

Projet de loi no 184

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Mémoire présenté à la

Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (CAPA)

Février 2001

RÉSUMÉ

- Ce document porte sur les articles du projet de loi no 184 qui instaurent le principe d'éco-conditionnalité dans les programmes d'aide publique au secteur agricole québécois, soit les articles 20, 21 et 26 qui modifient la *Loi sur l'assurance-récolte*, la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* et la *Loi sur la Financière agricole du Québec*, afin d'assujettir l'élaboration et l'administration des programmes qui y sont prévus au respect, par les producteurs, de normes environnementales.
- L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) réclame depuis plusieurs années que l'éco-conditionnalité soit appliquée aux activités agricoles. Plusieurs autres voix ont également recommandé qu'un lien soit établi entre les aides accordées aux entreprises agricoles et le respect des exigences environnementales. Ces interventions provenant de divers milieux, de même que les inquiétudes croissantes que suscitent les pratiques agricoles, auront contribué à sensibiliser les décideurs à la pertinence d'introduire l'éco-conditionnalité en agriculture.
- Le concept d'éco-conditionnalité, utilisé aux Etats-Unis depuis 1985, permet de conditionner l'octroi de paiements agricoles à la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement. Dans les pays européens, les mesures d'aide conditionnelle s'apparentent davantage à des paiements environnementaux et à des obligations contractuelles. Il est anticipé que la notion d'éco-conditionnalité sera de plus en plus utilisée au cours des années à venir.
- La définition d'éco-conditionnalité que l'UQCN propose de retenir est la suivante :
" L'aide conditionnelle est une exigence qui lie le soutien financier versé aux entreprises agricoles à la poursuite d'objectifs de protection de l'environnement, à l'adoption de pratiques agricoles reconnues sur le plan environnemental et au respect des lois et règlements environnementaux en vigueur. Le non-respect de ces conditions devrait entraîner la perte des droits et avantages que les différents programmes d'aide offrent aux producteurs agricoles ".

- Par les articles 20, 21 et 26 du projet de loi no 184, le gouvernement québécois introduit le principe d'éco-conditionnalité dans sa politique d'aide publique au secteur agricole. Par ces articles, l'UQCN :
 - considère que les termes " normes environnementales " doivent être compris comme référant autant aux exigences de la réglementation environnementale en vigueur qu'à l'adoption de pratiques reconnues comme bénéfiques pour l'environnement ;
 - comprend que les mesures de soutien concernées par l'éco-conditionnalité s'appliqueront à l'ensemble des aides financières qui sont à la disposition du secteur agricole, incluant les assurances agricoles, ainsi que les programmes de crédit agricole et de remboursement des impôts fonciers ;
 - constate que le libellé " ... peuvent (ou peut) assujettir, en tout ou en partie, ... " ne garantit pas que l'éco-conditionnalité soit appliquée. En conséquence, l'UQCN recommande de remplacer le verbe " pouvoir " par le verbe " devoir ", et ce, afin d'éviter toute ambiguïté possible pour les administrateurs qui auront le mandat d'assurer l'application de cette loi.
- L'article 32 concerne l'entrée en vigueur du projet de loi. L'exception prévue pour les articles 20 et 21 soulève un certain questionnement. Par ailleurs, afin de garantir l'application de l'éco-conditionnalité dans un laps de temps raisonnable, l'UQCN recommande qu'un délai maximal, après la sanction de la présente loi, soit fixé pour rendre effectifs les articles visés par l'exception.
- Bien qu'elle salue la volonté du gouvernement de placer l'éco-conditionnalité au centre du dispositif agroenvironnemental, l'UQCN rappelle que ces mesures ne peuvent couvrir toutes les dimensions des problèmes agroenvironnementaux. D'autres interventions doivent être menées en parallèle, notamment : réaliser des plans de conservation des sols au niveau des entreprises agricoles ; recourir à la gestion par bassin versants ; et utiliser les outils économiques pour encourager les pratiques favorables à l'environnement et décourager les pratiques dommageables.
- L'UQCN recommande la formation d'un " groupe de travail sur l'éco-conditionnalité " qui aurait pour mandat d'élaborer les dispositifs de mise en œuvre. Ce groupe devrait réunir une pluralité de partenaires afin d'assurer la crédibilité du processus. L'UQCN est disposée à offrir sa collaboration à un tel groupe de travail.
- Parmi les aspects à préciser dans le cadre des travaux du groupe de travail sur l'éco-conditionnalité, on peut citer : les mesures d'accompagnement ; les champs d'application et les critères d'exigences ; les mécanismes de suivi et de contrôle du respect des règles fixées ; et les pénalités en cas de violation.
- Afin de rendre opérationnels les dispositifs d'éco-conditionnalité, les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement devront aplanir certaines difficultés concernant l'arrimage de leur données et établir une meilleure collaboration et coordination.
- Afin d'éviter toute situation de conflits d'intérêts, l'UQCN recommande que l'administration des mesures d'éco-conditionnalité soit assumée par une instance gouvernementale externe à la Financière agricole. Cette entité externe devrait s'appuyer sur une collaboration interministérielle et aurait pour mandat de veiller à l'application et au contrôle des dispositifs du soutien conditionnel.

- L'UQCN convient que le secteur agricole devra être appuyé par des moyens appropriés pour accentuer ses efforts en assainissement. Cependant, elle rejette la rhétorique qui compare les investissements en assainissement agricole à ceux dont a bénéficié le secteur municipal. Les investissements en assainissement agricole, si l'on veut faire des comparaisons, ne peuvent être opposés qu'aux investissements dans d'autres secteurs économiques comparables, par exemple ceux réalisés en assainissement industriel.
- L'UQCN recommande que la priorité soit accordée à des aides financières qui seraient ciblées sur l'environnement. Notamment, il faut miser sur des programmes qui récompensent les pratiques qui fournissent des bénéfices environnementaux et mieux soutenir et valoriser les entreprises qui adoptent des modes de production plus performants sur le plan environnemental. De plus, l'UQCN recommande que des limites de perception des aides soient établies de façon à favoriser les entreprises agricoles familiales à dimension humaine.

1. INTRODUCTION

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) est un organisme environnemental national qui fonde son action sur les objectifs de la Stratégie mondiale de la conservation. Elle est impliquée dans le dossier agricole à plusieurs niveaux, et ce, depuis plusieurs années. Préoccupée par les impacts négatifs que peut engendrer le développement agricole, elle siège sur plusieurs comités agroenvironnementaux québécois voués à la recherche de solutions pour réduire la pollution agricole (UQCN, 2000a ; UQCN, 2000b).

1. L'objet de ce mémoire

Ce document est présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 184, *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives* (Assemblée nationale du Québec, 2000a).

Compte tenu de son champ d'intervention et de l'expertise qu'elle a développée à l'égard de la problématique agroenvironnementale ainsi que des éléments de solution qu'elle préconise pour y remédier, l'UQCN a décidé de limiter son analyse du projet de loi no 184 aux articles qui instaurent le principe d'éco-conditionnalité dans les programmes d'aide publique au secteur agricole québécois. Il s'agit des articles 20, 21 et 26 qui modifient la *Loi sur l'assurance-récolte*, la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* et la *Loi sur la Financière agricole du Québec*, afin d'assujettir l'élaboration et l'administration des programmes qui y sont prévus au respect, par les producteurs, de normes environnementales. Plus précisément, ces articles sont énoncés comme suit :

20. La Loi sur l'assurance-récolte (L.R.Q., chapitre A-30) est modifiée par l'insertion, après l'article 74, du suivant :

" **74.1.** Le respect de normes environnementales par les producteurs doit être un critère d'élaboration et d'application des règlements de la Régie. Ces

règlements peuvent assujettir, en tout ou en partie, le versement des indemnités au respect par les producteurs de telles normes. ".

21. La Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (L.R.Q., chapitre A-31) est modifiée par l'insertion, après l'article 6.1, du suivant :

" **6.2.** Le respect de normes environnementales par les producteurs doit être un critère d'élaboration et d'administration du régime. Le régime peut assujettir, en tout ou en partie, le versement des compensations au respect par les producteurs de telles normes. ".

26. L'article 19 de la Loi sur la Financière agricole du Québec (2000, chapitre (*indiquer ici le numéro de chapitre de cette loi*)) est modifié par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant :

" Le respect de normes environnementales par les producteurs doit être un critère d'élaboration et d'administration des programmes, lesquels peuvent assujettir, en tout ou en partie, le versement de toute somme au respect par les producteurs de telles normes. ".

Par ailleurs, l'article 32 du projet de loi concerne l'entrée en vigueur des articles 20 et 21 du projet de loi et est énoncé comme suit :

32. La présente loi entre en vigueur le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*), à l'exception des articles 20 et 21 lesquels entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.

1.2 Vers un consensus québécois pour l'introduction de l'éco-conditionnalité en agriculture

Voilà plusieurs années que l'UQCN réclamait que l'éco-conditionnalité soit appliquée aux activités agricoles. En de nombreuses occasions, elle avait insisté sur la nécessité d'une plus grande harmonisation entre les politiques de soutien à l'agriculture et les exigences environnementales. L'UQCN se réjouit donc de voir enfin se confirmer dans un projet de loi l'intention des pouvoirs publics de recourir au principe de l'éco-conditionnalité qui contribuera certainement à valoriser l'efficacité environnementale des entreprises agricoles.

Outre les organismes du milieu environnemental, d'autres entités avaient également pressé le gouvernement d'introduire l'éco-conditionnalité dans l'administration de ses programmes de soutien au secteur agricole. D'abord, le Vérificateur général du Québec avait soulevé, à deux reprises, l'absence de lien entre les aides financières versées aux agriculteurs et l'adoption de pratiques culturelles respectueuses de l'environnement. La production porcine avait été

particulièrement ciblée pour des subventions versées à des exploitations dont le cheptel était supérieur à celui autorisé par le ministère de l'Environnement (Vérificateur général du Québec, 2000 et 1996).

Puis, la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, qui a rapporté que " la réglementation québécoise relative au contrôle de la pollution agricole n'est pas toujours prise au sérieux par les agriculteurs ", avait aussi recommandé, il y a quelques mois, d'instaurer le principe de la conditionnalité environnementale à l'égard des subventions agricoles (BAPE, 2000, p. 25-26). La Conférence des régies régionales de la santé et des services sociaux du Québec a également réclamé, dans le cadre des travaux de cette Commission, que le soutien étatique en agriculture soit conditionnel au respect de pratiques permettant la protection de l'environnement. En complément à cela est récemment venu s'ajouter le *Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole*, qui est le résultat de plusieurs mois de consultation menée par Me Jules Brière (2000), et qui a recommandé " une révision significative du plan d'action agroenvironnemental, de manière à rendre applicables plus rapidement les exigences réglementaires en matière de pollution d'origine agricole et opérer un véritable tournant en agroenvironnement " (p. 67).

En fait, il est regrettable de constater qu'il ait fallu autant d'interventions provenant de divers milieux, de même qu'une importante détérioration des relations entre les différentes communautés d'utilisateurs de l'espace rural, ainsi que la crainte que puisse se produire au Québec un événement similaire à la tragédie de Walkerton, pour que les décideurs, tant gouvernementaux que du secteur agricole, ne se résolvent enfin à mettre en place des mesures qui permettraient d'assurer un respect des exigences environnementales pour être en droit d'accéder aux aides de l'État.

Ainsi, bien que le recours au principe d'éco-conditionnalité semble vouloir être acquis par le biais du présent projet de loi, le défi consiste maintenant à s'assurer que les mesures d'aide conditionnelle qui seront instaurées permettront, non seulement d'encourager l'efficacité environnementale en production agricole, mais sanctionneront efficacement la " délinquance " à l'égard des obligations environnementales auxquelles sont assujetties les entreprises agricoles.

C'est dans cette perspective que l'UQCN présente dans les pages suivantes un certain nombre de recommandations et réflexions relatives à la mise en application du principe de l'éco-conditionnalité en agriculture. Par la suite, quelques suggestions sont formulées à l'égard des travaux qui devront être entrepris afin de définir des mesures crédibles qui permettront la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité et dont le processus d'élaboration devrait assurer une prise en compte de la pluralité des intérêts en jeu. Enfin, quelques éléments de réflexions sur le financement de l'assainissement agricole sont présentés avant de conclure ce document.

2. L'ÉCO-CONDITIONNALITÉ : DÉFINITION ET APPLICATION

L'éco-conditionnalité consiste à subordonner à des critères environnementaux l'accès à divers programmes de soutien financier offert par l'État (paiements directs, aide à l'investissement, etc.). En d'autres termes, l'éligibilité aux diverses formes d'aide publique devient conditionnelle au respect des règlements environnementaux applicables à une entreprise donnée et/ou à un engagement, par les agriculteurs, à entreprendre des actions en faveur de l'environnement. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, 1998a) estime que ces mesures peuvent être particulièrement appropriées lorsqu'il existe des programmes de soutien et qu'il y

a concordance entre les activités bénéficiant des mesures de soutien et les problèmes environnementaux.

2.1 Utilisation de l'éco-conditionnalité dans d'autres pays

Les États-Unis ont été parmi les premiers, en 1985, à appliquer ce principe au secteur agricole. Initialement conçu afin de contrer les problèmes de conservation des sols et assurer une meilleure protection des zones humides, on lui reconnaît aujourd'hui un rôle important dans l'amélioration de la qualité des eaux. La formule états-unienne conditionne la plupart des programmes d'aide aux entreprises agricoles (soutien des prix et des revenus, assurances récolte, prêts agricoles, etc.) à la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement. Ainsi, on estime que les mesures d'éco-conditionnalité concerneraient environ 85 % des agriculteurs américains (DREE - France, 2000).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience états-unienne de conditionnalité environnementale. Quelques documents ont déjà été produits à cet effet et méritent d'être consultés (Debailleul et Deléage, 2000 ; DREE - France, 2000 ; OCDE, 1998b ; Debailleul et Vuarin, 1996 ; AAC, 1995). Une information retient particulièrement notre attention à l'égard des mesures américaines : on évalue globalement que les bénéfices économiques engendrés par l'éco-conditionnalité sont deux fois plus élevés que les coûts qu'ont pu occasionner sa mise en place (Debailleul et Deléage, 2000 ; DREE - France, 2000). Ce qui illustre d'autant plus la pertinence et l'efficacité de ce mode d'intervention.

Du côté européen, le recours à l'aide conditionnelle en agriculture est également employé de diverses façons dans certains pays scandinaves (Norvège et Finlande), aux Pays-Bas, en Suisse et en France. Cependant, la plupart des mesures européennes introduites jusqu'à présent s'apparentent davantage à des paiements environnementaux et à des obligations contractuelles qu'à des mesures de soutien conditionnel. Seule la Suisse a mis en place un programme où les aides versées à l'agriculture (paiements directs) sont conditionnelles à l'introduction de pratiques écologiques (UQCN, 2000c ; UQCN, 1999 ; OCDE, 1997 ; AAC, 1995). Néanmoins, l'Union européenne a récemment introduit la notion d'éco-conditionnalité dans sa politique agricole, mais elle laisse aux différents pays membres le soin de traduire dans leurs politiques nationales, sous des modalités qu'il leur appartient de définir, cette conditionnalité environnementale (Conseil de l'Union européenne, 1999). Ainsi, les États membres ont le choix d'instaurer des mesures qui consistent :

- à subordonner les aides à des engagements agroenvironnementaux ;
- ou à conditionner l'octroi de paiements agricoles à des exigences environnementales.

Le second alinéa se rapproche davantage de la conception états-unienne de l'éco-conditionnalité, et ce, bien que la formulation employée semble offrir des possibilités d'application plus larges.

On peut donc s'attendre à ce que le concept de conditionnalité environnementale connaisse une mise en œuvre plus étendue au cours des prochaines années. C'est d'ailleurs dans cette foulée que, tout dernièrement, les ministres allemands de l'Environnement et de l'Agriculture ont annoncé qu'ils proposeront de " conditionner l'octroi de subventions à des productions respectueuses de l'environnement et de la protection des consommateurs " (Le Devoir, 5 janvier 2001). Enfin, on peut anticiper

que l'introduction de conditions environnementales dans les processus de production agricole sera un sujet majeur dans les prochaines négociations de l'Organisation mondiale pour le commerce (OMC), puisque les américains pourraient arguer que leurs aides à l'agriculture entrent dans la " boîte verte ", du fait du dispositif d'éco-conditionnalité (DREE - France, 2000).

2.2 L'éco-conditionnalité appliquée au cas du Québec

La notion d'éco-conditionnalité que l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) souhaiterait que le Québec retienne est la suivante :

Ainsi, par le projet de loi no 184, qui propose d'assujettir les programmes d'assurances agricoles et d'aides financières au respect, par les producteurs, de normes environnementales, le gouvernement introduit le principe d'éco-conditionnalité dans sa politique d'aide publique au secteur agricole québécois. Pour l'UQCN, il s'agit d'un pas important afin de corriger les incohérences dans les politiques agricoles et environnementales du gouvernement. Il est à espérer que cette volonté nouvelle sera le prélude d'une révision majeure de la stratégie québécoise d'assainissement agricole, tant nécessaire afin de redresser le bilan environnemental de l'agriculture québécoise.

Mais plus immédiatement, l'UQCN souhaite apporter quelques précisions à l'égard des termes " normes environnementales ", utilisés aux articles 20, 21 et 26 du projet de loi 184. En conformité avec notre conception de l'éco-conditionnalité, le sens que nous prêtons à ces termes réfère non seulement aux exigences de la réglementation environnementale en vigueur, mais comprend également les pratiques qui sont reconnues comme étant bénéfiques pour l'environnement. Une telle compréhension des " normes environnementales " poursuit un double objectif de conformité réglementaire et d'adoption de pratiques favorables sur le plan de l'environnement. Ainsi, dans une telle optique, les entreprises agricoles en situation de non-conformité à l'égard des règlements environnementaux ou ne respectant pas les critères/objectifs environnementaux fixés s'exposeraient à voir leur accès aux programmes d'assurances agricoles réduit ou refusé.

Concrètement, une telle application constituerait une incitation de premier ordre au respect des exigences environnementales, notamment en regard du cheptel autorisé par le ministère de l'Environnement, de l'entreposage des fumiers et de la réalisation des plans agroenvironnementaux de fertilisation. Pour l'UQCN, il ne pourrait être tolérer plus longtemps que les deniers publics puissent soutenir des entreprises qui feraient fi de leurs obligations environnementales. Et en ce qui à trait aux pratiques à inclure dans les normes environnementales, on peut citer à titre d'exemple, l'obligation d'introduire des rotations sur les superficies servant à la culture de maïs ou encore le maintien de résidus de culture après récolte pour limiter l'érosion. La loi no 184 devrait également permettre de corriger les aberrations qui avaient été soulevées à deux reprises par le Vérificateur général du Québec (2000), à savoir : l'octroi de subventions à des exploitations porcines dont une partie du cheptel est produit illégalement. En effet, la prise en compte des normes environnementales dans les critères d'élaboration et d'application oblige maintenant les administrateurs de ces régimes à apporter les ajustements nécessaires, ainsi qu'à assurer une coordination avec les autres ministères ou organismes concernés, afin de garantir que seules les entreprises dont les cheptels sont en conformité avec les autorisations obtenues auprès du ministère de l'Environnement puissent accéder au programme d'assurance-stabilisation.

Par ailleurs, si les articles 20 et 21 concernent les aides consenties au titre des programmes d'assurance agricoles, soit l'assurance-récolte et l'assurance-stabilisation

des revenus agricoles, l'article 26 s'applique à la Financière agricole. Dans notre compréhension de cet article, il va de soi, qu'à ce titre il concerne toutes les opérations couvertes par la Financière et donc non seulement les programmes d'assurance mais également tout programme qui accorde des aides financières aux entreprises agricoles. Ainsi, l'UQCN comprend que les mesures d'aide concernées par l'éco-conditionnalité s'appliqueront à l'ensemble des aides financières qui sont à la disposition du secteur agricole, incluant les programmes de crédit agricole et de remboursement des impôts fonciers.

Le choix de libellé des articles 20, 21 et 26 du projet de loi no 184 qui mentionne " ... peuvent (ou peut) assujettir, en tout ou en partie, ... " laisse sous-entendre qu'il n'y a pas de garantie que le principe d'éco-conditionnalité soit appliqué. On peut comprendre la nécessité de vouloir accorder une flexibilité dans l'application du principe, et l'UQCN peut en reconnaître le bien-fondé, mais l'application se doit d'être garantie. En conséquence, nous recommandons de remplacer le verbe " pouvoir " de ces trois articles du projet de loi par le verbe " devoir ". Nous estimons que cette modification permettrait d'éviter toute ambiguïté possible afin que les administrateurs, à qui incombera la tâche d'assurer l'application de cette loi, ait un mandat clair.

Enfin, l'article 32 du projet loi indique que la présente loi, à l'exception des articles 20 et 21, entrera en vigueur lors de sa sanction. Une certaine confusion prévaut à l'égard du moment de l'entrée en application de l'éco-conditionnalité. En effet, selon notre compréhension, les articles 20 et 21, d'une part, sont intimement liés à l'article 26, d'autre part. Ils peuvent donc difficilement entrer en vigueur à des moments différents. Cependant, l'UQCN admet que la mise en œuvre des dispositifs de l'éco-conditionnalité puisse exiger un travail important qui nécessitera du temps.

Néanmoins, l'UQCN recommande qu'un délai maximal, après la sanction de la présente loi, soit fixé pour rendre effective la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité, et ce, de façon à garantir son application dans un laps de temps raisonnable.

2.3 Les limites de l'éco-conditionnalité

Bien qu'elle salue la volonté du gouvernement de placer l'éco-conditionnalité au centre du dispositif agroenvironnemental, l'UQCN tient à rappeler, comme l'ont mentionné certains experts (Debailleul et Deléage, 2000), que ces mesures ne sont pas à même de couvrir toutes les dimensions des problèmes environnementaux que peuvent engendrer les activités agricoles. Il faut être conscient que son efficacité est intimement liée aux aides versées et que, si celles-ci baissent ou que certaines années n'entraînent que de faibles réclamations, le système est affaibli. De plus, l'efficacité des mesures de soutien conditionnel à réduire la pollution agricole dépend aussi largement des critères environnementaux retenus et de la portée des règlements en vigueur ainsi que la capacité de mise en œuvre de celui-ci.

Par exemple, la capacité de contrôle du ministère de l'Environnement (MENV) à l'égard de son *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (RRPOA) dépend largement des ressources qui y sont affectées pour en assurer l'application. Or, plusieurs reconnaissent que des ressources additionnelles doivent être allouées à ce ministère pour qu'un minimum de contrôle puisse être exercé. Autre exemple, bien que l'exigence de réaliser un plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF) dans le RRPOA puisse contribuer à réduire la charge fertilisante de façon à

éviter une surfertilisation, l'encadrement réglementaire n'impose aucune exigence en regard de la conservation des sols. Or, compte tenu que d'importants problèmes de dégradation des sols aient été rapportés au Québec (MAPAQ, 1990), des plans de conservation devraient également être exigibles. Dernier exemple, le PAEF est réalisé au niveau de l'entreprise agricole, mais il ne permet pas de régler les importants problèmes de surplus de fumiers qui continuent de s'accroître dans plusieurs régions. Dans ce cas, une approche de gestion par bassins versants est requise afin de pouvoir atteindre des objectifs environnementaux au niveau du territoire d'un réseau hydrographique donné.

D'autre part, l'éco-conditionnalité ne constitue pas toujours l'outil économique approprié pour atteindre l'ensemble des objectifs environnementaux. En effet, d'autres instruments économiques peuvent être employés pour décourager les pratiques qui sont à l'origine d'atteintes à l'environnement. Par exemple, plusieurs États ont recours à la taxation afin de réduire l'usage des pesticides. Des paiements ciblés sur l'environnement peuvent également être utilisés afin d'encourager des pratiques qui fournissent des avantages écologiques (ex. bande riveraine filtrante) ou pour soutenir des modes de production plus performants sur le plan environnemental (ex. agriculture biologique).

3. ÉLABORATION ET MISE EN PLACE DE L'ÉCO-CONDITIONNALITÉ

Plusieurs éléments doivent être considérés afin d'assurer que la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité sera une réussite, et ce, tant pour la communauté agricole que pour l'environnement. Quelques recommandations sont présentées ci-dessous à cet égard.

3.1 Formation d'un " groupe de travail sur l'éco-conditionnalité "

Dans le but d'assurer une mise en place cohérente des dispositifs d'éco-conditionnalité et une application efficace avec le minimum d'écueils, nous recommandons la formation d'un " groupe de travail sur l'éco-conditionnalité ". Ce groupe aurait pour mandat principal l'élaboration des modalités d'application et le calendrier de mise en œuvre. Nous tenons ici à rappeler l'importance d'établir un processus d'élaboration des dispositifs d'éco-conditionnalité qui fera appel à une pluralité de partenaires dont l'implication dans la démarche assurera la crédibilité du processus.

Les dernières années nous ont amenés à constater, avec regret, que la volonté politique pour résoudre les problèmes environnementaux associés aux activités agricoles n'était pas toujours au rendez-vous. Notre confiance en est encore ébranlée! L'exaspération de plusieurs groupes et organisations a d'ailleurs mené à la création de la " Coalition pour le développement d'une agriculture durable ". Compte tenu de cet historique, il apparaît donc justifié de douter que le ministère dont le mandat principal est de promouvoir la production agricole et que le syndicat défendant les intérêts des entreprises agricoles puissent " s'auto-suffire " pour élaborer des modalités d'application crédibles pour un principe dont il aura été si long à leur faire reconnaître la pertinence. L'éco-conditionnalité vise essentiellement à assurer une protection de notre capital environnemental. En conséquence, les intérêts environnementaux doivent être parties prenantes des travaux qui devront être amorcés sous peu. C'est pourquoi l'UQCN recommande la formation d'un " groupe de travail sur l'éco-

conditionnalité ". Ce comité devrait réunir, bien entendu, les répondants des ministères concernés (MAPAQ et MENV) et des représentants du secteur agricole, mais devrait également impliquer dans ses travaux des experts externes (milieu universitaire, consultants, etc.), ainsi que des représentants du milieu environnemental et des autres entités concernées. L'UQCN serait disposée à offrir sa collaboration à un tel groupe de travail.

3.2 Les défis de " l'opérationnalisation " de l'éco-conditionnalité pour le Québec

Parmi les aspects qui devront être précisés dans le cadre des travaux de ce groupe de travail, on peut citer :

- les mesures d'accompagnement
- assurer un accompagnement technique adéquat (information, conseil, formation) auprès des agriculteurs ;
- prévoir une démarche de présentation et d'explication aux agriculteurs, et ce, tout au long de la mise en place des dispositifs.
- les champs d'application et les critères d'exigences
- déterminer les entreprises agricoles visées et les superficies touchées ;
- établir un calendrier d'application des mesures ;
- identifier les pratiques que les agriculteurs devront suivre pour éviter de perdre les aides ;
- prendre en compte l'évolution de la réglementation environnementale.
- les mécanismes de suivi et de contrôle du respect des règles fixées
- préciser les méthodes d'investigation et déterminer la proportion d'entreprises à examiner dans chaque région ;
- déterminer une procédure d'enregistrement des plaintes ;
- identifier les diverses autorités qui seront impliquées dans la vérification de l'application de l'éco-conditionnalité ;
- prévoir les ressources humaines et financières nécessaires ;
- établir un comité de surveillance de l'éco-conditionnalité.
- les pénalités en cas de violation
- déterminer les délais de mise en conformité avec les mesures de conditionnalité lorsqu'une infraction est signalée ;
- examiner les différentes sanctions applicables (pénalité partielle ou totale) et leur durée effective ;
- déterminer les dispositions à prendre pour que les sommes susceptibles d'être dégagées par l'application de sanctions soient réinvesties dans les programmes d'assainissement agricole ;
- identifier les sanctions supplémentaires pour les cas de refus de conformité aux exigences ;
- prévoir les cas où des mesures de clémence pourraient être accordées (par exemple, en situation de violation malgré eux) ;

En fait, les divers éléments énumérés ci-dessus illustrent que " l'opérationnalisation " du lien entre les programmes de soutien agricole et les normes environnementales sera complexe et exigera que les ressources appropriées y soient consacrées. Une plus grande collaboration et coordination devront donc être établies entre les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement afin de rendre opérationnels et efficaces les dispositifs d'éco-conditionnalité.

Le Vérificateur général (2000) aussi bien que la Commission sur la gestion de l'eau (BAPE, 2000) avaient soulevé plusieurs difficultés à ce niveau. En conséquence, ces deux ministères qui devront inévitablement être impliqués dans le contrôle à exercer, devront optimiser l'échange de données et trouver des façons de procéder à un certain arrimage de leurs données respectives. Il faut éviter que le fardeau de la preuve, pour les cas de violation, ne repose uniquement sur le MENV qui, de toute évidence, ne dispose pas des ressources suffisantes pour assurer un tel contrôle. Il faut se rappeler que l'un des facteurs de succès du dispositif d'éco-conditionnalité tient à sa surveillance et à la façon dont des violations possibles ont des chances d'être repérées et sanctionnées.

Par ailleurs, compte tenu que les programmes d'assurances agricoles se retrouveront très bientôt sous la juridiction de la nouvelle Financière agricole du Québec (Assemblée nationale du Québec, 2000b) dont le conseil d'administration réunira des représentants de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et du ministère de l'Agriculture (MAPAQ), nous estimons que l'administration des mesures d'éco-conditionnalité doit être assumée par une instance externe à la Financière, et ce, afin d'éviter toute situation de conflits d'intérêts. Une instance gouvernementale externe à la Financière et qui s'appuiera sur une collaboration interministérielle, devra être établie afin de veiller à l'application et au contrôle du principe de l'éco-conditionnalité appliqué au secteur agricole.

3.3 Le financement de l'assainissement agricole : des ajustements sont requis !

Pour accompagner les agriculteurs dans leur démarche de respect des normes environnementales, l'UQCN convient que le secteur devra être appuyé par des moyens appropriés. Tout particulièrement, nous estimons important de continuer à soutenir les programmes d'information, d'appui technique et de formation, d'accentuer les initiatives en recherche-développement et de renouveler le soutien aux clubs agroenvironnementaux. Par ailleurs, bien que l'UQCN considère que, de façon générale, les fonds publics ne devraient pas être employés pour défrayer la mise aux normes d'entreprises privées en situation de non-conformité, nous convenons que les aides financières pour les immobilisations et les équipements destinées à améliorer la gestion des fumiers et des charges fertilisantes puissent être maintenues, à tout le moins dans l'immédiat.

Cependant, nous pressons le gouvernement de " prioriser " des aides financières qui seraient ciblées sur l'environnement. Notamment, il faut miser sur des nouveaux programmes qui récompensent les pratiques qui fournissent des bénéfices environnementaux (ex. programmes d'aide à l'instauration de pratiques de protection des cours d'eau). Il nous apparaît essentiel de recourir à de telles mesures incitatives (ex. primes pour des pratiques vertes) pour amener les entreprises agricoles à aller au-delà de la réglementation et des " bonnes pratiques officielles ". De plus, les modes de production plus performants sur le plan environnemental (ex. agriculture biologique) devrait être mieux soutenus et valorisés. L'efficacité environnementale des entreprises agricoles apporte des bénéfices à la collectivité que les marchés ne rémunèrent encore que trop peu. Le gouvernement doit prendre acte de la contribution de ces entreprises

agricoles, notamment celles qui pratiquent l'agriculture biologique, et apporter les correctifs nécessaires afin qu'elles cessent d'être les parents pauvres du financement agricole.

D'autre part, l'UQCN estime prioritaire d'axer ce soutien, tout comme l'ensemble des aides financières destinées à l'agriculture, en faveur des entreprises agricoles familiales à dimension humaine. En effet, ce type d'entreprise répond davantage au modèle de développement agricole que la collectivité est prête à accepter sur son territoire et à soutenir financièrement. Conséquemment, des limites de perceptions d'aides par ferme pourraient être établies et les exploitations au-delà d'une certaine taille (ou qui le deviendraient), et qui bénéficient d'importantes économies d'échelle, devront miser entièrement sur les marchés pour rémunérer toutes productions excédentaires au seuil fixé.

D'autre part, des mesures contraignantes, telles que l'application de taxes et redevances sur certains intrants et sur les excédents de fumiers, pourraient venir appuyer les objectifs agroenvironnementaux et même contribuer à apporter une source de revenu pour financer les programmes d'interventions en assainissement agricole. Enfin, l'UQCN souhaite apporter quelques commentaires au sujet de la rhétorique qu'emploient certaines organisations à l'égard du faible niveau d'investissements en assainissement agricole. Selon nous, les sommes investies à ce niveau ne peuvent être comparées à celles dont a pu bénéficier le milieu municipal. Les municipalités sont des gouvernements locaux qui ont le mandat de représenter les intérêts de leurs citoyens et d'agir en leur nom ; elles ne sont donc pas des entités dont le but est de créer de la richesse privée ou corporative comme c'est le cas pour les entreprises, quelles soient agricoles ou industrielles. En conséquence, les investissements en assainissement agricole, si l'on veut faire des comparaisons, ne peuvent être opposés qu'aux investissements dans d'autres secteurs économiques comparables, comme l'assainissement industriel. À titre d'exemple, le secteur des pâtes et papiers, qui a contribué au PIB québécois pour près de 1,5 milliard de dollars en 1999, aurait fait des investissements de l'ordre de 1 milliard de dollars pour l'implantation de systèmes de traitement secondaire des eaux usées (MENV, 1995). Le secteur agricole québécois, qui a apporté quant à lui une contribution de 2,3 milliards de dollars au PIB (MAPAQ, 1999), a vu se réaliser des investissements en assainissement agricole d'environ 500 millions, dont près de la moitié aurait été financés par le gouvernement (UPA, 2000).

CONCLUSION

L'UQCN se réjouit de voir enfin se confirmer dans un projet de loi la volonté des pouvoirs publics de placer l'éco-conditionnalité au centre du dispositif agroenvironnemental. L'introduction de ce principe contribuera à valoriser l'efficacité environnementale et devrait concourir à apporter un peu plus de cohérence dans les politiques gouvernementales.

Aux États-Unis, l'un des premiers pays à avoir instauré les mesures d'aide conditionnelle, on évalue que les bénéfices économiques résultants de sa mise en place sont deux fois plus élevés que les coûts que ces mesures ont pu occasionner. À l'égard des dispositions du projet de loi no 184 qui concerne l'éco-conditionnalité, l'UQCN précise que :

- les " normes environnementales " doivent référer aux exigences de la réglementation en vigueur ainsi qu'à l'adoption de pratiques qui sont favorables à l'environnement ;

- selon sa compréhension, l'ensemble des aides financières qui sont à la disposition du secteur agricole seront assujetties aux normes environnementales ;
- elle recommande de remplacer le verbe " pouvoir " par le verbe " devoir " dans les libellés des articles 20, 21 et 26 afin d'éviter toute ambiguïté ;
- à l'article 32, un délai maximal devrait être précisé afin de rendre effective l'entrée en vigueur de l'éco-conditionnalité dans un laps de temps raisonnable.

Malgré l'efficacité de ce mode d'intervention, les mesures d'éco-conditionnalité ne peuvent couvrir toutes les dimensions des problèmes agroenvironnementaux. D'autres instruments économiques devraient également être employés en complémentarité, notamment l'octroi de prime pour soutenir certains types de pratiques ou certains modes de productions ainsi que l'application du principe pollueur-payeur. Des approches de gestion par bassin versant devraient également venir enrichir cette réforme de la stratégie québécoise d'assainissement agricole.

L'UQCN recommande également la formation d'un " groupe de travail sur l'éco-conditionnalité " qui réunira une pluralité de partenaires et dont le mandat sera de préciser plusieurs aspects opérationnels et d'élaborer les dispositifs de mise en œuvre. De plus, l'UQCN recommande que l'administration des mesures d'éco-conditionnalité soit assumée par une instance gouvernementale externe à la Financière agricole afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêts.

L'UQCN rappelle que l'un des facteurs de succès du dispositif d'éco-conditionnalité tient à sa surveillance et à la façon dont des violations possibles ont des chances d'être repérées et sanctionnées. Elle entend donc suivre avec beaucoup de vigilance l'évolution des travaux qui mèneront à l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de l'éco-conditionnalité en agriculture. Elle continuera également à veiller à ce qu'une volonté politique constante s'exerce pour que ce principe s'applique concrètement et de façon efficace.

BIBLIOGRAPHIE

AAC (1995). Examen de la faisabilité de l'utilisation de soutien conditionnel dans le secteur agricole canadien (Document de travail, Septembre 1995). Ottawa : Bureau de l'Environnement, Agriculture et Agroalimentaire Canada. 32 p.

Assemblée nationale du Québec (2000a). *Projet de loi no 184 : Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives.* Présenté par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Québec : Les Publications du Québec.
(Site Internet : <http://www.assnat.qc.ca/fra/publications/projets-loi/publics/00-f184.htm>)

Assemblée nationale du Québec (2000b). *Projet de loi no 144 : Loi sur La Financière agricole du Québec.* Présenté par le Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Québec : Les Publications du Québec.
(Site Internet : <http://www.assnat.qc.ca/fra/publications/projets-loi/publics/00-f144.htm>)

BAPE (2000). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur - Tome II.* Rapport de la Commission sur la gestion de

l'eau au Québec. Québec : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 283 p.

Brière, J. (2000). *Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole.* 25 octobre 2000. 66 p. et annexes.

Conseil de l'Union européenne (1999). " Règlements (CE) No 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ". Pp. L 160/113-118 in *Journal officiel des Communautés européennes*. Bruxelles : Conseil de l'union européenne.

Debailleul, G. et E. Deléage (2001). *Les agriculteurs et la conditionnalité environnementale en France et aux Etats-Unis.* Rapport d'études pour le ministère de l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (MATE). Paris : MATE. 110 p.

Debailleul, G. et P. Vuarin (1996). *Les mesures de conditionnalité environnementale dans les politiques agricoles canadienne et américaine.* Rapport d'études - Commande 106/94. Paris : Ministère de l'Environnement. 43 p.

DREE - France (2000). *La politique agri-environnementale américaine.* Washington : Les publications des postes d'expansion économique, Direction des relations économiques extérieures (DREE) - France. 53 p. et glossaire.

MAPAQ (1999). *Le Québec bioalimentaire en un coup d'œil. Portrait statistique du Québec bioalimentaire.* Édition 1999. Québec : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. 32 p.

MAPAQ (1990). *Inventaire des problèmes de dégradation des sols du Québec.* Québec : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

MENV (1995). *25 ans d'assainissement des eaux usées industrielles au Québec : un bilan.* Québec : Ministère de l'Environnement du Québec. 55 p.

OCDE (1998a). *L'agriculture et l'environnement : enjeux et stratégies.* Paris : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). 43 p.

OCDE (1998b). *La réforme des politiques agricoles : quels effets sur l'environnement.* Paris: Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). 151 p.

UPA (2000). *Des pratiques encore meilleures en agroenvironnement.* Communiqué du 7 décembre 2000. Longueuil : Union des producteurs agricoles. 2 p.

UQCN (2000a). " La crise environnementale de l'agriculture québécoise ". *SauveGarde* (automne 2000), Bulletin de l'UQCN 1(2). Québec : Union québécoise pour la conservation de la nature. (Site Internet : <http://uqcn.qc.ca/pdfdocument/sauvegarpagel.pdf>)

UQCN (2000b). *Rapport annuel 1999-2000 de l'UQCN.* Québec : Union québécoise pour la conservation de la nature. 38 p. et communiqués /revue de presse.

UQCN (2000c). *Evaluation des bénéfices économiques liés à l'atteinte des objectifs du plan d'action 1998-2005 en agroenvironnement.* Recherche documentaire et réflexions. Québec : Union québécoise pour la conservation de la nature. 43 p. et annexes.

UQCN (1999). *Inventaire des programmes de certification agroenvironnementale et application pour le cas du Québec.* Québec : Union québécoise pour la conservation de la nature. 21 p. et fiches descriptives.

Vérificateur général du Québec (2000). " Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources ". Chapitre 13 in *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, Tome 1.* Québec : Les Publications du Québec. (Site Internet : http://www.vgq.gouv.qc.ca/rappann/rapp_2000/Tome1/Chapitre13A.htm)

Vérificateur général du Québec (1996). " Aide financière offerte aux producteurs agricoles ". Chapitre 2 in *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996, Tome 1.* Québec : Les Publications du Québec.

Quelques pistes de réflexion pour une approche globale en agroenvironnement

Au Québec, nos antécédents en matière de pratique de l'agroenvironnement sont relativement récents et surtout modestes. Jusqu'à présent, les efforts ont été essentiellement dirigés vers la ressource EAU. Le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (RRPOA) est le principal outil qui vise la protection de cette ressource. L'AIR est également une ressource qui fait parfois l'objet de contrôles grâce à la *Directive sur la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale* (directive n^o 38). Cependant, une directive est utilisée à titre de document qui suggère les normes à appliquer et ne constitue aucunement une obligation réglementaire.

Le Québec se doit de développer une approche beaucoup plus globale de l'agroenvironnement. Il faut assurément continuer de fournir des efforts importants et prioritaires à la ressource EAU. Mais, l'UQCN croit que, en plus de l'AIR et de l'EAU, les éléments suivants devraient faire partie dès maintenant des objectifs environnementaux à la base du développement de l'éco-conditionnalité :

- La conservation des SOLS ;
- La QUALITÉ DES ALIMENTS produits ;
- La protection et la conservation des habitats fauniques ;
- Et même, la notion de conservation et d'amélioration du paysage.

Non seulement, les objectifs environnementaux de l'approche agroenvironnementale sont incomplets, mais en plus, les améliorations apportées aux infrastructures et aux pratiques agricoles sont quantitativement peu importantes. Quelques milliers d'agriculteurs ont certes adhéré aux clubs agroenvironnementaux et ont ainsi

entrepris une démarche très louable et de qualité. Car il s'agit d'une démarche de fond qui vise à changer à long terme les pratiques agricoles suite à des réflexions approfondies et par choix. Cependant, un très grand nombre d'entreprises agricoles n'ont pas encore amorcé des changements de pratiques, ou effectué les interventions requises. La stratégie agroenvironnementale de l'UPA a essentiellement porté sur la sensibilisation des membres à la pertinence et à l'importance de l'agroenvironnement. Les actions terrains tardent à venir.

Il est urgent et impératif que de nouveaux objectifs environnementaux soit inclus dans l'approche agroenvironnementale et par le fait même, dans l'élaboration des termes d'application de l'éco-conditionnalité. De plus, la sensibilisation doit certes continuer d'être pratiquée, mais elle doit faire place à un autre niveau d'activités. Désormais, interventions et changements de pratiques doivent être au menu de tous les organismes qui ont, ou qui se sont donné comme responsabilité de veiller à la pratique d'une agriculture respectueuse de l'environnement au Québec.