



**Modernisation de la réglementation**  
**Demande de commentaires auprès des intervenants**

Réf : Gazette du Canada Partie I, vol. 152, n° 30

**Commentaires des Producteurs de grains du Québec**

Remis au :

**Secrétariat du Conseil du trésor**

Septembre 2018

## Qui sommes-nous?

Fondé en 1975, et constitué en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*, l'organisme Producteurs de grains du Québec (PGQ) est formé de 14 syndicats de producteurs de grains. Répartis dans toutes les régions du Québec, ces syndicats regroupent plus de 11 000 productrices et producteurs de grains. Les Producteurs de grains du Québec travaillent en collaboration avec de nombreuses organisations agricoles du Québec et du Canada et sont affiliés à l'Union des producteurs agricoles (UPA).

## Commentaires des PGQ

### A- Exigences et pratiques réglementaires

#### - Réglementation sur les produits phytosanitaires

L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) de Santé Canada gère les homologations et effectue des révisions de certaines d'entre elles pour les pesticides et particulièrement les produits phytosanitaires. Le secteur agricole et la production de grains utilisent ces produits pour réduire l'impact des ravageurs et des mauvaises herbes et ainsi s'assurer que les productions atteignent le niveau de rendement et de qualité attendu.

La réalité pédoclimatique de la production de grains au Québec et au Canada est différente de celle de plusieurs pays de l'OCDE : un hiver plus froid, sans aucune culture, avec gel du sol et de plusieurs rivières et cours d'eau, etc. Malgré ces différences, l'ARLA utilise des données de certains pays de l'OCDE comme bases scientifiques pour justifier des décisions réglementaires prises au Canada. Il est à noter que le comportement biochimique des produits, le nombre d'applications de pesticides par an (sur une période de 6 mois environ, car il n'y a pas une deuxième production végétale pendant l'hiver), la dynamique réelle des espèces non ciblées et sensibles dans les cours d'eau, etc. requièrent d'adapter les bases scientifiques en fonction du contexte local de l'utilisation des pesticides, et d'évaluer les risques sur la base de l'application réelle de ces produits en préconisant d'établir des seuils d'appréciation des niveaux du risque après avoir réalisé des mesures et des suivis dans ce contexte.

Dans plusieurs rapports de consultation, dans le cadre de révision de certaines homologations, diverses valeurs/données utilisées par l'ARLA sont générées par une modélisation ou une transposition intégrale des résultats obtenus dans d'autres pays. Or, les données ayant servi aux conclusions scientifiques dans ces pays sont conséquentes aux modèles de productions de ces pays, qui diffèrent de celui du Canada et du Québec. Les techniques de production, la technologie et la biotechnologie, les doses appliquées, la météo, etc. sont des facteurs qui influent considérablement sur les valeurs des données utilisées.

#### - Impact du processus de réglementation dans son mode actuel

La tendance des décisions réglementaires basées sur les conclusions de l'ARLA se traduit par une réduction progressive du nombre de certaines matières actives utilisées dans la production agricole et particulièrement dans le secteur des grains. Par exemple, au cours de 2017 l'ARLA a entamé un processus de révision de l'homologation des néonicotinoïdes. En conclusion, elle envisage de mettre fin à court moyen terme à l'utilisation des insecticides de cette famille. Or, le

retrait de cette classe d'insecticides, qui d'ailleurs sont considérés à faible risque pour l'environnement et la santé humaine dans certains usages, force les producteurs à utiliser des molécules alternatives.

Ce genre de décision désavantage le secteur dans le cadre d'une compétition accrue avec les producteurs des autres pays, surtout américains, car les produits dont l'usage est restreint ou serait interdit au Québec et au Canada ne font pas l'objet des mêmes mesures aux États-Unis. Le marché étant ouvert et sans restriction de commerce ni de circulation de biens entre les deux pays, tout coût ajouté à la production québécoise donne un avantage à ses concurrents, surtout que le prix du marché est le même de part et d'autre de la frontière.

Mis à part l'impact négatif sur la compétitivité du secteur et sa croissance ainsi que sur la rentabilité des fermes, les décisions de réglementer certains produits sont prises en considérant la disponibilité de nouveaux produits de substitution sur le marché qui sont apparemment à moindre risque. Or, l'évaluation du risque potentiel de ces produits après quelques années d'usage n'a pas été réalisée.

#### - **Propositions des PGQ**

Les PGQ considèrent que les décisions de l'ARLA relatives à l'homologation et à la révision des produits phytosanitaires doivent tenir compte de la réalité de la production canadienne. Pour ce faire, des données canadiennes exhaustives dans toutes les provinces et des mesures réelles de l'impact sur l'environnement et la santé sont nécessaires. Il est impératif d'estimer également le risque économique pour le secteur et financier pour les fermes. En effet, les produits de substitution sont plus risqués, moins efficaces et plus chers; autrement les producteurs les auraient utilisés d'emblée.

Dans certains cas, le producteur se trouve dans l'obligation d'augmenter la dose du produit de substitution, de faire plusieurs applications ou d'avoir recours à plus d'un produit pour avoir le même niveau d'efficacité de lutte antiparasitaire. Cette situation n'est pas rentable et doit être intégrée à l'évaluation du niveau de risque économique.

#### **B- Harmonisation réglementaire entre les gouvernements fédéral et provincial**

S'ajoutant aux règlements fédéraux, le gouvernement provincial peut à son tour préconiser des mesures de resserrement réglementaire. L'usage des pesticides est un exemple concret où le gouvernement fédéral autorise des produits phytosanitaires, alors qu'au provincial on impose des restrictions d'usage et ajoute de nouvelles classes de produits. En effet, le gouvernement provincial a décidé d'imposer des restrictions sur l'utilisation de l'atrazine dans le secteur des grandes cultures, et des néonicotinoïdes. Un mécanisme de justification agronomique et une prescription sont désormais nécessaires pour acheter et utiliser ces produits phytosanitaires.

#### - **Impact**

Cette restriction, spécifique au Québec et plus sévère que tous les mécanismes adoptés dans les autres provinces canadiennes, se solde par des coûts supplémentaires liés aux services agronomiques nécessaires et à la mise en place d'outils, et par de la paperasse pour la gestion des

mécanismes d'achat et d'application des pesticides. Ainsi les producteurs québécois se trouvent dans une réalité de production doublement règlementée.

- **Propositions des PGQ**

Les PGQ demandent au gouvernement fédéral de mettre en place des mesures alternatives pour les producteurs qui peuvent être pénalisés par une décision de resserrement du gouvernement de leur province. Parmi ces mesures, on peut citer des homologations d'urgence ou des homologations régionales de produits, un soutien dans les modes d'approvisionnement de l'étranger, des apports financiers, etc. de sorte à maintenir une équité pancanadienne entre les producteurs des différentes provinces.

**C- Taxe carbone**

Pour respecter les engagements du Canada, dans sa politique de réduction des GES, le gouvernement fédéral mise sur l'instauration d'une tarification du carbone. Celle-ci doit être appliquée à l'échelle pancanadienne, mais accorde toutefois des exemptions aux provinces qui ont déjà un mécanisme en place pouvant agir sur les émissions de GES, soit par la taxation directe ou par le système de plafonnement et d'échange (marché du carbone). L'intention du gouvernement fédéral est d'imposer un minimum de 10 \$ par tonne de CO<sub>2</sub> en 2018. Cette tarification devrait atteindre 50 \$ en 2022.

Au Québec, qui a adhéré à un marché du carbone, le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> vendu par le Québec et la Californie en 2018 était de 19,77 \$, et pour les quantités d'émission du millésime 2021, le prix de l'unité est de 19,57 \$. Les calculs effectués par les PGQ indiquent qu'une ferme québécoise moyenne aura un coût supplémentaire annuel de 3 800 \$ en 2020, en raison de la tarification du carbone, avec un prix de référence de 18 \$/tonne.

- **Impact**

Comme le Québec s'est joint au marché du carbone, les producteurs de grains se trouvent face à des restrictions (coûts) associées aux émissions de GES non harmonisées à l'échelle canadienne. Dans le contexte économique actuel, l'imposition de normes réglementaires régissant la taxation du carbone et les niveaux de tarification prévus défavorisent les producteurs québécois.

Il existe une inégalité dans l'application des mesures de réduction des GES d'une province à l'autre, et celles où ces mesures sont appliquées subissent des contraintes auxquelles les autres échappent. Par ailleurs, les États-Unis, qui sont le plus grand compétiteur du secteur et influent grandement sur le prix des grains, n'adoptent pas de telles mesures.

- **Proposition des PGQ**

Les PGQ proposent que cette politique soit harmonisée entre les différentes provinces<sup>1</sup> et prenne en considération la situation la plus sévère subie par les producteurs. Sinon, il faudrait

<sup>1</sup> Conformément à l'énoncé 40-IV de la *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation* : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-gestion-reglementation.html#cha610a>

dédommager les producteurs des provinces soumises à des contraintes qui augmentent leurs coûts de production, pour leur permettre d'accéder au même niveau de revenu qu'ailleurs au Canada. L'exemption du secteur agricole peut être aussi considérée comme une solution envisageable dans le cadre du processus de tarification.

#### **D- Réglementation sur les organismes génétiquement modifiés**

La réglementation actuelle régissant la biotechnologie stipule que l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés (OGM) peut se faire sur une base volontaire. Les OGM autorisés sont approuvés par le gouvernement fédéral. Cette approbation prend en considération l'ensemble des risques associés à la production, la commercialisation et l'utilisation des OGM.

L'Office des normes générales du Canada légifère en matière d'étiquetage relatif aux aliments contenant une ou plusieurs proportions d'OGM. La réglementation actuelle permet d'assurer une harmonie entre les provinces et ne nuit pas au commerce interprovincial.

Les intentions cycliques du gouvernement provincial d'instaurer un étiquetage obligatoire pour les produits contenant des OGM, et d'une façon unilatérale, pourraient donner lieu à la mise en place d'un système d'étiquetage pour les produits transformés, dont une partie des coûts serait assumée par les producteurs agricoles fournisseurs de grains produits à cette fin.

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'étiquetage des produits alimentaires, l'allégation relative aux ingrédients mis en évidence constitue une déclaration volontaire pour attirer l'attention ou mettre l'accent sur la présence d'un ingrédient, d'un constituant, d'une classe d'ingrédients ou d'une saveur dans un aliment, au moyen de mots ou d'illustrations. Selon la loi, ce type d'allégation ne doit pas induire le consommateur en erreur quant à la composition ou à la qualité d'un aliment. Or, l'ajout dans l'étiquetage de certains aliments de la mention de l'absence d'ingrédients issus d'OGM constitue un moyen détourné pour influencer sur les consommateurs, et les induit en erreur. Dans certaines mentions, cette information sur un caractère « évident » de l'aliment est injustifiable. Par exemple, la mention sur une huile d'olive qu'elle n'est pas GM ou qu'elle ne contient pas de cholestérol. Ces allégations violent les normes de l'étiquetage en vigueur.<sup>2</sup>

#### **- Impact**

Un étiquetage obligatoire et unilatéral des OGM par une province engendre un coût pour toute la chaîne de valeur de produits à base d'OGM, et ultimement les producteurs auront à assumer une partie des coûts – qui leur sera transférée – du processus de l'étiquetage à l'échelle de la transformation et de la vente au détail. D'après une étude sur l'impact de l'instauration d'un système d'étiquetage obligatoire pour le Québec, les coûts récurrents seraient de plus de 4 M\$<sup>3</sup> pour les producteurs de grains (en dollars courants de 2018). Aussi, une telle approche pourrait être en contradictions avec certaines règles du commerce interprovincial.

<sup>2</sup> Norme nationale du Canada- Étiquetage volontaire et publicité visant les aliments issus ou non du génie génétique- Annexe B1.2

<sup>3</sup> <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/EtudeOGMMAPAQoct2006.pdf>

En ce qui concerne les normes d'étiquetage, l'utilisation de l'allégation d'absence d'OGM dans un aliment qui n'en contient pas normalement amplifie la perception négative que certains groupes de consommateurs ont à l'égard des produits issus des OGM. Ces produits ou ingrédients de produits sont d'ailleurs approuvés et autorisés par l'ACIA pour être commercialisés, et n'occasionnent aucun risque pour la santé ni pour l'environnement.

- **Proposition des PGQ**

Le gouvernement doit maintenir le système actuel, c'est-à-dire sans obligation d'étiquetage des OGM d'une façon unilatérale. Le gouvernement fédéral doit veiller à la transparence et au respect des règles de commerce interprovincial<sup>4</sup>.

Par ailleurs, pour ce qui est de l'application de la *Loi sur l'étiquetage* et des allégations d'absence d'OGM dans de nombreuses utilisations, une surveillance accrue s'avère nécessaire. Le gouvernement fédéral doit interdire ce type de publicité sur l'emballage des aliments qui ne peuvent pas être issus des OGM ou en contenir.

**E- Loi sur les semences : règlement de l'ACIA**

**E-1- Règlement sur les semences**

Les besoins des consommateurs et les exigences alimentaires sont de plus en plus grandissants et variés. Certaines de ces demandes des consommateurs finissent par exercer une pression sur la production, soit par des critères de qualité (p. ex. teneurs en toxines) ou par la création d'un marché plus lucratif. Cette pression requiert la création et l'utilisation de variétés de cultures, souvent nouvelles, offrant les critères recherchés.

L'enregistrement de nouvelles variétés de cultures est régi par le Règlement sur les semences. Le processus de l'enregistrement établit des exigences, dont le critère de la valeur. Celui-ci constitue une garantie pour la filière de produire et utiliser des semences de nouvelles variétés répondant aux besoins du marché et de hausser d'une manière générale les performances des cultures. L'adoption d'approches trop flexibles de l'encadrement de la mise en circulation de nouvelles variétés crée un vide réglementaire favorisant le développement et la vente de semences n'ayant pas assez d'années de validation de leurs valeur et performance.

À titre d'exemple, on peut mentionner le processus de réglementation sur l'enregistrement pour la culture du soya, qui pourrait occasionner un risque à long terme. En effet, en 2012, il a été décidé d'abolir le principe d'évaluation de la valeur pour les cultivars et les nouvelles variétés de soya à des fins d'enregistrement pour la commercialisation. Avec cette décision réglementaire, le soya est désormais régi par les exigences de l'annexe II du *Règlement sur les semences*. Il en découle que la qualité d'une variété candidate à l'enregistrement doit être égale ou supérieure aux variétés « de référence applicables en ce qui a trait à une caractéristique unique ou à une combinaison de caractéristiques qui en rendent l'utilisation avantageuse à des fins particulières dans une région donnée du Canada ».

---

<sup>4</sup> Même principe que dans la note 1, pour la Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation.

La culture du soya connaît de plus en plus d'importance dans différentes régions du Canada. L'adaptation génétique de la culture à de nouvelles régions où celle-ci peut s'établir constitue un acquis majeur en développement génétique, qui s'est concrétisé après plusieurs années de recherche. L'expansion de cette culture en dehors des régions historiques de production s'est intensifiée grâce au niveau de prix relativement élevé comparé à d'autres productions de grains.

- **Impact**

Bien que ce changement réglementaire accélère la disponibilité de nouvelles variétés sur le marché en réduisant les délais associés aux essais pour la synthèse de la valeur, il constitue une source de préoccupation en raison de la multiplication des variétés de soya mises en circulation. Comme les tests de performance de nouvelles variétés ne sont pas nécessairement basés sur des témoins reconnus par l'industrie, les nouvelles variétés ainsi enregistrées pourraient se limiter à moins de critères agronomiques de performance une fois sur le marché. Le niveau de performance de ces nouvelles variétés est donc constaté par le producteur après une ou deux années d'essai. Cette expérience n'est pas avantageuse pour les producteurs, qui peuvent alors voir leur niveau de rendement baisser, ou subir des coûts supplémentaires d'intervention phytosanitaire pour remédier à une faiblesse de résistance de ces nouvelles variétés.

- **Proposition des PGQ**

Pour maintenir le développement de variétés de plus en plus performantes pour la production du soya, il est important de considérer la notion de valeur et de reconsidérer le déplacement de la culture de l'annexe II à l'annexe I du *Règlement sur les semences*. L'impact potentiel de cette déréglementation, traitée dans l'exemple du soya, traduit la nécessité de préconiser un certain équilibre entre une démarche pour faciliter le processus de l'enregistrement et un mécanisme réglementaire préservant les standards des valeurs agronomiques et réduisant les risques pour tous les niveaux de la filière.

**E-2- Règlement sur l'annulation de l'enregistrement**

L'ACIA (le bureau d'enregistrement des variétés) peut procéder au désenregistrement de variétés de cultures selon des critères préétablis. La procédure de désenregistrement des variétés est enclenchée à la suite de la demande du détenteur de cette variété.

De nombreuses variétés sont encore enregistrées et figurent dans les catalogues de certains semenciers, alors que l'utilisation (le semis) de ces variétés par les producteurs de grains est presque négligeable. Le niveau de résistance aux ravageurs, le rendement, la qualité des grains, etc. peuvent faire défaut en raison des exigences du marché, du développement technologique dans les méthodes de production, de la disponibilité de nouvelles variétés, du coût des intrants requis par cette variété, etc. Ces facteurs affaiblissent l'intérêt de ces variétés.

- **Impact**

Certains semenciers tentent de maintenir ces vieilles variétés dans leurs catalogues et peuvent les offrir comme solution en cas de réduction des stocks de nouvelles semences. Ils peuvent aussi en faire une promotion accrue en raison de la prédominance du semencier commercialisant ces variétés sur un territoire donné.

- **Proposition des PGQ**

La modernisation réglementaire des semences doit aussi préconiser une bonification des variétés et en favoriser de nouvelles résultant de travaux d'amélioration/développement génétique prenant en considération les nouvelles exigences du marché et le progrès technologique de la production. Ainsi, au lieu que le processus d'annulation de l'enregistrement soit tributaire de la demande du détenteur des droits sur une variété, l'ACIA pourra enclencher un processus de rappel des variétés considérées comme peu intéressantes pour le marché, et inviter à les désenregistrer à moins qu'un motif raisonnable permette de les commercialiser.

**F- Règlement sur les oiseaux migrateurs**

Les oiseaux migrateurs, comme l'oie blanche, sont soumis au contingentement nord-américain qui permet de qualifier l'espèce de surabondante et de limiter le nombre de prises et le calendrier de chasse. Des espèces d'oiseaux migrateurs, comme la bernache du Canada, ne sont pas considérées comme des espèces en surabondance; la prise est plus limitée et la chasse n'est autorisée qu'en automne. La chasse d'espèces d'oiseaux comme la grue du Canada est carrément interdite.

- **Impact**

Bien que des espèces ne soient pas jugées surabondantes, elles causent des dommages considérables pour l'agriculture. Certaines, comme la bernache du Canada, résident au Canada, c'est-à-dire qu'elles y passent l'hiver.

- **Proposition des PGQ**

La population des espèces non menacées qui causent des dommages aux cultures doit être réévaluée. L'émission de permis de chasse au printemps pour certains oiseaux, en l'occurrence la bernache du Canada, doit être considérée comme une piste de solution pour réduire les dégâts occasionnés par ces oiseaux. Des permis spéciaux aux propriétaires terriens et agriculteurs sont à envisager afin de réduire la présence de certains oiseaux et d'animaux concentrée dans une seule région du territoire.

**G- Nouveau règlement canadien sur les systèmes d'aéronefs sans pilote**

La *Circulaire d'information* (CI) N° 600-002 impose des restrictions d'utilisation des véhicules aériens non habités (VAU), ou drones. Pour la catégorie de poids des drones entre 1 et 25 kg, l'utilisation n'est pas permise à moins de 76 mètres d'un véhicule ou bateau et à moins de 1 kilomètre des zones bâties.

Les drones sont de plus en plus utilisés en agriculture pour des fins de prospection de l'état des cultures, de dépiantage de mauvaises herbes, etc. Un tel usage en agriculture justifie le prix d'acquisition d'un drone, qui devient de plus en plus abordable.

Les exploitations agricoles sont souvent limitrophes des routes (principales, secondaires ou même des chemins de campagne). Aussi, les champs sont souvent à proximité des villages et de certaines habitations.

**Impact**

La restriction en termes de distance, pour un usage agricole, peut mettre le producteur utilisateur de drone dans une situation de violation des lois et règlements régissant les systèmes d'aéronef. Cette restriction réduit les avantages technologiques qui peuvent être offerts par les nouvelles technologies pour mieux performer.

- **Proposition des PGQ**

Dans le but de respecter les règlements tout en maintenant l'utilisation des nouvelles technologies en agriculture, il est à envisager de réviser les distances à respecter lors de l'utilisation des drones par des producteurs aux fins de suivi en vue d'interventions agronomiques dans les champs. Un allègement dans le processus de certification pour l'utilisation des outils est aussi à considérer.

**H- Conclusion**

Les PGQ se sont limités à la mention des aspects réglementaires qui représentaient d'après eux une opportunité d'amélioration afin de préserver les moyens à la disposition du secteur et de rehausser sa performance pour faire face à la compétition, répondre aux besoins de la filière et adhérer davantage aux cibles stratégiques de développement retenues par les deux paliers du gouvernement. Toutefois, d'autres éléments n'ont pas été abordés dans ce document, mais sont certainement abordés par d'autres organisations représentant des producteurs de grains à l'échelle québécoise ou canadienne.

Les PGQ n'ont pas développé les différents impacts avec chiffres à l'appui. La mesure de l'impact socioéconomique et environnemental, lors des décisions de changements réglementaires, est normalement un exercice systématique. Cependant, si des explications supplémentaires sont nécessaires, les PGQ pourront en faire part.