

POLITIQUES PUBLIQUES ET

santé



Relation entre l'agriculture et la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines : synthèse

Contexte

La réalisation de cet avis a été coordonnée par Geneviève Brisson, de la Direction de la santé environnementale et de la toxicologie de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ)¹ en collaboration avec Mary Richardson et Dominique Gagné². Portant sur la relation entre l'agriculture et la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines, cet avis est déposé au ministre de la Santé et des Services sociaux dans le cadre de l'application de l'article 54 de la Loi sur la santé publique. Ce document s'inscrit dans une collection de six rapports publiés par l'INSPQ portant sur la politique agricole et agroalimentaire et traitant d'enjeux distincts de santé publique en lien avec le secteur agroalimentaire.

La présente synthèse est une production de l'Équipe politiques publiques de l'INSPQ et elle vise à faciliter le transfert de connaissances auprès d'un large public.

Faits saillants

L'agriculture s'est profondément transformée.

Dans les trente dernières années, les modalités et les pratiques de l'agriculture au Québec se sont considérablement modifiées, remodelant les besoins, les paysages et les usages. Au Québec, la production agricole ne représente plus l'activité principale en milieu rural et périurbain. Les agriculteurs et les non-agriculteurs sont plus souvent en contact et cette situation peut entraîner davantage de remises en question de la définition du territoire et de ses usages. Cependant, la production agricole constitue aussi une source de revitalisation sociale et de développement, par exemple par la mise en valeur du patrimoine, le tourisme et la cohésion communautaire.

Par contre, l'agriculture peut affecter la qualité de vie.

Le contexte contemporain de production agricole peut entraîner des conséquences sur les populations avoisinantes tout comme sur les agriculteurs et ainsi affecter la santé à travers la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines.

Notons comme exemples de conséquences néfastes : la diminution de la qualité de l'eau potable, les limites de jouissance des propriétés et des lieux publics, les odeurs, le bruit, la dévaluation des propriétés, les conflits entre les différents usages du territoire, les controverses, etc.

¹ Une liste des acronymes est disponible à la dernière page.

² Le lecteur intéressé à obtenir de plus amples détails sur le contenu du rapport ou à prendre connaissance des références bibliographiques complètes est invité à consulter le document intégral à l'adresse suivante :
www.inspq.qc.ca/publications/default.asp?NumPublication=1169.

Certaines initiatives politiques québécoises associent agriculture et qualité de vie et révèlent une préoccupation pour les impacts sociaux de l'agriculture et la cohabitation harmonieuse, par exemple :

- Le Plan concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse;
- La Politique nationale de la ruralité;
- La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;
- Les consultations publiques sur l'implantation des projets porcins.

Ces politiques sont réparties dans plusieurs ministères et demandent plus de cohérence entre elles afin d'avoir leurs pleins effets. Les évaluations de certaines politiques confirment leur intérêt et leur caractère novateur, mais également leur portée limitée.

Certaines approches peuvent renforcer la relation entre la production agricole et la qualité de vie des communautés :

- Le soutien à la multifonctionnalité agricole;
- Les politiques de ruralité et de développement rural;
- Les outils de concertation des usages et des usagers;
- L'agriculture durable et l'agriculture biologique;
- L'évaluation d'impacts;
- La gouvernance locale.

Les pistes d'actions suivantes sont proposées pour favoriser la qualité de vie des communautés en améliorant les politiques publiques québécoises actuelles :

- Évaluer les impacts et les prendre en charge;
- Accroître la cohérence entre les politiques concernant le territoire rural et périurbain;
- Proposer des modalités efficaces de cohabitation harmonieuse;
- Se doter d'une vision commune orientée vers une agriculture durable;
- Développer la recherche et l'information sur la qualité de vie en milieu rural et périurbain.

L'agriculture et la qualité de vie

D'entrée de jeu, une évidence s'impose : l'agriculture est une activité humaine qui existe depuis des millénaires et les activités agricoles sont nécessaires afin de répondre à une grande part des besoins en alimentation des êtres humains. Cependant, les types d'activités agricoles, leur ampleur, leur organisation, de même que les modes de cohabitation avec les autres usages du milieu sont des éléments à moduler et à discuter afin de mieux comprendre les effets de l'agriculture sur la santé et la qualité de vie des différentes communautés.

Qualité de vie

Ce terme désigne l'ensemble des fonctions émotives, cognitives, sociales, psychologiques, ainsi que le bien-être et la satisfaction des individus et des communautés. La qualité de vie permet de tracer un lien direct avec l'état de santé et de bien-être.

L'évolution des modes d'occupation du sol au Québec

Présentement au Québec, la production agricole domine toujours l'usage des terres dans presque toutes les régions rurales. Ses modalités et ses pratiques se sont cependant modifiées au cours des trente dernières années, remodelant les besoins, les paysages et les usages et nous forçant à revoir nos conceptions de l'agriculture et de la ruralité. Actuellement, un grand nombre d'habitants des régions rurales ne pratiquent pas l'agriculture, et leurs aspirations peuvent différer de celles des producteurs agricoles. Par le passé, la population rurale vivait en majorité sur une ferme; par exemple, en 1931, la proportion était de 67 % au Canada. Un bon nombre de familles agricoles sont loin d'être aussi « rurales » que jadis et une grande partie de la production agricole se fait désormais dans des régions urbaines ou périurbaines. Par exemple en 1996, environ 20 % de la production agricole canadienne provenait des grands centres urbains.

Les agriculteurs sont devenus des résidents minoritaires en milieu rural et la campagne est de plus en plus habitée par des personnes qui ne pratiquent pas l'agriculture, dont certains, sans être la majorité, sont des nouveaux ruraux. Au Québec, des données démographiques récentes indiquent un certain renversement migratoire par lequel les résidents des régions rurales déménagent moins vers la ville, et les résidents urbains déménagent dans de plus petites municipalités en dehors des grands centres.

Les impacts de l'agriculture sur la santé, la qualité de vie, le bien-être communautaire et les liens sociaux

Ces évolutions dans l'occupation du territoire mettent agriculteurs et non-agriculteurs davantage en contact. Plusieurs estiment que cette situation pourrait avoir comme résultat une augmentation des conflits d'usage et des tensions sociales plus aiguës, quoique les données à cet effet soient peu nombreuses. Au Québec, ce risque de conflits est à l'origine de plusieurs recommandations dans la cadre du rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois publié en 2008. Cette Commission aussi connue sous le nom de « Commission Pronovost », a donné lieu à une nouvelle vision du secteur agricole et agroalimentaire intitulée « La fierté d'en vivre, Le plaisir de s'en nourrir : une vision gouvernementale d'avenir pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois ». Parmi les différentes dimensions de cette vision, la mission de nourrir les citoyens du Québec est prioritaire, tout en s'inscrivant dans la recherche du profit et du plein potentiel de l'exploitation agricole dans les marchés économiques du Québec et d'ailleurs. Une des trois priorités de travail pour les années 2008-2009 concernait les dimensions sociales de l'agriculture et de l'agroalimentaire : il s'agit de rapprocher le secteur des citoyens et des consommateurs.

Plus largement, l'agriculture a un impact sur la santé. Ses différentes productions peuvent entraîner des conséquences sur les populations avoisinantes tout comme sur les agriculteurs et affecter la santé conçue comme bien-être physique, psychologique et communautaire à travers ses répercussions sur la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines. Les impacts néfastes possibles des activités agricoles renvoient à la diminution de la qualité de l'eau potable, aux limites de jouissance des propriétés et des lieux publics, aux odeurs, à la poussière, aux insectes, au bruit, à la circulation routière, à la dévaluation des propriétés, aux conflits d'usage, aux controverses, aux intrusions, etc. La production porcine semble représenter le type de production soulevant le plus de questionnements de cohabitation. C'est que les résidents vivant sur ou à proximité des élevages à grande échelle subiraient le plus d'impacts sur leur santé et leur qualité de vie, même si des impacts néfastes sont aussi documentés dans le cas des grandes cultures et des cultures maraîchères.

La production agricole constitue néanmoins une source de revitalisation sociale et de développement. Les effets sont fortement dépendants de facteurs liés à la façon dont la production agricole sera implantée et mise en œuvre. Parmi ses effets positifs sur la qualité de vie des communautés, il faut souligner la cohésion communautaire, le sentiment d'appartenance et d'identité, l'emploi, l'économie locale, la prise en charge communautaire (*empowerment*), le tourisme et la mise en valeur du patrimoine.

Multifonctionnalité

La multifonctionnalité de l'agriculture est un concept qui désigne les diverses fonctions de l'agriculture, soit une fonction économique et productive, une fonction résidentielle et récréative, et une fonction de conservation (protection de la biodiversité, du patrimoine naturel, culturel et paysager). Cette conception de l'agriculture permet de prendre en compte ses différentes externalités, comme par exemple, son impact sur le tourisme, sur l'emploi, mais aussi sur les liens sociaux et sur la revitalisation rurale.

Des politiques publiques se préoccupant de la relation entre la production agricole et la qualité de vie des communautés

Se doter de politiques mettant en relation l'agriculture et la qualité de vie constitue un défi. En effet, ces mesures doivent être en accord avec les principes d'un développement durable de la ruralité : d'une part être efficaces pour rencontrer leurs objectifs sanitaires et sociaux, d'autre part se fonder sur une protection adéquate de l'environnement, tout en empruntant des moyens économiques de développement. Même si aucune politique publique visant explicitement cette problématique ne semble exister ici comme à l'étranger, certaines politiques générales pour le milieu agricole ou pour la ruralité contiennent des mesures socio-sanitaires pertinentes.

Les politiques publiques, les lois, les programmes et les initiatives au Québec

Au Québec, certaines politiques, programmes ou orientations générales, laissent percevoir une

préoccupation pour les impacts sociaux de l'agriculture et la cohabitation harmonieuse, la plupart du temps en lien avec l'agroenvironnement. L'inventaire de ces interventions selon le ministère responsable de leur application se retrouve dans le tableau suivant.

TABLEAU 1 MESURES POLITIQUES QUÉBÉCOISES ABORDANT LA RELATION ENTRE AGRICULTURE ET QUALITÉ DE VIE

MAPAQ	<i>Loi sur la protection du territoire agricole (1978)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Préséance sur les autres lois concernant le territoire - Objectif de développement durable et d'assurer la cohabitation des usages - Soutien financier pour activités agricoles
	<i>Plan concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse (2007)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan conjoint du MAPAQ/MDDP/UPA - Sensibilisation et soutien aux pratiques de réduction des odeurs
	<i>Plan stratégique du MAPAQ 2005-2008</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Objectif de développement durable et de développement économique - Mesures techniques et financières pour soutenir la cohabitation
MDDEP	<i>Règlement sur les exploitations agricoles (1981)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Normes sur la protection des cours d'eau et des lacs avoisinant les exploitations agricoles
	<i>Autres politiques du MDDEP</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Politique nationale de l'eau (2002)</i> - <i>Règlement sur le captage des eaux souterraines (2002)</i> - <i>Stratégie québécoise des aires protégées (SQAP) (2002)</i> <p style="text-align: center;">... etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inscrites dans les politiques agroenvironnementales du Québec - Objectif d'assainir les activités agricoles - Objectif de réduire les impacts néfastes de l'agriculture sur les populations locales
MAMROT	<i>Politique nationale de la ruralité (2007)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - En partenariat avec SRQ, FQM, UMQ et ACLDQ - Objectif d'améliorer le cadre et la qualité de vie des communautés rurales. - Pactes ruraux : montants versés aux MRC pour le développement rural
	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) (1979)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures découlant de cette loi : règlements de zonage, schémas d'aménagement régionaux, consultations publiques pour l'implantation de porcheries.
	<i>Schémas d'aménagement (révisés aux 5 ans)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - En collaboration avec le MSSS et la santé publique - Évaluer les impacts du développement territorial sur les citoyens.
	<i>Consultations publiques sur l'implantation des projets porcins (2000)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Insérées dans la LAU - Processus de consultation obligatoire pour chaque projet porcin
Municipalités	<i>Outils municipaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle des usages par le zonage - Évaluation des nuisances

Quoiqu'il n'existe pas au Québec de politique publique visant explicitement à tenir compte des implications sociales de l'agriculture dans leur milieu, certaines politiques publiques laissent entrevoir une préoccupation à cet effet, notamment en termes de développement rural et de cohabitation harmonieuse. Celles des ministères de l'Agriculture (MAPAQ) et du Développement durable (MDDEP) ciblent notamment la communication, la réduction de nuisances (odeurs) et un respect accru pour le milieu naturel. Ces politiques peuvent se traduire par des moyens techniques (bonnes pratiques agroenvironnementales), une meilleure connaissance des lois, des campagnes de sensibilisation sur l'apport de l'agriculture et la consommation locale. Les politiques associées au monde municipal et régional concernent davantage l'aménagement du territoire par la planification et la consultation, ainsi que le développement et la lutte à la dévitalisation à l'aide d'un financement *ad hoc* et des mesures de motivation.

L'évaluation des mesures politiques du Québec

Le caractère novateur des politiques québécoises en matière de ruralité a été souligné par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cependant, plusieurs facteurs paraissent encore limiter les effets de ces politiques, notamment en matière de santé et de qualité de vie : d'une part l'éparpillement de celles-ci entre plusieurs ministères et organismes, et le manque d'intégration et de concertation de ces instances; d'autre part la priorisation accordée au développement agricole sur toute autre forme d'activités et de développement.

- La politique nationale de la ruralité

L'OCDE a rendu public les résultats préliminaires de son évaluation de la Politique nationale de la ruralité qui considère que l'approche de cette politique est remarquable par le fait qu'elle amène des consensus autour de la ruralité. Elle a des effets structurants très positifs pour le capital social et humain, quoique dans l'ensemble tout le thème du développement social soit encore trop peu intégré dans l'ensemble des institutions québécoises. L'OCDE souligne cependant que le principal défi associé à l'application de la Politique nationale de ruralité (PNR) semble celui de l'occupation du territoire par des activités autres que l'agriculture.

Solidarité rurale a aussi fait une évaluation de cette politique et considère que : « Au-delà des effets directs et mesurables, la Politique a suscité un véritable changement d'attitude et instauré de nouvelles pratiques de mobilisation et de recherche de solutions et de consensus dans les milieux ruraux ». De plus, elle souligne qu'un des effets des pactes ruraux est le sentiment d'appartenance et le renouvellement de la gouvernance au sein des Municipalités régionales de comté (MRC).

- La loi sur la protection du territoire agricole

Une évaluation de l'OCDE considère que cette loi a un effet limitatif sur un aménagement territorial adapté aux réalités actuelles et aux facteurs positifs de croissance rurale. De plus, cette loi n'encourage pas les petites fermes, mais plutôt l'agrandissement des exploitations. Enfin, les mesures de soutien financier aux agriculteurs créent un déséquilibre des revenus en leur faveur par rapport aux autres habitants.

- Les consultations publiques sur l'implantation des projets porcins

Une étude évaluative de ce processus de consultation a été réalisée par l'INSPQ qui conclut que cette formule consultative ne permet pas de rencontrer les recommandations du BAPE pouvant même parfois accroître des tensions sociales, si elles étaient déjà présentes dans les communautés.

- Les politiques municipales et régionales

Quelques évaluations ont été menées sur ces politiques : tout en reconnaissant leurs bonnes intentions, voire même leur caractère innovateur, plusieurs limites ont été signalées, notamment quant à leur réelle capacité de prendre en compte les préoccupations sanitaires, identitaires et sociales.

Les politiques publiques, les lois, les programmes et les initiatives fédérales et des autres provinces canadiennes

Le cadre canadien *Cultivons l'avenir, Le nouveau cadre stratégique pour l'agriculture* a été signé par toutes les provinces et territoires en 2009 et a fait l'objet d'une entente particulière entre le gouvernement fédéral et chacun des signataires. Cette politique agricole fédérale priorise la rentabilité du secteur agricole et est peu orientée vers la qualité de vie des populations rurales et périurbaines. Toutefois, une instance fédérale, le Secrétariat rural, associé au ministère fédéral de

l'Agriculture a été créée pour considérer le secteur du développement rural, mais son rôle ainsi que son budget demeurent limités.

L'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont inclus dans leur législation la définition des pratiques agricoles normales et ont prévu des recours légaux pour les citoyens qui peuvent contester certaines pratiques dépassant la limite de ce qui est généralement acceptable.

En plus de cette législation, l'Ontario propose des outils aux citoyens pour éviter ou minimiser certains conflits. Ces outils prennent la forme de fiches techniques qui peuvent, entre autres, faire état des conflits possibles, proposer des solutions individuelles ou encore expliquer comment une loi ou un règlement peut s'appliquer dans le cadre de conflits entre agriculteurs et résidents ruraux. Le gouvernement ontarien propose aussi l'utilisation d'une méthode de résolution de conflits à l'amiable pour les agriculteurs et leurs voisins non agriculteurs, le recours à un ingénieur médiateur et des audiences à la Commission des pratiques agricoles normales.

La Colombie-Britannique s'est quant à elle dotée d'un plan provincial (*British Columbia Agriculture Plan*) pour l'agriculture qui inclut spécifiquement une stratégie pour minimiser les conflits entre résidents ruraux et urbains ainsi que d'un programme (*Strengthening Farming*) qui favorise les bonnes relations de travail et la résolution des conflits d'usage.

En outre, plusieurs provinces misent sur le renforcement des systèmes alimentaires locaux (alimentation de proximité, souveraineté alimentaire, commercialisation en circuit court) pour améliorer la santé des individus, sensibiliser le public à la réalité de l'agriculture, favoriser le développement de produits de niche et de spécialité, et créer un sentiment d'appartenance de la part des citoyens.

Politiques publiques dans d'autres pays comparables

Les politiques agricoles dans les pays de l'OCDE

Généralement, les aspects des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE sont de deux ordres : celles portant sur les revenus des ménages agricoles et celles concernant des sujets de préoccupation pour la collectivité, comme l'environnement, la fourniture d'aménités rurales, la gestion des sols et de l'eau, la sécurité des aliments et la sécurité des approvisionnements alimentaires.

L'OCDE recommande des mesures agroenvironnementales telles que des paiements pour des services environnementaux modulés localement, comme la création d'habitats et la mise en valeur des zones humides et des berges de cours d'eau, le couvert végétal, les bonnes pratiques culturales. Ainsi l'aide est différenciée selon le type de production, la taille des fermes et la région géographique, et ce, en faveur des petites fermes et des régions défavorisées.

La Politique Agricole Commune de l'Union européenne

L'Union européenne a adopté une Politique Agricole Commune (PAC) à laquelle ses États membres adhèrent. Cette politique soutient le développement d'une agriculture multifonctionnelle, approche largement répandue en Europe. La PAC est composée d'un soutien aux revenus des agriculteurs et d'une politique de développement rural. Plus spécifiquement, l'Union européenne (UE) offre une assistance financière aux producteurs agricoles qui acceptent de modifier leurs pratiques, notamment en réduisant les intrants utilisés ou le nombre d'animaux par hectare de terrain, en préservant des bandes en lisière des champs, en créant des étangs ou d'autres éléments paysagers, ou en plantant des arbres et des haies, de manière à aller au-delà des bonnes pratiques conventionnelles. Les pays membres de l'Union européenne doivent implanter cette politique, qu'ils modulent selon leur propre contexte. Nous présentons ici trois exemples de pays qui adhèrent à la PAC :

- France

La France module les programmes et les mesures en fonction du type de zone, avec une aide plus importante dans les zones de montagne et des zones défavorisées, comparativement aux zones de plaines. Les contrats d'agriculture durable (CAD) sont un des outils de développement de la multifonctionnalité dans ce pays. Ils permettent de rémunérer l'agriculteur pour la mise en place de certaines pratiques concernant des enjeux environnementaux et socioéconomiques (tels que la préservation des ressources naturelles, l'occupation et l'aménagement de l'espace rural, la création d'emplois, la diversification des entreprises, la qualité des produits et des paysages et le bien-être animal).

- Autriche

En Autriche, les principales mesures mises en place sont : 1) des paiements directs pour des services rendus (foresterie, protection du territoire, etc.), 2) l'investissement dans les infrastructures, dans les

régions rurales et dans l'environnement, et 3) la consultation, l'information et l'engagement des citoyens des régions rurales à développer leurs propres stratégies locales. Près de 62 % du budget de développement rural est destiné aux mesures agroenvironnementales. De plus, des subventions compensatoires pour les régions défavorisées dédommagent des coûts plus élevés de l'agriculture dans des zones géographiques plus difficiles. Le gouvernement autrichien subventionne la conversion à l'agriculture biologique depuis 1992, préconisée comme stratégie pour assurer la survie de l'agriculture de petite échelle.

- Royaume-Uni

Une évaluation de la PAC au Royaume-Uni, en 2005, a confirmé les avantages de la politique de diversification agricole en termes d'emplois créés, mais aussi en termes sociaux, parce que les agriculteurs se trouvent davantage intégrés dans des réseaux sociaux et de clientèle plus larges. Ce pays est marqué par des tensions entre la population native et les nouveaux résidents et par un déclin de la confiance entre les agriculteurs et leurs voisins non agriculteurs.

QUELQUES CAS INTÉRESSANTS À L'ÉTRANGER

Suisse

En Suisse, depuis 1999, tous les paiements directs aux agriculteurs sont attribués sur la base de la performance écologique (écoconditionnalité), et ces paiements sont considérables.

Norvège

La politique agricole norvégienne vise à maintenir l'activité agricole partout sur le territoire. Le gouvernement s'est fixé comme objectif d'avoir 10 % des superficies cultivées en culture biologique en 2010.

États-Unis

Aux États-Unis, les politiques privilégient de plus en plus des programmes qui mettent l'accent sur l'agriculteur comme fournisseur de biens publics (aménagement et protection du territoire, etc.) et sur les programmes agroenvironnementaux. Avant 2002, l'accent était mis sur les programmes de retrait des terres agricoles de la production : des paiements pour rétablir le couvert végétal, pour l'amélioration de l'habitat et de la qualité de l'eau, etc. Depuis 2002, il y a eu une augmentation des montants alloués pour l'adoption de bonnes pratiques culturelles et environnementales (gestion des éléments nutritifs, des effluents d'élevage, lutte intégrée, etc.).

La prise en compte des implications sociales dans les politiques

La prise en compte de la qualité de vie des communautés est un phénomène marginal dans les politiques publiques recensées au Canada comme ailleurs dans le monde. Encore aujourd'hui, les politiques agricoles québécoises et pancanadiennes sont fortement concentrées sur l'amélioration des revenus des fermes (par exemple, par des soutiens à la production, aux prix, à la compétitivité, à la mise en marché, à l'accès aux marchés internationaux, et plus). Cependant, dans les pays de l'OCDE, les politiques agricoles ont fait l'objet de réformes qui tiennent davantage compte des préoccupations du public face à la sécurité et la salubrité des aliments, le bien-être animal, la protection environnementale et la viabilité des régions rurales. Certaines des politiques visent directement le développement rural, mais plus fréquemment les mesures sont fortement liées au développement économique et ne concernent pas les implications sociales de la production agricole. Surtout, lorsque ces implications sont prises en considération, c'est le plus souvent par des mesures agroenvironnementales. Sans qu'elles visent directement les conditions sociales des communautés, on présume qu'elles auront un impact positif sur celles-ci par un effet indirect. Par ailleurs, des politiques associées au développement rural ont également été recensées dans lesquelles les sujets abordés paraissent davantage associés au bien-être des communautés.

Au niveau fédéral et dans les autres provinces canadiennes, plusieurs politiques permettant de prendre en considération les dimensions sociales de la production agricole ont été identifiées. Même si la politique du gouvernement canadien « Cultivons l'avenir » ne se préoccupe pas des aspects sociaux, certaines provinces ont inclus ces aspects dans leurs législations, soit sous forme de recours lorsque des pratiques agricoles deviennent des nuisances inacceptables, soit en dotant les collectivités d'outils de résolution de conflits ou d'aménagement en vue d'une cohabitation plus harmonieuse. Aucune de ces mesures n'a été évaluée jusqu'à maintenant.

Les pays membres de l'Union européenne ont implanté depuis près de dix ans des modalités de multifonctionnalité, c'est-à-dire de prise en compte de tous les effets de l'agriculture dans son milieu (économique, social, environnemental, etc.). L'association de politiques de marché et de

développement rural permet pareil positionnement. Ces politiques se traduisent par des incitatifs financiers pour les agriculteurs adoptant de nouvelles pratiques (ancrées dans le développement durable) et par la création d'instances de participation civile. Selon les évaluations, les retombées économiques de telles mesures semblent mitigées; cependant, des retombées sociales positives ont été observées en termes de cohabitation harmonieuse, notamment dans des pays ayant un historique rural important.

Les approches favorisant la relation entre l'agriculture et qualité de vie

Cet avis propose quelques pistes pour de futures politiques publiques favorisant la qualité de vie des communautés en relation avec l'agriculture. Les pistes choisies se fondent sur des approches comportant un lien soit avec des politiques publiques québécoises actuelles, soit avec des facteurs démontrés contributifs d'impacts psychosociaux en milieu rural et périurbain.

L'agriculture durable et l'agriculture biologique

L'agriculture durable recouvre trois grands objectifs : la qualité de l'environnement, l'efficacité économique et la responsabilité sociale.

- La *dimension environnementale* implique de réduire les pollutions d'origine agricole, de protéger la base de ressources naturelles et de générer des avantages ou des bénéfices environnementaux.
- La *dimension économique* de l'agriculture vise à répondre à l'augmentation de la demande alimentaire mondiale au meilleur coût, tout en réagissant à l'évolution des préférences alimentaires et aux changements structurels au sein du secteur agroalimentaire et de l'économie en général.
- La *dimension sociale* exige que les pratiques agricoles soient socialement acceptables, c'est-à-dire qu'elles assurent le bien-être des producteurs agricoles et des animaux.

L'objectif est donc de répartir équitablement le bien-être entre toutes les personnes et les collectivités concernées en incluant les producteurs, les consommateurs, les détaillants, les ouvriers agricoles et ceux qui définissent les politiques agricoles. En conséquence, une exploitation durable ne doit pas se

borner à la durabilité des ressources, mais aussi des communautés.

L'agriculture biologique : apport à la dimension sociale de l'agriculture durable?

D'abord issue d'une critique des méthodes de production agricole en transformation rapide au début du XX^e siècle, l'agriculture biologique devient un mouvement social alternatif qui propose une approche à la production agricole qui cherche à respecter les processus biologiques et l'équilibre écologique. Aujourd'hui les systèmes de production biologique font partie du paysage agroalimentaire et y occupent une place de plus en plus importante.

L'apport de l'agriculture biologique au développement social des collectivités et à la qualité de vie en milieu rural est multiple. D'abord, l'agriculture biologique participe activement à recréer des systèmes agroalimentaires de proximité — comme l'agriculture soutenue par la communauté, les marchés publics, et les kiosques à la ferme — une composante de la qualité de vie des citoyens. En deuxième lieu, l'agriculture biologique participe au développement durable du milieu rural, notamment par l'occupation du territoire par des fermes souvent de plus petite taille, par la création d'emplois, par l'agrotourisme et par les liens socioéconomiques plus étroits que les fermes biologiques ont tendance à entretenir avec leur milieu.

Des interventions dans plusieurs pays soutiennent le développement de l'agriculture biologique, comme par exemple le transfert technologique sous forme de services-conseils, le soutien à la recherche sur la production biologique, des paiements pour les superficies en transition vers un système de production biologique, des paiements pour les superficies en production biologique, du soutien pour le développement de marchés, etc.

L'évaluation des impacts

Les évaluations d'impacts sont un processus d'identification et d'appréciation des conséquences possibles, sur un territoire et/ou une population, de tout type d'intervention (projets, constructions, politiques publiques). Ces évaluations constituent à la fois une méthode et un processus visant à éclairer la prise de décision.

L'évaluation d'impacts sociaux

Dérivées des évaluations d'impacts environnementaux, les évaluations d'impacts sociaux s'attardent spécifiquement aux effets sociaux et aux changements sociaux induits par tous types d'interventions. Les effets sociaux sont de plusieurs types et doivent être considérés de façon large : mode de vie, culture, liens communautaires, qualité du milieu de vie, santé, droits, préoccupations et aspirations. L'objectif de ces évaluations est intimement lié à la perspective de développement durable, qui reconnaît l'équilibre et l'importance égale de l'économie, du social et de l'environnement. Fondées sur des principes de transparence, de participation citoyenne, de reconnaissance des savoirs locaux et de prise de décision partagée entre les autorités et les personnes concernées, les évaluations d'impacts sociaux visent à promouvoir le développement des communautés plutôt qu'à simplement mitiger les dommages possibles.

Cependant, à notre connaissance, aucune politique publique ne reconnaît ce type d'évaluation comme un instrument de politique en milieu rural ou périurbain. Au Québec, l'évaluation des impacts environnementaux est obligatoire pour certains types de projet de grande envergure. Toutefois, peu de projets d'agriculture sont touchés par cette obligation.

Quelques études de cas en milieu rural ont mis de l'avant les retombées positives de l'emploi de telles méthodes comme, par exemple, pour maintenir les structures sociales communautaires existantes, assurer une équité dans les inconvénients et bénéfices des projets, ou encore réduire les nuisances vécues par le voisinage, soit le bruit, les odeurs, la poussière et la fumée. Par contre, l'implantation de ce type d'évaluation peut aussi comporter des heurts; entre autres, les évaluations d'impacts sociaux peuvent apparaître comme étant des embûches pour les promoteurs des projets et les autres parties intéressées, elles peuvent remettre en question les autorités publiques et leurs décisions et leurs résultats peuvent demeurer peu considérés.

L'évaluation d'impact sur la santé

L'évaluation d'impact sur la santé (ÉIS) se définit comme « une combinaison de procédures, de méthodes et d'outils par lesquels une politique, un programme ou un projet peut être jugé quant à ses effets potentiels sur la santé de la population et la distribution de ces effets à l'intérieur de la population ». En permettant d'anticiper

les conséquences de différentes actions, l'ÉIS entend éclairer la prise de décision politique pour à la fois réduire les effets négatifs et améliorer l'état de santé de la population.

Tout comme d'autres évaluations d'impacts participatives, le recours aux ÉIS représente une façon d'enrichir le processus démocratique des politiques publiques. Ces formes d'ÉIS deviennent alors une façon de « donner une voix aux sans-voix », d'impliquer des groupes à risque, d'établir un lien entre les citoyens et leurs institutions et de prendre en compte leurs préoccupations. Cependant, cette participation présente aussi des inconvénients; un plus long délai de réalisation et la place qui peut être octroyée trop largement à des groupes de pression.

La gouvernance locale

Les modes de gouvernance participative et partenariale incarnés à l'échelle locale, y compris en milieu rural, incluent non seulement les institutions gouvernementales établies, mais aussi un ensemble de partenariats, d'initiatives communautaires, d'organismes intergouvernementaux, d'entreprises et de cofinancements.

Plusieurs études font état des problèmes engendrés par une approche décisionnelle excluant les communautés concernées ou leur laissant un faible sentiment de contrôle de leur devenir, dont certaines concernant directement le cas agricole. Par ailleurs, quelques études de cas en milieu rural documentent des effets positifs de cette gouvernance, notamment en comparant les sites avec des collectivités en déclin. Dans les communautés préconisant une gouvernance partenariale, on observe l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, un développement socioéconomique accru, un meilleur taux de succès des projets locaux, et une responsabilisation collective au sujet du développement social et économique. Une capacité accrue de renforcement des communautés (*empowerment*) et de bien se positionner à des échelles régionales, nationales ou globales ressort aussi d'autres cas de partenariat local. De plus, le recours à des gouvernances participatives en milieu rural accélère les communications entre les acteurs, pour permettre la réalisation plus rapide d'un objectif commun. L'appel à la participation locale faciliterait d'abord l'identification des divergences et des enjeux, puis la reconfiguration d'un projet de développement régional centré sur des objectifs partagés. Cependant, d'autres situations

recensées montrent que les approches participatives peuvent tout autant contribuer à la reproduction d'inégalités existantes qu'à permettre des prises de décision inclusives et plus démocratiques. Le caractère inclusif de la gouvernance pourrait être ébranlé dans certaines situations où le pouvoir se concentre entre les mains de certains groupes.

Favoriser la cohabitation harmonieuse

Certaines autres pratiques sociales s'annoncent prometteuses, particulièrement en termes de cohabitation harmonieuse. À première vue, ces moyens semblent relever davantage des agriculteurs eux-mêmes, puisqu'ils concernent leur implication dans la communauté et leurs communications. Toutefois, les politiques publiques recensées ailleurs ont montré qu'il était aussi possible pour les gouvernements de soutenir de telles pratiques et d'inciter à les adopter.

Dans le cas de fermes présentant des nuisances potentielles, il a été démontré qu'une meilleure relation de confiance entre les parties intéressées diminue l'inquiétude et les préoccupations. Mais comment développer cette confiance? Les relations tissées par les producteurs avec la communauté locale hôte ont un rôle important à jouer. Parmi les facteurs ayant un effet démontré, mentionnons les engagements sociocommunautaires et le fait de résider depuis longtemps sur l'exploitation agricole. Les retombées économiques locales (revenus et emplois) demeurent un autre facteur important pour accepter les activités agricoles. D'autres études recensées ont mis de l'avant une influence positive possible de la communication entre les producteurs agricoles et leur voisinage.

Pistes d'actions pour favoriser la qualité de vie des communautés

Le milieu agricole est au cœur d'une dynamique de changements depuis plusieurs décennies, et ces transformations modifient nos espaces ruraux et périurbains. Cet état de fait n'est pas suffisamment connu, tout comme les réalités actuelles de la production agricole. Présentement, le gouvernement désire adapter les politiques publiques à ces changements, et plusieurs gestes semblent aller en ce sens. Le geste le plus clair demeure la tenue récente d'une commission sur l'avenir de l'agriculture. D'autres mesures, plus concrètes, peuvent aussi être adoptées.

Évaluer les impacts et les prendre en charge

Force est de constater que les activités agroalimentaires actuelles ont des impacts positifs et négatifs sur la population avoisinante, y compris sur le bien-être des communautés (par exemple, sur leurs liens sociaux, leur développement, leur vitalité, etc.). Il nous paraît donc primordial que les impacts des politiques agroalimentaires et des activités de ce domaine soient mesurés en termes de qualité de vie, de bien-être communautaire et de développement durable.

Il nous semble nécessaire de se doter maintenant d'un ensemble de politiques concernant directement la dimension de qualité de vie, et ce, à tous les paliers de décision. Plus particulièrement, les relations entre l'agriculture et la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines devraient donc directement et explicitement être prises en compte par des politiques publiques québécoises des ministères concernés (MAPAQ, MAMROT, MDDEP, MSSS).

Améliorer les politiques publiques québécoises actuelles

D'abord, il nous semble important d'intégrer les politiques rurales et agroalimentaires dans une même perspective, puisqu'elles concernent la même population et le même territoire. Compte tenu des évaluations disponibles sur les politiques québécoises, une perspective territoriale plutôt que sectorielle favoriserait l'harmonisation des préoccupations d'aménagement du territoire, de développement rural et de gestion environnementale avec les politiques agroalimentaires. À l'instar du Secrétariat rural canadien, un comité interministériel pourrait être implanté afin d'examiner les politiques publiques et actions dans une perspective de qualité de vie et de développement rural, voire d'y associer une clause d'impact. Il semble en effet essentiel de mieux coordonner les actions entre ministères en charge de politiques publiques et de mettre en relation l'agriculture et les communautés.

Pour qu'elle soit réussie, cette intégration impliquerait la reconnaissance de :

- La mixité du territoire et sa multifonctionnalité, qui implique de mieux conjuguer les intérêts associés à un même territoire;
- Un statut de zonage agricole semblable à celui des autres zones, et son intégration aux procédures et outils actuels d'aménagement de chaque MRC. Cette reconnaissance amènerait une régionalisation accrue de ce zonage, et une coresponsabilité du zonage

agricole entre les instances gouvernementales de l'agriculture (MAPAQ, Commission de protection du territoire agricole) et les autres secteurs. Notamment, à l'instar des autres mécanismes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la concertation interministérielle devrait être obligatoire pour ce sujet;

- L'importance des pactes ruraux qui devraient être systématisés et renforcés.

Ensuite, les conflits d'usage et de cohabitation sont réels au Québec et ont été constatés par différentes instances et dans différents contextes. Cette situation pourrait bénéficier de mécanismes de résolution plus poussés. Il serait nécessaire d'organiser une meilleure participation des acteurs à l'aménagement du territoire permettant une meilleure intégration de leurs préoccupations. À une autre échelle, les services-conseils devraient aussi être développés afin d'aider les différents acteurs à tenir compte des enjeux de cohabitation au sein de l'espace rural et périurbain. Les agents de développement rural, déjà en place, constituent déjà un pôle positif important. Leur rôle en matière de cohabitation pourrait être mieux défini et soutenu par des outils et des mesures supplémentaires.

Se doter d'une vision commune pour une agriculture durable

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) recommande fortement de miser sur l'acceptabilité sociale de l'agriculture pour bâtir l'avenir. Or, se doter d'une vision claire de l'agriculture et du développement rural au Québec permettrait de réaliser cet objectif et de lier l'ensemble des politiques des domaines concernés en un tout intégré et cohérent. Compte tenu du rôle mobilisateur du concept de développement durable et des retombées positives de l'agriculture durable pour la qualité de vie des communautés, nous suggérons de privilégier un modèle d'agriculture durable. Cependant, les points suivants devraient recevoir une attention particulière :

- Mieux définir ce terme et s'assurer que sa compréhension fait consensus;
- Développer et mettre en place des indicateurs de développement durable de façon conjointe par tous les ministères concernés;
- Sur la base de ces indicateurs, des suivis gouvernementaux devraient être mis en place de façon récurrente;

- Ces indicateurs devraient également être utilisés pour accompagner les mesures actuelles associées au soutien et au développement de la production agricole (par exemple : le financement), et encourager les bonnes pratiques en ce sens;
- Afin de valoriser la prise en compte de la dimension sociale du développement durable, il serait important d'encourager par des moyens financiers (crédits d'impôts, accès à des financements, etc.) les initiatives agricoles durables produisant un impact positif sur la santé et la communauté, par exemple, l'agriculture de proximité, l'agriculture biologique, l'accès ou le maintien de la propriété agricole à des producteurs locaux;
- Enfin, afin de s'assurer que les programmes répondent aux orientations sur le développement durable du gouvernement, il serait nécessaire de soumettre systématiquement les programmes destinés au secteur agricole et au développement rural à des évaluations stratégiques.

Développer la recherche et l'information

Selon nous, il serait bon de prévoir des recherches supplémentaires sur la pertinence des politiques et des pistes d'action envisagées dans le contexte québécois. Plus particulièrement, les points suivants devraient être abordés :

- Examiner les modèles d'agriculture implicites présents dans les politiques publiques québécoises, et leurs implications;
- Développer les connaissances sur la cohabitation rurale et périurbaine (moyens techniques et technologies sociales favorables, facteurs d'influence importants pour le Québec, transférabilité (des mesures internationales dans un contexte québécois)).

Pour que se développe cette recherche, il est également nécessaire de sensibiliser les organismes subventionnaires aux problématiques intersectorielles soulevées par le présent avis, et leur demander de mettre en place des actions concertées sur le thème des solutions aux impacts sociaux de l'agriculture. Enfin, la connaissance par le public des réalités de l'agriculture québécoise actuelle reste à améliorer. Sans nier l'intérêt des initiatives actuelles en ce sens, il paraît nécessaire que des campagnes de sensibilisation aux réalités agricoles contemporaines soient développées par le gouvernement et par une coalition d'organismes concernés.

Liste des sigles et acronymes

ACLDQ	Association des centres locaux de développement du Québec
BAPE	Bureau des audiences publiques sur l'environnement (Québec)
CAAQ	Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois
CAD	Contrats d'agriculture durable (France)
ÉIS	Évaluation d'impact sur la santé
FQM	Fédération québécoise des municipalités
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Québec)
LPTA	Loi sur la protection du territoire agricole (Québec)
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Organisation du territoire (Québec)
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (Québec)
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Québec)
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MRC	Municipalité régionale de comté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAC	Politique agricole commune (Union européenne)
PNR	Politique nationale de ruralité (Québec)
REA	Règlement sur les exploitations agricoles (Québec)
SQAP	Stratégie québécoise pour les aires protégées
SRQ	Solidarité rurale du Québec
UE	Union européenne
UMQ	Union des municipalités du Québec
UPA	Union des producteurs agricoles

Les références bibliographiques sont disponibles dans l'avis scientifique à l'adresse suivante :

www.inspq.qc.ca/publications/default.asp?NumPublication=1169.



EXPERTISE
CONSEIL



INFORMATION



FORMATION



RECHERCHE
ÉVALUATION
ET INNOVATION



COLLABORATION
INTERNATIONALE



LABORATOIRES
ET DÉPISTAGE

AUTEURES

Geneviève Brisson

Direction de la santé environnementale et de la toxicologie

Mary Richardson

Direction de la santé environnementale et de la toxicologie

Dominique Gagné

Direction de la santé environnementale et de la toxicologie

RÉALISATION DE LA SYNTHÈSE

Roseline Lambert

Vice-présidence aux affaires scientifiques

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : <http://www.inspq.qc.ca>.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

DÉPÔT LÉGAL – 4^e TRIMESTRE 2010
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
ISSN : 1919-174X (PDF)
ISBN : 978-2-550-60452-5 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2010)

N° de publication : 1170