



Université du Québec à Rimouski

Chaire de recherche du Canada en développement rural

Évaluation des mesures de soutien à l'agriculture et l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration de la région de Chaudière-Appalaches



Rapport final présenté au
Comité régional sur les milieux en restructuration
de la région Chaudière-Appalaches
sous la coordination du
CLD des Etchemins

Par

Bruno Jean, titulaire
Chaire de recherche du Canada
en développement rural
Développement régional
Université du Québec à Rimouski

et

Daniel-Mercier GOUIN
AGÉCO Consultants en agroalimentaire, Québec
avec la collaboration de
Majella SIMARD
Candidat au Doctorat en développement régional



© Chaire de recherche du Canada en développement rural
2002

Cette étude a été réalisée grâce à une contribution financière des partenaires suivants :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada, dans le cadre de *l'Initiative canadienne sur les collectivités rurales agricoles*
- MAPAQ
- SADC Bellechasse-Etchemin et de Lotbinière
- CLD des Etchemins, Bellechasse, Montmagny, L'Islet, Lotbinière, Robert-Cliche, Beauce-Sartigan et L'Amiante

Avant-propos

Le développement des milieux en restructuration est un des défis majeurs de la région Chaudière-Appalaches comme de plusieurs autres régions du Québec. Les réflexions entreprises par le Comité régional sur les milieux en restructuration de cette région et la commande de la présente étude manifestent le leadership remarquable des intervenants socio-économiques de cette région et leur volonté de s'attaquer à ce problème structurel majeur de nos économies agricoles régionales. Comme ces derniers, nous sommes convaincus que l'agriculture et l'agroalimentaire ont un rôle à jouer dans la revitalisation de ces milieux que les restructurations économiques en cours depuis un demi-siècle ont mis en difficulté.

Au moment de déposer ce rapport, nous remercions le Comité régional sur les milieux en restructuration pour nous avoir fait confiance en nous donnant l'opportunité de répondre à cette commande qui s'est avérée un beau défi pour une recherche finalisée, soit l'identification d'une stratégie gagnante pour agir sur un problème bien identifié. Nous remercions donc le Comité de suivi de la présente étude, issu du Comité régional sur les milieux en restructuration, sous la coordination du CLD des Etchemins, pour leur appui constant, pour les échanges périodiques et pour l'octroi d'un délai de quelques semaines afin de produire un rapport qui soit à hauteur des attentes des parties.

En présentant ce rapport, plusieurs remerciements s'imposent. Un remerciement particulier à Daniel CHABOT, directeur général du CLD des Etchemins au moment du démarrage du projet et à son successeur Eric Lavoie. Merci aussi à Marc PAINCHAUD qui vient de quitter le CRCD Chaudière-Appalaches qui s'est dévoué sans compter pour nous faciliter la tâche, tout comme Marc-André BERTRAND du MAPAQ nous a alimenté de ses informations et son expertise de la région. Merci aux représentants des organismes de financement qui ont accepté de nous rencontrer le 6 juin 2000 dans un focus-group. Merci également à Stève DIONNE qui a participé à la préparation du devis d'étude et qui n'a pu y travailler car, par ce qu'il faut bien appeler un heureux concours de circonstances, il s'est retrouvé à l'emploi du CRCD au moment même où démarraient nos travaux. Merci à Majella SIMARD qui a fait un énorme travail d'analyse des données agricoles de la région. Enfin, ce rapport doit aussi à la contribution décisive de Daniel-Mercier GOUIN dont l'expertise sur l'analyse des politiques agroalimentaires est bien connue et reconnue.

Bruno JEAN
Chargé de projet

Résumé

La présente étude porte sur l'analyse des mesures de soutien à l'agriculture et à l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches. Elle propose une stratégie d'intervention en vue d'assurer le développement de ces milieux après une analyse de la problématique agricole et agroalimentaire et une étude des impacts des politiques agricoles et de leurs mesures de soutien sur ces territoires. L'étude identifie également des recommandations touchant les mesures de soutien existantes. Finalement, elle propose un ensemble de nouvelles mesures s'inscrivant dans une approche stratégique de développement agricole et agroalimentaire de la région Chaudière-Appalaches.

La première partie de l'étude a permis de constater l'ampleur de la restructuration agricole en cours dans les milieux en restructuration. Les soixante et deux municipalités considérées en restructuration dans la région Chaudières-Appalaches ont perdu 21% de leur population depuis un demi-siècle pendant que les «milieux en développement» de la même région en gagnaient 45%. Ces milieux en restructuration qui comptaient 28% de la population régionale n'en comptent plus que 15,7%. Au plan agricole, nous avons étudié la problématique en appliquant le cadre de référence du développement durable qui permet d'évaluer la situation à trois niveaux : les contraintes et les potentialités agroécologiques, économiques et sociales.

Au plan écologique, nous avons constaté la disparition de la moitié des surfaces en culture depuis les cinquante dernières années et une diminution importante du nombre d'entreprises, soit des trois-quarts mais, cette proportion n'est pas nécessairement alarmante car elle est identique à celle mesurée à l'échelle du Québec ; elle révèle un processus général de spécialisation-concentration des entreprises agricoles qui opère sur tous les types de territoire. Les sols sont souvent de classe 5 à 7 ce qui veut dire de sévères limitations pour plusieurs cultures. Par ailleurs, là où les systèmes fourragers étaient possibles, la production laitière s'est modernisée et s'est maintenue ; elle constitue maintenant une base importante de l'économie agricole de ces territoires avec la production des bovins de boucherie. Mais certaines productions agricoles à haute valeur ajoutée pourraient mieux mettre en valeur les potentialités agroécologiques sous-utilisées actuellement dans ces territoires.

Au plan économique, on constate que cette agriculture arrive difficilement à suivre le rythme de l'évolution de l'agriculture régionale et québécoise. On y trouve 30% des fermes mais elles ne détiennent que 23% des terres en culture, 20% du capital agricole brut et, pire encore, elles ne capturent que 16% du revenu agricole brut régional. Les entreprises agroalimentaires sont fortement concentrées près des centres urbains de la région ; on en compte tout au plus une dizaine dans les milieux en restructuration alors qu'elles sont fort nombreuses en Chaudière-Appalaches permettant ainsi à la région d'occuper une place enviable sur la carte agroalimentaire du Québec. Il nous est apparu que, outre l'option de la production porcine qui implique des considérations sociales et environnementales, de nombreuses productions visant des rentes de qualité territoriales sont possibles car la région est bien située par rapport aux marchés urbains.

Au plan social, il s'agissait de se poser la question de l'intérêt des agriculteurs et de leur relèvement sur les fermes, de même que celui des promoteurs à développer de nouvelles activités dans le secteur agricole et agroalimentaire. Contrairement à la dimension écologique et économique où des données factuelles existent, la dimension sociale est difficile à évaluer car nous ne pouvions compter sur des informations fiables concernant par exemple la problématique de la relève agricole, un facteur décisif pour le maintien des entreprises au fil des générations. Pour nous, il s'agit donc ici d'un facteur critique dans le développement actuel de l'agriculture dans les milieux en restructuration, soit l'existence d'une relève motivée, provenant tant de l'interne, soit des entreprises en place, que de l'externe, soit des promoteurs qui vont choisir ces territoires pour y installer de nouvelles productions adaptées aux potentialités des milieux et aux réalités des marchés.

L'agriculture conventionnelle, basée sur la production au plus bas coût des produits génériques pour des marchés hautement compétitifs manifeste peu d'avantages comparatifs pour les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches et l'histoire agricole récente de ces territoires le démontre clairement. C'est plutôt du côté d'une production agricole de spécialité, valorisant au mieux les spécificités locales pouvant donner lieu à des labels territoriaux, agriculture souvent nommée agriculture de qualité ou de terroir, que ces milieux en restructuration offrent des opportunités ; cela dans la mesure où existera un accompagnement approprié des diverses initiatives par une R&D agroalimentaire régionale.

Dans la seconde partie de l'étude, nous avons analysé plus spécifiquement les politiques agricoles. Nous sommes arrivés à la conclusion que la politique agricole, dont l'essentiel tient aux mesures de soutien mises en place par le gouvernement du Québec, est plutôt invariante (ni très favorable ni très défavorable) par rapport au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration de la région. Une mesure comme l'ASRA, devenue le CSRA (Compte de stabilisation du revenu agricole), est certainement un dispositif qui, en n'étant pas limité à certaines grandes productions, a déjà permis et permettra encore plus dans l'avenir de créer un avantage comparatif pour l'agriculture des milieux en restructuration. Par contre, le programme de remboursement des taxes foncières* a pour effet de diminuer le coût de détention du sol dans les régions déjà favorisées par rapport aux milieux en restructuration. Ces derniers perdent ainsi une partie de l'avantage économique relatif de bénéficier de sols agricoles à moindre coût. Ce programme ne désavantage pas directement les milieux en restructuration, puisqu'ils peuvent en bénéficier, mais favorise davantage les territoires agricoles périurbains.

Par ailleurs, le mécanisme de la gestion de l'offre sanctionné par les plan-conjoints et l'arrivée en scène de la Financière agricole, met en évidence certains avantages ou, plutôt, la neutralisation de certains handicaps pour l'agriculture des milieux en restructuration. La péréquation entre tous les producteurs des coûts de transport du lait aux usines de transformation n'est probablement pas étrangère au maintien de plusieurs centaines de fermes laitières dans ces milieux. Il s'agit d'ailleurs ici d'un choix politique de l'ensemble de la profession agricole, régulièrement réitéré par l'UPA et sanctionné par des dispositifs légaux.

* Des modifications ont été effectuées en regard du programme de remboursement des taxes foncières depuis l'analyse de cette étude (décembre 2001). Les impacts de ce programme n'ont pas encore été mesurés.

Quant à l'accès au capital de risque pour le financement de projets de développement agricole et agroalimentaire, vingt-deux partenaires financiers et organismes de financement œuvrent sur le territoire de Chaudière-Appalaches et ce, sans compter le réseau des institutions bancaires et des caisses populaires. La disponibilité du capital de risque ne semble pas être un facteur limitant le développement des milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches qui ont accès aux mêmes sources de capital que celles disponibles dans le reste du Québec. La difficulté se situe à un autre niveau et met en cause la dimension sociale et environnementale de notre modèle d'analyse. Ce qui manque dans ces territoires, ce serait ce que certains appellent des projets « bancables », c'est-à-dire des mécanismes de soutien aux promoteurs pour faire en sorte qu'on puisse passer d'une bonne idée à un projet structuré, soit un projet qui fasse apparaître un plan d'affaire offrant des perspectives de rentabilité. Une fois à ce stade, les financeurs se feront même compétition pour participer au projet. Cela nous renvoie au développement des capacités entrepreneuriales des acteurs du milieu rendu encore plus difficile par un environnement agro-écologiques qui les condamnent en quelque sorte à innover pour sortir des productions classiques ou dites génériques et se diriger vers de nouvelles productions spécifiques, susceptibles de générer des rentes de qualité territoriales. Aux nombreuses mesures existantes, plus d'une cinquantaine, la récente Politique nationale de la ruralité vient d'ajouter au moins deux mesures qui s'adressent spécifiquement à la problématique de l'agriculture et l'agroalimentaire en Chaudière-Appalaches soit, une somme de 5,9M\$ pour la diversification de l'agriculture dans 20 MRC des régions centrales et, la création d'une nouvelle filiale de la Financière agricole disposant d'un capital de 24M\$ pour appuyer des projets d'investissement en amont et en aval de l'agriculture ainsi que des projets de développement agricole.

Mais la politique agricole reste indirectement défavorable au développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration par son mécanisme d'allocation des ressources aux producteurs. Comme elle soutient la production sans égard aux quantités produites, elle favorise la croissance sans fin des entreprises et la concentration géographique et économique de l'agriculture québécoise. Alors, les aides publiques à l'agriculture se trouvent à soutenir les régions agricoles plus dynamiques et, il apparaît nécessaire d'introduire des adaptations aux mesures existantes, ou de nouvelles mesures de soutien, pour répondre à la nécessité de mettre en valeur les potentialités agricoles des milieux en restructuration.

L'analyse de la problématique agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration dans la région Chaudière-Appalaches dans un premier temps, et des politiques agricoles et de leurs mesures de soutien dans un second temps, nous a conduit, dans une troisième partie de l'étude, à l'identification d'une nouvelle approche du développement agricole et agroalimentaire sur ces territoires, basée sur le concept de développement rural durable, c'est-à-dire un développement qui réalise un arbitrage optimal ou une harmonisation entre les contraintes économiques, les potentialités écologiques et les aspirations ou les attentes sociales de la population.

Pour élaborer cette nouvelle approche stratégique de développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration, nous avons tiré des enseignements fort utiles de l'examen des expériences étrangères et, nous avons étudié l'approche de la multifonctionnalité de

l'agriculture, une approche qui devrait inspirer la politique agricole québécoise dans l'avenir et qui légitime le soutien au développement agricole des territoires fragiles. Nous avons alors identifié les enjeux et les options spécifiques de développement d'un territoire comme celui des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches en énonçant les fondements et les grandes lignes directrices de l'approche stratégique retenue pour un développement rural durable de ces territoires.

Le maintien et le développement de l'activité agricole dans les milieux en restructuration supposent la mise en place d'un nouveau modèle agricole propre aux zones souvent dites fragiles, difficiles ou défavorisées ; ce modèle, un modèle québécois à inventer, davantage pensé régionalement et soutenu par les autorités locales et régionales visera la mise en place de plusieurs systèmes productifs agricoles soutenables, capables de valoriser les ressources agro-écologiques, de saisir les opportunités sur les marchés et de répondre aux attentes des populations rurales de ces territoires comme à celles des promoteurs.

La nouvelle approche stratégique de développement des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches devrait donc être basée sur une approche territoriale du développement visant des rentes de qualité territoriale, soutenue par une R&D pensée régionalement mais, supposant une reconnaissance sociale du problème par les instances municipales et régionales, ainsi qu'un accompagnement par des politiques rurales appropriées.

Finalement, prenant en compte l'ensemble de notre démarche, nous avons identifié quatorze recommandations relatives aux ajustements à mettre en place dans les programmes de soutien agricole et agroalimentaire existants et, six recommandations relatives à la conceptualisation de nouvelles approches et de nouvelles mesures de soutien au développement agricole et agroalimentaire de ces milieux en restructuration. Nous avons aussi identifié le cheminement critique pour ces recommandations. Celles touchant les mesures en vigueur doivent être acheminées auprès des organismes existants qui ont tous une capacité de veille et d'ajustement permanent pour répondre à leur clientèle. Pour les recommandations touchant à la mise en place de nouveaux programmes, plusieurs peuvent être mises en œuvre par les instances locales et régionales de la région Chaudière-Appalaches. Elles dépendent donc d'une volonté politique de mettre en œuvre une approche de développement régional où le développement des milieux en restructuration devient une préoccupation communément partagée par les acteurs régionaux.

Nos recherches sur la problématique de développement agricole et agroalimentaire dans les milieux en restructuration nous ont conduit à établir un certain nombre de constats qui ont inspiré les différentes recommandations du rapport. Plutôt que résumer la vingtaine de recommandations, un exercice impossible dans le cadre du présent résumé, nous en rappelons ici les principaux postulats :

- Le développement de ces territoires suppose une approche cohérente, bien coordonnée et bien ciblée, visant plusieurs dimensions de l'activité économique dans laquelle l'agriculture peut jouer un rôle important mais, ne peut à elle seule assurer le relèvement socio-économique de ces territoires. Si l'agriculture exerce des effets structurants, ces

effets le seront d'autant que les autres secteurs des économies locales de ces milieux seront pris en compte dans une planification stratégique globale.

- Le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire qui va assurer une utilisation plus optimale des ressources naturelles et contribuer au dynamisme socio-économique des communautés rurales en reconnaissant sa multifonctionnalité ne pourra se faire sans des aides publiques. Dans les milieux en restructuration, encore plus qu'ailleurs, la multifonctionnalité de l'agriculture est bien visible ; en effet, elle assure l'occupation du territoire, la gestion des ressources naturelles, le maintien d'une base économique et sociale. Il faut même envisager des aides publiques pour assurer ces fonctions quand l'échange marchand n'est pas en mesure de le faire.
- Les politiques classiques de soutien à l'agriculture sont de moins en moins performantes pour faire face aux objectifs de développement rural ou, de développement socio-économique des zones rurales, selon une importante étude de l'OCDE basée sur une analyse de plusieurs expériences étrangères. Il faut alors redéfinir la mission de la politique agricole pour qu'elle prenne en compte les dimensions économiques, sociales et environnementales ; dans un tel cadre général, une politique rurale capable de soutenir le développement des territoires en restructuration devient possible.
- La politique agricole ne peut donc plus tenir lieu de politique de développement rural. Il faut une politique rurale spécifique et capable de faire face aux multiples défis de développement de la ruralité et, plus particulièrement, des territoires ruraux en restructuration, pour certains en déstructuration. Un pas vient d'être franchi ici avec l'adoption de la Politique nationale de la ruralité au Québec.
- Étant donné le nouveau rôle du territoire dans la production agroalimentaire, les régions, les MRC et les municipalités devront se donner de nouveaux outils d'intervention à l'échelle locale et régionale, leur donnant une réelle capacité d'action dans le domaine agricole et agroalimentaire dans le cadre de leur mission d'aménagement et de développement régional. De plus en plus, les politiques rurales iront dans le sens d'un soutien au développement des «capacités de développement communautaire» des collectivités locales. Alors, la question du développement de l'agriculture ne pourra plus être ignorée par les autorités locales et régionales comme c'est encore généralement le cas de nos jours.

De la vingtaine de recommandations du présent rapport, il en est une qui nous semble particulièrement importante, autour de laquelle d'autres s'ordonnent ou prennent sens. Une expérience-pilote, du type «Plan de relance de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration», devrait être menée dans cette direction dans la région Chaudière-Appalaches, dans le cadre d'une Entente spécifique pour le développement agricole et agroalimentaire dans les milieux en restructuration, laquelle entente viserait aussi à expérimenter un dispositif institutionnel inédit apte à soutenir efficacement le développement des zones agricoles fragiles, des milieux ruraux en restructuration. Une telle expérience devrait aussi se coordonner avec la mise en place d'une Initiative stratégique régionale dans le cadre des

fonds disponibles à l'agence fédérale « Développement économique Canada ». La région de la Gaspésie vient de déposer un projet d'entente spécifique pour le développement rural ; la démarche et le contenu de cette entente pourraient inspirer des décideurs de la région Chaudière-Appalaches.

En conclusion, il faut rappeler que le modèle de développement agricole et agroalimentaire d'où découlent les recommandations de présent rapport, implique le déploiement d'une capacité de recherche-développement en agroalimentaire régional. Dans le cas de la région Chaudière-Appalaches, une telle capacité est embryonnaire et il faut se demander comment structurer son développement avec les institutions existantes comme, par exemple, la Table Agroalimentaire de Chaudière-Appalaches. Avec la nouvelle économie rurale et agricole qui se met en place, en tenant comme des options proposées ici qui font fortement appel à une innovation permanente pour identifier des produits spécifiques, le développement de cette capacité de R&D en agroalimentaire et, d'une capacité contrôlée par les acteurs régionaux, risque de devenir un facteur stratégique déterminant pour un développement agricole et agroalimentaire durable des milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches.

Table des matières

Partie I

La problématique agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches	17
• Le processus de fragilisation des milieux en restructuration	18
• Un retour sur l'histoire agricole régionale	20
 La caractérisation de l'économie agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches	 22
• Le cadre physique et la qualité des sols dans les milieux en restructuration	22
• Les principales productions agricoles dans la région et les milieux en structuration	25
• Le secteur agroalimentaire dans les milieux en restructuration	26
• Évolution du nombre des entreprises agricoles	27
• Évolution des superficies possédées et mises en culture	28
• Évolution du capital agricole dans les milieux en restructuration	31
• La distribution des revenus bruts agricoles selon les trois types de territoire de la région	34
• Un bilan synthétique du développement agricole des milieux en restructuration de la région	36
• La nouvelle économie agroalimentaire	37
 Les enjeux et les défis de développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration dans Chaudière-Appalaches	 39
• Les contraintes/opportunités sur le plan écologique	39
• Les contraintes/opportunités sur le plan économique	40
• Les contraintes/opportunités sur le plan social	41
• Conclusion de la première partie	43

Partie II

Analyse des mesures de soutien à l'agriculture et à l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration	45
• L'impact de la concurrence et du développement technologique sur la spécialisation-concentration de la production agricole ¹	46
• La définition de la politique agricole québécoise avant les années soixante-dix	48
• La politique d'autosuffisance agroalimentaire, 1976-1985	51
• Un nouveau discours prend forme depuis 1985	53
• L'analyse de l'impact des programmes et politiques agricoles sur le développement de l'agriculture dans les milieux en restructuration	54
- Le zonage agricole	56
- Les services-conseil	57
- L'inspection	58
- Le remboursement des taxes foncières	59
- Les normes environnementales	59
- L'assurance récolte	60
- Le financement agricole	60
- L'assurance-stabilisation	62
- Les plans conjoints et le contingentement	66
• Sommaire de l'impact des programmes et politiques agricoles	69
• Conclusion	75

Partie III

Le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration en Chaudière-Appalaches vers une nouvelle approche stratégique	77
• Les leçons des expériences étrangères de développement des zones agricoles difficiles	78
<i>Premier constat</i> : pas de développement des zones difficiles sans des aides publiques offrant des mesures de soutien appropriées (maintenant légitimées avec la reconnaissance de la multifonctionnalité)	78

¹ Pour un exposé plus complet sur cette question, voir Doyon et al (2001)

<i>Deuxième constat</i> : pas de développement des zones difficiles sans une nouvelle vision des territoires ruraux comme un patrimoine naturel et un environnement à préserver	81
<i>Troisième constat</i> : pas de développement des zones difficiles sans la ré-appropriation des liens profonds unissant l'alimentation et l'agriculture	84
<i>Quatrième constat</i> : pas de revitalisation des zones difficiles sans le renforcement des « capacités de développement » des communautés locales et régionales	86
• La multifonctionnalité de l'agriculture et les milieux en restructuration	91
• Les enjeux et les options de développement des milieux en restructuration	95
- <i>Une approche territoriale du développement...</i>	95
<i>... visant des rentes de qualité territoriale</i>	96
<i>... soutenue par une R&D pensée régionalement</i>	96
<i>... mais supposant une reconnaissance sociale du problème par les localités et la région</i>	97
<i>... et un accompagnement par des politiques agricoles appropriées</i>	97
• Les recommandations relatives aux mesures de soutien existantes : les recommandations relatives à l'ajustement des programmes existants pour le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration	98
• Les recommandations relatives à la conceptualisation de nouvelles approches : soit la mise en place de nouveaux programmes de soutien au développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration	104
• La mise en oeuvre des recommandations : un plan de cheminement critique	109
Bibliographie	115
Annexes	121

Rappel du mandat de l'étude

La présente étude a été réalisée à la demande du Comité régional sur les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches (la carte de la page 15 identifie le territoire couvert par ces milieux). Formé à la suite d'un colloque qui s'est tenu en novembre 1999 dans la MRC des Etchemins et intitulé: L'agriculture: un choix de développement pour la région Chaudière-Appalaches, ce comité est composé de différents organismes qui sont interpellés par la problématique du développement agricole et agroalimentaire comme moyen de soutenir le développement intégral de ces milieux. Ce Comité regroupe des représentants des centres locaux de développement des MRC des Etchemins, l'Islet, Montmagny et Bellechasse, le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), le Conseil régional de concertation et de développement (CRCD de la région Chaudière-Appalaches, la Société d'aide au développement des collectivités (SADC) de Bellechasse-Etchemins, le Ministère des Régions, la Table agro-alimentaire de la région Chaudière-Appalaches (TACA) et les fédérations régionales de l'Union des producteurs agricoles (UPA). La maîtrise d'œuvre de l'étude était sous la coordination du CLD des Etchemins.

Le principal objectif du colloque de l'automne 1999 visait à sensibiliser les décideurs politiques à la fragilisation et à la précarisation de l'agriculture dans la région Chaudière-Appalaches et, en particulier, dans la couronne sud du territoire, laquelle est constituée d'un vaste segment de milieux dits en restructuration. Ces milieux, qui totalisent 62 municipalités, ne représentent que 15,7% de la population régionale. Depuis plusieurs décennies, ils sont affectés par un processus de dévitalisation : l'exode des jeunes, le vieillissement de la population, la diminution des services de proximité, etc.

Face à un tel constat, le Comité s'est donné pour mandat, de redynamiser ces milieux par le développement des secteurs agricole et agroalimentaire. Cet objectif, nous rappelle le comité, « est basé sur le postulat qu'en ramenant l'agriculture dans ces milieux et en privilégiant une occupation dynamique du territoire, les autres problématiques telles que l'exode et le vieillissement de la population, en seront atténuées ». Une ressource externe, en l'occurrence Bruno JEAN, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement rural, basée à l'Université du Québec à Rimouski, a été retenu pour réaliser ce mandat auquel il a adjoint Daniel-Mercier GOUIN économiste agricole, avec l'assistance de Majella SIMARD, candidat au Doctorat en développement régional de l'UQAR.

Si le développement socio-économique des zones rurales occupe une place de plus en plus importante dans l'élaboration des politiques agricoles des pays de l'OCDE, force est de constater qu'il existe peu ou prou d'analyse approfondie des interrelations qui se manifestent entre les secteurs agricole et l'économie rurale. Comment les mutations structurelles à l'œuvre depuis plus de 50 ans dans le secteur agricole se traduisent-elles dans les milieux en restructuration ? Quelles ont été les conséquences de ces mutations ? Les politiques agricoles existantes sont-elles adaptées à la réalité et au contexte de ces milieux ? Les ressources agricoles peuvent-elles être mieux utilisées ? Ont-elles donné leur maximum de rendement ? Sont-elles en mesure de relancer l'économie des localités à problème ? Quelle place les milieux en restructuration occupent-ils dans la croissance économique globale ? Voilà autant de questions qui nourriront notre argumentation et serviront de fil conducteur à notre réflexion.

Nous partageons les principaux constats des mandataires à l'origine de la présente étude, à savoir qu'il existe des milieux en déstructuration, ou en restructuration, pour lesquels les formes de soutien à l'entrepreneuriat agricole et agroalimentaire ne sont sans doute pas appropriées. De plus, ces milieux se caractérisent par des potentialités environnementales et biophysiques qui sont soit sous-utilisées, soit mal connues. Car on sait bien qu'une ressource ou une potentialité n'est pas une donnée objective, mesurable et qu'elle n'existe donc qu'en fonction du regard que l'on porte sur elle et, en fonction des capacités intellectuelles et techniques de ceux qui portent ce regard.

Nous sommes donc à l'aise avec les propos des mandataires qui nous rappellent à juste titre, il nous semble, que cette étude ne vise pas nécessairement à « ...reproduire les modèles économiques dominants de l'agriculture industrielle dans les milieux en restructuration, mais plutôt, d'inculquer un nouveau dynamisme à l'agriculture et à l'agroalimentaire comme un des moteurs de la revitalisation et de l'occupation dynamique des territoires en restructuration. »

L'objet de la présente étude est double. Il consiste, d'une part, à exposer la problématique du développement agricole dans les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches. et, d'autre part, à proposer un plan d'action afin de favoriser son expansion. De manière plus spécifique, il s'agit:

- d'illustrer qualitativement et quantitativement la précarisation de l'agriculture dans les milieux en restructuration et de mettre en lumière ses interrelations avec les caractéristiques qui contribuent à cette dynamique globale de dévitalisation;
- d'évaluer l'applicabilité et les retombées des mesures de soutien à l'agriculture et l'agro-alimentaire pour chacune des clientèles énumérées dans le contexte spécifique des milieux en restructuration;
- de recommander, sur la base de cette évaluation et pour chacune des clientèles énumérées, des modifications ou ajouts de mesures de soutien en lien avec le contexte des milieux en restructuration et de l'expérience étrangère (notamment européenne);
- de proposer aux membres du Comité un cheminement critique pour faire valoir et mettre en œuvre les recommandations de l'étude auprès des instances décisionnelles concernées.

Ces sous-objectifs constitueront autant de parties de notre étude. Toutefois, nous avons regroupé dans une seule et troisième partie, les recommandations et le cheminement critique pour la mise en œuvre de ces recommandations. Le plan du présent rapport comprend trois grandes parties. La première partie analyse la problématique agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration pour évaluer l'évolution relative de ce secteur socio-économique dans l'ensemble régional et ses potentialités de développement. La seconde partie mesure l'impact des politiques agricoles et de leurs mesures de soutien dans de tels milieux. Finalement, la troisième partie, identifie une stratégie de développement agricole et agroalimentaire appropriée aux réalités environnementales, économiques et sociales de ces territoires, donc une stratégie qui s'inscrit dans une perspective de développement agricole et rural durable des milieux restructuration. Pour atteindre cet objectif, quatorze recommandations touchant des modifications aux mesures existantes sont énoncées et six nouvelles mesures ou interventions sont proposées, ainsi qu'un plan de cheminement critique pour les mettre en œuvre.

Partie I

La problématique agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches

Dans cette première partie, conformément aux attentes du commanditaire exprimées dans son devis d'étude et à notre offre de services, nous allons illustrer qualitativement et quantitativement la «précarisation» de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration et mettre en lumière ses interrelations avec la dynamique globale de dévitalisation. Il est important de bien comprendre les caractéristiques et les tendances de l'agriculture et l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration de la région pour, une fois considéré l'effet des politiques agricoles et de leurs mesures de soutien, proposer une stratégie de «revitalisation des milieux en restructuration (qui) passe par un redéploiement de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire» selon le souhait du Comité régional sur les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches.

Après avoir brossé un portrait d'ensemble des résultats tangibles du processus de restructuration tel que les données statistiques permettent de le dessiner et, après avoir rappelé le contexte historique de la colonisation à l'origine du peuplement de ces collectivités rurales, nous réaliserons cette caractérisation de l'évolution agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration en deux grands moments. Dans un premier temps, nous ferons un bilan de cette évolution en prenant en compte les grands paramètres agro-écologiques et économiques : la qualité des sols, l'évolution des fermes, les terres possédées en culture, la valeur du capital agricole et finalement, les revenus agricoles. Les données utilisées concerneront la période de référence de 1951 à 1996 et elles seront traitées de manière à illustrer les variations intra-régionales entre les trois types de territoires (milieux en restructuration, milieux en développement et localités développées) identifiés dans la typologie de CRCD de Chaudière-Appalaches.

Dans un second temps, nous tenterons d'identifier les enjeux et les défis de développement du secteur agricole et agroalimentaire en se demandant s'il y a, aujourd'hui, dans les milieux en restructuration, une base de ressources naturelles pour soutenir ce développement ; s'il y a un contexte économique et des marchés pour que ce re-développement agricole et agroalimentaire se réalise et, finalement, si ce dernier peut s'appuyer sur une base sociale, c'est-à-dire des producteurs prêts à relever le défi dans une région ayant reconnu socialement le problème de développement de ces milieux et capable de les supporter dans le cadre d'une démarche stratégique globale qui implique que le secteur agricole et agroalimentaire valorise au mieux les potentialités et les opportunités existantes sur ces territoires.

Le processus de fragilisation des milieux en restructuration

Les milieux en restructuration, tels que définis par le CRCDD de la région Chaudière-Appalaches, concernent 62 des 171 municipalités de la région couvrant 50% du territoire mais comprenant seulement 15,7% de la population totale de la même région en 1996, alors qu'ils comptaient pour 28,7% en 1951.

Tableau 1.1 : Évolution des principales caractéristiques démographiques dans les différentes catégories de localités de la région Chaudière-Appalache entre 1951 et 1996				
Caractéristiques Catégories de localités	Milieux en restructuration	Localités en développement	Localités développées	La région
<i>Population en 1951</i>	75 352	117 618	64 148	262 334
<i>Population en 1996</i>	59 760	158 192	159 075	380 496
<i>% de variation de 1951-1996</i>	- 20,7	34,5	148,0	45,0
<i>Poids démographique en 1951</i>	28,7	44,8	24,5	100,0
<i>Poids démographique en 1996</i>	15,7	41,6	41,8	100,0
<i>Superficie des terres en kilomètre carré en 1996</i>	7503,9	4883,2	2030,9	14 980,4
<i>Densité de population au kilomètre carré en 1996</i>	30,12	99,23	213,69	93,04

Source : Statistiques Canada de 1951 et 1996

Le processus de fragilisation des milieux en restructuration peut se révéler par certaines caractéristiques socio-économiques rassemblées dans les tableaux 1.1 et 1.2. Alors que le Québec voyait sa population augmenter de 18,4% de 1951 à 1996, la population de la région Chaudière-Appalaches augmentait de 45% mais, celle des milieux en restructuration de cette région subissait une forte évolution démographique régressive en passant de 75 352 à 59 760 habitants, soit une baisse de 20,7%, un indice qui, à lui seul, indique l'ampleur du processus de fragilisation et de restructuration qui affecte ce territoire. Inversement, le processus d'urbanisation le long du Saint-Laurent et dans une certaine mesure dans la vallée de la Chaudière (la Beauce) a été très fort ; la population des localités dites développées qui s'y retrouvent en grand nombre, en passant de 64,148 à 159,075, a progressé de 148%.

La population de ces milieux est vieillissante. Elle est âgée de 65 ans et plus, à 15% comparativement à 11,2% pour le Québec. C'est aussi une population significativement moins instruite car 38% des personnes vivant dans les milieux en restructuration ont un niveau de scolarité inférieur à la 9^e année alors que cette proportion se situe à 18% pour l'ensemble du Québec. Toute proportion gardée, les diplômés universitaires y sont trois fois moins nombreux qu'au Québec.

Tableau 1.2 : Principales caractéristiques socio-économiques des milieux en restructuration en Chaudière-Appalaches en comparaison avec celles de la région administrative et de la province en 1996

Caractéristiques	Les milieux en reconstruction	La région	Le Québec
<i>Évolution de la population (1971-1996)</i>	-8,8	- 5,1	18,4
<i>Densité de la population (par km carré)</i>	30,1	50,2	5,3
<i>% de la population de 0 à 24 ans</i>	33,4	34,5	33,7
<i>% de la population de 65 ans et +</i>	15,1	11,9	11,2
<i>% d'individus dont le niveau de scolarité est inférieur à la 9^e année</i>	36,7	24,3	18,1
<i>% d'individus détenteurs d'un diplôme d'études universitaires</i>	2,0	3,8	6,4
<i>Taux d'activité</i>	54,1	61,4	62,3
<i>Taux de chômage</i>	14,6	10,0	11,8
<i>% des travailleurs du secteur primaire</i>	17,8	10,3	3,7
<i>% d'agriculteurs dans la population</i>	9,8	6,2	2,5
<i>% de travailleurs du secteur secondaire</i>	42,5	35,0	26,1
<i>% de travailleurs du secteur tertiaire</i>	39,7	54,7	70,2
<i>Revenu moyen des familles</i>	35 218	43 557	49 261
<i>% du revenu provenant d'un emploi</i>	64,6	72,4	74,2
<i>% du revenu provenant du gouvernement</i>	27,9	19,6	16,2
<i>% du revenu provenant d'autres sources</i>	7,5	8,0	9,6

Source : Statistiques Canada. Recensement de 1971 et 1996

Cette fragilité se vérifie aussi par le taux d'activité (54% comparativement à 62% pour le Québec) et le taux de chômage (près de 15% comparativement à 10% pour la région selon les données de 1996). La structure de l'emploi est aussi typique de ces milieux. Avec 18% de travailleurs dans le secteur primaire, comparativement à 3,7% pour le Québec, et avec 10% d'agriculteurs parmi la population active, comparativement à 2,5% pour le Québec et malgré une forte régression de l'activité agricole dans de tels territoires depuis une quarantaine d'années, l'agriculture reste un secteur économique significatif, exerçant des effets structurants, dans les milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches. La faiblesse du secteur tertiaire y est aussi notable avec 42,5% des travailleurs dans ce secteur comparativement à 70% pour le Québec. Finalement, le revenu moyen des familles dans les milieux en restructuration atteint seulement 71% du revenu moyen des familles québécoises et le revenu provenant de transferts gouvernementaux atteint 28% du revenu des ménages vivant dans ces territoires, comparativement à 16% pour l'ensemble du Québec. Ces indices illustrent la faiblesse de l'économie des milieux en restructuration et ils montrent que les écarts de développement entre ces milieux et les régions urbaines tardent à se réduire malgré diverses politiques dites de développement régional.

Un retour sur l'histoire agricole régionale

Si les « milieux en restructuration » sont une réalité palpable aujourd'hui, face à laquelle le nouveau dispositif de développement local et régional (CRCD et CLD) se questionne, la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention efficiente nécessite de bien comprendre l'histoire plus lointaine de ces territoires. Le peuplement en Chaudière-Appalaches s'est fait en trois phases ou trois temps successifs correspondant à trois types de territoires aux propriétés écologiques distinctes : la plaine littorale du Saint-Laurent, la zone intermédiaire des collines et le plateau appalachien. Si on prend la route de Lévis vers le Lac Etchemins et la frontière américaine, ces trois zones de peuplement se laissent découvrir aisément par une simple lecture du paysage. Le territoire couvert par ce qui est appelé aujourd'hui les « milieux en restructuration » correspond assez fidèlement à cette dernière vague de colonisation qu'a connue cette région avec des établissements humains qui datent souvent de moins d'un siècle.

Comme on le verra plus loin, la qualité des sols est telle qu'on peut se questionner aujourd'hui sur la pertinence du maintien de l'activité agricole mais il faut juger des actions passées avec le regard du temps et non celui d'aujourd'hui. À l'époque, il s'agissait souvent d'un modèle de colonisation agro-forestière où l'activité agricole supportait une population qui tirait une partie importante de ses moyens de subsistance du travail en forêt. On connaît la suite : la professionnalisation du travail en forêt étendu sur toute l'année et, la professionnalisation concomitante du travail agricole, a fait voler en éclats ce vieux modèle de colonisation et sa relation symbiotique agriculture - forêt. La forte déprise agricole caractéristique de ces territoires qui se produisait aussi dans plusieurs autres régions périphériques du Québec, infléchissant ainsi la moyenne québécoise, était le reflet de la désarticulation de ce modèle de colonisation

des territoires neufs. Il faut rappeler qu'encore dans les années soixante, le ministre de l'Agriculture du Québec s'appelait le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation. De nombreuses mesures de soutien à l'agriculture s'inscrivaient dans le mandat de soutien à la colonisation agricole et la majorité des petites fermes de ces territoires étaient épaulées largement par des « mesures d'assistance » aussi nombreuses que variées. La réorganisation du mandat public autour de la fonction de production agricole et agroalimentaire a signifié la fin de ces aides dans un contexte où l'évolution technique signifiait aussi des investissements massifs dans des équipements propres à décourager un grand nombre de producteurs dans ces territoires. De là, la pertinence, dans la présente étude, de se poser la question du caractère approprié de cette nouvelle politique agricole québécoise et de ses mesures de soutien pour accompagner le développement agricole et agroalimentaire de ces territoires.

Aujourd'hui, ces milieux en restructuration sont un héritage ou un patrimoine issu de l'histoire rurale récente du Québec. En dépit de nombreux défis de développement, ce sont des territoires qui ne sont pas exempts de ressources malgré des facteurs limitatifs. La question est de savoir comment assurer la mise en place d'une nouvelle dynamique de développement supportée par une stratégie publique qui saurait, dans le même mouvement, respecter les contraintes économiques de notre temps et mettre en valeur les potentialités agro-écologiques bien comprises de ces territoires, tout en respectant les attentes et les volontés des populations locales. Une telle harmonisation entre une économie, un environnement et une société, c'est le projet même de ce que plusieurs théoriciens du développement appellent le développement durable. Ce cadre de référence sera aussi le nôtre car notre mandat consiste également à comprendre la part de responsabilité de la politique agricole dans le développement ou le sous-développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration en Chaudière-Appalaches dont on conviendra, avec la présente Partie I de cette étude, qu'il n'est pas optimal ou harmonieux en regard des principes mêmes du développement durable.

La caractérisation de l'économie agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches

Le cadre physique et la qualité des sols dans les milieux en restructuration

Les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches forment une couronne autour du triangle des basses terres du Saint-Laurent dont l'épicentre se situe dans la MRC de Bellechasse. Plusieurs collectivités appartenant à ces milieux ont été ouvertes au peuplement dans la dernière vague de colonisation agro-forestière sur le plateau appalachien que les deux vallées des rivières Etchemins et Chaudière permettaient d'atteindre. La qualité des sols diminue (voir la carte de la page suivante) constamment lorsqu'on s'éloigne des rives du Saint-Laurent et qu'on s'approche de la frontière américaine.

Les terres de ces milieux en restructuration se sont développées sur des dépôts d'origine morainique fluvio-glaciaire ou alluviale. Elles présentent des limitations sévères à l'agriculture liées soit à la pente, à la pierrosité ou aux mauvaises conditions de drainage; cependant, elles conviennent à la production de plantes fourragères vivaces (classe 5). De vastes superficies, situées plus au sud, sont même inutilisables et ce, tant pour les cultures en général que pour celle des graminées. Des sols organiques et quelques marécages occupent les dépressions peu étendues mais fréquentes dans ce secteur. Les conditions climatiques y sont moins favorables que celles des basses terres du Saint-Laurent notamment sur le plan des unités thermiques et du nombre de jours sans gel. Dans ce cas, des sédiments argileux ou sableux sur des surfaces passablement unies donnent des sols dont les limitations sont relativement mineures. C'est là que l'on retrouve un secteur agricole et agroalimentaire relativement dynamique qui fait de la région Chaudière-Appalaches la seconde région agricole d'importance au Québec.

La carte suivante illustre le potentiel agro-climatique de la région. Les sols les plus fertiles se concentrent dans les MRC de Bellechasse et la partie nord-est de la MRC Nouvelle-Beauce avec laquelle ils forment une sorte de triangle d'or, concentrant une fraction significative de l'activité agricole et agroalimentaire régionale. À l'opposé, toute la partie sud de la région, où se concentrent les milieux en restructuration, se caractérise par un potentiel biophysique relativement faible. Comme le graphique 1.1 l'illustre, les sols de classes 5 et 7, présentant des limitations sévères aux activités agricoles, représentent quelque 52,4% des terres de ces milieux, alors qu'ils comptent pour 42,8% pour les milieux en développement et seulement 14,7% pour les milieux développés. À l'inverse, alors que les milieux développés présentent des sols de classe 2 à 4 dans une proportion de 78,4%, celle-ci atteint 46% dans les milieux en restructuration. Une relation semble exister entre la qualité de sols et le développement des activités agricoles et agroalimentaires mais, il faudrait se garder d'y voir un déterminisme absolu de l'environnement. Par exemple, l'agriculture sans sol n'est guère sujette à la disponibilité de bonnes terres et la transformation agroalimentaire se fait souvent très loin des lieux de production agricole, en se rapprochant des grands bassins de consommation.

Source: Inventaire des terres du Canada. Possibilités agricoles des terres, 1973. Sherbrooke 21 E, Baie St-Paul 21 M, Québec, 2 Cartographie: Majella Simard, laboratoire de géographie, UQAR, 2001.

Les principales productions agricoles dans la région et les milieux en structuration

Dans notre analyse des différentes productions agricoles qui constituent la base de l'économie agroalimentaire de la région, nous n'avons pas retenu les fermes acéricoles telles que définies par Statistique Canada. Cette activité saisonnière est très marginale si on tient compte de sa contribution de 4,2% aux revenus agricoles de la région. Cependant, il n'est pas interdit de penser, comme on le voit dans le Bas-Saint-Laurent, qu'on assistera à la création d'entreprises plus importantes dans ce secteur où les producteurs pourront espérer, en combinant ce travail avec un autre travail saisonnier, en vivre vraiment.

Tableau 1.3 : Principales productions selon les trois types de localités dans Chaudière-Appalache en 1996

Types de production Types de milieux	Milieux en restructuration		Localités en développement		Localités développées		Total	
	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%
<i>laitière</i>	425	20,5	950	45,9	609	29,5	2067	100
<i>bovines</i>	418	28,2	678	45,7	339	22,8	1484	100
<i>porcines</i>	115	13,2	374	43,0	381	43,7	871	100
<i>horticoles</i>	85	22,7	137	36,5	143	38,1	375	100
<i>avicoles</i>	37	23,4	49	31,0	61	38,6	158	100
<i>ovines</i>	27	31,4	34	39,5	20	23,3	86	100
<i>Total</i>	1107	21,9	2222	44,1	1553	30,8	5041	100
Répartition des fermes par type de production	Milieux en restructuration		Localités en développement		Localités développées		Total	
<i>lait</i>	38,3		42,7		39,2		41,0	
<i>bovin</i>	37,7		30,5		21,8		29,4	
<i>porc</i>	10,4		16,8		24,5		17,3	

* Principales productions en % du total par territoire

D'après le tableau ci-haut, trois grandes productions occupent la grande majorité des fermes de la région Chaudière-Appalaches, soit le lait avec 41,2% des fermes, l'élevage des bovins avec 29,4% et l'élevage porcin avec 17,3% des entreprises agricoles. L'horticulture et l'aviculture sont sur-représentées dans les localités développées. Toutefois, ces deux productions n'en sont pas moins présentes dans les milieux en restructuration où on trouve 21,9% des fermes de la région mais, 22,7% des fermes horticoles et 23,4% des fermes avicoles. Cependant, les fermes bovines (avec 28,2%) et les fermes ovines (avec 31,4%) sont davantage sur-représentées dans les milieux en restructuration alors que les fermes porcines y occupent une faible place.

Par ailleurs, dans les localités développées, comptant 30,8% des fermes de la région, les fermes porcines sont sur-représentées avec 43,7% des fermes porcines de la région qui y sont installées. Alors que les milieux en restructuration comptent seulement 10% des fermes dans l'élevage porcin, une ferme sur quatre (24,5% en fait) dans les milieux développés est une ferme porcine.

Du point de vue de la présente étude qui vise, dans un premier temps, la caractérisation de l'agriculture des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches, force est de constater que la structure de l'économie agricole primaire ne manifeste pas de différenciation profonde entre les trois types de territoire, du moins au niveau de la répartition des fermes classées selon leur type de production. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de différenciation au niveau des volumes de production et des revenus comme on le verra plus loin. Mais ce qui est clair, c'est qu'il y a une proportion significative de fermes en production laitière sur les différents types de territoires et que celles-ci ne sont pas négligeables dans les milieux en restructuration où elles représentent près de 40% des fermes appartenant à cette catégorie de production.

Les seules différences vraiment significatives concernent les fermes en production bovine qui constituent 37,7% des fermes des milieux en restructuration alors qu'elles ne comptent que pour 21% des fermes dans les localités développées ; sans disparaître des autres territoires, elles sont davantage présentes dans les milieux en restructuration. Également, avec 30,8% des fermes de la région mais avec 43% des fermes porcines de la région, les localités développées se distinguent donc par une présence significative de l'élevage porcin.

Le secteur agroalimentaire dans les milieux en restructuration

La région Chaudière-Appalaches est la 3^e région agricole du Québec pour la part du marché de la transformation agroalimentaire avec 12% derrière la Montérégie (24%) et la région montréalaise avec plus de 40%. La concentration économique et géographique des activités de transformation agroalimentaire est un trait caractéristique de l'agriculture québécoise qui a été questionné lors du Sommet agroalimentaire de 1998, au point qu'une étude confirmant cette tendance a été commandée à la suite de cette importante rencontre.

Des 140 entreprises de transformation agroalimentaire de la région Chaudière-Appalaches inscrites dans le répertoire du Carrefour bioalimentaire du Québec seulement une dizaine ont leur place d'affaire dans les milieux en restructuration, soit moins de 10% des établissements. Par ailleurs, on y retrouve près de 20% des initiatives (soit 133 des quelques 750 initiatives que nous avons recensées selon diverses sources reliées à la mise en place de la nouvelle économie agricole telles que les fermes agro-touristiques ou les entreprises orientées vers les «produits du terroir».*

La concentration se reproduit à l'échelle régionale. Les petites usines locales (beurreries et fromageries) ont été regroupées dans des usines laitières régionales modernes qui ont d'ailleurs amorcé un processus de fusion à l'échelle du Québec ; les petits abattoirs locaux ont fermé pour des raisons sanitaires ou de rentabilité.

* SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC. *Mémoire des terroirs, Étude pour un premier inventaire sélectif des produits du terroir*. Coll. *Études rurales*. Nicolet, 1999; CONSEIL AGRO-ALIMENTAIRE BEAUCE-APPALACHES, *Portrait et opportunités de développement du tourisme rural en région Chaudière-Appalaches*. Saint-Georges, Conseil agro-alimentaire Beauce-Appalaches, mai 1997, 72 p. et annexes; CONSEIL AGRO-ALIMENTAIRE BEAUCE-APPALACHES, *Découvrez et adoptez les produits alimentaires de Beauce-Appalaches*. Saint-Georges, Conseil agro-alimentaire Beauce-Appalaches, sans date, 234 p.; VACHON, Bernard, *Les Pages vertes du développement rural*. Répertoire d'initiatives locales de développement en milieu rural. Série Ressource. Nicolet, Solidarité rurale du Québec, 1998, pagination multiple.

En conséquence, la répartition spatiale des entreprises de transformation agroalimentaires illustre de manière très nette la tendance à une localisation dans les zones les plus prospères et leur quasi-absence dans les milieux en restructuration. La question qui se pose est de savoir si l'absence de structures de transformation est un frein au développement agricole de ces territoires. À l'échelle du Québec, l'abaissement des coûts de transports et leur péréquation entre producteurs ont permis le développement de l'industrie laitière ou porcine dans de petites régions fort éloignées des usines de transformation et, cet exemple, donne à penser qu'il n'y a pas nécessairement une relation de cause à effet entre la présence d'un secteur de transformation dans une région et la présence de producteurs agricoles. Cela dit, dans le cadre du développement de « produits du terroir » à haute valeur ajoutée, leur définition même implique une transformation dans la région de production, soit à la ferme, soit dans des micro-entreprises agroalimentaires locales (ex : les fromageries se spécialisant dans la vente sur place) qui affrontent des problèmes relatifs au respect d'une réglementation sanitaire pensée pour de grands établissements industriels et non pour des entreprises quasi-artisanales ayant souvent des problèmes de rentabilité, en partie la conséquence d'exigences sans doute inappropriées.

Évolution du nombre des entreprises agricoles

Le nombre de fermes recensées dans les milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches est passé de 7 818 en 1951 à 2 019 en 1996, soit une diminution de 74,2%. Cette diminution peut apparaître drastique mais elle se compare avec celle qu'a connu le Québec, soit 73,2% pour la même période. Cela veut dire que, contrairement à une opinion répandue, la déprise agricole, consécutive au mouvement de concentration et de modernisation des entreprises agricoles, n'est pas nécessairement plus importante dans ces territoires, du moins en ce qui concerne le nombre de fermes, une donnée qui ne nous informe toutefois pas sur la production et la productivité de ces entreprises. La région Chaudière-Appalaches a connu une évolution légèrement moins régressive que celle du Québec avec une diminution de 64,7%.

Tableau 1.4 : Évolution de fermes dans les 3 types de localités de la région Chaudière-Appalache en comparaison avec la région et le Québec entre 1951 et 1996					
<i>Variables / Catégories de Localité</i>	<i>Localités en restructuration</i>	<i>Localités en développement</i>	<i>Localités développées</i>	<i>La région</i>	<i>Le Québec</i>
Nombre de fermes					
<i>1951</i>	7 818	7 366	3 403	19 234	134 336
<i>1996</i>	2 019	3 024	1 521	6 792	35 991
<i>Variation 51-96 (n)</i>	- 5 799	- 4342	- 1 882	- 12 442	- 98 345
<i>Variation 51-96 (%)</i>	- 74,2	- 58,9	- 55,3	- 64,7	- 73,2
<i>% 1951 / x région (1)</i>	40,6	38,2	17,7	100	
<i>% 1996 / x région(1)</i>	29,7	44,5	15,5	100	

Sources : Statistiques Canada, Recensement 1941, 1951 et 1996. Fiches d'enregistrement du MAPAQ, 2001

1. En standardisant le nombre de fermes de la région à 100 %, pourcentage atteint par la valeur moyenne des fermes des trois types de municipalités de la région de Chaudière-Appalaches

La place relative des fermes des milieux en restructuration dans l'agriculture régionale s'est toutefois détériorée. Avec 7,818 fermes sur les 19,234 qu'on recensait dans la région en 1951, les milieux en restructuration comptaient 40,6% des fermes recensées alors qu'en 1996, avec 2,019 fermes des 6,792 fermes de la région, ces milieux comptaient 29,7% des fermes. Encore là, si la déprise agricole est manifeste, comparée aux tendances d'ensemble qui caractérisent l'agriculture québécoise, on ne peut parler d'un mouvement de déprise agricole significativement plus rapide dans les milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches, du moins sur la base du seul nombre de fermes.

Par ailleurs, ces données d'ensemble du seul nombre de fermes, peu importe leur taille, ne rendent pas compte du processus d'élargissement des entreprises agricoles, de la concentration des exploitations et de la différenciation accrue entre de grandes fermes peu nombreuses mais fort productives et qui capturent une part significative du revenu brut agricole régional, ce qui est le cas avec les fermes des milieux développés et une partie de celles des milieux en développement. Pendant ce temps, les fermes des milieux en restructuration, plus nombreuses (n= 2019) que celles des milieux développés (N=1521), ne récupèrent qu'une proportion modeste du revenu brut agricole régional.

Évolution des superficies possédées et mises en culture

Les agriculteurs des milieux en restructuration possédaient des terres totalisant 971 045 acres en 1951 (voir le tableau 1.3a); ce nombre glissait à 407,807 acres en 1996, soit une baisse des superficies totales des fermes de 58%. Les superficies effectivement mises en culture ont varié de 232 209 à 114 660 acres au cours la même période, soit une baisse de 50%. Ces territoires se démarquent sensiblement de ce qui se passe dans les « localités en développement » et les « localités développées » où les baisses de terres possédées et cultivées sont beaucoup moins prononcées. En effet, elles sont respectivement de 32,7% (superficie totale) et de 26,1% (terres en culture) dans le cas des localités en développement et de 33,8% et 8,6% seulement pour les terres cultivées dans les localités développées. Pendant cette période, dans l'ensemble de l'agriculture québécoise, les terres en culture ont diminué de 30,1%. Le rythme de rétraction de l'écoumène agricole dans les milieux en restructuration peut être qualifié de significativement important si on le compare à ce qui s'est passé à l'échelle de tout le Québec.

Par ailleurs, en 1951, les terres possédées et en culture dans les milieux en restructuration comptaient pour 41,4% et 39% des superficies agricoles de la région Chaudière-Appalaches. En 1996, ces mêmes proportions étaient respectivement de 31% et 23%. Avec seulement 114 660 acres des 499 048 acres mises en culture par l'agriculture régionale, on constate une diminution sensible de la contribution de ces milieux à l'activité agricole régionale avec des terres en culture qui ne totalisent plus que 33% des superficies cultivées par les fermes recensées de la région de Chaudière-Appalaches alors que 39% des terres cultivées de la région s'y retrouvaient en 1961.

Tableau 1.5 : Évolution de la superficie des terres et de la taille des fermes dans les trois types de localités de la région Chaudière-Appalaches en comparaison avec la région et le Québec entre 1951 et 1996

<i>Variables Catégorie/localité</i>	<i>Localités en reconstruction</i>	<i>Localités en développement</i>	<i>Localités développées</i>	<i>La région</i>	<i>Le Québec</i>
Nombre de fermes					
<i>1951</i>	<i>7 818</i>	<i>7 366</i>	<i>3 403</i>	<i>19 234</i>	<i>134 336</i>
<i>1996</i>	<i>2 019</i>	<i>3 024</i>	<i>1 521</i>	<i>6 792</i>	<i>35 991</i>
<i>variation 1951-96 (%)</i>	<i>- 74,2</i>	<i>- 58,9</i>	<i>- 55,3</i>	<i>- 64,7</i>	<i>- 73,2</i>
Superficie totale des terres (en acres)*					
<i>1951</i>	<i>971 045</i>	<i>911 844</i>	<i>372 935</i>	<i>2 346 398</i>	<i>8 828 968</i>
<i>1996</i>	<i>407 807</i>	<i>613 713</i>	<i>246 908</i>	<i>1 314 947</i>	<i>8 474 751</i>
<i>variation 1951-96 (%)</i>	<i>- 58,0</i>	<i>- 32,7</i>	<i>-33,8</i>	<i>- 44,0</i>	<i>4,0</i>
Superficie des terre en culture (en acres)					
<i>1951</i>	<i>232 209</i>	<i>319 938</i>	<i>146 816</i>	<i>726 579</i>	<i>5 790 359</i>
<i>1996</i>	<i>114 660</i>	<i>236 534</i>	<i>134 129</i>	<i>499 078</i>	<i>4 048 706</i>
<i>variation 1951-96 (%)</i>	<i>- 50,6</i>	<i>- 26,1</i>	<i>- 8,6</i>	<i>- 31,3</i>	<i>- 30,1</i>
Pourcentage des terres en culture par rapport à la superficie totale des terres					
<i>1951</i>	<i>23,9</i>	<i>35,1</i>	<i>39,4</i>	<i>31,0</i>	<i>65,6</i>
<i>1996</i>	<i>28,1</i>	<i>38,5</i>	<i>54,3</i>	<i>38,0</i>	<i>47,8</i>
Taille moyenne des fermes (en acres)					
<i>1951</i>	<i>124,2</i>	<i>123,8</i>	<i>109,6</i>	<i>122,0</i>	<i>65,7</i>
<i>1996</i>	<i>202,0</i>	<i>202,9</i>	<i>162,3</i>	<i>193,6</i>	<i>235,5</i>
<i>variation 1951-96 (n)</i>	<i>77,8</i>	<i>79,1</i>	<i>52,7</i>	<i>71,6</i>	<i>169,8</i>
<i>variation 1951-96 (%)</i>	<i>62,6</i>	<i>63,9</i>	<i>48,1</i>	<i>58,7</i>	<i>258,3</i>

* Étant donné que notre analyse porte sur une longue période (1951-1996), il nous est apparu plus approprié, dans un but d'uniformité, d'utiliser le système impérial.

Sources : Statistique Canada, Recensements agricoles de 1951 et 1996 et Fiches d'enregistrement du MAPAQ, 2001

Deux conséquences majeures découlent de cette évolution. Premièrement, le phénomène de l'agrandissement de la taille moyenne des fermes qui passent de 124 à 202 acres pour les milieux en restructuration, comparativement aux fermes des milieux développés qui passent de 109,6 à 162 acres pour la période de référence 1951-1996, soit une croissance de la taille des fermes de ces milieux de 68%. Mais cet agrandissement de la ferme moyenne de la région ou de l'ensemble des milieux en restructuration apparaît moins prononcé ici, comparativement au mouvement d'ensemble de l'agriculture québécoise où la taille moyenne des fermes serait passée de 65,7 à 235,5 soit une croissance des superficies moyennes possédées de 258%. Mais la superficie possédée mesure grossièrement la réalité du développement de l'agriculture sur les différents territoires. Il faut aussi considérer l'évolution des superficies effectivement en culture.

La situation se présente ainsi : alors que la superficie moyenne en culture pour les fermes des milieux en restructuration est de 29,7 acres en 1951, elle se situe à 37,7 acres pour la région Chaudière-Appalaches et à 43,1 acres pour le Québec. Déjà au début des années cinquante, les fermes des milieux en restructuration disposent de superficies cultivées sensiblement plus petites que celles de la région et du Québec. Quelle est la situation en 1996? Alors que la superficie en culture de la ferme moyenne du Québec totalise 112,5 acres, elle est de 73,4 pour les entreprises agricoles de la région et de 56,8 pour celles des milieux en restructuration. Cela veut dire une croissance des superficies cultivées en moyenne par ferme des milieux en restructuration qui s'opère sensiblement au même rythme que l'ensemble de la région soit, en gros, un doublement. Par contre, la moyenne d'ensemble des fermes du Québec passait de 43,1 acres à 112,5 acres, soit un agrandissement de près du triple par rapport à l'année de référence de 1951. Quelle interprétation tirer de ces données ? À première vue, il semble que malgré des investissements qui ont permis de plus que doubler les superficies en culture, les processus de modernisation, de concentration et de consolidation se poursuivaient aussi à un rythme soutenu dans l'agriculture québécoise; la position relative des fermes des milieux en restructuration se détériore et elles n'arrivent plus à suivre le rythme d'évolution qui caractérise l'agriculture québécoise. En effet, avec une moyenne de terres en culture de l'ordre de 29,7 acres comparativement à 43,1 acres pour le Québec pour l'année 1951, l'écart s'est creusé au cours du demi-siècle qui a suivi. En 1996, les données respectives sont de l'ordre de 56,8 acres pour les fermes des milieux en restructuration et de 112,5 acres pour les fermes du Québec. Alors que les superficies cultivées de la ferme moyenne de ces milieux se situaient à 69% de la moyenne québécoise en 1951, elles ne se situent plus qu'à 47% de la moyenne québécoise en 1996. Dans la mesure où cette variable est significative de la réalité agricole, elle laisse supposer que l'agriculture des milieux en restructuration a de plus en plus de difficultés à suivre le rythme d'évolution de l'agriculture québécoise dans son ensemble. Cependant, il faut tenir compte des besoins en terres cultivées des systèmes productifs agricoles qui se différencient selon les régions; les fermes des milieux en restructuration sont relativement grandes comme on l'a vu plus haut mais, la qualité limitée des sols et la permanence d'un modèle agro-forestier comme mode de mise en valeur explique, pour une part significative, la proportion relativement réduite des surfaces mises en culture par ces fermes.

La seconde conséquence concerne la diminution globale des superficies mises en culture dans les milieux en restructuration qui pose la question d'une possible relance de l'agriculture dans des territoires qui seraient actuellement aux prises avec une problématique de sous-utilisation

des terres agricoles. Quelques 117 549 acres sont disparus des statistiques du recensement agricole entre 1951 et 1996. Il est difficile de juger avec précision ce qu'elles sont devenues. Une fraction des terres, sans doute parmi les moins bonnes, ont été laissées en friche, d'autres ont été reboisées, souvent dans le cadre de programmes gouvernementaux du ministère de l'Énergie et des Ressources avec les agences de mises en valeur des forêts privées. Si on fait l'hypothèse vraisemblable qu'une bonne partie de ces terres, comme le montre d'ailleurs la carte de la classification des sols, n'auraient pas dû être mises en culture, il faut en conclure que s'il y a une disponibilité de terres pour une relance de l'agriculture dans ces territoires, elle n'est pas aussi grande que l'observation des données de recensement pourrait le laisser croire.

Par ailleurs, en introduisant la dimension locale² dans l'analyse des résultats d'ensemble, on constate que l'agriculture dans les milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches manifeste de profondes disparités au point où on serait peut-être autorisé à parler d'une agriculture duale, avec un secteur agricole dynamique et un secteur d'agriculture marginale, en déclin. Car pendant que les superficies en culture diminuaient de la moitié de 1951 à 1996, dans 37 des 62 municipalités de ces milieux, on constate une augmentation des superficies totales et en culture. Il faut alors conclure que les problèmes agricoles typiques des régions fragiles ne sont pas partagés par toutes les municipalités de la zone des milieux en restructuration. Il y a donc eu un processus de consolidation des fermes (et de modernisation) là où les conditions agropédologiques étaient les meilleures et une forte déprise agricole dans les zones où les terres étaient les moins bonnes. L'examen des cartes des potentialités des sols et de celles sur l'évolution des superficies en culture nous permet de conclure qu'il y a une variation concomitante entre la régression des superficies en culture et la qualité des sols. Si une agriculture assez dynamique s'est relativement bien maintenue dans les espaces où les sols offrent un bon potentiel, là où les conditions sont moins favorables, comme c'est le cas d'une grande partie du territoire de la MRC Les Etchemins, elle a connu une sévère régression. Une conclusion s'impose ici qu'on a tendance à oublier : la fragilisation de l'agriculture dans les milieux en restructuration n'est pas une donnée constante dans ces territoires ; en gros, elle ne touche que la moitié des municipalités appartenant à cette catégorie. Toute intervention visant à relancer le développement agricole et agroalimentaire devra prendre en compte cette réalité locale pour faire en sorte que les aides publiques éventuelles s'adressent au segment de l'agriculture des milieux en restructuration qui est vraiment en difficulté.

Évolution du capital agricole dans les milieux en restructuration

Un des indices révélateurs du dynamisme de l'agriculture, c'est la valeur des entreprises agricoles telle que mesurée par Statistique Canada. Cette valeur est représentée comme le « capital agricole » qui identifie une valeur pour les différentes composantes d'une ferme, soit le cheptel, la terre, la machinerie, les bâtiments. Toutefois, la valeur marchande des quotas laitiers, qui valent d'ailleurs autant que les autres items mentionnés ici, n'est pas incluse et sous-évalue donc la valeur réelle des entreprises.

² Cette analyse a été rendue possible par une compilation détaillée et minutieuse de notre assistant de recherche Majella Simard

Tableau 1.6 : Évolution du capital agricole dans les trois types de localités de Chaudière-Appalaches en comparaison avec la région et le Québec entre 1951 et 1996

<i>Variables Catégorie/localité</i>	<i>Localités en restructuration</i>	<i>Localités en développement</i>	<i>Localités développées</i>	<i>La région</i>	<i>Le Québec</i>
Nombre de fermes					
1951	7 818	7 366	3 403	19 234	134 336
1996	2 019	3 024	1 521	6 792	35 991
Capital agricole total des fermes (en \$)					
1951	53 539 913	83 026 106	42 832 145	186 742 003	1 399 363 121
1996	438 294 775	949 472 475	663 282 682	2 105 777 071	15 074 207 414
Variation 51-96 (n)	384 754 862	886 446 369	620 450 537	1 919 035 068	14 934 271 093
Multiplication par x fois	8 fois (1)	11 fois	15 fois	11 fois	11 fois
% 1951/x Québec	3,8	5,9	3,1	13,3	100
% 1996/x Québec	2,9	6,3	4,4	14	100
% 1951/x région (3)	28,6	44,5	22,9	100	
% 1996/x région (4)	20,8	45,1	31,5	100	
Variation 1951-96 (%)	718,6	1 043,6	1 448,6	1 027,6	977,3
Capital agricole moyen (\$)					
1951	6 848	11 271	12 587	9 709	10 417
1996	217 085	313 979	436 083	310 038	418 833
% 1951/x Québec (3)	65,7	108,2	120,8	93,2	100
% 1996/x Québec (4)	51,8	74,9	104,1	74,0	100
% 1951/x région	70,5	116,1	129,6	100	
% 1996/x région	70,0	101,3	140,6	100	
Multiplication du capital \$ courant	30 fois (2)	28 fois	34 fois	32 fois	40 fois

Sources : Statistique Canada. Recensements agricoles de 1951 et 1996. Fiches d'enregistrement du MAPAQ, 2001.

- (1) Nombre de fois que le capital agricole s'est multiplié entre 1951 et 1996 selon les types de municipalités.
- (2) Calcul identique au précédent mais pour le capital moyen par ferme. La différence avec le calcul précédent basé sur la valeur totale du capital s'explique par la diminution du nombre de fermes durant la période
- (3) En standardisant la valeur du capital total ou du capital moyen des fermes du Québec, pourcentage atteint par la valeur moyenne des fermes des trois types de municipalités de la région Chaudière-Appalaches en 1951.
- (4) Idem pour 1996.

En 1951, le capital agricole total des fermes des milieux en restructuration se situe à 53 539 913\$ sur un capital agricole total de la région Chaudière-Appalaches de 186 743 003\$. Il représente donc 28,6% du capital agricole de la région. Par contre, en 1996, avec un capital de 438 millions de dollars sur un capital total de 2,1 milliards, le capital agricole des milieux en restructuration représente 20,8% du capital agricole total. C'est dire que l'agriculture des milieux en restructuration fait face à une sous-capitalisation relative. Mais c'est une moyenne qui masque sans doute une réalité tout autre sur le terrain, soit la présence de fermes bien capitalisées, qui ont suivi le rythme de modernisation, et de petites fermes ayant une capitalisation vraiment faible. On constate par ailleurs que la croissance du capital est plus rapide à l'échelle de la région, où il s'est multiplié par onze alors qu'il s'est multiplié par huit pour les milieux en restructuration pour la période de référence 1951-1996.

Par ailleurs, il faut tenir compte du nombre de fermes sur les différents territoires (milieux développés, en développement, en restructuration) et calculer le capital moyen par ferme qui risque de donner un indice plus proche de la réalité mais qui gomme des disparités intra-régionales dont on vient de voir toute l'importance. En 1951, le capital moyen des fermes des milieux en restructuration était de 6848\$ comparativement à 11271\$ pour les localités en développement, de 12806\$ pour les localités développées et de 9704\$ pour la région dans son ensemble. Les fermes des milieux en restructuration avaient un capital moyen qui se situait à 70,5% de la moyenne régionale et 65,7% de la moyenne québécoise. En 1996, la valeur moyenne des fermes des milieux en restructuration est rendue à 217085\$ comparativement à 436083\$ pour les fermes des milieux en développement et à 418833\$ pour les fermes du Québec. Mais ce qui est important ici, c'est de voir la position des fermes de ces milieux par rapport à la région et au Québec. Alors que le capital agricole moyen glisse à 49% de la moyenne québécoise, il reste stable en atteignant toujours 70% de la moyenne régionale.

Un telle donnée n'est pas facile à interpréter ; il faut aussi considérer les données sur le capital agricole total dans les trois différents types de territoire. On constate alors que le capital des milieux en restructuration qui représentait 28,6% du capital agricole régional et 3,8% du capital agricole québécois, en 1951, voit ces proportions diminuer avec un capi-

tal agricole qui représente 20,8% du capital agricole régionale et 2,9% du capital agricole québécois, en 1996. Pendant la même période, la proportion du capital agricole des fermes des milieux développés passait de 3,1% à 4,4% de la moyenne provinciale et de 22,9% à 31,5% de la moyenne régionale.

On constate, par ailleurs, que la valeur du capital total des fermes de la région est passée de 93,2% à 70% de la moyenne du Québec, ce qui semble indiquer que l'agriculture de la région, bien que dynamique, n'a pas eu un rythme d'investissement assurant le maintien de sa position relative et cela est vrai pour les trois types de milieux de la région. Cependant, si on considère le capital moyen des fermes des milieux développés, il passe de 129% à 140% de la valeur moyenne du Québec ; ce qui veut dire que la structure agricole de la région est sans doute composée de plusieurs petites fermes faiblement capitalisées (faisant baisser la valeur totale du capital agricole) et d'un groupe fort dynamique de fermes concentrées dans le territoire des milieux développés et qui ont réussi à améliorer leur position relative par rapport à la situation québécoise d'ensemble.

Les fermes des milieux en restructuration semblent avoir quelques difficultés à suivre le rythme de modernisation de l'agriculture et à accroître leur niveau de capitalisation par rapport à l'agriculture régionale et provinciale. Par ailleurs, on sait qu'il y a une dualisation de cette agriculture entre un groupe de fermes qui, profitant de terres de meilleure qualité, se tire plutôt bien d'affaire, et un autre groupe qui, ne profitant pas de tels avantages et détenant des entreprises agricoles beaucoup moins capitalisées, maintient une agriculture beaucoup moins rentable.

La distribution des revenus bruts agricoles selon les trois types de territoire de la région

Jusqu'à maintenant, nous avons considéré ce qu'on pourrait appeler l'appareil de production agricole régionale et son évolution sur les trois types de territoire de la région selon leur niveau de développement. En effet, les données sur les entreprises agricoles, les terres qu'elles détiennent et le capital qu'elles mobilisent sont des facteurs de production agricole décisifs. Mais, la mise en œuvre de ces facteurs doit se traduire dans des productions agricoles rapportant un revenu brut. Bien qu'il soit intéressant de considérer le revenu en regard des productions, il nous faut aussi considérer le revenu brut, car dans une économie agricole marchande, il est l'indice de viabilité économique de l'activité agricole.

Contrairement aux autres indices, nous n'allons pas ici saisir l'évolution de 1951 à 1996 à cause des difficultés d'accès aux données et de la difficulté de les comparer entre ces deux moments. Mais il est clair que le processus qui aurait été observé en aurait été un de concentration des revenus bruts générés par l'agriculture régionale dans la zone des « municipalités développées » et « en développement » au détriment de « milieux en restructuration » car c'est un corollaire obligé de la baisse des superficies en culture, du nombre d'exploitations agricoles et du capital agricole.

Tableau 1.7 : Répartition des fermes de la région Chaudière-Appalaches en fonction de leur revenu brut agricole (en dollars constants) par catégorie de localité en 1996

<i>Classes de revenus/Catégories de localités</i>	<i>Milieus en reconstruction</i>		<i>Localités en développement</i>		<i>Localités développées</i>		<i>Autres localités</i>		<i>La région</i>	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
0 - 9 999	1	0,1	0	0,0	6	0,4	1	0,5	8	0,1
10 000 - 24 999	31	2,1	5	0,2	1	0,1	0	0,0	37	0,7
25 000 - 49 999	195	13,4	76	3,1	14	1,0	2	1,0	287	5,2
50 000 - 99 999	521	35,7	566	23,2	126	9,2	60	29,6	1 273	23,2
100 000 - 249 999	708	48,4	1 284	52,6	710	51,8	140	68,9	2 842	52,0
250 000 - 499 999	4	0,3	511	20,9	368	26,8	0	0,0	883	16,1
500 000 et plus	0	0,0	0	0,0	147	10,7	0	0,0	147	2,7
Total	1 460	100,0	2 442	100,0	1 372	100	203	100	5 477	100

Sources : Fiches d'enregistrement des fermes du MAPAQ, 2001.

C'est définitivement cet indice du revenu brut agricole qui illustre le mieux le processus de différenciation de l'agriculture régionale entre deux types d'agriculture, une agriculture performante générant de hauts revenus bruts dans les territoires classifiés développés et une agriculture moins dynamique, avec de petites fermes générant de faibles revenus bruts et qui a tendance à se situer nettement dans les territoires en restructuration. Rappelons que selon les dernières données du MAPAQ, l'écart de revenu brut moyen entre les fermes de ces trois territoires est décisif : 106 000\$ pour les fermes des milieux en restructuration comparativement à 166,000\$ pour celles des milieux en développement et 258 000\$ pour les exploitations agricoles des localités développées. Dans ce dernier cas, ce sont les fermes porcines avec un chiffre d'affaire qui dépasse souvent un demi-million de dollars annuellement qui haussent la moyenne tout comme les sept cents fermes laitières localisées dans les milieux en restructuration. Dans ce cas, on peut imaginer que les entreprises qui ne sont pas en production laitière ont des revenus bruts bien en dessous d'une moyenne déjà deux fois et demie plus basse que celle observée dans les localités développées.

Les données du tableau révèlent que 48,7% des fermes de ces milieux obtiennent des revenus bruts de plus de 100 000\$ - ce qui veut dire qu'il y a un segment non négligeable d'agriculture dynamique sur ces territoires et qu'elle y exerce des effets structurants comme le laissait

entendre l'analyse des autres facteurs - mais ce pourcentage grimpe à 73,5% pour les localités en développement et à 89,3% pour les localités développées.

Si on prend en compte la distribution spatiale des fermes de la région Chaudière-Appalaches obtenant un revenu brut de 100,000\$ et plus, on réalise que seulement 18,4% de ces fermes sont situées dans les milieux en restructuration comparativement à 31,6% des fermes situées dans les localités développées qui ne comptent pourtant que 15,5% des fermes. Il y a donc un processus très fort de concentration des revenus agricoles bruts dans les entreprises agricoles des localités classifiées «développées». D'après le tableau suivant, les milieux en restructuration, avec près de 30% des fermes de la région, ne détiennent que 20,8% du capital agricole régional et ne capturent que 16% des revenus agricoles bruts de la région. À l'inverse, les localités développées, comptant seulement 15,7% des fermes de la région, détiennent 31,5% du capital agricole et obtiennent 43,5% des revenus bruts générés par l'ensemble de l'agriculture de la région Chaudière-Appalaches. Une analyse plus détaillée des revenus bruts, en corrélation avec les grands secteurs de production montrait, ce qui est bien connu, à savoir l'effet de la production porcine dans l'élévation des revenus des fermes spécialisées dans cette production et qui sont significativement plus présentes dans les localités développées et très faiblement présentes (une entreprise agricole sur dix) dans les milieux en restructuration.

Un bilan synthétique du développement agricole des milieux en restructuration de la région

Les milieux en restructuration, dont la population a chuté sensiblement durant les cinquante dernières années, au point que leur poids démographique est passé de 29% à 15% environ, comptent 50% du territoire régional mais seulement 23% des terres mises en culture, comme on le constate au tableau synthétique plus bas. Ces milieux sont caractérisés par la présence significative des fermes laitières (une sur deux) qui exercent des effets structurants sur cette agriculture et une sur-représentation de l'élevage bovin offrant des revenus plus aléatoires et une sous-représentation de l'élevage porcin. Alors que ces milieux comptaient 40% des fermes de la région en 1951, ils n'en comptent plus que 29% en 1996. Passant de 232,209 à 114,660 acres, les superficies mises en culture ont diminué de moitié dans ces territoires, durant cette période, signe d'une déprise agricole sensible. En effet, alors que les superficies cultivées de la ferme moyenne de ces milieux se situaient à 69% de la moyenne québécoise en 1951, elles ne se situent plus qu'à 47% de la moyenne québécoise en 1996.

Comme l'illustre le tableau de la page suivante, tout donne à penser que les milieux en restructuration ont de plus en plus de difficultés à suivre le rythme d'évolution de l'agriculture régionale et québécoise, avec plusieurs caractéristiques évolutives négatives comme une baisse du capital agricole de 28% à 20% de 1951 à 1996 ; avec 30% des fermes, cette agriculture ne tire que 16% des revenus agricoles de la région. Le processus de dualisation de cette agriculture régionale, évoqué au fil de notre analyse des différentes variables, semble se confirmer avec l'analyse des revenus selon la taille des entreprises. D'un côté, on constate une forte sous-représentation des fermes à hauts revenus (plus de \$100 000) avec seulement 18,4% des fermes de cette catégorie dans ces territoires, ce qui

Tableau 1.8 : Indice synthétique du développement agricole des différents types de municipalités dans la région de Chaudière-Appalaches en 1996

<i>Indices/types de milieux</i>	<i>% population régionale</i>	<i>% de terres recensées</i>	<i>% terres en culture</i>	<i>% capital agricole</i>	<i>% revenu agricole brut</i>	<i>% de fermes avec revenu de 100 000\$ et +</i>
<i>Milieux en restructuration</i>	15,7	29,7	22,9	20,8	16,0	18,4
<i>Milieux en développement</i>	41,6	45,4	47,4	45,1	38,1	46,3
<i>Milieux développés</i>	41,8	15,5	36,9	31,5	43,5	31,6

*Sources : Fiches d'enregistrement des fermes du MAPAQ, 2001.
Recensement agricole de 1996 de Statistiques Canada*

veut dire, en corollaire, une présence significative de petites fermes en terme de production et surtout de revenus.

Mais d'un autre côté, ces territoires font état d'une économie agricole qui, si elle est moins dynamique, n'en exerce pas moins des effets décisifs dans ces milieux. Plusieurs fermes se sont modernisées, surtout dans la production laitière et, en vertu des mécanismes de régulation du marché du lait et de la péréquation des coûts de transport aux usines de transformation, jouissent d'une position relativement enviable. Elles constituent définitivement une assise intéressante pour l'économie agricole de ces milieux.

Il apparaît que contrairement aux autres types de territoires de la région, la restructuration de l'économie agricole des milieux en restructuration ne s'est pas accompagnée d'un dynamisme industriel et urbain, caractéristique des autres territoires, lequel a largement compensé le déclin des activités agricoles.

Si le déclin de l'agriculture dans les milieux en restructuration a été tel qu'une relance de l'agriculture apparaît possible et souhaitable, celle-ci ne pourra à elle seule assurer la redynamisation de ces milieux dont le développement socio-économique devrait faire l'objet d'une planification stratégique globale devant se traduire par un redressement de son évolution démographique.

La nouvelle économie agroalimentaire

Certains analystes de la scène agricole, et cela est clair dans le cas européen, pensent que nous allons assister, surtout dans les territoires agricoles en difficulté incapables de faire compétition avec les régions mieux dotées sur le plan agro-écologique, à la mise en place

d'une agriculture duale avec une agriculture quasi-industrielle pour une production de masse des grands produits agricoles génériques pour l'industrie agroalimentaire et une production quasi-artisanale pour des produits spécifiques (recherchant des rentes de qualité territoriales). Les formes de cette agriculture nouvelle, reprenant parfois des modèles anciens sont souvent diverses : pluri-activité avec une autre activité rurale non agricole, vente directe à la ferme, agrotourisme, ferme pédagogique, agriculture biologique, etc.... Elles mettent souvent en présence de nouveaux acteurs agricoles non issus de la classe agricole et, évidemment, dans des productions non-contingentes, la valeur des quotas est telle qu'elle constitue un puissant blocage à l'entrée dans ces activités autrement que par un transfert intergénérationnel favorable comme cela se fait au sein des fermes familiales.

Nous avons consulté un certain nombre d'études³ pour apprécier la présence et le potentiel de développement de ce qu'on pourrait appeler cette nouvelle économie agroalimentaire. Une étude récente de l'UQAM fait état que, toutes catégories confondues, l'agrotourisme concentre quelques 175 entreprises agricoles des quelques 6 700 recensées sur ce territoire. Par ailleurs, sur le site Internet du Carrefour agroalimentaire du MAPAQ, les entreprises agroalimentaires qui veulent se faire connaître et conquérir des marchés extra-locaux peuvent s'annoncer. On y note 140 inscriptions d'entreprises dont la grande majorité n'est pas située dans les milieux en restructuration. À partir du recoupage des informations de divers documents, on peut compter 771 initiatives appartenant à cet univers de la nouvelle économie agroalimentaire et misant sur des potentialités locales diverses dans la région dont 133 dans les milieux en restructuration, soit 17% des initiatives de ce type pour un territoire qui compte près de 30% des entreprises agricoles de la région mais seulement 15% de la population régionale. Comme les promoteurs sont souvent de l'extérieur du milieu agricole, on peut soutenir que le développement de ces nouvelles formes d'agriculture n'est pas si absent des milieux en restructuration et qu'il y existe sans doute un réel potentiel de développement, sans compter le fait que certaines de ces nouvelles productions ne nécessitent pas des terres de très grande qualité.

³ SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC. *Mémoire des terroirs. Étude pour un premier inventaire sélectif des produits du terroir*. Coll. Études rurales. Nicolet, 1999, 80 p.

CONSEIL AGRO-ALIMENTAIRE BEAUCE-APPALACHES. *Portrait et opportunités de développement du tourisme rural en région Chaudière-Appalaches*. Saint-Georges, Conseil agro-alimentaire Beauce-Appalaches, mai 1997, 72 p. et annexes.

CONSEIL AGRO-ALIMENTAIRE BEAUCE-APPALACHES. *Découvrez et adoptez les produits alimentaires de Beauce-Appalaches*. Saint-Georges, Conseil agro-alimentaire Beauce-Appalaches, sans date, 234 p.

VACHON, Bernard. *Les Pages vertes du développement rural. Répertoire d'initiatives locales de développement en milieu rural*. Série Ressource. Nicolet, Solidarité rurale du Québec, 1998.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC. Fiches d'enregistrement, 2001 (documents inédits)

Les enjeux et les défis de développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration dans Chaudière-Appalaches

Conformément au modèle d'analyse évoqué en introduction, dérivant du concept de développement durable, nous allons maintenant tenter l'analyse de la situation de l'agriculture et de l'agroalimentaire des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches pour dégager les enjeux et les défis de développement de secteur socio-économique. L'application de ce modèle d'analyse devrait nous permettre non seulement de caractériser la situation mais, aussi, de répondre aux questions sous-jacentes à la présente étude, soit les possibilités et l'opportunité d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de relance de l'activité agricole et agroalimentaire dans ces milieux en restructuration de sorte que, dans le cadre d'une planification plus vaste du développement socio-économique des territoires, l'agriculture et l'agroalimentaire contribuent, à hauteur à laquelle on est en droit de s'attendre, à la redynamisation de ces milieux.

Les contraintes/opportunités sur le plan écologique

Le potentiel agro-écologique des milieux en restructuration est certes limité au niveau de la qualité des sols mais, cette contrainte peut aussi être vue comme une opportunité pour développer des productions agricoles susceptibles de prospérer dans un tel environnement. Mais, cela suppose un processus pensé à l'échelle régionale avec les acteurs régionaux, de R&D agroalimentaire. À certains égards, les tables régionales de concertation agroalimentaire font, en partie, ce nécessaire travail et leurs moyens d'action devront être amplifiés pour encore mieux l'exécuter.

Notre étude montre bien, plus que nous ne le pensions nous-mêmes lors de l'élaboration de son devis, que l'agriculture des milieux en restructuration possède un certain nombre de forces, soit entre 1400 et 2000 fermes, selon la manière de les calculer, et plus de 700 fermes laitières. Par contre, on peut noter plusieurs faiblesses : les entreprises de transformation y sont pratiquement absentes, la moitié des terres en culture sont disparues depuis cinquante ans et, plus grave encore, cette disparition n'est pas équitablement répartie sur ce territoire, le reboisement n'y est pas toujours justifié, et un enfrichement caractérise certaines terres.

La question sous-jacente à la présente étude consistait à identifier des facteurs susceptibles de justifier une relance de l'agriculture et des activités agroalimentaires dans les milieux en restructuration. S'il est impensable de remettre en culture les superficies cultivées autrefois, dont certaines pouvaient l'être dans une système productif agricole de type non-marchand, il reste vraisemblablement une disponibilité de bonnes terres qui ne sont pas d'un seul tenant mais plutôt éparpillées sur le territoire. Cela dit, le nombre de jours sans gel, les degrés-jours ou les « unités thermiques maïs » sont autant de données agronomiques favorables pour le développement d'un grand nombre de productions qui appartiennent à ces « nouvelles productions » que tentent de mettre en valeur une nouvelle forme d'agriculture orientée vers des produits haut de gamme et à haute valeur ajoutée.

Finalement, le virage vers une agriculture durable, une tendance lourde qui va transformer le système agroalimentaire, ouvre des perspectives nouvelles face au développement agricole de ces milieux plus facilement à même de respecter le principe de la conditionnalité environnementale ou autrement dit, de l'éconditionnalité dans la mise en œuvre des pratiques agricoles. Déjà, il est plus facile d'y installer des fermes en agriculture biologique ou, dans une toute autre logique, des fermes porcines qui disposeraient d'une superficie d'épandage à bon compte leur permettant de respecter les nouvelles règles environnementales plus contraignantes.

Quand à la forêt, au lieu de la représenter comme une activité en compétition avec l'agriculture, il y aurait lieu de réexaminer comment elle peut, au contraire, devenir une activité complémentaire, notamment dans le cadre de fermes agro-forestières modernes qui dépassent le vieux système agroforestier tout en s'en inspirant. Mais, tout cela suppose une structure de R&D agroalimentaire régionale capable de faire une nouvelle lecture des potentialités agroécologiques de la région et, notamment, des milieux en restructuration.

Les contraintes/opportunités sur le plan économique

Dans l'économie agricole moderne, c'est le marché qui valide et sanctionne, en quelque sorte, le travail agricole. Les marchés des produits agricoles sont, d'une certaine manière, paradoxaux. Pour les productions génériques, comme le lait, ils sont fortement organisés et régulés de sorte que la présence des quotas constitue une puissante barrière qui régit l'entrée sur ces marchés pratiquement fermés à ceux qui ne sont pas originaires de fermes familiales déjà détentrices de quotas. Dans d'autres cas, l'entrée est ouverte mais, il faut des investissements énormes. Dans d'autres cas encore, les marchés sont ouverts mais pas ou mal organisés, de sorte que le producteur doit tout faire, soit la production, la transformation et la mise en marché. De nouveaux créneaux de production plus artisanale haut de gamme de produits spécifiques peuvent même s'inscrire dans une logique de recherche de rente de qualité territoriale grâce à des labels ; c'est d'ailleurs à cette condition que le succès semble assuré.

L'analyse des contraintes et des opportunités des marchés en matière agroalimentaire n'est pas facile. Dans les produits génériques, les acheteurs sont de puissants groupes oligopolistiques qui peuvent imposer leurs règles sur les marchés. Mais, avec les coopératives et les plans-conjoints, les offreurs se sont aussi organisés. Les lois économiques de l'économie libérale s'imposent aux entreprises agricoles qui, même si elles s'inscrivent dans un logique patrimoniale (vivre de ce métier et le transmettre à un successeur), doivent respecter ces principes économiques qui entraînent l'élargissement continu de la taille des entreprises, la croissance des volumes de production, l'accélération de l'adaptation des innovations techniques, et donc des investissements croissants pour profiter des rentes liées à l'acquisition et la concentration de ces facteurs de production.

Dans un tel contexte, force est de constater que l'économie agricole moderne, axée sur la production agricole et agroalimentaire au plus bas coût possible pour le consommateur,

point sur lequel cette économie agricole moderne a réussi son mandat, s'avère incapable de soutenir une gestion rationnelle des terres agricoles et des territoires ruraux. Autrement dit, alors que l'agriculture traditionnelle, semi-autarcique, souvent en symbiose avec l'activité forestière, en plus de la fonction de production de denrées agricoles, assurait aussi la fonction d'occupation du territoire (ce qui montre que le concept actuel de multifonctionnalité de l'agriculture reprend une vieille réalité), l'agriculture moderne, tournée vers l'efficacité de la production, n'est plus capable d'assurer cette fonction du maintien des collectivités humaines sur le territoire. À la limite, elle conçoit que cela n'est plus sa responsabilité, de sorte que ce sont d'autres acteurs ruraux, voir même urbains, qui posent la question du rôle multifonctionnel de l'agriculture dans la gestion des territoires et la gestion des ressources naturelles sur ces espaces.

Cela dit, quelles sont donc les opportunités économiques en matière agricole et agroalimentaire pour ces milieux en restructuration ? Répondre à cette question nécessiterait une recherche plus approfondie qui dépasse les limites de la présente étude. Mais, il est clair que les productions conventionnelles qui pouvaient profiter des avantages environnementaux (ex : le lait) se sont maintenues tout en contribuant, de manière paradoxale, à la fragilisation des milieux. Quand il ne reste que quelques grosses fermes laitières dans une municipalité, la disparition d'une seule ferme entraîne des conséquences néfastes car c'est une proportion significative de l'économie agricole locale qui disparaît. On peut s'étonner de la faible représentation de l'industrie porcine dans ces territoires et on peut aussi imaginer qu'il y aura des pressions pour l'installation de fermes porcines dans les années à venir.

Finalement, la relance des activités agricoles pourrait certes appuyer principalement cette agriculture artisanale haut de gamme pour divers créneaux, ou marchés de niches, qui sont pour la plupart en devenir, ce qui implique une R&D agroalimentaire régionale considérable car il manque énormément de références technico-économiques pour guider les producteurs et rassurer les organismes de financement pour ces nouvelles productions. Les diverses études consultées sur les tendances de l'agroalimentaire montrent toutes, en Europe encore plus, l'émergence d'un nouveau marché pour des produits agricoles spécifiques, liés aux territoires de production. En économie régionale aussi, de nouvelles approches de développement économique mettent l'accent sur la nécessité, pour les milieux ruraux de tabler sur leurs «ressources spécifiques» ou leurs «ressources immobiles» pour baser le développement sur des avantages spécifiques auxquels les concurrents ne peuvent avoir accès. Encore ici, le travail des tables agroalimentaires, et donc de la Table Agroalimentaire de Chaudière-Appalaches, est stratégique et nécessite un appui additionnel pour qu'elle soit en mesure de soutenir cette voie de développement de l'économie agricole et agroalimentaire dans les milieux en restructuration.

Les contraintes/opportunités sur le plan social

En vertu de la perspective d'analyse adoptée ici, pour qu'il y ait développement rural durable, la dotation en ressources naturelles et l'existence d'un marché sont des conditions

nécessaires mais non suffisantes car, il faut une autre condition majeure : des acteurs sociaux intéressés par l'activité que l'environnement et l'économie rendent possibles et qui ont accès aux ressources parce qu'ils en sont déjà propriétaires ou qu'ils peuvent le devenir. L'analyse des contraintes et des opportunités sur le plan social suppose de se poser un ensemble de questions sur le milieu agricole de ces territoires dont les réponses ne sont pas faciles à trouver, sinon par de patientes enquêtes et une longue observation des pratiques sociales et de la culture rurale locale.

Par exemple, il faut évaluer la capacité de reproduction des entreprises par la succession familiale ou par le fonctionnement du marché foncier permettant à des promoteurs extérieurs de venir installer de nouvelles entreprises. On peut aussi, mesurer l'état de la culture rurale en regard de ses attitudes vis-à-vis l'activité agricole se traduisant, par exemple, par une volonté d'installer des jeunes et de les faire former à cet égard ou, se traduisant, par un entrepreneariat à la recherche des innovations.

Les données sur l'environnement et l'économie sont plus palpables ; diverses sources d'informations existent et rendent possibles certaines mesures. Sur le plan social, les données sont bien plus éparses et fragmentaires. Le niveau peu élevé de la formation initiale de la population de ces milieux et le niveau élevé des paiements de transferts nous indiquent une population assistée de longue durée avec tout ce qui en découle. Une certaine conception de l'agriculture comme secteur refuge et mode de vie y est encore certainement vivace alors que les conditions actuelles de l'agriculture nécessitent des compétences élevées et une bonne formation initiale. Donc, on peut penser qu'un facteur négatif lourd compromet une relance de l'agriculture dans ces territoires ; ce n'est pas la question de la disponibilité ou de la qualité des ressources ou de l'accès aux marchés mais, c'est surtout la question sociale, le facteur humain en somme. On peut se poser la question de l'existence d'une base sociale pour une relance ; les intervenants en développement économique local le savent bien : ces milieux ne sont pas les pépinières d'entrepreneurs à qui divers programmes gouvernementaux s'adressent.

Par ailleurs, on sait bien que l'accès tant aux ressources naturelles qu'aux marchés est régi par des règles sociales d'où la nécessité de bien comprendre cette régulation, ce qui commanderait une étude spécifique. Mais, une telle étude ne ferait sens que dans la mesure où il y aurait un certain nombre d'indices pour fonder l'hypothèse d'un fonctionnement différent dans ces milieux de la régulation propre au secteur agricole dans son ensemble. Or, l'agriculture y est organisée selon un régime de propriété foncière avec, en gros, les mêmes modèles de transmission des entreprises au sein d'une agriculture familiale. Les faibles perspectives de rentabilité découragent probablement une partie de la relève potentielle dans certains cas et à chaque génération, des fermes disparaissent comme cela se fait un peu partout. Mais nos travaux sur le transfert intergénérationnel des fermes ont bien montré que dans ce cas, ce n'est pas la faute des jeunes mais de leurs parents qui n'ont pas modernisé la ferme pour en faire une entreprise attractive pour sa reprise par la génération suivante.

Dans les milieux en restructuration, l'idée d'un marché des terres transparent est plutôt une vue de l'esprit que la réalité. Dans ce contexte, la typologie « promoteurs - entrepreneurs -

investisseurs - propriétaires fonciers », pertinente sur le plan théorique, est peu utile pour comprendre une réalité agricole qui met plutôt en présence, en agriculture familiale, des propriétaires fonciers qui sont à la fois travailleurs, promoteurs, entrepreneurs et souvent investisseurs en autofinçant leurs investissements productifs ou en faisant affaire avec des investisseurs (le crédit agricole) qui relèvent des pouvoirs publics. Cependant, une telle typologie fait sans doute sens dans le cas de l'activité agroalimentaire devant répondre aux critères usuels des entreprises industrielles.

Par rapport à ce marché de la terre, on constate que les perspectives de rentabilité apparaissent tellement faibles (et cela dépend des représentations sociales) à certains propriétaires que la conversion vers un usage forestier apparaît d'un meilleur rapport ; c'est donc dire comment les perspectives de rentabilité d'une activité agricole sont faibles, opinion aussi dominante chez les investisseurs rencontrés lors du focus group, et qu'elles rendent réaliste l'option de reboisement. Par ailleurs, dans le secteur laitier, les mécanismes de marché des terres et des quotas ont très bien fonctionné et ont permis la consolidation de plusieurs centaines d'entreprises. Mais, ce qu'il faut voir, c'est que ce marché des terres fonctionne de manière très particulière. En pratique, il y a des terres à vendre dans ces milieux mais, pour les personnes extérieures à ces milieux (néo-ruraux ou immigrants), par un jeu de règles implicites, le marché ne leur est pas ouvert car devant cette perspective, ce marché quasi dormant sera activé et ce sont des voisins qui mettront alors en oeuvre leur projet d'acquisition pour fin d'agrandissement, projet face auquel ils sont souvent prêts à attendre longtemps, jusqu'à ce que les voisins en question soient prêts à vendre pour un prix souvent fort avantageux, heureux qu'ils sont de voir ces terres continuer à être mises en valeur. Ce « marché » des terres agricoles, dont le fonctionnement est loin des règles habituelles du marché, mériterait d'être décrit plus longuement.

Finalement, le développement agricole des milieux en restructuration comporte une importante dimension sociale qui se révèle dans la valeur que les collectivités locales et la société régionale accordent à cette problématique. On peut constater qu'une prise de conscience est en train de se faire, laquelle est révélée par le consensus d'un certain nombre d'acteurs régionaux pour identifier le développement agricole et agroalimentaire de ces milieux « comme un problème » sur lequel on veut intervenir. La reconnaissance sociale, au niveau de la région Chaudière-Appalaches, de ce problème est certainement un signe fort encourageant qu'une solution sera trouvée car, outre les opportunités écologiques et économiques, il y a une opportunité sociale qui se met en place. Si le développement agricole et agroalimentaire suppose des agriculteurs et des promoteurs, il suppose aussi une volonté sociale et politique, locale et régionale.

Conclusion de la première partie

La caractérisation du développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches présentée ici fait ressortir le fait que le processus de modernisation de cette agriculture, contrairement à d'autres milieux, s'est accompagné d'un processus de dévitalisation rurale significatif avec une perte de 20% de la popu-

lation totale dans le dernier demi-siècle. Considérant que pratiquement cinq mille fermes familiales sont disparues dans ce territoire, et le taux de fécondité des ménages ruraux, ce déclin agricole semble expliquer une bonne partie du déclin démographique. Toutefois, nous avons constaté une consolidation de certaines activités agricoles (notamment la production laitière) sur les meilleures terres, faisant que la moitié des terres cultivées il y a cinquante ans ne le sont plus aujourd'hui et, cette agriculture exerce des effets structurants bénéfiques pour ces milieux. Si elle remplit sa fonction d'occupation du territoire, cette agriculture est tout de même fragilisée par une capitalisation plus faible et surtout des revenus bruts en retard par rapport aux moyennes régionales. Avec près de 30% des fermes, l'agriculture des milieux en restructuration ne détient que 20% du capital agricole et ne capture que 16% du revenu brut agricole régional. On peut donc conclure qu'il y a un rattrapage à opérer par cette agriculture pour qu'elle joue pleinement son rôle dans une stratégie plus globale de développement de ces milieux.

Pour identifier les forces et les faiblesses du secteur agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration, en tenant compte des tendances internes et externes, nous avons opté pour analyser le système des opportunités et des contraintes selon les trois grandes dimensions du développement durable, soit l'environnement, l'économie et la société, en essayant de caractériser l'évolution récente et les perspectives qui s'offrent pour la redynamisation de l'agriculture dans les milieux en restructuration.

Si, comme nous l'avons vu, les politiques publiques de soutien à la colonisation ont facilité l'implantation des activités agricoles lors de l'ouverture de ces territoires au peuplement, on peut se demander si le déclin de l'agriculture dans ces milieux, au cours des cinquante dernières années, n'est pas aussi la conséquence d'une inadaptation des politiques agricoles et de leurs mesures de soutien aux réalités agricoles de ces milieux. On sait que l'agriculture moderne est fortement dépendante des politiques publiques pour assurer le mandat que celles-ci lui confient : une production agricole abondante et à bon marché, pour être accessible à toutes les couches de la population. Jusqu'à présent, notre analyse n'a pas pris en compte le rôle des politiques agricoles et de leurs mesures de soutien dans l'explication de l'évolution de la problématique agricole et agroalimentaire. C'est à la compréhension du rôle de ces politiques et de ces mesures que sera consacrée la prochaine partie de la présente étude pour, dans un dernier temps, identifier les modifications aux politiques existantes ainsi que les nouvelles politiques à mettre en place pour assurer un développement rural durable de ces milieux, aujourd'hui en recomposition.

L'agriculture conventionnelle, basée sur la production au plus bas coût des produits génériques pour des marchés hautement compétitifs s'avère avoir peu d'avantages comparatifs à être pratiquée dans les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches et l'histoire agricole récente de ces territoires le démontre clairement. C'est plutôt du côté d'une production agricole de spécialité, valorisant au mieux les spécificités locales pouvant donner lieu à des labels territoriaux, agriculture souvent nommée agriculture de qualité ou de terroir, que ces milieux en restructuration offrent des opportunités, et cela dans la mesure où il existera un accompagnement approprié des diverses initiatives par une R&D agroalimentaire régionale.

Partie II

Analyse des mesures de soutien à l'agriculture et à l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration

Le chapitre précédent met en lumière le processus de concentration-élimination du secteur de production agricole du Québec, processus qui a cours depuis les années cinquante et qui a frappé l'ensemble du territoire agricole québécois, y compris bien entendu les milieux en restructuration mais, pas uniquement ces milieux. Ce processus de concentration-élimination origine non seulement de l'action des programmes et politiques mais surtout de l'action des mécanismes de la concurrence et du développement technologique comme nous allons le montrer dans un premier temps.

Dans une deuxième étape, afin de bien cerner l'efficacité des mesures de soutien à l'agriculture et à l'agroalimentaire, il nous paraît essentiel d'examiner l'évolution dans le temps des programmes et politiques agricoles. En effet, que ce soit dans le contexte des milieux en restructuration ou sur l'ensemble du territoire, l'efficacité des programmes de soutien ne peut pas s'apprécier uniquement en fonction des politiques et programmes en vigueur à un moment donné; l'état actuel des milieux en restructuration faisant partie d'un processus évolutif et non statique. L'analyse des politiques qui ont participé à ce processus doit donc s'inscrire aussi dans une démarche évolutive.

Pour ce faire, nous allons donc situer l'évolution de la politique agricole québécoise dans une perspective historique. Par la suite, nous allons cerner, sur la base d'une analyse qualitative, en quoi les programmes actuellement en vigueur, qui sont le résultat de cette évolution, concourent à la situation spécifique des milieux en restructuration.

Il importe de souligner dès le départ que notre analyse sera centrée sur les interventions du gouvernement du Québec en matière de soutien à l'agriculture et à l'agroalimentaire. Bien que l'agriculture soit un champ de juridiction partagée entre les deux paliers de gouvernement, le Québec, nettement davantage que le reste du Canada, a développé une politique agricole qui lui est propre et spécifique. Nombre de programmes d'intervention du gouvernement fédéral, et surtout ceux de soutien direct, qui sont disponibles directement aux producteurs agricoles des autres provinces, ne sont pas accessibles aux producteurs agricoles du Québec qui en bénéficient plutôt de manière indirecte au travers des programmes de soutien québécois. Par exemple, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) n'est accessible qu'à certains groupes de producteurs au Québec, essentiellement dans les productions horticoles. Les fonds que le gouvernement fédéral y consacrerait, si ce programme était en vigueur dans les autres productions au Québec, sont versés directement dans les fonds du programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA), programme unique au Québec et de juridiction exclusivement québécoise.

Il faut aussi noter, et nous le verrons tout au long de l'exposé, que dans les faits, les mesures de soutien sont dirigées essentiellement vers le secteur agricole et non vers l'agroalimentaire en général. Ainsi, nous parlerons de politique agricole et non pas de politique agroalimentaire, ce qui est conforme à la réalité des dépenses gouvernementales de soutien qui se sont toujours faites dans leur quasi-totalité vers l'agriculture et non pas vers l'agroalimentaire.

L'impact de la concurrence et du développement technologique sur la spécialisation-concentration de la production agricole⁴

La production agricole québécoise a subi un double mouvement de spécialisation-concentration qui s'est produit sur l'ensemble du territoire et sur la base, avant tout, des dimensions économiques des fermes, quelle que soit leur localisation. Ce mouvement a pu frapper plus durement les milieux en restructuration puisque, comme le montrent les données du chapitre précédent, un certain déterminisme structurel, en terme de dimension économique des fermes, y avait déjà cours. Cela dit, le processus de spécialisation-concentration de la production agricole n'est pas unique au Québec; il est pratiquement universel dans tous les pays développés. Il procède d'une même logique économique partout, une logique de concurrence appuyée par le développement technologique.

Le développement technologique, combiné à la structure concurrentielle du secteur agricole a pour résultat que les réductions de coûts en agriculture sont éventuellement passées aux consommateurs par une baisse des prix. Comment s'opère ce processus ? Dans un premier temps, les agriculteurs sont nombreux, si bien que l'action individuelle de chacun n'a pas d'impact sur le marché et les prix. Cochrane a expliqué, dès les années cinquante, les effets sur les prix et revenus agricoles de la combinaison du phénomène de concurrence en agriculture avec le processus d'adoption du progrès technologique (Cochrane, 1958).

Le producteur agricole qui désire augmenter ses revenus ne peut, en général, agir sur le prix qui est le même pour tous. Par conséquent, il peut tenter de produire plus, tout en cherchant à minimiser ses coûts de production. Le changement technologique offre souvent aux producteurs agricoles cette possibilité de produire davantage à moindre coût puisque, en général, la technologie est de nature à permettre une augmentation de la production.

Ainsi, les premiers producteurs qui adoptent une nouvelle technologie peuvent obtenir un certain succès puisque leur coût de production unitaire s'en trouve réduit. Cependant, comme la nouvelle technologie permet généralement d'augmenter la production, au fur et à mesure que d'autres producteurs adopteront cette nouvelle technologie, la structure concurrentielle du secteur agricole conduira à une diminution des prix du produit.

La baisse des prix agricoles provoquera une baisse des revenus incitant tous les producteurs à adopter cette technologie, ce qui augmentera encore la production et diminuera

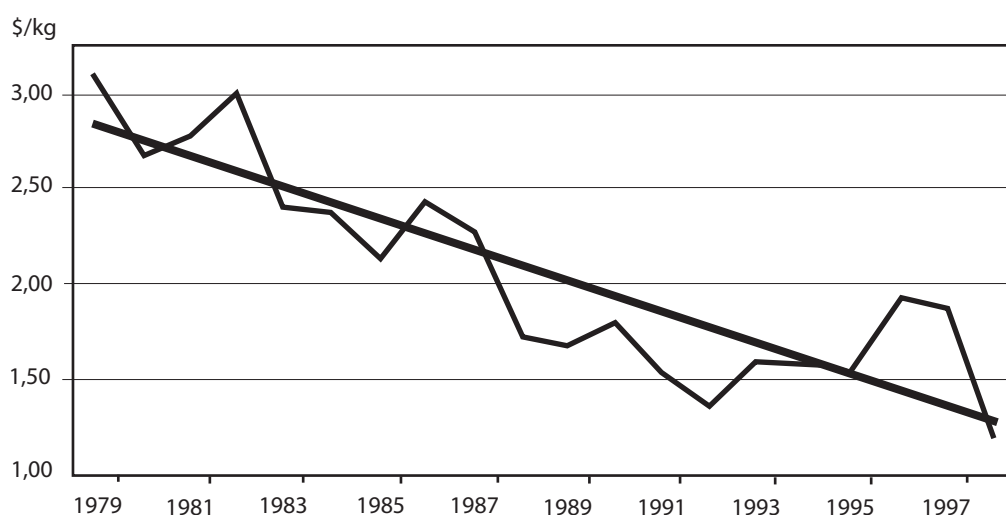
⁴ Pour un exposé plus complet sur cette question, voir Doyon et al (2001)

d'autant les prix (Hathaway 1968, p. 107 et Knutson et al 1983, p. 181). Les consommateurs paieront donc moins qu'avant et les agriculteurs qui n'ont pas encore adopté la nouvelle technologie verront leur revenu net diminuer. À long terme, les principaux gagnants sont donc les consommateurs et, à court terme, les premiers agriculteurs à avoir innové.

Dans un tel contexte, l'adoption de nouvelles technologies ou techniques réductrices de coûts devient un important facteur de pérennité pour les entreprises agricoles. En effet, une ferme qui ne suit pas le mouvement se retrouverait, à moyen terme, à produire à un coût supérieur au prix du marché. Le phénomène peut être illustré sur une longue période en prenant l'exemple de l'évolution des prix en production porcine, production où le développement technologique s'est fait à un rythme rapide.

Nous pouvons observer au graphique 2.1 que le prix réel du porc (dollars de 1998)⁵ a chuté de façon dramatique entre 1979 et 1998. En fait, il s'agit d'une baisse de 61 % du prix en terme réel. Cette baisse de prix ne s'est pas faite au détriment de la production puisque, pour la même période, le nombre de porcs abattus augmentait de plus de 70 % au Québec. Les gains d'efficacité, qui proviennent principalement de l'innovation technologique, ont donc été très importants dans le secteur porcin.

Graphique 2.1. Prix réel moyen annuel du porc d'indice 100 payé aux producteurs, Québec, 1979 à 1998 (en \$ de 1998).



Sources : *Annuaire statistique porcin, GREPA (1999) et compilation GREPA (2000); tiré de Doyon et al (2001), p. 7.*

L'innovation technologique favorise également la spécialisation des fermes, ne serait-ce que parce qu'il est très coûteux d'acquérir et de maîtriser les outils technologiques propres à plusieurs productions, plutôt qu'à une seule. De plus, comme l'adoption de technologies nécessite généralement des capitaux, la capitalisation des fermes s'en trouve augmentée.

⁵ Un prix réel ou un prix en dollars constants est un prix duquel l'inflation a été soustraite. L'indice des prix à la consommation (IPC) a été utilisé pour corriger les prix de l'effet d'inflation.

Ce facteur contribue à la concentration des entreprises agricoles à deux niveaux. Premièrement, certaines fermes n'ont pas la capacité financière ou technique pour acquérir de nouvelles technologies; ces fermes quitteront donc le secteur à plus ou moins long terme. Pensons, entre autres, à la mise en place des réservoirs laitiers réfrigérés à la ferme dans les années soixante et à l'importante restructuration des fermes laitières que ce saut technologique a provoquées. Dans ce cas précis, l'intervention gouvernementale, par l'imposition de normes sanitaires, a participé au mouvement et l'a même encouragé; nous y revenons plus loin. Deuxièmement, les fermes ayant fait une acquisition technologique ont intérêt à amortir leur capital technologique sur le maximum d'unités produites, ce qui favorise l'augmentation de la taille des fermes. Un exemple serait l'acquisition d'un salon de traite pouvant accommoder entre 60 et 75 vaches. La rentabilité de cet investissement sera beaucoup plus grande pour 75 vaches que pour le seuil minimal de 60 vaches.

Le processus de spécialisation-concentration de la production agricole, bien qu'il s'appuie sur une logique économique fondamentale, s'est réalisé en interaction avec l'évolution des politiques et programmes agricoles qu'il s'agit maintenant d'examiner. La politique agricole québécoise a commencé à se développer sous la période de colonisation des terres et nous en proposons une caractérisation de long terme sur trois périodes : avant les années soixante-dix, colonisation puis modernisation; de 1976 à 1985, l'autosuffisance agroalimentaire; puis à partir de 1992, la conquête des marchés.

La définition de la politique agricole québécoise avant les années soixante-dix

Pendant une longue période, la politique agricole québécoise a été essentiellement basée sur les programmes accompagnant l'effort de colonisation du territoire québécois. Dans un premier temps, les pouvoirs publics n'investissaient presque uniquement que pour quelques infrastructures routières ou ferroviaires. Mais, suite à la crise des années trente, l'État dut intervenir de façon plus massive afin de maintenir sur la terre la main-d'oeuvre agricole et d'y retourner une partie des chômeurs des villes. Plusieurs Plans de colonisation furent alors élaborés qui prévoyaient des primes à la colonisation devant permettre des travaux mécanisés de défrichement, de labour, etc. C'est à cette époque que les derniers mouvements de colonisation ont atteint des zones au potentiel agroclimatique parfois très limité, zones que l'on retrouve aujourd'hui parmi les milieux en restructuration.

Toujours à cause de la crise économique, le gouvernement du Québec mit en place l'Office du crédit agricole en 1936 (OCAQ)⁶ afin de permettre aux agriculteurs durement touchés par la crise d'obtenir des prêts de consolidation du passif de leur ferme. Avec le passage à une agriculture spécialisée de plus en plus tournée vers l'approvisionnement des marchés, l'OCAQ⁶ va

⁶ L'Office du crédit agricole est devenu la Société de financement agricole et, depuis peu, ses activités sont regroupées avec celles des assurances agricoles dans la Financière agricole.

progressivement jouer un rôle, qu'on lui attribue toujours aujourd'hui, celui de fournir du crédit bon marché pour l'agrandissement et la transmission des fermes d'une génération à l'autre.

Mais cet accès au crédit n'était pas suffisant pour permettre le développement de l'agriculture québécoise. Le syndicalisme agricole réclamait au gouvernement provincial un cadre législatif lui permettant d'ordonner la mise en marché des produits agricoles sur le modèle des Marketing Board déjà en exercice dans le Canada anglais. La Commission Héon fut mise sur pied pour étudier cette question en 1952 et remit son rapport à la fin de 1955. Dans Morisset (1987, pp. 110-115), cette question est bien documentée. L'extrait suivant du rapport final de la Commission Héon permet de bien comprendre le contexte qui a présidé à ses travaux : « L'on aura vu plus haut que le nombre très considérable de petits producteurs dont les produits sont de quantité minime et de qualité incertaine est un facteur de mise en marché désordonnée et d'avilissement des prix qui pénalise nos producteurs spécialisés » (in Morisset 1987, p. 110).

Dès lors, le choix devenait évident. Il fallait trouver les moyens de faire disparaître environ 100 000 fermes traditionnelles pour ne garder que 40 000 fermes marchandes, qui seules pouvaient garantir le développement de l'agriculture québécoise face à la concurrence, notamment des producteurs ontariens déjà spécialisés. Comme il n'était évidemment pas question d'expulser directement des producteurs du secteur, un ensemble de mesures indirectes, de même effet, furent utilisées. Du côté de l'État, « on proposa d'abord des mesures relatives à la qualité de la production tels la classification obligatoire, l'inspection, l'étiquetage qui limitaient les possibilités de mise en marché de production en trop petite quantité et de trop mauvaise qualité » (Morisset 1987, p. 114).

Le système d'encadrement de l'État fut aussi mis à contribution en vue de l'amélioration technique de la production agricole : contrôle des semences, des races, insémination artificielle. À un autre niveau, l'information sur les marchés devait être améliorée et un contrôle plus serré des intermédiaires, en particulier les commerçants, était établi. Finalement, un programme de restructuration des usines laitières et des abattoirs était mis en œuvre : subventions et garanties d'emprunt, normes sanitaires, etc.

Bien que l'objectif de modernisation de l'agriculture québécoise était nettement affiché et qu'un ensemble de mesures cohérentes était édifié pour y parvenir, ce n'était pas sur une base régionale qu'était conçue l'intervention en ce sens, que toutes les régions étaient indifféremment touchées. Par contre, l'impact dans chacune des régions a pu être différent en fonction de l'importance régionale relative de l'agriculture traditionnelle par rapport à l'agriculture marchande⁷. Il faut aussi noter qu'à part les normes sanitaires qui représentent toujours un outil indirect de restructuration de l'industrie de la transformation agroalimentaire, les programmes de subventions spécifiques à ce secteur sont restés l'exception.

⁷ L'analyse du cas du Bas Saint-Laurent réalisée par Jean (1985) en est une illustration.

Parallèlement à cette intervention directe de l'État, le cadre législatif permettant l'organisation des premiers plans conjoints de mise en marché des produits agricoles était adopté en 1956. Dans sa première forme, ce cadre législatif limitait tout de même les possibilités d'organisation de la mise en marché, mais il évoluera progressivement vers une délégation importante au syndicalisme agricole des pouvoirs en la matière. Le plan conjoint, géré par le syndicalisme agricole s'avéra complémentaire aux actions réglementaires de l'État pour fermer le marché à un certain nombre d'agriculteurs : production minimale, normes de qualité, régularité des livraisons, etc⁸ .

Même les entreprises de transformation, en particulier les coopératives laitières, contribuèrent de façon non négligeable à la restructuration accélérée du secteur de production. L'implantation du ramassage du lait en vrac nécessitant des réservoirs réfrigérés à la ferme provoqua la sortie du secteur de nombreuses fermes trop petites pour faire face à l'investissement requis.

Cet ensemble d'actions des différents intervenants participa au passage rapide à une agriculture québécoise de plus en plus spécialisée. Mais cette spécialisation accrue des fermes conduisit à une augmentation des risques agroclimatiques, l'auto-assurance croisée que permettait le maintien de plusieurs productions n'existant plus. Une sécheresse majeure à l'été 1964 obligea d'ailleurs les gouvernements québécois et fédéral à intervenir massivement pour soutenir les revenus du secteur agricole québécois par des subventions ad hoc d'urgence. Pour faire face à ce risque de façon planifiée, la Régie de l'assurance-récolte était créée en 1967 avec pour mandat « d'instaurer un système d'indemnisation, afin de pallier financièrement, de manière permanente, à des pertes de revenus encourues par les producteurs et productrices agricoles suite à des désastres climatiques d'importance qui pouvaient menacer la stabilité financière des entreprises agricoles » (RAAQ, in TCN 26 mars au 1er avril 1992).

Ainsi, ce que le syndicalisme agricole québécois qualifie aujourd'hui des quatre grands piliers de l'environnement réglementaire de l'agriculture québécoise a commencé à s'édifier avant les années soixante-dix, du moins pour trois d'entre eux : le crédit agricole, l'assurance-récolte, et la gestion de l'offre qui se pratique par l'intermédiaire des plans conjoints de mise en marché. Pour compléter ce dispositif, suite à des crises sévères des marchés bovins et porcins en 1972 et 1974, le programme d'assurance-stabilisation des revenus était instauré en 1975; nous y revenons plus en détail plus loin.

Des années 1950 aux années 1970, le secteur agricole québécois a connu des transformations majeures qui l'ont fait passer d'une agriculture traditionnelle à une agriculture marchande spécialisée. Ce mouvement a été accompagné et encouragé par un ensemble de programmes gouvernementaux favorisant la diffusion du progrès technique et l'élimination de nombreuses unités de production et de transformation par l'imposition de règles sani-

⁸ À l'inverse, l'organisation de la mise en marché dans certaines de ses applications peut favoriser le maintien d'activités de production agricole dans les régions périphériques. Nous revenons plus loin sur cette question.

taires et de normes techniques diverses. Ce mouvement s'est réalisé sans « déterminisme » régional bien que les effets aient pu être différents d'une région à l'autre comme nous l'avons déjà souligné.

Durant la même période, au fur et à mesure des besoins et des revendications du syndicalisme agricole, les grands axes de l'intervention gouvernementale encore en vigueur aujourd'hui se sont développés : crédit agricole, assurance-récolte et assurance-stabilisation. Bien qu'il y ait eu durant cette période un programme spécifique de restructuration du secteur de la transformation, prioritairement dans le secteur laitier et dans l'abattage, cela n'a pas conduit à l'établissement d'un programme permanent d'intervention dans l'agroalimentaire, comme ce fut le cas pour le secteur agricole.

Parallèlement à cette intervention grandissante du gouvernement québécois dans le secteur agricole, des pouvoirs importants en matière d'organisation de marché étaient progressivement délégués au syndicalisme agricole qui bénéficie du financement obligatoire par tous les producteurs et productrices d'une seule organisation syndicale, maintenant : l'Union des producteurs agricoles (UPA).

La politique d'autosuffisance agroalimentaire, 1976-1985

La notion d'autosuffisance agroalimentaire a orienté la politique agricole menée par le gouvernement du Parti québécois de 1976 à 1985. Mais ce qui est entendu par autosuffisance a évolué au cours des années. C'est par l'exercice du pouvoir que le concept prendra vraiment forme et certains documents gouvernementaux traduisent bien cette préoccupation. Ainsi, dans *Bâtir le Québec*, publié en 1979, il est mentionné que « l'offre de produits agricoles est globalement insuffisante (...) par rapport à la consommation québécoise » et il est souligné que « la production agricole du Québec ne répond qu'à seulement 60% de la consommation intérieure » (Gouvernement du Québec 1979, p. 282). Pour corriger la situation, trois secteurs de production sont ciblés : le boeuf, les grains de provende et l'horticulture. Ainsi, ces trois secteurs devaient contribuer à l'atteinte d'un des objectifs de la politique proposée par le gouvernement, soit d'assurer « une expansion des exportations et une substitution aux importations, en vue d'améliorer la balance commerciale et d'accroître par ce fait le degré d'auto-provisionnement en produits alimentaires » (Gouvernement du Québec 1979, p. 292).

Le secteur laitier ne faisait pas partie des secteurs prioritaires, c'est le moins que l'on puisse dire, puisqu'il était mentionné que l'excédent de la balance commerciale du secteur laitier n'était pas particulièrement porteur d'avenir car cette production est difficile à exporter dans un contexte où de nombreux pays souffrent déjà d'excédents de production et, de plus, une baisse de consommation de produits laitiers était anticipée. Il était même affirmé que « il faudra non seulement apprendre à faire plus avec notre lait mais surtout à faire autre chose que du lait » (Gouvernement du Québec 1979, p. 286).

Deux ans plus tard, le document *Nourrir le Québec*, au titre évocateur, qualifiera de « fondement de la politique québécoise » l'objectif « d'accroître le degré d'auto-provisionnement, c'est-à-dire la capacité de nourrir le Québec, à partir de ses propres ressources » (MAPAQ 1981, p. 9). Cette définition est étoffée par une justification de l'objectif en trois points. En premier lieu, l'importance stratégique du secteur agroalimentaire est rappelée en faisant référence au discours de « l'arme alimentaire » qui était de mise dans la décennie soixante-dix, suite aux flambées brusques et irrégulières du prix des céréales et oléagineux. Deuxièmement, l'autosuffisance est justifiée par la mise en valeur des ressources disponibles, en particulier le sol. Le troisième élément réfère à la contribution de l'agriculture, à l'occupation du territoire et au maintien d'une activité économique qui permette d'assurer des services publics et privés adéquats (MAPAQ 1981, pp. 10-11), élément toujours criant d'actualité en ce qui concerne les milieux en restructuration, comme en fait foi le mandat de la présente recherche.

L'ensemble des mesures de développement de l'agriculture mis en place sous le gouvernement du Parti québécois et un contexte économique relativement favorable à la fin des années soixante-dix ont permis une nette amélioration de l'autosuffisance agroalimentaire du Québec. Parmi les principales mesures gouvernementales, mentionnons l'adoption de la Loi du zonage agricole en 1978 qui avait pour but de freiner la spéculation sur les meilleures terres agricoles du Québec. L'assurance-stabilisation des revenus agricoles, dont les principes avaient été établis par le précédent gouvernement et appliqués à la seule production du veau d'embouche, est étendue à plusieurs productions dans le but de créer un environnement économique stable pour leur développement. Également, plusieurs programmes de développement spécifiques de certaines productions cibles étaient mis en œuvre : subventions pour l'entreposage des céréales à la ferme ou dans des centres régionaux, subventions à l'établissement de parquets d'engraissement en production bovine, aides à la production, etc.

Ainsi, le niveau d'autosuffisance qui avait été stable, autour de 50 %, entre 1973 et 1977, s'accroît rapidement à partir de 1978. La progression est continue pour atteindre un niveau d'autosuffisance de 77 % en 1985, dernière année pour laquelle le calcul est disponible (MAPAQ 1985).

L'objectif d'augmenter l'autosuffisance alimentaire du Québec a donc été largement atteint durant la période 1976-1985. Cet objectif avait l'avantage d'être « porteur » d'une dimension nationaliste alors très affirmée. De plus, un tel objectif pouvait sortir du strict cadre agroalimentaire, être compris et avoir une signification dans l'ensemble de la société québécoise. Cet objectif était même accompagné d'une volonté similaire de prise de contrôle et de développement d'une industrie de la distribution alimentaire québécoise sous l'impulsion de la Caisse de dépôt et par l'intermédiaire de la bannière Provigo (achat de Dominion) dans un premier temps.

En 1985, avec le changement de gouvernement, cet objectif peut-être un peu trop étroitement associé au nationalisme, est quelque peu mis au rancart. Cependant, en ce qui concerne les céréales fourragères, l'augmentation du taux d'autosuffisance s'est poursuivie,

malgré l'effondrement des prix sur le marché mondial des céréales et oléagineux. Cette détérioration du marché céréalier, provoqué par un excédent de production par rapport à la demande solvable, pose un questionnement sur le maintien de l'objectif d'augmenter encore le degré d'autosuffisance. La justification en trois points énoncée précédemment perd de sa force dans le contexte d'alors. En particulier, l'arme alimentaire ne fait plus peur à personne, en tout cas à aucun pays développé.

La mise en valeur des ressources continue d'être une préoccupation importante des pouvoirs publics mais, le coût de cette mise en valeur pose une limite au développement de la capacité de production agricole québécoise. Ainsi, la croissance de la part des assurances agricoles dans le budget du MAPAQ, de 7 % en 1981 à 45 % en 2000, montre la limite au développement de productions qui ne peuvent se suffire des prix du marché pour assurer un niveau de revenu adéquat à la population agricole. Le contexte économique n'est plus celui des années 1970, autant au niveau de la rareté relative de la production agricole sur les marchés internationaux que des disponibilités budgétaires de l'État québécois.

Enfin, quant à l'occupation du territoire et au maintien d'une activité économique en région, objectifs forts louables de développement économique, la performance du secteur agricole n'est pas des plus concluantes. En effet, alors même que le degré d'autosuffisance alimentaire du Québec et les dépenses de soutien de l'État étaient en forte croissance, la situation économique du milieu rural s'est grandement détériorée comme en font foi, entre autres, les divers documents de référence produits dans le cadre des États généraux du monde rural tenus en 1990. En fait, le développement économique des régions ne peut plus se faire sur la seule base agricole. Et même plus, le développement de la production agricole québécoise s'est fait sur la base d'une concentration du secteur de production, concentration qui contribue au déclin de l'activité agricole dans les milieux en restructuration.

Un nouveau discours prend forme depuis 1985

Afin de s'ajuster au nouveau contexte économique et politique, le nouveau gouvernement libéral énonça dès 1986 que l'objectif n'était plus au développement accéléré de la production mais qu'il se devait plutôt d'orienter une rationalisation-consolidation du secteur agroalimentaire. En fait, ce projet de rationalisation en a été un de transition vers la définition d'un nouvel objectif mobilisateur assigné au secteur agroalimentaire québécois.

Depuis le Sommet de Trois-Rivières, tenu à l'été 1992, le discours dominant s'est élaboré autour de la Conquête des marchés. Ce discours est en lien direct avec le contexte d'intenses négociations qui se déroulaient alors dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT. Alors que jusque là, les négociations du GATT avaient consacré l'exception agricole, pour la première fois, le soutien à l'agriculture et l'ouverture des marchés agricoles était une des questions centrales de la négociation. L'ouverture des marchés et la mondialisation de l'économie devenaient donc une réalité pour le secteur agricole québécois.

Cette orientation générale a été confirmée en mars 1998. Le gouvernement du Québec invitait alors à Saint-Hyacinthe les cinquante « décideurs » du milieu agroalimentaire pour une Conférence sur l'Agriculture et l'Agroalimentaire. Le consensus le plus significatif qui s'est dégagé de cette conférence a porté sur un objectif de doublement des exportations agroalimentaires (soit de deux à quatre milliards de dollars) sur les dix prochaines années. Cet objectif s'inscrit tout à fait dans la logique de la conquête des marchés énoncée dès 1992.

A priori, il semblait ne pas y avoir d'autre choix que de souscrire à un objectif de ce type. En effet, à partir du moment où la croissance économique et la création d'emplois deviennent les objectifs premiers de l'intervention gouvernementale, le secteur agroalimentaire se doit de s'inscrire dans cette même logique, sous peine de voir son appui budgétaire s'éroder encore davantage. Or, la croissance sur le marché intérieur ne pouvant être que limitée, les marchés à l'exportation deviennent donc une cible privilégiée. Mais la course à la conquête des marchés n'a pas conduit à une remise en cause des programmes et politiques en vigueur. En fait, alors que les principaux outils d'intervention de l'État dans le secteur agricole ont été édi-fiés avant même les années soixante-quinze et se sont particulièrement développés durant la période de recherche de l'autosuffisance agroalimentaire, ce sont toujours ces outils qui sont en vigueur aujourd'hui et notamment les quatre qui sont qualifiés de piliers du secteur.

L'analyse de l'impact des programmes et politiques agricoles sur le développement de l'agriculture dans les milieux en restructuration

La perspective historique que nous venons de faire permet de saisir que la politique agricole québécoise et les programmes qui l'accompagnent n'ont pas été définis en fonction des particularités des milieux en restructuration. Il s'agit plutôt d'une politique qui comporte des objectifs de développement, objectifs qui ont varié avec les années, qui s'appliquent au secteur agroalimentaire pris dans son ensemble et qui se traduisent essentiellement par des programmes d'intervention au niveau du secteur agricole primaire.

Tout au long de cette période, les motifs de l'intervention de l'État en agriculture ont aussi évolué. Doyon et al (2001) proposent un regroupement de ces motifs en quatre catégories :

- Les motifs économiques (imperfections de marché, immobilité des ressources, risques, externalités, biens publics, politiques macro-économiques);
- Les motifs socio-économiques (équité, parité);
- Les motifs politico-économiques (autosuffisance, occupation du territoire, développement régional);
- Les motifs politico-idéologiques (nationalisme et survivance, contrôle économique, langue, religion).

Ces quatre catégories de motifs ont joué un rôle plus ou moins important selon les époques. Ainsi, les motifs politico-idéologiques ont gouverné en bonne partie les différentes phases

de la colonisation du territoire québécois. Quant aux motifs politico-économiques, nous avons vu qu'ils ont joué un rôle essentiel dans la définition et l'application de la politique d'autosuffisance des années 1976 à 1985. Par contre, bien que l'occupation du territoire et le développement régional faisaient alors partie de la justification de la mise en place d'une politique d'autosuffisance, dans les faits, l'implication des gouvernements dans ces deux domaines relève davantage du discours que de mesures concrètes conséquentes. De nos jours, ce sont donc avant tout les motifs économiques et socio-économiques qui conduisent l'action gouvernementale.

Paradoxalement, alors que les motifs de l'intervention de l'État ont évolué et que les objectifs de la politique agricole sont modifiés périodiquement, en fonction de diverses conjonctures politiques et économiques, les outils d'intervention évoluent nettement moins vite, notamment sous la pression du syndicalisme agricole qui défend avec acharnement le maintien des quatre piliers de l'intervention de l'État en agriculture. Il s'agit donc maintenant de passer en revue les principaux programmes d'intervention de l'État en agriculture et de qualifier leur impact sur les milieux en restructuration. Nous utilisons le terme « qualifier leur impact » pour indiquer qu'il ne s'agit pas pour nous de quantifier l'importance d'un programme ou d'un autre mais plutôt de voir dans quel sens ce programme agit, s'il concourt ou s'il nuit au développement de l'agriculture dans les milieux en restructuration.

Les principaux programmes agricoles et, parmi eux, ceux qui concentrent l'essentiel du soutien de l'État comme le montre le tableau 2.1, à la page suivante, sont :

- **Les quatre piliers** : Assurance-récolte, financement agricole, assurance-stabilisation, plan conjoint et contingentement;
- **Les autres programmes** : zonage agricole, conseil technique, inspection, remboursement des taxes foncières et normes environnementales.

Les programmes d'assurances agricoles (assurance-récolte et assurance-stabilisation) et de financement agricole vont à eux seuls accaparer près de 50 % du budget disponible. Les subventions aux équipements environnementaux dans le cadre du programme Prime-vert comptent pour 11 % du budget de même que les remboursements de taxes foncières. Les services d'inspection mobilisent 5 % du budget disponible. Si l'on tient compte que la gestion interne et le soutien administratif (salaire et fonctionnement en fait) coûtent 50 millions de \$, soit 8 % du budget total, c'est donc dire qu'il ne reste que 15 % du budget disponible pour l'ensemble des autres programmes administrés par le MAPAQ.

Le gouvernement fédéral intervient aussi dans le secteur agroalimentaire québécois pour un total estimé de 375 millions de \$ en 2000-2001. De ce montant, 30 % est réservé aux dépenses de fonctionnement des activités d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC). Mais la plus grosse part des dépenses est consacrée au soutien et à la stabilisation des revenus et à l'assurance-récolte, soit 60 % des dépenses d'AAC au Québec en 2000-2001 (AAC 2001, p. 55 et nos calculs). Comme nous l'avons déjà mentionné, l'essentiel de ces dépenses a transité par les programmes alors administrés par la Régie des assurances agricoles du Québec. La marge de manœuvre disponible pour les autres programmes ne

compte que pour 10 % des dépenses d'AAC réalisées au Québec, ce qui est encore plus mince que pour le budget du MAPAQ.

Le zonage agricole

Pour protéger les superficies à potentiel agricole, le gouvernement québécois a adopté la Loi de zonage agricole en 1978, loi qui a été modifiée depuis mais dont les grands

Tableau 2.1 : Budget du MAPAQ pour l'année financière 2001-2002	
	Millions de \$
Formation, recherche et développement technologique	36,9
• Recherche et développement technologique	16,2
• Formation	20,7
Financière agricole du Québec (1)	300,0
• Administration des programmes	40,0
• Financement agricole	
- remboursement des intérêts	16,9
- primes à l'établissement	8,9
- assurance-prêts	12,9
• Assurances stabilisation et récolte et CSRA	221,3
Aide aux entreprises agroalimentaires	182,2
• Prime-vert (subventions environnementales)	69,8
• remboursement des taxes foncières	65,4
• Services vétérinaires	14,8
• Autres programmes	32,2
Appui réglementaire	42,2
• contrôle de la qualité des produits (inspection)	30,7
• Régie des marchés agricoles et alimentaires	3,2
• Commission de protection du territoire agricole	8,3
Gestion interne et soutien administratif	50,1
Total	611,4

Note (1): Les crédits de 300 millions de \$ accordés à la Financière agricole ne sont pas ventilés dans l'énoncé des crédits. Nous avons donc utilisé les dépenses budgétaires de l'année 2000-2001 pour estimer les crédits 2001-2002 consacrés à l'administration des programmes et au financement agricole et imputés le solde comme étant les crédits disponibles pour l'assurance-stabilisation, l'assurance-récolte et le compte de stabilisation du revenu net. Ces divers programmes sont expliqués plus loin dans notre texte.

Sources : Conseil du trésor 2001, SFA 2001 et nos calculs.

principes demeurent les mêmes. Le Québec dispose de superficies à bon potentiel agricole relativement restreintes, à peine 5 % du total canadien. Or, ces superficies sont situées, pour celles de meilleure qualité, dans la plaine du Saint-Laurent et surtout à la périphérie de la région montréalaise. Par conséquent, le phénomène de l'étalement urbain grugeait au début des années soixante-dix une partie du potentiel agricole québécois. Le sol agricole étant une ressource rare, il est apparu nécessaire de le protéger. Bien que cette Loi soit toujours source de friction entre les «développeurs» éventuels (utilisations domiciliaire, industrielle, récréative) et le syndicalisme agricole, elle n'est plus globalement remise en question à l'heure actuelle.

Certains analystes ont questionné l'intérêt d'étendre le zonage agricole à l'ensemble du territoire et notamment aux milieux en restructuration. Ainsi, Vachon soutenait que «en régions rurales défavorisées, une application trop étendue et trop rigide de la loi peut nuire à des politiques intégrées de redressement de ces milieux» (Vachon 1988). De notre point de vue, ce n'est pas tant le zonage qui joue un rôle direct négatif dans les milieux en restructuration puisque cette politique n'a pour effet que de conserver le potentiel d'usage agricole du territoire et la preuve reste à faire que ce faisant, le développement de ces milieux aurait pu être affecté négativement. Le zonage agricole est donc considéré neutre quant à son impact sur les milieux en restructuration. Par contre, l'absence de «politiques intégrées de redressement de ces milieux», pour reprendre les termes de Vachon, nous semble davantage problématique; nous y revenons à la partie 3 de notre étude.

Les services-conseil

Le MAPAQ intervient de façon importante à ce niveau en offrant une structure de bureaux locaux et régionaux où des agronomes et techniciens agricoles sont disponibles pour effectuer un suivi technique et économique des producteurs et productrices agricoles qui choisissent de recourir à leurs services. Le conseil technico-économique est ainsi disponible gratuitement mais cette gratuité des services est maintenant discutée dans le contexte budgétaire actuel. Ainsi, une partie des fonds consacrés à ce volet est utilisée pour le cofinancement de services-conseil partiellement privatisés (syndicats de gestion agricole, clubs de production, etc.).

La disponibilité de services-conseil subventionnés, gratuits ou à très bon compte, sur l'ensemble du territoire québécois permet certainement à des agriculteurs situés dans les milieux en restructuration de bénéficier d'un niveau d'encadrement technique qu'ils ne pourraient fort probablement pas se payer seuls, surtout que ces milieux ne sont pas particulièrement attrayants pour l'implantation de services privés. Le maintien de l'accessibilité aux services-conseils subventionnés est donc particulièrement important pour les milieux en restructuration et les nouvelles orientations qui tendent à généraliser le paiement par les utilisateurs d'une partie des coûts des services pourraient représenter un obstacle supplémentaire au développement de ces milieux.

Les services-conseil favorisent en général l'amélioration de la connaissance et de la compétence des producteurs agricoles ainsi que l'adoption de techniques et de technologies. Il s'agit d'une contribution essentielle au maintien du tissu agricole dans toutes les régions. En effet, dès lors qu'une ferme ne suit plus le mouvement de modernisation et de mise à jour technologique, elle deviendra rapidement non transmissible à la génération suivante. Ce n'est pas tant le manque de relève qui conduira alors à la disparition de cette ferme mais plutôt le fait que le niveau et la qualité de vie n'y seront plus suffisamment attrayants par rapport aux conditions moyennes existant dans d'autres activités économiques. Le niveau d'investissement requis pour remettre cette ferme au niveau technologique courant sera alors trop élevé pour les bénéfices espérés de l'activité agricole et le résultat sera le même.

L'inspection

Le chevauchement de juridiction entre les paliers de gouvernement est particulièrement évident dans le domaine de l'inspection et du contrôle de la qualité des produits agroalimentaires. Tous les produits qui entrent dans le commerce interprovincial et international tombent sous la juridiction de l'inspection fédérale. Les services d'inspection du Québec couvrent tout de même une bonne partie des activités de transformation agroalimentaire et l'ensemble du réseau de distribution alimentaire du Québec.

Les normes de qualité des produits agricoles et alimentaires, que les services d'inspection doivent garantir, ont certes joué un rôle dans la restructuration des secteurs agricoles et agroalimentaires. Nous l'avons déjà mentionné, l'obligation de la réfrigération du lait à la ferme a conduit au ramassage du lait en vrac qui avait, à l'époque, constitué un saut technologique que de nombreuses fermes n'avaient pas suivi, se condamnant ainsi à la disparition à plus ou moins brève échéance. Ces normes continuent à être resserrées, par exemple les normes bactériologiques du lait produit à la ferme et le processus d'exclusion des fermes qui ne peuvent s'y adapter se poursuit. Il en va de même dans l'industrie de la transformation qui fait face à des exigences de plus en plus sévères en matière d'innocuité des produits. Dans la foulée des inquiétudes des consommateurs quant à l'innocuité des produits alimentaires qu'ils consomment, inquiétudes alimentées par quelques scandales alimentaires d'importance en Europe (vache folle, poulets à la dioxine), les normes HACCP deviennent une référence dans l'industrie et, on peut le penser, bientôt une obligation. L'étape suivante, déjà amorcée dans la distribution européenne, va consister à imposer la traçabilité du produit de la ferme à l'assiette du consommateur c'est-à-dire la possibilité, par exemple, d'identifier précisément l'origine d'une pièce de viande qui se retrouve dans l'assiette d'un consommateur.

Bien que le resserrement des normes frappe indistinctement toutes les fermes et les entreprises impliquées dans l'agroalimentaire, les sauts technologiques que ces normes risquent d'imposer vont souvent avoir un impact d'autant plus déterminant quant à l'exclusion, sur les entreprises déjà fragilisées. Ce raisonnement s'applique a fortiori aux milieux en restructuration qui constituent des milieux où l'ensemble du tissu agricole et agroalimentaire est déjà dans un statut précaire.

Le remboursement des taxes foncières*

Le programme de remboursement des taxes foncières est accessible à toutes les fermes du Québec, quelle que soit leur localisation en zone verte, pour peu qu'elles réalisent des revenus bruts agricoles de 10 000 \$ par année et que la valeur du fond de terre soit supérieure à 150 \$ par hectare. Il permet le remboursement par le MAPAQ d'une partie des taxes foncières payées par les agriculteurs. Le remboursement est total si la facture de taxes foncières pour le fond de terre et les bâtiments, à l'exclusion de la résidence, n'excède pas 300 \$. Jusqu'à concurrence d'une valeur d'évaluation de 800 \$ par hectare, le remboursement est total pour le premier 300 \$ de taxes et de 70 % de l'excédent. Au-delà de cette valeur d'évaluation, 100 % des taxes sont remboursées. Cependant, le total des sommes remboursées ne peut excéder 30 % du revenu brut de la ferme.

Les milieux en restructuration bénéficient de ce programme au même titre que les autres territoires. Cependant, la plus large part des remboursements de taxes foncières, aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative, échappe aux milieux en restructuration, les valeurs d'évaluation y étant relativement faibles par rapport aux territoires plus proches des centres urbains et plus favorisés du point de vue agroclimatique. Le programme de remboursement des taxes foncières a donc pour effet de diminuer le coût de détention du sol dans les régions déjà favorisées par rapport aux milieux en restructuration. Ces derniers perdent ainsi une partie de l'avantage économique relatif de bénéficier de sols agricoles à moindre coût. Ce programme ne désavantage pas directement les milieux en restructuration, puisqu'ils peuvent en bénéficier, mais favorise davantage les territoires agricoles périurbains.

Les normes environnementales

Les programmes environnementaux peuvent être divisés en une gamme de contraintes nouvelles de production et d'aides pour s'y conformer. Les contraintes ont pour effet d'amener les producteurs à faire des ajustements parfois importants aux façons de produire qui peuvent impliquer des investissements majeurs. La capacité technique d'adaptation et la volonté des producteurs de faire les ajustements peuvent apparaître comme une contrainte supplémentaire comme tout autre ajustement technologique. Il s'agit d'un pas technologique imposé non pas par le marché mais, cette fois, par une réglementation et une volonté sociale. Encore une fois, si les fermes situées dans les milieux en restructuration font déjà face à une situation fragilisée quant à leur niveau de développement technologique, elles seront plus vulnérables face à cette nouvelle barrière technologique qui devient un passage obligé ou un facteur d'exclusion du secteur. Ainsi, l'obligation pour toutes les fermes de plus de 35 unités animales de disposer d'une structure d'entreposage étanche des déjections animales risque fort de conduire certaines de ces petites fermes à ne pas engager les investissements importants requis et donc à quitter la production agricole.

Le MAPAQ intervient pour subventionner le capital nécessaire à la construction de structures d'entreposage ou à l'acquisition d'équipements spécialisés tels les rampes d'épandage, mais les coûts non subventionnés peuvent rester importants. Il est à noter que le MAPAQ

* Des modifications ont été effectuées en regard du programme de remboursement des taxes foncières depuis l'analyse de cette étude (décembre 2001). Les impacts de ce programme n'ont pas encore été mesurés.

a longtemps maintenu en vigueur des programmes de subventions d'intrants, de travaux mécanisés ou d'équipements mais que ces programmes ont pratiquement tous disparus avec les contraintes budgétaires et la part croissante du budget disponible qui a été accaparée par les programmes d'assurance et de financement agricole. Certaines de ses subventions avaient pu avoir des assises régionales mais les montants engagés étaient faibles par rapport au budget total du MAPAQ.

En ce qui concerne les normes environnementales, bien qu'elles puissent avoir un impact négatif dans les milieux en restructuration sous l'angle de l'imposition d'un saut technologique, elles pourraient aussi avoir un effet tout à fait inverse. En effet, les contraintes environnementales jouent également un rôle de frein à la concentration géographique de la production. L'expansion des productions animales dans 156 municipalités en surplus de fumier et lisier est fortement entravée par les derniers règlements imposés par le gouvernement du Québec en juin 2001. Le développement de la production porcine au Québec passe donc soit par le développement de technologie de traitement des lisiers à des coûts d'investissement et d'opération raisonnables, ce qui n'est pas, semble-t-il, encore disponible; soit par une migration géographique vers des territoires où la capacité de support du sol en lisier n'est pas encore atteinte. C'est certainement le cas des milieux en restructuration qui pourraient alors bénéficier d'investissements importants en production porcine, pour autant que la population de ces territoires soit prête à accepter ce type de développement agricole. En ce sens, les contraintes environnementales peuvent donc représenter une opportunité de développement pour les milieux en restructuration.

L'assurance-récolte

L'assurance-récolte est le premier des quatre piliers de la politique agricole que nous abordons. Ce programme est cofinancé par les producteurs et les deux paliers de gouvernement pour assurer les risques bioclimatiques des récoltes (sécheresse ou surplus d'humidité, maladie, etc.). Ce programme en est un d'assurance, donc qui ne paie qu'en cas de sinistre, mais l'État contribue au paiement de la moitié de la prime d'assurance et assure les coûts administratifs du système. Dans l'ensemble l'assurance-récolte est bien contrôlée au niveau des coûts budgétaires, semble satisfaire la clientèle; ce programme est donc peu discuté.

Cette protection d'assurance contre les risques naturels bénéficie indifféremment à toutes les fermes. L'assurance-récolte est neutre par rapport à la localisation des fermes ou au dynamisme du milieu dans lequel elles évoluent. Sa présence favorise l'agriculture dans son ensemble, y compris dans les milieux en restructuration.

Le financement agricole

Le financement agricole relève du secteur des institutions financières (banques et caisses populaires) mais aussi d'organismes gouvernementaux. Financement agricole Canada

(jusqu'à tout récemment la Société de financement agricole - SCA) est un organisme qui relève du gouvernement canadien et qui agit comme prêteur dans le secteur agricole et agroalimentaire. En général, cet organisme est considéré comme offrant du financement au même titre que les institutions financières. En terme d'intervention de l'État dans le financement agricole au Québec, ce sont les activités menées auparavant par la Société de financement agricole du Québec (SFA) et maintenant par La Financière agricole du Québec (FAQ) qui sont déterminantes.

La Financière agricole du Québec administre trois programmes principaux de financement agricole : les garanties d'emprunt, le remboursement d'une partie des intérêts payés et les primes à l'établissement (FAQ 2001).

La FAQ ne prête pas directement aux agriculteurs mais, après étude du dossier, l'organisme peut garantir l'emprunt contracté par l'agriculteur auprès d'une institution financière. Dans ce cas, étant donné le faible niveau de risque encouru par l'institution financière, le taux d'intérêt chargé aux agriculteurs est le taux hypothécaire résidentiel qui est plus avantageux que le taux général sur les prêts commerciaux. La garantie de prêt peut atteindre deux millions de dollars. Ce programme est généralement accessible à tous les agriculteurs du Québec, qu'ils soient occupés sur leur ferme à temps plein ou à temps partiel et quelle que soit leur localisation ou leur choix de production.

Le remboursement d'une partie des intérêts payés s'applique pour les agriculteurs à temps plein et pour l'aspirant agriculteur qui s'engage à faire de l'agriculture à temps plein dans un délai de cinq ans. La FAQ rembourse le paiement de la moitié des intérêts excédant 8 % sur les premiers 250 000 \$ d'emprunts et ce pendant 15 ans. En plus de ce programme de base, la FAQ garantit un plafonnement du taux d'intérêt à 8 % sur les premiers 250 000 \$ d'emprunts, durant cinq ans, pour les agriculteurs à temps plein qui obtiennent un prêt pour le développement de leur ferme. Finalement, les personnes qui s'établissent à temps plein en agriculture en acquérant au minimum 20 % des parts d'une ferme et avec un projet offrant des perspectives de rentabilité bénéficient aussi d'un plafonnement du taux d'intérêt, toujours sur les premiers 250 000 \$ d'emprunts. La FAQ rembourse alors l'intérêt excédant 6 % pour les personnes qui détiennent un DEC en agriculture ou l'équivalent; la limite est à 7 % pour ceux qui détiennent un DEP en agriculture et de 8 % pour les autres.

Les primes à l'établissement sont accordées selon les mêmes critères que le remboursement des intérêts pour les prêts à l'établissement, à savoir : installation à temps plein avec un projet présentant des perspectives de rentabilité et acquisition d'au moins 20 % des parts d'une ferme. Dans ce cas, une prime à l'établissement peut être obtenue, prime qui atteint 30 000 \$ pour une personne détenant un DEC agricole et 20 000 \$ pour un DEP agricole. Le taux privilégié sur les emprunts pour les personnes qui s'établissent en agriculture et la prime à l'établissement sont des incitatifs à l'acquisition d'une formation de base. Plusieurs études ont démontré un lien très net entre la formation agricole et les chances de réussite d'un établissement en agriculture (Tondreau et Morisset 1998; Parent et al 2000) et en ce sens, les primes à l'établissement devraient plus justement s'appeler des primes à la formation.

Au total, les garanties de prêt, les réductions des taux d'intérêt et la prime à l'établissement sont des facteurs favorables au maintien de l'agriculture sur l'ensemble du territoire du Québec, y compris dans les milieux en restructuration. Cependant, les exigences d'agriculture à temps plein et de perspectives de rentabilité des projets sont parfois présentées comme des freins au développement de certains modes d'occupation du territoire tels la pluriactivité ou le développement de nouvelles productions agricoles. Il y a là matière à débat comme l'ont montré les discussions tenues à l'occasion du Focus-Groupe du 4 juin 2001 que nous avons mené avec des représentants d'organismes gestionnaires de fonds œuvrant sur le territoire de Chaudière-Appalaches. Par exemple peut-on penser que le développement durable des milieux en restructuration pourra s'appuyer sur une somme de petits projets non rentables ou n'est-ce pas plutôt la définition de projets qui ont des perspectives de rentabilité à moyen et long terme qui pourra assurer un certain développement socio-économique de ces territoires. Dans l'état actuel de certains programmes de la FAQ, c'est la deuxième possibilité qui a été implicitement retenue, bien que les programmes de la FAQ, comme les autres programmes agricoles d'importance, ne visent pas spécifiquement les milieux en restructuration mais s'adressent indifféremment à toutes les régions du Québec.

L'assurance-stabilisation

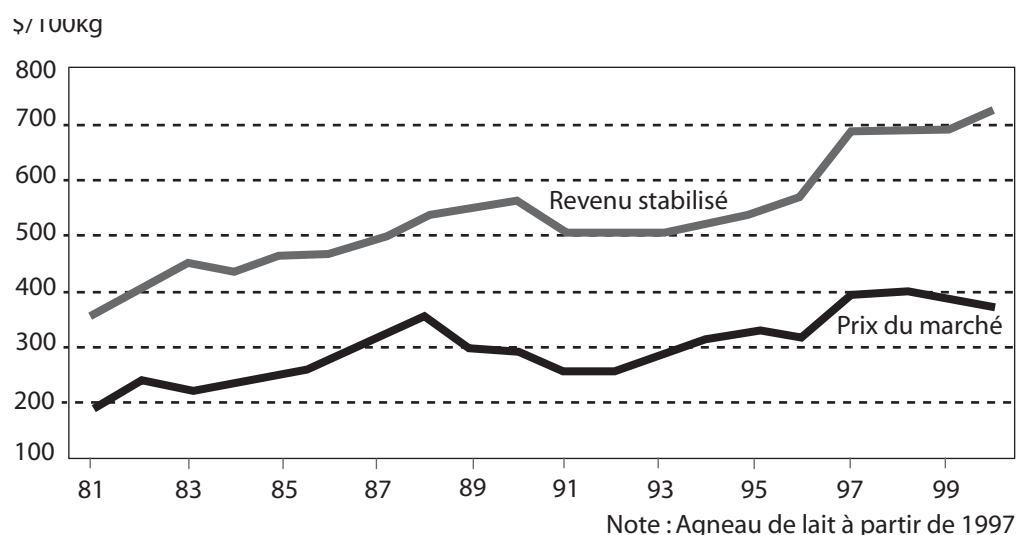
Alors que l'assurance-récolte a pour objectif de couvrir les risques liés aux conditions bioclimatiques, l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) couvre plutôt ceux liés à l'évolution des marchés. La Financière agricole du Québec soutient directement les revenus des agriculteurs engagés dans une quinzaine de productions agricoles (tableau 2.2). Sur une base annuelle, le programme détermine un revenu stabilisé pour ces productions, c'est-à-dire un objectif de revenu cible qui inclut les coûts de production et une rémunération du travail de l'agriculteur, rémunération déterminée en référence au salaire d'un ouvrier spécialisé. Le coût de production est déterminé sur la base d'une ferme qui occupe une personne à temps plein mais le résultat est ramené sur une base unitaire, le soutien étant versé éventuellement par tête produite, par unité de volume produit ou par hectare en culture. Si le prix de marché observé est inférieur au revenu stabilisé, la différence est versée aux agriculteurs sous forme d'une subvention directe.

Les coûts du programme de stabilisation des revenus sont partagés, les producteurs payant une prime d'assurance qui correspond au tiers du coût total du programme, le gouvernement assurant le financement pour les deux tiers restant et les coûts d'administration du programme. Chaque fonds de stabilisation est indépendant, c'est-à-dire que les cotisations payées par les agriculteurs dans une production donnée et la contrepartie gouvernementale ne vont servir qu'au financement du programme pour cette production précise.

⁹ Jusqu'à tout récemment, c'est la Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ) qui administrait ce programme

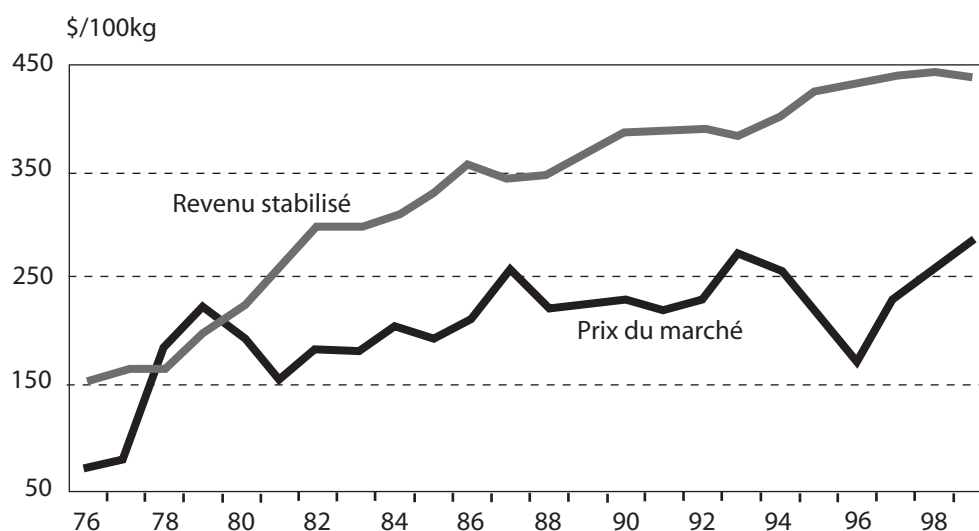
L'ASRA offre dans la plupart des productions stabilisées un soutien conséquent, comme le montre à titre d'exemple les graphiques suivants. On y constate que le revenu stabilisé est presque toujours supérieur au prix de marché; c'est donc dire que les agriculteurs inscrits au programme reçoivent un soutien des revenus appréciable à chaque année. Dans les trois productions illustrées, agneaux, veaux d'embouche et orge, le revenu stabilisé peut même être du double du prix de marché certaines années, ce qui démontre l'importance que peut atteindre le soutien des revenus dans certaines productions.

Graphique 2.2 : Prix de marché et revenu stabilisé dans la production d'agneaux, 1981-2000



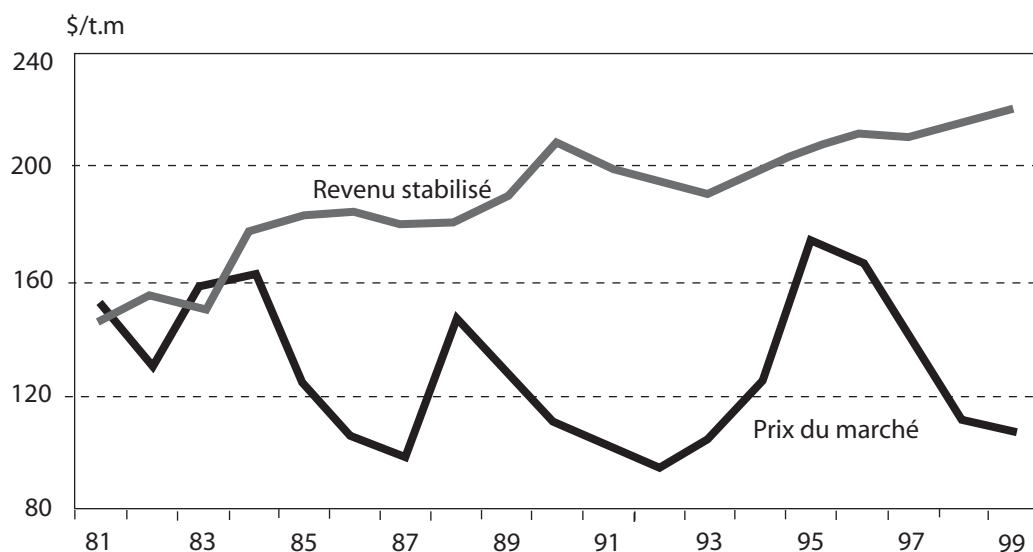
Sources : FAQ 2001 et notre compilation

Graphique 2.3 : Prix de marché et revenu stabilisé dans la production de veaux d'embouche, 1976-1999



Sources : FAQ 2001 et notre compilation

Graphique 2.4 : Prix de marché et revenu stabilisé dans la production d'orge, 1981-1999



Sources : FAQ 2001 et notre compilation

Toutes les fermes qui s'engagent dans l'une ou l'autre des productions stabilisées et qui rencontrent le volume minimal requis pour y participer ont accès au programme de l'ASRA. Le soutien par unité produite est le même pour toutes les fermes d'une production donnée, quelle que soit leur taille ou leur localisation. En ce sens, ce programme n'est pas discriminant pour les fermes situées dans les milieux en restructuration. Cependant, la base de calcul du soutien étant uniforme à la grandeur du Québec et établie sur la base d'un coût de production moyen, les fermes plus efficaces que la moyenne vont retirer une rémunération totale (prix de vente plus subvention directe) supérieure pour leur production alors qu'inversement celles qui sont moins efficaces vont obtenir une rémunération totale inférieure. Cette situation n'est pas différente de ce qui se passe dans une situation normale d'économie de marché. À partir du moment où les conditions agroclimatiques dans les milieux en restructuration peuvent induire un désavantage concurrentiel relatif pour ces régions, l'ASRA, par son intervention uniforme, ne permet pas de combler ce désavantage relatif.

Quant au volume minimal requis pour pouvoir participer à l'ASRA, il est suffisamment faible dans toutes les productions pour ne pas constituer une barrière à l'entrée très contraignante. Le tableau suivant montre les minimums requis pour chacune des productions stabilisées de même que la ferme type qui occupe théoriquement une personne à temps plein. Le minimum requis est d'aussi peu que 3 % de la taille de la ferme type dans la production de bouvillons d'abattage et d'un maximum de 12,5 % dans la production d'agneaux. Pour une ferme qui s'en tiendrait au minimum requis, il s'agirait, même dans la production d'agneaux, d'une activité à temps très partiel.

Tableau 2.2 : La taille de la ferme type et le minimum assurable des protections couvertes par le programme de stabilisation des revenus agricoles du Québec

<i>Production assurable</i>	<i>Taille de la ferme type</i>	<i>Minimum assurable annuellement</i>
<i>Agneaux</i>	<i>400 brebis</i>	<i>50 brebis</i>
<i>Bouvillons et bovins d'abattage</i>	<i>795 bouvillons</i>	<i>Gain de poids cumulé de 6350 kg (±22 têtes) ou 2268 kg (±8 têtes) si l'adhérent est également assuré pour le produit « veaux d'embouche »</i>
<i>Veaux d'embouche</i>	<i>105 vaches</i>	<i>10 vaches</i>
<i>Veaux de grain</i>	<i>425 veaux</i>	<i>25 veaux de grain</i>
<i>Veaux de lait</i>	<i>591 veaux</i>	<i>25 veaux de lait</i>
<i>Porcelets</i>	<i>204 truies</i>	<i>15 truies</i>
<i>Porcs</i>	<i>4009 porcs vendus</i>	<i>300 porcs ou 225 porcs si l'adhérent est également assuré pour le produit « porcelets »</i>
<i>Céréales, maïs-grain et soya</i>	<i>250 hectares en combinaison</i>	<i>10 hectare d'avoine, de blé d'alimentation animale, de blé d'alimentation humaine, d'orge, de maïs-grain et de soya ou une combinaison de ces cultures</i>
<i>Pommes</i>	<i>6 213 pommiers (16 435 minots)</i>	<i>1 500 minots de pommes assurables</i>
<i>Pommes de terre</i>	<i>124,5 hectares</i>	<i>6 hectares</i>

Sources : FAQ 2001

Une des critiques souvent faites au programme actuel de stabilisation des revenus est que ce programme oriente les choix de production que font les producteurs agricoles. En effet, comme ce ne sont pas toutes les productions qui sont couvertes par le programme, et que le programme est relativement généreux quant au soutien accordé, les agriculteurs ne prendront pas le risque d'aller vers des productions non couvertes par le programme et vont plutôt concentrer leur production agricole dans les productions assurées. Et pour ceux qui prennent le risque de développer des productions autres, notamment les productions maraîchères et d'autres productions souvent non traditionnelles, aucune couverture d'assurance revenu ne leur est offerte, ce qui soulève une question d'équité entre les productions.

Face à cette problématique, la Financière agricole du Québec a le mandat de développer une autre forme de soutien des revenus agricoles qui serait accessible à toutes les productions. Ce nouveau programme dont les paramètres restent à définir devrait s'établir sur la base du concept de Compte de stabilisation du revenu agricole (CSRA). Dans ce cas, le soutien du programme ne serait pas basé sur le fait de produire un produit agricole donné mais plutôt sur le revenu agricole brut, quel que soit la production réalisée et le soutien serait individualisé.

Ainsi, un producteur pourra mettre de côté un montant équivalent à 6 % de ses ventes nettes admissibles, montant qui sera doublé d'une contribution gouvernementale de même valeur. Les ventes nettes admissibles sont calculées sur la base des ventes de produits agricoles d'une ferme donnée moins ses achats de produits agricoles servant dans son processus de production. Par exemple, une ferme qui produit des bovins de boucherie devra déduire du montant de ses ventes de bovins les achats de veaux d'embouche et de céréales effectués. Le soutien sera individualisé en ce sens que chaque producteur détiendra son fonds personnel de stabilisation, alimenté par ses propres contributions ainsi que par la contrepartie gouvernementale. Il reviendra donc à chaque agriculteur de décider annuellement s'il possède la marge de manœuvre nécessaire pour mettre de l'argent de côté, et ainsi recevoir le soutien du programme, afin de bénéficier d'un coussin financier pour faire face à de mauvaises années financières.

Un tel programme, qui devrait entrer pleinement en vigueur en 2002, permettra de dissocier les décisions individuelles de produire, des modalités du soutien gouvernemental. Un agriculteur pourra ainsi innover dans le choix d'une production agricole sans que le soutien gouvernemental auquel il a accès ne soit alors remis en cause. Cela sera certainement favorable au démarrage de nouvelles productions et pourra donc avoir un impact positif dans certains milieux en restructuration qui pourraient y voir là de nouvelles opportunités de développement.

Les plans conjoints et le contingentement

L'organisation de la mise en marché est administrée au niveau des producteurs par le syndicalisme agricole dans le cadre de plans conjoints de mise en marché. Le plan conjoint est une organisation obligatoire de mise en marché calquée à l'origine sur le fonctionnement du syndicalisme ouvrier. Historiquement, le plan conjoint a été conçu comme un outil de regroupement des producteurs pour la négociation des conditions de vente de leurs produits dans un rapport de force plus favorable. Ces plans conjoints disposent d'une vaste panoplie de pouvoirs qui ne sont pas tous utilisés dans toutes les productions. Il s'agit d'une sorte de boîte à outils qui permet de passer d'une intervention minimale vers une forte réglementation du secteur. On peut considérer quatre niveaux d'intervention permises par un plan conjoint, que l'on peut classer par ordre croissant d'intervention :

- Information sur les marchés, recherche ou publicité;
- Négociation collective sur les prix et les conditions de vente et de livraison du produit : classification, délais et garanties de paiement, coût du transport à la ferme, etc;
- Exercice des pouvoirs de mise en vente en commun du produit : agence de vente obligatoire, direction du produit, paie centralisée et péréquation des prix;
- Contingentement de la production et négociation ou fixation des prix sur la base des coûts de production.

Pour encadrer la mise en place et le fonctionnement des plans conjoints, le gouvernement du Québec a créé un tribunal administratif, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMA).

La plupart des productions agricoles du Québec sont maintenant couvertes par des plans conjoints de mise en marché. Cela signifie que le syndicalisme agricole spécialisé détient un pouvoir d'organisation de la mise en marché pour chacun des produits concernés. Toutes les productions agricoles importantes sont donc couvertes par des plans conjoints mais, les pouvoirs d'organisation de la mise en marché y sont différents.

La négociation collective des conditions de mise en marché des produits agricoles par l'intermédiaire des plans conjoints permet aux agriculteurs de retirer un meilleur prix pour leurs produits. Ses avantages sont également disponibles à tous dans la mesure où existe une convention de vente en bonne et due forme. Elle amène de la sécurité pour les vendeurs comme pour les acheteurs dans le système tout en réduisant souvent les coûts de transaction. L'utilisation du plan conjoint dans ce cadre est relativement neutre quant à son impact sur les milieux en restructuration. Cependant, des règles de mise en marché claires et uniformes pour tous ont pu assurer un canal d'écoulement stable et aussi limiter la dépendance des agriculteurs locaux envers un seul acheteur. La disparition du seul acheteur d'un territoire donné n'entraîne donc pas aussi l'élimination de la production agricole sur ce territoire. Quant on sait que les milieux en restructuration sont à toute fin pratique très mal pourvu en matière de transformateurs locaux, la négociation collective des conditions de mise en marché peut tout de même leur ouvrir l'accès au marché dans une certaine mesure.

Par contre, par la négociation collective, des exigences précises en termes de régularité de la production, de qualité du produit, d'équipements d'entreposage, ont pu favoriser le processus d'expulsion du secteur agricole d'un certain nombre de fermes qui n'étaient pas en mesure de faire les sauts technologiques requis pour répondre à ces exigences. Comme nous l'avons déjà souligné, un tel processus, inéluctable selon nous, a pu frapper plus durement les milieux en restructuration en autant que la proportion de fermes moins modernisées y était plus forte qu'ailleurs sur le territoire.

Les agences de vente, qui existent dans quelques productions, sont une forme plus achevée d'organisation de la mise en marché par l'intermédiaire des plans conjoints. Elles permettent de regrouper la totalité de l'offre d'un produit agricole donné au Québec au travers d'un mécanisme de vente centralisé sous forme d'encan ou, de structurer l'approvisionnement des usines en fonction de règles négociées (classes d'approvisionnement). Les agences de vente recueillent habituellement le produit des ventes et le répartissent (péréquation) entre les producteurs. Elles ont l'avantage de donner un poids et une force égale à toutes les fermes œuvrant dans une production donnée (Doyon et al 2001). Les fermes situées dans les milieux en restructuration ont ainsi accès à des prix et des conditions de mise en marché auxquelles elles ne pourraient prétendre si elles devaient agir seules. La péréquation des prix et aussi, souvent, des frais de transport favorise les fermes éloignées des usines de transformation. Par exemple dans le secteur laitier québécois, le coût à l'hectolitre du transport du lait de la ferme à l'usine est le même pour tous les producteurs laitiers. Un producteur laitier qui serait le dernier encore actif dans un milieu en restructuration paiera le même coût de transport que n'importe quel autre au Québec même si le camion de ramassage du lait doit faire un détour de plusieurs dizaines de kilomètres pour passer à sa ferme.

La gestion de l'offre ou le contingentement au Canada concerne la production laitière et la production avicole : poulet, dindon et œufs. Le contingentement est une limitation de produire imposée par des quotas de production individuels. Ces quotas sont globalement ajustés en fonction des besoins du marché canadien, tenant compte de niveaux d'importation historique. Cela implique un contrôle des importations aux frontières. De limiter ainsi la production disponible sur le marché permet de garantir un niveau de prix qui est fixé en référence aux coûts de production moyens du secteur. A priori, une telle politique s'applique indifféremment à toutes les fermes et n'a pas d'impacts négatifs sur les milieux en restructuration.

Cependant, à partir du moment où la production de chaque ferme est limitée par un quota de production, ce dernier devient un actif rare auquel les agriculteurs seront prêts à associer une valeur économique. Avec le temps, il s'est donc développé au Québec un marché des quotas et la valeur de ces derniers a toujours été croissante. À titre d'exemple, il en coûte aujourd'hui environ 20 000 \$ pour acquérir le quota nécessaire pour couvrir la production d'une vache laitière (8 000 litres de lait par année).

Le quota dans un tel contexte devient un outil puissant de restructuration d'un secteur de production. En effet, dès qu'une production devient contingentée, il faut bien comprendre, et insister, sur le fait que toute croissance individuelle passe nécessairement par une baisse de production ou, plus généralement, par la disparition d'une autre ferme. Une logique de concurrence s'installe donc entre agriculteurs, concurrence beaucoup plus directe que dans les secteurs non-contingentés où chacun est libre d'augmenter sa production autant qu'il le souhaite (Gouin 1988). Dans ce jeu de concurrence, ce sont les plus dynamiques qui sont aussi, souvent, les plus efficaces économiquement et qui, en acquérant des quotas supplémentaires, vont éliminer leurs collègues. Le prix du quota qui sert de prime de retraite s'avère un incitatif important à ce processus de concentration de la production laitière ou avicole. Si le dynamisme joue au niveau individuel pour assurer la pérennité d'une ferme, il semble qu'il se répercute également par la somme des décisions individuelles sur le dynamisme des milieux en restructuration. Dans ce cas, nous devons rappeler, comme nous l'avons fait précédemment en traitant des autres programmes et politiques, que le contingentement est neutre en soi quant au maintien et au développement de l'activité agricole dans les milieux en restructuration. C'est plutôt par le mécanisme de concurrence entre agriculteurs que va s'opérer la sélection des fermes, sans pré-déterminisme autre, envers les milieux en restructuration, que celui de l'efficacité économique relative des fermes qui y sont situées.

Bien entendu, le contingentement et la valeur élevée des quotas qui y est associée vont empêcher tout développement à partir de rien, d'une ferme laitière ou avicole. Autrement dit, si un milieu en restructuration a perdu toutes les fermes laitières et avicoles qui s'y trouvaient, il est pratiquement impossible d'y espérer un retour de ce type d'activité agricole, les investissements requis étant trop élevés par rapport à la rentabilité espérée de cette activité.

Sommaire de l'impact des programmes et politiques agricoles

L'analyse que nous venons de faire montre que la politique et les programmes agricoles s'appliquent à l'agriculture dans son ensemble et, au Québec, à la forme dominante de production agricole qu'est la ferme familiale. Ainsi, les programmes agricoles ne font pas de distinction entre les promoteurs, les entrepreneurs, les investisseurs et les propriétaires fonciers qui tous sont une seule et même entité : la ferme familiale patrimoniale. Si une distinction doit être faite maintenant entre ces quatre catégories d'intervenants, ce serait dans le cadre du développement de la production sous intégration, essentiellement donc, en production porcine. Mais l'intervention de l'État par ses programmes de soutien n'établit pas une telle distinction, même dans le cas de la production réalisée sous intégration.

Le tableau 2.3 reprend de façon schématique l'impact des programmes et politiques agricoles sur les milieux en restructuration. Un programme ou une politique est considéré neutre s'il n'a pas un impact spécifique dans les milieux en restructuration relativement aux autres territoires agricoles. Une bonne partie des programmes sont ainsi qualifiés de neutre, leur impact étant uniforme sous plusieurs aspects pour l'ensemble des fermes, quelle que soit leur localisation sur le territoire agricole québécois. C'est le cas du zonage agricole qui se contente de préserver à long terme l'usage agricole du sol, quels que soient les territoires en cause. Il en va de même pour l'assurance-récolte qui est disponible sur l'ensemble du territoire. Le financement agricole est aussi neutre quant à son impact sur les milieux en restructuration; sa disponibilité étant assurée partout sur le territoire en fonction de critères précis qui ne discriminent en aucune façon les fermes situées dans les milieux en restructuration. Finalement, l'obtention de garanties de revenus supérieurs à ce qu'autoriseraient les seules lois du marché, que ce soit avec les programmes d'assurance-stabilisation ou le contingentement, est tout autant bénéfique aux fermes localisées dans les milieux en restructuration qu'à celles situées ailleurs au Québec.

Si le programme apporte aux milieux en restructuration un service, une subvention, un niveau de prix ou d'accès au marché bonifiés qui n'aurait pas cours en son absence et dont l'absence serait moins dommageable aux autres territoires, l'impact de ce programme sera jugé favorable aux milieux en restructuration. C'est le cas des services-conseil publics qui sont ainsi rendus disponibles à des territoires qui, autrement, pourraient ne pas pouvoir disposer de services privés alternatifs, de normes environnementales qui peuvent aussi présenter un frein à la concentration géographique de la production agricole, du nouveau concept de stabilisation des revenus qui va pouvoir apporter un soutien aux productions non traditionnelles et de mécanismes de négociation collective et de péréquation des plans conjoints de mise en marché.

Finalement, aucun des programmes n'a un effet direct défavorable et spécifique aux milieux en restructuration. Par contre, plusieurs peuvent avoir un effet indirectement défavorable à ces milieux en imposant, par exemple, des sauts technologiques qui vont devenir des facteurs d'exclusion de la production agricole, frappant avant tout les fermes déjà fragilisées. Les normes de qualité des produits imposées par les services d'inspection et les plans conjoints ainsi que les normes environnementales peuvent représenter un tel cas. Le remboursement de taxes fon-

cières peut aussi avoir un impact indirectement défavorable aux milieux en restructuration, en diminuant davantage le coût de détention du sol dans les zones mieux structurées et souvent mieux dotées en potentiel agroclimatique. Il en va de même pour le marché des quotas qui, en introduisant une concurrence directe entre agriculteurs pour le droit à la croissance, peut conduire le quota hors des zones où les fermes subissent de fortes contraintes, naturelles ou socio-économiques, à leur développement. Finalement, la limitation de la couverture de l'assurance-stabilisation à un nombre limité de productions agricoles peut aussi avoir un effet indirectement défavorable dans les milieux en restructuration, ces milieux pouvant être davantage susceptibles de voir émerger de nouvelles productions non traditionnelles qui ne bénéficient d'aucun soutien spécifique leur permettant d'atténuer les difficultés de démarrage rencontrées.

Tableau 2.3 : Intervention gouvernementale et impact sur les milieux en restructuration*
Sources : Notre compilation, 2001

	<i>Favorable</i>	<i>Neutre</i>	<i>Indirectement défavorable</i>
<i>Zonage agricole</i>		X	
<i>Services-conseil</i>	X		
<i>Inspection</i>			X
<i>Remboursement des taxes foncières**</i>			X
<i>Normes environnementales</i> • Contraintes réglementaires et adoption de technologies • Frein à la concentration géographique	X		X
<i>Assurance-récolte</i>		X	
<i>Financement agricole</i> • Garantie d'emprunt • Remboursement d'intérêts • Prime à l'établissement		X X X	
<i>Assurance-stabilisation</i> • Niveau de soutien • Couverture limitée à certaines productions • Taille minimale requise • Nouveau concept de CSRA	X	X X	X
<i>Plan conjoint et contingentement</i> • Négotiation collective • Normes de qualité imposées • Agences de vente • Contingentement - Niveau de prix à la production - Marché et valeur des quotas	X X	 X	X X

* Cinq autres programmes, dont une description plus exhaustive est proposée dans les annexes au présent rapport, sont susceptibles d'exercer des effets favorables pour le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration. Il s'agit des programmes suivants: «Appui au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire» du MAPAQ, le programme de soutien au «produits du terroir», celui de «l'engagement des agents ruraux», et de la Société de diversification économique des régions (SDER) du ministère des Régions. Finalement, le Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec (fonds fédéraux administrés par l'UPA). Les sommes dont disposent ces programmes sont très variables allant de quelques centaines de milliers de dollars dans le cas des produits du terroir à plusieurs millions pour la SDER.

** Des modifications ont été effectuées en regard du programme de remboursement des taxes foncières depuis l'analyse de cette étude (décembre 2001). Les impacts de ce programme n'ont pas encore été mesurés.

Bien que le tableau 2.3 reprenne les programmes destinés au secteur agricole et agroalimentaire qui s'accaparent l'essentiel des budgets gouvernementaux disponibles en la matière, toute une série d'autres programmes sont aussi disponibles, notamment sur le territoire de Chaudière-Appalaches. Nous pouvons classer ces divers programmes en cinq grandes catégories :

- soutien à la formation, l'information et la concertation;
- aide au développement des marchés;
- implantation de critères de qualité des produits;
- soutien aux investissements;
- amélioration de la compétitivité.

Le tableau 2.4 les reprend selon cette classification, en excluant cependant ceux déjà inclus dans l'analyse précédente et dont le sommaire est présenté au tableau 2.3. Il est à noter que tous ces programmes sont disponibles non seulement aux milieux en restructuration mais aussi, à l'ensemble de la région Chaudière-Appalaches tout comme au reste du territoire du Québec. En ce sens, ces programmes ne sont pas spécifiques à la problématique du développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration.

Tableau 2.4 : Programmes d'aide pour les projets de développement			
Programme	Nature de l'aide	Entreprises individuelles	Regroupement d'entreprise ou d'organismes
Information, formation et concertation			
<i>Appui à l'adaptation</i>	<i>70 % des dépenses de formation, valorisation et promotions</i>		X
<i>Appui à l'adaptation</i>	<i>70 % des coûts pour l'encadrement de la relève</i>		X
<i>Appui à l'établissement</i>	<i>Aide pour une partie des coûts du CMÉA</i>		X
<i>Appui à la concertation</i>	<i>70 %, max. 50 000\$, des dépenses de fonctionnement de la Table</i>		X
<i>Appui aux activités de veille</i>	<i>70 %, max. 50 000\$, des dépenses de diffusion d'informations nouvelles</i>		X
<i>Initiative canadienne sur les collectivités rurales agricoles</i>	<i>50 %, max. 20 000\$, des coûts d'organisation de rencontres sur des problématiques des collectivités</i>		X
<i>Initiative canadienne sur les collectivités rurales agricoles</i>	<i>50 %, max. 60 000\$, des coûts de projets et de recherches sur les problèmes d'adaptation et les enjeux des collectivités rurales</i>		X
<i>Aide à l'amélioration de la capacité concurrentielle, actions collectives structurantes</i>	<i>Max. 50 000\$ pour des projets de mise en place d'outils d'information stratégiques et mise en commun de services</i>		X

<i>Programme</i>	<i>Nature de l'aide</i>	<i>Entreprises individuelles</i>	<i>Regroupement d'entreprise ou d'organismes</i>
<i>Aide au développement des marchés</i>			
<i>Appui aux projets rassembleurs</i>	<i>70 % des dépenses des spécialistes pour études de développement des marchés et de compétitivité</i>		X
<i>Horizon Export</i>	<i>50 % du coût de développement des marchés d'exportation</i>		X
<i>Soutien au développement de l'offre touristique</i>	<i>Max 10 000\$ pour études de faisabilité, plan d'affaires et plans de développement touristique</i>		X
<i>Encadrement marketing</i>	<i>35 à 70 %, max 5 000\$, des dépenses pour un plan de marketing</i>		X
<i>Aliments Québec</i>	<i>Aide pour soutenir les activités promotionnelles des aliments produits au Québec</i>		X
<i>Commerce agroalimentaire 2000</i>	<i>50 % des coûts de développement des marchés d'exportation</i>	X	X
<i>Idée-PME Développement des marchés d'exportation</i>	<i>Prêt sans intérêt pour 50 % des dépenses d'élaboration et de mise en oeuvre d'une stratégie de commercialisation à l'étranger</i>	X	
<i>Impact-PME Développement des marchés d'exportation</i>	<i>Max 15 000 \$ pour promotion et prospection de marchés étrangers</i>		X
<i>Diversification des marchés dans les Amériques</i>	<i>50 %, max 250 000\$, du coût total d'un projet de développement des exportations en Amérique latine ou dans les Antilles ou aux États-Unis d'Amérique</i>	X	X
<i>Soutien au développement de l'offre touristique</i>	<i>Max. 10 000 \$ pour études de faisabilité, plans d'affaires et plans de développement touristiques</i>	X	X
<i>Implantation de critères de qualité des produits</i>			
<i>Appui au développement d'outils collectifs en matière de qualité</i>	<i>70 %, max 100 000 \$, des dépenses à l'embauche de spécialistes pour normes, traçabilité, certification</i>		X
<i>Encadrement qualité</i>	<i>50 %, max 5 000 \$, des dépenses d'un consultant en gestion de la qualité</i>	X	X
<i>Cible HACCP</i>	<i>Max. 4 000 \$ pour honoraires reliés à l'implantation HACCP et ISO</i>	X	X
<i>Horizons sciences</i>	<i>50 % du salaire versé à un jeune diplômé pour des activités de R&D ou de contrôle de qualité</i>	X	

<i>Programme</i>	<i>Nature de l'aide</i>	<i>Entreprises individuelles</i>	<i>Regroupement d'entreprise ou d'organismes</i>
<i>Soutien aux investissements</i>			
<i>Appui à l'adaptation</i>	<i>50 %, max 10 000 \$, du coût d'un équipement pour la fabrication d'un nouveau produit</i>	X	
<i>Fonds pour l'accroissement de l'investissement privé et la relance de l'emploi (FAIRE)</i>	<i>Aide pour projets d'au moins deux millions de \$ et créant au moins 50 emplois régionaux</i>	X	
<i>Fond de développement régional</i>	<i>Aide pour projets régionaux créateurs d'emplois</i>	X	X
<i>Fond de diversification économique de la région</i>	<i>50 à 70 % des coûts des études et projets de diversification de l'économie régionale</i>	X	X
<i>Fonds Jeunes Promoteurs</i>	<i>2 500 à 10 000 \$ pour démarrer une première entreprise et pour la formation en affaires</i>	X	X
<i>Soutien au développement de l'offre touristique</i>	<i>Aide au projets d'implantation, d'expansion ou de modernisation</i>	X	
<i>Mesure de soutien au développement des produits du terroir</i>	<i>Max. 25 000 \$ pour création ou développement d'une entreprise artisanale de valorisation d'un produit du terroir québécois</i>	X	
<i>Stratégie jeunesse</i>	<i>Prêt, max. 15 000 \$, avec congé d'intérêts pour acquérir ou moderniser une entreprise de production non-traditionnelle ou de transformation</i>	X	
<i>Sois ton propre patron</i>	<i>Prêt, max. 30 000 \$, pour démarrer une entreprise</i>	X	
<i>Amélioration de la compétitivité</i>			
<i>Appui au réseautage</i>	<i>5 000 \$ par année pour un projet structurant</i>		X
<i>Appui à l'adaptation</i>	<i>5 000 \$ par projet d'introduction de nouvelles technologies</i>	X	X
<i>Appui à l'évaluation génétique des bovins et des ovins</i>	<i>Partie des frais de l'évaluation des sujets</i>	X	X
<i>Amélioration de la capacité concurrentielle</i>	<i>50 % max. 100 000 \$, du coût d'un projet collectif d'amélioration de la productivité</i>		X
<i>Impact-PME Innovation</i>	<i>Max. 15 000 \$ pour un nouveau poste en R&D, veille stratégique</i>	X	

<i>Impact-PME Innovation</i>	<i>50 %, max 100 000\$, pour diagnostic et plan d'action des opérations</i>	<i>X</i>	
<i>Initiative régionale stratégique</i>	<i>Prêts sans intérêts, max 125 000 \$, pour équipement permettant d'améliorer la productivité et développer des produits</i>	<i>X</i>	<i>X</i>
<i>Aide pour l'amélioration de la capacité concurrentielle, adaptation des moyens de production</i>	<i>50 % des intérêts pour l'adoption de technologies et procédés innovateurs</i>		<i>X</i>
<i>Aide à la recherche industrielle (PARI)</i>	<i>50 %, max. 350 000\$, pour le développement ou l'amélioration d'un produit</i>	<i>X</i>	

Source : MAPAQ (2001). Répertoire des aides pour les projets de développement agroalimentaire en Chaudière-Appalaches.

Le contenu du tableau 2.4 n'inclut pas la politique toute récente de la ruralité du gouvernement du Québec qui introduit une nouvelle mesure particulièrement intéressante pour les MRC des milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches. Cette mesure a pour effet d'élargir aux régions centrales les mesures prévues dans la Stratégie de diversification économique des régions ressources en matière d'aides au développement agroalimentaire.

En plus des programmes d'aide financière mentionnés au tableau 2.4, l'accès au capital de risque pour le financement de projets de développement agricole et agroalimentaire est assuré par 22 partenaires financiers et organismes de financement qui oeuvrent sur le territoire de Chaudière-Appalaches (MAPAQ 2001), sans compter le réseau des institutions bancaires et des caisses populaires. Comme l'ont souligné les représentants de plusieurs de ces partenaires et organismes, lors du Focus-Groupe que nous avons tenu le 4 juin 2001, la disponibilité du capital de risque ne semble pas être un facteur limitant le développement des milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches qui ont accès aux mêmes sources de capital que celles du reste du Québec.

Il est particulièrement intéressant de souligner que sur les 38 programmes d'aide financière listés, la moitié ne sont pas accessibles aux entreprises individuelles. À l'inverse, il n'y a que dix de ces 38 programmes qui ne sont pas accessibles aux regroupements d'entreprises et aux organismes collectifs. Il s'agit donc de programmes qui nécessitent une concertation et un regroupement des acteurs du milieu dans des projets communs de développement, ceci est certainement une voie d'avenir pour les milieux en restructuration où les acteurs individuels peuvent se sentir isolés et démunis face à l'ampleur de leur problématique de développement.

Nous considérons que chacun de ces programmes pris individuellement n'est ni particulièrement favorable, ni indirectement défavorable aux milieux en restructuration. Ces programmes, pour la plupart disponibles à l'ensemble de la région Chaudière-Appalaches et à l'ensemble des régions du Québec, quel que soit l'état de développement du milieu

rural, sont plutôt neutres quant au développement des milieux en restructuration. Même s'ils sont, pour la plupart, relativement modestes quant aux sommes dont ils disposent, leur intérêt éventuel réside dans la capacité de mobilisation d'un milieu rural donné, capable de les utiliser à leur plein potentiel dans le cadre d'une action concertée de développement.

Le programme « Appui au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire en région »

Ce programme du gouvernement provincial (qui tient compte, quoique timidement, de la réalité des milieux en restructuration, ex : une aide supplémentaire de 500\$ annuel par producteur agricole adhérant à un club-conseil pour ceux provenant de région dispersée... quelque chose du genre) vient à échéance en 2003.

Afin de relever ces défis, le ministère s'est doté d'orientations stratégiques. Le programme « Appui au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire en région » répond spécifiquement à deux de ces orientations, soit :

- stimuler la mise en valeur des potentiels régionaux de l'agriculture et de l'agroalimentaire, en soutenant l'adaptation des entreprises et en soutenant aussi le développement et la croissance du secteur dans chacune des régions;
- promouvoir l'excellence et le savoir-faire de l'industrie et de ses artisans, notamment en valorisant et en faisant la promotion des actions du ministère et des intervenants du secteur.

Extrait tiré du site internet: « ... le programme « Appui au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire en région », le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation entend mobiliser ses ressources autour des grands enjeux du secteur, tel que précisé dans son Plan stratégique 2000-2003 et, d'une façon plus particulière, supporter :

- le dynamisme régional et l'exploitation de ses potentiels;
- la croissance des entreprises agroalimentaires dans un contexte d'ouverture des marchés et de concurrence accrue et ce, dans une perspective de respect de l'environnement. »

<http://www.agr.gouv.qc.ca/dgpar/program/table.htm>

Ce programme est géré par la Direction générale des affaires régionales du MAPAQ

Conclusion

Au total, on ne peut donc attribuer à la politique agricole québécoise un impact globalement négatif ou positif sur les milieux en restructuration. Ce résultat n'est pas surprenant en ce sens que la politique agricole québécoise n'a pas d'objectifs spécifiques quant au développement ou à la régression des milieux en restructuration. Les mesures de soutien ne sont pas construites pour être « appropriées » ou non à la problématique de ces milieux

et notre analyse n'a pu être menée directement sur cette base¹⁰. La politique agricole québécoise s'applique indistinctement à pratiquement toutes les fermes et à toutes les formes d'agriculture, sur tous les territoires du Québec, avec les mêmes outils universels, peut-être inadaptés à des problématiques particulières mais, sans discrimination apparente.

Cela dit, notre analyse n'a pas pour objectif de porter un jugement d'ensemble sur l'efficacité de la politique agricole québécoise. Dans son aspect essentiel de stabilisation et soutien des revenus, les instruments de la politique agricole québécoise, en particulier l'ASRA, sont par ailleurs reconnus pour leur efficacité. Mais, ce que nous avons plutôt analysé ici, c'est l'incidence des programmes et politiques agricoles sur les milieux en restructuration. Nous devons d'ailleurs noter à cet égard, en paraphrasant une étude française sur « les incidences de la PAC¹¹ sur la tenue de l'espace » que « les observations portées sur la (politique agricole québécoise dans les milieux en restructuration) ne se réfèrent pas à une comparaison impossible : (avec politique agricole / sans politique agricole) tant il est évident que sans soutien, l'agriculture aurait quasiment disparu de la plupart de ces territoires »¹². Une étude de l'OCDE abonde dans le même sens, en ce qui concerne « l'aide à l'agriculture liée aux quantités produites ». Les auteurs concluent qu'en « l'absence de telles mesures, la production agricole aurait augmenté à un rythme moins soutenu, ou aurait même diminué. Elle aurait également eu tendance à se concentrer dans les zones offrant des conditions favorables, conduisant à une accentuation du repli de l'agriculture dans les régions rurales les moins favorisées » (OCDE 1998, p. 75).

Il ne faut pas en conclure pour autant que les instruments de la politique agricole sont les mieux adaptés pour faire face aux problématiques particulières des milieux en restructuration. L'OCDE note d'ailleurs une série d'effets négatifs des politiques agricoles et notamment que « les politiques n'ont pas entièrement réussi à empêcher l'exode rural et à inverser la tendance à long terme au départ des jeunes dans de nombreuses régions rurales (...) Les politiques n'ont pas pu prévenir l'aggravation des disparités dans le secteur agricole et dans les zones rurales » (OCDE 1998, p. 76). En fait, les politiques agricoles n'ont pas été conçues spécifiquement pour les besoins des milieux en restructuration et, les juger sur cette seule base ne correspond pas à leur objectif premier qui est la stabilisation et le soutien des revenus agricoles.

C'est donc ailleurs que dans la définition de la seule politique agricole que doivent être recherchées des pistes à un soutien au développement des milieux en restructuration. Le développement rural n'est plus une question exclusivement agricole, loin s'en faut. C'est en ce sens que nous abordons la troisième partie de notre étude

¹⁰ L'analyse des mesures de soutien sur la base de leur répartition budgétaire sur le territoire québécois, et à plus forte raison sur la base d'un découpage sous-territorial comme les milieux en restructuration, n'est d'ailleurs pas possible dans l'état des données couramment disponibles.

¹¹ PAC : abréviation de Politique agricole commune européenne.

¹² La citation originale se lit comme suit : « les observations portées sur la PAC dans les zones (à densité démographique et potentiel économiquement faibles) ne se réfèrent pas à une comparaison impossible : avec PAC / sans PAC tant il est évident que sans soutien, l'agriculture aurait quasiment disparu de la plupart de ces territoires » (Conseil général du GREF 1997, p. 37).

Partie III

Le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration en Chaudière-Appalaches: vers une nouvelle approche stratégique

L'analyse de la problématique agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches, dans un premier temps et des politiques agricoles et de leurs mesures de soutien, dans un second temps, nous conduit à l'identification d'une nouvelle approche du développement agricole et agroalimentaire sur ces territoires. Nous sommes d'avis qu'il faut revoir les stratégies d'intervention pour qu'elles s'inscrivent dans une trajectoire de développement rural durable, c'est-à-dire un développement qui réalise un arbitrage optimal entre les contraintes économiques, les potentialités écologiques et les aspirations ou attentes sociales de la population.

Pour élaborer cette nouvelle approche stratégique de développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration, une nécessité à laquelle nous conduit la présente étude, nous allons procéder en quatre temps. Premièrement, nous allons tirer les enseignements utiles de l'examen des expériences étrangères par rapport auxquelles nous exerçons une veille scientifique permanente. Deuxièmement, nous allons étudier l'approche de la multifonctionnalité de l'agriculture, une piste à explorer selon le devis d'étude, une approche qui, selon nous, devrait aussi inspirer la politique agricole québécoise dans l'avenir et qui légitime le soutien au développement agricole des territoires agricoles fragiles. Troisièmement, nous allons identifier les enjeux et les options spécifiques de développement dans le cas de la réalité concrète d'un territoire comme celui des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches. Cette partie se présente donc comme l'énoncé des fondements et des grandes lignes directrices de l'approche stratégique retenue pour un développement rural durable de ces territoires.

Finalement, dans une quatrième partie, prenant en compte l'ensemble de notre démarche, nous identifions treize recommandations relatives aux ajustements à mettre en place dans les programmes de soutien agricole et agroalimentaire existants et six recommandations relatives à la conceptualisation de nouvelles approches et de nouvelles mesures de soutien au développement agricole et agroalimentaire de ces milieux en restructuration. Au lieu de présenter une partie distincte sur le cheminement critique de ces propositions, celui-ci est identifié, s'il y a lieu, dans le même mouvement où le « rationnel », le fondement de la recommandation est explicité. Nous avons tenu à présenter des recommandations que nous avons jugées réalistes et réalisables. Les recommandations touchant les mesures en vigueur nécessitent d'acheminer les demandes auprès des organismes existants qui ont tous une capacité de veille et d'ajustement permanent pour répondre à leur clientèle. Pour les recommandations touchant à la mise en place de nouveaux programmes, plusieurs peuvent être établies par les instances locales et régionales de la région Chaudière-Appalaches ; elles dépendent donc d'une volonté politique de mettre en œuvre une approche de développement régional où le développement des milieux en restructuration devient préoccupation communément partagée par les acteurs régionaux.

Les leçons des expériences étrangères de développement des zones agricoles difficiles

Pour penser des stratégies appropriées de développement d'un territoire donné, il faut non seulement un bon « diagnostic du territoire », soit une bonne analyse de la situation mais, il faut aussi tirer des leçons des expériences étrangères. Dans le cadre de cette étude, nous avons pratiqué une véritable « veille scientifique » des expériences de développement rural dans les zones défavorisées, souvent synonymes de zones à faible densité ou encore de zones périphériques. Toutefois, le compte-rendu complet de cette démarche commanderait un rapport à lui seul. Nous nous en tiendrons aux grandes lignes et seulement celles qui sont utiles à prendre en compte dans le processus d'élaboration d'une nouvelle approche stratégique de développement agricole et agroalimentaire. Nous avons réuni les lignes de force se dégageant de l'expérience étrangère, principalement européenne, en quatre grands constats :

- pas de développement des zones difficiles sans des aides publiques offrant des mesures de soutien appropriées (maintenant légitimées avec la reconnaissance de la multifonctionnalité);
- pas de développement des zones difficiles sans une nouvelle vision des territoires ruraux comme un patrimoine naturel et un environnement à préserver ;
- pas de développement des zones difficiles sans la ré-appropriation des liens profonds unissant l'alimentation et l'agriculture ;
- pas de revitalisation des zones difficiles sans le renforcement des « capacités de développement » des communautés locales et régionales.

Premier constat : pas de développement des zones difficiles sans des aides publiques offrant des mesures de soutien appropriées (maintenant légitimées avec la reconnaissance de la multifonctionnalité)

L'examen des cas européens et japonais est frappant à cet égard. On ne pense pas que les mécanismes de marché soient capables d'assurer le développement de ces zones, d'où la nécessité des aides publiques permanentes justifiées au nom de la solidarité nationale, au nom d'une politique équilibrée de développement régional et, maintenant, au nom de l'obligation de protéger l'environnement et le patrimoine naturel de ces régions. La mise en place par le gouvernement français, dès les années soixante, de l'ISM (l'indemnité spéciale montagne) s'inscrit dans cette logique de soutien des milieux agricoles fragilisés.

En Europe, on convient que la politique de prix n'a pas pu arrêter le déclin des exploitations agricoles qui se trouvaient dans les conditions les plus difficiles. Pour permettre la poursuite de leur activité dans ces « zones défavorisées », l'Union européenne¹² a introduit

¹² Commission Européenne, Direction Générale pour l'Agriculture (DG VI), PAC 2000, Document de Travail, *Evolutions du monde rural*, Juillet 1997. Voir : http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_fr.pdf

une dimension territoriale dans ses interventions, à savoir: les exploitations agricoles dans les zones défavorisées pourront bénéficier d'aides directes et de mesures particulières.

Dans un séminaire de l'Académie d'agriculture de France, on s'est posé carrément la question : Peut-on pratiquer une agriculture rentable dans les zones à faible potentiel ? Cette question est cruciale car l'alternative est, bien entendu, la disparition progressive de l'agriculture des régions où cette rentabilité n'est plus assurée. Un spécialiste de l'INRA, Claude Béranger, répondait ainsi à cette question : « Les zones de montagne et les zones défavorisées présentent de nombreux handicaps pour assurer une production agricole compétitive et risquent souvent d'être abandonnées. Les exploitations et les zones agricoles qui atteignent une bonne rentabilité dans des situations très diverses y parviennent en combinant différents facteurs : des soutiens publics spécifiques, une politique de qualité des produits, la valorisation de l'espace, la diversification des activités dans une dynamique de développement local. En développant sur un même territoire des synergies entre les produits et les services répondant aux attentes de la société peuvent se créer des rentes de qualité territoriales assurant une valorisation globale des potentialités économiques, écologiques et humaines de la zone. » La rénovation des formes de soutiens publics, mieux adaptés à ces situations favorisant ces synergies à travers les *Contrats territoriaux d'Exploitation*, devrait contribuer à un meilleur développement de ces zones et de leurs exploitations.

La conclusion de ce spécialiste rejoint plusieurs autres conclusions qui vont dans le même sens de la nécessité des aides publiques en faveur du maintien des activités agricoles sur ces territoires. La contribution de l'activité agricole au maintien du tissu social et économique des milieux ruraux, ou ses effets structurants, est maintes fois évoquée. Plusieurs pays européens, notamment ceux du Nord de l'Europe, se sont donnés de nombreuses politiques de développement de leurs multiples zones agricoles difficiles. Par exemple, en Norvège¹³, les aides publiques à la production sont ajustées en fonction du potentiel des régions ; ainsi, un producteur laitier dans une région isolée du nord du pays recevra une aide substantiellement différente de son confrère en région de plaine, près des centres urbains. En Suède, une coopérative a même introduit un prix différentiel entre le lait provenant du nord et celui du sud du pays. Le niveau de conscience environnementale y étant beaucoup développé, on a constaté que le lait plus cher, venant du Nord est en forte demande.

Un telle expérience n'est pas sans rappeler la sensibilité des populations urbaines japonaises face à une problématique de dévitalisation rurale très forte au Japon actuellement. Comme ce pays est montagneux, il est sans doute facile de comprendre comment l'occupation de ces territoires produit des « aménités rurales » indispensables à la vie urbaine comme de l'eau potable. Aussi, on a mis en place une taxe d'eau, en ville, pour soutenir le développement des zones rurales difficiles.

¹³ Steinar JOHANSEN et alii, *Norwegian Agriculture and Multifunctionality. The Peripheral Dimension*, Oslo, NIBR (Norwegian Agricultural Economics Research Institute) et le NIBR (Norwegian Institute for Urban and Regional Research), 1999 (ISBN 82-7071-146-2)

Cet exemple illustre un autre constat : les problèmes ruraux ne sont plus seulement le problème des ruraux mais le problème de toute la société. Les populations urbaines se sentent concernées par les questions rurales, ce qui entraîne un corollaire : elles veulent participer aux prises de décisions concernant l'aménagement rural car les décisions des acteurs ruraux ont des conséquences sur toute la société.

Pas étonnant alors de constater que l'OCDE, dans un récent rapport arrive à la conclusion « qu'avec des objectifs multiples, comme le renversement de l'exode rural, l'atténuation de la pauvreté dans les campagnes, la création d'emplois et la protection des aménités rurales, le développement rural ne peut s'en remettre uniquement à l'agriculture et à la politique agricole mais fait appel à une large gamme d'activités économiques et de pratiques intersectorielles. (...) Il est de plus en plus nécessaire de canaliser les synergies entre les politiques agricoles et les politiques intersectorielles retentissant sur les structures organisationnelles. Une stratégie cohérente, bien coordonnée et ciblée, centrée sur la diversification, la promotion de produits régionaux de grande qualité, la fourniture d'information, l'installation d'infrastructures, le soutien direct des revenus et l'apport de biens collectifs, améliorerait la compétitivité des zones rurales ». (p. 15-17)

En Europe, comme au Japon, la réflexion sur cette question est très avancée. Le contexte de la renégociation des accords du GATT (maintenant l'OMC) ne leur laissait pas le choix. La nouvelle politique agricole commune (PAC) qui se dessine en Europe, comme au Japon d'ailleurs, se base sur des principes nouveaux où il est assez clair que le développement de toutes les zones rurales appartient à la politique agricole mais pensée de concert avec la politique rurale.

« L'une des principales innovations de cette politique est la méthode adoptée, visant à mieux intégrer les différentes interventions afin d'assurer le développement harmonieux de toutes les zones rurales d'Europe. Les grands axes de ce développement peuvent être distingués comme suit:

- le renforcement du secteur agricole et forestier,
- l'amélioration de la compétitivité des zones rurales,
- la préservation de l'environnement et du patrimoine rural.

C'est pourquoi la réforme engagée avec Agenda 2000 poursuit l'évolution de ces dernières années: à côté des mesures de marché et des exigences d'une agriculture européenne compétitive, il s'agit également de tenir compte des besoins variés du monde rural, des attentes de la société d'aujourd'hui et des impératifs environnementaux. Ses principes de base sont les suivants:

- La multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire son rôle varié au-delà de la production de denrées. Cela implique la reconnaissance et l'encouragement de l'éventail des services fournis par les agriculteurs.
- Une approche multisectorielle et intégrée de l'économie rurale afin de diversifier les activités, créer de nouvelles sources de revenus et d'emploi et protéger l'héritage rural.

- La flexibilité des aides au développement rural, basée sur la subsidiarité et favorisant la décentralisation, la consultation au niveau régional et local et le partenariat.
- La transparence de l'élaboration et de la gestion des programmes, à partir d'une législation simplifiée et plus accessible »¹⁴.

Cette longue citation était nécessaire car elle résume bien les grands principes de l'approche européenne. Certains de ces principes nous semblent pouvoir trouver une application dans notre contexte nord-américain et québécois comme, par exemple, la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et la nécessité de développer une approche multisectorielle et intégrée des économies rurales.

Deuxième constat : pas de développement des zones difficiles sans une nouvelle vision des territoires ruraux comme un patrimoine naturel et un environnement à préserver.

Dans la littérature scientifique concernant l'économie et la sociologie rurale, il est intéressant de constater comment les milieux ruraux, considérés comme des « folk societies » dans la science sociale américaine et des « collectivités paysannes » dans la science sociale européenne, sont devenus dans le premier cas, des zones non métropolitaines et dans l'autre, un environnement à protéger. À tel point qu'un auteur classique comme Marcel Jollivet a pu parler de ce glissement du rural à l'environnemental¹⁵ dans la perception des réalités rurales en Europe. Une telle redéfinition des espaces ruraux, si elle apporte son lot de contraintes, puisque ce ne sont pas les ruraux qui sont à l'origine de cette nouvelle représentation du rural mais les urbains (qui imposent ainsi leur droit de regard), donne aussi aux populations rurales une nouvelle capacité d'action car la sollicitude des pouvoirs publics peut se porter sur elles.

La question environnementale est une sorte de lame de fond qui, en déferlant sur toutes les sociétés occidentales, suscite des opportunités nouvelles pour les espaces ruraux. Le discours politique face à ces espaces a lui-même passablement changé. D'un discours volontariste d'aménagement du territoire à réussir par les nouvelles sciences régionales, il est passé à un discours davantage incitatif, proposant des approches de développement durable, que la puissance publique ne peut décréter mais, que la participation de tous les acteurs sociaux peut construire dans le quotidien.

Le discours écologique a tôt fait de s'intéresser à la question des modèles de développement agricole¹⁶. Il offre aussi une interprétation de la problématique de développement des

¹⁴ Voir : http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/back/index_fr.htm

¹⁵ JOLLIVET, Marcel et Nicole MATTHIEU (sous la direction de), *Du rural à l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1989

¹⁶ Voir : Bruno JEAN « *Urbs contre rurs. L'agriculture durable ou la judiciarisation des pratiques agri-environnementales* », dans le quotidien Le Devoir (Montréal), 9 décembre 1994, p. A-11 (en collaboration avec Andrée DESCHÈNES)

milieux en restructuration qui serait le résultat du processus d'intensification de l'agriculture, un processus peu soutenable à long terme mais, profitable sur le plan économique à court terme. C'est dans cette mouvance que le principe de distribution de l'aide publique par unité produite et non par producteur ou, selon les superficies, a été mis en question car ce dispositif classique de soutien agricole aboutit à une répartition inégale de l'aide selon les producteurs et les régions. Il en résulte un mauvais aménagement de l'espace rural: déclin de l'activité agricole dans certaines régions ; pratiques agricoles excessivement intensives entraînant pollution, maladies animales et moindre sécurité alimentaire, dans d'autres. Cette problématique caractérise bien la situation de l'agriculture québécoise où, comme ailleurs dans le monde, environ 20% des fermes touche 80% des aides publiques. En certains endroits, on peut constater une sur-utilisation des terres et retrouver ailleurs une sous-utilisation¹⁷, ce qui questionne la capacité de la seule logique marchande à bien gérer l'usage des terres arables qui, au Québec, comme dans bien d'autres sociétés sont en bien petites quantités.

Le Japon a suivi le même cheminement dans la transformation de sa vision des territoires agricoles qu'il considère désormais comme un patrimoine naturel à préserver. On sait que la préservation de l'environnement est une obligation que les pays se sont donnés (ou se sont gardés) dans le cadre des accords de l'OMC. Ainsi, au nom de la préservation de l'environnement, une politique de soutien agricole et rural est possible tout en respectant les accords de libéralisation du commerce agricole. Au Japon, la Loi Fondamentale sur l'Alimentation, l'Agriculture et les Zones rurales de 1999 est exemplaire de cette nouvelle approche. Elle a introduit de nombreux concepts nouveaux, affirmant pour la première fois le rôle multifonctionnel de l'agriculture et le besoin d'une politique de développement rural à part entière. L'ancien système de soutien aux prix est maintenant remplacé par le jeu de la concurrence mais la Loi reconnaît que le marché ne peut à lui seul mesurer la valeur de l'agriculture. Selon un observateur japonais, cela « a conduit à introduire des paiements directs aux agriculteurs des régions défavorisées en échange de leur travail au service de la protection des ressources environnementales et culturelles »¹⁸.

Contrairement à une opinion répandue, les États-Unis ont une longue tradition d'intervention publique en matière de protection des ressources naturelles propices à l'activité agricole. Le « Dust Bowl » (grande sécheresse dans les plaines à blé de l'ouest dans les années trente) a permis une prise de conscience salutaire et la mise en place du CRP (Conservation Reserve Program) qui a évolué vers une approche de protection de l'environnement agricole et l'introduction des grands principes de « land stewardship » (gestion avisée des terres) et surtout de « cross-compliance », c'est-à-dire, ce qu'on appelle aujourd'hui la conditionnalité environnementale ou « l'éco-conditionnalité »¹⁹. En vertu de ce principe, un agriculteur touche des aides à la production ou au revenu seulement s'il respecte un cahier de charge agro-environnemental assurant le maintien des ressources naturelles de ses terres.

¹⁷ Bruno, JEAN, « La gestion des terres agricoles au Québec. Rationalité et irrationalité » dans France et Québec. Espaces ruraux en mutation, numéro thématique de Géographie sociale (8), 1989, pp71-80 (revue publiée en France par le centre de publications de l'université de Caen)

¹⁸ OYAMA, Yoshihiko, (The Japan Centre, University of Birmingham) « Agriculture et développement rural au Japon », dans Leader Magazine (no 25), Union européenne, Bruxelles, Hiver 2000/2001, PP.

¹⁹ Voir : JEAN, Bruno, « La petite sauvagine dans la prairie. Une approche de la version de l'agri-environnement en Amérique du Nord » dans Études rurales (141-142), janvier-juin 1996, pp. 197-205 (revue publiée en France)

Dans le cadre des réflexions actuelles sur le renouvellement du Farm Bill à intervenir en 2002, des observateurs de la scène agricole américaine s'intéressent à la problématique des petites fermes mal desservies par les organismes de services-conseils aux agriculteurs. *« Small farms (those with sales of less than \$250,000) occupy 66 percent of the farmland in the United States. Because they control such a large proportion of the land, programs geared towards more efficient land use needs to be developed specifically for small farms. (...) There is an increasing recognition that small farms contribute to the vitality of rural communities, they have a significant influence on the use of our land resource base, and they have a key role to play in assuring our food security. »*²⁰

Ces petites fermes, on le reconnaît de plus en plus, façonnent nos paysages ruraux qui deviennent un produit valorisé par l'industrie touristique. Elles produisent donc ce qu'on appelle des aménités rurales qui intéressent de plus en plus les urbains. Selon plusieurs spécialistes du développement agricole en Europe, *« ... la voie royale de la prospérité pour le monde rural est celle des signes de qualité liés au terroir, à la région de production et à un savoir-faire spécifique qui fait leur réputation et souvent leur qualité intrinsèque. L'attachement de la propriété immatérielle du signe distinctif est la clé de l'appropriation non concurrentielle de la valeur par les producteurs de base eux-mêmes »*²¹. Dans ce cadre, une aide permanente aux zones agricoles défavorisées pour y maintenir l'activité agricole est socialement acceptée en Europe. Mais, cette aide est assujettie à la nouvelle fonction des campagnes de préservation du patrimoine naturel, donc à la production d'aménités rurales par les agriculteurs (des paysages par exemple) qui justifie les aides publiques. En effet, ces services ou aménités rurales sont tenus pour des biens publics qui ne peuvent être convenablement rémunérés par l'économie de marché.

S'il y a ici un formidable potentiel de développement, particulièrement pour les milieux en restructuration, il y a aussi plusieurs difficultés liées au statut juridique de ce produit : *« Les aménités rurales, qui sont la source de satisfactions esthétiques et récréatives tirées des paysages et des ressources, sont pour une bonne part, des biens publics pour lesquels une demande existe mais pas de marché; leur production ne peut être assurée de manière individuelle et profitable par des usagers occasionnels, par des entreprises de tourisme rural, par des résidents ou par les agriculteurs eux-mêmes. La fourniture et le maintien de ces biens publics peuvent néanmoins être améliorés par des initiatives locales de coopération entre ces acteurs, mais à condition de trouver le cadre incitatif adéquat, catalyseur de l'organisation collective. Ainsi des initiatives prises par des associations de tourisme ou de collectivités locales ont réussi, dans certains cas, à revitaliser leur espace rural. »*²²

Ce que nous apprenons ici, c'est que la nouvelle vision de la ruralité considérée comme un environnement, un patrimoine naturel, un héritage qui appartient à toute la société devient

²⁰ Mike DUFFY, *Small and Underserved Farmers*, texte publié sur Internet par la Farm Foundation dans la collection « Farm Bill Policy Options and Consequences ». Version du 17 août 2001 sur le site de la Farm Foundation. Voir : <http://www.farmfoundation.org/nppcindex.htm>

²¹ MAHÉ, Louis-Pascal et François ORTALO-MAGNÉ (Groupe d'économie mondiale), *Politique agricole : un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p.196

²² MAHÉ, Louis-Pascal et al., Ibid., p.72

une représentation sociale communément répandue. Elle offre des opportunités nouvelles pour défendre la pertinence des politiques publiques de soutien au développement de ces territoires, qui ne peut se réaliser avec la seule dynamique économique. L'intérêt pour les aménités rurales suscite en retour de véritables opportunités économiques qui font bon ménage avec les contraintes écologiques. Il reste aux populations rurales de réaliser tout le potentiel de cet environnement idéologique et économique nouveau, d'initier des projets et de lancer des entreprises répondant à ces nouvelles attentes de la société face à l'agriculture et aux milieux ruraux.

Troisième constat : pas de développement des zones difficiles sans la ré-appropriation des liens profonds unissant l'alimentation et l'agriculture.

La question de la qualité des aliments que l'agriculture de type industriel, ou productiviste, met dans notre assiette est devenue un grand sujet de préoccupation de l'opinion publique européenne fortement conscientisée par la crise de la vache folle, l'usage des hormones de croissance dans la production animale, la diffusion des OGM (organismes génétiquement modifiés) dans plusieurs productions végétales et, plus récemment, l'apparition d'une épidémie de fièvre aphteuse dans les élevages britanniques. C'est devenu une grande question de santé publique et d'intervention étatique pour la mise en place de dispositifs de contrôle (inocuité, traçabilité des aliments, etc.) de la qualité sanitaire de l'alimentation.

Si l'agriculture moderne est mise au banc des accusés, il faut se demander si cette alimentation fait tellement de victimes en regard de ses bienfaits ; il faut reconnaître que la sécurité alimentaire n'a jamais été aussi élevée qu'aujourd'hui et qu'elle a permis une sensible élévation de l'espérance de vie. Si le débat atteint une certaine vigueur, c'est qu'on peut identifier un coupable facilement, soit l'industrie agroalimentaire et qu'on y applique le « principe de précaution » le plus sévère qui soit, selon une sorte d'approche médicale de tolérance zéro. Mais, dans un système productif de type industriel, qui exercera ce jugement pour décider de la mise en marché d'un lot de production ? De là, la nécessité de mécanismes d'inspection, de certification, etc., tous inspirés du principe de précaution appliqué de manière plus ou moins absolue.

L'Europe est le théâtre d'un débat social sur la question des liens perdus, ou de la rupture, entre l'agriculture et le monde rural, entre l'agriculture et l'environnement et entre l'agriculture et l'alimentation. La réaction du public à ces crises de l'agro-industrie aura été de s'intéresser davantage à l'agriculture biologique, garantie par un « label » de qualité, qui prétend offrir une alimentation de meilleure qualité et plus saine. D'un autre côté, la « vente directe » à la ferme redevient fort à la mode. Alors qu'elle est encouragée par des mesures de développement local dans plusieurs pays européens, elle est souvent jugée illégale ici, au Canada, au nom même de la protection de la santé publique.

La France, le pays par excellence de la « bonne bouffe », a vu naître un large mouvement de contestation de la « mal bouffe » dont la restauration rapide est la manifestation tangi-

ble. Le mouvement en faveur d'une agriculture durable, qui serait plutôt une agriculture paysanne, sous l'impulsion du leader charismatique José Bovet, connaît même plusieurs échos au Québec. La création récente d'une Union paysanne s'inscrivant dans le mouvement international *Via Campesina* en est un signe. Ce mouvement, animé par des gens qui contestent la production porcine, revendique le maintien des petites fermes familiales - le terme familial étant toujours à définir - pratiquant une agriculture qui va participer, selon eux, à la nécessaire revitalisation des campagnes mises à mal par la logique de concentration économique et territoriale de l'agriculture industrielle moderne. Pour en revenir à la France, plusieurs chercheurs s'intéressent au potentiel de création de nouvelles rentes foncières territoriales pour les milieux fragiles avec production alimentaire de qualité. Cela est en train de devenir une stratégie reconnue :

« Jusqu'à une époque très récente, on a connu en Europe deux types d'agriculture : une agriculture « productiviste », pratiquée sur une grande partie du territoire européen, avec pour préoccupation constante l'amélioration technique et l'intensification, porteuses de rendements plus élevés et de rentabilité accrue. La production céréalière et l'élevage laitier en sont deux secteurs exemplaires de ce type d'agriculture ; une agriculture spécifique à des zones défavorisées tout particulièrement dans les zones de montagne. Dans un contexte difficile (surfaces réduites, pente, handicaps naturels, etc.) les acteurs locaux ont dû, depuis longtemps, trouver des modèles agricoles différents. Les axes majeurs en sont aujourd'hui la qualité et la valorisation de la matière première agricole par sa transformation en produit alimentaire haut de gamme. Les évolutions récentes ont amené l'agriculture « productiviste » à connaître des difficultés accrues, une rentabilité de plus en plus aléatoire, à tel point que le modèle agricole propre à des zones marginales devient aujourd'hui valide pour une partie considérable du territoire, notamment pour le Sud de l'Europe. La réussite d'une stratégie axée sur la qualité représente un enjeu notable pour les importants secteurs géographiques concernés. Elle conditionne en effet directement le maintien d'une agriculture locale, secteur d'activité indispensable à la vie économique et sociale des zones considérées. Cette stratégie fait l'objet d'un large consensus : tout le monde s'entend aujourd'hui pour constater qu'il convient, à partir de types de production adaptés, de produire une matière première de qualité, la valoriser en la transformant en produit alimentaire de qualité, de mettre en œuvre une commercialisation performante. »²³

La stratégie dont on parle ici consiste à « créer des avantages comparatifs territoriaux en développant de nouveaux produits utilisant les ressources locales spécifiques non délocalisables »²⁴. John BRYDEN, animateur d'un important centre de recherche rurale à Aberdeen en Écosse, parle de chercher un développement rural basé sur l'usage des « ressources immobiles » d'un milieu donné.

²³ Aymeric LACROIX, Amédée MOLLARD et Bernard PECQUEUR, « Politiques de développement local et rente de qualité territoriale des produits alimentaires » dans Actes du Colloque Gestion des territoires ruraux : connaissance et méthodes pour la décision publique, Paris, Cémagref-Éditions, 1998, p. 166 (Tome I)

²⁴ Selon les mots de Marielle BERRIET cité par A. LACROIX et al., Ibid, p. 179

Par ailleurs, comme le savent bien les intervenants des tables agroalimentaires au Québec, passer de la production agricole à la transformation alimentaire et à sa commercialisation peut apparaître facile mais, il n'en est rien. Comme le signalent plusieurs chercheurs européens, la rupture est importante entre l'univers, la culture, la mentalité propre à l'agriculture traditionnelle et les exigences particulières que réclame la conduite des entreprises alimentaires confrontées à des marchés de plus en plus concurrentiels. Une démarche de « *valorisation des ressources par la qualité* » implique donc avant tout d'apporter la stratégie, le marketing et la rigueur professionnelle aux producteurs concernés : l'expérience montre que la rencontre de ces deux univers, agriculture et agroalimentaire, ne se fait pas de façon naturelle ; pourtant, plusieurs spécialistes en économie rurale en Europe croient que la réussite est possible. En Suisse, par exemple, on constate que le déserrement des régulations étatiques sur l'agriculture et l'ouverture des marchés génèrent la segmentation et la diversification au sein de l'agriculture créant une opportunité pour les produits du terroir qui « *représentent un potentiel d'innovation et de compétitivité non négligeable et qu'ils jouent un rôle important dans le développement des régions rurales* ». ²⁵

La redécouverte et ré-appropriation des liens étroits entre l'agriculture et l'alimentation sont en train de générer une demande significative pour des produits de terroir de qualité. Il s'agit d'une opportunité nouvelle et réelle pour les milieux en restructuration qui constituent autant de terroirs qui peuvent littéralement « construire » une agriculture de qualité dont le lien au territoire en sera le signe tangible. Cela suppose, à notre avis, un meilleur encadrement de cette agriculture à haute valeur ajoutée par un dispositif public de contrôle des appellations d'origine contrôlées comme cela se fait en Europe. Ce qui reste à savoir c'est jusqu'à quel point les consommateurs québécois seront sensibles au débat international sur la question alimentaire qui comprend un autre volet dont nous n'avons pas parlé et qui est le retour de la question de la sécurité alimentaire devant le constat de la sous-nutrition dans les couches pauvres urbaines. Voudront-ils changer leurs pratiques nutritionnelles ouvrant ainsi des perspectives de développement agricole pour les milieux en restructuration ?

Quatrième constat : pas de revitalisation des zones difficiles sans le renforcement des « capacités de développement » des communautés locales et régionales.

Pendant longtemps, on a pensé que le développement des zones rurales en difficulté passerait par la mise en œuvre de plans gouvernementaux de développement reposant sur une analyse et des prescriptions de nouveaux spécialistes de l'aménagement rural ou du développement régional. Or, à la suite de quelques grandes expériences en Europe, aux États-Unis, comme au Canada, au Québec (ARDA, BAEQ et autres...) on s'est rendu compte que les approches descendantes (top - down) ne donnaient pas les résultats escomptés alors que les approches ascendantes (bottom - up), moins coûteuses en ressources financières et humaines, plus mobilisatrices des talents des acteurs locaux, tout

²⁵ Nathalie GIGON, « Innovation et compétitivité dans l'agriculture. Vers de nouveaux territoires ruraux » dans Actes du Colloque Gestion des territoires ruraux, Op. cit., p.244

en étant plus respectueuses de leurs visions, étaient plus efficaces pour produire des résultats durables.

En Europe, cela va donner naissance au programme LEADER soutenu par l'Union Européenne, un imposant programme de développement des régions rurales en difficulté qui repose sur une planification et une mise en œuvre des actions contrôlées par les populations dans le cadre de ce qui s'appelle des GAL, pour Groupe d'action locale. L'expérience LEADER est riche en enseignements applicables à nos réalités. Elle a permis de mettre en forme l'approche territoriale et ascendante de développement comme alternative à la traditionnelle approche fonctionnelle, de constater la pertinence de la concertation et du partenariat entre les différents acteurs publics, privés et communautaires, ou encore de constater que le développement supposait une décentralisation administrative, une sensibilité à la formation, l'innovation et la transférabilité des expériences et surtout le développement des « capacités de développement » des communautés, autrement dit, la construction d'une capacité de gouvernance locale.²⁶

D'ailleurs, cette expérience a des similitudes avec la stratégie canadienne de « développement des collectivités » qu'on connaît avec la riche expérience des SADC (Société d'aide au développement des collectivités)²⁷. La création récente des CLD (Centre locaux de développement) au Québec se situe dans cette même mouvance qui pense que le développement local est une approche optimale pour assurer le relèvement des territoires fragiles en mobilisant les forces vives du milieu. Dans ces deux derniers cas, comme avec le programme LEADER²⁸, si ce sont des instances publiques centralisées qui fournissent les ressources financières, les acteurs locaux sont fortement impliqués dans le processus de décision concernant l'application des fonds de développement disponibles.

La grande conclusion ici, c'est que le développement sur un territoire donné ne peut être l'affaire d'acteurs exogènes ; il implique une forte conscientisation et mobilisation des populations locales elles-mêmes et de ses leaders. Parfois, il faut d'abord commencer par reconstruire la capacité de leadership dans les communautés, ou, comme on dit aussi, les capacités de gouvernance car des décennies d'une approche d'assistance étatique parternaliste ont entretenu un défaitisme, un fatalisme et une incapacité chronique des individus comme de leurs communautés d'exercer leurs responsabilités.

Mais les différentes tendances évoquées plus haut sont en train de questionner les modèles de développement rural et agricole. Un nouveau modèle est en train de se mettre en place,

²⁶Voir : JEAN, Bruno, « Une nouvelle gouvernance territoriale pour accompagner la restructuration rurale : la mise en perspective des approches européenne, américaine et canadienne » dans Mario CARRIER et Serge CÔTÉ (sous la direction de), Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Québec, Presses de l'Université du Québec, Coll. « Sciences régionales », 2000, pp.223-243

²⁷Voir : Bruno JEAN et André JOYAL, « La revitalisation rurale à travers l'action partenariale: le programme canadien de développement des collectivités » dans Agricultures. Cahiers d'études et de recherches francophones 3 (2), Paris, AUPELF-UREF et John Libbey Eurotext, 1994, pp. 109-117

²⁸Voir leur site Internet : www.rural-europe.be

dont les observateurs commencent à rendre compte dans la littérature scientifique. Bien qu'on ne sache pas comment le désigner, on commence à mieux nommer le modèle qu'il est en train de remplacer et qui est maintenant qualifié de «paradigme de la modernisation»²⁹. Ce nouveau modèle, c'est celui qui s'inscrit au croisement de plusieurs préoccupations, soit autant le maintien du peuplement dans les zones en dévitalisation, que la production d'une alimentation saine et de qualité, que la pratique d'une agriculture à dimension humaine par des systèmes productifs agricoles non basés sur une intensification de la production mais plutôt sur une plus grande production des intrants, réduisant ainsi drastiquement les coûts de production pour, tout de même, générer des revenus décents pour les producteurs.

Le virage européen vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement est plus qu'un virage dans le discours étatique ; la nouvelle ministre de l'Agriculture en Allemagne est issue du Parti Vert allemand, connu pour son militantisme écologique. Les discussions en cours sur la nouvelle «politique agricole commune» sont fortement centrées sur la question d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Reste à savoir s'il y aura basculement général vers un tel modèle ou si on assistera à la dualisation de l'agriculture européenne (et des régions rurales) entre une agriculture productiviste pour les grands marchés mondiaux et une agriculture moins intensive, valorisant les terroirs pour une alimentation dite de «qualité» pour des marchés domestiques capables de se payer cette qualité.

Selon une recherche fort intéressante pour notre propos sur les interventions des collectivités locales en agriculture en France, *« les facteurs de différenciation spatiale permettent de comprendre que certaines collectivités optent pour des solutions de marché (valorisation d'actifs génériques et comportement productiviste) alors que d'autres misent davantage sur l'exploitation de ressources spécifiques. Les premières adopteront une stratégie reposant sur le coût (réduction des charges) et le prix. Les secondes joueront la « carte territoriale » en valorisant les productions grâce à sa qualité, sa provenance, sa symbolique, le savoir-faire qu'elle mobilise, la tradition qu'elle véhicule. Dans ce cas, les stratégies des collectivités locales s'intègrent dans un projet collectif de développement territorial »*³⁰ (p. 191).

²⁹ Ce modèle basé sur la concentration et les économies d'échelle ne donnerait plus les résultats attendus en plus de créer un exode rural fragilisant plusieurs territoires. D'où l'idée de passer des «Économies of scale to economies of scope» par des entreprises agricoles plus multifonctionnelles tirant leur revenu d'au moins deux grandes sources ; on parle même maintenant de « multi-product farms ». Voir le numéro thématique de Sociologia ruralis (la revue de l'European Society for Rural Sociology, volume 40, no 4, Octobre 2000) consacrée à ces questions.

³⁰ Voir : Marielle BERRIER-SOLLIEC, *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*, Paris, L'Harmattan, 1999, 191 p.

Généralement, les instances publiques locales interviennent peu en matière de développement agricole mais, cette étude en France montre qu'on assiste à un changement, et qui va dans le sens d'une « *certaine participation des collectivités locales à l'élaboration de nouvelles formes de politiques publiques* » (p.280). On pense que les collectivités ont un rôle nouveau à jouer pour assurer la nécessaire concertation et l'établissement de partenariats entre un nombre important d'acteurs économiques ou administratifs. Elles sont aussi interpellées avec le développement de l'usage du « territoire » comme facteur de développement économique car, souvent, l'image locale est intégrée aux produits et les spécifie, parfois le territoire permet la mise en œuvre de synergies intersectorielles au sein du développement. Les collectivités locales peuvent aussi permettre aux instances nationales de diversifier les procédures d'application des grands programmes par la prise en compte de l'hétérogénéité des agricultures et des agriculteurs. Mais l'auteure de cette étude sur les interventions locales en matière de développement agricole conclut que cette tendance est toutefois encore limitée dans son ampleur et ses effets.

*« Les interventions agricoles des collectivités locales ne réalisent qu'une articulation partielle entre l'agriculture et la société : elles s'appliquent à certains produits, à certains aspects de la production et de la valorisation marchande; elles n'ont pas d'impact direct sur la formation des prix des grands produits agricoles ou sur celui des terres et des approvisionnements. De plus, toutes les collectivités locales n'ont pas les mêmes modalités d'action, ni les mêmes objectifs : certaines n'ont pas de vision propre du développement agricole et se contentent d'appuyer financièrement les actions de l'État. Enfin, les interventions locales consistent, plus souvent, à adapter les procédures de soutiens publics au contexte territorial, en leur imprimant ses spécificités, ou à amplifier des orientations nationales ou européennes déjà existantes, qu'à véritablement créer des orientations nouvelles ».*³¹

Finalement, cette plus grande implication des instances politiques régionales et locales dans le développement agricole et donc, potentiellement, dans le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration, qui nous apparaît maintenant une nécessité, implique un important changement de mentalité de la classe agricole. Elle était habituée à gérer seule ses affaires, si on peut dire. Maintenant, les questions agricoles deviennent des questions qui intéressent toutes les couches sociales, toutes les catégories d'acteurs tant de la société locale que de la société globale. Les agriculteurs devront apprendre la « gestion partagée de l'espace rural » car ils ne sont plus seuls à occuper l'espace ; les divers acteurs locaux (mêmes extérieurs et urbains) prétendent avoir un droit de regard sur l'usage des ressources naturelles. La nouvelle demande sociale d'une agriculture respectueuse du patrimoine rural, des ressources naturelles, se retrouve ici dans le cadre d'une nouvelle approche de développement rural qui mise sur l'accroissement des capacités des communautés à aménager leur propre développement.

³¹Idid., p. 281

Quels enseignements tirer de ces expériences étrangères pour l'élaboration d'une stratégie de développement agricole et agroalimentaire pour les milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches ?

1. Le développement de ces territoires nécessite des aides publiques qui pourraient être plus facilement légitimées avec la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux.
2. La montée de la conscience environnementaliste devrait favoriser le développement rural avec une nouvelle vision des campagnes considérées comme un patrimoine naturel à protéger. Dans le contexte québécois, une telle conception ne pourra faire jour que très lentement, la vaste étendue des espaces naturels au Québec étant peu propice à développer une réflexion collective sur l'urgence de la protection de ce patrimoine permettant aux pouvoirs publics des investissements dans les milieux ruraux, représentés comme un patrimoine à conserver.
3. La demande pour une alimentation saine, de qualité, etc. est très forte en Europe et elle permet de soutenir de nouveaux modèles d'agriculture, plus écologiques, dans les régions marginales. Elle est encore timide ici et il est difficile de prédire jusqu'à quel point elle va se développer malgré une forte croissance observable ces dernières années.
4. Le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration ne se fera que s'il y a une réelle implication de ces milieux eux-mêmes dans l'animation de leur propre développement. Cela implique l'élaboration d'une stratégie agricole et agroalimentaire et de politiques locales et régionales agricoles avec les municipalités, les MRC, les CLD, les SADC, et la région Chaudière-Appalaches elle-même. Les politiques rurales imminentes du gouvernement provincial, et le cadre d'action du fédéral, iront dans ce sens.
5. Cette politique agricole et agroalimentaire régionale devra s'inscrire dans une planification plus vaste du développement global de l'ensemble du territoire régional. Les agriculteurs ne sont pas les seuls usagers de ces espaces et, avec la montée de conscience environnementale, plusieurs groupes d'acteurs sociaux veulent être consultés sur les choix techniques (et leur implication sur l'environnement) de l'agriculture. Un meilleur dialogue et une meilleure compréhension des attentes des acteurs ruraux et urbains devraient aboutir à un meilleur appui des populations urbaines à l'élargissement des aides publiques en faveur du développement rural.

La multifonctionnalité de l'agriculture et les milieux en restructuration

Le devis d'étude nous demandait d'examiner l'approche de la multifonctionnalité de l'agriculture qui se développe actuellement en Europe et, plus particulièrement en France, avec une nouvelle loi d'orientation agricole qui met en place le dispositif des CTE (Contrat territorial d'exploitation). En signant un CTE, l'agriculteur qui accepte de diversifier sa production pour y introduire des activités de protection de l'environnement, des paysages, ou des activités intéressant le tourisme rural obtient des aides publiques significatives.

Alors qu'avec l'agriculture moderne intensive, soumise totalement à la logique des marchés, l'activité agricole a été réduite à sa dimension de production de denrées agricoles pour l'industrie agroalimentaire, la notion de multifonctionnalité propose de reconnaître, et faire mieux reconnaître par l'ensemble de la société, y compris les agriculteurs eux-mêmes qui les ont oubliées dans le cas de l'agriculture productiviste, les multiples fonctions de l'agriculture. Ces fonctions ne sont pas nouvelles ; elles ont toujours existé en quelque sorte. Ce qui est fondamentalement nouveau, c'est la reconnaissance sociale, lourde d'implications dont la principale est la suivante : l'agriculture, son modèle de développement et ses pratiques ne sont plus uniquement du ressort de la profession agricole mais de toute la société ; les populations rurales non agricoles et les populations urbaines se trouvant légitimées de donner leurs avis. Les nombreux textes que nous avons lus sur le sujet en provenance de l'Europe convergent vers ce point : la multifonctionnalité, c'est la manière pour les agriculteurs de répondre aux « attentes de la société » face à l'agriculture.

L'activité agricole est par essence multifonctionnelle : elle a des répercussions sur les ressources naturelles, sur la biodiversité, sur les paysages, sur l'occupation des territoires, sur l'emploi dans les zones rurales et sur la sécurité alimentaire. Les pouvoirs publics entendent désormais reconnaître et même rémunérer ces fonctions. Cette volonté apparaît progressivement au sein des instances nationales, européennes et internationales (FAO, Convention de Rio, OCDE). Une telle évolution des politiques agricoles pose deux questions. La première concerne la définition de la multifonctionnalité : les conceptions varient considérablement selon les groupes et les pays concernés. La seconde question porte sur les enjeux de sa reconnaissance : s'agit-il de réduire les instruments et transferts actuels des politiques agricoles, de les maintenir ou de les réorienter vers de nouveaux modèles technico-économiques ?³²

Mais avant d'aller plus loin dans notre analyse, rappelons une définition de la multifonctionnalité. En général, dans les diverses définitions que nous avons pu consulter, il est question de la triple fonction de l'agriculture : productive ou économique, environnementale ou territoriale et, sociale.

³² Annonce du colloque de la Société française d'Économie rurale sur « Multifonctionnalité agricole et politique publiques » à venir en mars 2002. Voir : <http://www.revues.org/cgi-bin/calenda/nouvelles>

Les multiples fonctions (multifonctionnalité) de l'agriculture

- **La fonction de production** : fournir aux consommateurs des produits sains et de qualité, des produits dont l'origine et les conditions de production sont connues.
- **La fonction territoriale** : occuper les territoires, gérer l'espace, préserver les paysages et les ressources naturelles.
- **La fonction sociale** : contribuer à l'emploi, à l'animation du milieu rural, produire des services collectifs.

Il faut bien comprendre aussi une autre dimension du débat sur la multifonctionnalité qui est aussi défendue par un pays comme le Japon. Comme elle autorise les pouvoirs publics à soutenir financièrement l'activité agricole en raison du droit des pays (voir leurs obligations) à protéger leur environnement naturel, elle peut apparaître comme une stratégie économique pour soutenir leur agriculture pouvant alors se livrer à une concurrence déloyale sur le marché mondial. D'où le débat sur la reconnaissance du droit des pays à mettre en oeuvre des politiques agri-environnementales s'inspirant du principe de la multifonctionnalité au sein des instances de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). L'Union européenne et le Japon y sont les grands défenseurs de la multifonctionnalité alors que le Canada, comme membre du «Groupe de Cairns» est plutôt dans le camp de ceux qui ne veulent pas introduire cette notion plutôt identifiée à l'introduction des fameuses barrières non tarifaires entravant le libre commerce et qu'on veut justement faire disparaître.

Cela signifie aussi que la question de la multifonctionnalité est loin d'être à l'agenda de la politique agricole canadienne et, malgré les amorces de réflexion sur la question, comme un colloque de la Fédération canadienne de l'Agriculture en février 2000, elle n'est guère à l'agenda des producteurs agricoles canadiens. Cela n'est pas étonnant, les exportations agricoles canadiennes, comme les céréales de l'Ouest du pays, ayant souffert des nombreuses entraves au commerce.

Mais la position du Québec pourrait, et probablement devrait, être différente puisque notre agriculture n'est pas totalement dédiée à alimenter le marché mondial, faiblement rémunérateur car les prix y sont trop bas, étant soutenus par les politiques agricoles. En effet, bien que le dernier Sommet agroalimentaire de 1998 parle de la «conquête des marchés» extérieurs, il reste que la prospérité de cette agriculture tient aux «piliers» de la politique agricole québécoise (étudiés plus haut dans ce rapport) qui reposent sur une sorte de contrat social entre la société québécoise et son agriculture.

Il convient donc de se poser les questions suivantes : dans le cadre d'une nécessaire renégociation de ce contrat social qui visait la parité aux agriculteurs avec les autres couches sociales, peut-il y avoir une place pour le débat sur la multifonctionnalité ? Quelles en sont les conséquences prévisibles pour le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration dans Chaudière-Appalaches ?

Malheureusement, nous ne pouvons pas répondre avec certitude à une telle question car elle implique la prise en compte du bilan de l'expérience européenne, impossible à établir parce qu'elle est trop jeune. Aussi, on nous permettra ici quelques éléments de réflexion de nature relativement prospective.

Un chance (ou une opportunité) pour les territoires en restructuration

D'un côté, on peut penser que la reconnaissance de la multifonctionnalité serait une chance pour les agriculteurs des milieux en restructuration. En effet, étant moins inscrits dans la logique de la spécialisation productiviste que veut combattre cette nouvelle approche car elle menace l'environnement, les agriculteurs de ces milieux, qui possèdent déjà plus de fermes diversifiées que les autres territoires agricoles, seraient alors éligibles à davantage de soutien public.

La reconnaissance de la multifonctionnalité permettrait aussi aux décideurs socio-politiques des milieux en restructuration de faire reconnaître non seulement la dimension environnementale mais, aussi et surtout, la dimension sociale évoquée plus haut de l'activité agricole. Sur de tels territoires, elle contribue de manière décisive au maintien de l'emploi et, partant, du tissu socio-économique en générant une demande de services collectifs (et en y participant elle-même).

C'est pourquoi, nous sommes d'avis que les populations de ces milieux en restructuration devraient défendre le concept de multifonctionnalité de l'agriculture, et qui est particulièrement visible dans ces milieux car elle y légitime l'intervention de l'État avec des aides publiques pour soutenir le maintien de l'activité agricole et agroalimentaire. Une politique comme celle des « Produits du terroir » administrée par le ministère des Régions va dans ce sens. Il faudrait développer davantage d'outils de ce type. La reconnaissance de la multifonctionnalité devrait donc permettre plus facilement la mise œuvre d'un programme spécifique de développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration en Chaudières-Appaches, une des conclusions majeures de notre étude.

L'expérience européenne montre déjà que la pratique la plus répandue de la multifonctionnalité se traduit par des entreprises agricoles qui s'adonnent à ce qu'on pourrait aussi appeler l'agrotourisme.³³ Selon une étude récente, seulement 2,5% des fermes dans la région de Chaudière-Appalaches pratiquent une activité relative à l'agrotourisme. On parle ici de moins de 200 entreprises agricoles. Qu'en conclure ? Les uns diront que l'expérience fait la preuve que les possibilités de développement (ou les marchés) ne sont pas là. Les autres diront que la demande sera là dans les prochaines années et qu'il y a ici des opportunités de développement considérables.

³³ GROUPE DE CONCERTATION SUR L'AGROTOUTRISME AU QUÉBEC, (Michel ARCHAMBAULT et Jean-Philippe WAUB et alii) *Études sur les entreprises liées à l'agrotourisme*, Rapport présenté à l'UPA, UQAM, mars 2001

Pour nous, une chose est claire, les milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches sont davantage à proximité des grands centres urbains que plusieurs autres milieux ruraux au Québec. Il y a donc un facteur géographique favorable mais affecté par un facteur géographique défavorable : c'est un territoire relativement en dehors des grands axes routiers du Québec, donc peu fréquenté et, par le fait même, peu connu. Les petits villages des Laurentides ou des Cantons de l'Est le sont beaucoup plus. Il existe peu de possibilités de rétention (problématique touristique du Bas-Saint-Laurent) ou d'en faire une « destination » car on vient en concurrence directe avec la région de Charlevoix qui s'accapare une bonne partie de la clientèle du bassin urbain de Québec.

Une menace (ou un facteur invariant) pour les milieux en restructuration

D'un autre côté, comme nous venons d'en parler avec la question de l'agrotourisme, on peut se demander si le contexte social, politique et même environnemental est propice actuellement au Québec à la mise en place d'une approche multifonctionnelle de l'agriculture. Car ce n'est pas un hasard si ce débat est européen. La pression démographique sur les territoires y est incommensurablement plus forte de sorte que la question de la protection de la nature et de l'environnement (de ce qu'il en reste) y prend une place considérable dans les débats publics. En comparaison, le Québec, avec ses nombreuses aires naturelles y apparaît, dans son ensemble, comme une formidable réserve mondiale de la biosphère. Donc, le besoin pour les activités humaines intervenant avec la nature, de se soumettre à une réglementation environnementale est moins évident.

Par ailleurs, ces idées font leur chemin ici, et nous n'avons pas besoin d'attendre les désastres écologiques des autres pays pour intervenir. La rigueur des débats sur la gestion de l'eau montre bien que la sensibilité écologique est aussi une donnée de la réalité sociale et politique de la société québécoise.

D'autre part, on peut penser qu'une politique d'agriculture multifonctionnelle qui voudrait rencontrer ses objectifs devrait être une politique qui vise une modification des pratiques de l'agriculture la plus intensive, donc la plus susceptible de porter des atteintes à l'environnement. En conséquence, alors que la multifonctionnalité sied aux milieux en restructuration où elle y est déjà une réalité en quelque sorte, sa promotion risque de viser les territoires d'agriculture intensive où se concentre le gros des effectifs des producteurs et de l'activité agricole.

Mais il est aussi possible que cette approche soit développée, dans un contexte de dualisation de l'agriculture québécoise, en deux agricultures : 1) une agriculture compétitive, à la conquête des marchés, productive de grandes quantités et pratiquée dans les meilleurs territoires agricoles du Québec ; 2) une agriculture de niche, vivant des créneaux du marché domestique, orientée vers la protection et le maintien de l'occupation du territoire et, plus particulièrement pratiquée dans les milieux en restructuration. Il ne nous appartient pas de dire ce qui est mieux ici ; c'est aux acteurs socio-économiques de faire ces choix de société mais, il nous appartient d'explicitier les options auxquelles l'agriculture québécoise se trouve confrontée.

Les enjeux et les options de développement des milieux en restructuration

L'analyse de la problématique de développement agricole et agroalimentaire dans les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches et l'analyse des expériences étrangères d'intervention face à de tels territoires permettent d'identifier quelques enjeux et quelques options de développement de ces milieux. Cela reste un exercice difficile mais l'objectif est clair, soit se donner les conditions et les moyens d'un maintien et même d'une relance des activités agricoles et agroalimentaires dans ces milieux.

La nouvelle approche stratégique de développement des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches devrait donc être basée sur une approche territoriale du développement visant des rentes de qualité territoriale, soutenue par une R&D pensée régionalement mais, supposant une reconnaissance sociale du problème par les instances municipales et régionales et un accompagnement par des politiques rurales appropriées.

Le maintien et le développement de l'activité agricole dans les milieux en restructuration supposent la mise en place d'un nouveau modèle agricole propre aux zones souvent dites fragiles, difficiles ou défavorisées ; ce modèle, un modèle québécois à inventer, davantage pensé régionalement et soutenu par les autorités locales et régionales visera la mise en place de plusieurs systèmes productifs agricoles soutenables capables de valoriser les ressources agro-écologiques, de saisir les opportunités sur les marchés et de répondre aux attentes des populations rurales de ces territoires comme des promoteurs.

Une approche territoriale du développement...

Selon la conception économique classique, qui ne prend pas en compte les logiques sociales et territoriales, quand une activité disparaît d'un territoire donné c'est qu'un autre territoire peut la faire avec plus d'efficacité et que le marché a arbitré de manière optimale pour le bénéfice des consommateurs. Ainsi, pour le cas qui nous intéresse ici, il faudrait donc laisser faire le marché qui devrait assurer la meilleure distribution des activités agricoles sur le territoire et laisser les économies agricoles régionales en difficulté dépérir et disparaître. Pourtant, il est facile de voir que le marché ne produit pas un usage optimal des ressources naturelles mais plutôt une surutilisation des terres en certains endroits et une sous-utilisation ailleurs. De plus, dans le modèle de développement durable qui nous sert de modèle ici, il faut prendre en compte la dimension sociale et la dimension environnementale. Or, le développement agricole et agroalimentaire d'un territoire se justifie du fait d'une demande sociale en ce sens et de l'existence d'un potentiel productif, sachant que ce développement doit s'inscrire dans une logique économique, c'est-à-dire produire des extrants qui trouveront leur place sur les marchés.

Par ailleurs, la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture qui se produira plus ou moins vite au Québec, fera en sorte que cette fonction territoriale (occupation du terri-

toire, préservation des ressources naturelles, gestion de l'espace, création et entretien des paysages, etc.) sera reconnue au même niveau que la fonction de production. La réhabilitation de la dimension territoriale autorisera des interventions publiques qui ne peuvent avoir de sens dans la seule logique économique qui ne s'intéresse qu'à la fonction de production.

... visant des rentes de qualité territoriale

La présente étude a bien démontré l'existence d'un potentiel productif dans les milieux en restructuration, bien qu'il ne soit pas de même nature que celui de la plaine du Saint-Laurent. De plus, il existe une demande sociale pour réaliser un tel développement agricole avec les agriculteurs, leurs instances syndicales et le milieu régional, demande sociale qui s'exprime en autres par la commande de la présente étude par des CLD de la région.

Une relance de l'agriculture et de l'activité agroalimentaire dans ces milieux ne peut guère se faire sur la seule base de la production des grands produits génériques typiques de l'agriculture québécoise comme le lait ou le porc. Cela dit, le lait occupe déjà une place non négligeable dans ces territoires avec environ 700 fermes qui assurent une base agricole solide et il y aurait de la place pour plusieurs fermes porcines. Mais c'est davantage du côté de nouvelles productions sur des marchés de niche et à haute valeur ajoutée, que le potentiel agro-écologique de ces milieux pourrait être mis en valeur. La région jouit d'une localisation favorable par rapport aux centres urbains québécois ; une étude récente du MAPAQ montre que la demande pour ces produits est en forte hausse³⁴. Mais la création de rentes de qualité territoriales, reposant souvent sur l'identification du produit par un label, suppose une grande capacité d'innovation et donc une capacité de recherche-développement pensée régionalement qui fait, par ailleurs, cruellement défaut.

... soutenue par une R&D pensée régionalement

Il faut bien comprendre que la R&D agroalimentaire est actuellement pensée en terme de filières et loin de nous l'idée de contester cette approche qui a donné d'heureux résultats dans les grandes productions génériques comme le lait, le porc ou la volaille. Mais, il nous manque une R&D pensée régionalement en fonction des attentes des producteurs et des décideurs d'une région. De manière assez imprévue, à cause du désengagement de l'État, des équipements de R&D comme des fermes expérimentales fédérales ou des stations de recherche provinciales ont été remises aux milieux régionaux qui en voulaient. En Abitibi, sur la Côte-Nord et à La Pocatière dans le Bas-Saint-Laurent, nous avons été à même de voir comment les nouvelles institutions, financées et contrôlées par les instances régionales, se sont souvent données de nouveaux programmes de recherche plus en phase avec les besoins exprimés par la région. Les gestionnaires de ces outils de R&D savent bien qu'ils n'auront de la légitimité et de la pérennité que s'ils développent des recherches qui peuvent se transférer aisément dans le milieu agricole régional. Par ailleurs, comme

³⁴ Hugues KIMPTON, *Tendances lourdes influant sur l'agroalimentaire. Document de réflexion*, Québec, MAPAQ, Groupe de recherche interdisciplinaire et de prospective, Direction de la recherche économique et scientifique, septembre 2001

de nombreux témoignages de promoteurs de cette nouvelle économie agricole à la recherche de rente territoriale l'attestent, ils ont dû supporter, le plus souvent seuls, les efforts de R&D alors que pour les secteurs bien établis de l'économie agricole, des laboratoires publics bien financés sont à leur service.

Une R&D agricole régionale nécessite de bien identifier les potentialités de développement: terres disponibles à la mise en valeur agricole, types de productions, etc., et d'assurer une complémentarité et non une compétition pour l'usage des terres entre l'agriculture et la forêt. Il faut aussi définir une stratégie de développement qui repose sur les avantages compétitifs reliés aux «ressources immobiles» des milieux en restructuration. Selon un certain nombre de théoriciens du développement rural, les stratégies de développement qui font appel à des ressources accessibles à tous les territoires (comme le capital, la technologie, etc.) sont des stratégies trop risquées. Il faut plutôt penser le développement à partir des ressources immobiles et spécifiques à un territoire donné. Ces ressources immobiles appartiennent aux diverses catégories suivantes : le capital social, le capital culturel, le capital environnemental et le capital de connaissances locales.

... mais supposant une reconnaissance sociale du problème par les localités et la région

Pour nous, la présente étude aura révélé que le développement agricole et agroalimentaire ne peut être l'affaire des producteurs, des transformateurs d'un côté et l'État de l'autre. Si on parle de R&D pensée régionalement, cela laisse entendre un nouveau rôle, plus proactif, de la région dans le développement agricole. Et on devrait aussi dire, le nouveau rôle des municipalités elles-mêmes qui peuvent, dans la mesure des lois et règlements qu'elles mettent en œuvre, devenir des instances facilitantes ou, comme c'est le cas avec le zonage parfois, contraignantes pour le développement de l'agriculture. Mais, on pourrait imaginer que des localités puissent se donner des politiques agricoles locales visant le maintien de l'activité agricole sur leurs territoires par diverses mesures comme des allègements fiscaux municipaux ou des aides directes pour l'installation de nouveaux venus en agriculture. Mais tout cela suppose ce qu'il est convenu d'appeler la reconnaissance sociale de l'existence d'un enjeu de développement agricole au niveau des communautés locales comme des instances mercéennes et régionales. Une reconnaissance devrait rapidement déboucher sur une mobilisation régionale autour de la définition d'une stratégie de développement agricole et agroalimentaire s'inscrivant harmonieusement dans la plus large planification stratégique en cours.

... et un accompagnement par des politiques agricoles appropriées

L'examen attentif que nous avons porté sur les mesures de soutien à l'agriculture et l'agroalimentaire a bien montré qu'elles visent d'abord des objectifs, par ailleurs souhaitables, de production. Si elles n'ont pas de portée de dimension régionale, cela ne veut pas dire qu'elles ne sont pas sans conséquences sur le plan territorial ; souvent, elles accélèrent les tendances, notamment celle de la concentration économique et spatiale de l'agriculture québécoise, principalement par des aides publiques liées aux quantités produites sans

égards à la taille des entreprises. À l'inverse, l'assurance-stabilisation des revenus agricoles a aussi permis à des productions comme l'agneau, de prendre pied et de survivre dans une région agricole périphérique dans le Bas-Saint-Laurent. On pourrait aussi questionner la « rentabilité » de l'agriculture québécoise la plus productive dont on réalise que les profits seraient anéantis sans les aides publiques.

Étant donné cet environnement, il faut voir comment modifier les politiques existantes et leurs mesures de soutien et penser de nouvelles mesures pour faire en sorte que le développement harmonieux de toutes les régions agricoles, mêmes celles offrant des potentialités moindres, devrions-nous dire, « différentes ». Dans la partie suivante de la présente étude, nous allons identifier des mesures à modifier ou des mesures nouvelles à mettre en place pour assurer le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches, mesures susceptibles de soutenir la mise en place d'un nouveau modèle agricole supportant des systèmes productifs agricoles et agroalimentaires soutenables.

Les recommandations relatives aux mesures de soutien existantes : les recommandations relatives à l'ajustement des programmes existants pour le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration

Nous avons vu au tableau 2.7 une synthèse de l'impact sur les milieux en restructuration de l'intervention gouvernementale en matière de politique agricole. Nous élaborons ici nos recommandations en parallèle avec le contenu de ce tableau, reprenant pour chacun des programmes, s'il y a lieu, des recommandations permettant d'en conserver le caractère favorable, d'en modifier la neutralité pour le rendre favorable ou encore d'en diminuer les impacts indirectement défavorables. Tous les programmes ne sont pas nécessairement couverts parce qu'il ne nous apparaît pas évident de les modifier dans le sens d'obtenir les résultats souhaités, la politique agricole québécoise ayant, rappelons-le, des objectifs qui ne sont pas spécifiques aux milieux en restructuration. C'est le cas notamment du zonage agricole, de l'application des plans conjoints et du contingentement dans diverses productions.

Par contre, la création de la Financière agricole (FAQ) permettra de regrouper sous ce seul organisme la majeure partie des programmes de soutien direct à l'agriculture québécoise et quelques recommandations méritent d'être dirigées vers cet organisme. L'analyse menée au chapitre précédent nous a déjà conduit à souligner certains aspects positifs ou négatifs en regard des milieux en restructuration des programmes existants ou de ceux en cours d'élaboration. En ce qui concerne le soutien direct des revenus agricoles, l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) souffre de quelques limites quant à sa disponibilité à toutes les productions. La mise sur pied du *Compte de stabilisation du revenu agricole* (CSRA) devrait permettre de corriger cette situation au bénéfice notamment des secteurs

de production moins traditionnels. Pour autant que ces « nouvelles » productions représentent une opportunité de développement, le CSRA aura un impact favorable sur les milieux en restructuration.

Recommandation 1

Que la Financière agricole du Québec poursuive la mise sur pied du *Compte de stabilisation du revenu agricole* et que ce programme soit rendu disponible dans les plus brefs délais.

Les programmes de financement agricole sont eux aussi passés sous le contrôle de la FAQ. Nous avons considéré que ces programmes sont neutres quant à leur impact sur les milieux en restructuration. Cependant, ces programmes pourraient être mieux adaptés au modèle particulier de développement des plus petites fermes, souvent à temps partiel, ce qui pourrait favoriser le développement agricole dans le contexte particulier des milieux en restructuration.

Recommandation 2

Que la *Financière agricole du Québec* fasse preuve d'une sensibilité accrue à la diversité des modèles de développement des fermes et notamment à celui des petites fermes en acceptant un niveau de risque plus élevé dans les prêts aux fermes situées dans des milieux en restructuration.

La prime à l'établissement, qui peut atteindre 30 000 \$ selon certaines conditions liées au niveau de formation des individus, permet l'accès à un capital gratuit qui doit être utilisé pour des investissements sur les fermes. Cette prime est offerte en quatre versements annuels. Pour des fermes localisées dans les milieux en restructuration, les investissements requis pour relancer la production sur des bases solides peuvent devoir être concentrés sur une plus courte période de temps.

Recommandation 3

Que la Financière agricole du Québec débourse en un seul versement la totalité de la subvention à l'établissement dans le cas des fermes situées dans les milieux en restructuration.

En ce qui concerne les services-conseils, nous avons déjà souligné leur utilité et leur importance quant au maintien d'une activité agricole dynamique. La restructuration de ces services ne doit donc pas conduire à une réduction de leur disponibilité dans les milieux en restructuration.

Recommandation 4

Que l'accessibilité aux services-conseil pour les producteurs des milieux en restructuration soit prise en considération dans toute proposition de réforme et de restructuration de ces services.

De plus, si la FAQ est conduite à concentrer l'aide à l'investissement sur une plus courte période et à prendre un niveau de risque plus élevé sur les prêts consentis à certains types de fermes, comme le suggèrent les recommandations 3 et 4, la disponibilité des services-conseil pour les fermes visées devient un élément important de gestion du risque d'investissement. Il s'agit d'une composante fondamentale d'une gestion responsable des fonds publics dans ce cas.

Recommandation 5

Qu'un suivi étroit et gratuit en matière de services-conseils soit assuré aux fermes des milieux en restructuration présentant un niveau de risque financier accru et bénéficiant d'un raccourcissement de la période de paiement de la subvention à l'établissement.

Le programme de remboursement de taxes foncières a un impact indirectement défavorable sur les milieux en restructuration en diminuant le coût relatif de détention du sol dans les autres régions favorisées par leur localisation près des grands centres urbains et leur potentiel agroclimatique. La réforme de ce programme est déjà sur la table de discussions depuis plusieurs années mais fait face à une problématique complexe liée à la fiscalité municipale. Il est donc difficile dans ce contexte d'élaborer une recommandation précise sur ce programme.

Recommandation 6*

Que la réforme du programme de remboursement de taxes foncières soit menée avec la préoccupation de rendre son impact, sinon favorable, à tout le moins neutre sur les milieux en restructuration. Si des économies devaient découler d'une telle réforme, que les sommes soient rendues disponibles pour les milieux en restructuration.

Bien que les contraintes réglementaires liées à l'inspection (qualité et innocuité des aliments) et au respect des normes environnementales puissent avoir un impact indirectement défavorable sous certains aspects dans les milieux en restructuration, nous ne croyons pas qu'un quelconque relâchement en la matière, spécifique à ces milieux, contribuerait à leur développement durable à moyen et long terme. Nous ne recommandons donc aucun aménagement spécifique de ces contraintes réglementaires.

Recommandation 7

Augmenter sensiblement l'aide aux «tables de concertation agroalimentaire régionale» pour qu'elles puissent mieux soutenir le développement des produits haut de gamme à haute valeur ajoutée provenant des milieux en restructuration.

À notre avis, les tables de concertation agroalimentaire régionale, si elles sont mieux dotées en moyens professionnels et techniques devaient jouer un rôle accru dans le développement de produits haut de gamme pouvant provenir des milieux en restructuration. Elles devront voir leur base de financement élargie pour assurer un mandat plus large

* Des modifications ont été effectuées en regard du programme de remboursement des taxes foncières depuis l'analyse de cette étude (décembre 2001). Les impacts de ce programme n'ont pas encore été mesurés.

dans la R&D agroalimentaire régionale, soit dans le développement de nouveaux produits, voir même dans la coordination des efforts de R&D agroalimentaire régionale.

Recommandation 8

Que le programme «Produits du terroir» mis en place par le Ministère des Régions soit bonifié dans son budget pour y introduire un volet de soutien spécifique aux initiatives provenant des milieux en restructuration.

Si, comme le présent rapport le prétend, le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration passe par une production agricole spécifique, souvent reconnue comme telle par des labels de qualité attachés au territoire de production, un tel programme doit être doté en moyens financiers pour soutenir les diverses initiatives qui émergent. À la récente réunion des décideurs dans le sillage du Sommet Agroalimentaire de St-Hyacinthe, des annonces ont été faites en ce sens. Il reste à voir si elles annoncent des sommes suffisantes et si elles identifient les milieux en restructuration comme cibles spécifiques du programme.

Recommandation 9

Que le programme «Appui au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire en région» soit révisé pour y introduire un volet spécifiquement dédié à des mesures de soutien spécifiques aux milieux en restructuration dans les régions où cette problématique est jugée importante par les décideurs régionaux.

Ce programme permet déjà de cibler les interventions régionales du MAPAQ en fonction des besoins et des priorités de développement des régions. Introduire un volet spécifique pour les milieux en restructuration permettra au MAPAQ de répondre aux attentes qui seront créées à son égard en vertu des propositions de nouvelles mesures de soutien qui seront mises de l'avant dans la prochaine section.

Recommandation 10

Que le développement agricole et agroalimentaire des milieux ruraux en restructuration puisse faire l'objet d'un «champ d'action» spécifique du CDAQ, d'autant plus que les fonds fédéraux qui le financent, soit le *Fonds canadien d'adaptation et de développement rural* (FCADR) et le *Programme national de conservation du sol et de l'eau* (PNCSE), ont comme mission de soutenir la revitalisation de tels milieux ruraux aux prises avec des problèmes d'adaptation.

Comme le CDAQ est un organisme géré par l'UPA, cet organisme devrait faire les négociations avec les programmes fédéraux pour introduire la modification proposée. Les fédérations régionales aux prises avec le problème de milieux en restructuration devraient appuyer une tel

changement qui serait donc plus facile à mettre en place et pourrait offrir des moyens spécifiques de relance de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans ces territoires fragiles.

Recommandation 11

Que les SADC et leurs agents de développement interviennent pour soutenir le développement agricole et agroalimentaire dans le cadre de leurs programmes réguliers de développement local, comme le *Fonds d'initiatives Jeunesse*.

Certaines Sociétés d'aide au développement de la collectivité (SADC) où l'agriculture est jugée importante pour les économies locales et pour le développement des communautés, comme celle des Basques, ont investi dans des projets d'installation de jeunes en agriculture. Le portefeuille du Fonds d'investissements comporte une proportion significative de mises de fonds dans des projets agricoles. Dans certains cas, on a même vu le Crédit agricole accepter une demande de financement après que la SADC se soit engagée, alors qu'il avait déjà refusé le même dossier dans un premier temps.

Lors du «focus group» avec les financeurs, il a été mentionné qu'en Chaudière-Appalaches, les SADC ne sont pas présentes dans le secteur agricole... à telle enseigne, d'ailleurs, qu'il ne semble pas pertinent de les inviter à la table. Les SADC disposent de moyens financiers modestes, certes, mais elles ont un capital d'expertise dans l'élaboration des plans d'affaires avec des promoteurs, et, cela est une ressource rare en milieu rural, qui plus est, en milieu rural en restructuration.

Cheminement critique

- Le Réseau des SADC, ayant une permanence à Québec, pourrait accepter un mandat pour organiser quelques rencontres entre des agents de certaines SADC actives en agriculture et agroalimentaire et celles des territoires en restructuration de Chaudière-Appalaches dans le but d'assurer le transfert de ce savoir et de ces pratiques.
- Faire une mise en cohérence avec une Entente spécifique (à négocier avec le ministère des Régions et le CRCD).

Recommandation 12

Que le programme des «agents ruraux» du *Ministère des Régions* soit modifié de manière à ce que les CLD priorisent la mise en place de ces agents dans les milieux en restructuration et qu'une formation spécifique à la problématique du développement agricole et agroalimentaire leur soit offerte pour qu'ils puissent mieux accompagner les promoteurs de ce secteur de l'économie régionale.

Comme la politique rurale risque de le concrétiser, un programme permanent d'agent ruraux sera mis en place et administré par les CLD mais, en prévoyant des frais partagés avec les municipalités. Tablant sur cette hypothèse, la présente recommandation vise à sen-

sibiliser les CLD à l'urgence du soutien spécifique que pourront apporter ces agents s'ils sont actifs dans les milieux en restructuration. Comme les municipalités devront participer aux coûts, nous recommandons une modulation régressive des coûts en fonction du type de municipalité rurale (développées, en développement ou en restructuration) pour faciliter l'embauche ou la mise à disposition de ces agents dans les milieux en restructuration.

Recommandation 13

Qu'une partie des sommes disponibles pour le développement régional dans les fonds de la *Société de diversification économique des régions* et de la *Stratégie de diversification économique des régions ressources* soit réservée aux projets de développement en provenance des milieux en restructuration.

Dans le premier cas, les sommes disponibles ne sont pas très importantes. De là, la nécessité de les investir là où les impacts sur les économies locales seront décisifs. Le niveau de risque est certes plus élevé, comme nous le rappelait le « focus group » des financeurs, mais c'est justement pour cela qu'un tel fonds existe. Dans le second cas, on parle de l'élargissement aux « MRC en difficulté » des régions centrales de la possibilité d'avoir accès à ces ressources nouvelles. Cette mesure a été annoncée dans la nouvelle Politique nationale de la ruralité du gouvernement du Québec le 6 décembre 2001. Une enveloppe de 5,9 millions est réservée pour les 20 MRC de ce type, plusieurs MRC représentant des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches.

Recommandation 14

Que *Emploi-Québec*, de concert avec le *Ministère de l'Éducation* et le *MAPAQ*, identifient les besoins de formation de la relève agricole actuelle et potentielle dans la région Chaudière-Appalaches et entreprennent des actions de formation en fonction des orientations stratégiques de développement agricole et agroalimentaire de la région.

La problématique de la relève agricole, dans le contexte des entreprises agricoles familiales, et celle de l'installation en agriculture de personnes non issues des milieux agricoles est complexe. On s'accorde pour dire que la formation de cette relève est insuffisante et que malgré des incitatifs financiers, les études secondaires ou collégiales spécialisées entreprises ne sont jamais terminées ; cela, dans une proportion significative. D'ailleurs, à cet égard, dans les suites du Sommet de la jeunesse, une somme de un million de dollars est actuellement investie par le MAPAQ pour différentes études et interventions en faveur de la relève.

Par ailleurs, c'est le mandat même d'Emploi-Québec d'organiser des formations professionnelles adaptées à diverses clientèles. De l'avis des intervenants, la problématique de la formation professionnelle agricole, en lien avec une R&D agroalimentaire dont nous avons vu qu'elle est déficiente, devrait être réexaminée car, il y aurait des actions de formation à mettre en œuvre en visant plus spécifiquement les milieux en formation. Cette problématique devrait prendre en compte l'éventuelle mise en œuvre d'une filière « viande », tel que préconisé par la TACA (Table agroalimentaire de Chaudière-Appalaches).

Les recommandations relatives à la conceptualisation de nouvelles approches : soit la mise en place de nouveaux programmes de soutien au développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration

Nous avons formé six propositions spécifiques qui touchent à de nouvelles mesures de soutien à mettre en place, parfois sur un mode expérimental, qui sont de natures diverses. Cependant, un trait commun concerne la faisabilité de leur mise en œuvre sur la base d'une mobilisation régionale ou d'une implication des autorités locales et régionales. En effet, la réalisation de la plupart de ces propositions repose sur une implication directe des acteurs et des décideurs régionaux. Même si notre étude nous conduit à nous questionner sur les mécanismes d'allocation des aides publiques de l'actuelle politique agricole, des propositions s'adressant à une telle question auraient été plus incantatoires et n'auraient eu que peu de chances de se concrétiser dans un proche avenir car elles impliquent des débats à l'échelle de toute la profession agricole et de toute la société.

Comme les termes de références de l'étude parlaient aussi d'un cheminement critique pour ces propositions, nous avons compris qu'il fallait proposer des recommandations dont les mandataires puissent maîtriser en bonne partie la mise en œuvre. Toutes les recommandations, sauf peut-être les deux dernières, peuvent être mises en action dans la mesure où la volonté régionale de les voir se réaliser se manifeste. Ainsi, nos recommandations s'inscrivent dans une conception du développement régional où les autorités locales et régionales sont reconnues compétentes et capables de participer pleinement à l'aménagement de leur propre avenir.

Recommandation 15

Que la région Chaudière-Appalaches négocie avec le gouvernement du Québec une « entente spécifique pour le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration dans Chaudière-Appalaches ».

Rationnel

- Comme notre étude a montré qu'il serait illusoire d'attendre de la politique agricole des mesures appropriées de soutien au développement territorial, la politique agricole visant spécifiquement la production agricole et pas vraiment le développement régional, il faut donc une intervention publique spécifique pour faire face aux enjeux de développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration.
- La signature d'une entente spécifique qui engage différents ministères du gouvernement du Québec et les instances locales et régionales est devenue un dispositif particulièrement efficace et populaire pour mettre en place des interventions ciblées, touchant un problème régional spécifique avec des objectifs tout autant spécifiques à atteindre. Ces ententes sont mutuellement avantageuses car le gouvernement central ne s'engage pas

dans une action visant tout le territoire québécois et les autorités régionales se donnent un programme particulièrement bien adapté à la réalité spécifique de leur territoire. En le mettant en œuvre, elles exercent leurs capacités propres de gestion publique régionale.

Cheminement critique

- L'expertise pour la conception et la mise en œuvre d'une Entente spécifique existe dans la région avec le CRCDD de la région Chaudière-Appalaches.
- En général, ces ententes ne pourraient distribuer des aides publiques aux producteurs. Par ailleurs, la récente entente spécifique pour le développement forestier, forte d'une enveloppe de plusieurs dizaines de millions de dollars, le permet à notre connaissance. Il y a donc des moyens pour « contourner » cette difficulté, semble-t-il.

Recommandation 16

Que la région Chaudière-Appalaches réclame de *Développement Économique Canada* (DEC) l'application du programme « Entreprises rurales » et la mise en place d'une ISR (Initiative stratégique régionale) pour le soutien au développement agricole et agroalimentaire dans ses communautés rurales en restructuration.

Rationnel :

- Le Programme « Entreprises Rurales » a été conçu et mis en œuvre, notamment dans le Bas-Saint-Laurent, par DEC pour soutenir le développement rural des zones fragiles donc, pour faire face à une problématique similaire à celle des milieux en restructuration dans Chaudière-Appalaches. Il comporte deux volets : création d'entreprises dans le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication et création d'entreprises dans les produits de « niches » dont les produits agroalimentaires de qualité.
- L'expérience a montré que ce programme a toujours sa place avec le support des SADC comme moyen de mettre en œuvre le programme sur le terrain. L'ISR consiste en la définition d'un projet mobilisateur et structurant identifié par les acteurs du territoire (échelle des SADC et des MRC).
- Nous sommes d'avis que ces outils de développement rural de l'agence fédérale « Développement économique Canada » sont accessibles aux milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches si la demande vient de la région vers le bureau de Québec de DEC. Le niveau de décision est régional, ce qui constitue un avantage car, la volonté des leaders de la région sera importante dans la prise de décision.

Cheminement critique :

S'assurer qu'il y a de la place pour un ISR dans la région de Chaudière-Appalaches qui relève du bureau de DEC, de la grande région de Québec car ils se seraient engagés à développer le Programme Entreprises Rurales qui a été conçu et mis en œuvre, notamment

dans le Bas-Saint-Laurent, par DEC pour soutenir le développement rural des zones fragiles donc, pour faire face à une problématique similaire à celle des milieux en restructuration dans Chaudière-Appalaches. Il comporte deux volets : création d'entreprises dans le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication et création d'entreprises dans les produits de « niches » dont, les produits agroalimentaires de qualité.

Conditions critiques :

- Il faudra s'assurer qu'il y a de la place pour un ISR en Chaudière-Appalaches au bureau de DEC car ils se seraient engagés à développer une telle ISR dans Charlevoix qui relève aussi du Bureau de Québec de DEC.
- Il faudra aussi faire une mise en cohérence avec une Entente spécifique (à négocier avec le MR et le CRCD).

Recommandation 17

Que les instances politiques locales et régionales de la région Chaudière-Appalaches entreprennent une démarche de réflexion pour se doter d'une politique agricole et agroalimentaire à l'échelle locale et régionale.

Si le relèvement des communautés rurales en voie de dévitalisation passe par le soutien des grandes politiques publiques, l'analyse des expériences étrangères, surtout européennes, montrent clairement que le développement de ces milieux passe aussi par une implication directe des autorités politiques locales (municipalités et MRC dans le cas du Québec). Nous proposons donc que ces instances politiques se dotent, de concert avec les autres instances centrales, d'une véritable politique de développement agricole et agroalimentaire.

Rationnel

- La politique agricole nationale (québécoise) étant orientée vers des stratégies de développement sectoriel de la production répondant à des objectifs économiques, elle ne peut prendre véritablement en compte d'autres objectifs (maintien des populations locales, développement de l'emploi, meilleure mise en valeur des ressources agricoles locales, gestion du territoire et du paysage, etc.). Un virage de la politique agricole (à l'exemple de l'Europe) est possible mais pas dans un avenir immédiat.
- Les politiques publiques visent, par définition, l'ensemble d'un secteur d'activité sans trop vouloir privilégier un groupe distinct ou une région distincte, au nom d'une certaine conception de la justice sociale. Il ne faut donc pas trop attendre que les grandes politiques publiques, sauf exception, soient modulées de manière à être offertes à un sous-groupe particulier de producteurs dans un domaine économique donné.
- Plusieurs études et des expériences récentes montrent qu'il y a plusieurs petits créneaux de développement de l'agriculture et l'agroalimentaire dans ces territoires en restructuration (surtout avec des produits de niche) mais que ces développements seront possibles grâce à une action concertée des différents acteurs locaux.

- Seules des mesures de soutien, pensées et mises en œuvre, au niveau local (et ici on peut très bien penser à un champ d'action spécifique des CLD en place dans ces territoires) pourront prendre en compte les attentes locales (maintien des activités agricoles et des emplois, meilleure valorisation des ressources locales, concertation des acteurs locaux offrant des opportunités uniques et des avantages concurrentiels sur les marchés.

Recommandation 18

Que les instances politiques locales et régionales de la région Chaudière-Appalaches entreprennent une démarche de réflexion pour se doter d'une politique de R&D agroalimentaire régionale.

Rationnel

La mise en valeur des potentialités agricoles et agroalimentaires des milieux en restructuration suppose justement une capacité locale et régionale de reconnaître ces potentialités « différentes ». En plus d'une politique agricole régionale spécifique, il semble nécessaire pour la région de se doter d'une politique de Recherche et Développement agroalimentaire régionale avec des institutions capables de la mettre en œuvre.

Au Canada et au Québec, la R&D agricole et agroalimentaire a été souvent le fait de fermes expérimentales et de stations de recherche qui, à maintes reprises, ont été incapables de s'adapter à l'évolution de l'agriculture. De plus, dans un souci de rationalisation, plusieurs de ces équipements ont été fermés ou offerts aux autorités locales qui en voulaient. L'histoire récente nous montre que là où les autorités locales ont été capables de reprendre ces institutions et leur donner un programme de recherche pertinent en regard des besoins du milieu, elles ont pu jouer un rôle d'innovation par l'expérimentation de nouveaux produits ou de nouveaux procédés.

Cheminement critique

La situation de la région Chaudière-Appalaches semble relativement optimale par rapport à un accès facile à des équipements de R&D dans la région de Québec ou de St-Hyacinthe. Pourtant, comme région, une des meilleures régions agroalimentaires du Québec, elle n'a pratiquement pas d'équipement de R&D agricole, si on fait exception de l'ancienne école d'Agriculture de Ste-Croix de Lotbinière dont la survie, avec l'Université Laval, est incertaine, de Transbiotech et de Ag-Bio Centre. D'un autre côté, les équipements de La Pocatière ne sont pas très loin, ainsi que les équipements reliés à la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval.

Mais penser une R&D agricole et agroalimentaire régionale ne suppose peut-être pas des équipements lourds mais plutôt une capacité de faire la réflexion et le suivi sur des innovations dont les essais et expérimentations sont souvent dans le champ, chez les producteurs, et non en station expérimentale.

Il faut donc penser à un organisme capable de faire la « planification stratégique » d'un programme de R&D agricole et agroalimentaire régional. Conscients que la multiplication des organismes n'est pas toujours la meilleure solution, nous soumettons, à titre d'hypothèse, que le rôle de la TACA (Table de concertation agroalimentaire de Chaudière-Appalaches) soit revu et que ses moyens d'action soient augmentés, afin que lui soit confiée une nouvelle mission, soit la conception et la réalisation d'une stratégie de R&D agricole et agroalimentaire régionale dans laquelle la mise en valeur des milieux en restructuration serait prise en compte.

Recommandation 19

Faire la promotion de la Loi A-20.02 portant sur les appellations réservées.

Nous sommes d'avis que le développement agricole et agroalimentaire, plus particulièrement celui des milieux en restructuration qui en dépend largement, sera facilité par le renforcement de la Loi A-20.02 afin qu'elle soit complétée pour une application adéquate.

Recommandation 20

Qu'une révision de la réglementation sanitaire concernant la transformation des produits agroalimentaires soit entreprise pour identifier des normes de construction et des équipements appropriés à la réalité des micro-entreprises de production alimentaire de type « produits du terroir » opérant avec des volumes plus petits et avec des procédés de type plus artisanal qu'industriel. Cette révision devra toutefois respecter les grands principes généraux de protection du consommateur.

Plusieurs agriculteurs ou promoteurs qui ont voulu toucher à la transformation ont constaté à quel point les dispositions des différents règlements sanitaires sont peu adaptées à une production artisanale ou semi-industrielle. Il importe donc que cette réglementation et ses procédures soient changées et adaptées aux micro-entreprises de production alimentaire. Actuellement, cela constitue un frein réel au lancement de plusieurs initiatives qui ne devraient pas subir ces contraintes injustifiées, étant donné la nature et le volume des activités envisagées.

La mise en œuvre des recommandations : un plan de cheminement critique

Conformément aux attentes du Comité de suivi, nous proposons ici un cheminement critique pour la mise en œuvre des propositions contenues dans le rapport. Pour ce faire, nous pensons que ce cheminement fait face à une condition critique qu'il aborde en premier, soit comment s'assurer que les propositions du présent rapport puissent avoir des suites.

Le cadre logique de mise en œuvre

Deux propositions sont centrales et elles devraient être mises en œuvre le plus rapidement possible soit :

- la négociation concomitante d'une « Initiative stratégique régionale » avec le bureau de Québec de DEC (Développement économique Canada) et;
- la négociation d'une « Entente spécifique pour soutenir le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de Chaudière-Appalaches ».

Le Comité sur les milieux en restructuration, qui assurait le suivi de la présente étude, devrait continuer ses travaux pour assurer la coordination des diverses démarches qui seront entreprises par plusieurs acteurs régionaux pour tenter de faire modifier les mesures de soutien existantes ou de voir se mettre en place de nouvelles mesures de soutien devant générer un impact positif sur le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches.

Dans le premier cas, le porteur de dossier devrait être un consortium d'organismes du milieu agricole (le Comité lui-même en fait) qui aura au préalable reçu l'appui et la complicité des SADC de la région.

Dans le second cas, le modèle des ententes spécifiques est bien connu par les conseils régionaux de développement qui en sont les porteurs de dossier et ceux qui mettent en œuvre ces ententes. Donc le CRCD de Chaudière-Appalaches devrait le plus rapidement possible, profitant du momentum créé par le lancement de la Politique nationale de la ruralité, entreprendre la négociation d'une telle entente, de concert avec le Comité sur les milieux en restructuration.

Le suivi des différentes recommandations est plus ou moins exigeant en travail (montage de dossiers, concertation, représentation, etc.). Dans le cadre de la présente étude, nous pensons qu'il était nécessaire de bien identifier les responsabilités pour des recommandations spécifiques, quelques pistes de cheminement de chaque dossier et certaines conditions critiques. Mais le Comité sur les milieux en restructuration devrait, outre la priorisation annoncée plus haut, dans un premier temps, mettre un ordre de priorité des les actions à entreprendre.

Recommandations	Responsabilité du dossier (initiation et suivi)	Cheminement, conditions critiques
<i>Recommandation 1</i>		
<i>Que la Financière agricole du Québec poursuive la mise sur pied du Compte de stabilisation du revenu agricole et que ce programme soit rendu disponible dans les plus brefs délais.</i>	<i>Les UPA Chaudière - Appalaches</i>	<i>Obtenir l'appui du MAPAQ. Les récentes discussions au Forum des décideurs en agroalimentaire à l'automne 2001 devraient rendre cette proposition applicable facilement.</i>
<i>Recommandation 2</i>		
<i>Que la Financière agricole du Québec fasse preuve d'une sensibilité accrue à la diversité des modèles de développement des fermes et notamment à celui des petites fermes en acceptant un niveau de risque plus élevé dans les prêts aux fermes situées dans des milieux en restructuration.</i>	<i>Les UPA Chaudière - Appalaches et le Comité sur les milieux en restructuration</i>	<i>Obtenir le soutien des CLD et du CRCD de la région Chaudière - Appalaches. L'annonce récente de la création d'une nouvelle filiale de la FAQ disposant d'un capital de 24 M \$ pour appuyer des projets (transformation et valorisation agricole) en amont en aval de l'agriculture et en développement régional constitue déjà une action allant dans le sens de la résolution. Il reste à évaluer la pertinence de la somme annoncée et les modalités d'application.</i>
<i>Recommandation 3</i>		
<i>Que la Financière agricole du Québec débourse en un seul versement la totalité de la subvention à l'établissement dans le cas des fermes situées dans les milieux en restructuration.</i>	<i>Les UPA Chaudière - Appalaches</i>	<i>Obtenir l'appui de la Fédération de la Relève agricole. Sensibiliser le MAPAQ.</i>
<i>Recommandation 4</i>		
<i>Que l'accessibilité aux services-conseil pour les producteurs des milieux en restructuration soit prise en considération dans toute proposition de réforme et de restructuration de ces services.</i>	<i>Les UPA Chaudière -Appalaches</i>	<i>Le CRCD pourrait aussi appuyer la démarche initiée par les UPA de la région. Obtenir l'appui des groupes de services-conseil (en gestion agricole ou en agro-environnement).</i>

Recommandations	Responsabilité du dossier (initiation et suivi)	Cheminement, conditions critiques
Recommandation 5		
<i>Qu'un suivi étroit et gratuit en matière de services-conseils soit assuré aux fermes des milieux en restructuration présentant un niveau de risque financier accru et bénéficiant d'un raccourcissement de la période de paiement de la subvention à l'établissement.</i>	<i>Les UPA Chaudière-Appalaches et le Comité sur les milieux en restructuration.</i>	<i>Obtenir l'appui de la Direction régionale du MAPAQ.</i>
Recommandation 6*		
<i>Que la réforme du programme de remboursement de taxes foncières soit menée avec la préoccupation de rendre son impact, sinon favorable, à tout le moins neutre sur les milieux en restructuration. Si des économies devaient découler d'une telle réforme, que les sommes soient rendues disponibles pour les milieux en restructuration.</i>	<i>Le Comité sur les milieux en restructuration</i>	<i>Appui du CRCDD. Appui nécessaire de l'UPA. Sensibiliser le monde politique (députés) voire même les partis politiques.</i>
Recommandation 7		
<i>Augmenter sensiblement l'aide aux « tables de concertation agroalimentaire régionale » pour qu'elles puissent mieux soutenir le développement des produits haut de gamme à haute valeur ajoutée provenant des milieux en restructuration.</i>	<i>Le CRCDD de Chaudière-Appalaches</i>	<i>Engager une discussion avec le MAPAQ car les tables sont financées par ce dernier. Établir une stratégie de concert avec les recommandations 15, 16 et 18.</i>
Recommandation 8		
<i>Que le programme « Produits du terroir » mis en place par le Ministère des Régions soit bonifié dans son budget pour y introduire un volet de soutien spécifique aux initiatives provenant des milieux en restructuration.</i>	<i>Le CRCDD Chaudière-Appalaches en lien avec la TACA, avec l'appui des UPA</i>	<i>Des bonifications ont été annoncées lors du Sommet des décideurs en agroalimentaire. Vérifier si elles sont significatives avec la TACA. Si non, la TACA pourrait être mandatée pour monter un dossier spécifique sur cette question, lequel devrait être défendu par les intervenants agricoles et agroalimentaires réunis dans un consortium représentatif.</i>

* Des modifications ont été effectuées en regard du programme de remboursement des taxes foncières depuis l'analyse de cette étude (décembre 2001). Les impacts de ce programme n'ont pas encore été mesurés.

Recommandations	Responsabilité du dossier (initiation et suivi)	Cheminement, conditions critiques
Recommandation 9		
<i>Que le programme « Appui au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire en région » soit révisé pour y introduire un volet spécifiquement dédié à des mesures de soutien spécifiques aux milieux en restructuration dans les régions où cette problématique est jugée importante par les décideurs régionaux.</i>	<i>Les UPA Chaudière -Appalaches, avec l'appui du Comité sur les milieux en restructuration</i>	
Recommandation 10		
<i>Que le développement agricole et agroalimentaire des milieux ruraux en restructuration puisse faire l'objet d'un « champ d'action » spécifique du CDAQ, d'autant plus que les fonds fédéraux qui le financent, soit le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR) et le Programme national de conservation du sol et de l'eau (PNCSE), ont comme mission de soutenir la revitalisation de tels milieux ruraux aux prises avec des problèmes d'adaptation.</i>	<i>Les UPA Chaudière -Appalaches, avec l'appui du Comité sur les milieux en restructuration</i>	<i>Les UPA de la région devraient faire des représentations auprès de la Confédération de l'UPA car elle agit comme agence d'exécution de ces programmes fédéraux.</i>
Recommandation 11		
<i>Que les SADC et leurs agents de développement interviennent pour soutenir le développement agricole et agroalimentaire dans le cadre de leurs programmes réguliers de développement local, comme le Fonds d'initiatives Jeunesse.</i>	<i>Le Comité sur les milieux en restructuration</i>	<i>Réunir les SADC actives dans les milieux en restructuration pour les sensibiliser au problème.</i> <i>Contacter le Réseau des SADC (Hélène Deslauriers) pour organiser une formation : le réseau a un mandat et des budgets pour la formation.</i>
Recommandation 12		
<i>Que le programme des « agents ruraux » du Ministère des Régions soit modifié de manière à ce que les CLD priorisent la mise en place de ces agents dans les milieux en restructuration et qu'une formation spécifique à la problématique du développement agricole et agroalimentaire leur soit offerte pour qu'ils puissent mieux accompagner les promoteurs de ce secteur de l'économie régionale.</i>	<i>Le Comité sur les milieux en restructuration</i>	<i>Initier des discussions avec les CLD. Pour la formation, comme la récente Politique nationale de la ruralité confirme le rôle de Solidarité rurale du Québec (SRQ) dans la formation des agents ruraux, engager des discussions avec SRQ pour l'élaboration d'une formation appropriée visant cette habilitation des agents ruraux.</i>

Recommandations	Responsabilité du dossier (initiation et suivi)	Cheminement, conditions critiques
Recommandation 13		
<i>Qu'une partie des sommes disponibles pour le développement régional dans les fonds de la Société de diversification économique des régions et de la Stratégie de diversification économique des régions ressources soit réservée aux projets de développement en provenance des milieux en restructuration.</i>	<i>Le CRCD Chaudière-Appalaches et les MRC incluses dans la notion de « MRC en difficulté » mais en région centrale</i>	<i>Le CRCD peut demander des fonds à la Société de diversification économique des régions. Les MRC pourront demander, de concert avec leurs CLD, des fonds pour des projets dans le cadre de la Stratégie de développement économique des régions ressources.</i>
Recommandation 14		
<i>Que Emploi-Québec, de concert avec le Ministère de l'Éducation et le MAPAQ, identifient les besoins de formation de la relève agricole actuelle et potentielle dans la région Chaudière-Appalaches et entreprennent des actions de formation en fonction des orientations stratégiques de développement agricole et agroalimentaire de la région.</i>	<i>Le Comité sur les milieux en restructuration avec l'appui de l'UPA</i>	<i>Obtenir l'appui de la Fédération de la Relève agricole de l'UPA.</i>
Recommandation 15		
<i>Que la région Chaudière-Appalaches négocie avec le gouvernement du Québec une « entente spécifique pour le développement agricole et agroalimentaire des milieux en restructuration dans Chaudière-Appalaches ».</i>	<i>le CRCD Chaudière-Appalaches</i>	<i>Informar et obtenir l'appui de la direction régionale du Ministère des Régions. Soutien technique du Comité sur les milieux en restructuration.</i>
Recommandation 16		
<i>Que la région Chaudière-Appalaches réclame de Développement Économique Canada (DEC) l'application du programme « Entreprises rurales » et la mise en place d'une ISR (Initiative stratégique régionale) pour le soutien au développement agricole et agroalimentaire dans ses communautés rurales en restructuration.</i>	<i>Le Comité sur les milieux en restructuration</i>	<i>Initier le dossier avec le bureau de Québec de Développement Économique Canada.</i>

Recommandations	Responsabilité du dossier (initiation et suivi)	Cheminement, conditions critiques
Recommandation 17		
<i>Que les instances politiques locales et régionales de la région Chaudière-Appalaches entreprennent une démarche de réflexion pour se doter d'une politique agricole et agroalimentaire à l'échelle locale et régionale.</i>	<i>Le CRCD Chaudière-Appalaches et les CLD, les MRC en appui</i>	<i>Pour initier la démarche, le CRCD devrait, sur la base des planifications stratégiques des MRC ou des PALÉE réalisées par les CLD, dégager des éléments d'une stratégie visant une plus forte implication des instances locales. Organiser un forum (journée d'étude) présentant des cas d'implication des communautés locales dans le développement agricole et agroalimentaire.</i>
Recommandation 18		
<i>Que les instances politiques locales et régionales de la région Chaudière-Appalaches entreprennent une démarche de réflexion pour se doter d'une politique de R&D agroalimentaire régionale.</i>	<i>Le CRCD Chaudière-Appalaches et Les CLD, les MRC en appui et les UPA Chaudière-Appalaches</i>	<i>Activité à intégrer dans la démarche mise en place pour la recommandation précédente.</i>
Recommandation 19		
<i>Faire la promotion de la Loi A-20.02 portant sur les appellations réservées.</i>	<i>TACA</i>	<i>Un dispositif de protection des appellations contrôlées existe mais il loin d'avoir la force et la portée de celui qui existe en Europe. Étudier ce dernier et voir son applicabilité dans le contexte légal et commercial canadien d'abord.</i>
Recommandation 20		
<i>Qu'une révision de la réglementation sanitaire concernant la transformation des produits agroalimentaires soit entreprise pour identifier des normes de construction et des équipements appropriés à la réalité des micro-entreprises de production alimentaire de type « produits du terroir » opérant avec des volumes plus petits et avec des procédés de type plus artisanal qu'industriel. Cette révision devra toutefois respecter les grands principes généraux de protection du consommateur.</i>	<i>Le Comité sur les milieux en restructuration, avec la collaboration des UPA</i>	<i>Le MAPAQ est l'intervenant majeur à interpeller.</i> <i>Un appui très net de l'UPA est nécessaire.</i> <i>La TACA (ou un organisme de ce type) devrait documenter le dossier dans un premier temps.</i>

Bibliographie

- ACADÉMIE D'AGRICULTURE DE FRANCE, *Peut-on faire une agriculture rentable dans les zones agricoles françaises à faible potentiel ?*, voir Claude Béranger, « *Les productions alternatives et de qualité dans les zones de montagne défavorisées* », Comptendu de l'Académie d'agriculture de France, , 85, n°7, 1999 pp. 97-10
- AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA (2001). *Revenu agricole, situation financière et aide gouvernementale*. Recueil de données. Agriculture et Agroalimentaire Canada, mars 2001, 102 p.
- AGORA, DES IDÉES, DES DÉBATS, *Le Québec agricole*, Magazine trimestriel dirigé par Jacques Dufresne, vol 8 no 4 septembre 2001 et *La planète agricole*, vol 8 no 3, juin 2001. Plusieurs articles sur l'agriculture durable, sur le développement agricole et rural.
- BERRIER-SOLLIEC, Marielle, *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*, Paris, L'Harmattan, 1999, 333 p.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE BEAUCE-SARTIGAN. *Plan d'action local pour l'économie et l'emploi*. Saint-Georges, CLD de la MRC de Beauce-Sartigan, janvier 1999, 39 p.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE DESJARDINS. *Plan d'action local pour l'économie et l'emploi de la MRC de Desjardins découlant de l'exercice de planification stratégique avec les leaders socio-économiques du milieu*. Lévis, CLD de la MRC de Desjardins, juin 1999, 66 p. et annexes.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE L'AMIANTE. *Plan d'action local pour l'économie et l'emploi 1999-2001*. Thetford Mines, CLD de la MRC De l'Amiante, sans date, sans pagination.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE L'ISLET. Diagnostic socio-économique de la MRC de l'Islet. Saint-Jean-Port-Joli, CLD de la MRC de l'Islet, mars 1999, 46 p.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE L'ISLET. *Plan d'action pour l'économie et l'emploi. Sommaire exécutif*. Saint-Jean-Port-Joli, CLD de la MRC de l'Islet, mars 1999, 32 p.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE LA NOUVELLE-BEAUCE. *Plan local d'action sur l'économie et l'emploi. Sainte-Marie-de-Beauce, CLD de la MRC de la Nouvelle-Beauce*, janvier 2000, 194 p.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE LOTBINIÈRE. *Plan d'action local pour le développement de l'économie et l'emploi dans la MRC de Lotbinière*. Sainte-Croix, CLD de la MRC de Lotbinière, juin 1999, 77 p.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE MONTMAGNY. *Plan d'action local pour le développement de l'économie et de l'emploi 1999-2001*. Montmagny, CLD de la MRC de Montmagny, sans date, 67 p. et annexes
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DE ROBERT-CLICHE. *Plan d'action 2001*. Beauceville, CLD de la MRC de Robert-Cliche, 2001, sans pagination.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DES CHUTES-DE-LA-CHAUDIÈRE. *Plan d'action local pour l'économie et l'emploi de la MRC des Chutes-de-la-Chaudière*. Charny, CLD de la MRC des Chutes-de-la-Chaudière, janvier 1999, 22 p.

- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MRC DES ETCHEMINS. *Plan local d'action pour l'économie et l'emploi de la MRC des Etchemins*. Lac Etchemin, CLD de la MRC des Etchemins, juin 1999, 76 p.
- COALITION POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE AGRICULTURE DURABLE. *Grandes orientations et principales revendications*, Union québécoise pour la conservation de la nature, Voir : http://uqcn.qc.ca/org/doc/mem/m_Coalition%20agriculture001207.htm
- COCHRANE W.W. *Farm Prices : Myth and Reality*. Greenwood Press, Connecticut, 1958, 189 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction Générale pour l'Agriculture (DG VI), Document de Travail, PAC 2000, *Evolutions du monde rural*, Juillet 1997.
Voir : http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_fr.pdf
- CONSEIL DU TRÉSOR (2001). *Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes*. Budget des dépenses Volume III 2001-2002. Gouvernement du Québec.
- CONSEIL GÉNÉRAL DU GREF, *Les incidences de la PAC sur la tenue de l'espace*. Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, Paris, 1997, 86 p. et annexes.
- CONSEIL AGRO-ALIMENTAIRE BEAUCE-APPALACHES. *Portrait et opportunités de développement du tourisme rural en région Chaudière-Appalaches*. Saint-Georges, Conseil agro-alimentaire Beauce-Appalaches, mai 1997, 72 p. et annexes
- CONSEIL RÉGIONAL DE CONCERTATION ET DE DÉVELOPPEMENT DE CHAUDIÈRE-APPALACHES. *Plan stratégique de développement régional*. Montmagny, CRCDD de Chaudière-Appalaches, décembre 1995, 196 p. et annexes
- CONSEIL RÉGIONAL DE CONCERTATION ET DE DÉVELOPPEMENT DE CHAUDIÈRE-APPALACHES. *Profil socioéconomique 2000 de la région Chaudière-Appalaches*. Montmagny, CRCDD Chaudière-Appalaches, mars 2000, 81 p.
- CREVOISIER, Olivier et GIGON, Nathalie. «*Les spatialités des économies de la grandeur: une application au secteur agro-alimentaire suisse*», dans *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 4 (2000), pp. 657-682.
- DIONNE, Stève. *Inventaire et potentiels des terres en friche dans la MRC de l'Islet*. Synopsis du rapport final. Saint-Jean-Port-Joli, CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT de la MRC de l'Islet, mars 2000, 36 p.
- DOYON M., PROULX, Y., MORISSET, M., GOUIN, D-M. et FRIGON M., *Étude sur les structures des exploitations agricoles et l'environnement économique et réglementaire québécois*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec et Direction de la recherche et des politiques agricoles (DREPA), Union des producteurs agricoles, Longueuil, 2001, 94 p.
- DUFFY, Mike, *Small and Underserved Farmers*, texte publié sur Internet par la Farm Foundation dans la collection «*Farm Bill Policy Options and Consequences*» . Version du 17 août 2001 sur le site de la Farm Foundation. Voir : <http://www.farmfoundation.org/nppcindex.htm>
- DUMAS, Colette; DUPUIS, Jean-Pierre; RICHER, Francine et SAINT-CYR, Louise. «*La relève agricole au Québec, une affaire de fils et de filles*», dans *Recherches sociographiques*, vol. 37, no 1 (janvier-février 1996), pp. 39-68.

- FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC (2001). <http://www.sfa.gouv.qc.ca/fr/index.htm> et <http://www.raaq.gouv.qc.ca/index2.html>.
- GIGON, Nathalie, « *Innovation et compétitivité dans l'agriculture. Vers de nouveaux territoires ruraux* » dans Actes du Colloque Gestion des territoires ruraux, Op. cit., p.244
- GOUIN, D.M., *Marché des quotas et changements structurels dans le secteur laitier : analyse du cas du Québec et perspectives en France*. Thèse de doctorat. Grenoble : Université des sciences sociales. Décembre 1987, 349 p. - Publiée à Québec par le Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval., 1988 -
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Bâtir le Québec. Énoncé de politique économique*. Développement économique, Gouvernement du Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979, 523 p.
- GROUPE CONSEIL BPR. *Planification du développement de la zone agricole dans la MRC des Etchemins*. Rapport final (version préliminaire,. Québec, BPR Groupe Conseil, octobre 1999, 39 p.
- GROUPE DE CONCERTATION SUR L'AGROTOURISME AU QUÉBEC, (Michel ARCHAMBAULT et Jean-Philippe WAUB et alii) *Études sur les entreprises liées à l'agrotourisme*, Rapport présenté à l'UPA, UQAM, mars 2001
- HATHAWAY D.E., *Government and Agriculture*. 4ème Édition, The MacMillan Company, New York, 1968, 411 p.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Chaudière-Appalaches, la région administrative, les MRC et les principales municipalités*. Recensement de la population 1996-1991-1986. Données comparatives et faits saillants. Cahier 1. Population et logements. Coll. Statistiques régionales. Québec, Les Publications du Québec, 1998, 64 p.
- JEAN, Bruno. *Agriculture et développement économique dans l'Est du Québec*. Presses de l'Université du Québec, Sillery, 1985, 431 p.
- JEAN, Bruno, *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997, 318 p.
- JEAN, Bruno, « *La gestion des terres agricoles au Québec. Rationalité et irrationalité* » dans France et Québec. Espaces ruraux en mutation, numéro thématique de Géographie sociale (8), (revue publiée en France par le Centre de publications de l'Université de Caen), 1989, pp.71-80
- JEAN, Bruno, « *La petite sauvagine dans la prairie. Une approche de la version de l'agri-environnement en Amérique du Nord* » dans Études rurales (141-142), (revue publiée en France) janvier-juin 1996, pp. 197-205
- JEAN, Bruno, « *Ruralité et nouvelle économie agroalimentaire* » dans les Actes de l'Université rurale 1997 sous le thème Animer la ruralité, Rouyn, UQAT- Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, 1999, pp. 44-48
- JEAN, Bruno, « *Urbs contre rurs. L'agriculture durable ou la judiciarisation des pratiques agri-environnementales* », dans le quotidien Le Devoir (Montréal), 9 décembre 1994, p. A-11 (en collaboration avec Andrée DESCHÈNES)
- JEAN, Bruno, « *Une nouvelle gouvernance territoriale pour accompagner la restructuration rurale : la mise en perspective des approches européenne, américaine et canadienne* » dans Mario CARRIER et Serge CÔTÉ (sous la direction de), Gouvernance et territoires ruraux. Eléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Québec, Presses de l'Université du Québec, Coll. « Sciences régionales », 2000, pp.223-243

- JEAN, Bruno et André JOYAL, « *La revitalisation rurale à travers l'action partenariale: le programme canadien de développement des collectivités* » dans *Agricultures. Cahiers d'études et de recherches francophones* 3 (2), Paris, AUPELF-UREF et John Libbey Eurotext, 1994, pp. 109-117
- JEAN, Bruno et Christian CÔTÉ, « *Aménager l'avenir de l'agriculture gaspésienne : vers une agriculture du terroir durable* » dans D. LAFONTAINE et N. THIVIERGE (dir.), *La prospective régionale : le devenir des espaces régionaux, horizon 2025. La Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine, Rimouski.*, GRIDEQ/UQAR, 2001
- JOHANSEN, Steinar et alii, *Norwegian Agriculture and Multifunctionality. The Peripheral Dimension*, Oslo, NIBR (Norwegian Agricultural Economics Research Institute) et le NIBR (Norwegian Institute for Urban and Regional Research), 1999 (ISBN 82-7071-146-2)
- JOLLIVET, Marcel et Nicole MATTHIEU (sous la direction de), *Du rural à l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1989
- KIMPTON, Hugues, *Tendances lourdes influant sur l'agroalimentaire*. Document de réflexion, Québec, MAPAQ, Groupe de recherche interdisciplinaire et de prospectives, Direction de la recherche scientifique et économique, septembre 2001
- KNUTSON D.K., PENN J.B. et BOEHM W.T., *Agriculture and Food Policy*. Prentice-Hall, New Jersey, 1983, 387 p.
- LACROIX, Aymereic, Amédée MOLLARD et Bernard PECQUEUR, « *Politiques de développement local et rente de qualité territoriale des produits alimentaires* » dans *Actes du Colloque Gestion des territoires ruraux : connaissance et méthodes pour la décision publique*, Paris, Cémagref-Éditions, 1998, p. 166 (Tome I)
- LAMBERT, Rémy et S.S. JULIEN, *Analyse de la concentration économique et géographique dans le secteur agroalimentaire*. Centre de recherche en économie agroalimentaire (CRÉA), Université Laval, 2000, 188 p.
- LAMBERT, Rémi et JULIEN, Sarah-Sophie. *Analyse de la concentration économique et géographique dans le secteur agroalimentaire*. Série Recherche. Sainte-Foy, Université Laval, Faculté des sciences de l'agriculture et de l'Alimentation, septembre 2000, 188 p.
- MAHÉ, Louis-Pascal et François ORTALO-MAGNÉ (Groupe d'économie mondiale), *Politique agricole : un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, 235 p.
- MAPAQ, *Répertoire des mesures pour les projets de développement agroalimentaire en Chaudière-Appalaches*, Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation, Région Chaudière-Appalaches, Septembre 2001. *Nourrir le Québec*. Direction générale de la planification et des études économiques, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, (1981). 261 p. *Coup d'œil sur l'agriculture, les pêches et l'alimentation au Québec*. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Édition 1985. *Répertoire des aides pour les projets de développement agroalimentaire en Chaudière-Appalaches*. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Direction régionale de la Chaudière-Appalaches, (2001). 20 p. et annexes.

- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION. *Fiches d'enregistrement des fermes, région Chaudière-Appalaches*, 2001. *L'agriculture, un choix pour le développement de Chaudière-Appalaches*. Cahier des Conférences, Lac-Etchemin, 11 novembre 1999, 53 p. et annexes. *Profil agroalimentaire. Région agricole de Chaudière-Appalaches 1981-1996*. Québec, Gouvernement du Québec, avril 2001, sans pagination.. *Situation de la production laitière*. Québec, Gouvernement du Québec, 2000, 23 p.
- MINISTÈRE DES RÉGIONS, *Politique nationale de la ruralité*, Québec, Gouvernement du Québec, Décembre 2001. Disponible sur Internet : www.mreg.gouv.qc.ca
- MORISSET Michel, . *L'agriculture familiale au Québec*. L'Harmattan, Paris, 1987 206 p.
- OCDE, *La réforme de la politique agricole et l'économie rurale dans les pays de l'OCDE*, Organisation de coopération et de développement économiques , Paris, 1998, 338 p.
- OYAMA, Yoshihiko, (The Japan Centre, University of Birmingham) «*Agriculture et développement rural au Japon*», dans *Leader Magazine* (no 25), Union européenne, Bruxelles, Hiver 2000/2001,
- PARENT, Diane, JEAN Bruno, et SIMARD Myriam). *Transmission et maintien de la ferme familiale : analyse des facteurs et stratégies d'établissement de la relève agricole familiale via les situations d'insuccès*. Agri-Gestion Laval, Université Laval, Québec, 2000, 108 p.
- PARENT, Diane; JEAN, Bruno et HANDFIELD, Mario. «*L'établissement de la relève agricole familiale: facteurs et trajectoires d'insuccès*», dans LAFONTAINE, Danielle (dir). *Choix publics et prospective territoriale. Horizon 2025. La Gaspésie: futurs anticipés*. Coll. Tendances et débats en développement régional (Le temps des territoires). Rimouski, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ, 2001, pp. 31-41.
- PISANI, Edgard. *Pour une agriculture marchande et ménagère*. Coll. Monde en cours. Paris, Éditions de l'Aube, 1994, 191 p.
- ROUFFIGNAT, Joël. «*L'avenir des milieux agro-forestiers dans les régions périphériques du Québec. Le cas de la Côte-du-Sud*», dans *Quelles campagnes pour demain? Actes du colloque de Rennes tenu les 7 et 8 février 1991*. Caen, Centre de publications de l'Université de Caen, 1992, pp. 447-459.
- SAVY, Hervé. «*La multifonctionnalité de l'agriculture. Quelques clés de lecture*», dans *Pour*, no 164 décembre 1999, pp. 11-14.
- SEARS, David W., National Rural Development Partnership, «*États-Unis : le développement rural aujourd'hui et demain*», dans *LEADER Magazine*, No 25, hiver 200/2001 (disponible sur le site Internet de Rurel-Europe)
- SOCIOLOGIA RURALIS, Revue de l'European Society for Rural Sociology, vol. 40, no 4, octobre 2000. Ce numéro est consacré à la multifonctionnalité de l'agriculture et aux nouvelles formes de développement rural en Europe
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'ÉCONOMIE RURALE sur «*Multifonctionnalité agricole et politiques publiques* » à venir en mars 2002. : <http://www.revues.org/cgi-bin/calenda/nouvelles>
- SFA (2001). Rapport annuel 2000-2001. Société de financement agricole, 48 p.
- STATISTIQUE CANADA. Recensements agricoles de 1941, 1951 et 1996. . Recensements canadiens de 1951 à 1996.

- TABLE AGROALIMENTAIRE DE CHAUDIERE-APPALACHES. *Journée d'information. Des produits de créneaux: produits, marchés, exigences et compétences*. Saint-Évariste, 6 juin 2001, 53 p.
- TONDREAU Jacques et MORISSET Michel, *Relève en agriculture et formation agricole: une équation à plusieurs variables*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, 1998, 154 p.
- UPA, *Politique et fiscalité agricoles : un réinvestissement gouvernemental s'impose*, Mémoire de l'Union des Producteurs agricoles présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, Septembre 2000
- VACHON Bernard, «*Le zonage agricole. Le territoire réservé à l'agriculture est immense*». In : *Le Devoir*, mercredi 19 octobre 1988, p. 9.

Sites Internet :

- <http://www.rural-europe.be>
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/back/index_fr.htm
- <http://www.agr.gouv.qc.ca/dgpar/agrotouqc/agropub.pdf>
- <http://www.agr.gouv.qc.ca/dgpar/agrotouqc/agropub.pdf>
- <http://hahtext.agr.ca/agriweb/default.htm>

Annexes

Annexe 1

Qu'est-ce qu'un produit du terroir ?

Dans le cadre de cette mesure, un produit du terroir québécois est un produit agroalimentaire ou agroforestier. Il est issu d'un territoire spécifique, d'un savoir et d'un savoir-faire liés à son histoire. Il possède une authenticité et une identité qui le différencient de tout autre produit de même nature. Il se distingue également par son excellence et sa qualité. Il possède un potentiel de marché et son mode de fabrication, en harmonie avec l'environnement, est de préférence artisanal.

Une mesure pour développer le Québec rural

Le ministère des Régions prolonge de trois années la mesure de soutien aux produits du terroir initiée en 1998 et met à la disposition des promoteurs de projets une enveloppe de 1,8 million de dollars. Cette mesure vise à assister financièrement les promoteurs ruraux dans la sauvegarde des savoirs et savoir-faire traditionnels, dans la mise en valeur du patri-moine rural québécois, dans la promotion de l'occupation du territoire et de la valorisation des terroirs locaux. Dotée d'une enveloppe annuelle de 600 000\$, cette mesure permet aux projets retenus de pouvoir bénéficier d'une aide financière maximale de 25000\$. L'aide est versée en deux tranches, soit 75 % à la signature du protocole d'entente avec le ministère des Régions et 25 % sur présentation des pièces justificatives de réalisation finale.

Les objectifs de la mesure

La mesure de soutien au développement des produits du terroir veut consolider la croissance des différents maillons de l'agroalimentaire et de l'agroforestier en assistant financièrement les promoteurs des milieux ruraux afin de :

- de sauvegarder et d'assurer la pérennité des savoirs et des savoir-faire traditionnels par la mise en valeur du patrimoine rural québécois ;
- d'encourager la diversification de l'économie agricole et rurale par la mise en valeur des ressources locales ;
- de promouvoir l'occupation du territoire et la valorisation des terroirs locaux par le maintien et le développement de l'activité économique en région ;
- de soutenir l'entrepreneuriat et l'emploi dans les milieux ruraux.

Le produit et les entrepreneurs ciblés

Les projets éligibles à un financement correspondent à des activités liées à l'implantation ou à l'expansion d'une entreprise. Les étapes de production et de commercialisation doivent être connues et maîtrisées. Le produit est issu d'un territoire spécifique. Les promoteurs sont des producteurs exploitants, des artisans, des travailleurs autonomes et des coopératives qui détiennent directement ou indirectement le savoir-faire relié au bien à produire et à commercialiser.

Comment en bénéficier ?

Les projets peuvent être présentés dans les différents bureaux du ministère des Régions. Une analyse de chaque projet y est effectuée en collaboration avec les ministères partenaires. Lorsque l'analyse est favorable, le dossier est transmis à un comité de sélection composé de représentants du ministère des Régions, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de la Culture et des Communications et de Solidarité rurale du Québec.

Annexe 2

Engagement d'agents ruraux

Dans la foulée de la mise en œuvre de la Politique de soutien au développement local et régional et donnant également suite au rapport du Groupe de travail sur les « Villages prospères » déposé lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en octobre 1996, le ministère des Régions s'est vu confier le mandat d'assurer la coordination des interventions spécifiques au développement des communautés rurales du Québec.

Par la suite, des orientations et des éléments de stratégie prenant en compte les spécificités des communautés rurales ont donc été intégrés à la Politique de soutien au développement local et régional.

Poursuivant cet objectif, le ministère des Régions met donc à la disposition des intervenants dans le développement des milieux ruraux une aide financière consacrée spécifiquement à la problématique du développement rural.

Lors du Discours sur le budget 2000-2001, le ministre des Finances a annoncé, pour les trois prochaines années, une contribution annuelle de 2 M\$ pour le financement des agents ruraux. Le programme des agents ruraux est en vigueur depuis 1997-1998 et l'on y consacrait annuellement la somme de 1 M\$.

Objectifs

Cette mesure vise à permettre aux milieux ruraux d'embaucher, par l'intermédiaire des centres locaux de développement, une ressource professionnelle pour favoriser l'émergence de projets et d'initiatives de développement dans les secteurs social, culturel, touristique et communautaire de leur territoire, en soutenant techniquement les communautés rurales, les promoteurs individuels et collectifs dans l'élaboration de leurs projets.

Organismes admissibles

Les centres locaux de développement des 83 municipalités régionales de comté ayant au moins une municipalité rurale ainsi que les CLD de la région du Nord-du-Québec.

Aide financière

Un montant annuel de 20 000 \$ est accordé pour le financement de chaque agent rural.

Nature de l'aide financière

L'aide financière est accordée sous forme de subvention.

À qui s'adresser?

Aucun formulaire n'est requis, puisque c'est le ministère des Régions qui détermine les municipalités rurales admissibles. Cette mesure est gérée par le ministère des Régions en collaboration avec Solidarité rurale du Québec.

Annexe 3

La Société de diversification économique des régions (SDER)

La création de la Société de diversification économique des régions (SDER) permet aux régions du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de la Mauricie, de l'Estrie, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière, des Laurentides, de la Montérégie et du Centre-du-Québec de disposer d'une enveloppe de 50 M\$ destinée à soutenir les initiatives de diversification de l'économie régionale. Cette enveloppe a été répartie entre les douze régions concernées sur la base de leurs besoins de diversification économique.

La Société financera les projets améliorant l'environnement immédiat des entreprises, incluant le financement d'études et d'activités, et se situant en amont des projets d'investissements d'entreprises. Ces projets devront générer un effet levier et être axés sur des activités innovantes et structurantes pour l'économie des régions. Ils devront porter sur des créneaux d'avenir basés sur l'utilisation ou le développement de nouvelles technologies et la production de biens et de services dans les secteurs tant de la nouvelle économie que de l'économie dite plus traditionnelle.

Annexe 4

CONSEIL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE DU QUÉBEC

voir: http://www.cdaq.qc.ca/public/frame_cdaq.htm

Le CDAQ a été créé en 1996 à la suite d'une entente intervenue entre l'Union des producteurs agricoles (UPA) et Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC). Sa mission consiste à favoriser l'adaptation et le développement de l'agriculture sur l'ensemble du territoire québécois en privilégiant la prise en charge par le milieu.

Les champs d'action du CDAQ sont:

- l'autonomie des producteurs;
- le développement des marchés;
- l'agroenvironnement.

Le CDAQ gère la part dédiée à la production de l'enveloppe provinciale accordée par AAC dans le cadre du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR) et du Programme national de conservation du sol et de l'eau (PNCSE). Par ces fonds, le gouvernement fédéral vise à aider les producteurs et les entreprises agroalimentaires à devenir plus dynamiques, autonomes et durables, tout en stimulant leur croissance.

Plus précisément, les fonds d'Agriculture et Agroalimentaire Canada visent à favoriser :

- l'augmentation de la croissance, à long terme, de l'emploi et de la compétitivité de l'industrie de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans les régions rurales;
- une plus grande coopération, des alliances stratégiques et le partenariat entre les entreprises, les divers segments de l'industrie et les intervenants du secteur rural.

Dans cette optique, le CDAQ s'est doté :

- du programme Amélioration de la capacité concurrentielle;
- du programme Recherche appliquée et innovation technologique;
- du Programme agroenvironnemental;
- du programme Soutien à l'organisation des services-conseils.