546 131 personnes. L'évolution récente et les perspectives annoncées sur le plan démographique interpellent différemment les communautés et de façon très contrastée selon les territoires.

Au moment où une partie circonscrite au Sud du Québec connaît une croissance soutenue de la population, les territoires situés en régions centrales et périphériques souffrent soit d'une décroissance déjà réelle, soit d'une croissance qui s'affaiblit au point où ils connaîtront, au cours des prochaines années, un renversement vers la décroissance. Cette baisse est attribuable d'abord à une faible natalité et ensuite aux mouvements de migration.

Ce deuxième facteur est plus susceptible que le premier d'être influencé à court et moyen terme. Il devient donc crucial pour les communautés faisant face à une décroissance démographique de recourir à des stratégies pour attirer de nouvelles populations à s'y établir. Une tendance semble d'ailleurs se dessiner à cet égard puisqu'un nombre croissant de MRC connaissent un solde migratoire positif, confirmant l'extension et l'accélération du phénomène de migration vers le milieu rural. L'apport des migrants est non seulement crucial sur un plan quantitatif dans un contexte de baisse démographique, mais aussi important par les nombreux apports en termes de compétences et d'expertises nouvelles utiles pour la diversification et la reconversion des milieux ruraux. À cet égard, rappelons l'apport de l'immigration d'origine européenne dans le développement de nouveaux créneaux tels les vins et les fromages québécois notamment.

L'afflux de nouvelles populations donne également lieu à une demande de nouveaux services, un mode de consommation différent et des préférences sociales autres. Ces changements exigent des efforts de part et d'autre pour une cohabitation harmonieuse en milieu rural.

3. UN MODÈLE D'AGRICULTURE QUI A ATTEINT SES LIMITES

Le portrait actualisé de l'état de l'agriculture dans le monde rural interpelle à plusieurs égards. Les données présentées dans le tableau 1 résument des facteurs qui sont incontournables pour la réflexion.

Tableau 1 : Quelques données sur le secteur agricole

Variables	Indicateurs
Le foncier	
Superficie zonée agricole (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 63 050 km² (6,3 millions ha) • 3,8 % du Québec • 33% de l'espace habitée (l'écoumène)
Superficie des terres agricoles (2001)	3,84 millions ha représentant 5,1% du Canada
Part de la zone agricole (2005) occupée par des fermes	53% de la superficie zonée agricole (variation de 29% à 73% selon les régions)
Empreinte d'utilisation concentrée	La Montérégie, Chaudière-Appalaches et le Centre-du-Québec concentrent 78% des unités animales et porcines et 78% des superficies en maïs
L'entreprise	
Nombre de fermes (2005)	30 539 (-68 % p/r 1961)
Actif moyen par ferme	1 223 555 \$ (2004) (+ 54% entre 1997 et 2001)
Valeur nette moyenne d'une ferme	<ul style="list-style-type: none"> • 882 135 \$ (2004) (+ 53% entre 1997 et 2001) • Prix de la terre : + 289% entre 1990 et 2004
Taux d'endettement moyen d'une ferme	Québec : 21% (1994) à 28 % (2004) Canada : 14% (1994) à 21% (2004) Autres de secteurs non agricoles : 74%
Recettes agricoles (2005)	5,5 milliards \$ de recettes au marché + 749 341 millions \$ provenant des programmes de paiement
PIB agricole (2005)	Québec : 2,3 milliards \$ (1% du PIB vs 1,8% en 1991) Canada : 11 milliards \$(1,3% du PIB)
Concentration des recettes agricoles (2001)	20% ayant des recettes de plus de 250 000 \$ génèrent 70% des recettes agricoles totales
Le social	
Population agricole (2001)	6,4% du milieu rural (-26% depuis 1991) 1,3% du Québec
Emplois en agriculture (2005)	57 300 (0,2 % à 6 % des emplois régionaux)
L'établissement et la relève agricole	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de remplacement : 89,6% (1995) à 53,1% (2000) • Moins de 35 ans : 25% (1991) à 14% (2001) = -52%

	<ul style="list-style-type: none"> • 7 jeunes/20 fermes (1991) à 3 jeunes/20 fermes (2002) • Pas de relève identifiée : 28% (1991) à 35% (2000)
Le revenu	
Revenu familial agricole (2000)	59 696 \$ (vs 59 297 \$ pour l'ensemble du Québec)
Proportion des revenus familiaux hors ferme (2003)	Québec : 62,2% Canada : 78,8% États-Unis : 95% (en 2000)
Proportion du revenu agricole net dans le revenu familial	43% (1986) à 25% (2001)
Proportion où revenu principal est le revenu agricole net	23% (2005)
Variation du revenu et dépenses	Revenu : + 19% et dépenses : + 25% entre 1996 et 2001.
La filière	
Parts de marché des trois principaux distributeurs (Loblaw, Sobeys, Metro) en 2005	75 %
Auto-approvisionnement du Québec	47 % en 1976 à 77% en 1985 (MAPAQ) 50,8% en 2004 (selon le Conseil canadien des distributeurs en alimentation, compilé chez les trois grands distributeurs)

De moins en moins d'agriculteurs, de moins en moins de fermes

La démographie est et sera un facteur clé de l'avenir de l'agriculture. La population agricole a fondu du quart en l'espace d'une décennie (-26% entre 1991 et 2001). La trajectoire dans laquelle s'inscrit le modèle actuel conduit l'agriculture vers une impasse démographique. Le vieillissement est une facette de cet enjeu démographique, la pyramide des âges de la population agricole montre, avec un rythme accéléré, un étranglement pour les franges jeunes (fondues de moitié en une décennie) et un élargissement des franges plus âgées.

De plus, le nombre de fermes connaît une baisse inexorable depuis des décennies. Au rythme actuel, ce sont près de six fermes qui disparaissent chaque semaine. La poursuite de cette tendance interpelle fortement les communautés rurales et soulève une question inéluctable : la politique agricole ne doit-elle pas mettre l'emphase sur l'objectif de stabiliser le nombre de fermes ? Ne doit-elle pas contribuer à régénérer le tissu social agricole et susciter l'établissement en agriculture ? À moins de présumer que la tendance actuelle à la baisse du nombre de fermes et des familles agricoles soit souhaitable, cette question revêt un caractère central pour l'avenir de l'agriculture dans le monde rural.

Une pluriactivité méconnue, bien que très répandue

Dans le monde agricole, la pluriactivité est une réalité qui demeure peu documentée. Pourtant, elle est loin de représenter un phénomène marginal. En moyenne, le revenu agricole net représente 25% du revenu total de l'exploitant en 2001. La frange des fermes qui tirent leur revenu majoritairement de l'activité agricole se situe à 23% (soit 7 250 fermes en 2000). Dans ce contexte, le recours à la diversification des sources de revenus s'accroît, la part des agriculteurs consacrant 20 heures et plus par semaine pour effectuer un travail hors de la ferme atteint 25% en 2001 (19% en 1996).

Cette pluriactivité est évidemment importante à considérer quand vient le temps de voir l'insertion des familles agricoles dans l'ensemble de l'économie rurale.

Une contribution économique considérable mais déclinante

L'agriculture demeure une activité importante, mais son poids relatif dans l'économie continue à décliner, ce qui peut s'observer par la diminution relative du PIB agricole et du nombre d'emplois. Par exemple, le PIB agricole représente 2,3 milliards \$ ou 1% de l'économie québécoise en 2005 alors qu'il était de 1,8% en 1991. Dans la filière (transformation et distribution incluses), les données montrent qu'entre 2001 et 2004, la valeur ajoutée croît à un rythme plus faible que celui de l'économie : 2,1% du PIB par rapport à 2,5% pour l'économie québécoise.

Contribution de certains secteurs au PIB du Québec en 2005¹

- Production agricole.....1%
- Transformation alimentaire1,9% (70% des intrants sont québécois)
- Extraction des mines et gaz.....0,5%
- Foresterie.....0,7%
- Transformation du bois1,6%
- Transformation du papier.....1,8%
- Tourisme.....2,7% (60% hors de Montréal et Québec)

¹ Sources : http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/publications/forets/connaissances/stat_edition_complete/chap12.pdf, http://stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2006/OCM2006fr06_03.pdf, <http://www.bonjourquebec.com/mto/publications/pdf/etudes/IndustrieImportante2006.pdf>

Une concentration économique qui se renforce

La diminution du nombre de fermes, combinée à l'accroissement des superficies par ferme, illustre cette tendance. Aussi, la place de plus en plus importante du capital comme substitut au travail, jumelée à la hausse de la valeur moyenne du capital, concourt à la croissance du taux d'endettement. Dans le même ordre d'idées, la concentration des moyens de production entraîne une concentration des revenus chez les fermes de plus grande taille. En effet, 20 % des fermes génèrent 70 % des revenus (2001).

La concentration économique n'est pas sans dresser des barrières à l'entrée pour les établissements en agriculture. Le phénomène n'est pas unique au Québec ni au secteur agricole, mais est-il souhaitable ? et jusqu'où pourra-t-il se poursuivre ?

On assiste également à une concentration de la richesse dans certains segments de la filière agroalimentaire. Bien que le secteur de la production doive faire face à d'importants défis, les secteurs de la transformation et de la distribution s'en tirent beaucoup mieux. En effet, on remarque un accroissement des emplois en transformation au cours des dernières années. De plus, la rentabilité du capital est largement supérieure dans les secteurs de la transformation et de la distribution, comparativement au secteur de la production. Un dollar investi dans la transformation et dans un magasin d'alimentation rapporte respectivement 5 fois et 4 fois plus en revenus d'exploitation que dans la production agricole. Le coût d'opportunité est grand entre investir dans le secteur primaire ou investir dans la transformation ou la distribution. On assiste aussi à une redéfinition du rapport de force en faveur des distributeurs alors que le pouvoir de négociation des producteurs et des transformateurs s'amenuise, éloignant par le fait même le consommateur du producteur.

Des disparités territoriales qui s'accroissent

Bien que certaines régions aient de tout temps été avantagées géographiquement pour la pratique d'activités agricoles, ce qu'il faut retenir, c'est surtout une accentuation de la concentration géographique dans les principaux bassins agricoles.

L'analyse territoriale de la situation agricole montre clairement une accentuation de la concentration géographique au sein de trois principaux bassins agricoles, soit dans les régions de la Montérégie, du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches. Ces trois régions concentrent 54 % des fermes, 55 % des emplois agricoles, 60 % du PIB agricole et 64 % des revenus agricoles bruts, cela n'a pas toujours été le cas.

Sur le plan de la transformation, les parts de Montréal et de la Montérégie sont considérables et se sont accrues au cours des dernières années. Les trois principaux bassins agricoles (incluant Montréal) concentrent donc 75 % des emplois et 79 % du PIB de la transformation alimentaire.

Une polarisation de l'aide gouvernementale qui concourt au déséquilibre entre les territoires

La nature même des aides publiques à la production agricole fait en sorte que les territoires déjà favorisés sur le plan naturel et par la proximité des marchés, qui accueillent une part de plus en plus croissante de l'activité agricole, recueillent une part prédominante des aides comparativement aux territoires situés dans les régions éloignées. Ainsi, les trois premiers bassins de production (Montérégie, Chaudière–Appalaches, Centre du Québec) ont recueillis en moyenne 61 % des compensations de l'ASRA entre 2000 et 2004.

Sur le plan économique, au Canada, les fermes ayant des revenus de plus de 250 000 \$ ont reçu en moyenne 44 418 \$ alors que les fermes de la catégorie de 100 000 à 249 999 \$ ont reçu en moyenne 18 043 \$ (Frigon, 2007). Les paiements gouvernementaux tendent à être proportionnels aux revenus des fermes représentant en moyenne 1,7% de leur actif total pour les données pour 2004. Le maximum fixé pour le Programme canadien de soutien au revenu agricole (PCSRA) est de 3 millions \$ tandis que le programme d'assurance–stabilisation québécois n'est pas plafonné. Il impose en revanche des seuils minimums assurables, excluant de ce fait les très petites fermes.

Une situation environnementale et sociale qui varie selon les territoires

La concentration géographique de la production agricole a des répercussions sur le territoire. En effet, celle-ci entraîne une concentration des problèmes de cohabitation et des problèmes environnementaux, les deux étant liés. Ainsi, les trois principaux bassins de production concentrent 78 % des unités animales porcines et 78 % des superficies en maïs.

La concentration de telles productions intensives affecte l'environnement. Malgré des efforts de la part des producteurs agricoles et la multiplication des normes, il en résulte tout de même des pressions fortes sur l'environnement : dégradation des sols, érosion, contamination des cours d'eau par des engrais, des pesticides et des lisiers, fragmentation des boisés, menace pour la biodiversité, etc. On peut s'attendre à ce que les problèmes sociaux soient accentués dans les milieux où la pression sur l'environnement est élevée et affecte la qualité de vie. Des préoccupations sociales et des problèmes de cohabitation peuvent alors naître en lien avec la qualité de l'eau potable, la pratique d'activités nautiques et récréatives, la qualité des paysages, les odeurs. Toutefois, ces problématiques

ne peuvent être généralisées à l'ensemble du territoire, puisque la situation sur le plan environnement est très contrastée entre les régions selon le degré d'intensification et de spécialisation.

Une contribution à l'occupation du territoire qui s'érode

Pendant qu'on observe une intensification agricole sur certaines portions du territoire, d'autres sont confrontées à des problèmes liés à la déprise et à la déstructuration des milieux ruraux. Le laisser-aller de pans entiers de territoire à la friche, les problèmes d'exode et de manque de relève, de disponibilité et de viabilité de services de proximité, la menace de disparition du patrimoine bâti sont autant de problèmes liés à la moindre contribution de l'agriculture au développement des territoires. Les régions en déprise voient donc leur besoin de diversification économique s'accroître, ce qui n'est pas sans incidence sur les questions de cohabitation des usages. À ce sujet, le manque de souplesse dans l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est souvent évoqué. C'est le cas du manque d'ouverture pour des projets agricoles de petite taille qui peuvent présenter autant d'occasions de diversification et d'exploitation différentes du potentiel agricole. Ces enjeux sont pourtant majeurs en termes d'attraction, de rétention de la population, d'établissement en agriculture et de diversification agricole.

Les familles agricoles ressentent la conjugaison des problématiques

La particularité de l'agriculture est que la ferme, la famille et l'entreprise forment un tout très imbriqué. Ce sont des variables indissociables ce qui fait que les difficultés de l'entreprise interpénètrent dans la famille. De la conjugaison des problématiques de l'agriculture comme secteur économique, il en résulte pour les familles agricoles des difficultés importantes.

Les données disponibles sur l'incidence de la détresse psychologique chez les agriculteurs laissent voir une disproportion par rapport à l'ensemble de la population, soit 2,5 fois plus, et presque deux fois plus sur le plan de la pensée suicidaire (Lafleur et Allard, 2006). Ces taux sont largement supérieurs à une autre enquête effectuée en 1997 par Agri-Gestion Laval, ce qui signifie qu'il y a une aggravation importante du mal être depuis une décennie. Ces données visaient des agriculteurs des secteurs d'importance tels que la volaille, le lait, le porc et les grandes cultures.

Des potentiels à exploiter et une cohabitation à rebâtir

L'agriculture est une richesse importante pour le développement des communautés rurales. Il faut se réapproprier cette richesse même si elle a perdu de son importance relative sur le plan économique. L'émergence de nouvelles demandes sociales représente aussi des occasions très intéressantes pour le milieu agricole qui pourrait ainsi tirer bénéfice de la valorisation de toutes les fonctions de l'agriculture, autant sur les plans économique, environnemental, social que culturel.

Ces nouvelles opportunités ont trait à différentes demandes liées à la qualité du cadre de vie, à l'entretien des paysages, aux produits de terroir et de spécialité, à l'agroforesterie, à la protection du patrimoine naturel et bâti, au rapprochement entre urbains et ruraux (agriculture soutenue par la communauté, tourisme rural, agrotourisme, etc.), aux activités récréatives diverses en milieu rural (chasse, pêche, VTT, etc.), à la valorisation de la biomasse et à la production d'énergie renouvelable, à la contribution à la conservation de la biodiversité, etc. Mais les mécanismes de marché ne permettent pas nécessairement la rétribution de ces contributions.

Ces occasions de développement et bien d'autres ne peuvent être saisies sans une cohésion et un climat favorable à l'initiative et à la cohabitation. L'activité agricole et le potentiel des terres agricoles doivent être protégés, tout comme le renouvellement de la population rurale doit être vu comme une richesse pour les territoires. Les avenues de cohabitation sont plurielles et elles sont à adapter en fonction des particularités des territoires.

4. AILLEURS, MÊMES CONSTATS ET DES RÉFORMES EN PROFONDEUR

4.1 De constats en constats, les politiques agricoles sont restées identiques au Québec

Globalement, il se dégage de ce portrait actualisé de la *contribution de l'agriculture au développement rural du Québec* que le secteur agricole, bien qu'appelé à jouer plusieurs fonctions dans une optique d'occupation durable du territoire, ne les remplit pas toutes à leur pleine mesure. En outre, cet apport au développement territorial est très variable selon les régions du Québec et plus globalement, il s'érode et se concentre territorialement et économiquement.

Ces constats ne datent pas d'hier, plusieurs autres moments de réflexions ont abondé dans le même sens : les États généraux sur l'avenir du monde rural, les constats d'un comité de la Coalition en 1998, le rapport du BAPE sur la production porcine en 2003 et autres travaux et rapports. Mais étonnamment, de constats en constats, bien que des aménagements aient été apportés, c'est le même paradigme de fonctionnement qui se poursuit en matière de politique et de régulation agricole.

Faut-il le rappeler, les piliers actuels de la politique agricole ont été forgés en grande partie suite au rapport de la Commission Héon en 1955. Ces piliers ont permis une modernisation indéniable de l'agriculture et une amélioration du niveau de vie des agriculteurs. En 1966, le secrétaire de l'Union catholique des cultivateurs, Jacques Labrie, évoquait les difficultés des producteurs agricoles qui sont « *coincés entre un prix de revient sur lequel ils n'ont aucun pouvoir et un prix de vente décidé par d'autres* » (Labrie *in* ICAP, 1966). Le commentaire est d'actualité bien que la réalité d'aujourd'hui soit très différente d'alors où la population agricole dans les milieux ruraux était beaucoup plus importante et où le revenu des producteurs agricoles était pratiquement deux fois moins élevé que le revenu moyen du Québec (Parenteau *in* ICAP, 1966). De nos jours, le revenu des ménages agricoles est au même niveau que le revenu moyen des ménages québécois tandis que la source principale de revenu des exploitants se trouve en dehors de l'agriculture pour plus des trois-quarts d'entre eux.

On le sait, la politique agricole est sous la juridiction à la fois du provincial et du fédéral. Sans entrer dans toutes les subtilités de la structure globale, mentionnons que le gouvernement fédéral gouverne entre autres les politiques commerciales et l'exportation, l'innocuité, la traçabilité et l'inspection des aliments, la stabilisation des revenus via le (PCSRA) et la gestion des liquidités des entreprises. Au Québec, le ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation est responsable de la politique agricole dont les piliers traditionnels sont : le financement agricole, la stabilisation du revenu agricole, la mise en marché et la protection du territoire agricole. Il gère l'ensemble des instruments de

régulation par le biais de la Financière agricole du Québec, par la Régie des marchés agricoles et par la Commission de protection du territoire agricole.

Depuis toujours, l'agriculture est un secteur névralgique pour tous les États dont les plus développés tels que le nôtre et les pays de l'OCDE ont soutenu fortement l'agriculture par les deniers publics. Ce soutien engage le débat sur le renouvellement ou la modification d'un contrat social signé entre les agriculteurs, l'État et les citoyens. Ce contrat social est à la base de la légitimité du soutien au monde agricole et exprime les demandes sociales envers l'agriculture.

Bien que les analyses ne concernent pas le Canada et le Québec, certains travaux d'ailleurs tels ceux de Tyers(1990) ou de Mahé et Roe (1996) tendent à montrer que les politiques publiques accordent une préférence à la classe agricole. Par exemple Rod Tyers montrait que la politique européenne suivie dans les années 80 accordait une préférence implicite au bien-être des producteurs de céréales de l'ordre de 2,3 fois plus élevée que celle accordée au bien-être de l'ensemble des contribuables, et de l'ordre de 3,5 fois plus élevée que celle accordée aux bien-être des consommateurs.

Cette préférence pour une catégorie de concitoyens pour un contrat social n'est pas à décrire en soi, et la problématique d'équité entre les citoyens ne se pose pas tant et aussi longtemps que les soutiens publics demeurent attachés à l'essence de leur mission et objectifs. Les moyens et instruments choisis, pertinents et légitimes dans un contexte et à une époque, peuvent être questionnés s'ils n'arrivent plus avec le temps à remplir leur mission première. Ainsi, si le soutien au revenu sert à accumuler le capital ou que le soutien à la production intérieure sert à subventionner l'exportation, il faudrait peut-être questionner la légitimité des soutiens et l'équité entre les catégories de citoyens. Déjà au début des années 1990, des critiques ont été formulées sur les limites du modèle de régulation (DeBailleul, 1991) :

1. Quelles que soient les méthodes utilisées, les coûts de la politique agricole augmentent en termes de dépenses budgétaires directes ou des transferts indirects par dollar de revenu agricole.
2. Une polarisation de l'aide de l'État vers une catégorie d'entreprises de grande taille car les soutiens des prix comme outil privilégié de soutien des revenus favorisent le volume et la quantité de production au lieu de favoriser la productivité.
3. Les mesures agricoles sont soupçonnées d'avoir une incidence sur l'accumulation du capital davantage que sur les revenus. Les mesures de soutien contribuent à donner un poids à certains facteurs de production tels que les terres et les quotas. Cela engendre un problème d'accès à l'établissement en

agriculture car la valeur du capital requis est trop importante. Le transfert de fermes est aussi problématique.

4. Il y a une perte de l'efficacité économique des mesures agricoles à l'égard de la lutte contre l'instabilité des marchés et les aléas. En sus, certaines analyses soulignent que des politiques agricoles commencent aussi à s'essouffler en termes d'influence sur la croissance de la productivité, ce qui remettrait en cause même le modèle productiviste.
5. La transformation de l'agriculture engendrée par le modèle productiviste est contradictoire avec le développement rural par les effets de la spécialisation, de la concentration et de l'accumulation. Le déplacement de la main d'œuvre agricole vers le salariat urbain qui était vu comme un progrès social commençait à miner le développement rural à la fin des années 70 et au cours des années 80. La même intensification engendre aussi une polarisation spatiale où les grandes zones périphériques étaient laissées en friche tandis que les zones limitées étaient sur-utilisées, engendrant du même coup une pression environnementale accrue dans les zones où l'agriculture est la plus dense.

Ces quelques critiques adressées à la régulation agricole s'avèrent-elles encore valables quelque 16 années plus tard ? Le contexte a changé, mais ces critiques sont encore d'actualité. À l'époque, trois visions étaient envisagées pour répondre à la critique :

- Le statu quo, où on recourt à des expédients pour parer aux urgences, ne règle pas les contradictions inhérentes au modèle de régulation;
- Le libéral-productivisme où on enlève les entraves au libre-échange. Cette voie est en application depuis la création de l'OMC et l'accord final de l'Uruguay round. Dans une certaine mesure, cette voie mène aux constats d'aujourd'hui;
- Un nouveau contrat social entre le milieu agricole et le milieu rural afin de tenir compte des réorientations agricoles impliquant de la part des agriculteurs, les gestionnaires de l'espace rural et les citoyens d'assumer les nouvelles fonctions et de la part de la société, de reconnaître ces nouvelles fonctions.

Le constat n'est pas unique au Québec ni dans le seul secteur de l'agriculture. Les phénomènes de concentration, de spécialisation, de financiarisation de l'économie agricole et de consolidation sont apparents dans des pays ayant les niveaux comparables de développement. Face à ces constats, la plupart des pays ont procédé au cours des dernières années à des réformes parfois fondamentales de leur politique agricole.

4.2 Les réformes des politiques agricoles à l'échelle des pays de l'OCDE

L'évolution du secteur agricole au cours des dernières décennies a conduit à un certain nombre de constats similaires dans les pays de l'OCDE. Les progrès techniques qui ont permis d'accroître la productivité ont entraîné la diminution du nombre d'emplois agricoles, et induisent désormais une tendance à la baisse des prix à la production. De plus, il semble que la production de produits de base soit de moins en moins une source de valeur ajoutée. Cette évolution a également bouleversé les structures d'exploitation. On constate une diminution des petites exploitations en faveur des grandes exploitations. De plus, les exploitations situées en régions montagneuses ou défavorisées sont désavantagées par rapport aux autres régions, tant des points de vue des rendements, des revenus, de la productivité que de la rentabilité.

Puisque l'efficacité économique entre en conflit avec les objectifs environnementaux et ruraux, plusieurs pays admettent la nécessité d'un soutien public à l'agriculture et au développement rural, notamment pour assurer un niveau suffisant de production de biens publics. C'est le cas notamment de la Suisse, de l'Autriche, de la Norvège des pays de l'UE et des États-Unis. Par exemple, la Norvège affirme la nécessité d'une prise en compte de considérations non commerciales dans sa politique agricole, telles la sécurité alimentaire, le maintien de la viabilité des zones rurales et la protection de l'environnement. Quant aux États-Unis, à travers le Farm Bill, ils reconnaissent la faiblesse du marché à fournir des infrastructures de base (transport, énergie, infrastructure d'information, etc.) en milieu rural à cause de la dispersion de la population, ce qui nécessite l'aide de l'État.

Alors que l'agriculture à grande échelle peut être efficace dans la production de biens de base non différenciés, les petites exploitations agricoles peuvent être compétitives dans une offre de services qui sont valorisés à l'échelle locale. Par exemple, il est vrai que les systèmes locaux de production ne peuvent pas offrir des produits tels que le riz, les oranges, etc., mais les systèmes globaux ne peuvent pas offrir d'aménités paysagères locales, récréatives et la sécurité alimentaire (Jolly et Jervell, 2003).

Globalement, les constats d'ailleurs dans les pays les plus développés sont similaires à ceux du Québec. Les politiques agricoles tendent à se réformer pour tenir compte de la nouvelle réalité. Celle-ci est au carrefour de la nécessité de s'accorder avec les exigences d'une libéralisation accrue dont l'OMC fait la promotion, d'une volonté de limiter la décroissance du nombre de fermes et de leur concentration, et d'une nouvelle ruralité où l'agriculture n'est plus la filière dominante. En somme, sans que l'analyse ne soit complète, on peut retenir quelques tendances des politiques agricoles d'ailleurs (voir le tableau 2).

- La reconnaissance de la faiblesse du marché à assurer la prestation de certains services en milieu rural où la population est dispersée, contradiction entre objectifs

d'efficience économique et objectifs sociaux et environnementaux : ce qui rend le **support public nécessaire**.

- La reconnaissance de la grande diversité des milieux ruraux dans ces pays exige que les objectifs de développement rural et agricole soient établis à **l'échelle locale**.
- **L'éco-conditionnalité** des aides est présente partout dans ces territoires.
- Les paiements directs de plus en plus découplés de la production, et de plus en plus considérés comme une rétribution pour des services rendus.
- La nécessité **de diversification économique** présente partout, la diversification au sein même de l'agriculture ainsi que dans d'autres secteurs.
- Les pays européens modulent les aides selon les régions géographiques (présence de handicaps naturels, moindre qualité agronomique), et la structure d'exploitation (on favorise les petites fermes).
- Pour la Suisse et la Norvège, la sécurité de l'approvisionnement alimentaire est très importante. Ces pays continuent de protéger leur marché intérieur, même si dans le cas de la Suisse, une tendance à l'ouverture est notable.
- L'Autriche, la Norvège, la Suisse et l'UE évoquent dans leur politique agricole respective l'importance de la viabilité des zones rurales et de l'occupation décentralisée du territoire.

Tableau 2 : Prise en compte de certaines dimensions spécifiques touchant au territoire

	États-Unis	Union Européenne	France	Autriche	Norvège	Suisse	Nouvelle-Zélande
Multifonctionnalité	x	x	x	x	x	x	
Modulation territoriale de l'aide		x	x	x	x	x	
Modulation selon la structure d'exploitation	x	-	-	X	X	x	
Aide plafonnée	x	X (régionalement)	-	-	-	x	
Appui et/ou reconnaissance de la pluriactivité	x	X	X	X	X	x	
Aide à l'établissement	x	x	X	X	-	x	
Éco-conditionnalité	x	x	X	X	X	x	
Emphase sur l'implication de l'échelon local pour la gestion de certaines mesures	x	x	x	x	x	x	x

- : Pas assez d'information précise

5. LE TERRITOIRE COMME UN NOUVEAU PARADIGME D'ANALYSE

Pendant longtemps, l'analyse dominante a fait de la mondialisation des marchés alimentaires, et leur corollaire la conquête de parts de marché, les facteurs qui influencent fortement les politiques et programmes agricoles. Certes, la mondialisation est une réalité incontournable, mais doit-elle être la seule considération dictant les politiques ? Si le marché repose sur le libre choix des acteurs et le jeu de l'offre et de la demande, les mécanismes de régulation, quant à eux, ne sont-ils pas là pour corriger et influencer les trajectoires vers des objectifs communs, ou sont-ils de simples accélérateurs des tendances en cours ?

Dans notre perspective d'analyse, le développement territorial n'est pas simplement un « output » ou un extrant généré par défaut du système agricole. Le développement territorial devrait teinter en amont les politiques de soutien à l'agriculture pour arriver à une cohérence entre la politique agricole et le développement territorial. Ce simple changement d'angle enferme en soi une autre façon de voir le système agricole, de concevoir ses politiques et de mobiliser ses acteurs et ses ressources.

En effet, un changement de paradigme proposant le territoire comme fondement à la politique agricole est à même d'axer l'agriculture sur la pleine exploitation des ressources du territoire, de gérer à une échelle pertinente et adaptée les impacts sur l'environnement (bassins versants notamment), de baser sa compétitivité sur des bases locales qui font sa différence pour mieux la projeter sur les marchés, entre autre.

L'approche territoriale offre une voie distinctive non seulement localement, mais à l'échelle du Québec, lui procurant une couleur nordique, des particularités culturelles, et un environnement de qualité.

Adopter l'angle territorial amène à s'interroger sur la contribution de l'agriculture à tous les territoires, à s'intéresser à la distribution de ses effets comme aux disparités qu'elle peut générer. Sans adopter cet angle d'analyse, l'occupation du territoire restera cantonnée à un vœu pieux pendant que des territoires sont pris avec une déprise agricole et que l'évolution démographique menace des régions complètes.

Enfin, l'approche territoriale sert l'agriculture à remplir pleinement sa mission de souveraineté alimentaire, ce qui signifie une emphase sur la production domestique d'abord. Cette emphase n'exclue pas les exportations là où l'agriculture détient réellement des avantages concurrentiels, mais suggère d'orienter les aides vers l'atteinte de cette souveraineté alimentaire.

Les analyses et les réflexions de SRQ sont amenées sous l'angle du développement territorial. De là, en campant le tout dans la perspective des politiques, nous proposons des principes directeurs, des orientations et un ensemble de recommandations pour améliorer la contribution de l'agriculture au développement territorial.

Dans une vision où le territoire acquiert davantage d'importance on peut mettre en avant-plan un certain nombre de principes directeurs : souveraineté alimentaire, territorialité, équité, accessibilité, solidarité, multifonctionnalité, durabilité. En annexe, nous présentons un tableau de ces principes, leur description et les objectifs spécifiques qui les soutiennent. Ces principes ne doivent pas être pris individuellement, ils doivent être perçus comme en cohérence et en complémentarité les uns par rapport aux autres.

Ces principes plus spécifiques à l'agriculture n'évacuent pas les exigences de la Loi sur le développement durable qui s'impose à tous les ministères et organismes gouvernementaux et dont ils doivent tenir compte intégralement. Au contraire, ces derniers cadrent avec la loi et permettraient à l'agriculture de s'inscrire réellement dans une perspective de développement durable.

PARTIE II RECOMMANDATIONS

6. POUR UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL

Pour relever les grands défis de la mondialisation, de la démographie et du développement des communautés, l'agriculture québécoise doit sortir de l'exercice en cours plus forte, mobilisée autour d'enjeux fondamentaux et résolument inscrite dans le développement durable. Solidairement et collectivement, les citoyens, l'État et les agriculteurs ont à consentir des efforts importants pour initier sans tarder les changements qui vont permettre à l'agriculture québécoise de remplir une mission que lui confie toute la société.

Recommandation 1 : Renouveler le contrat social entre l'État, les collectivités territoriales et le monde agricole et réviser la mission du ministère responsable

La nouvelle politique agricole doit reposer sur un nouveau contrat social à être conclu entre les agriculteurs, l'État et les collectivités territoriales. Avec les **agriculteurs**, puisqu'ils occupent la place centrale pour livrer la mission socialement confiée à l'agriculture; avec l'**État** puisqu'il est le détenteur des deniers publics, des leviers de la régulation et des grandes missions des pouvoirs publics; et avec les **collectivités territoriales** puisqu'il est question de la gestion du territoire, de l'exploitation intégrée de ses ressources, du développement économique et social et de la cohabitation harmonieuse.

Ce contrat social confie à l'agriculture des objectifs socialement acceptés et communément appuyés tant l'échelle locale que nationale. Un tel contrat pourrait se décliner ainsi :

«L'agriculture québécoise garantit une souveraineté alimentaire à sa population, un revenu équitable à ses agriculteurs et un développement durable à ses territoires »

Une **souveraineté alimentaire** dans le sens d'une agriculture qui contribue à la sécurité des approvisionnements et à l'offre d'une qualité requise par la population. Si la souveraineté alimentaire a été un leitmotiv important dans les années 70 et 80, marquées par l'instabilité politique et l'usage de l'arme économique dans un monde bipolaire, elle ne se justifie plus pour les mêmes raisons à l'heure de la mondialisation. La solvabilité peut certes assurer une capacité d'achat sur les marchés alimentaires, mais elle ne peut garantir la qualité socialement requise, ni répondre aux exigences environnementales qui

contribuent à façonner la demande sociale. Le Québec a intérêt donc à remettre l'agriculture au service d'une souveraineté alimentaire qui s'entend d'un point de vue qualitatif. Quantitativement, la souveraineté alimentaire ne signifie ni l'autarcie, ni une autosuffisance complète, elle signifie d'orienter d'abord les instruments influençant l'agriculture et l'agroalimentaire vers l'accroissement de la capacité d'approvisionnement des marchés intérieurs.

Un **revenu équitable à ses agriculteurs** puisqu'ils occupent une fonction à la base même de la souveraineté alimentaire. Les seuls mécanismes de l'offre et de la demande ne peuvent garantir aux agriculteurs un abri contre les aléas des marchés ou les handicaps naturels. Ainsi, pour leur assurer un niveau de vie décent, les revenus du marché doivent être complétés, quand c'est nécessaire, par l'argent du contribuable. Les mécanismes de régulation cherchent ainsi à aménager, pour ces acteurs principaux de la souveraineté alimentaire, un cadre leur permettant de vivre équitablement de l'agriculture, dans une optique d'occupation des territoires.

Et un **développement durable des territoires**, puisque l'agriculture est la principale utilisatrice du territoire et que son développement doit se faire dans une optique intégrée qui préserve le capital naturel et environnemental de chacun des territoires. À cet égard, le développement durable doit être considéré moins comme un exercice de style mais davantage comme le fondement d'une véritable vision de développement pérenne des territoires en conjonction avec le bien-être économique et social des agriculteurs et des autres catégories sociales vivant dans les espaces ruraux.

Ce nouveau contrat social exige de réviser la mission du ministère responsable. Le libellé actuel de la mission du MAPAQ est « *d'influencer et de soutenir l'essor de l'industrie bioalimentaire québécoise dans une perspective de développement durable* ». De nature fortement économique et sectorielle, cette mission est tournée vers les acteurs de l'industrie.

Pour que la politique agricole serve un nouveau contrat social, il faudrait que la mission du MAPAQ soit réorientée vers les finalités collectives de ce contrat et qui justifient l'action de l'État, à savoir la souveraineté alimentaire et l'occupation du territoire.

Selon Solidarité rurale du Québec, cette nécessaire redéfinition de la mission du MAPAQ doit s'inscrire dans une **cohérence entre la politique agricole et le développement rural, et ce, afin de favoriser la prospérité des communautés rurales et l'occupation des territoires par le maintien des fermes et le développement de la valeur ajoutée.**

Cette orientation vers une cohérence des politiques agricoles avec le développement rural est à l'ordre du jour dans la plupart des pays occidentaux et les analyses menées par l'OCDE invitent les pays dans ce sens (OCDE, 2006). Dans l'optique où les activités

agricoles constituent un maillon essentiel d'un développement rural multifonctionnel, une politique agricole doit rechercher à travers ses objectifs, une cohérence avec l'occupation des territoires et avec la prospérité des communautés rurales.

7. POUR UNE OCCUPATION PLUS ÉQUILBRÉE DES TERRITOIRES

La baisse continue et inexorable du nombre de fermes et le déséquilibre croissant entre les territoires interpellent fortement cette fonction de l'agriculture qui est d'occuper le territoire. Influencer le développement agricole dans le sens d'une occupation durable des territoires doit amener l'État à centrer son action sur un développement territorial qui cherche à renverser des tendances en cours, tendances qui creusent les disparités, pour ramener un plus grand équilibre entre les territoires.

Si certaines régions ont historiquement été des bassins prédominants de la production agricole, force est de constater que l'évolution montre une accentuation et un creusement des disparités entre les régions. Ces disparités n'ont jamais été atténuées par les instruments de la politique agricole québécoise, au contraire, les aides des différents programmes se sont concentrées là où l'activité agricole s'est concentrée géographiquement. Pourtant, la revue des politiques à l'échelle des pays de l'OCDE révèle qu'en de nombreux cas, les politiques agricoles cherchent plutôt à atténuer les handicaps naturels ou économiques des territoires et pour ce faire introduisent une modulation dans les aides et les programmes selon les territoires (montagne, plaine, éloignement). En d'autres termes, si les programmes d'aide s'appliquent de façon uniforme entre un territoire éloigné et un territoire à proximité des marchés, entre la montagne et la plaine, il est clair que ces programmes ne contribueront pas à freiner le creusement des disparités et la désoccupation des territoires défavorisés.

Par ailleurs, au-delà des mesures strictement sectorielles, il convient de situer l'action publique dans le contexte des territoires, particulièrement en matière d'agriculture. À cet égard, le facteur démographique doit être considéré comme un élément incontournable pour toute politique publique, sectorielle ou non. Car l'enjeu du renouvellement des populations et du vieillissement est fondamental tant pour la ruralité que pour le monde agricole. La cohérence entre la politique agricole et le développement rural amène à prêter attention à la question de l'établissement en agriculture et de sa répartition sur les territoires. En cette matière également, les mêmes disparités sont observées entre d'une part les trois principaux bassins de production et le reste des territoires.

Recommandation 2 : Freiner le démantèlement des fermes par des mesures fiscales favorisant la transmission du patrimoine agricole familial et par un financement agricole favorisant la diversification

La politique agricole doit énoncer clairement un objectif visant à freiner voire renverser la baisse du nombre de fermes, car cette tendance n'est ni inéluctable ni souhaitable pour le monde rural et pour l'occupation du territoire. Pour ce faire, il faudra s'attaquer au démantèlement des fermes qui nourrit la concentration de l'activité agricole. La problématique du démantèlement est complexe et se pose avec acuité dans le contexte démographique propre au monde agricole.

Cet objectif tangible et facilement mesurable permettra en plus de mobiliser non seulement les agriculteurs, mais aussi les collectivités locales et les différents organismes publics ou parapublics autour d'un développement qui visent d'abord à préserver une base économique stable. L'objectif de maintien du nombre de fermes envoie également un signal positif au monde agricole, pour soutenir un développement qui ne passe pas forcément par la concentration et la disparition d'une part croissante des familles vivant de l'agriculture.

Bien qu'elles ne soient pas une panacée, les mesures fiscales peuvent néanmoins contribuer à atténuer la trop grande concentration par les seules forces du marché. En rendant plus profitable sur un plan fiscal, la transmission graduelle du patrimoine agricole à une relève, la tendance actuelle pourrait être corrigée dans une certaine mesure. Le recours aux moyens fiscaux le cas échéant doit être rigoureux pour éviter l'effet pervers d'assister à une fuite de capitaux du secteur agricole.

Il y a lieu de souligner que, d'un point de vue territorial, certains pays comme la Norvège et l'Autriche encouragent l'établissement et la relève de façon particulière et plus soutenue dans certaines régions défavorisées. Par ailleurs, en France, les aides à l'établissement destinées aux jeunes et les prêts au démarrage sont modulés selon que les régions sont défavorisées ou pas.

À l'instar de ces exemples, la Commission pourrait proposer à cet égard, et après analyse, des pistes de solutions adaptées au contexte québécois. D'autant plus qu'au Québec, la problématique de l'établissement se pose de façon très différente selon que l'on considère les principaux bassins de production ou les régions plus éloignées. D'après les données de la Financière agricole, sur 331 établissements en agriculture en 2005–2006, 194 se trouvent dans les trois principales régions

productrices. Cela ne favorise pas une meilleure distribution territoriale de l'agriculture. D'autre part, outre un accroissement notable dans l'horticulture, les nouveaux établissements se trouvent dans les secteurs traditionnels que sont les productions laitière, porcine, des grandes cultures, horticole, avicole, bovine et acéricole. Il y a lieu ici d'améliorer le financement agricole pour soutenir davantage la diversification et ce non dans l'optique de réduire le financement pour ceux qui veulent s'établir dans les secteurs plus conventionnels, mais bien pour ouvrir la possibilité à ceux qui veulent développer de nouvelles productions.

Recommandation 3 : Assurer une meilleure distribution de l'activité agricole sur les territoires, par l'application d'une modulation territoriale et d'une discrimination positive pour les territoires en déprise

L'évolution du modèle agricole québécois montre clairement un accroissement des disparités entre les régions, lesquelles disparités n'ont pas été atténuées par les programmes et les aides de toutes sortes. Au contraire, ces programmes et ces aides suivent la trajectoire des productions et donc accentue la concentration géographique. (Les trois principales régions ont généré en moyenne 72% des revenus de marché et ont recueilli 61% des compensations de l'ASRA en 2000 et 2004.)

Pourtant, s'il est une évidence dont la politique agricole doit tenir compte, c'est bel et bien celle de la diversité des territoires. Sans considération en amont de cette hétérogénéité intrinsèque des territoires, les politiques risquent de tomber dans le piège de l'uniformisation qui réduit leur portée et rend leur application inadaptée aux particularités locales. Or si le territoire n'est pas un ensemble monolithique et homogène, l'agriculture, qui est la principale utilisatrice du territoire, gagnerait à disposer d'instruments et d'approche modulés selon les territoires.

L'application « mur à mur » des programmes et des soutiens de façon uniforme aussi bien pour les plaines fertiles que pour les territoires accidentés avec des reliefs plus ou moins marqués, pour les zones centrales que pour les zones éloignées, produira ni plus ni moins une marginalisation et une décroissance de l'agriculture en montagne et en zones éloignées. Dans une optique d'occupation du territoire, la modulation des politiques en fonction des critères d'éloignement, de handicaps naturels ou économiques, répond au principe d'équité et de territorialité. Les pays qui modulent leur politique selon les territoires, se basent sur des critères objectifs, physiques et économiques permettant de les caractériser et d'y appliquer les politiques de façon différenciée.

L'agriculture québécoise doit tendre vers une diversité de modèles et favoriser l'émergence de nouvelles productions misant sur la qualité, qui répondent aux demandes nouvelles des consommateurs en mettant de l'avant la valeur ajoutée de l'enracinement aux territoires. La prise en compte de l'hétérogénéité du territoire à tous les échelons de la politique agricole et la mise en œuvre d'une modulation de ses instruments seraient nécessaires pour que la politique agricole joue réellement un rôle déterminant dans l'occupation des territoires. Particulièrement pour les régions défavorisées qui connaissent une telle déprise agricole qu'une discrimination positive à leur endroit serait nécessaire pour atténuer, voire endiguer la tendance en place.

Recommandation 4 : Favoriser la transformation locale et l'enracinement de la valeur ajoutée et des retombées économiques dans les territoires pour renverser la concentration spatiale des activités à forte valeur ajoutée.

Notre portrait a fait état de la concentration croissante des activités de transformation dans la région de la métropole (75% des emplois et 79% du PIB de la transformation alimentaire). Là aussi, ce qu'il faut retenir c'est surtout cette tendance à une concentration accrue autour de la métropole, qui traduit un déplacement continue de la valeur ajoutée et des emplois en dehors des régions, vers Montréal et ses couronnes. Au fil des consolidations et des restructurations, ce sont les établissements implantés à proximité des bassins de production, donc en région, qui en ont fait les frais en premier lieu.

Les entreprises de transformation implantées en région tirent profit d'un certain nombre d'avantages générés par la proximité des approvisionnements, le réseautage local, l'identification à l'image et aux particularités locales, l'exploitation des stratégies de différenciation sur les marchés, notamment. Ces avantages peuvent se révéler plus déterminants que le seul facteur de la proximité d'un grand bassin de consommateurs. Si des entreprises de différentes tailles, installées dans des régions européennes ou américaines, arrivent à écouler leurs produits à Montréal ou à Toronto, le handicap de la distance n'est certainement pas insurmontable pour une entreprise implantée en Abitibi ou en Gaspésie, pourvue que la qualité et les réseaux d'accès au marché le lui permettent.

La localisation des entreprises se base sur des facteurs économiques et spatiaux : proximité des marchés, approvisionnement en matière première et coût du transport. La transformation locale est favorisée si elle s'inscrit dans une dynamique

de très petites entreprises ou de transformation à la ferme. À cet égard, l'appui aux petites entreprises établies en région et l'encouragement dispensé aux producteurs et artisans à valoriser leurs produits sont très importants. Ces éléments sont de nature à contribuer non seulement à l'ancrage local de la valeur ajoutée mais aussi et surtout à l'exploitation des potentiels des territoires. De telles mesures favoriseraient le maintien des fermes dans les territoires, favoriseraient la diversité dans les productions de spécialité et l'agriculture de terroir.

D'autre part, il y a lieu de trouver des moyens pour contrer la tendance à la concentration des industries de transformation dans certaines grandes filières, lesquelles concentrations s'accompagnent de fermetures d'usines dans les régions. À cet égard, les pratiques permettant une mutualisation des coûts de transport entre les producteurs, comme dans le cas du lait, ont sans aucun doute eu un effet bénéfique sur le maintien de l'activité de production partout sur le territoire. L'effet pervers de cette pratique a fait en sorte que les industries de transformation n'ont plus eu à tenir compte, dans leurs décisions d'implantation ou de délocalisation, du coût de transport de leurs approvisionnements. Ce faisant, la proximité des bassins de production est devenue facultative pour ces entreprises de transformation de moins en moins présentes dans les régions.

Sans remettre en cause le bien-fondé de la péréquation entre les producteurs, une révision de ce mécanisme de mutualisation serait de nature à influencer les décisions d'affaires dans l'industrie de la transformation qui devrait tenir compte de la proximité des lieux de production. Une telle amélioration pourrait amener une nouvelle optimisation du bilan des transports et contribuer au développement durable.

Recommandation 5 : Renforcer et réviser les outils collectifs en vue d'atténuer – et à terme de renverser – la concentration économique et spatiale, pour mettre en valeur les potentiels des territoires.

La gestion de l'offre et la mise en marché collective constituent des piliers importants de l'agriculture québécoise. La gestion de l'offre se veut un instrument permettant aux agriculteurs de tirer des revenus garantis du marché par la mise en œuvre de trois mesures : la gestion du volume de la production par un mécanisme de quotas, le contrôle des importations et une politique de prix couvrant les coûts de production.

On le sait, la viabilité de ce modèle est en jeu compte tenu des pressions exercées sur le Canada par de nombreux pays dans le cadre des négociations de l'OMC. Quoiqu'il en soit, sur le plan interne, ce mécanisme est confronté à des difficultés compte tenu de la consolidation des quotas et de la tendance vers une concentration spatiale. Avec le temps, le droit de produire (quota) a pris beaucoup de valeur, ce qui favorise l'endettement, rend l'accès difficile à l'établissement et encourage la concentration économique et financière.

Dans certaines productions, les quotas sont régionalisés et permettent de préserver dans les régions une part de la production. Cette mesure peut être envisagée plus largement et contribuer à la maîtrise du marché des quotas en limitant les hausses du prix sur le droit de produire.

Cette régionalisation est plus que souhaitable, puisqu'elle permettra de garantir la sauvegarde d'un niveau de production pour les régions et, ce faisant, contribuera localement au maintien et au développement d'industries de transformation, comme les fromages notamment.

Toutefois, régionaliser le mécanisme des quotas ne peut être suffisant en soi, puisqu'il n'empêchera pas leur concentration parmi un nombre de plus en plus réduit de fermes. Car la conjugaison des effets de concentration, de spécialisation, de départs à la retraite, d'économies d'échelle ou simplement de choix d'affaires, peut amener ultimement à un seul détenteur de quota par région. Ce dernier aura alors tendance à vouloir sortir son quota cumulé vers d'autres régions où le prix pourrait être plus élevé. C'est pourquoi, la régionalisation des quotas doit être accompagnée de mesures qui limitent la forte concentration.

Par ailleurs, la régulation par la gestion de l'offre pourrait également jouer des fonctions autres qu'économiques. Elle pourrait notamment jouer un rôle dans la préservation des races patrimoniales et apporter ainsi une contribution dans la conservation de la biodiversité animale.

8. POUR UNE AGRICULTURE PLUS ÉQUITABLE ET PLUS ACCESSIBLE

L'équité et l'accessibilité figurent parmi les principes devant guider une nouvelle politique agricole (voir tableau des principes en annexe). Une première forme d'équité concerne l'aide aux agriculteurs par rapport aux autres catégories sociales et aux autres missions de l'État. Celui-ci doit maintenir cette aide, mais compte tenu de la situation des finances publiques, il serait illusoire de compter sur un accroissement structurel et soutenu de l'aide accordée à l'agriculture. De plus, cette aide qui traduit une préférence sociale ne peut garder à long terme sa légitimité que si elle est destinée à soutenir une mission collective de l'agriculture telle que la souveraineté alimentaire.

En deuxième lieu, le principe d'équité amène notamment une logique de péréquation dans l'allocation des ressources en agriculture, logique qui tient compte de l'espace géographique, de l'étendue du territoire québécois et des préférences sociales que, collectivement, l'ensemble de la société accorde à des dimensions variables de l'agriculture. À cet égard, il ne faut pas confondre équité et égalité. La première peut inclure un degré de discrimination pour compenser des handicaps par exemple (de taille, de distance, de transférabilité, etc.), alors que l'égalité peut amener à une répartition des ressources qui ne tient pas compte des conditions de départ. Dans ce sens l'égalité n'implique pas automatiquement une équité.

Le principe d'accessibilité renvoie quant à lui à l'élimination des formes d'exclusion inhérentes à certaines barrières d'entrée. Les politiques agricoles devraient favoriser l'accès à l'agriculture, surtout dans un contexte où les enjeux de l'établissement en agriculture et de la démographie sont fondamentaux dans les milieux ruraux et où il s'agit de freiner voire de renverser la chute du nombre de fermes et la tendance à la concentration.

Recommandation 6 : Améliorer l'accessibilité au financement agricole pour toute personne compétente et désireuse de pratiquer et de vivre totalement ou partiellement de l'agriculture en révisant notamment les critères d'accessibilité particulièrement pour ce qui a trait aux petites productions diversifiées et/ou non conventionnelles

Par le mécanisme du financement agricole, l'État continue de prendre une bonne part des risques financiers inhérents à l'activité agricole. Longtemps sous la responsabilité du MAPAQ, le financement agricole est géré depuis 2001 par la Financière agricole du Québec. Celle-ci a un encours de prêts garantis de 4,2 milliards de dollars en 2005–2006. Le crédit consenti est utilisé pour l'achat de

fermes, de bâtiments, d'animaux ou de machinerie, la consolidation ou le transfert de ferme. Pour être admissible au programme de la Financière agricole, une entreprise agricole doit présenter des perspectives de continuité et être détenue à 60 % par des personnes pratiquant l'agriculture.

Le secteur laitier, en proie à une vague de consolidation, a accaparé la part du lion du financement agricole avec en moyenne plus de la moitié des prêts. En général, l'accès au financement est plus facile dans les productions dites conventionnelles. Ainsi, entre les années 1998–1999 et 2005–2006, une moyenne annuelle de 92% des prêts a été octroyée dans les secteurs laitier, porcin, grandes cultures, horticole, avicole, bovin et acéricole. De plus, le crédit agricole a toujours été assorti d'un plafond. Or, ce plafond a été considérablement haussé en avril 2006, passant de 2 à 5 millions \$, rendant le financement disponible pour des projets agricoles de plus grande envergure, ce qui répond aux besoins de consolidation et de concentration des fermes.

En termes de répartition territoriale, il n'est pas surprenant de constater que les bassins traditionnels de production (Montérégie, Chaudière–Appalaches, Centre–du–Québec) recueillent aussi une part prédominante des crédits.

Les difficultés d'accéder au financement agricole sont souvent évoquées par des jeunes producteurs et artisans porteurs de projet de taille modeste. Bien qu'un nombre croissant de ce type de projets soient supportés, on est loin d'un sursaut permettant de les favoriser partout sur le territoire. La faible accessibilité au financement pour les petites productions se répercute par moins d'établissements en agriculture, par moins de population enracinée sur le territoire et donc, par une dévitalisation accrue, en particulier sur les territoires déjà en déprise.

La diversification passe donc par une plus grande accessibilité au financement particulièrement pour les productions non spécialisées et non conventionnelles qui ne répondent pas aux mêmes critères d'investissement que les productions spécialisées. Il y a lieu de réviser ces critères, pour soutenir des projets qui répondent à des choix d'affaires et à des modes de vie différents. L'agriculture à temps partiel peut représenter une forme de développement structurante si elle repose sur un projet sérieux s'insérant dans une démarche familiale plus globale. Il arrive d'ailleurs que des projets de petite taille, à temps partiel, puissent croître et se développer, à l'abri d'un endettement lourd, permettant une qualité de vie et correspondant à des aspirations légitimes d'habiter et de vivre décemment de son travail en milieu rural.

Recommandation 7 : Renforcer la protection des territoires agricoles contre l'étalement urbain et moduler son application pour une meilleure accessibilité à une agriculture de petite taille en milieu rural

L'étalement urbain n'a pas cessé de gruger les meilleures terres situées dans le Sud du Québec, à proximité des grands centres. À ce sujet, force est de constater que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAAQ) n'a pas été en mesure d'endiguer totalement ce phénomène. Il s'agit donc, pour cette partie du territoire, de renforcer l'application de la loi, non seulement pour protéger ces terres, mais aussi pour envisager des mesures décourageant la spéculation et incitant à la remise en culture des terres inexploitées. Il existe un précédent unique au Québec où des mesures de taxation foncière sont utilisées pour pénaliser les propriétaires de terres laissées en friche. C'est le cas de la ville de Laval et les études menées depuis montrent l'efficacité de telles mesures pour remettre en culture des terres agricoles et les extraire aux logiques spéculatives.

S'il est urgent de renforcer le zonage agricole pour contenir plus efficacement la pression de l'étalement urbain sur les meilleures terres principalement dans le sud du Québec, la situation est loin d'être la même dans les régions rurales éloignées des grands centres. À cet égard, rappelons que le tiers (33%) de la superficie habitée du Québec (l'écoumène) est zonée agricole. De cette superficie, la moitié est occupée par des fermes (53%), ce qui signifie qu'il existe 47 %² de la superficie zonée verte ne faisant l'objet d'aucune activité agricole. La portion du territoire zonée qui est effectivement occupée par des fermes varie de 29% à 73% selon les régions. Une majorité de terres zonées agricoles n'étant pas occupées par des fermes est située en régions périphériques. Aussi faut-il retenir, d'une part, la grande hétérogénéité des territoires qui appelle à la plus vive prudence quant aux généralisations uniformes. D'autre part, particulièrement dans les régions périphériques, la majorité des terres zonées vertes qui ne sont pas occupées par des fermes sont dans cet état parce que la pratique de l'agriculture y est limitée en raison du faible potentiel pédologique, du relief accidenté, du couvert ligneux non défriché. etc. Force est d'admettre que, portant sur cette portion du territoire, les demandes relatives à des usages propices à la diversification et à la revitalisation rurale ne menacent guère l'activité agricole. Une application modulée permettrait donc de tenir compte de ces particularités, et de mobiliser autrement ces milieux.

² Cette proportion est constituée de boisés privés (détenus par des propriétaires forestiers non enregistrés comme producteurs agricoles), des cours d'eau, des routes, etc.

Enfin, aussi bien en régions périphériques qu'en régions centrales, les projets agricoles de petite taille, souvent à temps partiel, ne requérant qu'un fond de terre modeste (5 à 10 ha), butent sur des critères restrictifs de la Commission de protection du territoire agricole. Ces critères excluent théoriquement tous les projets en deçà d'un seuil que la Commission juge nécessaire pour garantir une viabilité et une rentabilité à ces derniers. Or, il arrive que ces projets soient portés par des familles qui misent sur une diversification des sources de revenus et pour lesquelles un tel projet agricole s'inscrit dans un plan global leur permettant de vivre de leur travail en milieu rural. Cette agriculture à temps partiel, qui est à l'origine de la diversification agricole et de l'exploitation de créneaux de proximité et de valeur ajoutée, mérite d'être reconnue dans les critères de la Commission. Cette reconnaissance est d'autant plus nécessaire que la pluriactivité est déjà, en soi, une réalité largement répandue dans le monde agricole. Faut-il rappeler que seul 23% des ménages agricoles tire leur revenu majoritairement de la ferme (voir tableau 1). Cette reconnaissance doit permettre aussi de concilier la pratique de l'agriculture et l'exercice d'un choix en termes de qualité de vie et de niveau de revenu. Il est difficile de soutenir qu'un projet doit arriver à assurer un salaire à temps plein, pour être rentable selon la Commission, au moment où 62% des revenus des ménages agricoles au Québec se fait en dehors de la ferme, cette proportion atteint même 79 % au Canada.

Par ailleurs, l'évolution vers une plus grande concentration, avec des fermes en nombre de plus en plus réduit, étendues sur de plus grandes superficies, montre que l'agriculture québécoise ne tend pas vers un morcellement des terres qui compromet son avenir, bien au contraire. Aussi, cette réalité mérite d'être considérée dans les critères touchant les petits projets agricoles qui requièrent au démarrage des superficies réduites.

Sans une véritable modulation permettant des projets agricoles de petite taille, non seulement on prive les communautés rurales de possibilités de diversification, mais en plus, les terres agricoles continueront de nourrir l'agrandissement des fermes restantes accentuant davantage la concentration.

À l'évidence, les territoires ne constituent pas, au Québec, un ensemble homogène et monolithique pouvant répondre aux mêmes solutions sans nuances. Leur grande diversité physique conjuguée à un déclin démographique qui menace, ou frappe déjà, la grande majorité de ces territoires, appelle à une application modulée de la protection du territoire agricole. Cette modulation devrait viser la prise en considération des potentiels réels, des usages effectifs du territoire et de la réalité d'une agriculture à petite taille qui peut être prometteuse en termes de diversification de l'économie rurale. En revanche, dans la partie du Québec où la forte croissance des populations s'accompagne d'un étalement urbain rampant, la

loi mérite d'être renforcée pour lui permettre de contrer la perte des meilleures terres agricoles du Québec.

D'ailleurs, un des points communs des politiques agricoles de pays aussi différents que la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, les pays de l'Union Européenne, la Suisse, la Norvège, est la reconnaissance de la grande diversité des milieux ruraux qui requière des solutions locales pour rencontrer les défis du développement rural. La Politique agricole commune de l'Union Européenne (PAC) privilégie l'approche LEADER qui introduit des possibilités de gouvernance intégrant agriculteurs, sylviculteurs et autres secteurs ruraux, au moyen de stratégies d'actions locales avec une approche ascendante du développement rural.

Ici comme ailleurs, la recherche de solutions et de consensus, à l'échelle même des territoires, pour favoriser un aménagement global et durable doit être privilégiée et répond de surcroît au principe de subsidiarité. À cet égard, le renforcement de la gouvernance locale et l'appropriation des mécanismes de planification territoriale seront tôt ou tard incontournables pour favoriser l'équilibre entre les différentes fonctions du territoire, la conciliation entre ses usages et les exigences de la protection pour l'agriculture.

Encadré : Instrument d'intervention pour protéger et aménager le territoire : Exemple des SAFER

Pour aider à l'établissement, la France a mis sur pied un répertoire national des propriétaires désireux de trouver une relève et des candidats disponibles. Une autre pratique inspirante est celle des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Les SAFER ont été initialement conçues comme un instrument de politique agricole afin d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles, de lutter contre le morcellement des fermes et de faciliter la mise en culture du sol et l'établissement en agriculture. Ce sont des sociétés sans but lucratif ayant une mission de service public. Au fil du temps, depuis 1960, les SAFER ont passablement élargi leur champ d'actions. Elles peuvent maintenant apporter leur concours technique aux collectivités locales et à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural et périurbain de même qu'à la préservation de l'environnement. La loi affirme que les SAFER assurent la transparence du marché foncier rural et elle accorde aux SAFER le droit de préemption au nom de la région et à sa demande, dans un but de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Recommandation 8 : Assurer aux agriculteurs un soutien au revenu qui soit équitable, efficient et atténuant les aléas des marchés et les handicaps naturels.

L'agriculture n'est pas tout à fait un secteur productif comme les autres en raison des risques, qu'ils soient climatiques, biologiques, économiques, etc. L'intervention publique dans le secteur agricole est donc nécessaire pour la gestion des risques et la correction de l'instabilité qui en découle.

Le Québec s'est donc doté de programmes tels que l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) qui couvre dix productions, l'assurance-récolte qui couvre dix-sept productions et des programmes conjoncturels liés à des maladies comme celle de la vache folle dans le secteur bovin et le syndrome de dépérissement post-sevrage dans le secteur porcin. Il y a également, à l'échelle fédérale, le PCSRA qui couvre presque toutes les productions.

Les programmes de soutien, de protection du revenu et d'assurances sont administrés par la Financière agricole. L'ASRA est le principal instrument qui vise à garantir un revenu annuel net aux entreprises agricoles du Québec. Une compensation est versée lorsque le prix moyen de vente d'un produit est inférieur au revenu stabilisé. Le revenu stabilisé est basé sur un coût de production établi après enquête auprès d'entreprises agricoles spécialisées dans chaque secteur, et ce indépendamment de leur région. Les producteurs versent 1/3 et le gouvernement verse 2/3 dans un fonds. Entre 1996 et 2005, les sommes versées en assurance-stabilisation ont varié entre 168 millions \$ et 711 millions \$ annuellement. Pour la même période, la somme de toutes les aides directes confondues a varié entre 281 à 875 millions \$ (MAPAQ, 2006).

Sur une période 30 ans (1976-2005), le bilan historique des contributions et compensations montre d'une part une augmentation nette moyenne des contributions d'environ 45% annuellement et d'autre part le caractère structurel des compensations du gouvernement qui ont, à une exception près (l'année 1978), toujours été supérieures aux contributions des agriculteurs.

La nouvelle politique agricole doit situer le soutien aux agriculteurs dans le cadre d'un nouveau contrat visant la souveraineté alimentaire et l'occupation durable des territoires. Les pratiques agricoles et les extrants directs et indirects doivent être inscrits dans cette double optique, le soutien de l'État doit en retour légitimement garantir aux agriculteurs de vivre équitablement de leur travail.

Les instruments déjà en place peuvent être améliorés à cette fin. En premier lieu par la recherche d'une équité entre les producteurs en apportant un soutien indépendamment des productions. Le dispositif actuel couvre un certain nombre de productions pendant que de nombreuses autres, souvent en émergence, ne bénéficient d'aucune aide ni couverture de risques.

Cette recherche d'une plus grande équité, tout en orientant le soutien à l'agriculture vers des objectifs communs de souveraineté alimentaire et d'occupation des territoires, amène à poser des questions auxquelles de nombreux pays ont trouvé réponses et pistes de solution bien différentes :

- La souveraineté alimentaire ne dicte-t-elle pas de soutenir d'abord la part de la production destinée au marché intérieur ? L'exportation vers des marchés étrangers est une source de prospérité durable si elle se fait sur la base de la compétitivité réelle et non par le truchement des aides.
- L'aide apportée en fonction des unités produites, ne doit-elle pas suivre une logique dégressive, et ce pour mieux encourager le maintien des petites et moyennes fermes familiales partout sur le territoire et réduire la tendance à la concentration et à l'accumulation du capital ?
- Le développement durable des territoires ne dicte-t-il pas de prendre en considération en amont des politiques et des programmes d'aide, les préoccupations environnementales et sociales ?

En second lieu, l'efficacité des aides actuelles peut être améliorée en vue de soutenir davantage le revenu des agriculteurs qui, rappelons-le, est le but de ce soutien. Les analyses de l'OCDE suggèrent pour leur part que les paiements directs ont une meilleure efficacité. Pour chaque dollar investi, les paiements directs améliorent le revenu agricole de 47 cents, comparativement à 25 cents pour le soutien aux prix et à 17 cents pour la subvention aux intrants (OCDE, 2002).

- Le soutien doit-il demeurer proportionnel aux unités produites ou doit-il viser à soutenir le revenu total de l'agriculteur ?
- Le soutien ne doit-il pas favoriser l'amélioration de la performance de production plutôt que la quantité produite ? À titre d'exemple, il peut y avoir une différence en termes d'efficacité, entre un soutien basé sur le poids des animaux et un autre fondé sur le nombre

d'unités animales. La qualité et la productivité réelle seraient davantage recherchées dans le premier cas que dans le second.

Les formes de soutien que la future politique agricole retiendra doivent nécessairement répondre à ces questions. Elles doivent aussi s'inscrire dans une cohérence globale entre l'agriculture et le développement rural. De plus, les améliorations qui peuvent être apportées dans ce sens, ne sont pas de nature à fragiliser la position du Québec dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, bien au contraire, elles pourraient lui procurer sans doute une position plus forte.

9. POUR UNE AGRICULTURE DIVERSIFIÉE ET INNOVANTE

Dans une logique de diversification des activités agricoles, nous avons souligné l'existence de plusieurs modèles d'agriculture qu'il faut encourager équitablement. La diversité est favorable à l'innovation.

Recommandation 9 : Favoriser à l'échelle locale les synergies entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie rurale comme le tourisme, la foresterie, la faune, la culture, l'énergie, les institutions.

Durant des décennies, le développement sectoriel a mis l'emphase sur l'émergence et le développement de plusieurs filières de production et sur une certaine spécialisation sectorielle. Peu d'efforts ont portés sur une approche horizontale et intégrée du développement qui tire profit de l'imbrication et des synergies entre les secteurs. L'agriculture peut trouver de nouveaux débouchés mais aussi de nouveaux potentiels de développement en tissant des liens avec les autres secteurs et ce faisant elle pourra contribuer à la diversification de l'économie rurale et à l'émergence de nouveaux créneaux.

L'agrotourisme constitue une de ces formes, et participe à l'offre d'un tourisme rural différencié et à couleur locale. L'accueil et l'interprétation à la ferme répondent aux tendances du tourisme d'apprentissage, tout comme les paysages entretenus par l'agriculture confèrent une vocation particulière et différenciée aux territoires. Comment imaginer Charlevoix sans ses paysages agricoles et ses granges surplombant le fleuve ?

L'agriculture peut également tisser des liens avec la culture pour mettre en valeur le patrimoine naturel ou bâti, les connaissances locales, les expressions artistiques typiques. Les produits locaux puisent souvent dans le réservoir des connaissances locales pour véhiculer une image propre du territoire.

L'agroforesterie représente tout autant un formidable potentiel et peut contribuer à travers, une gestion intégrée, à mettre en valeur des potentialités sous-exploitées.

On peut penser évidemment au secteur énergétique. Si l'énergie éolienne peut trouver des gisements de vents sur les terres agricoles, son développement doit nécessairement se faire dans une optique globale d'aménagement du territoire. Autrement, les bénéfices qu'elle peut dégager peuvent annihiler, par des impacts sur les paysages et sur la qualité de vie des citoyens du territoire, d'autres avantages plus importants.

La production de la biomasse peut constituer une occasion de valorisation des rebuts issus de l'agriculture ou des déjections animales, et par ce truchement procurer des débouchés supplémentaires à l'agriculture. Toutefois, ce ne sont pas toutes les formes de biomasse qui procurent un gain énergétique pour l'environnement et la prudence est de mise pour entrevoir le développement de certaines filières à long terme. Car l'internalisation de tous les coûts inhérents à certaines cultures peut bien révéler les limites des bénéfices environnementaux réels, d'autant plus que la production des biodiesels ou de l'éthanol peut aggraver les conséquences découlant de la monoculture dans certains territoires.

En somme, des débouchés et de nouvelles possibilités peuvent réellement bénéficier à notre agriculture par un maillage accru avec les autres secteurs de l'économie rurale. Néanmoins, des effets pervers nuisibles au développement rural peuvent aussi être générés, comme on l'a mentionné pour le cas de l'éolien ou de la production intensive de l'éthanol. Le tout milite pour une approche territoriale et intégrée qui permet de mettre à profit les synergies entre les secteurs et de tenir compte des contraintes et des objectifs globaux à l'échelle d'un territoire donné.

Mais pour favoriser un tel développement, les initiatives mettant en valeur ces synergies ne doivent plus «tomber entre deux ministères» ni souffrir du manque de souplesse des programmes normés en fonction de la logique d'un seul secteur. Des mesures intégrées sont nécessaires pour accompagner et stimuler un tel développement.

Recommandation 10 : Exploiter le plein potentiel des terroirs du Québec par une véritable stratégie d'appui aux initiatives locales, par la protection des appellations et par l'identification des produits

L'agriculture de terroir constitue un modèle qu'il faut encourager en raison de ses effets structurants non seulement sur l'agriculture, mais aussi sur l'économie rurale par le truchement de la mise en valeur de l'identité locale, des savoir-faire, des attributs naturels, etc. L'agriculture de terroir représente le modèle le plus enraciné localement, misant sur le capital culturel et naturel, pour exploiter des potentiels de développement et se projeter de façon différenciée sur les marchés locaux et pourquoi pas internationaux.

Comme elle l'a faite à maintes reprises, Solidarité rurale du Québec réitère l'importance de doter le Québec d'une véritable stratégie en cette matière pour lui permettre d'exploiter pleinement le potentiel réel de ces terroirs. L'essor récent de plusieurs produits de terroir au Québec est essentiellement attribuable à l'engouement des consommateurs. En revanche, l'appui aux initiatives locales et au développement des produits de terroir, n'a pas été suffisant et provenait, en bonne partie, de sources extérieures aux programmes agricoles et agroalimentaires mêmes. En effet, ces créneaux ont surtout bénéficié de la Mesure d'appui aux produits de terroir du ministère des Régions et d'aides des organismes de développement local (CLD, SADC).

En matière de protection, un premier pas a été franchi avec l'adoption de la *Loi sur les appellations et les termes valorisants* en 2006. Toutefois, depuis sa mise en œuvre, aucun résultat concret et tangible n'est encore venu changer la donne. La protection des appellations exige pourtant des mesures musclées et proactives donnant un signal clair et sans équivoque à tous ceux qui usurpent et abusent des appellations.

Les appellations d'origine représentent une stratégie de « marquage » territorial qui permet d'internaliser les avantages d'un produit en l'attachant à un territoire donné. À cet égard, un marché bénéficiant de mécanismes de surveillance rigoureux représente une voie permettant aux producteurs et artisans de tirer pleinement profit de la valeur ajoutée de leur produit, directement du marché.

Une telle stratégie pourrait déborder du strict cadre des produits alimentaires pour optimiser plus globalement l'apport de produits issus typiquement du territoire.

C'est le cas de certains produits non alimentaires d'origine agricole notamment (exemple : le lin de Portneuf).

Dans un contexte où les territoires ruraux devront nécessairement chercher à prendre leur place dans une économie mondialisée, il faudra résolument appuyer l'exploitation et la mise en valeur des ressources locales. L'avènement d'une véritable économie des terroirs, en plus de représenter une possibilité tangible de diversification pour de nombreux territoires, permettrait au Québec d'occuper une place de chef de file dans ce domaine en Amérique du Nord.

Les mesures actuelles sont timides et peu valorisées. Il serait opportun d'accélérer et d'intensifier les efforts et les moyens pour favoriser l'agriculture et le développement des produits de terroir. Une véritable stratégie devrait englober des mesures pour rendre efficace la protection des appellations, combinées au développement de l'expertise et de la veille sur ces marchés et jumelées à des programmes d'accompagnement pour les démarches d'appellation. L'accès au marché représente pour la plupart de ces produits un goulot d'étranglement qui limite leur expansion. La stratégie devra donc tenir compte des facteurs de développement des produits de terroir de l'amont (territoire) jusqu'à l'accès au marché en aval.

De plus, l'agriculture ayant un caractère plus artisanal dans la production ou dans la transformation mériterait une reconnaissance qui viendrait réhabiliter le statut de «fermier», de « paysan » ou d'« artisan ». Une telle reconnaissance pourrait être assortie d'exigences de qualification et s'accompagner d'avantages en termes d'accompagnement et d'accès adapté au financement notamment.

Recommandation 11 : Améliorer les outils de mise en marché collective en vue de tenir compte de l'innovation et des besoins de différenciation

La mise en marché conjointe est régie par la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* qui a vu le jour en 1956. Elle permet à des fédérations de producteurs d'organiser conjointement, volontairement, solidairement ou obligatoirement leur mise en marché. La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec administre la loi et a pour fonctions de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la

résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public.

La mise en marché collective permet de concentrer les volumes d'une production provenant d'une multitude de fermes d'un même secteur pour disposer d'un formidable pouvoir de négociation face à un nombre réduit d'acheteurs. La mise en marché collective se base pour ce faire sur une péréquation entre les agriculteurs et sur la recherche d'une qualité standardisée de produits. Ce faisant, les possibilités de différenciation ou de valorisation des produits se trouvent limitées à l'intérieur de ce mécanisme. Quelques avancées ont été, néanmoins, obtenues pour certains produits après des efforts et des luttes des producteurs.

Le système de mise en marché collective est un pilier fondamental de l'agriculture québécoise, il n'est toutefois ni infaillible ni exempt de lourdeurs. Les stratégies de différenciation que certains agriculteurs choisissent contribuent à offrir une gamme de produits plus large et des segments répondant à une demande particulière. Ces produits doivent donc trouver, à travers des aménagements de ce système, une place répondant aux besoins de différenciation. De plus, les contraintes bureaucratiques que doivent subir les producteurs-transformateurs, par leur position particulière des deux côtés du mécanisme de mise en marché collective, limitent leur 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 des jeunes notamment – qui mérite de trouver une place dans le système actuel.

Aussi, les outils de mise en marché collective sont-ils appelés à être révisés pour permettre la différenciation, l'innovation et une certaine souplesse sans compromettre l'essence même de la démarche collective. La réduction de la bureaucratie et de ses effets nuisibles de même que l'introduction d'accommodements à l'intérieur d'une même production seront nécessaires pour permettre à ce mécanisme de jouer pleinement son rôle dans le contexte d'aujourd'hui.

Recommandation 12 : Reconnaître et opérationnaliser la multifonctionnalité de l'agriculture et mettre en valeur ses multiples apports au développement harmonieux et équilibré des territoires.

Le milieu rural est à la fois un milieu de vie et un espace où s'exercent des activités de production. C'est également un territoire qui offre des aménités (lacs, paysages, forêts) et qui préserve un capital naturel. L'ensemble de ces fonctions et leur équilibre sont essentiels pour favoriser un développement rural durable car il s'agit de maintenir un milieu de vie attractif pour la qualité de vie qu'il offre à ses habitants. Favoriser le maintien et le renouvellement de ses populations est essentiel pour préserver les services et les infrastructures, tout comme de conserver la fonction productive du territoire pour fournir des emplois et participer à la prospérité des communautés dans les territoires.

Du point de vue de Solidarité rurale du Québec, la multifonctionnalité de l'agriculture doit d'abord se baser sur la prise de conscience de la multifonctionnalité de l'espace rural plus largement. S'il faut aujourd'hui insister sur la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est en raison d'une tendance qui a «mono-fonctionnalisé» l'agriculture en la réduisant à la seule production de denrées, une fonction économique rémunérée par le marché et sur laquelle se focalise l'attention des pouvoirs publics. Or, depuis toujours, l'agriculture procure des biens de nature publique que les mécanismes de marché ignorent. La multifonctionnalité de l'agriculture ne cherche pas à négliger ou à sous-estimer la fonction économique principale, mais elle ramène un cadre qui tient compte plus globalement des autres fonctions. Celles-ci peuvent concerner notamment l'entretien des paysages, la protection de la biodiversité, la viabilité et le dynamisme du tissu social, la transmission de l'héritage culturel, la participation au tourisme vert, la conservation des terroirs, de l'habitat pour la faune, etc.

La reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture oblige à considérer autrement l'apport des différents types d'exploitations agricoles. La prise en compte de cette dimension revient à pondérer l'apport d'une ferme en termes de denrées produites, en termes de développement rural, de contribution à l'emploi local, à la cohésion sociale et à la préservation des aménités du territoire.

Comme le montre notre revue des politiques agricoles à travers les pays de l'OCDE (voir annexe), plusieurs approches sont mises de l'avant allant toutes dans la direction d'une prise en compte de cette multifonctionnalité. À titre d'exemple, la

Norvège laisse une place de choix à la multifonctionnalité dans les objectifs mêmes de la politique agricole et oriente ses aides dans ce sens. Ce pays justifie ses interventions publiques en agriculture pour trois raisons : i) les aménités rurales produites par l'agriculture ne peuvent être fournies par d'autres secteurs; ii) la nécessité d'assurer un niveau suffisant des biens publics qu'elle produit, iii) la nécessité de tenir compte des externalités agricoles.

En somme, le Québec peut trouver une voie adaptée pour appuyer un modèle agricole qui reconnaît et tient compte de l'ensemble des apports et des externalités de l'agriculture. Cette issue offre l'avantage de poursuivre un développement plus intégré à l'échelle du territoire et d'être davantage cohérent avec les objectifs de développement rural.

10. POUR UN SYSTÈME AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE AVANT-GARDISTE

La recherche d'un nouveau contrat social exige la construction d'un nouveau cadre de référence pour un système agricole et agroalimentaire renouvelé qui soit prospectif et d'avant-garde. Le Québec fait partie des rares gouvernements nationaux ou provinciaux qui ont adopté une Loi sur le développement durable.

La Loi sur le développement durable définit seize principes qui doivent être pris en compte obligatoirement par l'ensemble des ministères et des organismes publics dans leurs interventions et crée un nouveau cadre de responsabilisation pour ces derniers. Ces seize principes renferment les germes d'un véritable changement social. Appliqués entièrement et rigoureusement, ils insuffleraient probablement une révolution non seulement d'ordre environnemental mais aussi d'ordre sociétal.

L'audace et la prospective sont les ingrédients d'un système agricole et alimentaire avant-gardiste. À titre d'exemple, les changements climatiques exigent de notre agriculture des adaptations multiples, dans un contexte global. De la même manière, la chaîne agroalimentaire ne peut soutenir dans sa configuration actuelle la tendance à la rareté des ressources énergétiques et leur impact sur les logiques de transport. Dans un même esprit, les changements sociaux et les demandes émergentes peuvent devenir les habitudes de demain. De plus, la concurrence émergente ne disparaîtra pas du jour au lendemain, elle a plus de chance de s'installer dans la durée et de prendre de l'ampleur. Ainsi, pour qu'il soit durable, un système agricole et alimentaire doit être avant-gardiste. Il ne peut se baser sur le cadre de référence d'hier, comme il ne peut faire l'économie d'une vision à long terme. Il doit intégrer impérativement de nouveaux paramètres, économiques certes, mais aussi sociaux, culturels et environnementaux, et tenir compte d'un contexte perpétuellement en changement tant à l'échelle locale que globale.

La tenue de cette CAAAQ offre une occasion historique de revoir nos façons de faire, d'adapter nos politiques agricoles et de changer certaines pratiques des différents maillons de la chaîne production–transformation–distribution pour camper des solutions viables pour les années à venir.

Recommandation 13 : Amener l'ensemble de la chaîne alimentaire vers une véritable efficacité environnementale (notamment en réduisant les transports des produits alimentaires) et asseoir plus globalement la politique agricole sur les principes de développement durable

Il est clair que la configuration actuelle des circuits de distribution et de livraison de produits agricoles et alimentaires se base sur les paramètres actuels notamment en termes de coûts de transport. Ce modèle est, d'un point de vue stratégique, fortement dépendant des facteurs externes et de la conjoncture des marchés du pétrole notamment. À cette vulnérabilité s'ajoute un impact environnemental non négligeable à une époque où tous les secteurs seront appelés à réduire, volontairement ou par des mesures coercitives, leurs émissions de gaz à effet de serre.

Avec 33 000 déplacements par semaine (1999), le transport routier des produits alimentaires représente la deuxième catégorie en importance dans le transport des marchandises au Québec. De plus, cette catégorie connaît une forte croissance qui alourdit son bilan d'un point de vue environnemental. En l'espace de cinq ans, le transport routier des produits alimentaires a fait un bond de 56% (Ministère du Transport du Québec).

Rappelons à cet égard deux faits : Premièrement, la prédominance écrasante de trois joueurs dans la distribution alimentaire au Québec et, deuxièmement, la concentration géographique des points de distribution dans quelques centres urbains. Ces deux éléments sont à considérer au regard du bilan des transports de la chaîne alimentaire.

On évoque souvent le chemin parcouru par un produit alimentaire issu d'une région comme le Lac-Saint-Jean, qui doit être expédié vers la banlieue de Montréal au centre de distribution, avant de retourner dans les épiceries de sa région d'origine pour y être vendu. Selon une étude du Worldwatch Institute, un aliment voyage entre 2400 et 4000 km entre le champ et l'assiette (Halweil, 2002).

Des gains substantiels peuvent sans doute être obtenus, mais ils n'interviendront pas spontanément à moins d'un électrochoc venant des marchés (hausse vertigineuse du coût du carburant par exemple). Le seul principe d'internalisation des coûts environnementaux et sociaux liés à l'utilisation des énergies fossiles est suffisant pour favoriser l'agriculture de proximité. De ce point de vue, les circuits courts possèdent vraisemblablement une meilleure efficacité environnementale. Les mécanismes de marché ne permettent pas de reconnaître cet apport ni d'encourager ces circuits.

La prise en compte de tous les coûts associés au transport, risque donc de modifier substantiellement les circuits de distribution des produits alimentaires. La concentration de la distribution a accentué la consolidation et la centralisation des infrastructures de distribution. Le Québec doit prendre les devants en matière de développement durable en aménageant un cadre permettant d'internaliser les coûts et ce faisant amener les grandes entreprises de distribution à anticiper les changements à venir et à revoir leur stratégie de distribution.

Une politique agricole d'avant-garde doit nécessairement s'attaquer à cette question pour amener l'ensemble de la chaîne alimentaire à une meilleure efficacité environnementale et contribuer à l'atteinte des objectifs du Québec sur ce plan.

En outre, la future politique agricole doit impérativement répondre aux principes de la Loi sur le développement durable. Par conséquent, il ne suffira pas à la future politique agricole de tenir compte des trois dimensions économie-environnement-société pour prétendre s'inscrire dans un développement durable, comme il ne sera plus suffisant de se contenter des efforts consentis en telle ou telle matière pour se réclamer d'un véritable développement durable. Ce sont les principes mêmes de la loi qui revêtent un caractère obligatoire pour les administrations publiques et les politiques gouvernementales. Pour cela, la politique agricole doit trouver dans ces seize principes de la loi sur le développement durable, une assise solide pour projeter vers demain notre agriculture et le système alimentaire québécois.

L'agriculture québécoise en 2015 ou en 2025 sera le reflet des changements et des sursauts qu'elle doit entreprendre avec vision et détermination dès à présent.

Recommandation 14 : Mettre en place une politique d'achats des institutions publiques et parapubliques favorisant les qualités spécifiques des produits québécois.

Le Québec dispose d'un formidable levier pour influencer le développement agroalimentaire auquel il n'a jamais eu recours réellement. Les institutions des milieux de la santé, de l'éducation, des cafétérias dans les bâtiments publics, etc., représentent un marché d'une grande envergure. Une politique favorisant l'approvisionnement en produits du Québec, particulièrement les produits locaux, en misant sur leur qualité et leur proximité, permettrait d'offrir à notre agriculture un marché non négligeable.

L'argument voulant que le recours à ce levier soit limité par les règles commerciales de l'OMC (clause du traitement national) n'exclut aucunement que le Québec puisse se doter d'une politique en cette matière. Même dans les grandes filières technologiques, les États continuent d'influencer, de façon déterminante, les grands contrats d'approvisionnement des sociétés publiques ou parapubliques. Les standards de qualité, la proximité, la capacité de réaction rapide, etc., sont autant de facteurs qui favorisent les produits québécois, si les acheteurs institutionnels venaient à les considérer dans leurs exigences.

Recommandation 15 : Reconnaître et soutenir l'agriculture à temps partiel comme une contribution à part entière au développement territorial durable.

La pluriactivité est devenue une évidence. Les analyses relevant de notre portrait autant que celles contenues dans le document de consultation de la Commission le démontrent. Ainsi, en moyenne, 25 % du revenu total de l'exploitant provient du revenu agricole net en 2001. En 2000, 7260 fermes (23 %) tirent leur revenu principal du revenu agricole net. Enfin, le travail non agricole est à la hausse. En 2001, 25 % des exploitants agricoles travaillent plus de 20 heures par semaine à l'extérieur de l'exploitation (19 % en 1996).

La pluriactivité et l'agriculture à temps partagé sont donc déjà une réalité. Reconnaître ce fait est une étape nécessaire. Ailleurs, notamment en Norvège, on considère le soutien de l'agriculture à temps partagé comme une condition

nécessaire pour maintenir les fermes sur les territoires. Dans ce pays, bien que le nombre de petites fermes ait dramatiquement diminué depuis les 50 dernières années, on enregistre maintenant des signes de stabilisation de leur nombre et de revitalisation des opérations dans les régions près des centres urbains. Sur un plan plus scientifique, de nombreuses analyses soutiennent l'effet bénéfique de la pluriactivité sur l'occupation du territoire, sur le maintien de la vitalité de l'agriculture et sur le niveau de revenu des ménages agricoles (Streeter, 1988; Bryden et al, 1995; Hill, 1996; USDAI, 2001). La pluriactivité ne correspond pas toujours à un dernier recours ou à une contrainte, c'est aussi un choix de mode de vie qui permet à une seule et même personne de s'épanouir en exerçant différentes activités au lieu d'une seule spécialité. Il existe dans cette forme d'agriculture à temps partiel non pas une menace pour la pratique de l'agriculture, mais bien des occasions structurantes pour son développement, pour sa diversification, pour l'exploitation de nouveaux potentiels et pour régénérer le capital humain en milieu rural de même que la population agricole.

Recommandation 16 : Favoriser la recherche agricole et agroalimentaire qui saisit mieux les articulations entre le développement agricole et le développement intégré des territoires ruraux.

La recherche ouvre la voie à l'innovation et il existe bien une panoplie de recherches sur les technologies agricoles, les procédés, la transformation alimentaire, les sciences agronomiques, environnementales, etc. Toutefois, il y a peu de connaissances sur les articulations entre l'agriculture et le développement rural.

De plus, dans la réalisation de nos recherches sur la contribution de l'agriculture au le développement territorial, il a été difficile de retracer, à l'échelon local ou régional, les données élémentaires, comme la ventilation de l'activité agricole et agroalimentaire, de même que son évolution, qui auraient permis de dégager des dynamiques locales. Nous avons été étonnés que ces données manquent au MAPAQ. Cette situation n'est probablement pas propre à la seule dimension territoriale, puisque le même constat s'applique aux données sur l'auto-alimentation, dont la source se trouve du côté des industriels.

Or, tel que préconisé dans un avis antérieur de SRQ, dans une économie mettant de plus en plus les territoires en concurrence, et face à l'accroissement des enjeux environnementaux, les acteurs des collectivités locales doivent disposer d'outils modernes pour connaître leur territoire. Cette connaissance est indispensable pour qu'ils puissent maîtriser leurs ressources et leurs infrastructures, réagir rapidement

face à des situations de crise, et inventorier les savoir-faire et les produits du territoire.

À l'échelle nationale, la veille en matière de concurrence est axée sur les filières industrielles, l'absence de veille sur un plan territorial ne permet pas de connaître vraiment les incidences que peuvent avoir les consolidations dans les territoires et les redéploiements dans certains secteurs, et on les constate souvent trop tard. La capacité des acteurs locaux à lire le contexte et à voir venir les changements est essentielle dans une économie en perpétuelle transformation. En outre, sur le plan environnemental, le fait que les écosystèmes ne puissent plus, à un moment donné, supporter l'activité humaine et les changements dans les domaines de l'énergie, du transport et de la technologie risque fort de changer la donne. La prospective territoriale ouvre un champ essentiel et s'intéresse aux répercussions socioéconomiques des changements environnementaux ainsi qu'à de nouvelles expériences territoriales de développement durable en fonction de nouveaux concepts.

Dans un tel contexte, la politique agricole doit pouvoir compter sur une recherche indépendante, d'intérêt public, financée par les deniers publics, et visant la production de résultats de recherche qui viendraient élargir le champ de la recherche actuelle sur des aspects que les règles de financement en cours ne permettent pas de couvrir. Elle doit aussi fournir des indicateurs à l'échelle locale et régionale, non seulement dans une perspective de démontrer le poids et la contribution de tel ou tel segment de la filière au développement régional, mais aussi et surtout pour saisir la dynamique propre à l'agriculture, à la transformation, à la démographie dans le secteur, à l'établissement, au degré de diversification, aux tendances lourdes ou récentes, etc.

La recherche doit tout autant chercher à couvrir les champs de la diversification en menant des projets de recherche appliqués aux créneaux en émergence, dans l'optique de fournir et de diffuser des résultats utiles à supporter leur développement.

Recommandation 17 : Assurer une gestion du changement efficiente de la politique agricole et doter d'un mécanisme de surveillance neutre et rigoureux garant du contrat social

Les producteurs agricoles ont été échaudés ces dernières années, notamment avec la rapidité des changements, les normes environnementales et sanitaires, etc. Les ajustements à la régulation agricole doivent tenir compte du fait que le système actuel est dominé par la production de masse. La nouvelle politique agricole devra donc apporter des changements substantiels, de façon graduelle, continue et solidaire. Cela relève d'une gestion efficace du changement pour donner toutes les chances à l'agriculture de prendre le virage souhaité collectivement.

Des changements mal maîtrisés ou trop rapides ont, dans le cas de la Nouvelle-Zélande, pris les agriculteurs au dépourvu, impulsant des stress supplémentaires inutiles. Le système actuel a été érigé depuis le milieu des années 50. Les habitudes, la culture, les comportements sont donc fortement enracinés dans des façons de faire connues. Les modifications et les ajustements doivent donc se faire fermement et graduellement.

L'agriculture québécoise gagnerait à se doter d'un regard constant et rigoureux qui amènerait l'État et les acteurs à se positionner par rapport à ses enjeux sans détours. Ce mécanisme neutre serait la conscience et le garant du contrat social dont la nouvelle politique agricole ferait la promotion. Un groupe réduit de personnes, sans lien avec le secteur, ne disposant d'aucun intérêt dans aucun des maillons de cette industrie, choisies pour leur engagement citoyen, leur crédibilité, leur expérience et leur regard original et rigoureux pourrait former ce «comité des sages», qui viendrait de façon régulière revisiter les fondements, analyser les engagements des uns et les responsabilités des autres, examiner les résultats et les finalités pour envoyer les signaux nécessaires pour rajuster le tir quand c'est nécessaire, accélérer la cadence quand c'est utile et formuler des avis. Il appartiendra à l'État par la suite, d'assumer souverainement ses responsabilités et de faire des choix.

Le « comité des sages » serait une façon simple, originale et peu coûteuse pour garantir le contrat social à la base même de la politique agricole. Simple puisqu'il s'agit de mobiliser quelques personnalités disposant d'une notoriété publique. Originale, puisque la tenue de commissions nationales sans mécanismes de suivi réduit les chances de voir se concrétiser les recommandations, ce qui provoque à

terme le recours à un sommet, ou à d'autres formules lourdes. Peu coûteuse, puisque ce « comité des sages » n'est ni un observatoire ni une structure, mais un groupe de personnes qui peuvent avoir un accès à l'information, aux recherches et données des différents organismes et groupes. Enfin, ce « comité des sages » ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel, il formule des observations et des avis, c'est l'État qui dispose et décide au bout du compte.

CONCLUSION

Solidarité rurale du Québec a souhaité et obtenu la tenue de cette Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Québec (CAAAQ). Nous saluons donc sa tenue et le travail de consultation mené dans toutes les régions, qui a contribué à saisir la grande diversité de nos territoires et à mesurer les besoins des ruraux de mettre en valeur les richesses de leur milieu. Les constats et les problématiques que la CAAAQ aura permis de faire ressortir, sont parfois connus et ne datent pas d'hier. Le courage politique et le leadership ont toutefois fait défaut par le passé pour initier des changements qui s'avèrent cruciaux.

Sur un plan territorial, alors que l'agriculture est appelée à jouer un rôle de premier plan dans l'occupation des territoires, le diagnostic montre une contribution économique déclinante, des disparités entre les régions qui se creusent, des emplois et de la valeur ajoutée de moins en moins répartis, une concentration accrue et un renouvellement plus difficile et finalement un soutien de l'État qui n'a aucunement atténué ces effets et ces disparités territoriales.

Si le portrait est connu, un nombre important de solutions simples existe. Le registre des propositions de la Commission en fait amplement état. Certaines solutions se situent dans le même paradigme de l'analyse du système actuel. Nous avons proposé dans ce mémoire une autre lecture, un paradigme qui tente de prendre la situation autrement, et de prendre les territoires comme fondement pour un modèle agricole diversifié et innovateur. Un nouveau paradigme qui met l'agriculture non pas dans une perspective sectorielle évoluant en silo, mais bien au service d'objectifs communs de souveraineté alimentaire et d'occupation du territoire. Ce faisant, la cohérence d'une nouvelle politique agricole avec le développement des communautés rurales et sa contribution à relever les défis collectifs amènerait une cohabitation harmonieuse et de nouveaux potentiels.

En mettant l'accent sur le lien entre l'agriculture et le territoire rural, Solidarité rurale du Québec propose de conclure un nouveau contrat social entre l'État, les collectivités territoriales et les agriculteurs, elle formule des recommandations pour une occupation plus équilibrée de nos territoires, pour une agriculture plus équitable et plus accessible, pour une agriculture diversifiée et innovante et finalement pour un système agricole et alimentaire qui soit avant-gardiste.

Plusieurs des instruments agricoles actuels sont de formidables outils collectifs. Les possibilités d'amélioration sont réelles et l'occasion est belle sinon historique pour apporter les changements nécessaires pour insuffler un élan à notre agriculture mieux ancrée dans nos territoires. À son époque, la Commission Héon au début des années 1950, a marqué l'histoire du développement agricole en permettant d'échafauder des piliers

agricoles d'aujourd'hui qui semblent avoir toutefois atteints des limites. L'agriculture productiviste est devenue de plus en plus marchande, de plus en plus intensive et la poursuite de cette trajectoire ne garantit pas forcément un meilleur bien-être pour les agriculteurs, ni pour la société. Le courage, la vision et le leadership politiques sont désormais attendus pour initier avec détermination et audace des changements pour les prochaines décennies. Le statu quo n'est souhaitable ni pour l'agriculture ni pour le monde rural, et des changements cosmétiques ne remettant pas en question des problèmes de fond ne feront que repousser les échéances et réduire les possibilités de rebondir.

RÉFÉRENCES

Agriculture et agroalimentaire Canada–AAC (2006). *Vue d'ensemble de l'agriculture et de l'agroalimentaire canadien*.

Agriculture et agroalimentaire Canada–AAC (2006). *Vers une nouvelle politique agricole et agroalimentaire. Information économique : Évolution de la structure de l'agriculture primaire*. Document de consultation.

Agriculture et agroalimentaire Canada–AAC (2006). *Vers une nouvelle politique agricole et agroalimentaire. Information économique : Conclusion de l'OCDE sur l'efficacité et la conception des politiques*. Document de consultation.

Agriculture et agroalimentaire Canada–AAC (2006). *Vers une nouvelle politique agricole et agroalimentaire. Information économique : Orientation des politiques des autres pays*. Document de consultation.

Agriculture et agroalimentaire Canada–AAC (2006). *Vers une nouvelle politique agricole et agroalimentaire. Information économique : Situation financière des familles agricoles*. Document de consultation.

Agriculture et agroalimentaire Canada–AAC (2007). *Enquête financière des fermes 2006 : faits saillants*. Présentation power point. Février.

Bryden, J.M., C. Bell, J. Gilliat, E. Hawkins & N. MacKinnon. (1993). *Farm Household Adjustment in Western Europe*. Final report on the research programme on farm structures and pluriactivity. European Commission, Luxembourg.

Butault, J.-P. (2004). *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*. France : Éditions de l'Institut national de la recherche agronomique–INRA.

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Québec–CAAAQ (2007). *Agriculture et agroalimentaire : choisir l'avenir*. Document de consultation.

DeBailleul, G. (1991). *Régulation agricole et déstructuration du milieu rural : le rôle des mesures agricoles*. In B. Vachon (dir). *Le Québec rural dans tous ses états*. Montréal : Les Éditions du Boréal.

Frigon, M. (2007). *Le revenu des exploitations agricoles : que veut dire la moyenne ? Service d'information et de la recherche parlementaires*. Ottawa : Bibliothèque du

Parlement Document produit pour le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes.

Halweil, B. (2002). *Home Grown: The case for local food in a global market*. Washington : Worldwatch Institute, paper 163.

Hill, B. (ed.) (1996). *Income Statistics for The Agricultural Household Sector*. Proceedings of the Eurostat Seminar in Luxembourg on 10 and 11 January 1996.

Institut canadien des affaires publiques-ICAP (1966). *Disparités régionales d'une société opulente*. Montréal, Éditions du Jour. Collection Les idées du jour.

Jervell, M. A., Jolly, D. A. (2003). *Beyond Food: Towards a Multifunctional Agriculture*. Working paper . Oslo : Norwegian Agricultural Economics Research Institute.

Lafleur, G., Allard, M.-A., (2006). *Enquête sur la santé psychologique des producteurs agricoles*. Rapport présenté à la Coopérative fédérée du Québec.

Mahé, L. Roe, T. (1996). « The political economy of reforming the 1992 CAP reform ». *American journal of agricultural economic*, 78 (5) 1314-1323.

Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs-MDDEP (2006). *Loi sur le développement durable*. Bibliothèque nationale du Québec.

Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec-MAPAQ (2006). *Recettes monétaires agricoles du Québec, de 1995 à 2005*.

Organisation de coopération et de développement économiques-OCDE (2001). *Multifunctionality: an analytical framework*. Unclassified Working Paper. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL Working Party on Agricultural Policies and Markets of the Committee for Agriculture. Joint Working Party of the Committee for Agriculture and the Trade Committee.

Organisation de coopération et de développement économiques-OCDE (2001). *Market Effect of Crop Support Measures*. Paris : Publications de l'OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques-OCDE (2002). *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Un programme de réforme constructif*. Paris : Publications de l'OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques–OCDE (2006). *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*. Paris : Publications de l'OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques–OCDE (2006). *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama*. Paris : Publications de l'OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques–OCDE (2006). *Découpage : enseignements pour l'action publique*. Paris : Publications de l'OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques–OCDE (2006). *Le nouveau paradigme rural : politiques et gouvernance*. Paris : Publications de l'OCDE.

Solidarité rurale du Québec (2007). *Avis pour une nouvelle politique nationale de la ruralité*. Nicolet : Avis/mémoire.

Solidarité rurale du Québec (2007). *Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec*. Nicolet : Document de la série Recherche.

Solidarité rurale du Québec (1998). *L'agriculture dans le monde rural*. Nicolet : Document de travail.

Streeter, D.H. (1988). « Farmland preservation: The role of off-farm income ». *Landscape and Urban Planning*, 16:357–364.

Statistiques Canada (2007). *Recensement de l'agriculture 2006*.

Tyers, R. (1990). « Implicit policy preferences and the assessment of negociable trade policy reforms ». *European Economic review*, 37 (7), 1399–1427.

USDA (2000). *ERS Farm Typology for a Diverse Agricultural Sector*. Economic Research Service. Agriculture Information Bulletin Number 759.