

Réconcilier le soutien à l'agriculture et la protection de l'environnement

Tendances et perspectives

Denis Boutin, agronome et économiste rural, M.Sc.
Direction du milieu rural
Ministère de l'Environnement du Québec

Conférence présentée dans le cadre
du 67^e Congrès de l'Ordre des agronomes du Québec
« Vers une politique agricole visionnaire »

Sherbrooke, 11 juin 2004

Acronymes

Acronymes	Description
AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ASRA	Assurance stabilisation du revenu agricole
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CDAQ	Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CSRA	Compte de stabilisation du revenu agricole
CSRN	Compte de stabilisation du revenu net
EC	Environnement Canada
ESP	Estimation de soutien aux producteurs
FADQ	Financière agricole du Québec
FPPQ	Fédération des producteurs de porcs du Québec
IRDA	Institut de recherche et développement en agro-environnement
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation pour le développement et la coopération économique
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAAGF	Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers
PAIA	Programme d'aide en agroenvironnement
PCSRA	Programme canadien de stabilisation du revenu agricole
REA	Règlement sur les exploitations agricoles
RPPEEPA	Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale
RRPOA	Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole
UPA	Union des producteurs agricoles
VAP	Valeur de la production ajustée

1. Introduction

Le défi d'inscrire les politiques agricoles dans une perspective de développement durable soulève de nombreux enjeux, notamment à l'égard des équilibres environnementaux et de l'équité sociale. La réflexion présentée dans ce document tente de faire ressortir quelques-uns de ces principaux enjeux. Les tendances observées dans les pays industrialisés quant à l'évolution des politiques agroenvironnementales sont d'abord présentées, pour ensuite mener à une réflexion plus large sur l'intégration de la dimension environnementale dans la conception des politiques et des programmes agricoles. Cette démarche permet d'établir, d'une part, une appréciation des diverses mesures de soutien à l'agriculture en fonction de leurs impacts environnementaux et, d'autre part, un positionnement des principaux programmes de soutien québécois et canadiens au regard de leur contribution à la protection de l'environnement et à l'édification d'une agriculture durable.

2. Les politiques agroenvironnementales : évolution et tendances

2.1 Perspective évolutive des politiques agroenvironnementales au Québec

Le processus d'intensification de l'agriculture québécoise des dernières décennies, caractérisé entre autres par une concentration des activités de production, une augmentation de la taille et une spécialisation des exploitations, de même que par des progrès technologiques et un recours massif à des intrants provenant de l'extérieur de la ferme, aura contribué à accroître considérablement la productivité du secteur agricole. Cette « modernisation » de l'agriculture a par ailleurs été largement encouragée et soutenue par un ensemble de programmes et de politiques agricoles qui sont venus offrir une plus grande stabilité aux entreprises face aux risques que peuvent entraîner les défaillances du marché ou les aléas du climat (Debailleul, 1998). Cependant, cette intensification de l'agriculture aura aussi favorisé un accroissement important des pressions exercées sur les ressources, entraînant des conséquences notables sur l'environnement qui, au fil des années, se sont manifestées tout particulièrement par la contamination de l'eau, la dégradation des sols et la détérioration des habitats et de la biodiversité (MENV, 2003).

Afin de contrer les impacts environnementaux engendrés par les activités agricoles, les pouvoirs publics ont instauré une panoplie de mesures d'intervention visant à contrôler la pollution d'origine agricole de manière à en réduire les impacts sur l'environnement et sur la

santé humaine. Le tableau 1 présente succinctement les principaux éléments qui ont été mis en place, au Québec, au cours des 25 dernières années, par les gouvernements et les acteurs du milieu, en réponse à la problématique agroenvironnementale. Un examen de ces diverses mesures permet de dégager un certain nombre de constats à l'égard des principales évolutions des « politiques agroenvironnementales ».

D'abord, on constate que l'intervention réglementaire représente l'approche traditionnelle employée par les pouvoirs publics québécois afin d'assurer la protection de l'environnement. Trois règlements spécifiques au secteur agricole se sont succédé, depuis 1981, avec des dispositions axées principalement sur la protection des eaux et la gestion des déjections animales. La réglementation a aussi été utilisée pour imposer des contraintes au développement (pouvant aller jusqu'au moratoire) et pour établir une approche de gestion territoriale (municipalités en surplus). D'autres interventions législatives ont aussi été adoptées en matière de protection et d'aménagement du territoire agricole, de régie des pesticides, ainsi que dans l'optique d'insérer des considérations environnementales dans l'administration future des programmes de soutien aux entreprises agricoles (écoconditionnalité).

Les « mesures d'accompagnement » représentent un autre mode d'intervention qui occupe aussi une place prépondérante dans les politiques agroenvironnementales mises en œuvre au Québec et comprennent de nombreuses interventions visant à sensibiliser les producteurs et à les appuyer dans une démarche agroenvironnementale. Ces mesures comprennent des initiatives destinées à l'amélioration des connaissances (inventaire de dégradation des sols, suivi de l'état de l'environnement, portrait agroenvironnemental, etc.); des activités de sensibilisation, de formation et de transfert technologique visant à favoriser l'adoption de bonnes pratiques (clubs-conseils, stratégie phytosanitaire, etc.), dont certaines à l'échelle de bassins versants agricoles (SLV-2000), ainsi que des programmes d'assistance financière aux entreprises agricoles (PAAGF, PAIA, Prime-Vert) pour faciliter la mise aux normes réglementaires, notamment à l'égard des structures d'entreposage des lisiers. À ces mesures d'accompagnement s'ajoutent des efforts en matière de recherche et développement soutenus par le biais de divers programmes en agroenvironnement.

Par ailleurs, les stratégies et politiques agricoles des deux paliers de gouvernement, souvent élaborées en concertation avec les acteurs du milieu, ont également intégré des orientations ayant pour objectifs de soutenir la protection de l'environnement et de favoriser le

Tableau 1 : Faits saillants des politiques agroenvironnementales au Québec (1978-2003)

Année	Mesure(s)	Principal(aux) domaine(s) d'intervention	Intervenant(s) responsable(s)
1978	Loi sur la protection du territoire agricole	Préservation des terres arables	CPTAQ
1981	Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale (RPPEEPA)	- Protection de l'eau - Étanchéité des installations d'élevage	MENV
1986	Stratégie agricole nationale	Conservation des sols	AAC
1987	Moratoire en production porcine dans Lanaudière	Contraintes au développement	MENV
	Loi sur le contrôle vente/utilisation des pesticides	Régie des pesticides	MENV
	Entente auxiliaire Canada-Québec sur la « conservation des sols et de l'eau »	Inventaire des problèmes de dégradation des sols	AAC/MAPAQ
1988	Soutien à l'agriculture biologique	- Appui technique - Plan d'intervention intégré (1989)	MAPAQ
	Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF)	Aide financière pour la construction de structures d'entreposage	MENV (88-94) MAPAQ (94-97)
1989	Comité fédéral-provincial sur l'agriculture durable	Concept d'agriculture durable	AAC/MAPAQ
	Politique agroalimentaire « Partenaire pour la croissance »	Un des 4 piliers : la protection de l'environnement	AAC
1992	Stratégie phytosanitaire	Réduction de 50% de l'utilisation des pesticides	MAPAQ
1993	Volet agricole de l'entente Saint-Laurent Vision 2000	Sensibilisation à la problématique agroenvironnementale dans certains bassins agricoles	MENV, EC et organismes du milieu
	Entente auxiliaire Canada-Québec pour un « environnement durable en agriculture »	Soutien aux clubs-conseils en agroenvironnement	AAC/MAPAQ
1994	Forum sur le développement durable en agriculture	Établissement de consensus en matière de développement durable	MAPAQ et partenaires
1995	Politique de développement durable	- Implantation de la gestion intégrée des ressources - Révision des politiques et des programmes pour favoriser le développement durable	MAPAQ
1996	Introduction du concept de municipalités en surplus dans le RPPEEPA	Approche de gestion territoriale	MENV
1997	Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA)	Plan agroenvironnemental de fertilisation (considérant azote et phosphore)	MENV
	Loi 23 : Orientations gouvernementales en matière d'aménagement et de protection du territoire et des activités agricoles	- En zone agricole, utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles - Distances séparatrices pour atténuer les inconvénients reliés aux odeurs	MAMSL MAPAQ
	Programme Environnement	Soutien aux clubs-conseils en agroenvironnement	CDAQ (AAC)
	Programme d'aide en agroenvironnement (PAIA)	- Aide financière pour la construction de structures d'entreposage - Soutien aux clubs-conseils en agroenvironnement	MAPAQ
	Plan agroenvironnemental en production porcine	- Portrait environnemental sectoriel - Encadrement technique - Certification environnementale	FPPQ
1998	Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire	Doubler la valeur des exportations des produits agroalimentaires québécois	MAPAQ et partenaires
	Stratégie agroenvironnementale	- Portrait agroenvironnemental - Réseau de clubs-conseils - Certification environnementale	UPA

Tableau 1 : Faits saillants des politiques agroenvironnementales au Québec (suite) (1978-2003)

Année	Mesure(s)	Principal (aux) domaine(s) d'intervention	Intervenant(s) responsable(s)
1999	Programme Prime-Vert	- Aide financière pour la construction de structures d'entreposage - Soutien au clubs-conseils en agroenvironnement	MAPAQ
	Plan d'action « Un environnement à valoriser »	- Amélioration des connaissances - Implantation de bonnes pratiques - Certification environnementale	MAPAQ et partenaires
2001	Loi 184	- Adoption du concept d'écoconditionnalité - Ajustements des orientations en matière d'aménagement	MAPAQ
2002	Règlement sur les exploitations agricoles	- Approche ferme par ferme - Équilibre des sols en phosphore - Renforcement des contrôles	MENV
	Temps d'arrêt en production porcine	Contraintes au développement des élevages porcins	MENV
	Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec	Établissement d'un cadre de développement durable de la production porcine	BAPE
	Politique nationale de l'eau	Adoption de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant	MENV
2003	Cadre stratégique agricole	L'environnement : un des cinq éléments clés → Soutien à la réalisation de plans agroenvironnementaux à la ferme	AAC
	Dépôt du rapport de la Commission du BAPE	Inscription de la production porcine dans le développement durable	BAPE

Sources : AAC, 2003a; MENV, 2003; Debailleul, 1999; Fournier et Henning, 1990

développement durable de l'agriculture. Enfin, plus récemment, la Politique nationale de l'eau du Québec est venue souligner l'importance que le gouvernement entendait désormais accorder au développement de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant afin d'assurer une meilleure protection à cette ressource.

2.2 Les politiques agroenvironnementales dans les pays industrialisés

La plupart des pays industrialisés ont également mis en place diverses mesures afin d'améliorer les résultats environnementaux de leur agriculture. Tout comme au Québec, les modes d'intervention les plus courants ont consisté, d'une part, à imposer des obligations réglementaires dont les exigences ont généralement été étendues et sont devenues plus contraignantes au fil des années et, d'autre part, à instaurer des paiements agroenvironnementaux destinés à aider les entreprises agricoles à supporter les coûts transitoires reliés aux investissements nécessaires pour adapter leurs installations et leurs

équipements afin d'adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement. À ces mesures, s'ajoute également l'appui financier consacré aux divers efforts en matière d'assistance technique, de vulgarisation et de recherche-développement.

Par ailleurs, plusieurs pays européens ont aussi instauré des programmes offrant des paiements agroenvironnementaux afin de favoriser l'adoption de pratiques agricoles moins intensives (i.e. extensification des cultures et de l'élevage, adoption de la production intégrée), d'appuyer des modes de production considérés plus performants sur le plan environnemental (ex. : agriculture biologique), de soutenir des objectifs liés à la biodiversité (i.e. : préservation de cultivars ou de races animales rares, protection d'espèces et d'habitats), ou encore d'encourager la prestation de services écologiques (ex. : protection de milieux sensibles, entretien du paysage) allant au-delà des avantages environnementaux procurés par l'application de « bonnes pratiques agricoles ». Par ailleurs, les États-Unis et de nombreux pays européens ont également mis sur pied des programmes par lesquels des paiements sont versés au titre du retrait de ressources (mise hors production de terre, rachat de cheptel, etc.). Bien qu'en hausse, on estime que l'ensemble des paiements agroenvironnementaux octroyés aux producteurs ne représenterait environ que 3 % du soutien total versé aux entreprises agricoles des pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE, 2003a).

Outre les paiements agroenvironnementaux, quelques autres instruments économiques jouent également un rôle important dans un nombre limité de pays. Des taxes sur les intrants (pesticides ou engrais minéraux) sont en vigueur dans certains pays européens et États des États-Unis; des redevances sur les excédents d'éléments nutritifs ont aussi été fixées dans quelques pays européens, alors qu'un système de droits échangeables (contingents) pour la production d'effluents a été instauré aux Pays-Bas.

Par ailleurs, les mécanismes d'écoconditionnalité, qui consistent à lier des programmes de soutien à l'agriculture à des normes environnementales minimales, représentent un type d'intervention sur lequel les pouvoirs publics semblent désormais de plus en plus miser. Des mesures d'écoconditionnalité sont actuellement employées aux États-Unis, de même que dans plus d'une dizaine de pays européens. Selon la nature et la source des problèmes agroenvironnementaux prévalant, ces mesures viennent assortir l'octroi de paiements au respect de conditions environnementales dans le cas de cultures (États-Unis, Pays-Bas et

France), d'élevages (Irlande et Catalogne) ou les deux (Royaume-Uni, Suisse, Danemark, Finlande, Norvège, Italie et Grèce)¹. La Politique agricole commune (PAC) de 2003 prévoit d'ailleurs que les mesures d'écoconditionnalité seront utilisées dans tous les États membres de l'Union européenne à compter de 2005 (OCDE, 2003a). L'introduction de mécanismes d'écoconditionnalité contribue à illustrer qu'antérieurement les programmes de soutien à l'agriculture ont, pour l'essentiel, été conçus indépendamment des objectifs environnementaux. L'insertion de ces mécanismes dans les programmes représente donc l'une des premières manifestations de la nécessité d'articuler la conception des politiques agricoles en considérant les dimensions tant économique qu'environnementale.

Enfin, deux autres types de mesures agroenvironnementales sont également en émergence dans divers pays. D'abord, au cours des dix dernières années, plusieurs États ont montré un intérêt à soutenir le développement de « l'éco-étiquetage », c'est-à-dire le développement de processus de certification permettant de fournir aux consommateurs des informations sur la qualité environnementale des produits (agriculture biologique) ou des modes de production (système de gestion environnementale). Puis, des approches destinées aux collectivités faisant appel aux savoir-faire locaux pour résoudre les problèmes d'environnement sont également préconisées dans quelques pays, notamment pour la réhabilitation de bassins versants (OCDE, 2003a).

Ce bref survol des politiques agroenvironnementales permet de constater qu'une multitude d'interventions institutionnelles ont été élaborées afin d'atténuer les impacts environnementaux générés par le processus d'intensification qui a tout particulièrement marqué l'agriculture des quatre dernières décennies. Par ailleurs, en réponse aux pressions croissantes que les activités agricoles exercent sur l'environnement, on constate que les mesures agroenvironnementales occupent une importance grandissante dans les politiques agricoles de la plupart des pays industrialisés (Debailleul et Boutin, 2004 ; OCDE, 2003a).

¹ Pour éviter toute confusion, il est important de préciser qu'un paiement supplémentaire versé pour récompenser l'adoption d'une pratique ou d'une action en faveur de l'environnement ne correspond pas, selon l'OCDE (2004), à l'écoconditionnalité mais plutôt à un « paiement agroenvironnemental ». D'ailleurs, les mécanismes d'écoconditionnalité en place aux États-Unis, tout comme la disposition sur la conditionnalité prévue par la PAC réfèrent clairement à une situation où le droit de bénéficier d'un soutien est subordonné au respect des exigences d'écoconditionnalité.

2.3 Réflexions sur les politiques agroenvironnementales québécoises et étrangères

Une comparaison entre les mesures adoptées au Québec et celles élaborées dans les autres régions du monde, permet de constater que l'approche québécoise actuelle demeure essentiellement axée sur l'intervention réglementaire, les paiements agroenvironnementaux reliés aux investissements des entreprises agricoles, ainsi que sur les autres mesures d'accompagnement usuelles (sensibilisation et formation, transferts technologiques, recherches, etc.). Au cours des dernières années, il a aussi été convenu de compléter ces mesures par de nouveaux outils d'intervention, soit le développement d'une certification environnementale pour les fermes (Agriso), l'introduction de mécanismes d'écoconditionnalité dans l'administration des programmes de soutien et, plus récemment, l'adoption d'une approche de gestion par bassin versant. Enfin, depuis 2002, des aides aux entreprises sont désormais disponibles pour la fourniture de certains services écologiques (aménagement des berges, de haies brise vent, etc.).

On constate, par ailleurs, que certains types d'intervention n'ont pas été retenus dans les politiques agroenvironnementales québécoises. Par exemple, les paiements agroenvironnementaux octroyés aux entreprises ont servi principalement à soutenir les investissements et les achats d'équipements pour faciliter la mise aux normes réglementaires et n'ont pas, à ce jour, été employés pour soutenir l'adoption des pratiques agricoles moins intensives ou de modes d'agriculture biologique. De plus, on observe que des mesures visant à encourager le retrait de ressources dans les zones de production intensive n'ont pas été privilégiées et ne sont pas retenues dans les interventions québécoises. Enfin, outre les paiements agroenvironnementaux, encore aucun instrument économique n'a été employé au Québec pour poursuivre des objectifs dans le domaine de l'agroenvironnement.

Par ailleurs, tout comme dans la plupart des pays industrialisés, on remarque qu'au cours des années, les mesures environnementales visant l'encadrement des activités agricoles ont été renforcées au Québec, que les interventions agroenvironnementales se sont accrues et qu'elles jouent un rôle de plus en plus important dans la politique agricole. L'OCDE (2003a) estime d'ailleurs que cette tendance devrait se poursuivre compte tenu de la plus grande sensibilisation du public à l'égard des questions environnementales et de la prolifération des informations disponibles, ce qui devrait se traduire en demandes croissantes pour l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture. D'ailleurs, au Québec, un nombre significatif de mesures importantes ont été adoptées dans les politiques agroenvironnementales au cours

des années qui ont suivi des périodes où des problématiques environnementales associées à l'agriculture ont davantage été présentes dans l'actualité (voir tableau 1). Il faut se rappeler que les années 1996-1997 ont été marquées par le rapport du Vérificateur général du Québec et la plainte portée devant la Commission de coopération environnementale de l'ALENA, alors que la période 2000-2001 a aussi été marquée par certains événements médiatiques (la tragédie de Walkerton ; la sortie de *Bacon, le film* ; etc.) et la publication de plusieurs rapports (Commission sur la gestion de l'eau ; Vérificateur général ; Direction de la santé publique sur les risques associés aux productions animales ; Rapport Brière évoquant le lien entre la question environnementale et la cohabitation sociale, etc.).

Afin de mieux apprécier les mesures en vigueur au Québec et révéler les tendances émergentes dans les politiques agroenvironnementales, il paraît utile d'examiner plus spécifiquement les mesures environnementales destinées au secteur de la production porcine dans des pays où, comme dans certaines régions du Québec, on observe des activités d'élevages porcins intensifs. D'abord, sur le plan réglementaire, une analyse comparative des réglementations environnementales dans le domaine des productions animales a récemment révélé que la dynamique réglementaire du Québec est tout à fait comparable globalement à celle de l'ensemble des autres pays et ce, même si on peut reconnaître au Québec un certain leadership dans le domaine des plans de fertilisation (Debailleul et Boutin, 2004). Par ailleurs, le Tableau 2 compare les principaux éléments non réglementaires des politiques agroenvironnementales en vigueur en 2003 dans certains pays et régions qui connaissent des zones de production porcine intensive.

L'examen de ce tableau révèle que des mécanismes de contrôle plus contraignants ont été adoptés pour les éleveurs porcins de ces territoires (ex. : écoconditionnalité, taxes/redevances, etc.) et que ces mécanismes sont complétés par des mesures imposant certaines contraintes à la production, tels des programmes de rachat de cheptels afin de réduire les effectifs porcins (Pays-Bas, Catalogne et Bretagne) ou par l'établissement de limites de densités porcines à l'hectare (Danemark).

Un autre point qui mérite d'être abordé au sujet des politiques agroenvironnementales concerne le niveau des aides publiques offertes aux entreprises agricoles. L'examen des divers programmes de soutien en agroenvironnement indique que le gouvernement du Québec, par le biais du programme Prime-Vert, aurait engagé pour plus de 70 millions \$ en dépenses pour

Tableau 2 : Tendances émergentes dans les politiques agroenvironnementales en production porcine (2003*)

Pays ou région	Élément(s) particulier(s)	Contrainte(s) à la production
Danemark	Éconditionnalité Taxes/redevances	Clause Harmonie (max. 1,4 u.a./ha)
Catalogne	Éconditionnalité	Rachat de cheptels
Bretagne	Obligation de traitement	Moratoire (2000) Rachat de cheptels
Pays-Bas	Taxes/redevances Certification Droits négociables	Rachat de cheptels
Caroline du Nord	Ententes judiciaires avec promoteurs	Moratoire (1997)
Iowa	Grille d'évaluation	Aucune
Québec	Aucun	Contraintes administratives (2002)

* : mesures déjà en place en 2003

Source : adapté de Debailleul et Boutin, 2004 et Debailleul, 2004.

l'année 2002-2003, soit un montant qui représenterait, selon les plus récentes données disponibles, environ les deux tiers des dépenses totales en agroenvironnement versées pour l'ensemble du Canada au cours de cet exercice budgétaire (MAPAQ, 2003 ; AAC, 2003b). Autre illustration de l'importance du soutien québécois en agroenvironnement, les programmes d'aides financières destinés à appuyer la mise en conformité des entreprises d'élevages avec les mesures réglementaires offraient, pour la construction de structures d'entreposage des lisiers, des subventions couvrant de 70 % à 90 % des coûts au Québec, soit un taux de soutien supérieur ou équivalent aux aides accordées dans l'Union Européenne (30 % des coûts au Danemark et 65 % en France) ou aux États-Unis (jusqu'à 75 % des coûts) (OCDE, 2003b). Enfin, un dernier exemple du niveau de soutien dont bénéficient les exploitations québécoises, les dépenses publiques pour les interventions en agroenvironnement représentaient en moyenne près de 30 \$ à l'hectare pour la période 1999-2001, soit un niveau de soutien comparable à celui de l'intervention étatsunienne et de plusieurs fois celui prévalant dans les autres provinces canadiennes (Tremblay *et al.*, 2004). Il faut cependant rappeler que ces investissements en agroenvironnement sont aussi le reflet d'une activité agricole généralement plus intensive au Québec qu'ailleurs au Canada et, conséquemment, de problèmes d'environnement probablement plus prononcés.

Bien que les exigences agroenvironnementales occupent une importance grandissante dans les politiques agricoles, elles ne constitueraient qu'un facteur négligeable dans la compétitivité des

exploitations. À titre d'exemple, dans le secteur porcin, l'OCDE (2003b) rapporte que les coûts imposés par les politiques environnementales se situent généralement autour de 1 % à 2 % des coûts de production et sont donc relativement modestes en comparaison des autres charges. En effet, les principaux éléments affectant la compétitivité internationale du secteur porcin et la rentabilité des exploitations sont les coûts du capital et de la main-d'œuvre, les variations des taux de change, ainsi que les choix des producteurs à l'égard de la régie de leur entreprise. Ces considérations amènent l'OCDE (2003b; pp 144-145) à conclure que « l'incidence potentielle sur la concurrence des réglementations environnementales imposées aux éleveurs de porcs n'est qu'un élément accessoire du débat global sur la compétitivité relative de la production de viande de porc dans divers pays ».

En conclusion de ce chapitre, l'analyse de l'évolution des politiques agroenvironnementales permet d'illustrer une nette tendance à la densification et au renforcement des interventions publiques en agroenvironnement et ce, afin d'exercer un encadrement plus étroit à l'égard d'activités agricoles qui, au fil des années, ont évolué vers des modes de production toujours plus intensifs. Bien que ces mesures aient pu contribuer à limiter les impacts négatifs des pressions accrues de l'agriculture sur les ressources naturelles, l'OCDE (2003a) estime que les diverses interventions agroenvironnementales n'auraient procuré, jusqu'à maintenant, que des effets plutôt limités et dont les résultats restent à démontrer.

Ainsi, le défi de l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles soulève, en complément de cette réflexion sur les politiques agroenvironnementales, la question de la « cohérence des politiques » et de la compatibilité entre les politiques agricoles et les mesures agroenvironnementales. En effet, on estime que les politiques de soutien à l'agriculture, qui ont contribué à l'augmentation de la productivité et des volumes de production, ont également engendré des conséquences négatives sur l'environnement (OCDE, 2003a). Dans le cas du Québec, la responsabilité des politiques agricoles à l'égard de problèmes environnementaux provoqués par l'agriculture, de même que l'influence de certains programmes de soutien dans le développement de pratiques dommageables pour l'environnement, ont aussi été soulignées à quelques reprises dans le passé (Nolet, 1998; Debailleul, 1998; Vérificateur général, 1996; Debailleul et Ménard, 1990; Fournier et Henning, 1990). À titre d'exemple, le Vérificateur général (1996) déplorait que les régimes d'assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA) soient basés sur des modèles qui maximisent la production et qu'ils n'incluent aucune préoccupation environnementale.

C'est dans ce contexte que l'OCDE (2003b, p. 20) soulève l'interrogation suivante : « Dans quelle mesure les politiques agroenvironnementales servent-elles en fait à réparer les dégâts engendrés entre autres raisons par les politiques de soutien agricole » ? Nous tenterons d'examiner plus à fond cette question au chapitre suivant, en s'intéressant aux travaux de l'OCDE traitant des effets sur l'environnement des principales formes de soutien à l'agriculture et du rôle potentiel de celles-ci dans un ensemble cohérent de politiques agricoles susceptibles de contribuer à relever les défis environnementaux et de développement durable de l'agriculture du 21^e siècle.

3. Mesures de soutien à l'agriculture et impacts sur le développement durable

3.1 Le développement durable et l'agriculture

En agriculture, le développement durable sous-entend qu'une activité de production puisse se réaliser de façon à pouvoir assurer tant sa rentabilité économique que la préservation de l'intégrité environnementale et le respect de l'équité sociale. La figure 1 permet d'illustrer le défi que représente l'application du concept de développement durable au secteur de l'agriculture. Ainsi, l'intersection entre les trois cercles représente la zone dans laquelle une activité agricole peut être considérée durable. La situation actuelle présente trois cercles de tailles différentes, reflétant ainsi une situation de déséquilibre entre l'importance accordée aux trois dimensions du développement durable. Appliqué au cas des politiques agricoles, cela se traduit par une majorité d'interventions ayant principalement été axées sur la dimension économique, alors que les mesures agroenvironnementales ont été développées plus récemment et que les interventions visant des préoccupations sociales demeurent encore relativement peu présentes. Un tel contexte n'a pas été favorable à ce qu'un très grand nombre d'entreprises agricoles puissent se situer dans la zone de développement durable. Cependant, une évolution vers des politiques agricoles recherchant un plus grand équilibre entre les trois cercles permettrait d'accorder une importance accrue aux dimensions environnementale et sociale dans nos interventions, ce qui favoriserait un élargissement de la zone de durabilité et l'insertion d'un plus grand nombre d'entreprises agricoles dans cette zone.

La Commission du BAPE (2003) sur le développement durable de la production porcine a rappelé l'importance de poursuivre les trois dimensions du développement durable afin d'assurer la pérennité de ce secteur de production. Son rapport propose d'ailleurs de

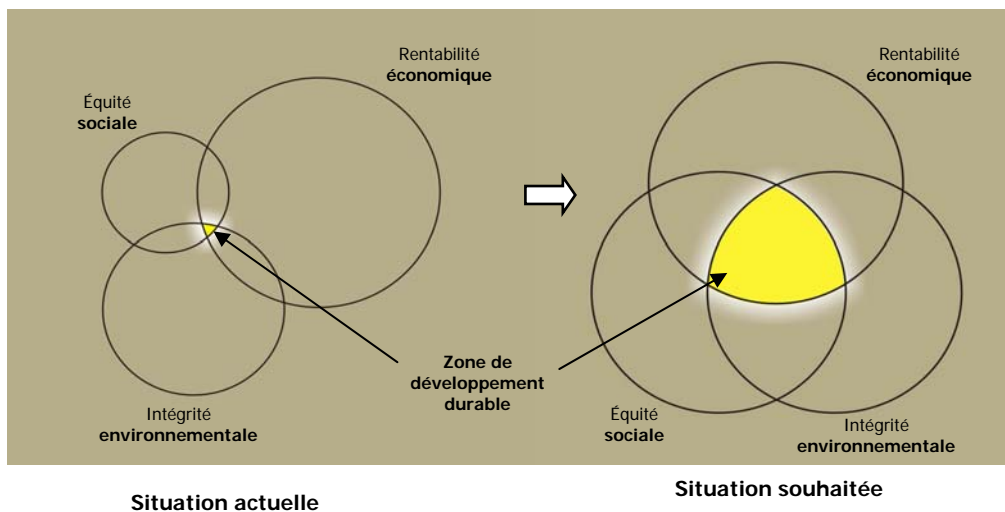


Figure 1 : Le défi du développement durable en agriculture

Source : adaptée de Jacob, P. et B. Sadler, 1990 et MENV, 2004.

nombreuses pistes concrètes afin d’orienter nos interventions vers la durabilité de la production porcine et de l’agriculture. Une vision intégrée qui, inévitablement, vient bousculer certaines des politiques agricoles en place. C’est dans cette perspective que les sections qui suivent présentent une démarche qui s’attarde plus spécifiquement à évaluer les principales mesures de soutien en agriculture en fonction de leur contribution potentielle à la poursuite d’un objectif de développement durable. L’exercice proposé consistera d’abord à tenter d’apprécier les principales mesures de soutien à l’agriculture en fonction de leur effet sur l’environnement, pour ensuite examiner brièvement la question de l’équité dans la répartition des aides à l’agriculture.

3.2 Les effets sur l’environnement selon les formes de soutien

Avant de procéder à l’analyse de la relation entre les mesures de soutien à l’agriculture et l’environnement, quelques notions méritent d’être introduites pour en faciliter la compréhension. Le tableau 3 présente les différentes formes que peuvent prendre les principales mesures de soutien aux entreprises agricoles selon une double classification, soit celle de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) et celle de l’OCDE.

La classification de l'OMC, qui réfère aux effets de distorsion sur les niveaux de production et les échanges commerciaux, comprend les mesures de soutien en agriculture regroupées en trois catégories appelées boîte ambrée, boîte bleue et boîte verte².

Tableau 3 : Classification des principales mesures de soutien aux producteurs

	Forme de soutien ESP	Description	Exemple(s) au Québec
Boîte ambrée	Soutien des prix du marché	Majoration du prix perçu par le producteur en raison de barrières tarifaires, de subventions à l'exportation, etc.	Productions sous gestion de l'offre (contrôle des importations et politique de prix couvrant les coûts de production)
	Paiements au titre de la production	Majoration du prix perçu par le producteur par des paiements de transfert variant selon le volume de production d'un produit agricole spécifique.	Programmes d'assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA)
	Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	Réduction du coût d'un intrant spécifique (engrais, pesticides, essence, etc.) par le biais d'un rabais sur les taxes ou par une subvention.	Rabais de taxes sur le carburant Programme de remboursement des taxes foncières (intrant = terre)
Boîte bleue	Paiements selon la superficie cultivée / le nombre d'animaux	Établis selon la surface ensemencée ou les effectifs de bétail pour une production spécifique et ce, indépendamment des quantités produites.	Programmes d'assurance-récolte
Boîte verte	Paiements au titre des droits antérieurs ou du revenu global de l'exploitation	Établis selon une superficie, un nombre d'animaux ou une production antérieure d'un produit spécifique, ou encore selon les recettes totales de l'exploitation, mais sans conditions liées à la production de produits spécifiques (soutien découplé de la production).	Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) Compte de stabilisation du revenu agricole (CSRA)
	Paiements avec contraintes sur les intrants / ressources	Établis en fonction d'une réduction ou d'un retrait de facteurs de productions (rachat de cheptels, mise hors culture, etc.).	Aucun

Sources : AAC, 2003b; OCDE, 2003d; Unisféra, 2003; Portugal, 2002.

Ainsi, les mesures comprises dans la catégorie de la boîte ambrée sont celles qui exercent le plus d'effets de distorsion et, en conséquence, seraient parmi les catégories d'aides visées par une réduction de leur niveau de soutien dans le cadre de la nouvelle ronde de négociations de

² Selon la terminologie de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, les subventions sont classées en catégories désignées par une couleur, et ce, en fonction des effets de distorsion sur la production ou les échanges que les mesures de soutien interne à l'agriculture sont réputées avoir.

l'OMC. Quant aux mesures classées dans la catégorie de la boîte bleue, on considère qu'elles généreraient moins de distorsions car elles impliquent une limite de la production. Pour leur part, les formes de soutien classées dans la boîte verte n'entraîneraient que peu d'effets de distorsion et ne sont donc pas visées par une réduction de leur niveau de soutien (Unisféra, 2003). Il faut noter que, outre les types de paiements mentionnés au tableau 3, la boîte verte inclut également d'autres formes d'interventions publiques comme les paiements agroenvironnementaux (ex. programme Prime-Vert), le soutien offert pour des services d'intérêt général (recherche, enseignement, vulgarisation, etc.), de même que les programmes d'aide alimentaire.

La classification de l'OCDE, quant à elle, distingue les différentes formes de soutien qui composent l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), une mesure utilisée pour évaluer l'ensemble des aides versées aux entreprises agricoles et qui permet de faire des comparaisons entre les États. Ainsi, les formes de soutien peuvent être distinguées en six principales catégories : le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production, ceux versés pour l'utilisation d'intrants, les paiements selon la superficie cultivée ou le nombre d'animaux, ceux établis selon les droits antérieurs ou le revenu global de l'exploitation, ou encore les paiements octroyés selon des contraintes imposées sur les intrants (Portugal, 2002). Une brève description de chacune de ces formes de soutien est présentée dans le tableau 3 et des exemples des diverses mesures d'aide utilisées au Québec permettent d'illustrer cette classification selon la compilation des données effectuée par l'OCDE (2003d).

Par ailleurs, l'évaluation des effets du soutien à l'agriculture sur l'environnement s'appuie sur un certain nombre de prémisses et de considérations. D'abord, les prix garantis plus élevés que les prix mondiaux, lorsqu'aucune limitation de la production ne s'exerce, ont tendance à encourager un accroissement de la production et à générer une surproduction. Une telle situation est susceptible d'induire des dommages à l'environnement en raison de l'intensification de l'utilisation des intrants et de la trop forte concentration des pressions environnementales par rapport à la capacité du milieu. À l'inverse, une réduction des mesures de soutien des prix du marché tend plutôt à générer une agriculture moins intensive. Le soutien qui varie directement en fonction des volumes de production est généralement considéré comme ayant des effets nuisibles plus importants sur l'environnement parce que le niveau maximal des aides a aussi pour corollaire un niveau maximal de production. À l'opposé, un soutien qui contient des éléments de découplage, c'est-à-dire des paiements qui ne sont pas liés à des quantités

produites, élimine un incitatif à maximiser la production et sera moins dommageable pour l'environnement (OCDE, 2003c). Enfin, on estime que les mesures de soutien seront plus néfastes pour l'environnement si elles engendrent un effet de « verrouillage », c'est-à-dire si elles sont offertes uniquement pour certaines productions ou encore si elles sont axées sur l'usage d'intrants particuliers ou l'emploi de technologies spécifiques. Un tel effet de verrouillage tend, d'une part, à limiter les choix de cultures ou d'élevage, encourageant ainsi la spécialisation et favorisant des assolements inadéquats ou des pratiques de monocultures et, d'autre part, à nuire à l'adoption de pratiques ou de modes de production plus bénéfiques pour l'environnement (Unisféra, 2003).

L'ensemble de ces considérations permet d'effectuer, telle que présentée au tableau 4, une première classification des mesures de soutien identifiées par l'ESP selon leur impact sur l'environnement. Ainsi, on constate que le soutien des prix du marché de même que les paiements versés au titre de la production ou de l'utilisation d'intrants sont considérés comme des mesures de soutien générant des effets dommageables pour l'environnement. Ces trois formes de soutien représentent pour plus de 77 % des aides versées aux producteurs agricoles dans les pays de l'OCDE, alors qu'au Canada elles représentent une proportion plus faible, soit environ 62 % du soutien. Les paiements octroyés aux entreprises agricoles selon la superficie ou le nombre d'animaux, ou encore ceux établis selon les droits antérieurs ou le revenu global, sont considérés comme des mesures de soutien ayant des effets plutôt neutres sur l'environnement et ce, parce que les premiers établissent une limite à la production alors que les seconds constituent des formes d'aides découplées. On remarque que ces formes de soutien à l'échelle canadienne représentent près de 40 % du soutien offert aux producteurs, soit une proportion deux fois plus élevée que dans l'ensemble des pays de la zone OCDE. Enfin, les paiements versés en fonction de contraintes imposées sur les intrants ou les ressources sont présumés bénéfiques puisqu'ils contribuent à réduire la pression exercée par les activités agricoles, mais on remarque aussi que ce type de mesures n'est pas employé au Canada.

Il faut par ailleurs souligner que les chiffres présentés pour le Canada, dans ce tableau, s'appuient sur des données agrégées et ne reflètent pas les variations régionales entre les programmes de soutien en place dans les différentes provinces. Par exemple, les mesures de soutien des prix du marché occupent une place nettement plus grande au Québec compte tenu que cette province possède une part plus importante des productions sous gestion de l'offre, notamment due aux quotas laitiers que le Québec détient à plus de 45 % (UPA, 1999). Les

programmes québécois de l'ASRA, quant à eux, représentaient, en 2001, environ 85 % des paiements canadiens versés au titre de la production. Quant aux programmes dont les paiements sont fonction des droits antérieurs ou du revenu global, ceux-ci sont davantage concentrés dans les Provinces de l'Ouest, alors qu'ils sont relativement moins développés au Québec (OCDE, 2003d).

Tableau 4 : Classification du soutien ESP selon leur effet sur l'environnement

Effet sur l'environnement	Mesures de soutien	% de soutien (ESP)*	
		OCDE	Canada
Dommageable	Soutien des prix du marché	69,1	53,6
	Paiements au titre de la production		
	Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	8,5	8,5
Plutôt neutre	Paiements selon la superficie cultivée / le nombre d'animaux	12,6	10,5
	Paiements selon les droits antérieurs ou le revenu global	6,8	27,4
Bénéfique	Paiements avec contraintes sur les intrants / ressources	2,9	0

* Calculé selon les données de 2001.

Sources : AAC, 2003b; Unisféra, 2003; Portugal, 2002.

Un autre aspect qui mérite également d'être mentionné en terme de particularités régionales concerne le niveau de soutien dont bénéficie l'agriculture québécoise. En effet, compte tenu de l'importance relative des productions sous contingentement au Québec et des aides versées dans le cadre des programmes de l'ASRA, on peut aisément déduire que le soutien aux producteurs (i.e. niveau de l'ESP) serait significativement plus élevé au Québec qu'il ne l'est pour la moyenne canadienne. Bien que l'accessibilité des données ne permette pas de le calculer précisément, quelques indications permettent néanmoins de le déduire. D'abord, bien que l'agriculture québécoise ne génère que 16 % des recettes monétaires agricoles au Canada, les entreprises agricoles du Québec accaparaient en moyenne 24 % des paiements de l'ensemble des programmes canadiens pour la période 1997-2001. Autre illustration, l'ensemble des dépenses publiques de soutien au secteur agroalimentaire québécois représentait 18,5 % des dépenses totales canadiennes pour la période 1999-2002 (données de AAC, 2003b). Enfin, une autre donnée reflétant cette même tendance, la valeur de la production ajustée (VAP) pour les transferts gouvernementaux aux producteurs agricoles du Québec était, pour les années 1997-1999, pratiquement deux fois plus élevée que pour la VAP calculée pour

l'ensemble du Canada (AAC, 2000). Les données précédentes tendent ainsi à confirmer un niveau de soutien qui serait globalement supérieur pour les exploitations du Québec.

Mais revenons à la classification présentée au tableau 4. Il est important de mentionner que celle-ci ne s'avère pas suffisante en soi et elle ne représente qu'une première étape menant vers une évaluation des impacts environnementaux des diverses formes de soutien. En effet, il s'avère nécessaire d'exercer une analyse plus fine par un certain « filtrage » des politiques, c'est-à-dire que l'on doit évaluer les mesures de soutien en conjonction avec les autres éléments des politiques agricoles. À titre d'illustration, le soutien des prix du marché au Canada s'accompagne de mesures de restriction de la production (i.e. dispositifs de gestion de l'offre), ce qui s'apparente davantage à une forme de soutien établie selon le nombre d'animaux et donc, nous amène à juger que ce type de soutien aura un effet plutôt neutre en terme d'impact sur l'environnement. Autre considération, il est important de vérifier si les mesures de soutien engendrent un effet de « verrouillage », c'est-à-dire si elles sont offertes uniquement pour certaines productions ou encore si elles sont axées sur l'usage d'intrants particuliers ou l'emploi de technologies spécifiques, dans lequel cas, elles seront jugées plus néfastes pour l'environnement. Les programmes de l'ASRA et, dans une moindre mesure, les programmes d'assurance-récolte peuvent induire de tels effets de verrouillage. Par ailleurs, la classification initiale de certains programmes dans une des catégories de soutien de l'ESP peut s'avérer moins appropriée lorsqu'il est question d'impact sur l'environnement. C'est notamment le cas du programme de remboursement des taxes foncières qui a été classé dans les paiements au titre de l'utilisation d'intrants alors que, en terme d'effet sur l'environnement, il s'agit plutôt de paiements établis selon la superficie, dans le système de classification du soutien ESP. Ces exemples illustrent donc toute l'importance de réaliser cette seconde étape de « filtrage » des politiques de soutien avant de tenter de les positionner en terme d'effet sur l'environnement. Ainsi, l'ensemble des considérations présentées ci-dessus nous amène à construire à la figure 2, une échelle de classification des programmes de soutien disponibles au Québec en fonction de leur impact environnemental. Bien que ne faisant pas partie des mesures de soutien de l'ESP, les paiements agroenvironnementaux sont aussi présentés dans cette figure.

Ainsi, l'exercice qui précède nous permet de constater que, parmi les différentes mesures de soutien disponibles au Québec, se sont surtout les programmes d'assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA) qui entraînent des effets jugés dommageables pour l'environnement,

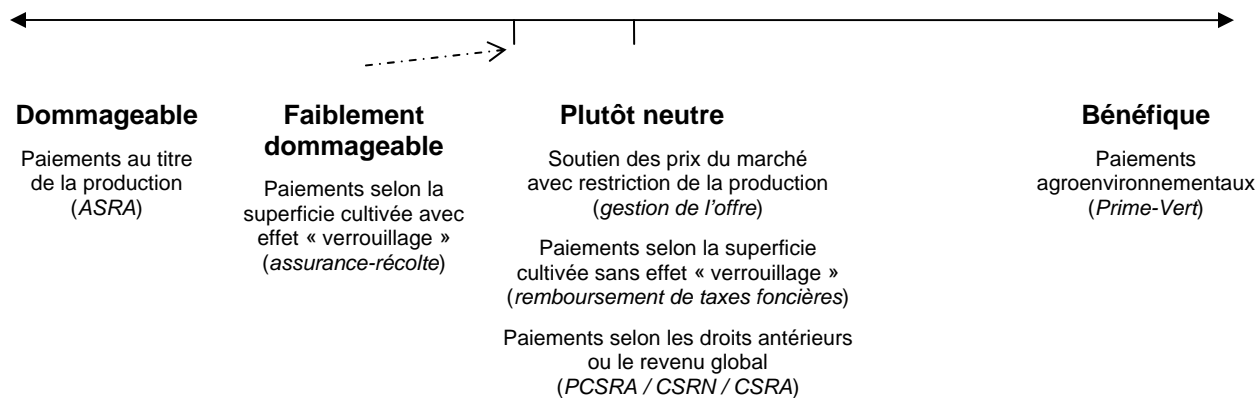


Figure 2 : Échelle de classification des mesures de soutien à l'agriculture disponibles au Québec selon leur effet sur l'environnement

notamment parce qu'ils encouragent la surproduction puisque les aides versées sont fonction des niveaux de production et parce qu'ils comportent des effets de verrouillage favorisant la spécialisation et/ou des assolements inadéquats. Quant aux programmes d'assurance-récolte, bien qu'ils permettent généralement une grande flexibilité dans la gestion des pratiques, ils peuvent, dans quelques cas, engendrer également un effet de verrouillage quant à l'usage d'intrants particuliers ou encore être inadaptés pour certains modes de production plus bénéfiques pour l'environnement (ex. : agriculture biologique). Ainsi, cela amène à leur reconnaître des effets qui, bien que faibles, puissent néanmoins aller à l'encontre d'un objectif d'amélioration de la performance environnementale. Les autres mesures de soutien sont considérées comme ayant un effet relativement neutre sur l'environnement. Ainsi, ce bref examen du lien entre les mesures de soutien à l'agriculture et l'environnement nous permet de mieux apprécier le sens et la portée d'une des recommandations de la Commission du BAPE sur la production porcine portant sur la révision du programme de l'ASRA :

La Commission recommande que, dans le secteur porcin, le programme actuel d'assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA) soit remplacé par un régime de protection du revenu global des producteurs agricoles, qu'un revenu net maximal soit protégé et que cette protection s'applique indépendamment du volume, de la nature ou du prix de leur production.

BAPE, 2003; p. 154, recommandation 25.

3.3 La répartition du soutien à l'agriculture

Bien que l'examen des mesures de soutien à l'agriculture ait pour but premier d'en établir une appréciation en fonction de leurs effets sur l'environnement, la poursuite d'un objectif de développement durable et la prise en compte de ses trois composantes, nous amènent à considérer la question de l'équité sociale. Il faut rappeler que les politiques agricoles ont été instaurées principalement afin de poursuivre un objectif de soutien du revenu des ménages agricoles et ce, tant pour des raisons d'équité à l'intérieur du secteur et vis-à-vis du reste de la société, que pour des considérations de stabilité face à la gestion du risque découlant des défaillances du marché et des aléas climatiques. Bien que les mesures de soutien à l'agriculture aient contribué, au Canada comme dans la plupart des pays industrialisés, à réduire la variabilité du revenu agricole et assurer des niveaux de revenu moyen aux ménages agricoles qui soient comparables à ceux des autres ménages, on constate la persistance d'un phénomène marqué de disparités du revenu entre les ménages agricoles.

Or, l'analyse des politiques agricoles dans une perspective de développement durable nous amène à examiner de plus près la question de l'équité sociale dans la répartition des aides en agriculture. À cet égard, dans le cadre de travaux portant sur le revenu des ménages agricoles, l'OCDE (2002) constate que les mesures de soutien à l'agriculture n'ont pas permis d'établir l'équité recherchée dans la répartition du revenu agricole et qu'elles bénéficient davantage aux entreprises agricoles les plus grandes, et souvent les plus prospères, qui n'ont généralement pas besoin d'être soutenues.

Au Canada, à titre d'exemple de cette disparité du soutien, on rapporte que le revenu net moyen, des entreprises agricoles se situant parmi les 25 % des exploitations de plus grande taille, serait près de trois fois supérieur à celui de l'ensemble des entreprises agricoles. Une autre illustration de cette problématique de concentration des aides selon la taille, celle-ci pour le Québec, est présentée à la figure 3 par une courbe de Lorenz³ qui permet d'illustrer la répartition des aides du programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) pour le cas des entreprises porcines d'engraissement. La courbe de Lorenz représente ici le pourcentage cumulé de porcs assurés à l'ASRA par les entreprises porcines en fonction de la proportion de ces entreprises. La distance entre la courbe de Lorenz et la courbe « d'égalité

³ La courbe de Lorenz est utilisée dans la théorie économique pour représenter graphiquement l'ampleur de l'inégalité dans la répartition de la richesse ou du revenu; elle peut servir aussi à représenter d'autres distributions. (Encyclopédie économique, 1984, pp. 164-165)

absolue » reflète le degré d'inégalité de la répartition des aides.. Ainsi, plus la courbe est éloignée de la courbe d'égalité, plus la concentration des aides est prononcée et plus sa répartition est inégale. Cette figure révèle que 23 % et 44 % des aides versées aux entreprises porcines d'engraissement dans le cadre du programme de l'ASRA ont été versées à respectivement 0,8% et 6,4% des exploitations de ce secteur.

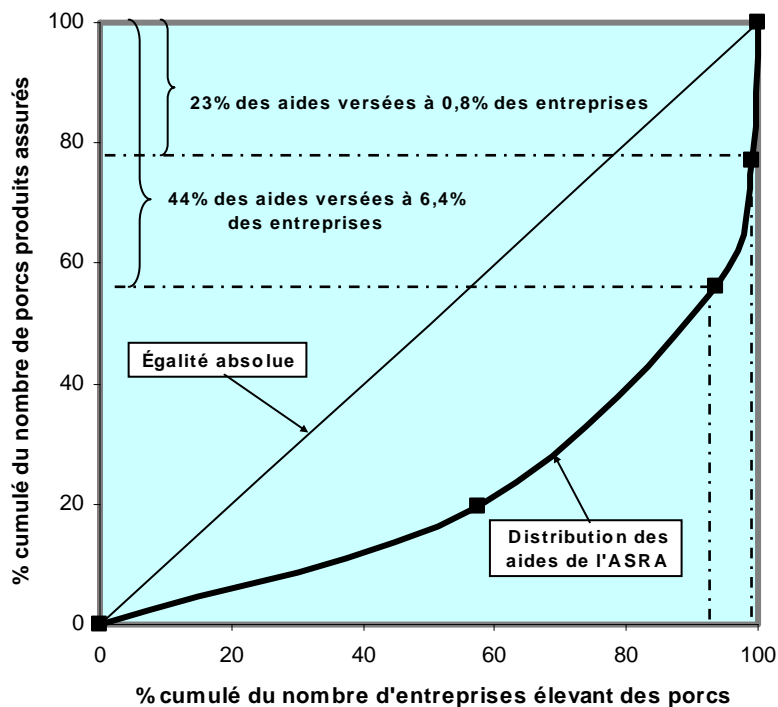


Figure 3 : Répartition des aides versées dans le cadre du Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) pour le secteur porcin - engraissement (2002-2003)

Source : Calculs du MDDEP à partir de données de la Financière agricole du Québec (FADQ), 2003.

Outre la taille, le revenu agricole moyen des exploitations diffère également selon le type d'entreprise agricole. À l'échelle canadienne, ce revenu est presque trois fois plus élevé pour le secteur laitier que pour l'ensemble des exploitations, alors qu'il est équivalent à la moyenne dans le cas des exploitations de grandes cultures et environ deux fois moindre pour les entreprises d'élevage de bovins.. Ainsi, la répartition du soutien est plutôt inégale et il subsiste de fortes disparités des revenus agricoles qui varient également selon le type de l'exploitation. Par ailleurs, on observe que les instruments de politiques agricoles génèrent une

« déperdition » des mesures d'aide, c'est-à-dire qu'une part substantielle du soutien serait transférée à des bénéficiaires non visés par les mesures. En effet, une partie des aides serait versée à des agents économiques en amont ou en aval de la production (fournisseurs d'intrants, détenteurs de ressources, etc.) ou encore employée à des fins autres que celles pour lesquelles le soutien au revenu était destiné; par exemple, l'aide est souvent capitalisée dans les actifs de l'entreprise (hausse de la valeur du foncier, quotas, etc.) (OCDE, 2002).

L'ensemble des éléments présenté dans cette section amène l'OCDE (2002, p. 32) à conclure que « les politiques agricoles actuelles ne sont pas suffisamment ciblées (...) pour répondre aux besoins spécifiques des ménages agricoles ayant des problèmes de revenu ». Les mesures de nature générique, tel le soutien des prix du marché, de même que les mesures de soutien liées au niveau de production ou à l'utilisation des intrants ne parviennent pas à modifier de façon notable la répartition du revenu des ménages agricoles. Or, dans la zone OCDE, nous avons vu que ces mesures de soutien représentaient, en 2001, près de 78 % de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP).

Pour corriger cette problématique de la répartition du soutien à l'agriculture, l'OCDE propose notamment que les paiements aux entreprises agricoles soient découplés et ciblés spécifiquement sur le revenu agricole. Du côté québécois, la Commission du BAPE sur le développement durable de la production porcine formulait aussi, comme nous l'avons vu à la section précédente, une recommandation qui allait dans le même sens. Qui plus est, la Commission proposait des pistes précises afin que les mesures de soutien du revenu puissent être aussi garantes d'une plus grande équité entre les bénéficiaires du secteur agricole :

La Commission recommande que tout programme de soutien du revenu des agriculteurs...

... cible des personnes qui travaillent dans une ferme familiale ou à dimension humaine, c'est-à-dire une entreprise qui nécessite le travail d'au plus quatre personnes;

... ne soit accessibles qu'aux personnes physiques, même dans le cas de personnes qui exercent des activités en agriculture par l'intermédiaire d'une personne morale.

BAPE, 2003; p. 154, recommandations 26 et 27.

4. Le défi d'inscrire les politiques agricoles dans une perspective de développement durable

Les politiques agricoles ont été conçues de façon à répondre à des objectifs que la société québécoise a collectivement pu se définir au fil des années. Ainsi, des motifs de progrès socio-économique des ménages agricoles et de développement de l'agriculture ont d'abord été poursuivis dans les années 1960 et 1970. Puis, la décennie commençant en 1980 a été marquée par une politique de développement agricole, *Nourrir le Québec*, qui s'appuyait sur un objectif visant à accroître le degré d'autosuffisance alimentaire du Québec. Enfin, la politique agricole de la dernière décennie, qui avait pour thème *La conquête des marchés*, a amené le secteur agricole à s'orienter vers un objectif de croissance des exportations agroalimentaires. Les divers programmes de soutien élaborés, mis en place au cours de ces périodes, sont venus appuyer ces objectifs fixés par nos politiques agricoles.

En ce début de 21^e siècle cependant, le défi principal que doit désormais relever l'agriculture québécoise est de parvenir à s'inscrire dans une perspective de développement durable. Un défi que le secteur agricole québécois avait d'ailleurs lui-même identifié au début de la décennie commençant en 1990 et qui l'avait, à l'époque, amené à demander une redéfinition de la politique agricole en fonction d'une agriculture durable (UPA, 2004). Or, cette évolution vers la durabilité des activités agricoles peut difficilement être engagée sans que ne soit entrepris un réel exercice de révision des outils développés dans le cadre des politiques agricoles « productivistes » précédentes. Les travaux de la Commission du BAPE sur la production porcine ont d'ailleurs amorcé la réflexion à cet égard et permis d'identifier plusieurs pistes visant, d'une part, à orienter cette production et l'agriculture vers la voie du développement durable et, d'autre part, à assurer que le développement agricole de demain sera en concordance avec les attentes sociétales, une condition d'ailleurs essentielle à satisfaire afin de légitimer les aides et le maintien des niveaux de soutien à l'agriculture.

Parmi les conditions favorisant l'ajustement des politiques agricoles aux impératifs de développement durable, quelques éléments clés apparaissent se démarquer plus particulièrement. D'abord, il s'avère primordial de développer une vision intégrée de l'ensemble des politiques agissant sur le secteur agricole et ce, afin d'assurer que chacune des pièces constituant la politique agricole n'engendre pas des effets qui pourraient aller à l'encontre de l'une des trois dimensions du développement durable. Puis, comme l'a illustré la Commission du BAPE avec les 58 recommandations de son rapport (BAPE, 2003), une stratégie de

développement durable en agriculture repose nécessairement sur une diversité de moyens et d'interventions agissant tant sur les dimensions économique, qu'environnementale et sociale. Enfin, une expression forte de leadership public et institutionnel en faveur de la primauté du développement durable représente un facteur important afin de mobiliser les acteurs et susciter leur adhésion aux changements requis pour relever ce nouveau défi.

La réflexion présentée dans ce document a, quant à elle, tenté de faire ressortir quelques-uns des principaux enjeux que la construction d'une politique agricole durable peut soulever. Ainsi, une perspective évolutive est venue illustrer que, face à l'accroissement des pressions exercées sur les ressources naturelles par l'intensification de l'agriculture et les problèmes environnementaux qui en ont résulté, une panoplie de mesures agroenvironnementales ont été mises en place et ce, tant au Québec que dans l'ensemble du monde industrialisé. Or, malgré l'importance grandissante de ces mesures en agroenvironnement dans les politiques agricoles et la tendance marquée au renforcement des contraintes qu'elles imposent, force est de reconnaître que ces diverses interventions n'ont eu que des effets limités jusqu'à maintenant. En fait, l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles exige d'aller au-delà d'une succession de mesures agroenvironnementales et impose d'entreprendre une évaluation de l'effet des politiques de soutien à l'agriculture dans l'exacerbation des problèmes d'environnement. La poursuite d'un objectif de développement durable de l'agriculture devrait ainsi nous amener à intégrer la dimension environnementale dans la conception des politiques et des programmes agricoles.

C'est dans cette optique que l'OCDE a amorcé récemment des travaux afin de mieux préciser la relation entre l'environnement et les politiques de soutien à l'agriculture. Bien que ces études soient toujours en progression, les analyses réalisées à ce jour permettent néanmoins de dégager un certain nombre de constats. Ainsi, le soutien des prix du marché, de même que les paiements liés à la production ou aux intrants sont considérés comme des mesures de soutien générant des effets dommageables pour l'environnement et, conséquemment, demeurent en contradiction avec les mesures agroenvironnementales instaurées dans plusieurs pays. De plus, les mesures de soutien qui occasionnent un effet de « verrouillage » quant à l'utilisation d'intrants ou de technologies spécifiques, sont également jugées plus néfastes pour l'environnement. La prévalence de ces diverses formes de soutien rendrait d'ailleurs l'atteinte des objectifs environnementaux moins efficace et plus coûteuse. À l'inverse, on observe que les pressions sur l'environnement ont été atténuées dans les cas où le soutien a été découplé de la

production ou encore lorsqu'il s'accompagne de mesures de restrictions de la production. En ce qui a trait à la dimension de l'équité sociale, d'autres travaux de l'OCDE ont démontré que les mesures de soutien de nature générique, tels le soutien des prix du marché de même que les paiements liés à la production ou aux intrants, entraîneraient des problèmes d'inéquité quant à la répartition du soutien à l'agriculture. Cette tendance s'observe également au sein de l'agriculture canadienne et québécoise. Dans ce cas aussi, un découplage des mesures d'aide est considéré comme une façon d'atténuer cette problématique.

L'application de cette analyse aux diverses mesures d'aide disponibles au Québec a permis de faire ressortir que les programmes d'assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA) représentent une forme de soutien qui entraînerait des effets dommageables pour l'environnement, alors que les programmes d'assurance-récolte ne génèrent que des effets environnementaux faibles et que les autres mesures de soutien sont considérées comme ayant un effet relativement neutre. Enfin, certains programmes de soutien dont bénéficient les entreprises agricoles québécoises sont aussi susceptibles d'entraîner un problème d'inéquité dans la répartition des aides.

Ces observations permettent de dégager quelques éléments de réflexion afin de modifier notre façon d'aborder les politiques agricoles et d'y intégrer une perspective de développement durable. D'abord, la réconciliation du soutien à l'agriculture et la protection de l'environnement impliquent de mieux comprendre le lien entre l'environnement et les politiques de soutien à l'agriculture. L'application des outils développés dans les processus d'évaluation environnementale pourrait contribuer, de façon significative, à développer une meilleure compréhension de cette relation et à faciliter l'analyse des programmes d'aide aux entreprises agricoles. À cet égard, les travaux amorcés durant la décennie commençant en 1990 afin d'entreprendre la révision des politiques et des programmes agricoles pour favoriser le développement durable (MAPAQ, 1997) mériteraient d'être poursuivis et élargis à l'ensemble des programmes offerts et ce, tel que le prévoyait la *Politique ministérielle de développement durable* du MAPAQ, adoptée en 1995.

Par ailleurs, on peut entrevoir qu'une « écologisation » du soutien en agriculture entraînerait, à l'instar des réformes amorcées au sein de l'Union européenne, une réorientation progressive des mesures de soutien les plus dommageables vers des formes de soutien moins nuisibles et/ou vers des paiements ou des programmes agroenvironnementaux. Les bénéfices anticipés

d'un tel « verdissement » des aides à l'agriculture se traduiraient, d'une part, par un accroissement de l'efficacité de la réglementation environnementale en raison d'effets environnementaux plus limités et, d'autre part, par une réduction des coûts pour l'atteinte des objectifs environnementaux. De tels ajustements procureraient une plus grande rentabilité de nos investissements en agroenvironnement et contribueraient à assurer une meilleure efficacité du soutien à l'agriculture dans l'atteinte de nos objectifs de développement durable. De plus, on peut aisément anticiper que ces bénéfices seraient particulièrement significatifs dans un contexte comme celui du Québec où le niveau de soutien aux entreprises agricoles est globalement supérieur à la moyenne canadienne. Enfin, il faut ajouter que, bien qu'elle puisse constituer une étape nécessaire dans le processus d'amélioration de la performance environnementale de l'agriculture, une réforme des mesures de soutien permettant de corriger les effets nuisibles pour l'environnement ne pourra, à elle seule, résoudre les problèmes environnementaux. Elle doit nécessairement s'inscrire dans un ensemble d'interventions contribuant à l'échafaudage d'une architecture renouvelée des politiques agricoles en faveur du développement durable.

Références

- AAC, 2003a. *Les agriculteurs du Québec profiteront d'un accord fédéral-provincial de plusieurs millions de dollars*. Communiqué émis à Trois-Rivières le 9 octobre 2003.
http://www.agr.gc.ca/cb/index_f.php?s1=n&s2=2003&page=n31009a
- AAC, 2003b. *Revenu agricole, situation financière et aide gouvernementale. Recueil de données*. Juin 2003. Ottawa : Agriculture et Agroalimentaire Canada. 94 p.
- AAC, 2000. *Revenu agricole, situation financière et aide gouvernementale. Recueil de données*. Mars 2000. Ottawa : Agriculture et Agroalimentaire Canada. 93 p.
- BAPE, 2003. *L'inscription de la production porcine dans le développement durable. Rapport d'enquête et d'audience publique*. Consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec – Rapport principal. Rapport 179. Septembre 2003. Québec : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 240 p.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape179_princ.pdf
- Debailleul, G., 2004. *Analyse comparative des réglementations environnementales concernant les productions animales et position relative du Québec*. Rapport préparé pour le ministère de l'Environnement du Québec. Janvier 2004. Québec : Université Laval. 197 p.
- Debailleul, G et D. Boutin, 2004. La sévérité de la réglementation environnementale québécoise dans le domaine des productions animales : mythe ou réalité ? *Vecteur Environnement* 37(2) - Mars 2004 : 31-35
- Debailleul, G., 1998. Le processus d'intensification de l'agriculture québécoise et ses impacts environnementaux : une rétrospective à méditer. *Vecteur Environnement* 31(2) - Mai 1998 : 49-54.
<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/prod-porcine/documents/bio43.pdf>
- Debailleul, G et L. Ménard, 1990. L'agriculture conventionnelle débouche sur une impasse. *Colloque sur l'agriculture durable. La politique est-elle un frein ou un catalyseur?* 8 novembre 1990. Québec : Conseil d'économie de gestion agricole du Québec (CÉGAQ). Pp. 15-28.
- Encyclopédie économique*, 1984. Paris : Économica. 1223 pages.
- FADQ, 2003. *Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles - secteur porcin. Ventilation du nombre d'entreprises et d'unités assurées par strate de production*. Tableau 2 : Porcs (1993-1994 à 2002-2003). Lévis : Financière agricole du Québec.
- Fournier, F. et J. Henning, 1990. La politique québécoise : frein ou catalyseur de l'agriculture durable? *Colloque sur l'agriculture durable. La politique est-elle un frein ou un catalyseur?* 8 novembre 1990. Québec : Conseil d'économie de gestion agricole du Québec (CÉGAQ). Pp. 71-81.
- Jacobs, P. et B. Sadler, 1990. *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun*. Hull : Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale. 204 p.
- MAPAQ, 2003. *Prime-Vert : Statistiques 2002-2003*. Novembre 2003. Québec : ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

- MAPAQ, 1997. *Analyse environnementale du programme d'aide aux entreprises agroalimentaires 1996-1999*. Octobre 1997. Québec : ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.
- MENV, 2004. *Développement durable : définition, conditions et objectifs*. Québec : ministère de l'Environnement du Québec. Site Internet mis à jour en date du 16 février 2004.
<http://www.menv.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>
- MENV, 2003. *Synthèse des informations environnementales disponibles en matière agricole au Québec*. Québec : ministère de l'Environnement. 143 p.
http://www.menv.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/synthese-info/index.htm
- Nolet, J., 1998. *Agriculture et environnement : les enjeux économiques*. Conférence présentée le 30 octobre 1998 au Congrès de l'Association des biologistes du Québec.
- OCDE, 2004. *Relations entre agriculture, échanges et environnement dans le secteur des grandes cultures : effets environnementaux des mesures de soutien aux grandes cultures*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique (Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries et Direction de l'environnement). COM/AGR/CA/ENV/EPOC (2003)107. 22 janvier 2004. 50 p.
- OCDE, 2003a. *Mesures agro-environnementales : Tour d'horizon des évolutions*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique (Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries et Direction de l'environnement). COM/AGR/CA/ENV/EPOC (2002)95/FINAL. 7 novembre 2003. 34 p.
- OCDE, 2003b. *Agriculture, échanges et environnement : le secteur porcin*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique. 204 p.
- OCDE, 2003c. *Les subventions dommageables à l'environnement : Problèmes et défis*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique. 238 p.
- OCDE, 2003d. *Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2002. Canada*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique (Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries).
http://www.oecd.org/document/23/0,2340,fr_2649_33775_4348119_1_1_1_37401,00.html
- OCDE, 2002. *Rapport de synthèse sur les questions de revenu des ménages agricoles dans les pays de l'OCDE*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique (Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries). AGR/CA/APM/(2002)11/FINAL. 29 octobre 2002. 54 p.
- Portugal, L., 2002. *OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Agriculture. OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique (Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries). 20 p.
- Tremblay, S., C. Roy et É. Sénéchal, 2004. L'appui gouvernemental en agroenvironnement : un objectif, une solution. *Colloque maïs-soya : Produire mieux pour des marchés en évolution*. Tenu à Drummondville les 3-4 février 2004. Québec : Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ). Pp. 93-103.

Vérificateur général du Québec, 1996. « Aide financière offerte aux producteurs agricoles ». Chapitre 2 dans *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996, Tome 1*. Québec : Les publications du Québec.

Unisféra, 2003. *The Economics and Environmental Impacts of Agricultural Subsidies : An assessment of the 2002 US Farm Bill & Doha Round*. May 2003. Montréal : Centre international Unisféra. 63 p.

UPA, 2004. *L'agroenvironnement : Plus de 10 années d'engagement et d'action*. Longueuil : Union des producteurs agricoles. Site Internet en date du 15 mars 2004.
http://www.upa.qc.ca/fr/nos_preoccupations/agroenvironnement.asp

UPA, 1999. *Vers un pacte renouvelé 1998-2005. Potentiel commercial des secteurs de production agricole du Québec*. Direction recherche et politiques agricoles (DREPA). Longueuil : Union des producteurs agricoles.