

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

UTILISATION DES PESTICIDES EN AGRICULTURE AU QUÉBEC :
DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ET INFLUENCE DES ACTEURS
AGROINDUSTRIELS

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

PAUL TREILLE

OCTOBRE 2024

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.04-2020). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, un grand merci à ma directrice, Maude Benoit. Son accompagnement, sa pédagogie ainsi que sa grande patience ont rendu ce mémoire possible. Merci de m'avoir donné la chance de découvrir le monde de la recherche scientifique et de m'avoir permis de repousser mes limites. C'est un bagage inestimable avec lequel je repars aujourd'hui. Je voudrais également saluer mes collègues du groupe de recherche État 21 avec qui j'ai eu la chance de partager analyses et réflexions. Salutation particulière à mon collègue et ami Gabriel Lévesque qui a été d'une aide et d'un soutien aux moments opportuns.

Je voudrais également remercier mes parents qui ont toujours cru en moi. Merci pour votre soutien, sans vous je n'aurais jamais pu réaliser ce projet. Merci à ma conjointe Rosalie qui a été à mes côtés quotidiennement tout au long de ce projet. Merci à ma famille et mes amis qui m'ont toujours encouragé. Salutation particulière à André pour les précieux conseils. Ce mémoire n'aurait pas été possible si je n'avais pas été entouré de si belles personnes.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	vi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE.....	11
1.1. Revue de la littérature	11
1.1.1 L'alliance corporatiste et la puissance des organisations de producteurs ..	11
1.1.2 Industrie des pesticides : Les <i>policy venues</i> et le contrôle de l'image par instrumentalisation de la science.....	13
1.1.3 L'État en agriculture : du leadership au désengagement	17
1.2 Cadre analytique.....	19
1.2.1 L'approche stato-centrée et les capacités étatiques.....	20
1.2.2 Variables et hypothèses.....	21
1.3 Méthodologie	26
1.3.1 Techniques de collecte de données	27
1.3.2 Analyse des données	30
1.2.3 Biais potentiels, limites et contributions de la recherche.....	30
CHAPITRE II L'AFFAIBLISSEMENT DES CAPACITÉS DE L'ÉTAT.....	33
2.1 La prise en charge de l'agroenvironnement sous le signe du désengagement..	33
2.1.1 Intervenir en agroenvironnement tout en réduisant les dépenses publiques	33
2.1.2 Une externalisation des services en première ligne et de la recherche	35
2.1.3 Cofinancement des services	38
2.2 L'affaiblissement continu des acteurs agroenvironnementaux.....	39
2.2.1. Une réforme du financement des clubs qui en affaiblit la structure	40
2.2.2 Les organisations de recherche et de transfert de connaissances limitées par des carences en financement	53
2.3 Un retrait généralisé du leadership étatique dans la gestion des efforts agroenvironnementaux.....	58

2.3 Conclusion : un affaiblissement des partenaires externes qui affaiblit les capacités d'actions de l'État en agroenvironnement.....	60
CHAPITRE III LA MONTÉE EN PUISSANCE DES ACTEURS PRIVÉS	62
3.1 Des acteurs privés qui ont tiré profit de la faiblesse de l'État	64
3.1.1 Le secteur privé avantagé par rapport au tiers secteur affaibli en première ligne.....	65
3.1.2 L'orientation de la recherche et le transfert de connaissance capturé par les intérêts privés	67
3.2 L'endiguement de l'agroenvironnement et la défense du modèle agroindustriel par les acteurs privés	71
3.2.1 Discours minimisant les risques de l'utilisation des intrants chimiques....	72
3.2.2 Discours axé sur la compétitivité et le caractère inexorable du modèle productiviste.....	72
3.2.3 Discours de contre-attaque : l'industrie agrochimique pour répondre à la faim dans le monde et défendre une souveraineté alimentaire	74
3.3 Concurrence et détournement de l'action étatique et de ses partenaires ..	75
3.3.2 Première ligne : une remise en question et une concurrence des acteurs privés sur l'offre de services des agronomes des clubs.....	75
3.3.2. Détournement de la recherche et de l'expertise publique par les acteurs privés.....	78
3.4. Conclusion : une montée en puissance autant sur le terrain qu'en recherche et développement.....	80
CONCLUSION.....	82
L'État et les groupes privés, des acteurs aux objectifs différents	83
Une absence de volonté réelle de l'État en matière d'utilisation des pesticides au Québec.....	85
ANNEXE	87
BIBLIOGRAPHIE	98

RÉSUMÉ

Depuis les années 1990, plusieurs crises au sujet des pesticides ont secoué le secteagricole québécois. Malgré ces scandales et la mobilisation de plusieurs groupes écologistes et citoyens, aucun changement politique majeur ne semble prendre forme autour des questions agroenvironnementales. Alors que des recherches issues de la science politique permettent d'expliquer ce statu quo par la puissance des groupes d'intérêts agroindustriels, ce projet de recherche propose d'aller au-delà de cette hypothèse. Positionnant l'État au centre de ces travaux, cette analyse examine comment le désengagement de l'État a favorisé la puissance des groupes privés. Cette recherche s'appuie sur des entretiens réalisés avec des acteurs de première ligne ainsi qu'une analyse des mémoires déposés à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles lors de ses travaux sur l'utilisation des pesticides au Québec. Ce mémoire vise à mettre en lumière les effets du désengagement étatique dans le secteur de l'agriculture et de l'agroenvironnement.

Mots-clés : Agroenvironnement, État, Groupes d'intérêts, Interventionnisme, Pesticides, Politiques agricoles

INTRODUCTION

Au Québec, l'agriculture est un sujet qui occupe rarement l'espace médiatique. Or, en 2019, la couverture de « l'affaire Louis Robert » a braqué les projecteurs sur un enjeu de gouvernance agricole de première importance.

L'histoire s'amorce le 24 janvier 2018, lorsque l'agronome Louis Robert, fonctionnaire au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), transmet des informations à des journalistes afin de dévoiler l'ingérence de groupes privés dans la recherche publique en agriculture, notamment sur la question des pesticides³. Après une saga où il a été renvoyé de son poste au MAPAQ, puis réinstitué en emploi à la suite d'une enquête du protecteur du citoyen, ce fonctionnaire a été dépeint comme un « lanceur d'alerte » au service de l'intérêt public, dénonçant les risques de capture par des acteurs privés à but lucratif de l'action publique en agroenvironnement⁴. Au même moment, sur la scène internationale, des procès contre la compagnie agrochimique Monsanto et son produit le *Roundup* font couler beaucoup d'encre en dévoilant des pratiques d'influence et de lobbyisme douteuses de la part de l'entreprise dans divers pays (AFP, 2019). Sur l'ensemble du globe, l'influence des groupes privés dans le secteur agricole est mise en lumière et les gouvernements sont sommés de réagir.

C'est dans ce contexte que le 28 mars 2019, la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) de l'Assemblée nationale du Québec adopte un mandat d'initiative pour étudier la question de l'effet

³ Gerbet, T. (2018). Pesticides : quand le privé administre la recherche publique québécoise. *Radio-Canada*.

⁴ Bordeleau, S. (2019). François Legault présente des excuses à Louis Robert. *Radio-Canada*.

des pesticides sur l'environnement et la santé publique.⁵ Elle a reçu au total 77 mémoires et a entendu lors d'audiences publiques 30 organisations publiques et privées. Les impacts négatifs des pesticides, l'existence de méthodes alternatives et le manque d'encadrement gouvernemental sont parmi les points qui ont été régulièrement soulevés lors de ces audiences.

Malgré l'ampleur de la controverse et la couverture médiatique généreuse des travaux de la CAPERN, le rapport qui en est ressorti en février 2020 ne propose pas de changement majeur dans l'approche gouvernementale quant à l'encadrement des pesticides. Pourtant à l'origine du scandale ayant mené à ces travaux parlementaires, l'influence du privé dans la recherche publique n'y a pas été remise en question. On constate également que la majorité des propositions ont mené à la reconduction des programmes publics existants, sans réelle bonification. Comment expliquer cette absence de changement politique tandis que plusieurs acteurs s'accordent à dire que la situation est préoccupante et qu'elle doit changer ?

La question du changement et du statu quo est un enjeu classique en science politique. Plusieurs courants théoriques ont tenté d'identifier les variables expliquant les obstacles et contraintes limitant le changement dans les politiques publiques.

L'un de ces courants d'analyse s'est particulièrement penché sur les réseaux corporatistes. Afin d'assurer l'efficacité de ses interventions quant au développement économique, l'État a créé, dans plusieurs pays, des structures de collaboration entre les

⁵ Mandat officiel de la CAPERN : « Examiner les impacts des pesticides sur la santé publique et l'environnement, ainsi que les pratiques de remplacement innovantes disponibles et à venir dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation, et ce en reconnaissance de la compétitivité du secteur agroalimentaire québécois. » (CAPERN, 2019)

organisations gouvernementales et les acteurs d'un secteur économique ou social pour l'élaboration des politiques publiques. Cet échange se veut gagnant-gagnant. Pour l'État, cela lui permet d'améliorer l'efficacité de ses politiques, de stabiliser les négociations avec le secteur et d'apporter une légitimité accrue à ses interventions (Benoit, 2012). Pour les groupes privés, la participation dans le processus d'élaboration des politiques permet de mettre leurs intérêts de l'avant. Ce modèle favorise toutefois une inertie dans les politiques publiques, puisque seul un nombre restreint d'intervenants a accès au processus d'échange avec les agences gouvernementales. Les autres acteurs de la société civile ayant des conceptions différentes des enjeux sont exclus des négociations. De plus, lorsque des acteurs sont appelés à travailler sur les mêmes objectifs de façon cohérente, une homogénéité s'installe dans les valeurs et visions des différents enjeux. De ce fait, ces structures encouragent le maintien du statu quo plutôt que l'émergence du changement (Genieys & Hassenteufel, 2012).

La théorie des sous-systèmes contribue également à expliquer l'absence de changement politique. Cette approche a été popularisée par la théorie de l'équilibre ponctué, développée par Baumgartner et Jones dans l'étude de la mise à l'agenda (Baumgartner & Jones, 2009). Elle se fonde sur le constat que les processus politiques sont avant tout composés de longues périodes de stabilité, parfois rythmées par des changements politiques rapides. Ces auteurs expliquent ces phénomènes par l'existence des *policy venues* (arène politique) et la présence de sous-systèmes. Les *policy venues* représentent l'accès institutionnel aux processus politiques pour les différents acteurs. Cet accès est défini selon l'image de l'enjeu. À titre d'exemple, l'image qui est liée à l'utilisation des pesticides détermine quels acteurs ont accès à son arène politique. En effet, est-ce un enjeu de production agricole, d'économie, de santé publique et/ou écologique? La réponse détermine quels acteurs ont un accès institutionnel à l'enjeu. Le concept de sous-système représente les acteurs qui ont un accès stable à cette arène politique. (Baumgartner & Jones, 2009, p. 31) Comme le souligne l'auteur Christopher J. Bosso, cette approche argue que l'accès politique est en réalité limité : « the arena

for action is not open to all, and that policymaking is not so much brawl as a private club » (Bosso, 1987, p. 6). Dans les faits, les chercheurs se sont rendus compte qu'un sous-système est essentiellement constitué d'acteurs qui ont un lien économique ou politique avec l'enjeu. Si ces acteurs contrôlent « l'image » de l'enjeu, ils peuvent donc contrôler son accès. Ainsi, des acteurs extérieurs peuvent difficilement proposer leur vision sur la question, renforçant par le fait même le maintien du statu quo. Cette dynamique se rapproche de celle mise en œuvre au sein des réseaux corporatistes. Toutefois, la théorie de l'équilibre ponctué soutient que lorsque l'image d'un enjeu change, l'arène est également amenée à changer. Le contrôle de l'enjeu peut alors échapper aux sous-systèmes. Quand de nouveaux aspects ou préoccupations apparaissent, cela favorise l'intégration de nouveaux acteurs dans les processus politiques (Baumgartner & Jones, 1991). Ce phénomène permet d'expliquer l'apparition de changements politiques à intervalles plus ou moins réguliers.

Ces deux approches théoriques s'appliquent fort bien aux dynamiques politiques observables au sein des secteurs agricoles des pays occidentaux. Après la Deuxième Guerre mondiale, les États occidentaux ont cherché à moderniser leur secteur agroalimentaire. Les gouvernements ont encouragé le passage d'une agriculture de subsistance à un modèle de production industrielle. Ce type de modèle se définit sous le terme d'agriculture productiviste. Dans cette recherche, nous mobiliserons la définition qu'en offrent les auteurs Ève Fouilleux et Frédéric Goulet, pour qui ce concept

renvoie à un ensemble de procédés techniques, de dispositifs organisationnels et de croyances engageant des acteurs autour de l'exigence d'accroissement et d'intensification de la production [et dont l'esprit initial] renferme trois dimensions principales : la croyance dans les bienfaits du progrès scientifique et technique ; la certitude que l'agriculture est une affaire de professionnels et de spécialistes ; et celle que sa mission première est de nourrir la population mondiale tout en générant des profits pour les acteurs du secteur (Fouilleux & Goulet, 2012).

La transition vers ce nouveau modèle suscite d'importants changements pour les fermes, comme la spécialisation et la standardisation des cultures et des élevages, l'augmentation de la superficie des champs, la mécanisation et l'utilisation massive des pesticides et engrais chimiques (Dupont, 2009b). La mise en place à grande échelle et dans un laps de temps court de cette transition vers le modèle productiviste a nécessité une collaboration importante entre l'État et certaines associations de producteurs agricoles, instaurant ainsi un sous-système corporatiste au sein de ce secteur.

Au Québec, l'institutionnalisation par l'État en 1972 du monopole syndical attribué à l'Union des producteurs agricoles (UPA) consacre cette logique et a favorisé l'instauration du modèle productiviste comme étant le modèle dominant à suivre. En effet, alors qu'un seul syndicat agricole était permis par la loi, les pratiques alternatives ont ainsi été écartées des processus politiques (Morisset, 2016). Considérant l'importance des pesticides dans l'exigence d'accroissement et d'intensification de la production du modèle productiviste, ce sous-système ne voit pas d'un bon œil la mise en place d'une réglementation plus sévère sur l'utilisation des pesticides.

Dans ses travaux sur les sous-systèmes, Bosso a bien démontré comment la question de l'utilisation des pesticides a été considérée exclusivement comme un enjeu de production et de développement agricole, et non pas considéré sous un angle environnemental ou de santé publique. À ce sujet, il écrit :

How, then, was the pesticides issue defined immediately following World War II? Two terms – “agriculture” and “progress » - come to mind, terms with broad intrinsic meanings that staked out the boundaries for policy debate.(Bosso, 1987, pp. 27-28)

Suivant cette conceptualisation de l'enjeu, seules les organisations reliées économiquement à cette production étaient invitées, voire légitimées, à s'intéresser à la question. Les groupes étant critiques à une utilisation des pesticides (écologistes, paysans, représentants de la santé publique, consommateurs soucieux, etc.) se sont vus

alors exclus des lieux de discussion. En outre, le domaine agricole a historiquement été considéré d'abord et avant tout sous l'angle économique. Comme l'explique l'auteur Éric Montpetit :

It has been documented that the agricultural sector, since the end of the Second World War, has enjoyed exceptional treatment. Briefly stated policy makers were inclined to subordinate most policy objectives, including protection of the environment, to development of the agricultural sector (Montpetit, 2003, p. 26).

Ce dogme du développement du secteur agricole s'est transformé avec le temps en celui de la promotion et de la protection de la compétitivité. En effet, avec la mondialisation, la concurrence des marchés extérieurs a accentué la pression sur les agriculteurs. L'auteur David Dupond souligne que, des années 1970 à 2000, le poids du commerce international dans l'économie agroalimentaire canadienne a triplé (Dupont, 2009a, p. 171). Cette intégration dans le marché global crée plusieurs défis économiques pour les agriculteurs et les agricultrices. L'augmentation de la concurrence ou encore l'instabilité des prix sur le marché international rendent les producteurs vulnérables (Araujo Bonjean & Combes, 2010). La crise qui a touché l'industrie porcine québécoise dans les dernières années en est un bon exemple. Le marché chinois ayant réduit ses importations, le prix du porc a rapidement chuté et les producteurs de porc ont été fortement ébranlés (Lavoie, 2018). Première considération du secteur, la compétitivité du domaine agroalimentaire québécois s'impose alors comme une véritable orthodoxie (Bacon, Vandelac, & Petrie, 2018).

Ces observations attestent la prédominance de la vision économique sur d'autres problèmes dans la conduite de l'action publique agricole. D'ailleurs, la commission parlementaire québécoise sur les pesticides a réitéré cette vision des choses. Tel que l'indique son mandat d'initiative, l'enjeu des pesticides pourra certes y être étudié, mais en prenant en compte la « reconnaissance de la compétitivité du secteur agroalimentaire québécois » (CAPERN, 2019, p. 1).

Cela étant dit, ces sous-systèmes stabilisés pendant plusieurs décennies ont été traversés par de nombreux bouleversements au cours des dernières années. Si l'utilisation des pesticides a longtemps représenté l'image du progrès et de l'agriculture de demain, les effets négatifs de leur utilisation ont commencé à attirer l'attention dès les années 1960 (Bosso, 1987). Des publications scientifiques, tel que le célèbre *The Silent Spring* de Rachel Carson (1962), ont aussi attiré l'attention du public, mobilisé divers groupes et permis l'interdiction progressive de certains produits.

À l'échelle internationale, les industries liées aux pesticides sont ardemment critiquées depuis quelques années. En 2015, les pesticides à base de glyphosate, les plus utilisés au monde, ont été désignés comme cancérigènes probables par le Centre international de recherche pour le cancer (CIRC) (Bacon et al., 2018). On peut penser également aux *Monsanto Papers* où les pratiques trompeuses de la géante de l'agrochimie ont été rendu publique à la suite de procédures judiciaires. Par ailleurs, la multinationale a été reconnue coupable de manipulation scientifique par la justice californienne pour avoir caché des effets néfastes de ces produits pour la santé humaine et celle de l'environnement (McHenry, 2018). Ces scandales à l'international ont contribué à développer une méfiance face à l'utilisation des pesticides et ainsi à en modifier l'image dominante. L'image des pesticides passe de plus en plus, en dehors du secteur agricole du moins, d'un produit pour améliorer la productivité à une substance menaçante.

Par ailleurs, certains groupes ne faisant pas partie du sous-système corporatiste ont réussi à s'imposer dans l'arène politique agricole. Avec le temps, les préoccupations autour des effets néfastes des pesticides ont permis aux groupes liés à l'environnement, à la santé publique ou au droit des consommateurs de se positionner de façon légitime sur la question (Bosso, 1987). Au Québec, par exemple, les groupes écologistes ont joué un rôle important dans la crise entourant l'interdiction des néonicotinoïdes, les « pesticides tueurs d'abeilles » (Léveillé, 2018).

Ainsi, la redéfinition des pesticides, l'arrivée de nouveaux acteurs et l'accumulation de plusieurs crises culminant avec « l'affaire Louis Robert » sont autant d'éléments faisant apparaître une fenêtre d'opportunité au Québec pour un changement du statu quo sur la politique agroenvironnementale et la réglementation des pesticides en particulier. Pourtant, la commission parlementaire qui s'est penchée sur la question n'a proposé aucun changement majeur dans les politiques agroenvironnementales et la puissance des groupes d'intérêts semble être restée intacte. Comment pouvons-nous expliquer cette résilience ?

Pour répondre à cette question, il peut être intéressant de revenir aux conseils de Theda Skocpol et de ramener l'État au centre des analyses. Dans son texte *Bringing the State back In* (1985), l'autrice avance que l'État doit être conçu comme un acteur de premier plan qui structure la société. Appelée stato-centrée, l'approche de Skocpol cherche à savoir sur quels aspects repose les capacités d'un État à trouver des solutions et à agir face aux crises que peut traverser une société. Ce pouvoir de l'État se résume par le concept d'autonomie étatique.

L'autonomie étatique repose sur deux conditions. La première est l'existence d'une distance entre l'élite économique et sociale d'une part et l'administration publique d'autre part (Skocpol, 1985, pp. 9-10). La deuxième est que l'État dispose de capacités d'action autonomes suffisantes. Ces capacités renvoient tant aux ressources intellectuelles que matérielles de l'administration publique, notamment quant à la maîtrise de l'expertise pour évaluer des problèmes et développer des solutions pour les résoudre. Skocpol mentionne :

the autonomous state actions [...] are not all acts of coercion or domination; they are, instead, the intellectual activities of civil administrators engaged in diagnosing societal problems and framing policy alternatives to deal with them. (Skocpol, 1985, p. 11)

Elle a d'ailleurs utilisé cette approche pour analyser les politiques interventionnistes de l'État américain dans le secteur agricole durant le *New Deal* de Roosevelt (Skocpol & Finegold, 1982). Durant cette période, le gouvernement fédéral américain a adopté plusieurs mesures interventionnistes qui ont complètement transformé la production agricole américaine. De son côté, Bosso écrit sur le sujet :

By 1946, in fact, federal subsidies for eighteen different commodities totaled almost 1.6 billion, and agriculture was fast on its way to becoming the economy first collectivized sector. (Bosso, 1987, p. 27)

Quelques décennies plus tard, la situation est similaire au Québec, alors que dans les années 1960 l'État joue le rôle de maître d'œuvre du développement et de la modernisation du secteur agricole québécois (Dupont, 2009b). Cet État interventionniste s'est cependant progressivement effrité depuis les années 1990, conformément au penchant affiché des gouvernements successifs vers des politiques néolibérales qui ont affecté la puissance de l'État, notamment en agriculture. En plus des politiques d'austérité réduisant les ressources de l'État, l'ouverture des marchés et les accords de libre-échange ont diminué sa capacité d'action économique. L'ouverture graduelle de la gestion de l'offre aux marchés extérieurs en est un bon exemple. (Marquis & Léveillé, 2019) Aujourd'hui, le manque de leadership généralisé du MAPAQ est au centre de nombreuses critiques (Debailleul & Dion, 2019).

Ce désengagement étatique est l'opposé du modèle d'autonomie étatique de Skocpol, puisqu'il signifie à la fois une réduction des capacités autonomes de l'État, mais également une dépendance de plus en plus grande à des groupes économiques et sociaux pour répondre aux problèmes collectifs et mettre en œuvre l'action publique dans un secteur donné. Les privatisations, la sous-traitance et l'externalisation de services sont des exemples d'un retrait étatique reposant sur les épaules d'acteurs non-étatiques. Ce phénomène a déjà été analysé dans plusieurs domaines tels que la santé, l'éducation ou l'assurance-emploi (Bernier, 2003; Ratel, Recherchiste, & Verreault-Julien, 2006; Therrien, 1989).

À la question de comment expliquer le statu quo au Québec de la réglementation des pesticides et la résilience du sous-système agroindustriel dans l'élaboration des politiques agroenvironnementales, ce projet de recherche propose d'aller au-delà de l'hypothèse de la simple puissance de ces groupes qui captureraient les processus politiques. Certes, ces groupes sont puissants, mais ils le sont en premier lieu parce que l'État se désengage du secteur agricole et laisse — explicitement ou implicitement — ces acteurs non-étatiques prendre l'espace d'action qu'il occupait auparavant. Nous chercherons à démontrer cette thèse en deux temps correspondant à deux hypothèses : 1) depuis les années 1990, nous assistons au Québec à un affaiblissement de l'État comme acteur structurant dans le secteur de l'agriculture et une réduction de ces capacités en matière agroenvironnement. 2) Cet affaiblissement a favorisé l'émergence des groupes privés comme acteur d'influence dans le domaine agricole. Nous tenterons de démontrer cette double hypothèse en recourant à deux techniques de collecte de données. D'abord, en analysant les mémoires déposés à la commission parlementaire sur les pesticides. Cela sera complété par des entretiens semi-dirigés avec des agronomes de première ligne.

CHAPITRE I

CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE

Ce chapitre porte sur le cadre d'analyse utilisé pour répondre à notre question de recherche. D'abord, nous présenterons une brève revue de littérature scientifique présente dans l'analyse des enjeux agricoles. Ensuite, nous aborderons l'approche stato-centrée de Theda Skocpol et ses concepts qui ont été utilisés pour tester nos hypothèses. Finalement, nous décrivons la méthodologie qui a été mobilisée dans cette recherche.

1.1. Revue de la littérature

Plusieurs aspects peuvent nous permettre d'expliquer la situation québécoise entourant l'évolution de la politique agroenvironnementale et la régulation des pesticides plus spécifiquement. Pour situer notre recherche, nous allons analyser trois thèmes connexes de la littérature scientifique : l'alliance corporatiste, l'industrie des pesticides et le contrôle de l'image et le désengagement étatique en agriculture.

1.1.1 L'alliance corporatiste et la puissance des organisations de producteurs

Comme mentionné plus tôt, l'alliance entre l'État et les producteurs agricoles dans la transition vers le modèle productiviste a été primordiale. La question du corporatisme dans le domaine de l'agriculture est aujourd'hui largement documentée.

Lorsqu'il est question d'un secteur comme l'agriculture, l'alliance entre les producteurs et l'État se conceptualise sous le terme du méso-corporatisme. Comme l'écrit la politologue Maude Benoit, ce concept « réfère à des processus politiques en œuvre dans

un secteur où la régulation est assurée selon un partenariat de gestion établi entre l'État et un ou quelques groupes possédant le monopole de la représentation au sein de leur secteur. » (Benoit, 2012, p. 227) En fait, une structure du modèle corporatiste se définit selon trois dimensions principales : la présence d'organisations détenant le monopole de la représentation, un interventionnisme étatique en partenariat avec ces organisations et un rôle régulateur pour celles-ci. (Benoit, 2012)

L'analyse théorique des réseaux corporatistes est particulièrement éclairante pour la situation québécoise. Si on observe les trois conditions préalablement présentées, le modèle agricole québécois apparaît quasi comme l'idéal type du méso-corporatisme. En premier lieu, un seul acteur y détient le monopole de la représentation. En effet, depuis l'adoption de la *Loi des producteurs agricoles* en 1972, le monopole de la représentation syndicale appartient à l'UPA (Kesteman, 2004). Ensuite, en plus d'être un collaborateur dans les interventions du gouvernement québécois, l'association d'agriculteurs joue un rôle de régulateur. La position de l'UPA dans la négociation des conventions collectives de marché ou sa présence sur le conseil d'administration de la *Financière agricole*, l'organisme public qui gère les principaux programmes de soutien financier aux agriculteurs, en est un témoignage probant (Dupont, 2009b).

Cette analyse nous permet de brosser un portrait de l'alliance corporatiste entre le gouvernement et les producteurs. Comme le relève Benoit, cette relation a été profitable pour l'UPA, qui jouit d'une forte influence dans le domaine agricole. Cette alliance a permis aux agriculteurs de protéger leurs intérêts face à la venue de groupes écologistes ou citoyens dans la sphère agricole (Benoit, 2012).

Cependant, depuis les années 2000, le gouvernement s'est montré plus ouvert aux enjeux environnementaux (Benoit, 2012). En outre, sur les mesures agroenvironnementales entourant les pesticides, les agriculteurs ne sont pas

nécessairement les plus grands tenants du statu quo. Dans ce contexte, il est essentiel de tourner l'analyse directement sur les acteurs de l'industrie agrochimique.

1.1.2 Industrie des pesticides : Les *policy venues* et le contrôle de l'image par instrumentalisation de la science

Les entreprises œuvrant dans la fabrication et la commercialisation de produits agrochimiques sont l'une des industries les plus puissantes au monde. Depuis le début de la modernisation agricole, leur rôle dans le secteur agricole n'a cessé de croître. Cette industrie avant tout constituée de grandes multinationales⁶ déclarait un revenu dépassant les 65 milliards de dollars américains en 2013 (Robin, 2018). Catalysée par l'usage des organismes génétiquement modifiés (OGM), l'utilisation des herbicides à base de glyphosate (catégorie de pesticides) a entraîné l'utilisation des pesticides dans une augmentation fulgurante. De 1974 à 2014, l'utilisation de ces pesticides a été multipliée par 258 pour un total de 835 000 tonnes à travers le monde (Robin, 2018). Au Québec, depuis 1992, les ventes des pesticides pour le secteur agricole n'ont cessé d'augmenter. Selon les chiffres du ministère de l'Environnement, de 2006 à 2015, on relève une augmentation de 32% (Bacon et al., 2018).

En plus de l'efficacité de leurs produits, le succès de l'industrie agrochimique repose en grande partie sur le contrôle politique de l'enjeu des pesticides. Pour étudier ce phénomène, la théorie des sous-systèmes a été utilisée à de nombreuses reprises (F. R. Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball, & Leech, 2009; Bosso, 1987; Pralle, 2006). Comme il a été expliqué plus tôt, l'accès aux processus politiques est ouvert à un nombre limité d'acteurs. En 1940, lorsque les pesticides sont arrivés sur les marchés, aucun groupe n'a créé un contre-pouvoir face à l'industrie. Cette période a été qualifiée

⁶ BASF, Bayer, Dow, Dupont, Monsanto et Syngenta contrôlaient 75% du marché global agrochimique en 2013. Source : Robin, M.-M. (2018). *Le roundup face à ses juges*. Montréal: Écosociété. P.17

de « Golden Age of pesticides » et s'expliquerait par le manque de connaissance sur les impacts négatifs de l'utilisation des pesticides et le cloisonnement de l'enjeu comme étant exclusivement technique lié à la question agricole (Bosso, 1987, pp. 43-44). Dans ce contexte, les groupes de l'industrie agrochimique et les associations d'agriculteurs ont pris le contrôle de l'image et de l'accès aux processus politiques concernant la question des pesticides.

Dans les années 1960, les effets négatifs des pesticides ont commencé à être répertoriés par la communauté scientifique. En Amérique du Nord, cette situation a rapidement attiré le regard du grand public et un contre-pouvoir a voulu se mobiliser sur la question (Baumgartner & Jones, 2009, p. 97). Dans cette situation, les groupes privés de l'industrie chimique se sont activés pour conserver le contrôle de l'enjeu des pesticides. Deux types de contrôle par les sous-systèmes ont été observés à cet effet. Tout d'abord, en s'appuyant sur la théorie de l'équilibre ponctué, Baumgartner et Jones (2009) ont démontré comment l'image positive des pesticides a permis pendant de nombreuses années à l'industrie de maintenir une certaine autorité sur la question. En effet, la vision d'un outil moderne et sans danger qui en a été dépeinte a gardé l'utilisation des pesticides loin du débat public. Toutefois, les recherches scientifiques sur leurs impacts négatifs ont terni cette représentation. Face à cette situation, les groupes privés ont investi le débat scientifique et le secteur de la recherche pour tenter d'infléchir les résultats et endiguer les effets négatifs sur l'image négative de leurs produits (McHenry, 2018). Sans y avoir un contrôle total, cela témoigne de la volonté de l'industrie de contrôler la vision de l'enjeu (Horel, 2018b).

Des professionnels du journalisme d'enquête ont développé les concepts d'instrumentalisation et de détournement de la science pour caractériser les méthodes de manipulation du débat scientifique utilisées par les groupes agrochimiques (Foucart, 2013; Horel, 2018a). Ces concepts définissent les méthodes utilisées dans le but de créer de fausses controverses scientifiques et ainsi empêcher la création de consensus

scientifique sur les effets négatifs des pesticides. Plusieurs techniques ont été utilisées telles que la manipulation de résultats scientifiques, l'utilisation du *ghost writing*⁷, ou encore l'attaque de la notoriété d'organisations ou de chercheurs. Par exemple, lorsque le CIRC a catégorisé le glyphosate comme un cancérigène probable, l'industrie agrochimique a rapidement attaqué la crédibilité de l'institution, pourtant rattachée à l'Organisation mondiale de la santé (Robin, 2018, p. 81). Le recours à ces mécanismes par l'industrie témoigne de leur volonté de contrôler l'enjeu des pesticides par l'image et les savoirs qui en sont diffusés.

Parallèlement à ce phénomène, l'autrice Sarah Pralle s'est intéressée aux méthodes de contrôle des *policy venues* par l'industrie des pesticides. Tout d'abord, alors que le concept définit l'accès institutionnel à un enjeu, la politologue rappelle qu'il peut avoir plusieurs *policy venue* pour le même enjeu (Pralle, 2003). En effet, si un enjeu est régulé par plusieurs niveaux gouvernementaux (fédéral, provincial/État, municipal), chaque niveau politique représente un *policy venue*. Dans une étude comparative entre les États-Unis et le Canada (Pralle, 2006), l'autrice démontre comment les acteurs privés ont voulu réduire le nombre d'accès institutionnel à l'enjeu des pesticides. Brièvement, alors que des groupes citoyens et écologistes se mobilisaient à l'échelle des municipalités pour une meilleure régulation des pesticides, l'industrie agrochimique a rapidement saisi les tribunaux pour empêcher la régulation à cette échelle. Alors que cette tactique a été un échec au Canada, elle a été une réussite aux États-Unis. Avec cette réussite, les groupes privés ont fermé un accès politique et protégé leurs intérêts aux États-Unis (Pralle, 2006).

⁷ Le ghost writing est considéré « comme une forme grave de fraude scientifique [et] consiste, pour une entreprise, à agir en "auteur fantôme" : alors que ses propres employés rédigent textes et études, ce sont des scientifiques sans lien de subordination avec elle qui les endossent en les signant, apportant ainsi le prestige de leur réputation à la publication. » (Horel & Foucart, 2017)

Cette défaite sur le territoire canadien n'a pas empêché l'industrie agrochimique de conserver un grand pouvoir d'influence. À titre d'exemple, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire qui a pour mission d'homologuer les pesticides pour le territoire canadien s'appuie sur des recherches provenant du privé pour effectuer ses analyses⁸. Cette situation mène certains organismes à s'inquiéter de l'indépendance du processus d'homologation de l'agence. Dans leurs mémoires déposés à la commission parlementaire sur les pesticides, les groupes écologistes critiquent la proximité entre l'agence fédérale et les acteurs de l'industrie (Équiterre, Vigilance OGM, Fondation David Suzuki). D'autres organismes tels que l'Institut national de santé publique du Québec expriment également leurs inquiétudes sur la question :

Même si le Canada possède certainement un des meilleurs modèles existants, certains doutes subsistent sur la qualité de l'évaluation finale, notamment en raison des incertitudes liées au modèle d'homologation lui-même et des quelques enjeux éthiques liés à l'indépendance scientifique des données. [...] il arrive régulièrement que des études universitaires indépendantes viennent contredire les évaluations de l'industrie, ce qui pose la question de l'importance de l'indépendance scientifique dans le cadre du processus d'homologation. L'utilisation de données indépendantes et la considération du produit commercial dans son entièreté mènent parfois à des appréciations du danger, voire du risque, très différentes⁹.

La professeure Louise Vandelac, spécialiste en agriculture et en environnement, ajoute :

En avril 2017, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) de Santé Canada réautorise en effet le glyphosate pour 15 ans, soit pour une période trois fois plus longue que l'Europe. Cette décision s'appuie pour l'essentiel sur des évaluations non publiées, qui proviennent de l'industrie bénéficiant de la décision et qui, déjà vieilles de 20 à 30 ans, auront alors 35 à 45 ans en 2032. À titre d'exemple, le volet toxicologique de la réévaluation s'appuie sur 125 références dont 118 sont issues de l'industrie et n'ont pas été publiées, et 7 sont non identifiables. Quant à l'examen des risques professionnels, il repose sur 9 documents, dont un de l'industrie et 7 non

⁸ Champagne, S. R. (2018). Pesticides: une industrie hyperprésente à toutes les étapes. Le Devoir.

⁹ INSPQ, Les risques sanitaires des pesticides : des pistes d'action pour en réduire les impacts, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.10

publiés, alors que l'évaluation des risques alimentaires s'appuie à 98 % (340 références sur 347) sur des documents de l'industrie agrochimique dont la très grande majorité date d'avant l'an 2000 (Vandelac, Parent, & Monnier, 2018).

Pour ce qui est de l'échelle provinciale, l'industrie agrochimique compose avec les groupes agricoles dominants le sous-système qui a encouragé au cours des dernières décennies la tenue d'un statu quo sur la question des pesticides au Québec. Une analyse plus approfondie laisse entrevoir qu'au sein de ce sous-système, l'on assiste depuis les années 1990 à un retrait progressif de l'État, espace vacant qu'occupent graduellement les groupes de l'industrie agrochimique. Concrètement, ces acteurs privés ont d'autant pris en importance que l'État se désengageait du secteur.

1.1.3 L'État en agriculture : du leadership au désengagement

Le gouvernement québécois a longtemps joué un rôle déterminant dans le développement de l'agriculture. L'acquisition par la puissance publique de capacités scientifiques et d'expertise agronomique a été fondamentale à la poursuite de cette mission. L'historien Stéphane Castonguay montre que, dès les années 1930, le gouvernement a développé ses compétences scientifiques en agriculture. Il s'est doté de personnel spécialisé (agronomes, scientifiques), mais également d'infrastructures scientifiques (institutions d'enseignement, laboratoires) qui lui ont permis le développement de savoirs et de capacités d'action autonomes. Cette expertise technoscientifique a contribué à instituer l'État comme acteur de transformation dans les décennies suivantes (Castonguay, 2016a).

En effet, dans les années 1950, le sociologue David Dupont montre comment ce savoir-faire scientifique de l'État a été crucial dans la transformation de l'agriculture québécoise. Dans l'objectif de rattraper le retard constaté du secteur agricole qui est alors majoritairement constitué de petites fermes familiales, peu productif et mal adapté aux demandes et standards du marché, le gouvernement Duplessis bonifie les

enveloppes budgétaires du ministère de l'Agriculture (Dupont, 2009b). En plus de l'instauration d'un système de crédit préférentiel, Dupont relève que les agronomes du gouvernement exercent un rôle central dans l'amélioration des pratiques et qu'ils se révèlent essentiels dans la transition vers un modèle d'agriculture plus performant (Dupont, 2009b, pp. 118-119).

Ce rôle structurant de l'État s'est poursuivi par l'adoption de nombreuses politiques régulant fortement le secteur. Des programmes tels que l'assurance récolte (1967) ont permis aux agriculteurs d'avoir une sécurité financière face aux risques climatiques incontrôlable (sécheresse, inondation, etc.). (Bernard, 2006) D'autre part, les politiques de mise en marché collectives (1956) ou la gestion de l'offre (1972) ont garanti un contrôle des prix des denrées agricoles et protégé certains secteurs face aux marchés étrangers (Dupont, 2009a).

Dans les années 1990, cet interventionnisme se voit modifié par la vague du néolibéralisme. En effet, l'ouverture des marchés a modifié le rôle et les capacités de l'État (Dupont, 2009a, p. 175). Dans la littérature scientifique, plusieurs approches analysent cette transformation des administrations publiques comme un phénomène de désengagement étatique.

Tout d'abord, des auteurs nous permettent de définir ce concept de désengagement de l'État. En effet, alors que la lutte contre la précarité sociale représente l'essence même de l'État providence, la politologue Nicole Bernier a étudié son retrait de cette mission. Elle définit le désengagement comme étant:

L'ensemble des activités poursuivies par le gouvernement fédéral ayant pour effet la régression immédiate ou imminente du rôle de l'État canadien pour assurer la sécurité des revenus. Ces activités comprennent la réduction des dépenses, les compressions budgétaires. (Bernier, 2003)

Pour réussir ces compressions, de nombreux États ont adopté la nouvelle gestion publique (NGP, ici entendue comme traduction du *new public management*). Les travaux entourant la NGP nous permettent d'étudier la modification du rôle de l'État. Ce courant d'analyse a étudié l'influence du néolibéralisme dans la structure même de l'administration publique. L'auteur François-Xavier Merrien montre comment cette réforme néolibérale amène l'État à changer son rôle d'acteur dans la société. Dans la logique de la NGP, il n'y a pas de différence entre le public et le privé (Merrien, 1999). Cette situation amène l'État à abandonner son rôle structurant dans la société et à se mettre au même pied d'égalité que les autres acteurs.

En somme, cette revue de la littérature nous permet de relever l'importance de la structure corporatiste et du phénomène des sous-systèmes dans le maintien du statu quo. En effet, dans ces modèles, les groupes d'intérêts capturent l'accès politique de l'enjeu des pesticides et favorisent l'absence de changement politique. Cela étant dit, notre revue de littérature montre également l'importance de l'État interventionniste dans le développement du secteur agricole québécois. Considérant l'effet du tournant néolibéral sur la restructuration de l'État, la littérature scientifique nous offre des pistes d'analyse pour étudier la question du désengagement étatique.

1.2 Cadre analytique

Pour le domaine de l'agriculture et plus précisément de l'agroenvironnement, nous n'analysons pas le désengagement de l'État d'une mission particulière, mais plutôt son retrait comme acteur structurant d'un secteur. C'est de cette façon que nous pourrions ensuite démontrer si ce retrait favorise l'influence du privé et conséquemment le statu quo des politiques agroenvironnementales. Pour ce faire, nous allons utiliser l'approche de Theda Skocpol et son concept de capacités étatiques autonomes.

1.2.1 L'approche stato-centrée et les capacités étatiques

D'abord, la théorie de Skocpol s'inscrit dans une vision wébérienne de l'État. Dans cette vision, le gouvernement détient le monopole légitime de la violence sur un territoire, mais également une administration bureaucratique qui s'inscrit dans le temps de façon permanente. Cette administration publique s'impose comme un acteur structurant de la société. Sous cette perspective, l'État n'est pas considéré comme une arène politique dans laquelle différents groupes de pression font des demandes et tentent d'imposer leurs idées (Skocpol, 1985, pp. 7-8). Il est plutôt conçu comme un acteur de transformation qui produit lui-même des solutions aux différents enjeux de société. Pour ce faire, l'État doit posséder des capacités d'action autonomes. De façon large, on peut définir ce concept de capacité comme étant les compétences intellectuelles et le savoir-faire de l'administration publique dans le développement d'objectifs et de solutions face aux différents enjeux sociaux, économiques et politiques (Skocpol, 1985).

En se plongeant dans les travaux de Skocpol sur l'*Agricultural Adjustment Act* (AAA) étasunien lors de la période du *New Deal*, il est possible d'identifier de façon plus précise ce en quoi consistent ces capacités de l'État (Skocpol & Finegold, 1982). Sommairement, l'AAA était une politique de régulation du marché des produits agricoles développée par le Département d'agriculture américain dans les années 1930. Cette politique a été particulièrement profitable pour le développement et la stabilité du secteur agricole américain (Rasmussen, Baker, & Ward, 1976). Skocpol et Finegold expliquent la réussite de l'AAA par la puissance des capacités étatiques de l'administration américaine en agriculture (Skocpol & Finegold, 1982). Cette réussite est d'autant plus intéressante que l'USDA réussissait là où d'autres départements, dont celui de la production industrielle, échouaient. Faisant allusion au reste de l'administration publique américaine, Skocpol avance que le département d'agriculture était considéré comme un véritable îlot de puissance dans un océan faible (Skocpol &

Finegold, 1982, p. 271). De façon opérationnelle, les capacités étatiques du USDA reposaient sur les caractéristiques suivantes : des ressources financières suffisantes, une fonction publique considérable et un réseau public d'écoles et de centres de recherche permettant le développement d'expertise scientifique et une connaissance des réalités du terrain. De plus, Skopcol met l'accent sur l'expérience des fonctionnaires de l'État et sur leur volonté d'action dans le secteur agricole. Elle écrit:

More than that, and finally perhaps most decisive of all, many agricultural experts were willing to make policy for, rather than just with, the farmers and their organizations. Accustomed to the challenges of public office, their training and career experiences had given them a concrete sense of what could (and could not) be done with available governmental means. (Skopcol, 1985, p. 274)

1.2.2 Variables et hypothèses

Comment appliquer ces enseignements de Skopcol à l'analyse de l'action publique agroenvironnementale au Québec ? Commençons par rappeler que dans notre thèse principale nous avançons que le statu quo de l'action publique agroenvironnementale s'explique par l'affaiblissement de l'État comme acteur structurant du domaine agricole ce qui a mené à la montée en puissance des groupes privés. Cette thèse se sous-divise en deux hypothèses : 1) nous assistons à un désengagement de l'État en agroenvironnement depuis les années 1990 et 2) ce retrait favorise une plus grande influence des groupes privés. Ainsi, nous nous inspirerons du concept de capacités étatiques de Skopcol pour valider l'hypothèse du désengagement. Nos recherches préliminaires indiquent que dans le cas de l'agroenvironnement, deux niveaux d'analyse gagnent à être distingués : les capacités étatiques dites de première ligne et les capacités étatiques en recherche scientifique et transfert de connaissances.

La première ligne représente pour l'État la relation directe avec les agriculteurs dans l'offre de services, l'accompagnement et l'encadrement de leurs pratiques. Dans les politiques agroenvironnementales, ces services de première ligne renvoient à deux types d'intervention différents. Pour commencer, il y a les services-conseils, offerts par

des agronomes qui accompagnent directement les agriculteurs sur leur exploitation dans l'amélioration de leurs pratiques agroenvironnementales. Ensuite, il y a la surveillance par des inspecteurs de l'application et du respect des réglementations en vigueur par les producteurs agricoles. Ces services de premières lignes sont importants pour l'État, car ils permettent d'agir directement auprès des agriculteurs, de s'assurer du bon fonctionnement des mesures et de rester connecté aux réalités du terrain.

Le deuxième niveau à l'étude sera les capacités étatiques en troisième ligne. Cette ligne regroupe la production scientifique et en transfert de connaissances. La production scientifique est fondamentale puisqu'elle permet à l'État de développer son expertise et d'élaborer des solutions aux enjeux agroenvironnementaux (comme des méthodes alternatives aux intrants chimiques). Le transfert de connaissances est aussi une capacité cruciale puisque c'est ce qui permet d'articuler les avancées scientifiques aux pratiques agronomiques des acteurs sur le terrain (agriculteurs et agronomes des services-conseils).

Dans notre analyse, un retrait de l'État comme acteur structurant sur les questions agroenvironnementales se produit lorsque ses capacités diminuent. La grille d'analyse ci-dessous identifie les différents indicateurs qui seront examinés afin de mesurer la baisse (ou pas) des capacités étatiques de l'État.

Tableau 1- Indicateurs sur la baisse des capacités étatiques en agroenvironnement

Niveau d'analyse	Définition	Indicateurs mesurant une baisse des capacités étatiques
<p>Capacités étatiques de première ligne</p>	<p>Actions de l'État dans le but d'atteindre des objectifs préalablement établis en matière d'agroenvironnement.</p> <p>Deux types d'action :</p> <p>1) Accompagnement des agriculteurs dans l'amélioration de leurs pratiques en agroenvironnement (services-conseils, subventions, formation).</p> <p>2) Surveillance des réglementations mise en place.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse ou gel de budget - Baisse du nombre de fonctionnaires - Baisse des services offerts directement par le MAPAQ - Réduction du financement des programmes en agroenvironnement (ex. : Prime Vert) - Réduction du nombre de services subventionnés aux agriculteurs par le MAPAQ - Externalisation des services-conseils - Baisse de la formation aux agriculteurs en agroenvironnement (ex. : réduction des journées de formation). - Manque ou absence de surveillance étatique sur certains territoires - Baisse du nombre d'inspecteurs

<p>Capacités étatiques en recherche scientifique et en transfert de connaissances</p>	<p>Actions permettant à l'État de développer des solutions pour face aux problèmes agroenvironnementaux et les transférer par la suite vers le terrain.</p> <p>1) Production d'une expertise scientifique en matière d'agroenvironnement.</p> <p>2) Transférer les savoir-faire scientifiques en matière d'agroenvironnement vers la première ligne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse ou gel de budget - Baisse du nombre de fonctionnaires - Externalisation de la recherche appliquée et fondamentale en agroenvironnement - Baisse de ressources pour les projets de recherche en agroenvironnement - Absence de transfert de connaissance vers la première ligne - Baisse de formation des agronomes en premières lignes
--	--	--

À la suite de l'examen de l'hypothèse du retrait de l'État sur les questions agroenvironnementales, il s'agira de démontrer que le vide laissé par celui-ci permet aux groupes privés d'augmenter leur influence dans le domaine agricole. Pour notre recherche, nous définissons les groupes privés comme étant les compagnies qui œuvrent dans la fabrication et la vente d'intrants chimiques. Pour la vente et la distribution, nous retrouvons les compagnies provinciales telles que Sollio Groupe Coopératif (anciennement la Coop fédérée) ou encore Synagri. Dans la fabrication, il s'agit habituellement d'entreprises multinationales telles que Bayer/Monsanto, BASF, Cargill, etc.

Afin de mettre en lumière le rôle occupé par le secteur privé dans les services, nous allons recourir aux mêmes niveaux d'analyse utilisés pour le retrait de l'État : la

première ligne et la recherche scientifique et le transfert de connaissance. La grille d'analyse ci-dessous identifie les différents indicateurs qui seront examinés afin de mesurer la hausse (ou pas) du rôle des acteurs privés dans l'action publique agroenvironnementale au Québec.

Tableau 2 - Indicateurs sur la hausse de l'influence des acteurs privés

Niveau d'analyse	Définition	Indicateurs mesurant une hausse du rôle des acteurs privés
Présence des acteurs privés en première ligne	Les acteurs privés offrent des services semblables à ceux offerts ou financés par l'État. Ces services leur permettent d'accentuer leur influence auprès des agriculteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de l'offre de service privée. - Offre de services semblables aux services non-lucratifs (conseils agronomiques), voire plus concurrentiels - Offre de formation aux agriculteurs - Remise en question du savoir-faire des acteurs non-lucratifs (agronomes en agroenvironnement) par des acteurs privés
Présence du privé en production scientifique et transfert de connaissances	Les acteurs privés s'impliquent dans la production scientifique et le transfert de connaissances en agroenvironnement. Cet espace occupé par le privé augmente leur influence.	<ul style="list-style-type: none"> - Présence dans le cofinancement de la recherche en PPP - Présence sur conseils d'administration des centres de recherche - Production de recherche à l'interne (seulement privée)

		<ul style="list-style-type: none"> - Offre de formation aux agronomes de première ligne (journée de formation) - Remise en question des résultats de recherche publique par des acteurs privés
--	--	--

En terminant, ce raisonnement en deux temps (1- désengagement de l'État en agroenvironnement; 2- hausse de l'influence du privé) nous permettra ainsi de démontrer que la puissance de l'influence des acteurs privés est amplifiée, voire encouragée par un désengagement de l'État des enjeux agroenvironnementaux.

1.3 Méthodologie

Notre recherche reposera sur une analyse qualitative des pratiques étatiques en matière d'agroenvironnement au Québec. La période étudiée sera des années 1990 à 2020. Ce laps de temps a été sélectionné, car c'est à partir des années 1990 que le gouvernement du Québec a véritablement développé sa politique agroenvironnementale, notamment avec l'adoption de sa première stratégie en matière de gestion globale de l'utilisation des pesticides, la *Stratégie phytosanitaire de 1992*.

La stratégie de vérification se déroulera en deux temps. Tout d'abord, nous allons commencer par un regard global sur l'enjeu de l'agroenvironnement avec une analyse de discours des mémoires et des audiences publiques de la commission parlementaire sur les pesticides (CAPERN) qui a eu lieu en 2019-20 à la suite de la saga du lanceur d'alerte Louis Robert. Le mandat de la commission spéciale était d'« examiner les impacts des pesticides sur la santé publique et l'environnement, ainsi que les pratiques de remplacement innovantes disponibles et à venir dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation, et ce en reconnaissance de la compétitivité du secteur

agroalimentaire québécois. » (CAPERN, 2019) Ensuite, nous examinerons la mise en œuvre des politiques agroenvironnementales par des entretiens semi-dirigés avec des agronomes de première ligne travaillant au sein des Clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ). Bien que la création des CCAÉ soit analysée en détail dans les prochains chapitres comme mécanismes de désengagement de l'État, notons pour le moment qu'il s'agit d'OSBL. Ces organisations font partie de la catégorie des acteurs du tiers secteur, à l'intersection du public et du privé. Leur mission est d'offrir aux agriculteurs des conseils agronomiques indépendants de l'industrie. Ces clubs ont fait leur apparition dans le paysage agricole en 1993 et leur gestion est depuis assurée par des conseils d'administration formés de producteurs agricoles membres de ces clubs. Leur mode de financement repose en partie sur le principe de membership, les agriculteurs payent un certain montant et reçoivent en échange des services-conseils agronomiques. Le reste du financement est assuré par le MAPAQ à travers le programme Prime vert et une participation du gouvernement fédéral.

1.3.1 Techniques de collecte de données

Dans le cadre des travaux de la commission parlementaire, 77 mémoires ont été déposés et 30 groupes ont été entendus en audience. Pour notre recherche, nous n'analyserons qu'un échantillon de l'ensemble de ce contenu.

Plus précisément, l'ensemble des transcriptions des 26 audiences entendu sur 3 jours feront partie de notre corpus, tandis que du côté des mémoires, nous allons centrer notre analyse sur les groupes qui sont reliés directement à la question agroenvironnementale. Les mémoires sélectionnés sont séparés en cinq catégories d'acteurs :

(1) les producteurs agricoles : ils sont les bénéficiaires des mesures gouvernementales, mais également les clients de l'industrie. Ils sont au centre de l'enjeu agroenvironnemental. (10 mémoires déposés)

(2) Les groupes industriels : cette catégorie rassemble les vendeurs et fabricants d'intrants chimiques. (5 mémoires déposés)

(3) Les groupes écologistes : ils ont été les premiers groupes externes au milieu agricole à se mobiliser sur les questions agroenvironnementales. Leur rôle est important, car ils occupent une position de contre-pouvoir face à l'industrie. Avec les producteurs agricoles, ils ont parfois été alliés, parfois en confrontation. En plus d'une connaissance approfondie de l'enjeu, ces groupes ont développé une véritable expertise scientifique en matière d'agroenvironnement. (8 mémoires déposés)

(4) Les groupes du tiers secteur relié à l'agroenvironnement : à l'intersection entre le public et le privé, cette catégorie rassemble les conseillers en agroenvironnement et les centres de recherche. Au Québec, ils représentent une partie importante de l'expertise en matière d'agroenvironnement. (11 mémoires déposés)

(5) Les institutions publiques, agences de contrôle et ordres professionnels : cette catégorie englobe les différents acteurs qui occupent une position de régulateur au sein du système agricole et agroenvironnemental. (6 mémoires déposés)

Les différents acteurs appartenant à ces catégories représentent 40 mémoires sur le total des 77 déposés à la commission. Dans les mémoires exclus de cette recherche, nous retrouvons majoritairement les villes, les individus qui ne sont pas membres d'organisations (exception de Louis Robert pour son rôle dans la crise des pesticides), l'industrie de la transformation alimentaire et les groupes reliés à la santé humaine. Cette constellation d'acteurs diversifiée nous permettra d'analyser le possible désengagement de l'État et l'influence des groupes privés sur la question agroenvironnementale.

Après cette première étape qui dressera un panorama des débats nationaux et globaux, nous allons porter notre analyse sur la mise en œuvre des politiques agroenvironnementales par l'entremise d'entretiens semi-dirigés avec 20 agronomes travaillant dans des clubs conseils en agroenvironnement (CCAÉ). Ces organisations

représentent un maillon essentiel de l'action publique en agroenvironnement et occupent une position centrale dans le milieu. Leur analyse nous permet d'une part d'observer l'articulation des dynamiques du désengagement de l'État et d'autre part la montée de l'importance des acteurs privés, car en plus de les côtoyer dans leur travail, ils peuvent observer leur influence sur les agriculteurs.

Au cours des entretiens, quatre thèmes ont été abordés: 1) la vision de ces agronomes des politiques agroenvironnementales, 2) l'évolution des programmes agroenvironnementaux, 3) l'effet des réformes sur les services de première ligne, 4) et leurs relations avec les acteurs privés et les différents représentants de l'État. La grille d'entretien est présentée en annexe.

Ce mémoire se réalise de pair à une recherche financée par le Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQSC) que mène la professeure et directrice de ce mémoire, Maude Benoit (Ph. D., UQAM). Cette recherche porte sur l'évolution des politiques de services à domicile aux aînés et les politiques agricoles au Québec. Pour ce mémoire, seul le sujet des politiques agricoles sera étudié. C'est dans le cadre de ce projet plus général que l'approbation éthique a été obtenue et que 20 entretiens ont eu lieu entre le 1^{er} août 2019 et le 4 mars 2023. L'échantillon des personnes sélectionnées est de 15 femmes et de 5 hommes travaillant dans des CCAE de différentes régions du Québec (Montérégie, Estrie, Laurentides, Bas-Saint-Laurent, Mauricie, Centre-du-Québec, Lanaudière, Chaudière-Appalaches Abitibi). Ces agronomes travaillent auprès de différents types d'exploitations agricoles telles que les productions maraichères et fruitières, les grandes cultures et la production animale. La taille de leur club varie entre petit (1-2 agronome), moyen (5-10) et grand (20-25). En terminant, l'expérience des acteurs interviewés est bien différente alors que certains sont au début de leur carrière, d'autres ont plus de 20 ans de métier.

Des 20 entretiens utilisés pour cette recherche, 5 ont été réalisés en binôme, 2 par la professeure Maude Benoit et 13 par moi. Alors que la grille d'entretien a été réalisée en collaboration, la grille d'opérationnalisation des concepts et de codage ainsi que du cadre théorique inspiré de Skocpol, ils ont été élaborés par moi-même.

1.3.2 Analyse des données

Pour les données provenant de la commission parlementaire, le corpus a été constitué des transcriptions de l'ensemble des audiences parlementaires et des mémoires des organisations présentes dans notre échantillon. L'ensemble de ce corpus est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale du Québec. S'ajoutent à ce corpus les transcriptions des 20 entretiens réalisés avec des conseillères et conseillers en agroenvironnement. L'analyse de contenu qualitative a été faite à partir du logiciel QDA Miner en utilisant la grille de codage présentée à la page 87.

1.2.3 Biais potentiels, limites et contributions de la recherche

Dans le cadre de cette recherche, il y a un potentiel de biais favorable envers les acteurs agroenvironnementaux. En effet, dans notre échantillon d'intervenants sur le terrain, nous avons sélectionné seulement des acteurs issus des clubs conseil en agroenvironnement et aucun travaillant pour l'industrie agrochimique. Or, les ressources disponibles et le temps pour réaliser cette recherche ne nous permettent pas d'agrandir notre échantillon. Ainsi, c'est dans cette optique que nous avons inclus les acteurs de l'industrie dans notre corpus pour le niveau global, celui des débats en commission parlementaire.

Ensuite, une lacune de notre recherche est le fait d'exclure le niveau municipal de notre analyse. En fait, les villes jouent un rôle essentiel dans la réglementation des pesticides au Québec. En plus de pouvoir interdire l'utilisation de certains pesticides sur leur territoire, l'application de la réglementation des bandes riveraines leur a été déléguée.

Les bandes riveraines sont reconnues comme un moyen essentiel dans la réduction des impacts négatifs de l'utilisation des produits chimiques sur les milieux aquatiques (Vaillancourt, 2018). Il serait pertinent de mettre en valeur le pouvoir municipal dans de futures recherches.

La science politique permet d'expliquer de nombreuses façons le statu quo sur la question des pesticides au Québec. Dans notre analyse, nous avons la volonté d'aller au-delà de l'explication de cette absence de changement par l'influence des groupes privés. Évidemment leur influence est grande, mais nous arguons qu'elle est encouragée par un retrait de l'État comme acteur structurant du secteur agricole. C'est dans cette perspective que l'État québécois a été placé au centre de notre recherche.

Cet angle de notre étude amène une vision originale des enjeux agroenvironnementaux et de la question des pesticides. En mettant l'accent sur l'importance d'étudier l'évolution de l'État, notre recherche participe également à mieux comprendre son rôle dans le secteur agricole québécois. Cette perspective est d'autant plus intéressante, considérant que la littérature scientifique sur le domaine agricole québécois s'est avant tout concentrée sur la question du corporatisme et des groupes agricoles.

D'une façon plus large, notre analyse veut contribuer aux débats scientifiques de deux façons. D'une part, nous tentons de démontrer qu'il est essentiel de placer l'État au centre de l'analyse scientifique. Nous inscrivant dans la continuité des travaux de Theda Skocpol (1985), nous participons à étudier les indicateurs qui définissent la capacité d'action de l'État. Cet aspect nous permet de comprendre le rôle fondamental de l'État pour nos sociétés. D'autre part, cette approche nous amène à étudier la transformation de l'État interventionniste depuis les années 1990. Nous mettons en lumière les effets potentiels que peut entraîner son retrait comme acteur structurant et nous nous inscrivons ainsi dans les courants d'analyse autour de la question du désengagement étatique.

Enfin, cette recherche nous apparaît stimulante puisqu'elle s'inscrit dans un enjeu actuel de société. Alors que notre étude se penche exclusivement sur le cas du Québec, les débats entourant l'enjeu de l'utilisation des pesticides concernent l'ensemble du secteur agricole mondial (FAO, 2020). La participation des sciences sociales aux questions entourant l'agroenvironnement est d'une grande pertinence. Comme l'ont défendu les auteurs du texte *Wicked evolution: Can we address the sociobiological dilemma of pesticide resistance?* (Gould, Brown, & Kuzma, 2018), il est bénéfique que les sciences sociales investissent la question de l'utilisation des intrants chimiques en agriculture. Ouvrant de nouvelles perspectives, elles permettent d'innover en matière de solution et d'analyser les enjeux de façon complémentaire.

CHAPITRE II

L’AFFAIBLISSEMENT DES CAPACITÉS DE L’ÉTAT

Ce chapitre porte sur l’hypothèse selon laquelle les capacités d’actions de l’État en matière d’agroenvironnement ont été circonscrites dès l’émergence de ces enjeux dans les années 1990 et se sont affaiblies avec le temps.

D’abord, il sera question de la prise en charge partielle de l’État sur la question de l’agroenvironnement. En effet, dans une volonté de réduire ses dépenses dans le secteur agricole, le gouvernement va déléguer ses responsabilités dans ce nouveau champ d’action à des organisations externes. À la suite de cette externalisation, le manque d’appui étatique à l’endroit des acteurs agroenvironnementaux du tiers secteur sera abordé. Enfin, la façon dont l’affaiblissement de ces acteurs agroenvironnementaux contribue à celui de l’État sera soulignée.

2.1 La prise en charge de l’agroenvironnement sous le signe du désengagement

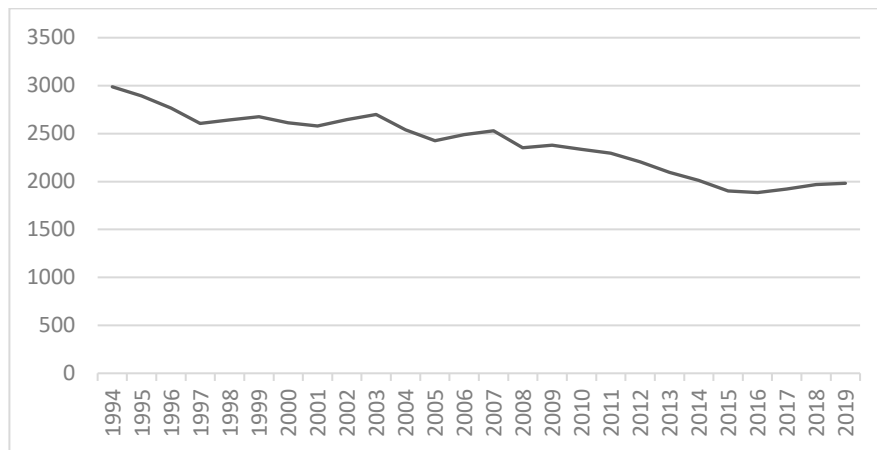
Dès le début de son engagement en agroenvironnement, le ministère de l’Agriculture a circonscrit ses capacités en s’appuyant sur des acteurs externes pour agir. Cette situation s’explique par le fait qu’au même moment, de façon plus large, l’État procédait à une réduction de son implication dans le domaine agricole.

2.1.1 Intervenir en agroenvironnement tout en réduisant les dépenses publiques

Dans les années 1990, le gouvernement du premier ministre Lucien Bouchard s’est lancé dans un important exercice de redressement des finances publiques. Avec pour objectif budgétaire d’atteindre le « déficit zéro », les différents ministères de l’État québécois se sont lancés dans des exercices de la rationalisation des dépenses (Benoit, 2015, p. 281).

Au ministère de l’Agriculture cet amincissement de la taille de l’État s’est manifesté par une réduction considérable du nombre d’employés. Cette réduction représente une baisse globale de 34 % du nombre de fonctionnaires travaillant au MAPAQ.

Figure 1 — Nombre d’employés ayant travaillé au MAPAQ pour chaque année de 1994-2019¹⁰



Or, au-delà de ces données plus générales, il est essentiel de noter que cette diminution a été plus forte pour les employés détenant une expertise en matière de pratiques agricoles. En effet, malgré le rôle historique qu’ont joué les agronomes dans la modernisation des pratiques agricoles dans les années 1960-1970 (Castonguay, 2016b), le ministère en compte une proportion de moins en moins importante dans ses rangs. Comme le souligne l’Ordre des agronomes, « depuis les années 1990, le nombre d’agronomes à l’emploi de l’État québécois a constamment diminué »¹¹. Selon leurs données, entre 1995 et 2015, leur nombre est passé de 623 à 351, soit une baisse de 44 %¹². Cette réduction s’inscrit dans une logique globale de gestion des ressources humaines du ministère.

¹⁰ MAPAQ, demande d’accès à l’information, juin 2022

¹¹ Ordre des agronomes du Québec Mémoire déposé à la Commission de l’agriculture, des pêcheries, de l’énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.15

¹² Idem.

Au même moment, le ministère de l'Agriculture débutait son engagement en matière d'agroenvironnement. En effet, c'est dans les années 1990 qu'il a mis en place ses principaux outils pour agir sur ce nouveau champ d'action : Clubs conseils en agroenvironnement (CCAÉ), le Programme Prime-Vert et l'Institut de recherche et développement en agriculture durable (IRDA) et d'autres centres de recherche. Ces nouveaux outils ont permis à l'État d'agir en première ligne (CCAÉ) et en recherche et développement (IRDA et autre centre de recherche). Ils n'ont toutefois pas échappé au contexte de réduction de la taille de l'État. En réalité, le ministère a mis en place des mécanismes pour lui permettre de s'engager en agroenvironnement tout en respectant la volonté du gouvernement de l'époque de réduire la taille de l'appareil étatique. D'une part, en confiant une portion importante de ces capacités en agroenvironnement à des organismes externes et d'autre part, en partageant leur financement avec les acteurs du milieu. Le tout a débuté par un important processus externalisation.

2.1.2 Une externalisation des services en première ligne et de la recherche

L'externalisation de pans complets de ses capacités d'actions a été l'un des principaux changements adoptés par les dirigeants du MAPAQ pour répondre aux impératifs de réductions des dépenses. Lors de son passage aux audiences de la commission parlementaire en 2019, le sous-ministre de l'Agriculture a corroboré cette vision alors qu'il répondait à une question sur la réduction du nombre d'employés :

Mais, pour faire face à ça... Ça nous a donné une obligation nouvelle, c'est celle d'établir de nouveaux partenariats, c'est celle de trouver de nouvelles formules de travail. Et c'est une des raisons qui avait conduit à faire de la recherche extra-muros, comme on vous a expliqué dans notre présentation. Mais aussi, dans la même veine, on a développé des services-conseils, que nous subventionnons, mais qui ne sont pas des employés du ministère de l'Agriculture ¹³.

¹³ Dion, Marc (2019) Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, 28 mai.

En effet, la création des CCAE et des centres de recherche s'inscrivait dans un esprit de compensation face au rétrécissement du ministère de l'Agriculture et non un engagement en agroenvironnement. Pour offrir des services sur le terrain et produire une expertise en agroenvironnement, l'État a décidé de déléguer ses responsabilités à des acteurs du tiers secteur.

Les CCAE ont été fondés en 1993 avec un projet pilote pour ensuite s'étendre à l'ensemble du milieu agricole en 1997.¹⁴ Cette expansion a mené à l'externalisation complète de la première ligne. Comme il a été expliqué plus tôt, les CCAE ont été créés pour offrir des services directement aux agriculteurs sur le terrain. Dans les faits, ces acteurs externes sont venus former une première ligne qui était autrefois composée de fonctionnaires du MAPAQ. En effet, l'arrivée des clubs a permis au MAPAQ de graduellement retirer ses agronomes du terrain. Comme un conseiller de première ligne l'explique dans un entretien : « Ce qui nous a laissé tout cet espace-là c'est le désengagement total de l'État dans le service de première ligne. On a pris leur place en fait. »¹⁵ En d'autres termes, les agronomes des clubs sont venus remplacer ceux du MAPAQ.

Dans cette situation, si l'État finance les services pour les agriculteurs, il se désengage toutefois de ses responsabilités à l'endroit des agronomes et des techniciens qui les offrent. En réalité, étant moins coûteux que des employés de la fonction publique, les conseillers et conseillères des clubs sont donc devenus une main-d'œuvre à rabais pour le ministère, tel que l'explique cet agronome :

C'est un peu aussi le désengagement de l'État, là. Moi... quand j'étais là et que j'étais étudiante en agronomie, je travaillais au MAPAQ, là, tous ces services-là, ils étaient offerts par le MAPAQ là. C'est une espèce de désengagement de l'État vers des ressources externes où que, dans le fond, ils n'ont plus de fonds

¹⁴ Lussier, C. (2006). Ententes sur les services conseils. AGRO Nouvelles, p.5

¹⁵ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #17, aout 2022

de pension. Ils ne nous payent pas. On est comme un... en tout cas, je peux-tu utiliser le terme “cheap labor” ?¹⁶

Cette décision s’inscrivait dans une volonté du gouvernement de réduire son nombre d’employés. Ce phénomène ne s’est toutefois pas limité aux travailleurs de la première ligne. Il se situait dans une logique globale d’ajustement face à la cure minceur imposée au ministère de l’Agriculture.

Alors que les conseillers et conseillères des clubs sont venus pallier le retrait du terrain des agronomes du MAPAQ, du côté de la recherche et du développement, la même logique a été appliquée. En effet, avant l’arrivée des centres de recherche, le développement de l’expertise se faisait au sein du ministère. Avec l’ouverture du réseau des centres de recherche au cours des années 1990, le gouvernement a confié ses responsabilités en matière de recherche à ces organisations externes et délaissé son rôle central dans ce champ d’action. Concrètement, cela fait en sorte que ce n’est plus le ministère de l’Agriculture qui développe une expertise pour répondre aux besoins du terrain, ce sont ces centres de recherche.

Cette perte d’expertise interne est majeure puisque cela signifie que l’État n’est plus l’acteur qui oriente directement l’amélioration des pratiques agricoles sur le terrain. Or, au-delà d’une adaptation face à la réduction de son personnel, l’externalisation de ses capacités a également permis au ministère de partager les coûts des efforts en agroenvironnement.

¹⁶ Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE # 5, Estrie, février 2020

2.1.3 Cofinancement des services

Autant pour les services-conseils que la recherche et le transfert de connaissances, les acteurs du milieu ont été amenés à participer au financement des services. En plus d'avoir externalisé ses capacités, le MAPAQ a continué à réduire les coûts liés à son engagement en agroenvironnement en partageant le financement avec des acteurs externes.

Dans les centres de recherche, c'est au niveau des organisations que se produit ce cofinancement. De ce fait, les unions d'agriculteurs et des acteurs industriels ont été amenés à participer au financement des centres de recherche. À titre d'exemple, l'Union des producteurs de grain (PGQ) ainsi que le groupe Sollio¹⁷ participent activement au financement du Centre de recherche sur le grain. En plus de ces contributions, les acteurs du milieu ont été amenés à participer à la gestion de ces organisations en intégrant les conseils d'administration des différents centres de recherche.

Du côté des CCAE, leur gestion a été déléguée directement aux membres-agriculteurs qui sont les bénéficiaires de ces services. Le financement aussi s'appuie également sur les producteurs alors que le modèle d'utilisateur-payeur a été préconisé. Concrètement, alors que les aides gouvernementales finançaient 90 % du fonctionnement des clubs lors de leur instauration à travers le Québec en 1992, cette aide a été réduite à 66 % à partir de 1998¹⁸. Dans ces circonstances, les agriculteurs se sont retrouvés à déboursier pour le tiers des services qu'ils recevaient.

¹⁷ Anciennement connu sous le nom de « La Coop fédérée », le groupe Sollio est une coopérative québécoise spécialisée dans l'agro-industrie. Il s'agit du plus gros vendeur d'intrants au Québec.

¹⁸ Lussier, C. (2006) *Ententes sur les services conseils*, Agro nouvelles, mars 2006, p.6

Dans les deux cas, les structures de prise en charge de l'agroenvironnement mises en place au cours des années 1990 ne sont que partiellement financées par l'État et cogérées avec certains acteurs agricoles et agrochimiques. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur les conséquences de cette implication du secteur privé dans les structures agroenvironnementales.

En somme, l'ensemble de ces particularités qui caractérisent la création des capacités étatiques en agroenvironnement montrent comment la prise en charge de l'agroenvironnement s'est produite sous le signe du désengagement de l'État. Confiant ses responsabilités à des acteurs externes pour s'adapter à la cure minceur qui lui a été imposée, le ministère de l'Agriculture s'est dès le départ retiré de son rôle d'acteur structurant. Cet affaiblissement ne s'est toutefois pas conclu avec ces externalisations, il s'est plutôt poursuivi dans le temps.

2.2 L'affaiblissement continu des acteurs agroenvironnementaux

Comme il a été démontré, le développement de l'action agroenvironnementale au Québec se caractérise dès le début dans les années 1990 par la décision du MAPAQ de ne pas investir dans ses capacités à l'interne en externalisant les mandats en la matière. Ce désengagement se poursuit depuis lors, par une diminution à la fois du soutien financier et de la présence active de l'État auprès de ces organisations à qui il continue pourtant de déléguer la progression des cibles agroenvironnementales au Québec. L'affaiblissement de ces organismes agit, par effet de retour, sur l'amenuisement de l'État à jouer un rôle d'acteur structurant dans ce secteur. Nous verrons d'abord comment en première ligne les conseillères et conseillers en agroenvironnement ont été affaiblis par des réformes de leur financement, puis comment en troisième ligne les organismes impliqués dans la recherche et transfert de connaissance ont été limités dans leur développement par le manque de ressources.

2.2.1. Une réforme du financement des clubs qui en affaiblit la structure

Pour les services de première ligne, comme il a été expliqué précédemment, l'accompagnement des agriculteurs a été confié aux clubs conseils en agroenvironnement (CCAÉ) plutôt que directement offert par des agronomes employés du MAPAQ (externalisation). Malgré l'importance des conseillers et conseillères des clubs dans l'amélioration des pratiques sur le terrain, le MAPAQ n'a cessé de réduire son appui à leur endroit au cours des vingt dernières années.

Cette perte de soutien s'est d'abord traduite par un manque d'appui financier de la part du ministère. En effet, selon les acteurs du milieu, les ressources accordées aux CCAÉ depuis leur création n'ont tout simplement pas suffi à assurer le développement de leur plein potentiel. Lors de la commission parlementaire en 2019, après avoir souligné l'importance des clubs dans les efforts pour réduire l'utilisation des pesticides en agriculture, des associations écologiques telles que la Fondation David Suzuki ont souligné que les ressources investies sont « insuffisantes », tandis que l'Alliance pour l'interdiction des pesticides systémiques les considérait « limitées ». Les organisations représentant les agriculteurs ont abondé dans le même sens, telles que l'UPA qui écrit :

« À l'heure actuelle, le MAPAQ n'accorde qu'environ 10 M\$ par année au PSC [Programme service-conseil] pour les services-conseils dans le domaine de l'agroenvironnement [...]. Pourtant, les agronomes et les technologues à l'emploi des CCAÉ et des clubs d'encadrement technique sont les mieux placés pour accompagner les producteurs agricoles dans l'adoption de la gestion intégrée des ennemis des cultures et pour proposer des solutions de remplacement qui permettent de réduire les risques posés par l'utilisation des pesticides »¹⁹.

Au-delà d'un manque de ressources, les travailleurs et travailleuses de première ligne en agroenvironnement ont surtout été affectés par une modification importante de leur

¹⁹ Union des producteurs agricoles, *Pour un Québec chef de file en protection durable des cultures*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.52

mode de financement. Cette modification s'est produite lors de la réforme du programme Prime Vert, en 2013. Créé en 1999, ce programme du MAPAQ regroupe sous le même toit la majeure partie des efforts en matière d'agroenvironnement. C'est par ce programme que le ministère finance l'accompagnement agronomique et les clubs conseils.

Au départ, le financement des services-conseils en agroenvironnement s'appuyait sur un modèle de membership. Concrètement, chaque club recevait un montant selon le nombre d'agriculteurs-membres à qui ils offraient un accompagnement agronomique (un membre = un montant fixe). Alors que les subventions représentaient les deux tiers des coûts liés aux services-conseils (partagées à part égale entre le fédéral et le provincial), le reste de la facture était assumé par les agriculteurs sous la forme d'une cotisation au club.

Pour un producteur agricole, payer une cotisation et rejoindre un club lui offrait un accompagnement au champ dans le cadre de l'amélioration des pratiques. En échange de cette cotisation, le club fournissait également des services liés au respect du cadre réglementaire tel que le plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF)²⁰. Considérant que la production annuelle du PAEF est obligatoire pour les agriculteurs, cet aspect représentait un incitatif important pour rejoindre le modèle des clubs. Ainsi, avec cette formule, l'offre de service passait quasi obligatoirement par les CCAE. De plus, dans les premières moutures du programme Prime Vert, le ministère mettait à la disposition des clubs plusieurs aides supplémentaires pour stimuler leur développement tel que des primes au démarrage ou à l'expansion.

²⁰ Communément appelé le « PAEF », ce plan annuel est obligatoire pour chaque production agricole. Il est généralement signé par un agronome qui doit s'assurer du suivi pour la saison. Source : ministère de l'Environnement, *Le Règlement sur les exploitations agricoles (REA)*, [En ligne] : https://www.environnement.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/faq.htm#20

Or, en 2013, le MAPAQ a procédé à une réforme importante du programme. Dans cette nouvelle mouture, le ministère a décidé de ne plus financer la structure des clubs en eux-mêmes (selon le nombre de membres), mais de financer les actes vendus par les agronomes aux agriculteurs (financement à l'acte). Concrètement, le gouvernement a décidé de ne subventionner que des actes agronomiques précis. À partir d'une liste préétablie d'« actes agroenvironnementaux », le programme offre des remboursements à la hauteur de 70 % à 90 % aux agriculteurs qui « consomment » ces services et en paient la contribution restante (de 10 % à 30 %). Parmi cette liste, le ministère a décidé d'y exclure toutes les actions touchant le cadre réglementaire tel que le PAEF (qui était jusqu'alors un incitatif fort à être membre d'un club, puisque l'adhésion comprenait la réalisation du PAEF obligatoire). À ces changements s'ajoute une autre caractéristique importante de ce nouveau modèle : les aides sont plafonnées à un montant de 2 200\$ pour chaque exploitation agricole²¹. Ce plafonnement signifie pour les agronomes des clubs qu'ils ne peuvent pas ou plus seulement se mobiliser autour d'un petit nombre d'agriculteurs innovateurs en agroenvironnement. Puisque les subventions sont limitées pour chaque agriculteur, ils doivent désormais développer une clientèle élargie leur permettant de multiplier les factures et donc, leur financement (tout en perdant l'incitatif précédent du PAEF « gratuit » lorsque membre d'un club).

Pourtant, dans les entretiens réalisés avec des agronomes des clubs, plusieurs avantages liés à cette formule antérieure de financement ont été avancés. Selon leurs dires, le modèle du membership leur a fourni un financement stable et simple. De plus, il a favorisé le transfert de connaissance, la sensibilisation et les approches collectives dans leur travail. En terminant, ce modèle a permis aux conseillers et conseillères agroenvironnementaux de collaborer avec d'autres acteurs et de jouer un rôle communautaire dans le secteur agricole.

²¹ MAPAQ, Programme Prime Vert 2009-2013, Bibliothèque et Archives nationales du Québec

En premier lieu, les conseillères et conseillers ont souligné que le financement selon le nombre de membres allégeait leur fardeau administratif et stabilisait leur budget. Alors que les producteurs payaient une cotisation pour recevoir l'ensemble de leurs services, il n'y avait qu'une transaction dans l'année. En plus d'être simple, cela permettait aux clubs de mieux prévoir leur année financière. De plus, puisque la cotisation englobait l'ensemble des services, les agronomes pouvaient facilement intégrer de la sensibilisation et de l'éducation dans leur offre de services²². Cette situation leur apportait une grande flexibilité, car ils ne cherchaient pas à vendre des actes agroenvironnementaux, ils accompagnaient leurs membres selon leurs besoins. Cette flexibilité leur permettait entre autres de s'adapter facilement aux aléas des réalités du milieu agricole (sécheresses, inondations, etc.)²³.

Au-delà du suivi individuel, ce modèle favorisait également l'approche collective en agroenvironnement. Dans les entretiens réalisés, la quasi-totalité des agronomes ont souligné que le modèle des clubs facilitait l'organisation d'ateliers de sensibilisation et d'éducation. Cette facilité s'appuyait sur le fait qu'ils n'avaient pas nécessairement besoin de réclamer des subventions pour organiser des événements collectifs. En effet, ils pouvaient être plus proactifs. À titre d'exemple, un conseiller a expliqué : « Il annonce une soirée de pluie, on fait un appel à tous et on organise un atelier avec les producteurs. [...] Pas besoin de prévoir des semaines à l'avance »²⁴.

De plus, le modèle des CCAE assurait un transfert de connaissance entre agronomes. Comme un agronome l'a relevé dans son entretien, les clubs étaient basés sur le travail d'équipe et les nouveaux conseillers étaient amenés à travailler avec des conseillers d'expérience²⁵. Ainsi, le transfert de connaissance se faisait naturellement.

²² Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE #6, mars 2020

²³ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #12, avril 2022

²⁴ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #12, avril 2022

²⁵ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #12, avril 2022

En plus des aspects liés au travail directement avec les agriculteurs, le modèle initial des clubs a également permis aux conseillers et conseillères en agroenvironnement de participer à l'amélioration des pratiques agricoles en collaborant avec le gouvernement et d'autres organisations du milieu. À titre d'exemple, un agronome a affirmé collaborer directement avec le ministère de l'Agriculture, de l'Environnement ou de l'Ordre des agronomes pour offrir des journées de formation²⁶. D'autres ont souligné qu'ils ont eu la possibilité de s'impliquer en siégeant à des comités de différents organismes du milieu agricole et environnemental (Comité de bassin versant, relève agricole, comité de l'UPA) et en collaborant sur des projets agroenvironnementaux (projet sur la biodiversité ou sur la protection de l'eau). Comme une conseillère l'a raconté dans son entretien :

on était impliqués dans le comité de bassins versants [...]. Moi je suis dans un comité de conservation des sols de la MRC [...]. Je m'impliquais sur la bourse de la relève pour donner une bourse à la relève agricole. On avait plein d'implications. Je pense à un club en Beauce qui faisait venir chaque année les étudiants en agronomie de l'Université Laval, ils venaient passer une journée avec eux, ils faisaient le tour des fermes²⁷.

Avec leur approche communautaire et collective, l'aspect de vente était quasiment absent du travail des agronomes en agroenvironnement. Ces aspects ont permis aux clubs conseils en agroenvironnement de s'imposer comme acteur de changement dans le milieu agricole, en menant à la fois des actions individuelles et collectives, très précises et à visée plus globale, réactive et préventive, etc.

Or, suite à la réforme du financement, plusieurs de ces actions et implications ont cessé d'être subventionnées, car elles ne font pas partie de la liste d'actes agroenvironnementaux établis par le ministère. De ce fait, la dimension d'acteurs moteurs de la communauté que jouent les clubs est fragilisée.

²⁶ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #3, février 2020

²⁷ Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE #1, aout 2019

En réalité, il est important de souligner qu'il ne s'agit pas ici d'une simple transformation du mode de financement : avec cette réforme, le MAPAQ abandonne le modèle des CCAE. Comme le précise une agronome d'un CCAE : « Ce ne sont plus les clubs-conseils qui sont subventionnés, ce sont les services-conseils »²⁸.

Concrètement, les aides gouvernementales sont venues contourner la structure des clubs pour ne subventionner que les actes. Certes les services-conseils en agroenvironnement provenant des clubs restent subventionnés, mais l'aide ne passe plus systématiquement par eux. Ce nouveau modèle de financement a poussé les clubs à se développer selon un modèle entrepreneurial, car pour survivre, ils se doivent de « vendre des actes ». Selon les dires d'un conseiller qui travaille en agroenvironnement depuis les années 1990, ce nouveau modèle a provoqué « un changement radical » de leur travail²⁹. Alors que le premier modèle s'appuyait sur une approche collective, la réforme les a obligés à se tourner vers un modèle de vente de service individuel. Avec ce changement, les agronomes sont devenus des entrepreneurs de l'agroenvironnement amené à convaincre les agriculteurs d'acheter (à hauteur de 10 à 30 %) des services agronomiques. Considérant que les actes liés aux réglementations tels que PAEF ne sont plus subventionnés, cet aspect de vente est encore plus présent pour ces actes, car le producteur doit payer 100 % de la facture.

Pour faire face à ce changement, le ministère a offert aux clubs une aide à la transition, avec des paiements dégressifs basés sur l'historique passé de financement. Quand cette aide a pris fin en 2018, tout type de subventions conçu pour développer ou appuyer le modèle des clubs a été supprimé. Par ailleurs, dans la version 2018-2023 du programme Prime Vert, la notion de « clubs conseils en agroenvironnement » a complètement

²⁸ Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE #1, août 2019

²⁹ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE # 14, juillet 2022

disparu du programme³⁰. Le MAPAQ ne parle que de services-conseils ou de suivis agroenvironnementaux.

Dans les entretiens, plusieurs agronomes ont souligné que le financement à l'acte a mené à la multiplication des travailleurs autonomes en services-conseils en agroenvironnement³¹. Cette atomisation des services est venue amenuiser la portée collective qu'avaient auparavant les clubs, car ces conseillers indépendants ne travaillent plus systématiquement en collaboration avec d'autres agronomes.

Une agronome a ajouté craindre que ce nouveau modèle place les clubs au même niveau que des boîtes de consultations privées. En effet, l'objectif des CCAE était d'offrir un accompagnement indépendant de l'industrie. Dans le milieu agricole, l'offre de service des clubs est qualifiée de non-liée par rapport à l'offre provenant des vendeurs d'intrants. Or, avec l'apparition de conseillers indépendants ou de firmes privées en conseil en agroenvironnement, la différence n'est plus aussi claire. Cette conseillère s'inquiète même de voir les subventions être offertes un jour à des consultants liées à l'industrie des pesticides³². Cette situation viendrait mettre un terme à la différence entre un service lié et non lié. Dans les faits, avec ces différents changements, le financement à l'acte a remis en question la raison d'être des clubs en agroenvironnement.

Cet abandon de la structure coopérative et sans but lucratif a eu un impact direct sur la capacité de cette première ligne à amener des changements dans les pratiques agricoles. Plusieurs aspects précis du mode de financement à l'acte sont mis en cause.

Le premier est le croisement entre le principe d'utilisateur payeur et le mode de financement à l'acte. Même si le principe était déjà en place avant la réforme de 2013,

³⁰ MAPAQ (2013) Prime-Vert 2013-2018, Bibliothèque et Archives nationales du Québec

³¹ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCEA # 12, avril 2022

³² Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCEA, #21, avril 2022

le financement selon le nombre de membres permettait aux conseillères et conseillers d'avoir une marge de manœuvre importante dans l'accompagnement des agriculteurs. Comme expliqué précédemment, alors qu'en échange d'une cotisation les agronomes offraient l'ensemble de leurs services, ce modèle leur permettait d'intégrer de la sensibilisation et de l'éducation dans leur travail d'accompagnement. Par exemple, l'agronome allait réaliser sur une exploitation un PAEF, mais effectuait en même temps du travail de sensibilisation aux pratiques agroenvironnementales :

C'est sûr que moins je prends de temps pour son PAEF, s'il m'a donné 700\$ dans son année, je peux faire plus d'accompagnement au champ avec lui. [...] Donc on planifie tout ce qui est obligatoire, réglementaire. C'est beaucoup de planification des fertilisants chimiques et des fumiers. Mais là aussi, c'est là qu'on en profite pour dire ben cette année, on pourrait essayer... ah oui, tel champ n'était pas bon. Ben on pourrait peut-être regarder ce qui se passe, tu as peut-être des problèmes de compaction dans ce champ-là. Ben cet été, je pourrais venir faire des profils de sol pis diagnostiquer voir s'il y a de la compaction dans le champ. Ah mais cet été, t'en vas en blé dans ce champ-là, ok mais après ton blé, on pourrait semer en engrais vert.³³

Or, avec le passage vers le financement à l'acte, chaque service doit être facturé de façon individuelle. Cette nouvelle formule est venue nuire à la portion de leur travail relié à la sensibilisation. Comme l'Association des conseillers en agroenvironnement du Québec (ACAQ) l'a expliqué dans son mémoire déposé en 2019 à la commission parlementaire :

Le programme de services-conseils actuel mise sur la réalisation d'actes ou d'actions, mais semble oublier qu'avant d'agir, il faut informer, sensibiliser, convaincre. Et si on se tourne vers le programme pour faire de la sensibilisation, le producteur doit tout de même en payer une partie. Qui dans la société souhaite payer pour se faire sensibiliser ? Quel citoyen payerait pour qu'on vienne, par exemple, le sensibiliser sur le contenu de son bac de recyclage ? La réponse est sans doute très peu³⁴.

³³ Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE #1, aout 2019

³⁴ Association des conseillers en agroenvironnement du Québec, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 7

Pourtant, cette tranche du travail des agronomes représente une partie essentielle de leur accompagnement. Dans les entretiens avec les conseillères et conseillers, ils et elles l'ont tous souligné à un certain moment. Or, comme une conseillère d'un club l'explique, autant la sensibilisation est importante, autant elle a été abandonnée par le financement du gouvernement :

L'acte c'est la pointe d'une pyramide. Avant ça, il y a de la sensibilisation, de la formation, de l'information, pis là à un moment donné... là tu le prépares le producteur. Tu le prépares, là il veut faire l'acte. Mais toute la pyramide en dessous, elle n'est plus financée, elle ³⁵.

En plus de cette problématique vient également s'ajouter l'enjeu de l'atomisation des services. Dans son mémoire déposé à la commission parlementaire, l'UPA a ainsi décrit la situation :

Si, auparavant, les enjeux agroenvironnementaux pouvaient être abordés par une approche intégrée, les CCAE se voient, depuis 2013, restreints à répondre à des besoins individuels des exploitations agricoles, sur demande, sans avoir l'occasion de sensibiliser les producteurs agricoles à des enjeux comme ceux liés à l'usage des pesticides ³⁶.

En effet, voulant offrir un service individuel et personnalisé aux agriculteurs, le gouvernement a atomisé l'offre de service. Les subventions sont donc accordées selon des catégories qui sont elles-mêmes divisées en différent type d'actes. À titre d'exemple, il y a la catégorie : Aménagements agroenvironnementaux durables intégrant des arbres et des arbustes ou étant favorables à la biodiversité qui est divisée en plusieurs actes : haie brise-vent, bande riveraine élargie, aménagement favorisant la biodiversité, etc.³⁷.

³⁵ Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE # 1, août 2019

³⁶ Union des producteurs agricoles, *Pour un Québec chef de file en protection durable des cultures*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.52

³⁷ MAPAQ, Guide du demandeur, VOLET 1 – Interventions en agroenvironnement par une entreprise agricole. Prime-Vert 2018-2023.

Ce changement a eu pour conséquence d'éloigner les conseillères et conseillers d'une approche globale. Pourtant, cette approche a fait la force du travail des conseillers agroenvironnementaux dès leur instauration. Lui-même conscient de ces différentes problématiques liées au financement à l'acte, le MAPAQ a prévu dans son programme Prime Vert des subventions pour l'organisation d'évènements de sensibilisation. Toutefois, selon les acteurs sur le terrain, cette section du programme a plusieurs lacunes et son application est difficile. Comme l'Association des conseillers agroenvironnementaux du Québec le souligne :

Malheureusement, les exemples pleuvent pour démontrer sa lourdeur administrative, son administration tatillonne et la manière presque maladroite avec laquelle la moindre dépense de quelques dollars est remise en question par les fonctionnaires. La pertinence et le contenu de certaines activités faisant l'objet d'une demande, activités de plus en plus en lien avec les pesticides dans le contexte des dernières années, sont souvent questionnés. De plus, le demandeur doit tout de même assumer un minimum de 25 % des dépenses et souvent plus étant donné que les montants de plusieurs dépenses admissibles sont plafonnés. On peut ainsi aisément comprendre que plusieurs CCAE limitent les demandes faites à ce programme ou soient carrément réticents à en déposer³⁸.

Dans les entretiens que nous avons réalisés sur le terrain, les conseillers et conseillères agroenvironnementaux confirment cette lourdeur administrative, qui a conduit plusieurs d'entre eux à simplement cesser d'en faire la demande et donc, d'arrêter l'organisation d'évènements de sensibilisation, dont plusieurs fonctionnaient très bien depuis plusieurs années.

En plus de ces enjeux structureux reliés au passage à l'acte, les groupes impliqués dans l'amélioration des pratiques agricoles soulèvent le problème du plafonnement des aides. En effet, avant la réforme, l'État ne limitait pas le nombre d'heures de services-conseils qu'un producteur agricole pouvait recevoir puisque le montant était forfaitaire

³⁸ Association des conseillers en agroenvironnement du Québec, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 7

(un membre = un montant fixe annuel). Or, avec le nouveau modèle, le programme de subvention est plafonné. Ainsi, après un certain nombre d'heures, l'agriculteur doit payer 100 % des services-conseils en agroenvironnement qu'il reçoit. Des agronomes de clubs critiquent le fait que ces plafonds sont trop bas pour répondre aux besoins du terrain :

La seule chose que je trouve, c'est que les plafonds ne sont pas assez élevés. 2500 \$ de subventions, ce n'est rien. C'est pour une petite ferme. Une grosse ferme maintenant, tu es là facilement une journée par semaine. Juste en phytoprotection. Il faudrait que ce soit au moins doublé en phytoprotection. [...] Parce que l'agronomie avance beaucoup. Chez ces gars-là, c'est sans fin. On peut travailler 4 jours semaine si on veut. Ils demandent du temps, là. On est un peu bloqué par les plafonds³⁹.

Précisément sur la question des pesticides, le plafonnement affecte grandement la capacité des conseillers et conseillères d'agir sur cet enjeu. Le Consortium PRISME, qui est un club conseil spécialisé dans la réduction de l'utilisation des pesticides, expliquait dans son mémoire en commission parlementaire comment le plafonnement vient affecter la capacité des agronomes en première ligne :

Pour jouer son rôle le plus efficacement possible et s'assurer que les stratégies ne mettent pas la production en péril, l'agronome-conseil doit avoir recours à de multiples outils de biosurveillance et doit visiter les champs fréquemment pour surveiller la progression des ravageurs et s'assurer qu'ils ne dépassent pas les seuils d'intervention. Ce besoin de surveillance accrue fait augmenter la facture pour les producteurs qui embauchent des entreprises dispensant des services-conseils. Bien que des subventions gouvernementales soient remises aux producteurs agricoles qui ont recours à des services de dépistage, celles-ci ne couvrent qu'une infime partie du coût total de la facture de ces services. Pour demeurer compétitifs, plusieurs producteurs préfèrent alors des applications plus ou moins systématiques plutôt que d'assumer les coûts et les risques d'une agriculture plus raisonnée⁴⁰.

³⁹ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #3, février 2020

⁴⁰ Consortium PRISME, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.2

De ce fait, parce que les subventions sont plafonnées et insuffisantes, les agriculteurs abandonnent l'approche proposée par les agronomes en agroenvironnement et continuent de surutiliser les intrants chimiques alors qu'ils pourraient en réduire l'usage. Cet exemple montre comment le plafonnement des aides est directement venu limiter la capacité des acteurs de première ligne d'améliorer les pratiques agricoles.

Au-delà des services aux agriculteurs, un autre effet important de la réforme de 2013 sur les services-conseils est la précarisation des conseillères et conseillers agroenvironnementaux. Comme il a été expliqué plus tôt, la création des clubs s'inscrivait dans un désengagement de l'État qui s'est traduit par une réduction de ses effectifs.

Ce manque d'appui à l'endroit des agronomes de première ligne a dès le départ fragilisé leurs conditions de travail, car ils n'avaient plus accès aux avantages sociaux associés à la fonction publique. Or, avec la réforme du financement des services-conseils, la situation a empiré. Une agronome qui a été impliquée dans la gestion administrative d'un club souligne d'ailleurs qu'avec le passage vers un financement à l'acte, la marge de rentabilité des CCAE a grandement réduit⁴¹. Dans son mémoire déposé à la commission parlementaire, l'UPA souligne que cette situation a mené à une « stagnation des conditions de travail des conseillers »⁴².

L'association des producteurs maraichers a d'ailleurs souligné dans son mémoire déposé à la commission parlementaire que cette précarisation a mené à des difficultés de recrutement de personnel pour les clubs conseils en agroenvironnement⁴³. Dans les

⁴¹ *Idem.*

⁴² Union des producteurs agricoles, *Pour un Québec chef de file en protection durable des cultures*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.53

⁴³ Association des producteurs maraichers du Québec, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 12

entretiens, c'est plutôt la problématique de la rétention des conseillères et conseillers d'expérience qui a été mise de l'avant. En effet, une agronome souligne que les clubs subissent la concurrence de la fonction publique provinciale et fédérale pour recruter et retenir leurs employés. Elle explique qu'étant en mesure d'offrir de meilleures conditions de travail, les ministères des deux paliers de gouvernement viennent embaucher leurs nouveaux employés directement chez les clubs⁴⁴. À travers ce processus, ils viennent priver les clubs de l'expertise de leurs conseillers d'expérience. Ce phénomène mène à des situations où une agronome étant nouvellement diplômée et n'ayant pratiquement aucune expérience s'est retrouvée directrice d'un club conseil en agroenvironnement⁴⁵. Cette problématique liée à la main-d'œuvre affecte directement la qualité des services donnés aux agriculteurs. C'est d'ailleurs ce que souligne le consortium PRISME dans son mémoire :

Les conseillers agricoles œuvrant au sein des clubs conseils se feront de plus en plus rares si leur travail n'est pas davantage valorisé (salaires, crédibilité, conditions de travail, fardeau de la décision en lien avec les prescriptions). [...] La rareté de la main-d'œuvre et les conditions de travail difficiles font en sorte que la rétention des agronomes au sein des entreprises qui dispensent des services-conseils est ardue. Dans ce contexte, un conseiller de première ligne insécure, ou qui en est à ses premières années sur le terrain, aura tendance à recommander plus d'applications de pesticides qu'il n'en faut réellement⁴⁶.

En somme, le passage vers le modèle de financement à l'acte a eu d'importants impacts sur l'offre de service en agroenvironnement. D'une part, cette réforme a directement affecté la qualité des services. D'autre part, elle a fragilisé les conditions de travail des conseillers et conseillères en agroenvironnement. Ces changements ont eu pour conséquence de réduire la capacité de ces acteurs de première ligne d'agir sur les

⁴⁴ Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE #1, août 2019

⁴⁵ Entretien, conseillère en agroenvironnement, CCAE # 16, août 2022

⁴⁶ Consortium PRISME, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 5

pratiques agricoles. Cet affaiblissement des organismes sur le terrain ne s'est toutefois pas limité à la première ligne.

2.2.2 Les organisations de recherche et de transfert de connaissances limitées par des carences en financement

De la même façon que la première ligne, la troisième a également été marquée par un retrait graduel de l'État. Ce désengagement s'est traduit par une diminution de ressources investies.

Dès les années 1990, avec l'externalisation de ses capacités en recherche, le développement de l'expertise en agroenvironnement a été confié à des organisations externes à l'État. L'on peut penser à l'Institut de recherche et développement agroenvironnement (IRDA) ou le Centre de recherche sur le grain (CÉROM) pour les grandes cultures. Depuis leur création, ces centres aident à fournir des connaissances et expertises pour la première ligne. À titre d'exemple, l'IRDA va expérimenter et étudier des outils alternatifs aux pesticides pour combattre les insectes ravageurs. L'expertise du centre pourra ensuite être reprise par les agronomes de première ligne pour conseiller les producteurs agricoles sur le terrain.

Bien que le financement de ces centres de recherche ait été partagé avec des acteurs privés du milieu, les contributions du MAPAQ sont restées une source importante de leur revenu. Lors de leur passage à la commission parlementaire de 2019, plusieurs centres et institutions de recherche ont souligné qu'ils étaient limités dans la réalisation de leur mission due aux ressources restreintes qu'ils reçoivent. Comme l'explique l'Institut national d'agriculture biologique : « le manque de financement demeure un

enjeu constant. Le rythme d'innovation dépend grandement des ressources octroyées »⁴⁷.

Ce constat est d'ailleurs partagé par le consortium PRISME. Cet organisme qui est impliqué dans le développement de l'expertise et l'offre de services-conseils en agroenvironnement ajoute que malgré le désengagement progressif de l'État, les mandats qui lui ont été confiés n'ont quant à eux cessé d'augmenter. Malgré cette situation, le consortium écrit avoir de la difficulté à obtenir du financement :

Nous sommes toujours limités aux programmes qui financent l'adaptation et le transfert technologique, avons très peu accès au financement pour la recherche appliquée et encore moins pour tout ce qui est recherche fondamentale. De plus, il est extrêmement difficile d'obtenir du financement pour mettre à jour les infrastructures de recherche et les équipements qui nous permettent de rester à la fine pointe de la technologie. ⁴⁸

Ce manque de ressources généralisé et cette précarité en recherche sont également corroborés par une agronome travaillant en club :

Ça dépend des centres. Et là, après ça, ça revient toujours un peu au même. Autant comme nous, on vit sur les subventions quand même en grande partie, bien eux aussi, donc si on a par exemple, pour être concret, on aimerait ça avoir vraiment une régie en fertilisation biologique, mais il n'y a aucun centre de recherche qui a soit du budget ou est intéressé à ça [...] c'est sûr qu'on avance, mais beaucoup plus lentement ⁴⁹.

Les groupes d'agriculteurs abondent dans le même sens. À titre d'exemple, les Producteurs de grains du Québec (les agriculteurs qui consomment la plus grande quantité de pesticides et d'engrais) soulignent que les ressources investies par le gouvernement en recherche ne répondent pas aux besoins du secteur :

⁴⁷ Institut nationale d'agriculture biologique, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 15

⁴⁸ Consortium PRISME, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 9

⁴⁹ Entretien, Conseillère en agroenvironnement, CCAE #6, mars 2020

Malheureusement, nous devons constater que des investissements, de la formation, de l'accompagnement professionnel et davantage de recherche sont nécessaires. [...] Le budget 2019-2020 du gouvernement québécois a prévu 250 M\$ supplémentaires sur cinq ans. Nous sommes d'avis que ces investissements sont loin d'être suffisants si nous voulons assurer la protection de l'environnement tout en restant compétitifs sur les marchés internationaux ⁵⁰.

Ce manque de financement impacte directement la capacité des acteurs agroenvironnementaux d'apporter des solutions face aux défis que représente l'amélioration des pratiques agricoles. L'Institut de recherche et développement en agroenvironnement du Québec qui a été fondé par le MAPAQ et les acteurs du milieu agricole pour fournir une expertise en matière d'agroenvironnement au Québec explique que la limitation de son financement l'empêche de développer une approche globale :

L'envergure limitée des projets de R-D en agriculture a pour conséquence que peu de travaux réussissent à déterminer l'impact global d'une solution alternative sur plusieurs aspects, incluant le risque pour l'environnement. Compte tenu des sommes consacrées à la réalisation de chacun des projets par les principaux programmes d'aide financière à la R-D en agriculture, un nombre restreint de paramètres peuvent être analysés [...]. Dans bien des cas, il devient très difficile d'en arriver à une solution complète tout en identifiant les nouveaux défis qu'elle peut engendrer à d'autres étapes de la production ⁵¹.

Dans d'autres cas, le manque de financement se traduit en une absence de recherche. C'est ce que souligne une agronome d'un club conseil travaillant sur le terrain.

Elle [chercheuse dans un centre de recherche indépendant] aurait voulu travailler sur la pomme, mais il n'y a même pas de subventions. Ils [les centres de recherche indépendants] ne réussissent pas à faire passer des projets, donc... ils ont réussi à en faire passer un, mais le dernier je pense qu'il datait d'il y a 4 ans. C'est assez difficile pour eux aussi ⁵².

⁵⁰ Producteurs de grains du Québec, « Pour une première politique intégrée et responsable de soutien à la lutte aux ravageurs », Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, août 2019, p. 32

⁵¹ Institut de recherche et de développement en agroenvironnement, « Les pesticides au Québec », Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, août 2019, p. 9

⁵² Entretien, Conseillère en agroenvironnement, CCAE #6, Laurentides, mars 2020

En plus du manque de financement, il y a également la façon dont les subventions gouvernementales sont accordées aux différents projets de recherche. Dans les faits, puisque les ressources sont limitées, les différents organismes et groupes œuvrant dans le développement de l'expertise en agroenvironnement doivent compétitionner pour accéder à des fonds de recherche. Comme le présente le Pôle d'excellence en lutte intégrée, cette situation amène plusieurs effets négatifs :

Les chercheurs sont en compétition pour accéder aux fonds de recherche, ce qui a davantage pour effet de diviser les forces plutôt que de les unir et de favoriser de la recherche en silos. Malheureusement, ce domaine n'est pas à l'abri de concurrence déloyale. De plus, la recherche est financée sur des programmes courts (moins de 5 ans) ce qui oblige les chercheurs à segmenter, à mettre en suspens ou à laisser tomber des pans de leur recherche ⁵³.

D'autres critiquent également la lourdeur administrative des programmes. Un conseiller agroenvironnemental raconte que son organisation a abandonné un projet de laboratoire vivant à cause de la difficulté de répondre aux exigences administratives du MAPAQ⁵⁴.

Cette situation affecte l'efficacité de l'ensemble du secteur et réduit la capacité des acteurs de devenir des acteurs de changements. Le Pôle d'excellence en lutte intégrée ajoute qu'ils ne sont pas en mesure d'offrir les solutions face aux besoins de la première ligne : « Nous avons aussi avancé que la recherche ne répond pas aux besoins du terrain, qu'elle n'est pas suffisamment soutenue par l'État et que le continuum d'innovation du secteur agricole n'est pas aussi efficace qu'il le devrait »⁵⁵.

⁵³ Pôle d'excellence en lutte intégrée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 13

⁵⁴ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #17, août 2022

⁵⁵ Pôle d'excellence en lutte intégrée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 17

Outre la recherche et le développement, plusieurs acteurs mettent également l'accent sur le manque de ressources en transfert de connaissances. À titre d'exemple, le Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ) explique qu'un comité chargé du transfert de connaissances en matière de gestion des pesticides a été victime d'une réduction des ressources allouées :

Au début des années 2000, la Commission de malherbologie et la Commission de défense des cultures fusionnent pour devenir la Commission phytoprotection. Les ressources humaines et financières diminuant, la Commission devient donc une table ronde où les intervenants échangent, discutent et réalisent des projets de transfert de connaissances (journées en champ, colloques, répertoires de traitement, lutte intégrée, etc.), mais à un rythme réduit avec un souci constant de trouver les ressources financières et humaines pour les mener à terme.⁵⁶

En plus de cet affaiblissement des capacités des acteurs de troisième ligne, lors de la commission parlementaire, plusieurs groupes ont souligné la dégradation des activités de transfert de connaissance. Louis Robert, le lanceur d'alerte qui a joué un rôle prépondérant dans le déclenchement de la commission, en a fait son cheval de bataille.

Il critique notamment la faiblesse du CRAAQ :

Son financement public est insuffisant pour atteindre ses objectifs. [...] Le CRAAQ ne couvre péniblement ses frais que parce qu'il n'a pas à payer les salaires des agronomes du MAPAQ qui assument le gros des tâches de rédaction des guides et de présentation des conférences. Le transfert technologique, bien que tout aussi essentiel que la recherche et le service-conseil, a été de cette façon longtemps négligé, et les quelques ressources (presque exclusivement des agronomes du MAPAQ) qui y consacrent du temps partiel ne fournissent pas à la tâche : beaucoup de travaux de recherche meurent sur les tablettes, inutilisés⁵⁷.

Cette faiblesse décriée par l'agronome va de pair avec ce qui a été présenté auparavant. En effet, victime d'une réduction importante de ses ressources humaines et financières,

⁵⁶ Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ), Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 15

⁵⁷ Robert, Louis, *Réduction de l'usage des pesticides : diagnostic et solutions*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juin 2019, p. 6

le CRAAQ qui a pour mission d'assurer un transfert de connaissance adéquat en agriculture peine à accomplir son mandat.

En conclusion, les organismes impliqués en recherche et transfert de connaissance sont limités de plusieurs façons dans leurs capacités d'agir sur les pratiques agricoles au Québec. Comme les conseillers agroenvironnementaux en première ligne, ils sont freinés par la structure des programmes de financement ou encore par un manque de ressource.

2.3 Un retrait généralisé du leadership étatique dans la gestion des efforts agroenvironnementaux

En plus d'un manque d'investissement, l'État s'est également désengagé de son rôle dans la gouvernance stratégique de la troisième ligne. En effet, dans les années 1990-2000, le MAPAQ s'était déjà partiellement retiré de ce rôle en externalisant une grande partie de ses capacités. Malgré cela, il avait tout de même conservé une influence importante alors que des représentants du ministère siégeaient sur les conseils d'administration (CA) des centres de recherche. Cette présence est fondamentale, car c'est dans ces CA que sont décidées les orientations de la recherche en agriculture au Québec. En effet, ce sont ces conseils qui décident quel type de projet est priorisé lors des financements. Cette participation au CA a donc permis à l'État de conserver un pouvoir d'influence et de contrôle dans la production de la recherche, bien qu'externalisée.

Toutefois, en 2016-2017, le ministère a décidé de ne plus participer à la gestion des centres de recherche. En effet, les représentants du ministère de l'Agriculture présents sur les conseils d'administration des différents centres de recherche ont cessé d'occuper leurs sièges. Selon un porte-parole du ministère, même si les fonds publics représentent l'une des principales sources de financement de ces organismes, « les représentants du

MAPAQ étaient placés en situation de conflit de loyauté entre leurs responsabilités légales d'administrateurs et l'exercice de leur charge publique »⁵⁸. Cette situation a été décriée par plusieurs acteurs. L'Union des producteurs agricoles a écrit dans son mémoire présenté en commission parlementaire :

Puisque le MAPAQ contribue de façon importante au financement des 16 centres de recherche présentés dans cette section, nous croyons que la présence de ses représentants au sein des conseils d'administration est justifiée et nécessaire. Les organisations partenaires, en étant membres votants, contribuent quant à elles à la bonne utilisation des ressources octroyées. En se désengageant de la structure décisionnelle de ces milieux de gouvernance, le MAPAQ a renoncé à ce devoir de surveillance.⁵⁹

Quittant son rôle de gestionnaire dans l'orientation des efforts au niveau de la recherche et du transfert de connaissance, l'État a décidé par lui-même de réduire son influence au sein du milieu. Ce retrait est d'ailleurs encore plus assumé pour les clubs conseils en agroenvironnement, dont la gestion a, dès leur création, été confiée aux agriculteurs-membres. Le ministère de l'Agriculture n'est aucunement présent au niveau de leur gestion.

Malgré des ressources financières investies et des objectifs en matière d'amélioration des pratiques, le ministère a abandonné ses responsabilités dans la coordination de la recherche. Cette situation démontre de quelle façon, après avoir d'abord externalisé la recherche et le développement, l'État a poursuivi la diminution de son rôle sur les questions agroenvironnementales.

En somme, la prise en charge de l'agroenvironnement par l'État s'est faite sous le signe du désengagement, qui s'est poursuivi au cours des deux dernières décennies par une

⁵⁸ Gerbet, T. (2019). Des lobbyistes à la tête de la plupart des centres de recherche financés par le ministère de l'Agriculture. Radio-Canada.

⁵⁹ Union des producteurs agricoles, *Pour un Québec chef de file en protection durable des cultures*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.60

diminution de l'appui étatique envers ces acteurs externes. Leur faiblesse initiale et leur affaiblissement continu sont venus affecter par ricochet les capacités d'action de l'État en matière d'agroenvironnement.

2.3 Conclusion : un affaiblissement des partenaires externes qui affaiblit les capacités d'actions de l'État en agroenvironnement

Ces résultats viennent confirmer notre première hypothèse selon laquelle les capacités d'actions de l'État en matière d'agroenvironnement ont été limitées dès leur apparition en 1990 et se sont affaiblies avec le temps. Comme il a été démontré plus tôt, à la suite d'une réduction importante de sa taille, le MAPAQ a externalisé ses capacités d'agir sur l'agroenvironnement. Alors que les CCAE et les centres de recherche ont permis certains gains en la matière, des réformes et un manque de financement public ont par la suite limité leur capacité à s'imposer comme des acteurs de changement.

Pourtant, c'est en finançant les clubs conseils que le ministère de l'Agriculture offre un accompagnement aux agriculteurs et s'efforce d'améliorer les pratiques sur le terrain et c'est en appuyant les centres de recherche qu'il développe une expertise en agroenvironnement. Concrètement, c'est par ces acteurs que le ministère entreprend d'accomplir ces objectifs en matière d'agroenvironnement. De ce fait, le désengagement graduel de l'État envers ces acteurs est directement venu réduire sa propre capacité d'agir au sein du champ d'action qu'est l'agroenvironnement.

Au-delà de l'agroenvironnement, cette réduction des capacités de l'État mène également à un affaiblissement de son rôle comme acteur structurant du milieu agricole. Comme Skocpol l'explique (Skocpol & Finegold, 1982), les capacités d'un État s'appuient sur une expertise interne, des ressources administratives autonomes et une mise à distance des acteurs économiques sectoriels (afin de conserver une indépendance à leur endroit). Ces capacités administratives permettent d'apporter des

solutions face à des enjeux et problématiques présents dans un secteur. Concrètement, c'est en apportant des solutions que l'État s'impose comme acteur structurant. Or, ayant externalisé ses ressources administratives vers des partenaires externes pour ensuite réduire son appui envers eux, le ministère de l'Agriculture n'a plus la capacité d'apporter des solutions face aux défis présents en agriculture et plus précisément sur la question agroenvironnementale. Ce vide laissé par l'affaiblissement observé de l'État profitera à la montée en puissance des groupes privés agrochimiques et agricoles.

CHAPITRE III

LA MONTÉE EN PUISSANCE DES ACTEURS PRIVÉS

Ce chapitre teste l'hypothèse selon laquelle à la suite du retrait de l'État comme acteur structurant, nous assistons à une montée en puissance des acteurs privés depuis les années 1990.

Le terme « groupe privé » renvoie ici aux différents acteurs impliqués dans la vente d'intrants (pesticides, engrais, semences). Ces nouveaux acteurs ont fait leur apparition dans les années 1960-70 lors du passage du secteur agricole québécois vers un modèle industriel. Cette industrialisation de l'agriculture a mené à la monoculture et une spécialisation des élevages au Québec (Dupont, 2009a; Morisset, 1987). Ces nouvelles pratiques, qui ont permis une augmentation importante des volumes de production, ont été possibles grâce à l'arrivée de la machinerie agricole et des intrants chimiques. Dès leurs apparitions, ces nouveaux outils sont devenus indispensables pour ce nouveau modèle et la demande pour ces derniers n'a cessé de croître. À titre d'exemple, pour les agriculteurs québécois, les dépenses liées à la machinerie et aux intrants chimiques ont augmenté de 600 % entre les années 1950 et 1980 (Dupont, 2009b, p. 87).

Cette augmentation rapide de la demande a permis à l'industrie de se développer. Au-delà de simplement se développer en parallèle, les acteurs privés ont intégré le système agricole québécois. Dans ce processus, les compagnies impliquées dans la vente d'intrants sont allées au-delà de cette stricte activité. Ils ont rapidement diversifié leurs activités pour offrir également des services-conseils. La Coop fédérée va ainsi s'imposer comme un acteur de première instance et jouer un rôle dans l'avancée productiviste de l'agriculture québécoise (Dupont, 2009b).

Au-delà de ce rôle majeur dans le développement de la production agricole, ces joueurs se sont également positionnés au cours des dernières décennies dans le champ agroenvironnemental, bien que leurs activités économiques puissent sembler en contradiction avec ces enjeux. Comme la Coop fédérée l'indiquait en 2019 :

Nous sommes à pied d'œuvre depuis quelque temps déjà pour aider les producteurs agricoles à améliorer leurs pratiques. Notre expérience sur le terrain et nos collaborations nous ont permis d'identifier les avenues que nous croyons être les plus porteuses pour l'avenir de l'agriculture⁶⁰.

Leur implication s'est également traduite en ce qui concerne la recherche, où les industries privées ont participé à la création du réseau des centres de recherche au tournant des années 1990-2000. Autant sur le terrain qu'en recherche, ils ont collaboré à des projets promouvant la protection de l'environnement.

Cette évolution de l'implication des groupes privés va mener à leur montée en puissance dans l'action publique agroenvironnementale. Nous défendrons dans ce chapitre que cette montée en force gagne à être analysée de pair avec la transformation de l'action publique et du rôle de l'État dans ce secteur.

Dans ce chapitre, nous montrerons comment ces acteurs privés ont tiré partie de la faible capacité de l'action de l'État, présentée au chapitre précédent. Cette montée en puissance s'est construite de façon à freiner les changements au modèle productiviste agricole dominant que l'action publique agroenvironnementale aurait pu remettre en cause. D'une part en montrant comment, sur le terrain, les acteurs privés ont été avantagés par rapport aux acteurs agroenvironnementaux à but non lucratif (CCAÉ et centres de recherche) et, d'autre part, en montrant que la gestion de la recherche leur a été confiée en partie. Ensuite, nous mettrons en lumière comment les discours employés par l'industrie sur l'enjeu de l'agroenvironnement au Québec ont été construits de façon

⁶⁰ La Coop fédérée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.14

à en endiguer la progression. En terminant, nous analyserons comment les acteurs privés sont entrés en concurrence avec les partenaires de l'État en agroenvironnement et comment ils ont détourné la recherche et le développement de l'expertise en agroenvironnement afin de les rendre moins menaçants pour leurs propres activités.

3.1 Des acteurs privés qui ont tiré profit de la faiblesse de l'État

Comme il a été avancé, la montée en puissance du secteur privé en agriculture va de pair avec le désengagement de l'État. En effet, les acteurs privés sont venus remplir le vide laissé par le retrait de l'État ou du MAPAQ. C'est d'ailleurs ce que l'Association professionnelle en nutrition des cultures allègue dans son mémoire à la commission sur les pesticides :

Depuis les années 1980, l'État québécois s'est graduellement désengagé de son implication dans les conseils aux entrepreneurs agricoles. [...] En conséquence, l'industrie privée a investi des ressources plus importantes pour parfaire son savoir et sa connaissance, et notamment entre autres, afin de pallier le désengagement de l'État.⁶¹

Or, notre analyse montre que l'engagement des groupes industriels ne se limite pas à un rôle complémentaire. Dans les faits, sur les mêmes champs d'action où nous avons observé un affaiblissement de l'action publique, les acteurs privés prennent rapidement le relais et montent en essor.

À l'image du chapitre précédent, nous relevons ce phénomène à divers niveaux. En première ligne, nous observons que les groupes privés sont venus concurrencer les acteurs agroenvironnementaux affaiblis par le désengagement étatique. Du côté de la recherche et du transfert de connaissances, alors que l'État s'est retiré de son rôle d'acteur structurant, l'industrie s'est impliquée dans la gestion et son orientation en occupant l'espace laissé par celui-ci.

⁶¹Association professionnelle en nutrition des cultures, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.11

3.1.1 Le secteur privé avantagé par rapport au tiers secteur affaibli en première ligne

Comme il a été présenté dans le chapitre précédent, voulant réduire la taille de son ministère de l'Agriculture, le gouvernement a délégué l'offre des services-conseils en agroenvironnement à des acteurs du tiers secteur (les clubs-conseils). Alors que le soutien de l'État a été réduit à leur endroit, en parallèle l'offre de service-conseil lié à l'industrie est restée bien présente dans le milieu agricole.

Lors de la commission parlementaire sur les pesticides, plusieurs groupes (ACAQ, Équiterre, Via Pôle) ont décrié le fait que les services proposés par l'industrie soient avantagés par rapport à ceux des conseillers indépendants, car ils sont offerts gratuitement aux producteurs agricoles. En effet, à la suite de la réforme du financement des services-conseils en agroenvironnement, seulement 70 % du coût des services offerts par des agronomes des clubs sont désormais subventionnés. Ainsi, les agriculteurs doivent déboursier 30 % des services donnés par des conseillers agroenvironnementaux. Du côté de l'industrie, la « gratuité » de leurs services-conseils est absorbée dans leur facture globale de vente d'intrants. Comme l'explique Équiterre dans son mémoire déposé à la commission sur les pesticides : « Le coût des services des agronomes de l'industrie est inclus dans le prix des produits vendus aux agriculteurs »⁶².

Les acteurs impliqués dans l'amélioration des pratiques agricoles et la réduction de l'utilisation des pesticides critiquent le fait que les conseillers/vendeurs de l'industrie sont avantagés par cette situation. Comme le souligne l'organisme Via Pôle :

C'est donc de plus en plus difficile de rivaliser avec les conseillers liés à la vente d'intrants dont les services sont souvent inclus dans la facture totale des produits vendus. Cela diminue la marge de manœuvre des conseillers non liés

⁶² Équiterre, *Surutilisation des pesticides : l'opportunité de sortir de la dépendance aux pesticides en agriculture au Québec*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 17

à la vente d'intrants comparativement à ceux qui le sont, car il est peu commode de facturer un producteur pour un service donné alors, qu'en apparence, le conseiller lié à l'industrie ne facture pas ce même service.⁶³

D'ailleurs, plusieurs acteurs mettent en évidence que les services donnés par l'industrie sont liés à l'utilisation des pesticides. En effet, comme l'a souligné un agronome de clubs conseils en agroenvironnement lors d'un entretien : « un vendeur, ça existe parce qu'il vend un produit. S'il ne vend rien, le vendeur, il n'existe pas »⁶⁴. L'UPA abonde dans le même sens dans son mémoire déposé à la commission parlementaire :

Ces professionnels sont rémunérés par les fournisseurs de pesticides qui les emploient dont l'objectif principal est de générer des ventes qui répondent, et même, qui surpassent les objectifs fixés. Parmi les moyens utilisés par ces organisations pour parvenir à leurs fins, notons la rémunération variable offerte à leurs professionnels pour favoriser leur performance et les programmes incitatifs pour favoriser les achats par les clients. Ainsi, ces professionnels pourraient être peu enclins à recommander des pesticides qui ne se trouvent pas dans leur catalogue et encore moins à proposer des solutions de remplacement à l'usage des pesticides⁶⁵.

De plus, cette concurrence déloyale entre les services-conseils indépendants et ceux de l'industrie a lieu alors que les représentants de l'industrie sont omniprésents sur le terrain. Comme le souligne l'UPA, toujours dans son mémoire de 2019, il y aurait au Québec environ 250 organisations privées impliquées dans la vente de pesticides à des fins agricoles⁶⁶. Cette présence substantielle du privé est d'autant plus importante si on la compare aux acteurs gouvernementaux ou ceux du tiers secteur. À titre d'exemple,

⁶³ VIA Pôle d'expertise en service-conseil en agricole, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.13

⁶⁴ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #13, Montérégie, Février 2020

⁶⁵ Union des producteurs agricoles, *Pour un Québec chef de file en protection durable des cultures*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.50

⁶⁶ Union des producteurs agricoles, *Pour un Québec chef de file en protection durable des cultures*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.49

on dénombrait en janvier 2023 59 Clubs conseils en agroenvironnement pour l'ensemble du territoire⁶⁷.

Cela est cohérent avec les données de l'Ordre des agronomes du Québec selon lesquelles près de 30 % des agronomes travaillant dans la province sont embauchés par des entreprises privées et 9 % par des coopératives agricoles⁶⁸. Alors que le reste des agronomes se répartissent entre la fonction publique provinciale et fédérale, les institutions d'enseignements et différents organismes du tiers secteur, les agronomes liés à la vente d'intrant chimique représentent le plus grand vecteur d'emplois. Dans le même ordre d'idée, Louis Robert avance dans son mémoire déposé à la commission parlementaire que «la majorité des agronomes œuvrant actuellement en phytoprotection sont liés à des fournisseurs de pesticides»⁶⁹.

En somme, profitant de la fragilisation des acteurs du tiers secteur et d'un retrait de l'État, les données montrent que les acteurs privés sont devenus le groupe d'acteurs le plus important en première ligne et qu'ils mènent une concurrence majeure aux clubs par l'apparente gratuité de leurs services-conseils. La situation est différente pour ce qui est de la recherche et du transfert de connaissance, où un phénomène de capture par les groupes industriels est en œuvre.

3.1.2 L'orientation de la recherche et le transfert de connaissance capturé par les intérêts privés

Contrairement à la première ligne où les groupes privés ont décidé de développer eux-mêmes une offre de service, au niveau de la recherche, ils se sont plutôt impliqués dans

⁶⁷ Liste des clubs offrant des services en Agroenvironnement : vialepole.com [En ligne] : consulté le 08 avril 2024

⁶⁸ Ordre des Agronomes du Québec, RÉPARTITION DES MEMBRES RÉGULIERS SELON LE TYPE D'EMPLOYEUR AU 31 MARS 2021, oaq.qc.ca [En ligne] : consulté le 25 janvier 2023

⁶⁹ Robert, Louis, Réduction de l'usage des pesticides : diagnostic et solutions, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juin 2019, p. 3

la cogestion. Cela s'est produit lors de l'externalisation des capacités de l'État en matière de recherche et de développement d'expertise sous la forme de centres de recherche. Les acteurs privés ont été incités à s'impliquer dans ces centres, tant en matière de financement qu'en gestion. En réalité, cette nouvelle collaboration a mené à une influence considérable, voire à une capture de l'orientation et de la diffusion de la recherche agroenvironnementale par les intérêts privés.

Les groupes agrochimiques ont reconnu lors de la commission parlementaire sur les pesticides l'importance à leurs yeux de la recherche et développement. L'organisme CropLife, qui représente différents groupes agrochimiques, écrit dans son mémoire que ses membres « investissent annuellement plus de 230 millions \$ en recherche et développement au Canada, ce qui crée des emplois de grande valeur axés sur la science. »⁷⁰ Ces sommes ont mené au développement d'une importante expertise provenant du privé. Comme l'explique la compagnie Bayer dans son mémoire déposé à la commission, cette expertise leur permet de soutenir les agriculteurs sur le terrain :

Pendant des décennies, nous avons investi énormément dans la recherche et le développement de produits novateurs qui ont aidé les agriculteurs canadiens à prospérer dans un milieu en constante évolution. À l'heure actuelle, nous offrons aux agriculteurs canadiens un vaste éventail de solutions intégrées conçues précisément pour relever les défis particuliers à leurs cultures et leurs systèmes.⁷¹

D'ailleurs, selon la Coop fédérée, l'expertise provenant du privé serait « la principale source d'innovation et d'amélioration de performance des producteurs. »⁷²

Au-delà du développement de leur propre expertise, les groupes agrochimiques se sont aussi joints aux centres de recherche créés par l'État dans les années 1990. S'y sont

⁷⁰ CropLife Canada, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.31

⁷¹ CropLife Canada, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.3

⁷² La Coop fédérée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.19

également greffés les producteurs agricoles (par l'entremise de leurs unions syndicales spécialisées liées à l'UPA, par exemple les Producteurs de grains du Québec)⁷³.

Or, cette implication des groupes privés ne s'est pas limitée à un simple investissement. En réalité, après avoir participé au financement de la recherche, ils sont également venus occuper un rôle au niveau de la gestion. Comme il a été présenté dans le chapitre précédent, la gestion des centres de recherche a été confiée à des conseils d'administration composés de groupes participant à leur financement. Comme le montre le tableau suivant, alors qu'en 2016-2017 le gouvernement a décidé de se retirer de ces conseils d'administration, les représentants provenant de l'industrie agricole ont pris le contrôle de la gestion stratégique des centres (par ailleurs majoritairement financés par des fonds publics)⁷⁴.

⁷³ Producteurs de grains du Québec, « Pour une première politique intégrée et responsable de soutien à la lutte aux ravageurs », Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, août 2019, p. 32

⁷⁴ Gerbet, T. (2019). Des lobbyistes à la tête de la plupart des centres de recherche financés par le ministère de l'Agriculture. Radio-Canada.

Tableau 3 : Composition des conseils d'administration des centres de recherche en 2019

Centre de recherche	Nombre de sièges avec droit de vote	Nombre de représentants du secteur privé	Représentant du MAPAQ et indépendant
Centre de recherche sur les grains (CÉROM)	8 sièges	6 sièges dont la présidence	Un siège observateur pour le MAPAQ, 2 sièges indépendants
Centre de développement du porc du Québec (CDPQ)	12 sièges	8 sièges dont la présidence	Un siège observateur pour le MAPAQ, 4 sièges indépendants
Centre de recherche, de développement et de transfert technologique acéricole (ACER)	13 sièges	12 sièges dont la présidence	Un siège pour le ministère des Forêts, aucun pour le MAPAQ
Centre d'expertise en production ovine (CEPOQ)	8 sièges	5 sièges dont la vice-présidence	Un siège observateur pour le MAPAQ, 3 indépendants
Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA)	9 sièges	5 sièges	4 sièges indépendants
Centre d'expertise en production laitière du Québec (Valacta)	14 sièges	7 sièges dont la présidence	Un siège pour le MAPAQ et un siège observateur, 6 sièges indépendants
Centre de recherche en sciences animales de Deschambault (CRSAD)	10 sièges	2 sièges	Un siège observateur pour le MAPAQ, 8 sièges indépendants

Source des données : Gerbet, T. (2019). Des lobbyistes à la tête de la plupart des centres de recherche financés par le ministère de l'Agriculture. Radio-Canada.

Les sièges indépendants sont habituellement occupés par des chercheurs provenant du milieu universitaire et du terrain. En ce qui concerne les sièges observateurs du MAPAQ, il s'agit de représentants provenant du ministère qui ont eu pour directive de quitter leurs sièges avec un pouvoir de vote pour n'occuper qu'un rôle d'observateur. Selon le ministère, ces observateurs « disposent de la marge de manœuvre pour informer le ministère de situations qui requièrent son attention »⁷⁵.

Dans les faits, ce tableau montre comment les acteurs privés sont parvenus à jouer un rôle structurant dans la production de la recherche, tandis qu'à l'inverse, le ministère de l'Agriculture s'est positionné comme acteur strictement observateur. Tel que le souligne Guy Debailleul, professeur d'économie agroalimentaire à l'Université Laval et ancien administrateur à l'IRDA : « le manque de leadership du MAPAQ a été remplacé par celui de l'Union des producteurs agricoles qui, elle, n'a pas peur d'exercer du pouvoir »⁷⁶. Ce leadership des groupes privés est d'autant plus important si on le situe dans la vision de l'agroenvironnement défendue dans le discours argumentatif des acteurs privés.

3.2 L'endiguement de l'agroenvironnement et la défense du modèle agroindustriel par les acteurs privés

Tandis que les groupes privés ont augmenté leur présence sur le terrain et sur l'orientation de la recherche agronomique au Québec, l'analyse des travaux de la commission parlementaire montre également comment ils ont endigué la question de l'agroenvironnement afin de défendre le modèle agroindustriel auquel ils sont parties prenantes. Pour ce faire, les groupes agroindustriels ainsi que certains groupes de producteurs agricoles ont adopté des argumentaires minimisant les risques liés à

⁷⁵ Gerbet, T. (2019). Des lobbyistes à la tête de la plupart des centres de recherche financés par le ministère de l'Agriculture. *Radio-Canada*.

⁷⁶ Gerbet, T. (2019). Des lobbyistes à la tête de la plupart des centres de recherche financés par le ministère de l'Agriculture. *Radio-Canada*.

l'utilisation des intrants chimiques, mis de l'avant l'importance de la compétitivité du secteur et louangé les possibles bienfaits du modèle agroindustriel.

3.2.1 Discours minimisant les risques de l'utilisation des intrants chimiques

D'entrée de jeu, certains groupes tels que les Producteurs de grains ont avancé que dans leur secteur, l'utilisation des pesticides ne représentait aucun risque pour l'humain : « avant d'aller plus loin, il importe de rappeler un fait essentiel : dans le secteur de la production de grains, la présence de pesticides dans les aliments pour consommation humaine n'est pas un enjeu significatif. »⁷⁷

D'autres groupes ont plutôt affirmé que les craintes liées à l'utilisation des pesticides étaient amplifiées par des médias. Dans son mémoire, le groupe CropLife, qui représente l'industrie agrochimique, critique le travail de journalistes qui « suscite des inquiétudes injustifiées parmi les consommateurs. »⁷⁸ De son côté, la Coop fédérée s'attaque au Centre international de recherche sur le cancer :

Considérant que le glyphosate se retrouve dorénavant dans la même catégorie des cancérigènes probables comme l'alcool, les gras trans et les viandes trop cuites sur le barbecue, selon le Centre international de recherche sur le cancer, qui relève de l'Organisation mondiale de la Santé, devrait-on utiliser le même principe de précaution et notamment fermer toutes les SAQ ?⁷⁹

3.2.2 Discours axé sur la compétitivité et le caractère inexorable du modèle productiviste

Tout en minimisant les risques de l'utilisation des intrants chimiques en agriculture, les acteurs de l'industrie n'ont cessé de défendre l'importance de la compétitivité du

⁷⁷ Producteurs de grains du Québec, « Pour une première politique intégrée et responsable de soutien à la lutte aux ravageurs », Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, aout 2019, p. 23

⁷⁸ CropLife Canada, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 11

⁷⁹ La Coop fédérée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.10

secteur durant les travaux de la commission parlementaire. À titre d'exemple, la première recommandation du mémoire déposé par les Producteurs de grains du Québec est :

Que toutes les interventions gouvernementales à l'endroit du secteur de la production de grains (sécurité du revenu, agroenvironnement, réglementation, etc.) s'inscrivent dans un esprit d'obtention par les producteurs d'une rétribution d'une juste valeur pour leur production et appliquent le plus possible la notion de réciprocité vis-à-vis des producteurs d'ailleurs dans le monde, notamment en reconnaissance des besoins de compétitivité du secteur.⁸⁰

En fait, alors que cette demande est également présente chez d'autres groupes représentants des producteurs (UPA, Syndicat des producteurs de pommes de terre du Québec), les représentants de l'industrie agrochimique ont avancé dans leur mémoire qu'ils offraient les solutions qui permettent aux agriculteurs et agricultrices de rester compétitifs :

Le maintien d'un secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire productif, compétitif et durable au Québec dépend de l'accès des agriculteurs aux innovations les plus récentes. Les pays qui restreignent inutilement l'accès à ces technologies voient les conséquences négatives de leurs actions. Le secteur agricole québécois peut continuer à jouer un rôle de plus en plus important dans l'économie forte de la province à condition d'avoir accès à ces technologies, qu'elles soient conventionnelles ou biologiques.⁸¹

Ce discours est si présent dans le secteur agricole québécois qu'au mandat d'initiative de la commission parlementaire sur les pesticides a été ajouté : « et ce en reconnaissance de la compétitivité du secteur agroalimentaire québécois. »⁸² Par ailleurs, la défense du modèle productiviste ne s'arrête pas à la notion économique de la compétitivité du secteur agricole, elle est également mobilisée pour des questions sociales.

⁸⁰ La Coop fédérée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.10

⁸¹ Croplife Canada, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.5

⁸² (CAPERN, 2019)

3.2.3 Discours de contre-attaque : l'industrie agrochimique pour répondre à la faim dans le monde et défendre une souveraineté alimentaire

Lors des travaux de la commission parlementaire sur les pesticides, les acteurs de l'industrie agrochimique ont argumenté que leurs produits permettaient de répondre à la demande mondiale en nourriture. Tel que la Coop fédérée l'écrit dans son mémoire :

Or, cette productivité est intimement liée à notre capacité d'introduire les plus récentes avancées de recherche et développement auprès de nos membres actifs en productions animales et végétales. Nous aborderons cette question avec plus de profondeur un peu plus loin, mais il est important de préciser, tout d'abord, que l'enjeu derrière le travail de nos agronomes-conseils, qui est remis en question par certains, c'est aussi et surtout celui de l'accès à cette innovation appliquée en contexte québécois. C'est cette innovation, que l'on a qualifiée de révolution verte, qui a permis de soutenir l'évolution de la population mondiale qui a cru de plus de 200 % pendant les 60 dernières années et de diminuer la sous-alimentation et les famines dans de nombreux pays.⁸³

De son côté, l'industriel agrochimique Syngenta a souligné directement l'importance des pesticides :

Les pesticides sont des outils importants, qui aident les agriculteurs à améliorer la qualité de vie du grand public et à réduire l'impact de l'agriculture sur l'environnement. La productivité agricole augmente lorsque les producteurs sont en mesure de protéger leurs cultures des insectes, des mauvaises herbes et des maladies. En retour, cela contribue à l'économie canadienne, aide à nourrir les populations tant locales que mondiales et, en même temps, à préserver nos espaces naturels en rendant plus efficace l'utilisation des terres agricoles.⁸⁴

Ces différents arguments avancés par des groupes privés ont pour effet d'endiguer la question de l'agroenvironnement et de donner un caractère essentiel aux « technologies » et aux « innovations » que sont les intrants chimiques dans le secteur agricole.

⁸³ La Coop fédérée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.8

⁸⁴ Syngenta, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.1

3.3 Concurrence et détournement de l'action étatique et de ses partenaires

Au-delà de se présenter comme des acteurs essentiels pour le secteur agricole québécois, notre analyse montre que les groupes industriels sont venus concurrencer et remettre en question l'État et ses partenaires du tiers secteur. Pour commencer, ils ont remis en question la crédibilité des clubs en agroenvironnement et concurrencé leur offre de service. Concernant l'expertise en agroenvironnement, l'industrie a détourné la production de la recherche et la production de l'expertise.

3.3.2 Première ligne : une remise en question et une concurrence des acteurs privés sur l'offre de services des agronomes des clubs

Les groupes privés ne se sont pas limités à offrir des services-conseils en agroenvironnement; ils les ont positionnés comme supérieurs à ceux offerts par les clubs en décrédibilisant leur travail. Notre analyse montre également que les agronomes de l'industrie sont entrés en compétition directe avec les agronomes des clubs-conseils.

Dans un premier temps, les groupes liés à l'utilisation des pesticides ont avancé que leur offre est essentielle au secteur agricole. Dans son mémoire déposé à la commission parlementaire sur les pesticides, la Coop fédérée a écrit : « le gouvernement n'aura pas le luxe de se passer des agronomes du secteur privé qui représentent près de la moitié des agronomes actifs auprès des producteurs agricoles ». ⁸⁵ Au-delà d'être simplement essentielle, l'industrie va également positionner son offre de service comme supérieure à celle des clubs conseils en agroenvironnement. La Coop fédérée argue que ses « agronomes-conseils sont les mieux placés pour accompagner nos producteurs membres dans l'adoption de nouvelles technologies innovantes et productives »⁸⁶.

⁸⁵ La Coop fédérée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.20

⁸⁶ La Coop fédérée, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.20

Cette position est également défendue par certains groupes de producteurs agricoles. Comme les Producteurs de grains du Québec l'ont écrit dans leur mémoire :

Dans une évaluation de l'expertise disponible dans le domaine des pesticides pour répondre aux besoins des producteurs, il s'est avéré que les agronomes qui travaillent pour des compagnies de vente de pesticides sont les mieux expérimentés dans ce domaine.⁸⁷

Cette dépréciation du travail des conseillers agroenvironnementaux par les représentants de l'industrie est également observée sur le terrain. C'est d'ailleurs ce que souligne un agronome de première ligne dans un entretien : « l'industrie n'attend pas une seconde pour nous écraser, pour dire [aux agriculteurs] : “Ne faites pas affaire avec [agronome 3], tu vas perdre. Tu n'auras plus de rendement, tu n'auras plus rien. Tu vas faire banqueroute »⁸⁸.

Outre ces critiques ouvertes, plusieurs conseillers agroenvironnementaux rencontrés dans le cadre de cette recherche soulignent que les représentants de l'industrie nuisent à leur travail. Le même agronome explique :

J'ai passé l'hiver à leur dire que ça ne prenait pas d'insecticides sur les semences dans des situations où ça n'en prend pas. Tu vas passer une heure, ils [les conseillers liés à l'industrie] vont en passer 3 et ils sont 4 à dire le contraire de toi, donc le producteur un moment donné, il sait plus croire. Ils mettent des doutes dans l'esprit⁸⁹.

Parfois, les acteurs de l'industrie sur le terrain se permettraient même de confronter directement les conseillers des clubs. Lors d'un entretien, un agronome dit s'être fait contacter par un représentant d'une compagnie agrochimique pour se faire

⁸⁷ Producteurs de grains du Québec, « Pour une première politique intégrée et responsable de soutien à la lutte aux ravageurs », Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, août 2019, p. 23

⁸⁸ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #3, février 2020

⁸⁹ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #3, février 2020

réprimander, car elle recommandait de ne pas utiliser un type d'intrant chimique⁹⁰. Ces extraits montrent comment les actions de l'industrie sur le terrain cherchent à décrédibiliser le travail des agronomes des clubs, voire à les intimider afin que l'utilisation des intrants se poursuive sans entrave.

D'ailleurs, lors des travaux de la commission parlementaire sur les pesticides, plusieurs organisations telles qu'Équiterre, l'Alliance pour l'interdiction des pesticides systémiques, l'Union des producteurs du Québec et l'Institut national de santé publique du Québec soulignent que le message de l'industrie est aujourd'hui plus présent sur le terrain. Louis Robert écrit dans son mémoire :

Dans la vie de tous les jours d'une exploitation agricole typique du Québec, les messages d'ordre technique en provenance du secteur privé sont beaucoup plus présents que ceux du secteur public, même lorsque l'entreprise est desservie par du service-conseil non lié (par exemple un agronome de Clubs-Conseils en agroenvironnement). C'est ce qui explique en partie pourquoi les hybrides de maïs et variétés de soya OGM ont pénétré le marché québécois aussi rapidement.⁹¹

L'offre de service-conseil des représentants de l'industrie agrochimique sur le terrain est entrée en concurrence avec celle des agronomes des CCAE et leur discours s'est imposé dans le quotidien des agriculteurs. Cette situation n'est pas sans conséquence, car les services-conseils offerts aux agriculteurs ont un impact direct sur leurs pratiques dans leurs champs. Comme le souligne le Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec dans son mémoire déposé à la commission parlementaire : « la première source d'information pour les producteurs était leurs conseillers qu'ils soient issus des formules de groupe ou du secteur privé »⁹². Ainsi, si les conseillers de

⁹⁰ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #1, août 2019

⁹¹ Robert, Louis, Réduction de l'usage des pesticides : diagnostic et solutions, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juin 2019, p. 6

⁹² Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ), Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 8

l'industrie sont plus présents sur le terrain, c'est eux qui ont une plus grande influence sur les pratiques agricoles au Québec.

Par ailleurs, même si les conseillers des clubs conseils en agroenvironnement ont pour mission d'être une alternative au discours de l'industrie agrochimique, ils s'appuient dans certains cas sur l'industrie elle-même lorsqu'il est question de pesticides. En effet, lors des entretiens, plusieurs agronomes ont affirmé demander conseil à des représentants de compagnies d'intrants chimiques, voire de recevoir des formations venant de l'industrie. Dans un entretien, un agronome a déclaré ne pas savoir si sa dernière formation venait du MAPAQ ou encore de l'industrie⁹³. Les CCAE, qui sont des courroies de transmission des savoirs agronomiques présumés non-liés, peuvent ainsi devenir des relais des informations de l'industrie. Dans tous les cas, cela témoigne de l'infiltration importante du discours et de l'expertise des groupes industriels en première ligne. Cette influence ne se limite toutefois pas au terrain. Elle est également présente au niveau de la production de la recherche financée majoritairement par le public.

3.3.2. Détournement de la recherche et de l'expertise publique par les acteurs privés

Comme argué plus haut, la gestion des centres de recherche majoritairement financés par le public a été capturée par différents groupes privés (producteurs agricoles et industrie agrochimique). Cette situation a mené à des détournements et des dérapages qui ont été mis en lumière par l'affaire Louis Robert. C'est ce scandale qui a mené au déclenchement de la commission parlementaire sur les pesticides. En effet, cet agronome sénior du ministère de l'Agriculture a été démis de ses fonctions pour avoir dévoilé aux médias les dérives de la gestion du conseil d'administration du Centre de recherche sur le grain (CEROM).

⁹³ Entretien, conseiller en agroenvironnement, CCAE #4, février 2020

Concrètement, ce lanceur d’alerte a remis à des journalistes une note interne qu’il avait lui-même rédigée sur la gestion du CEROM. Qualifiant le centre comme « une organisation contrôlée par des intérêts incompatibles avec l’intérêt public »⁹⁴, il critiquait le fait que la « composition non adéquate des postes au sein du CA [...] ne permet pas d’avoir une neutralité dans les orientations du Centre. »⁹⁵

Au-delà d’un simple cas d’apparence de conflit d’intérêts, le document confié aux journalistes a révélé des exemples concrets d’ingérence du CA dans le processus scientifique du centre. Des administrateurs, dont le président, interféraient dans l’interprétation et la diffusion des recherches. Des chercheurs ont affirmé avoir subi des pressions diverses afin de les décourager à publier leurs résultats dans des revues scientifiques ou à répondre à des questions de journalistes. D’autres ont été contraints d’approuver la présentation de résultats partiels qui minimisaient les conclusions globales de leurs études. Ce climat de travail a mené à une vague de démissions chez les employés du centre : entre 2016 et 2018, 15 des 35 employés ont quitté leurs fonctions⁹⁶.

Ces ingérences étaient directement liées à l’enjeu de l’utilisation des pesticides. En effet, des membres du conseil d’administration ont fait pression sur des chercheurs examinant la possible surutilisation de certains néonicotinoïdes⁹⁷ au Québec⁹⁸. Le président du conseil (également président des Producteurs de grains du Québec) a

⁹⁴ Champagne, S. R. (2018). Néonicotinoïdes: crise dans un centre de recherche agricole financé par Québec. *Le Devoir*.

⁹⁵ Gerbet, T. (2018). Pesticides : quand le privé administre la recherche publique québécoise. *Radio-Canada*.

⁹⁶ Gerbet, T. (2018). Pesticides : quand le privé administre la recherche publique québécoise. *Radio-Canada*.

⁹⁷ Ce pesticide est un insecticide utilisé majoritairement en prévention par les agriculteurs. Les néonicotinoïdes sont accusés d’avoir un effet néfaste sur les pollinisateurs tel que les abeilles.

⁹⁸ Gerbet, T. (2020, 27 février). Les scientifiques au cœur de l’affaire Louis Robert publient leur étude controversée. *Radio Canada*.

même publiquement remis en question les résultats de cette recherche⁹⁹. Cet exemple met en lumière d'une part l'influence du privé dans la recherche et le développement, et d'autre part la dérive d'une gestion de ces centres par des acteurs du privé.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que le groupe écologiste Vigilance OGM écrivait dans son mémoire déposé à la commission parlementaire sur les pesticides : « Dans le domaine agricole, la science et la recherche semblent parfois trop intimement reliées aux intérêts économiques et commerciaux de l'industrie, ce qui peut entrer en contradiction avec le bien-être collectif et la sécurité publique. »¹⁰⁰

Notons que les chercheuses et chercheurs démissionnaires du CÉROM ont par la suite publié leurs résultats de recherche sur l'inutilité de l'utilisation des néonicotinoïdes (et donc leur surutilisation) dans l'une des revues scientifiques les plus prestigieuses sur le sujet, *PLoS One* (Labrie, Gagnon, Vanasse, Latraverse, & Tremblay, 2020).

3.4. Conclusion : une montée en puissance autant sur le terrain qu'en recherche et développement

L'implication des acteurs agroindustriels dans le secteur agricole a débuté dès les années 1960-1970 lors de la mise en place généralisée du modèle productiviste dans les campagnes québécoises. Depuis, ces acteurs ont diversifié leurs activités, allant jusqu'à s'impliquer notablement sur les enjeux agroenvironnementaux. Tant en première ligne qu'en recherche et développement, les groupes privés ont profité du désengagement de l'État sur ces questions pour occuper un plus grand rôle dans le domaine agroenvironnemental. Dépassant le stade d'être complémentaire à l'action publique, les groupes privés sont même venus concurrencer l'offre de service dite non-

⁹⁹ Champagne, S. R. (2018). Néonicotinoïdes: crise dans un centre de recherche agricole financé par Québec. Le Devoir.

¹⁰⁰ Vigilance OGM, *Semons les graines de la transition agroalimentaire au Québec*, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p.17-18

liée en première ligne et prendre le rôle d'acteur structurant dans la production et la diffusion de la recherche et de l'expertise en agroenvironnement.

Ces résultats corroborent notre hypothèse de départ selon laquelle il existe un enchaînement entre le retrait de l'État comme acteur structurant en agroenvironnement et la montée en puissance des acteurs privés dans ce domaine depuis les années 1990. Or, la relation entre les deux phénomènes ne s'est pas arrêtée là. Dans les faits, cette capacité amplifiée des acteurs privés vient affecter celle de l'État, comme nous l'aborderons en conclusion.

CONCLUSION

Comment expliquer l'échec des politiques publiques en matière d'agroenvironnement au Québec malgré les programmes adoptés et les investissements effectués dans ce domaine au cours des trente dernières années? Cette recherche met en évidence les conséquences de l'affaiblissement de l'État comme acteur structurant de ce secteur. La thèse principale est que le retrait de l'État a conduit à l'expansion des rôles et de la puissance des groupes agroindustriels au Québec. Elle se sous-divise en deux hypothèses : 1) nous assistons à un désengagement de l'État en agroenvironnement depuis les années 1990 et 2) ce retrait favorise une plus grande influence des groupes privés.

Dans un premier temps, nous avons démontré qu'au moment de son engagement dans le champ d'action de l'agroenvironnement dans les années 1990, l'État entamait parallèlement un désengagement au sein du secteur agricole (et de plusieurs autres secteurs dans un contexte de déficit zéro). Le phénomène d'externalisation qui s'en est suivi s'est accompagné dans les décennies 2000 et 2010 d'une diminution du financement public de ces structures externes. À l'aide de l'approche stato-centrée de Theda Skocpol, nous avons établi que la réduction des capacités d'agir du ministère de l'Agriculture sur les pratiques agricoles a mené à une diminution de son rôle en tant qu'acteur structurant.

Un acteur structurant se définit comme un acteur de transformation qui produit lui-même des solutions aux différents enjeux de société. Or, depuis qu'il s'est donné des objectifs en matière d'agroenvironnement, l'État n'est pas en mesure d'offrir les solutions pour les atteindre. Sur le terrain, nous avons pu observer un affaiblissement des acteurs agroenvironnementaux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour s'imposer comme acteur de changement. Du côté de la recherche, nous avons relevé

que les ressources sont insuffisantes et que l'État s'est retiré de son rôle de leader. Il n'a pas les capacités pour transformer les pratiques agricoles et offrir des solutions face aux défis que représente la réduction de l'utilisation des pesticides.

Dans un second temps, nous avons mis en évidence comment le retrait de l'État s'est accompagné d'une montée en puissance des acteurs de l'agro-industrie. Nous avons établi que les groupes privés ont pris le relais de l'État tant en première ligne qu'en recherche et développement. Tout d'abord, nous avons montré que les groupes privés ont profité de la faiblesse de l'État et des acteurs agroenvironnementaux pour s'imposer sur le terrain. Ensuite, nous avons relevé les discours utilisés par ses acteurs pour endiguer la question de l'agroenvironnement et défendre le modèle agroindustriel. Finalement, nous avons démontré comment les acteurs privés sont venus concurrencer les acteurs agroenvironnementaux et détourner la recherche et le développement. Croisant les phénomènes de l'affaiblissement de l'État avec la montée en puissance des acteurs privés, nous avons démontré que ces groupes se positionnent à présent comme des acteurs structurants du secteur agricole.

En conclusion, nous voulons discuter des conséquences de ces rapports de force sur l'action publique agroenvironnementale et sur le verdissement des pratiques agricoles au Québec.

L'État et les groupes privés, des acteurs aux objectifs différents

Si les objectifs des groupes privés et ceux de l'État sont alignés sur plusieurs enjeux (amélioration de la productivité, maintien du revenus agricoles, souveraineté alimentaire), ils entrent en contradiction sur d'autres. Au sujet de l'agroenvironnement et plus particulièrement sur l'utilisation des pesticides, certains groupes privés ont des objectifs différents de ceux des pouvoirs publics, si ce n'est opposé.

D'une part, il y a les organisations de producteurs agricoles qui défendent en priorité les intérêts économiques de leurs membres. En effet, les représentants des agriculteurs mettent systématiquement de l'avant l'importance de leur compétitivité par rapport au marché mondial. Cette posture explique d'ailleurs pourquoi l'UPA et certaines de ses fédérations (en particulier les PGQ) s'opposent fortement contre tout type de réglementation entourant les pesticides. Alors que ces acteurs occupent un rôle central au sein du secteur agricole, cette défense de la compétitivité peut parfois mener à des dérapages importants. Le cas du Centre de recherche sur le grain qui a été présenté plus tôt en est un bon exemple.

Quant aux groupes industriels, ils sont directement liés à la commercialisation des intrants chimiques. Ainsi, leur objectif premier est de vendre ces produits. Comme l'Association des conseillers en agroenvironnement du Québec l'écrit dans son mémoire :

On ne peut clairement pas s'attendre à ce que l'industrie privée de la vente de pesticides investisse temps et argent pour désormais se spécialiser dans les méthodes de lutte alternatives aux ravageurs des cultures. Ce serait totalement utopiste et irréaliste de penser ainsi, bien que plusieurs tentent de nous faire croire que tous les agronomes ont les mêmes objectifs.¹⁰¹

Par ailleurs, l'Institut national de santé publique du Québec défend dans son mémoire déposé à la commission parlementaire que les actions provenant de l'industrie agrochimique nuisent directement aux actions de l'État en agroenvironnement :

Comme les représentants de l'industrie de la vente des pesticides sont très impliqués en matière de services-conseils agronomiques, il est à craindre que ces messages aient une portée très négative sur l'utilisation d'outils visant une réduction même des risques des pesticides.¹⁰²

¹⁰¹ Association des conseillers en agroenvironnement du Québec, Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 7

¹⁰² Institut national de la santé publique du Québec, *Les risques sanitaires des pesticides : des pistes d'action pour en réduire les impacts*. Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, juillet 2019, p. 25

En somme, l'étude des mémoires déposée en commission parlementaire, les entretiens menés auprès d'agronomes des clubs-conseils et le cas médiatisé du CÉROM nous amènent à conclure qu'en matière d'agroenvironnement et de pesticides, les groupes privés du secteur agricole ne constituent pas des partenaires qui permettront à l'État d'atteindre ses objectifs en matière de réduction des pesticides (objectifs statués dès 1992 par le MAPAQ et renouvelés depuis). Au contraire, leur montée en puissance et leur positionnement comme acteur structurant nuisent à l'amélioration des pratiques agricoles et donc éloignent l'État de ses objectifs officiels en matière d'utilisation de pesticides.

Cela soulève la question suivante : qui devrait être responsable de la défense de l'intérêt collectif sur ce sujet ?

Une absence de volonté réelle de l'État en matière d'utilisation des pesticides au Québec

En réalité, au-delà des conséquences du désengagement étatique, cette recherche démontre l'absence de volonté étatique réelle de réduire l'utilisation des pesticides en agriculture au Québec, que ce soit par un engagement de façade dans les années 1990 ou un abandon des clubs-conseils et des centres de recherche en agroenvironnement dans les années 2000 et 2010¹⁰³. Il semble que l'État québécois n'ait jamais investi les ressources nécessaires pour susciter une transformation véritable des pratiques agricoles sur son territoire.

Cette recherche permet également d'analyser l'enjeu des pesticides au-delà des questions entourant leur réglementation et leurs processus d'homologation. Il est vrai que ces enjeux sont d'une grande importance. Toutefois, l'amélioration des pratiques

¹⁰³ Voir chapitre 1

agricoles et d'une diminution de l'utilisation des pesticides passe également par un accompagnement et une aide aux agriculteurs, d'où le rôle essentiel de l'État.

Les échecs des politiques et stratégies de l'État québécois en matière de réduction de l'utilisation des pesticides ne sont pas dus à un manque de solutions, elles sont plutôt le résultat d'un manque de volonté de celui-ci. Si les ressources nécessaires avaient été investies, les pratiques agricoles au Québec seraient moins dépendantes aux intrants chimiques. Sachant que l'utilisation de ces produits mène à plusieurs conséquences (environnementales et en santé publique), cette situation montre les conséquences d'un affaiblissement des capacités d'agir d'une administration publique. Dans les faits, au-delà d'un simple échec d'une politique publique, cette absence de volonté permet d'avancer que l'État faillit dans ses responsabilités à l'endroit de la population.

De la même façon que le livre de Rachel Carson *Un printemps silencieux* a marqué les mouvements écologistes, nos conclusions s'inscrivent plus largement dans la réflexion de l'action publique par rapport aux différents enjeux environnementaux et plus particulièrement à la lutte aux changements climatiques. En effet, alors que cet enjeu présente des défis importants, il est essentiel que les États se dotent des capacités d'actions nécessaires pour y faire face, d'une part pour réduire la dépendance de nos sociétés aux énergies fossiles et d'autre part pour faire face aux conséquences des changements climatiques. La prise en charge de ces enjeux collectifs exigeant des transformations sociales, économiques et politiques ambitieuses ne peut être déléguée à des acteurs privés. En agroenvironnement comme dans la lutte aux changements climatiques, il appartient aux États de jouer un rôle structurant sur ces enjeux et de se donner les capacités pour ce faire.

ANNEXE

GRILLE DE CODAGE QDA MINER

Retrait et désengagement de l'État

Type de retrait ou désengagement de l'État en agroenvironnement	Explications/ définition	Mots-clés
Désengagement en première ligne	Réduction dans l'accompagnement des agriculteurs dans l'amélioration de leurs pratiques en agroenvironnement (services-conseils, subventions, formation).	Baisse des services offerts directement par le MAPAQ Réduction du financement des programmes en agroenvironnement (ex. : Prime Vert) Réduction du nombre de services subventionnés aux agriculteurs par le MAPAQ Externalisation des services-conseils Réduction des formations pour les agriculteurs
	Réduction dans la surveillance des réglementations mise en place.	Manque ou absence de surveillance Baisse dans le nombre d'inspecteurs
Désengagement en deuxième ligne	Réduction dans le soutien aux agronomes de première ligne	Les agronomes n'arrivent pas à entrer en contact avec des fonctionnaires, délais pour avoir des réponses Réduction dans la formation donnée aux acteurs de première ligne
Désengagement en troisième ligne	Réduction dans la production d'une expertise étatique en agroenvironnement	Réduction du financement de la recherche Réduction du financement de projets expérimentaux

	Réduction dans le transfert de connaissance vers le terrain	Manque de financement pour le transfert d'informations Échec dans le transfert d'information vers le terrain
	Retrait de l'État dans la gouvernance des politiques agricoles	Externalisation de la recherche Retrait de fonctionnaires des conseils d'administration
Autre		

Hausse de l'influence des acteurs privés

Indices sur la montée de l'influence de l'industrie agrochimique	<i>Explications/définitions</i>	<i>Mots-clés</i>
Influence des groupes privés en première ligne	Les groupes privés viennent offrir des services directement aux agriculteurs pour les aider dans leurs pratiques	Des acteurs privés offrent les mêmes types de services que les conseillers en agroenvironnement Des acteurs privés viennent s'insérer dans le processus des services-conseils (production des PAEF) Offre de formation pour les agriculteurs
	Les groupes privés viennent remettre en question le travail des agronomes indépendants sur le terrain	Les acteurs privés sur le terrain remettent en question l'expertise et le travail des conseillers en agroenvironnement Les groupes privés font de la pression sur les agronomes indépendants
Influence des groupes privés en deuxième ligne	Les groupes privés viennent offrir de l'information et de la formation pour les	Offre de journée de formations Les agronomes reçoivent de l'information du privé

	agronomes en première ligne	
Influence des groupes privés en troisième ligne	Les groupes privés influencent la production de la recherche et de l'expertise en agriculture	Production de recherche privée Cofinancement en PPP de la recherche avec le public Pression sur des chercheurs Pressions sur les centres de recherche
	Les groupes influencent le transfert de connaissance vers le terrain	Remise en question de recherches scientifiques Présentation de leurs propres résultats scientifiques Opposition et dénigrement face à certains résultats
	Les groupes privés influencent la gouvernance de la recherche en agriculture	Présence sur les CA de centre de recherche Présence sur les comités gouvernementaux Lobbyisme envers les hauts fonctionnaires et les politiciens
Autre		

Autre catégories

	<i>Explications/définitions</i>	<i>Mots-clés</i>
Manque de connaissance du terrain	Manque de données pour répondre aux besoins des acteurs ou pour brosser un portrait de la réalité du terrain	Manque de connaissance Manque de données relié au terrain Portrait global incomplet

Argument pour un leadership étatique	Appel à un leadership étatique dans le domaine de l'agriculture et de l'agroenvironnement	Réinvestir des ressources en service-conseil, transfert de connaissance et recherche Augmenter le cadre réglementaire ou le solidifier Appeler l'État à prendre un rôle plus important
Cafouillage et échec des politiques agroenvironnementales	Les politiques mises en place pour améliorer le bilan agroenvironnemental n'apportent pas les résultats escomptés. Les politiques mises en place sont dysfonctionnelles et ne répondent pas aux réels besoins du terrain.	Échecs des objectifs préalablement établis Aucune, ou peu, d'amélioration à la suite des politiques mises en place Les politiques sont mal orientées et ne répondent pas aux besoins du terrain Mal adaptation des politiques mise en place
Non classable		

GRILLE D'ENTRETIEN

Questions principales	Questions complémentaires ou de clarification
Premier thème : Trajectoire professionnelle et vision des politiques agroenvironnementales	
<ul style="list-style-type: none"> Pouvez-vous nous présenter votre parcours professionnel ? Depuis quand travaillez-vous dans un club agroenvironnemental ? 	<ul style="list-style-type: none"> Avez-vous travaillé dans d'autres structures liées au milieu agricole auparavant ? Dans quel domaine agricole travaillez-vous principalement ? (grandes cultures, maraichères, fruits, production animale, etc.)

	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la taille de votre club ? Combien d'agronomes (employés) ? • Est-ce que votre région a des caractéristiques particulières qui influence le travail de votre club ?
<ul style="list-style-type: none"> • Avant de poursuivre davantage sur le travail en club, nous aimons commencer avec une question plus générale : quels sont selon vous les principaux défis dans la mise en œuvre des politiques agroenvironnementales ? 	<ul style="list-style-type: none"> • En quoi est-un défi ? • Comment expliquez-vous ce défi ? • Avez-vous remarqué des changements à ce sujet au cours des dernières années ?
<p>Deuxième thème : Les réformes dans les programmes agroenvironnementaux et leurs effets dans le travail quotidien</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Le MAPAQ a mis en place une importante réforme dans le Programme services-conseils en 2013. Pouvez-vous nous expliquer les effets concrets que cette réforme a eu sur votre club, votre travail quotidien et sur les services offerts aux agriculteurs ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les effets de passer d'un financement des CCAE au <i>membership</i> à un financement à l'acte ? • Est-ce que cela a eu un effet sur le nombre de membres de votre club ? • Certains pensent que la réforme de 2013 incite à une mise en concurrence entre les CCAE, qui doivent dorénavant offrir un « produit compétitif » à moindre coût afin de retenir l'attention d'une clientèle estimée à seulement quelques milliers d'entreprises ; qu'en pensez-vous ? • La réforme introduit aussi un principe d'utilisateur-payeur chez les agriculteurs (seuls les services consommés réellement sont partiellement remboursés) ; quels en sont les effets sur l'avancement de l'agroenvironnement ? • La réforme avait pour objectif de ramener les agronomes des clubs dans les champs et moins dans la « paperasse » ; est-ce que cela a fonctionné ? • Est-ce que la réforme a eu des effets positifs ? Des effets négatifs ?
--	--

<ul style="list-style-type: none"> • Depuis leur création, les programmes Prime-Vert et des CCAE étaient surtout liés au respect de la réglementation agroenvironnementale. La réforme de 2013 a supprimé cette orientation pour axer les aides vers des objectifs d'amélioration agroenvironnementale, au-delà du réglementaire. Que pensez-vous de cette réforme? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les points forts et les points faibles selon vous de cette réforme ? • Quels sont les principaux défis dans la mise en œuvre de cette réforme ? • L'objectif n'est plus de rejoindre une majorité d'exploitants, mais une minorité qui s'engage à aller réellement plus loin dans leur performance agroenvironnementale. Que pensez-vous de ce changement d'objectif ?
<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que le volet 2 de Prime-vert visant des approches régionales permet de favoriser des dynamiques agroenvironnementales collectives? 	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que vous collaborez autant qu'avant avec des centres de recherche ? • Est-ce que vous déposez des projets relativement au volet approche régionale de Prime-Vert ? • Certains clubs étaient impliqués dans des comités de bassins versants ou de conservation des sols. Est-ce le cas de votre club et est-ce que votre participation à de tels comité a changé depuis la réforme de 2013 ?
<p>Troisième thème : Marge de manœuvre, position inconfortable et reddition de comptes</p>	

<ul style="list-style-type: none"> Le programme Prime-Vert 2018-2023 comporte des priorités agroenvironnementales* ciblées et une liste d'actes précis pour lesquels une aide financière est attribuée. Que pensez-vous de ces priorités et des actes financés ? <p>* Parmi les huit interventions figurent :</p> <p>Les équipements et pratiques réduisant les risques liés à l'usage des pesticides;</p> <p>Les pratiques et ouvrages visant la conservation des sols;</p> <p>Les aménagements agroenvironnementaux favorables à la biodiversité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Y a-t-il des actes qui ne sont présentement pas financés et qui devraient selon vous l'être ? Y a-t-il des actes que les agriculteurs aimeraient mettre en œuvre et qui ne sont pas / plus subventionnés ? Pour que votre club continue à exister, il faut que vous vendiez des actes. Si vos membres / clients ne sont pas intéressés par les actes financés, quelles stratégies utilisez-vous pour les convaincre ? Ces trois priorités agroenvironnementales vous semblent-elles les plus pertinentes ? Cela permet-il d'améliorer le bilan agroenvironnemental ? La réforme a-t-elle changé votre façon de travailler avec les agriculteurs ? Vos rapports avec eux ont-ils changé ?
<ul style="list-style-type: none"> Est-ce que parfois vous vous sentez entre l'arbre et l'écorce entre les demandes et les programmes du MAPAQ et 	<ul style="list-style-type: none"> Avez-vous une certaine marge de manœuvre pour adapter les programmes du MAPAQ aux réalités du terrain ?

<p>les besoins et les demandes des producteurs ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le fait que vous soyez un-e agronome en agroenvironnement crée-t-il de la méfiance chez les producteurs ?
<ul style="list-style-type: none"> Le MAPAQ exige des CCAE depuis la réforme de 2013 une reddition de comptes accrue*. Que pensez-vous de ces exigences ? Que changent-elles au fonctionnement de votre organisation et à votre travail quotidien ? <p>* Les actions précises effectuées, le nombre d'heures qui y ont été consacrées et les superficies en hectares concernées</p>	
<p>Quatrième thème : Relations avec les pouvoirs publics et les autres intervenants agricoles</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Depuis que vous travaillez en agroenvironnement, les rapports entre les clubs et le MAPAQ ont-ils changé ? Pouvez-vous nous parler de cette (non) évolution ? 	<ul style="list-style-type: none"> Certains jugent que l'on assiste à un retrait du MAPAQ de l'agroenvironnement. Êtes-vous d'accord ? Pouvez-vous nous donner des exemples ?

	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que les réformes de 2013 ont changé vos rapports avec le MAPAQ ?
<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que vous êtes aussi appelés à travailler avec le ministère de l'Environnement ? Pouvez-vous nous parler de vos relations avec ce ministère ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que votre vision de l'agroenvironnement et la leur sont complémentaires ou divergentes ?
<ul style="list-style-type: none"> • Qu'en est-il de vos relations avec l'UPA ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre de votre travail, quels sont vos rapports avec les acteurs de l'industrie comme les vendeurs d'intrants ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Certains jugent que les CCAE et les agronomes travaillant pour l'industrie se retrouvent en concurrence pour la vente de services-conseils. Est-ce que cela s'applique à votre contexte de travail ? Pourriez-vous nous parler de vos rapports avec eux ?
<ul style="list-style-type: none"> • Ce qui est maintenant connu sous le nom « d'affaire Louis Robert » a placé le métier d'agronome sous les projecteurs des débats médiatiques, débats à l'Assemblée nationale et à 	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il des éléments qui auraient dû être soulevés davantage selon vous ? • Selon vous les problématiques soulevées par l'affaire Louis Robert ont-elles été réglées ou sont-elles en voie de l'être?

<p>l'Ordre des agronomes, etc. Qu'est-ce que vous pensez des différentes questions qui ont été abordées dans le cadre de ces débats ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Que pensez-vous des modifications envisagées à la Loi encadrant le travail des agronomes?
<p>Clôture</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Quel bilan faites-vous des politiques agroenvironnementales en place au Québec ? • Avant de terminer, avez-vous quelque chose d'autre à ajouter concernant les politiques agroenvironnementales ? Y a-t-il des points qui vous semblent importants que nous n'avons pas abordé? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Avez-vous des commentaires sur l'entrevue? 	

L'entrevue est terminée. Je vous remercie énormément de votre collaboration.

BIBLIOGRAPHIE

- AFP. (2019). Procès Roundup: Monsanto (Bayer) condamné à verser 2 milliards de dollars *Le Devoir*.
- Araujo Bonjean, C., & Combes, J.-L. (2010). De la mesure de l'intégration des marchés agricoles dans les pays en développement. [Measuring the Integration of Agricultural Markets in Developing Countries]. *Revue d'économie du développement*, 18(1), 5-20. doi:10.3917/edd.241.0005
- Bacon, M. H., Vandelac, L., & Petrie, S. (2018). Pesticides : le Talon d'Achille des politiques alimentaires canadiennes et québécoises. . *La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, 5, 28.
- Baumgartner, & Jones. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074. doi:10.2307/2131866
- Baumgartner, & Jones. (2009). *AGENDAS AND INSTABILITY IN AMERICAN POLITICS* (Second edition ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C., & Leech, B. L. (2009). Advocacy, Public Policy, and Policy Change. In *Lobbying and Policy Change* (pp. 1-28). Chicago: University of Chicago Press.
- Benoit, M. (2012). Qu'est-ce que le corporatisme? Conceptualisation et opérationnalisation du méso-corporatisme. *Social Science Information*, 51(2), 217-237. doi:10.1177/0539018412437109
- Benoit, M. (2015). *Reconfiguration de l'État et renouvellement de l'action publique agricole : L'évolution des politiques agroenvironnementales au Québec et en France*. Retrieved from <http://www.theses.fr/2015MONTD048/document>
Available from <http://www.theses.fr/2015MONTD048>
- Bernard, B. (2006). *Innover et s'adapter - L'Union des producteurs agricoles au coeur de la solution*. Québec: Assemblée Nationale du Québec Retrieved from http://www.caaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Memoire%20Laurentides-Montreal%20special/06-11-MS-Developpement_relations_publicues.pdf
- Bernier, N. F. (2003). *Le désengagement de l'État providence*: Presses de l'Université de Montréal.

- Bosso, C. J. (1987). *Pesticides and Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CAPERNE. (2019). *Rapport*. Retrieved from Québec:
- Castonguay, S. (2016a). Les capacités administratives de l'état Québécois. . In *Le gouvernement des ressources naturelles. Sciences et territorialités de l'État québécois 1867-1939*. (pp. 19-45). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Castonguay, S. (2016b). Régionalisation et spécialisation des productions agricoles. In *Le gouvernement des ressources naturelles. Sciences et territorialités de l'État québécois 1867-1939*. (pp. 147-186). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Debailleul, G., & Dion, S. (2019). Influence d'intérêts extérieurs sur les résultats des recherches. Le ministère de l'Agriculture doit exercer son leadership. *La Presse*.
- Dupont, D. (2009a). L'essor du complexe agroalimentaire mondial (vers le XXI^e siècle). In *Une brève histoire de l'agriculture au Québec* (pp. 169-205): Fides.
- Dupont, D. (2009b). Les producteurs agricoles et la société de consommation In *Une brève histoire de l'agriculture au Québec* (pp. 79-124): Fides.
- FAO. (2020). *Pesticides use*. Retrieved from: <http://www.fao.org/faostat/fr/#data/RP/visualize>
- Foucart, S. (2013). *La Fabrique du mensonge. Comment les industriels manipulent la science et nous mettent en danger*: Édition Denoel.
- Fouilleux, È., & Goulet, F. (2012). Firmes et développement durable : le nouvel esprit du productivisme *Études rurales*, 190, 131-146.
- Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ?Par-delà la sociologie des élites. [Who Governs Public Policies?]. *Gouvernement et action publique*, VOL. 1(2), 89-115. doi:10.3917/gap.122.0089
- Gould, F., Brown, Z. S., & Kuzma, J. (2018). Wicked evolution: Can we address the sociobiological dilemma of pesticide resistance? *Science*, 360(6390), 728-732. doi:10.1126/science.aar3780
- Horel, S. (2018a). Ceci est un détournement de recherche publique. In *Lobbytomie. Comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie* (pp. 189-207). Paris: La Découverte.

- Horel, S. (2018b). L'échelle de Richter du conflit d'intérêts. In *Lobbytomie. Comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie* (pp. 208-225). Paris: La Découverte.
- Horel, S., & Foucart, S. (2017). « Monsanto papers », désinformation organisée autour du glyphosate. *Le Monde*.
- Kesteman, J.-P. (2004). *Histoire du syndicalisme agricole au Québec*. Montréal: Boréal.
- Labrie, G., Gagnon, A.-È., Vanasse, A., Latraverse, A., & Tremblay, G. (2020). Impacts of neonicotinoid seed treatments on soil-dwelling pest populations and agronomic parameters in corn and soybean in Quebec (Canada). *PLOS ONE*, 15(2), e0229136. doi:10.1371/journal.pone.0229136
- Lavoie, M. A. (2018). Les producteurs de porc traversent une « crise exceptionnelle ». *Radio-Canada*.
- Léveillé, J.-T. (2018). Équiterre presse Ottawa d'interdire les pesticides «tueurs d'abeilles» *La Presse*.
- Marquis, M., & Léveillé, J.-T. (2019). Gestion de l'offre: 1,75 milliard pour les producteurs laitiers *La Presse*.
- McHenry, L. B. (2018). The Monsanto Papers: Poisoning the scientific well. *The International journal of risk & safety in medicine*, 29(3-4), 193-205. doi:10.3233/JRS-180028
- Merrien, F.-X. (1999). La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. *Lien social et Politiques*(41), 95-103. doi:<https://doi.org/10.7202/005189ar>
- Montpetit, M. (2003). Assessing Policy-Making Performance In *Misplaced Distrust* (pp. 20-36). Toronto: UBC Press.
- Morisset. (1987). *L'agriculture familiale au Québec*. Paris: Éditions L'Harmattan.
- Morisset. (2016). L'Union des producteurs agricoles: un puissant lobby. In S. P. J.-P. B. (dir.) (Ed.), *GROUPE D'INTÉRÊT ET MOUVEMENTS SOCIAUX* (pp. 131-149). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Pralle, S. B. (2003). Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23(3), 233-260. doi:10.1017/S0143814X03003118

- Pralle, S. B. (2006). Timing and sequence in agenda-setting and policy change: a comparative study of lawn care pesticide politics in Canada and the US. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 987-1005. doi:10.1080/13501760600923904
- Rasmussen, W. D., Baker, G. L., & Ward, J. S. (1976). *A short history of agricultural adjustment, 1933-75*: US Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Ratel, J.-L., Recherchiste, C., & Verreault-Julien, P. (2006). Le financement des universités québécoises: histoire, enjeux et défis. In: Québec: Université Laval, Confédération des associations d'étudiants et d
- Robin, M.-M. (2018). *Le roundup face a ses juges*. Montréal: Écosociété.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research In P. B. Evans (Ed.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press
- Skocpol, T., & Finegold, K. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), 255-278. doi:10.2307/2149478
- Therrien, R. (1989). La responsabilité des familles et des femmes dans le maintien à domicile des personnes âgées : une politique de désengagement ou de soutien de l'État. *Santé mentale au Québec*, 14(1), 152-164. doi:<https://doi.org/10.7202/031496ar>
- Vaillancourt, J. (2018). Peu de bandes riveraines conformes en milieu agricole. *Radio-Canada*.
- Vandelac, L., Parent, L., & Monnier, P. (2018). Les herbicides à base de glyphosate en Europe et au Canada. *Options politiques*.