

**Commentaires de l'UQCN
sur le projet de politique ministérielle
de développement durable du secteur bioalimentaire**

commentaires présentés au:

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Juin 1995

Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

690, Grande-Allée Est, 4^e étage, Québec (Québec) G1R 2K5 Tél.: (418) 648-2104 Fax: (418) 648-0991

Internet: <http://uqcn.qc.ca> Courrier électronique: courrier@uqcn.qc.ca

COMMENTAIRES DE L'UQCN SUR LE PROJET DE POLITIQUE MINISTÉRIELLE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SECTEUR BIO-ALIMENTAIRE

Commentaires présentés au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Juin 1995

INTRODUCTION

En janvier 1994, l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) répondait avec joie à l'invitation de participer aux travaux du Forum "Vers une politique de développement durable du secteur bio-alimentaire". Notre organisme a participé activement à la séance préparatoire de Québec et au Forum lui-même à Saint-Hyacinthe les 23 et 24 février 1994. Il a été choisi pour représenter le milieu environnemental et de la faune au comité de suivi du Forum.

L'intérêt de l'UQCN pour le milieu agricole et des pêcheries ne date pas d'hier. En 1987, l'organisme publiait un premier bilan des milieux agricole, forestier et aquatique (UQCN, L'état de l'environnement au Québec Collection les Cahiers scientifiques no 55, Acfas, 1987, 212 p.). Il publie régulièrement des textes sur des sujets aussi variés que la protection du territoire agricole, l'élevage porcin, la culture du maïs, la sur-utilisation des engrais et des pesticides de même que sur la gestion prudente des pêches dans son magazine Franc-Vert de même que dans ses mémoires officiels. L'organisme participe aux travaux de la table de concertation sur l'industrie porcine et l'environnement dans le Bas Saint-Laurent et siège sur la table chargée d'examiner le projet de règlement sur la réduction de la pollution agricole. L'UQCN fonde son action sur les trois objectifs de la Stratégie mondiale de la conservation soit, le maintien des processus écologiques essentiels, la préservation de la diversité génétique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes. L'UQCN regroupe 112 organismes affiliés représentant près de 50 000 personnes et compte 5 000 membres individuels.

Les présents commentaires de l'UQCN portent sur le "Projet de politique ministérielle de développement durable du secteur bio-alimentaire" rendu public par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, monsieur Marcel Landry, le 23 mai 1995. Ils concernent le bien-fondé de la politique et de ses orientations, les voies d'action privilégiées, la nécessité d'une politique gouvernementale, sa mise en oeuvre et son suivi ainsi que le rôle et le respect des partenaires.

1- DES MOTIVATIONS D'AVOIR UNE POLITIQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SECTEUR BIO-ALIMENTAIRE

Si le contexte international est important, et particulièrement les nouveaux accords sur le commerce, l'UQCN considère que la principale motivation d'une politique sur le développement durable ne devrait pas venir de l'extérieur. Ce n'est pas d'abord pour éviter des mesures éventuelles de "protectionnisme vert" ou pour en créer soi-même pour protéger son marché qu'on

fait du développement durable. C'est d'abord et avant tout pour protéger sa propre santé, sa base de ressources, son sol, les populations de poissons et pour être un utilisateur responsable de richesses comme l'eau et les écosystèmes aquatiques. Pour assurer un développement soutenable pour notre génération et celles qui suivront, la protection des ressources, la qualité de l'air, de l'eau et du sol doivent être la responsabilité de tous les intervenants (consommateurs, producteurs, transformateurs, urbains et ruraux).

Nous recommandons donc que le texte de la politique s'ouvre sur l'expression de la volonté des acteurs du secteur bio-alimentaire d'agir en citoyens responsables face à la protection des ressources et de l'environnement, pour éviter des situations écologiques et économiques dramatiques qui mettraient en cause le développement du Québec. L'exemple des pêches maritimes illustre bien ce propos. La surpêche a été généralisée dans le Golfe et dans l'Est de l'Atlantique Nord. Si tout le monde est sympathique à la position canadienne concernant l'Espagne, celle-ci se défendrait encore mieux si le Canada et le Québec avaient appliqué, bien avant, une gestion prudente de ses pêcheries. Il pourra être hasardeux de fermer son marché à des produits peu sûrs ou développés selon des pratiques douteuses pour l'environnement, si l'on n'a pas soi-même intégré la protection de l'environnement comme valeur intrinsèque et incontournable dans sa pratique quotidienne.

Il ne s'agit pas de culpabiliser le propriétaire de la ferme familiale, par exemple, qui a agi au meilleur de sa connaissance et des conseils agronomiques qu'il a reçus, mais de marquer le pas et de présenter les producteurs québécois pour ce qu'ils sont, des citoyens responsables désireux de corriger des pratiques agricoles incompatibles avec la protection de leur milieu.

Le contexte international devrait être alors resitué après "l'état de situation" et être présenté comme un facteur complémentaire d'information qui milite en faveur d'une action.

La section sur l'état de la situation décrit dans le projet de politique est bien présentée et reflète la réalité. Elle démontre bien et justifie à elle seule la pertinence d'une politique sur le développement durable dans ces secteurs.

2- L'IMPORTANCE DES ENJEUX MILITE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET NON PAS SEULEMENT MINISTÉRIELLE.

En page 4 du projet de politique, il est écrit : "Face à ce nouveau contexte, le Québec a tout avantage à adapter ses politiques et programmes en y intégrant les trois grandes préoccupations que sont la compétitivité du secteur, la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles et la cohabitation harmonieuse sur le territoire". Il apparaît à l'UQCN qu'une politique ministérielle n'est pas apte à répondre à ce défi. Le MAPA et ses organismes ne peuvent répondre seuls, au sein de l'appareil gouvernemental, au défi que pose le développement durable du secteur bio-alimentaire. L'énoncé que nous citons implique la participation concertée d'au moins 4 ministères.

Il ne s'agit pas d'alourdir le processus mais de s'assurer d'un virage réel et concerté. Ainsi lorsqu'on nous dit qu'on a écarté du projet de politique "les voies d'action qui ne concernent pas directement le MAPAQ (réglementation environnementale, collecte sélective)" (Mémo du 26 mai

1995 adressé aux Membres du comité de suivi du Forum par Louis Bernard, s.-m.a.), il y a lieu de se poser des questions sur la portée de la politique. Il est difficile de faire du développement durable à l'échelle d'un seul ministère et particulièrement face aux enjeux qui nous sont présentés. La curieuse situation du MEF lors du Forum, et maintenant au sein du comité de suivi, illustre bien le malaise. Le MEF, qui a des responsabilités évidentes dans les problématiques soulevées par la politique, est représenté au même titre qu'un organisme non gouvernemental et n'est pas signataire de la politique.

L'UQCN recommande au ministre de l'Agriculture de faire cheminer le projet de politique auprès des ministères concernés (Environnement, Affaires municipales, Ressources naturelles, Éducation...) pour qu'ils y adhèrent et que cette politique devienne celle de l'État québécois réalisé en collaboration avec les partenaires du milieu.

3- LES ORIENTATIONS: UNE REFORMULATION À LA BAISSSE

Le texte du projet de politique, s'il compte bien six orientations sur les thèmes adoptés au Forum, ne reprend pas la formulation qui a fait l'objet de longues discussions puis d'un consensus. La vision du ministère s'articule autour de six orientations majeures. Il importe de reprendre la formulation du Forum, plus complète et plus précise et de faire ressortir du texte chacune de ces six orientations, plutôt que de les noyer dans un même paragraphe.

La nouvelle formulation du ministère comporte certains oublis importants. Dans l'Orientation 1 on se contente de parler de mobiliser les intervenants autour d'objectifs et on omet de les qualifier de "clairs, réalistes, mesurables et selon un échéancier précis" tel que l'avait demandé les partenaires lors du Forum. Dans l'Orientation 3 on parle de rendre les programmes compatibles avec le développement durable alors que la formulation originale parlait de "politiques et programmes", ce qui est une nuance très importante. Dans l'Orientation 5 le résumé qui en est fait dans le projet en limite le sens et la portée aux seuls conflits territoriaux.

L'UQCN a adhéré, avec l'ensemble des partenaires, aux orientations du Forum et non à un vague résumé. La question des objectifs clairs, réalistes et mesurables est fondamentale et doit se retrouver dans tous les éléments du plan d'action si l'on ne veut pas se retrouver avec une politique décrochée de la réalité à laquelle on se réfère vaguement. L'UQCN recommande donc la reprise de la formulation exacte des orientations adoptées par le Forum dans la politique du ministère. Cela aidera à clarifier le texte et à le rendre plus facile à opérationnaliser et fera montre d'un respect des partenaires et des conclusions du Forum.

4- PLAN D'ACTION ET VOIES D'ACTION....

Le Plan d'action proposé dans le projet de politique fait le choix de reformuler les voies d'action proposées par le Forum dans un texte intégré. L'UQCN ne s'oppose pas à ce choix qui se justifie parfois par un souci de cohérence (le Forum sur les pêches ne doit pas être dédoublé par exemple). Ce qu'il vaut vérifier c'est si certaines voies d'action déterminantes pour la réussite de la politique ont été oubliées ou diluées de sorte qu'il sera difficile d'en évaluer les résultats. Nous ferons ici certaines vérifications en ce sens en nous servant des indications fournies par le MAPA dans le tableau du 26 mai.

Ainsi, dans le plan d'action, on ne parle pas de "maintien de la biodiversité, notamment la protection des habitats fauniques" qui fait partie de la première voie d'action adoptée par le Forum. A l'heure où l'on fait beaucoup d'efforts pour impliquer les producteurs dans des projets d'intendance de milieux naturels dont ils sont propriétaires (boisés, marais...) en enlevant les irritants et en développant des incitatifs fiscaux, il est malheureux de constater cet oubli dans le projet de politique. L'UQCN recommande que ce soit corrigé dans la politique. On aurait dû également reprendre la nécessité de développer des "indicateurs qui permettront de suivre l'évolution de la politique" (orientation 1, voie d'action 2 b et de 2c) ainsi que de développer des méthodes pour mieux connaître les coûts et les gains environnementaux de certaines pratiques agricoles. Dans les Pêches la voie d'action f) qui parle du redémarrage éventuelle de l'exploitation des ressources actuellement en rupture de stocks en respectant le principe de la prudence aurait dû être reprise en raison de son importance.

Dans l'Orientation 2 le projet de politique fait une omission sur une voie d'action adoptée par le Forum et qui aura une grande importance pour juger de la crédibilité de la politique. Ainsi la voie d'action 2 du Forum qui parle d' "Étudier l'impact de lier progressivement les programmes d'aide financière ou toute autre mesure incitative à l'utilisation d'un plan de gestion intégrée par les entreprises...". Si les modalités d'appliquer cette voie d'action n'ont pas été approuvées par le Forum et ont été référées au comité de suivi, il n'en demeure pas moins que le principe de l'étude a été adopté et qu'on ne le retrouve plus dans le projet de politique.

Pour ce qui est des autres éléments et voies d'action de l'orientation 2, ils ont été traduits de façon correcte dans le plan d'action.

L'UQCN considère que les voies d'action adoptées par le Forum pour réaliser l'orientation 3 qui, dans sa version originale parle de "développer et rendre les politiques et programmes concernant le secteur bio-alimentaire compatibles avec le développement durable", ont été dénaturées dans le projet de politique. On ne reprend aucunement la voie d'action 1 qui parle "d'introduire les considérations environnementales dans l'évaluation de l'admissibilité d'une entreprise à une aide financière" non plus que des éléments importants de cette voie d'action approuvée par le Forum comme la prise en "compte du respect des lois et réglementations en vigueur" , "le respect de la bande riveraine" lorsqu'il s'agit de financer des projets. Les voies d'action 2 et 3 sont diluées et affaiblies dans les éléments du plan d'action.

Pour l'UQCN il s'agit là d'un choix ministériel incompatible avec les résultats du Forum. Pour l'UQCN ces voies d'action sont particulièrement importantes pour juger du sérieux de la politique et du virage entrepris. Les incitatifs économiques et fiscaux aideront à prendre ce virage important. Le respect des lois et règlements en matière d'environnement devraient être une condition minimale à l'obtention d'argent public.

L'UQCN recommande qu'on réintègre la voie d'action 1 et ses éléments dans le projet de politique et qu'on tienne mieux compte des voies d'action 2 et 3.

Comme on l'a dit plus haut l'Orientation 5 a fait l'objet d'une reformulation qui lui fait perdre beaucoup. De même le plan d'action limite au futur guide, dont on ne précise aucun élément, et à l'arbitrage régionale entre producteurs et résidents toute la substance de cette orientation

pourtant fort bien définie au Forum. N'aurait-il pas été nécessaire de réaffirmer l'attachement du Québec à la protection du territoire agricole face à l'étalement urbain? De prendre en compte le potentiel agro-forestier et faunique? De s'associer avec les corporations municipales et privées dans la valorisation agricole des boues et des déjections? C'est ce que demandait unanimement les partenaires de tous les milieux au Forum. Quant à la gestion des emballages, la note du 26 mai (citée plus haut) qui explique que le MAPA n'a pas de compétence sur la collecte sélective, pour justifier l'absence de cette mesure dans la politique, sera une mince consolation pour les représentants de la distribution alimentaire qui ont assisté à tout le Forum pour faire valoir ce point et qui ont obtenu l'appui de tous les partenaires. En effet cette mesure, demandée par le secteur de la distribution et non par les environnementalistes, prévoyait d'inciter le "Ministère de l'Environnement et de la Faune à instaurer une réglementation qui obligerait toutes les industries à implanter un plan de gestion des emballages en respectant les 4 R, ou à adhérer à un organisme accrédité tel que Collecte sélective Québec".

L'UQCN recommande de reprendre les éléments manquants de cette voie d'action en définissant mieux les éléments que devra contenir le guide et en complétant la partie 5.3.

Quant à l'Orientation 6, l'UQCN enregistre la volonté du ministère de faire mieux à cet égard dans le but de bonifier la politique. Elle considère qu'avant de conquérir les marchés en se servant d'une image de marque environnementale, il faut s'assurer que celle-ci corresponde à une réalité bien tangible.

5- MISE EN OEUVRE ET SUIVI

On aurait aimé retrouver sous cette rubrique quelques indications sur les ressources ou la réallocation des ressources que le ministère entreprendra pour s'assurer de la mise en oeuvre de la politique. Compte tenu de son ambition, cette politique devrait modifier en profondeur les façons de faire du MAPA, de ses organismes et certains changements administratifs. On n'en dit pas un mot. Bien qu'on soit conscient de la limite des finances publiques, on ne peut imaginer cette nouvelle charge sans au minimum une réaffectation de certains budgets pour financer l'application de la politique. Sinon cela peut se traduire par de l'inaction.

Comme nous sommes persuadés qu'une telle politique, de par sa nature même, dépasse les cadres d'un seul ministère, il aurait été intéressant de nous indiquer de quelle manière allait se faire le dialogue et la concertation interministérielle au lieu d'évacuer les mesures adoptées par le Forum qui relèvent des autres ministères.

CONCLUSION

Bien que l'UQCN soit déçue que le projet de politique ne reprenne pas formellement certains consensus importants du Forum, elle considère que cette politique est positive et marque le pas d'un changement d'orientation majeur de la part du ministère et de ses organismes. Le développement durable et la protection de l'environnement comme conditions essentielles à une agriculture viable et rentable acquerront avec cette politique leurs lettres de noblesse au sein du ministère. On pourra mesurer les progrès à ce nouvel étalon de valeurs.

Comme le développement durable ne se fait pas en vase clos ou dans une vision trop sectorielle (la politique le cerne bien au niveau régional ou des bassins versants) la politique ministérielle devra s'élargir aux autres ministères qui ont des responsabilités dans ce domaine pour plus de cohérence et d'efficacité et devenir une véritable politique gouvernementale de développement durable du bio-alimentaire.

En conclusion le ministère écrit: " le succès de cette politique est intimement lié à la responsabilisation de chacun des intervenants face à ce défi et à leur capacité de se mobiliser collectivement ". L'UQCN adhère à ce principe et agira comme acteur responsable dans le suivi de la politique dans la mesure de ses moyens. Quant au ministère, cet appel à tous ne doit pas lui faire oublier ses propres responsabilités et le respect qu'il doit avoir pour ses partenaires. Comme il le déplore lui-même, les longs délais entre la tenue du Forum et le projet de politique ne sont pas propices à un bon départ à l'atteinte rapide d'une vitesse de croisière. Plus que ce long intermède, le ministère devra comprendre que la concertation comporte certaines obligations morales. Il est difficile et ardu d'établir des consensus entre producteurs, transformateurs, distributeurs, universitaires, organismes de consommateurs, de faune et d'environnement. Mais lorsque ceux-ci surviennent, comme ce fut le cas à Saint-Hyacinthe, il faut que le ministère les supporte sans chercher à les atténuer ou à les diluer. S'il le fait, il risque de miner le climat de confiance et l'enthousiasme des partenaires et de faire d'une autre bonne idée une politique sans lendemain. Il n'est pas trop tard pour réaffirmer la volonté de prendre le virage avec les partenaires et de faire montre de plus de respect envers les consensus obtenus autour de tables rondes.