

## **L'unité d'intervention AGROFOR**

**Un instrument de premier plan  
pour le développement  
des domaines agricole et forestier**

François L'Italien

Robert Laplante

David Dupont

OCTOBRE 2018

### Notices biographiques

Chercheur à l'IRÉC, **François L'Italien** détient un doctorat en sociologie de l'Université Laval, où il est professeur associé. Il a réalisé un stage d'études doctorales en économie des institutions à l'Université de Toulouse-I. Il a publié plusieurs articles et ouvrages sur la financiarisation de l'économie, ainsi que sur l'économie politique de l'agriculture et des ressources naturelles au Québec. Il codirige, avec Frédéric Hanin, la collection Vie économique aux Presses de l'Université Laval.

Directeur général de l'IRÉC, **Robert Laplante** détient un doctorat en sciences sociales (sociologie) à l'École normale supérieure de Cachan (Paris). Il a publié de nombreux travaux scientifiques, en particulier dans le domaine des études coopératives. Il s'intéresse plus particulièrement à l'économie politique de l'exploitation forestière et aux questions relatives au développement régional. Robert Laplante a publié plusieurs livres dont *L'expérience coopérative de Guyenne*.

Chercheur à l'IRÉC, **David Dupont** est doctorant au département de sociologie à l'Université Laval et l'auteur du livre *Une brève histoire de l'agriculture au Québec. De la conquête du sol à la mondialisation* paru en 2009 aux éditions Fides.

Ce rapport de recherche a été réalisé pour le compte de l'Union des producteurs agricoles (UPA).

© Institut de recherche en économie contemporaine

ISBN 978-2-924927-08-3 (version imprimée)

ISBN 978-2-924927-07-6 (PDF)

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2018

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2018

IRÉC, 10555, Avenue de Bois-de-Boulogne, CP 2006, Montréal (Québec) H4N 1L4

## Résumé

Pour faire face aux nombreux enjeux économiques et démographiques auxquels font face les localités et régions rurales du Québec, la relance des domaines agricole et forestier est une voie d'avenir. Cependant, les moyens actuellement disponibles pour structurer cette relance n'ont qu'une force de frappe limitée. S'il existe déjà des organismes régionaux « généralistes » favorisant la concertation ou le développement de l'agriculture et de la foresterie, il n'y a pour l'instant aucun instrument intervenant spécifiquement et simultanément sur les filières, l'établissement de la relève et la revitalisation des territoires.

Ces dimensions sont pourtant fortement interreliées. Le soutien à la relève est souvent essentiel à la réalisation du potentiel d'une filière émergente, tout comme l'investissement dans les infrastructures d'une filière peut « libérer » la capacité d'investir d'un producteur établi. Il existe autant de cas de figures que de milieux ou de filières : c'est la raison pour laquelle il faudra une approche et des outils conçus pour offrir le maximum de polyvalence et de flexibilité.

Le présent rapport propose la création d'un nouvel outil régionalisé de développement rural, agissant sur la structuration des filières et territoires agricoles et forestiers. Les contours de l'unité d'intervention AGROFOR sont ici présentés. Cette unité est appelée à soutenir l'expansion des filières régionales existantes, ainsi qu'à stimuler l'émergence de nouvelles en renforçant les liens de production et d'organisation en vue de mitiger certains des désavantages concurrentiels créés par la taille, l'éloignement ou la faiblesse des maillons des chaînes logistiques et de valeur.

La mission, les mandats, le cadre d'opération et les sources possibles de financement d'AGROFOR sont exposées afin de faire avancer la réflexion collective en cours sur les meilleures voies à emprunter pour réaliser le potentiel agricole et forestier régional et renverser les tendances démographiques régressives. Parce que les mesures existantes ont donné des résultats mitigés, et que l'urgence d'agir se fait sentir de plus en plus clairement dans plusieurs milieux, la proposition AGROFOR constitue un instrument qui pourrait changer la donne.

S'agissant d'une innovation institutionnelle ancrée dans les milieux local et régional, ce sont les acteurs de ces mêmes milieux qui sont conviés non seulement à évaluer l'importance d'un tel instrument pour agir efficacement au niveau approprié, celui des facteurs sectoriels et territoriaux de succès des projets agricoles et forestiers, mais à réunir les conditions pour que cette mesure soit mise de l'avant dans les meilleurs délais. Car le temps restant pour renverser les spirales régressives qui affectent les collectivités rurales est compté.

Le présent rapport propose une première formulation de ce que devrait être un instrument de cette nature en décrivant ses principes directeurs et ses caractéristiques institutionnelles. Il se divise en **cinq sections** :

1. Il dresse, dans une première section, un portrait schématique des formes d'accompagnement et d'intervention afin de bien situer la place et les fonctions qu'assumerait l'unité AGROFOR ;
2. Dans une deuxième section, il expose les grandes lignes de la mission, des axes d'intervention et de la structure organisationnelle d'AGROFOR ;
3. Les cadres opérationnels propres à l'unité d'intervention sont exposés dans la troisième section. Ils servent à baliser le champ d'action d'AGROFOR, qui adoptera une approche par filières, s'appuiera sur les priorités établies dans les plans de développement concertés (tels que les PDZA et les tables de concertation en forêt privée), et s'inscrira dans le prolongement de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires du MAMOT ;
4. Une quatrième section esquisse les principaux paramètres de la planification stratégique et du traitement des projets qui seront développés ou soutenus par l'équipe de l'unité. Cette équipe ne se substituera pas aux ressources et organismes actuellement en place, mais travaillera plutôt à donner un soutien tactique aux projets structurants pour les filières ;
5. Enfin, dans la cinquième et dernière section, la question du financement de l'unité AGROFOR sera abordée.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Résumé</b> .....	III
<b>Introduction</b> .....	1
Le rapport .....	2
<b>Chapitre 1 - Une place à prendre dans l'écosystème institutionnel</b> .....	5
1.1 Un portrait des structures d'accompagnement .....	5
1.2 Les incubateurs d'entreprises agricoles .....	7
1.3 La nécessité d'un instrument régional de propulsion des filières .....	10
<b>Chapitre 2 - L'unité AGROFOR : un instrument de premier plan pour le développement des domaines agricole et forestier</b> .....	13
2.1 Mission, mandats et axes d'intervention .....	13
2.2 La structure institutionnelle .....	14
<b>Chapitre 3 - Le cadre opérationnel</b> .....	19
3.1 Une approche par filières .....	19
3.2 Un ancrage territorial fort .....	20
3.3 Un levier de développement local et régional .....	22
<b>Chapitre 4 - Les modalités d'intervention de l'unité</b> .....	25
4.1 La planification stratégique .....	25
4.2 Le traitement des dossiers .....	27
<b>Chapitre 5 - Le financement d'AGROFOR</b> .....	29
5.1 Sources de financement .....	30
5.2 Budget de fonctionnement .....	30
<b>Conclusion</b> .....	33
<b>Bibliographie</b> .....	35
<b>Annexe 1 - Les organisations publiques intervenant dans le milieu bioalimentaire dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et de Chaudière-Appalaches (2011)</b> .....	37
<b>Annexe 2 - L'approche par filière : une définition</b> .....	39
<b>Annexe 3 - Les éléments du plan de travail d'AGROFOR</b> .....	45



# INTRODUCTION

Les entreprises agricoles et forestières situées dans les régions éloignées des grands centres comme celles de l'Est-du-Québec sont confrontées à des contraintes de taille, qui s'ajoutent aux risques inhérents à ces secteurs. Une proportion croissante de ces entreprises doit en effet composer avec la diminution des masses critiques de producteurs, les effets du déclin démographique régional, ainsi qu'avec la fragilisation de l'environnement socio-économique constaté dans plusieurs MRC rurales. Là, les problèmes liés à la déstabilisation des chaînes logistiques, au recrutement de la main-d'œuvre qualifiée et aux difficultés à attirer une relève se font sentir plus que jamais.

Pour donner aux producteurs situés dans ces régions les mêmes chances qu'aux autres de relever les défis qui pointent, le Québec devra innover. En effet, les approches et mesures institutionnelles qui ont accompagné leur évolution durant de nombreuses années ont montré leurs limites. Elles n'ont pas été en mesure de contrecarrer l'importante décroissance du nombre de producteurs ainsi que l'apparition de spirales économiques régressives dans certains milieux traditionnellement agricoles et forestiers<sup>1</sup>. Une nouvelle génération d'outils d'intervention est aujourd'hui nécessaire pour élever d'un cran la capacité des régions rurales à agir efficacement sur les facteurs favorisant leur plein développement.

Les domaines agricole et forestier doivent être au cœur de cette stratégie de relance et d'innovation institutionnelle. Ils génèrent des effets structurants pour l'économie du Québec, en plus de constituer une base entrepreneuriale à fort potentiel d'élargissement. Ces domaines sont considérés par plusieurs intervenants comme des piliers de développement économique local, et les régions de l'Est-du-Québec leur accordent un rôle déterminant à jouer pour stabiliser les foyers de peuplement.

Il est devenu urgent d'agir. Dans les filières bien établies et structurées, la diminution des masses critiques de producteurs amenuise la marge de manœuvre des entreprises en place et rétrécit les possibilités d'innovation. L'établissement de nouveaux producteurs commence à devenir problématique dans certains secteurs et dans certaines localités, ce qui accélère en retour l'érosion des masses critiques. D'autre part, dans les filières dites en émergence, l'absence d'instances permettant la coordination d'ensemble et l'organisation des chaînes de valeur vient à bout des meilleures intentions. Les acteurs souhaitant faire lever de nouvelles filières à haut potentiel se retrouvent bien souvent à devenir les seuls responsables de l'imposante tâche de coordonner les segments de ces filières. L'isolement des acteurs, la dissémination des ressources et les limites des mandats propres aux organismes intervenant déjà dans le domaine (les fameuses approches en « silo ») constituent des barrières souvent infranchissables pour les promoteurs de projets.

---

1. L'Italien, Dupont et Laplante, 2017.

Il faudra aborder les enjeux de développement en combinant des méthodes capables de lever les entraves à la capacité d'initiative du milieu et des promoteurs. Le besoin est ressenti de plus en plus clairement par les organismes et intervenants régionaux en agriculture et foresterie d'intervenir de manière intégrée sur les composantes stratégiques des deux axes déterminants du développement : la structuration et la consolidation de filières de produits, ainsi que le soutien actif à l'établissement de la relève dans les milieux ruraux. Pour ce faire, il n'y a pas de mystère : il faudra de nouveaux outils.

## **Le rapport**

Le présent rapport propose une première formulation de ce que devrait être un instrument de cette nature en décrivant ses principes directeurs et ses caractéristiques institutionnelles. Cette mesure d'initiative a été conçue pour compléter et prolonger l'action des organismes et intervenants locaux et régionaux en matière de développement agricole et forestier. Il s'agit d'un instrument d'optimisation et de renforcement des capacités entrepreneuriales locales, et non de substitution. Le rapport vise à jeter les bases de l'unité régionale AGROFOR et ambitionne de faire voir le potentiel de cette formule. Il est surtout une invitation faite aux acteurs régionaux et locaux à contribuer à sa mise en place.

Ainsi, le rapport se divise en cinq sections :

1. Il dresse, dans une première section, un portrait schématique des formes d'accompagnement et d'intervention afin de bien situer la place et les fonctions qu'assumerait l'unité AGROFOR ;
2. Dans une deuxième section, il expose les grandes lignes de la mission, des axes d'intervention et de la structure organisationnelle d'AGROFOR ;
3. Les cadres opérationnels propres à l'unité d'intervention sont exposés dans la troisième section. Ils servent à baliser le champ d'action d'AGROFOR, qui adoptera une approche par filières, s'appuiera sur les priorités établies dans les plans de développement concertés (tels que les PDZA et les tables de concertation en forêt privée), et s'inscrira dans le prolongement de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* du MAMOT ;
4. Une quatrième section esquisse les principaux paramètres de la planification stratégique et du traitement des projets qui seront développés ou soutenus par l'équipe de l'unité. Cette équipe ne se substituera pas aux ressources et organismes actuellement



en place, mais travaillera plutôt à donner un soutien tactique aux projets structurants pour les filières ;

5. Enfin, dans la cinquième et dernière section, la question du financement de l'unité AGROFOR sera abordée.



## CHAPITRE 1

# Une place à prendre dans l'écosystème institutionnel

Le besoin de raffermir les mesures d'accompagnement et d'intervention pour l'agriculture et la foresterie dans les régions comme celles de l'Est-du-Québec est manifeste. Ce besoin est d'autant plus grand que les problèmes qui y sont rencontrés menacent non seulement l'atteinte du potentiel de développement des domaines agricole et forestier, mais risquent de compromettre les acquis. Le statu quo n'est pas réaliste : l'érosion de la structure actuelle de la production dans ces deux domaines a déjà commencé de fragiliser, voire dans certains cas de déstabiliser des filières. La création d'une nouvelle génération d'outils, visant le développement intégré des filières et du territoire, s'impose.

S'il existe déjà plusieurs organismes d'accompagnement dans les domaines agricole et forestier, il n'en existe actuellement aucun qui ait pour mandat spécifique d'assurer ces fonctions particulières. La création d'une unité régionale ayant pour champ d'action le soutien aux filières et à la revitalisation socio-économique compléterait non seulement l'arrangement institutionnel actuel, mais il contribuerait surtout à jeter les bases d'un nouveau modèle de développement rural où l'agriculture et la forêt redeviendraient un centre de gravité. En combinant ce que les évolutions récentes ont séparé, soit la mise en valeur du territoire et les dynamiques sectorielles, l'unité d'intervention AGROFOR serait appelée à jouer un rôle de catalyseur permettant d'optimiser les atouts régionaux.

Afin de bien cadrer la mission de cette unité et de mettre en lumière l'originalité de sa contribution, il convient d'abord de présenter les principales formes d'accompagnement et d'intervention existantes.

### 1.1 Un portrait des structures d'accompagnement<sup>2</sup>

Les structures d'accompagnement visant le développement des domaines agricole et forestier ne sont pas récentes au Québec. Le choix de mettre de l'avant un modèle d'établissement basé sur le propriétaire-exploitant a rendu nécessaire la création d'instances susceptibles d'apporter aux entreprises des ressources pour mener à bien leurs projets d'affaires. Ces instances se sont imposées pour donner aux entreprises les moyens de rivaliser avec des acteurs économiques d'envergure, qui ont bien souvent internalisé ces ressources dans leur périmètre organisationnel.

---

2. Les auteurs tiennent à remercier l'apport d'Isabel Rojas, notamment pour sa recherche sur les incubateurs au Québec et au Canada.

Historiquement, ces organismes d'accompagnement se sont spécialisés dans les segments spécifiques du secteur, du soutien direct aux entreprises jusqu'aux mécanismes de réglementation et de certification de produits, en passant par les tables de concertation régionale. En nous inspirant de Handfield et Fortin<sup>3</sup>, quatre principales formes d'accompagnement pour les entreprises peuvent être distinguées dans le monde agricole et forestier.

**Guide et orientation.** Cette forme consiste à aiguiller et informer les entrepreneurs vers les ressources appropriées, en fonction des buts et des étapes de maturation des projets d'affaires qu'ils portent. Il s'agit ici de services d'orientation permettant aux entrepreneurs d'obtenir l'accès à des informations pertinentes et adaptées, ainsi que d'être épaulés dans le processus de conception des dossiers d'affaires.

**L'aide-conseil.** Cet accompagnement couvre un large spectre d'aides offertes, qu'elles soient de nature technique, financière ou organisationnelle, susceptibles d'améliorer l'une ou l'autre des facettes de l'entreprise. Dans ce champ d'intervention, les actions sont de multiples natures. Cette expertise est souvent requise pour compléter le registre de connaissances et de compétences de l'entrepreneur, et affiner les plans d'affaires. Cet accompagnement se traduit bien souvent par la participation d'un conseiller, d'un consultant ou d'un mentor au projet de l'entrepreneur.

**L'insertion et la concertation.** Élevée d'un cran au-dessus des entreprises, cette forme d'accompagnement se situe sur le plan du réseau, de la filière et/ou du territoire où œuvrent les entrepreneurs. Cette forme cherche aussi bien à assurer le maillage entre intervenants que le soutien à l'insertion des entrepreneurs dans les réseaux organisationnels et institutionnels. Ici, l'accompagnement vise davantage « l'animation de démarches, l'organisation d'événements et, potentiellement, la mise en place de structures dans le but de coordonner les acteurs de la filière »<sup>4</sup>.

**La normalisation.** Cette autre forme d'accompagnement réfère au soutien apporté à l'entreprise afin qu'elle se conforme au cadre réglementaire (lois et règlements, normes spécifiques, fiscalité, etc.) régissant le secteur. Ce type d'accompagnement est devenu important avec les années, en particulier avec l'intégration des marchés et la consolidation de la grande distribution alimentaire en agroalimentaire. Pour les filières émergentes en régions spécifiques (sans gluten ou biologique, par exemple), il s'agit d'un passage obligé. Dans le cas de la foresterie, la certification est aussi devenue un enjeu pour l'accès aux grandes chaînes de distribution.

Alors que les deux premières formes d'accompagnement se situent à l'échelle micro-économique, soit celui des projets d'entreprises, les troisième et quatrième sont situées à un niveau plus général, soit celui de l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les entreprises. L'attention doit être portée ici à la troisième forme d'accompagnement, située au

---

3. Handfield et Fortin, 2016.

4. Idem, p.137

niveau mésoéconomique et territorial, où l'intervention peut être réalisée sur les paramètres stratégiques du développement des fermes. Cette forme d'accompagnement est à la bonne échelle pour agir sur la consolidation des filières existantes et la structuration de nouvelles.

Or, les faits montrent que cette troisième forme d'accompagnement est sous-développée et qu'elle n'est assurée que par un nombre limité d'organismes intervenant dans ce secteur. Ainsi, dans le noyau dur des organismes publics intervenant dans l'agriculture et l'agroalimentaire, les tables de concertation régionales, les centres de recherche spécialisés et les directions régionales du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) sont pratiquement les seuls à agir à ce niveau<sup>5</sup>. Si ces organismes assurent correctement les mandats et fonctions qui leur sont impartis, leur capacité à intervenir sur l'ensemble des facettes du développement des filières et de la zone agricole est limitée. Il s'agit en effet d'organismes « généralistes », qui ne sont pas outillés pour traiter les problématiques nouvelles induites par des transformations structurelles exclues des définitions de mission et des mandats définis au siècle dernier. À ce titre, ces organismes n'ont été ni mandatés explicitement ni équipés institutionnellement pour intervenir directement dans la consolidation ou le développement de filières à l'échelle régionale.

Il en est de même dans le secteur forestier, où des organismes intervenant à l'échelle mésoéconomique et territoriale, comme les directions régionales du Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP) ou les tables de concertation en forêt privée, assurent des fonctions complémentaires.

C'est à ce niveau d'intervention que se situe aujourd'hui le besoin de nouveaux instruments, besoin auquel propose de répondre l'unité AGROFOR. L'évolution démographique, la détérioration des masses critiques de producteurs dans les filières bien structurées, les transformations rapides de l'environnement d'affaires dans l'agroalimentaire, ainsi que les opportunités de développement présentées par le potentiel de filières en émergence constituent autant de facteurs auxquels sont confrontés les organismes publics « généralistes » sans qu'ils ne puissent agir avec les moyens requis pour répondre à l'évolution de ces facteurs.

## **1.2 Les incubateurs d'entreprises agricoles**

Signe éloquent qu'un besoin se fait sentir pour de nouvelles institutions axées sur l'intervention, le Québec a vu apparaître des incubateurs d'entreprises agricoles au cours des dernières années. L'appropriation de cette forme d'accompagnement par le milieu rural et agricole laisse voir le rôle que jouent les innovations sociales dans l'évolution du modèle québécois.

---

5. Idem, pp. 146-147. Voir Annexe 1.

D'une manière générale, l'incubateur se présente comme « une unité opérationnelle dont la spécialité est d'offrir aux entreprises nouvelles et en croissance des locaux, des services, des conseils et un soutien afin de les aider à s'établir et devenir rentables »<sup>6</sup>. La principale fonction de l'incubateur est donc de stimuler la création et l'essor d'entreprises. Depuis les années 1980, la forme a connu d'importantes transformations. Au traditionnel service-conseil pour l'élaboration des plans d'affaires et marketing sont venues se greffer la recherche et l'innovation, dans le but de développer de nouveaux produits à valeur ajoutée. Le Québec compte présentement une vingtaine d'incubateurs actifs, tous secteurs confondus.

Trois types d'hébergement permettent de classer les incubateurs en fonction des services offerts : physiques, mixtes et virtuels. Par services physiques, on entend le partage de ressources matérielles telles que la location et/ou le prêt d'équipements ou d'installations spécialisés (laboratoires, locaux d'entreposage, machinerie, équipement, etc.)<sup>7</sup>. Les services mixtes comprennent les services physiques tels que mentionnés précédemment, ainsi qu'un encadrement d'affaires (activités de réseautage, de la formation en affaires, du mentorat, le développement de compétences, etc.). Finalement, les incubateurs qui dispensent des services virtuels se caractérisent principalement par le fait qu'ils n'offrent pas de locaux aménagés en bureaux ou en laboratoires<sup>8</sup>.

Une vaste enquête sur les incubateurs d'entreprises menée en 2004 a permis d'en connaître davantage sur leur fonctionnement, ainsi que sur l'évolution de leurs activités. Sur la base de ces résultats, comme l'indique la figure 1, plus de la moitié des incubateurs au Québec offrent principalement des services d'incubation d'entreprises. Près du tiers offrent des services mixtes, c'est-à-dire à la fois stimuler et diversifier l'économie locale et le transfert et la commercialisation de technologies<sup>9</sup>.

---

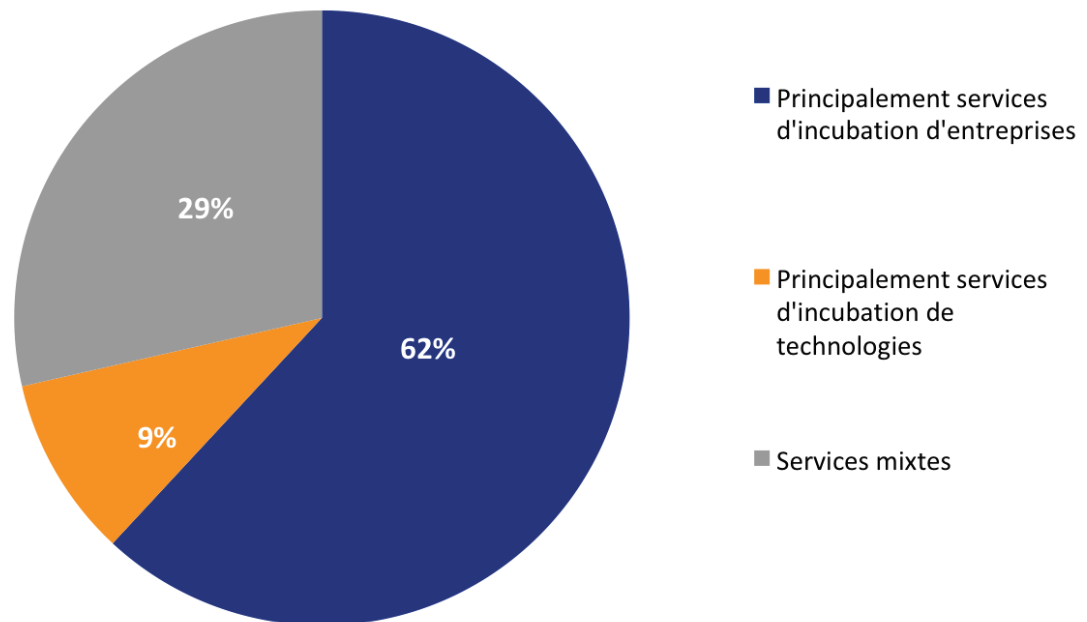
6. Statistique Canada, 2006, p.7

7. Dans le secteur agricole, l'accès à une parcelle de terre en location est un exemple de ce type de services offert. La Plateforme agricole de l'Ange-Gardien offre aux jeunes producteurs de louer des terres certifiées biologiques ainsi que l'accès à de la machinerie, de l'équipement, à un système d'irrigation et à des serres chauffées.

8. La plateforme web *Visages de la relève* est un exemple de ce type de services. On y retrouve entre autres un répertoire des entreprises de la relève agricole dans plusieurs régions. Le projet vise à faire connaître les nouvelles entreprises et à faciliter le réseautage entre elles.

9. Statistique Canada, 2006

**Figure 1. Type de services rendus par les incubateurs au Québec, 2005**



Source : Perrier et Cantin, 2012

En 2005, près de la moitié (45 %) des vingt incubateurs répertoriés au Québec soutenaient le secteur des biosciences - agriculture<sup>10</sup>. En 2012, on dénombrait dix incubateurs agricoles au Québec<sup>11</sup>, principalement dans les productions animales émergentes ou dans les productions maraîchères ou céréalières biologiques. Dans le milieu agricole, la forme la plus courante de l'incubateur d'entreprises est la mise à la disposition de ressources physiques pour le démarrage d'entreprise (locaux, matériel, parcelles de terre), couplée à une assistance technique sous forme de mentorat. Dans certains cas, les services d'accompagnement par un groupe-conseil font partie des services offerts et donnent accès à des expertises en gestion et développement de réseaux. Le but est alors d'offrir aux entrepreneurs agricoles un soutien d'accompagnement qui dépasse les aspects techniques de la production, et offrir de l'aide pour la réalisation des plans d'affaires.

Dans le domaine de la transformation agroalimentaire, aucun modèle d'incubateur ne semble prévaloir : il s'agit d'un groupe plutôt hétérogène possédant chacun leurs propres règles de fonctionnement et leurs structures organisationnelles. Ces incubateurs offrent des services d'appui à l'innovation et au transfert technologique, services qui misent sur

10. Perrier et Cantin, 2012, p.9

11. Canuel-Caron, 2017

la mobilisation de partenaires apportant chacun une expertise spécifique<sup>12</sup>. Il faut aussi relever que le couplage production agricole et transformation agroalimentaire semble plutôt rare dans le milieu des incubateurs, qui tendent pour l'instant à se spécialiser dans l'un ou l'autre segment du secteur. Dans l'Est-du-Québec, le Centre de développement bioalimentaire du Québec (CDBQ), situé à La Pocatière, est un modèle d'incubateur performant, couplant la recherche et le développement dans ces deux sous-secteurs.

Quant à la structure juridique et aux promoteurs des incubateurs, les données disponibles révèlent une grande variété de modèles. Il peut s'agir d'une organisation sans but lucratif (OSBL), d'organismes gouvernementaux (en tout ou en partie), d'un service rendu par un organisme municipal, par une institution d'enseignement supérieur (collégial ou universitaire), ou encore, quoique le fait est plutôt rare, par une entreprise privée. Un incubateur est bien souvent l'initiative de plusieurs partenaires. Dans la majorité des cas, l'un ou l'autre des différents paliers de gouvernements joue un rôle crucial dans son développement. Les besoins en main-d'œuvre sont parfois comblés par le savoir-faire d'un établissement hôte (organisme gouvernemental, collège ou université). Les employés professionnels (chercheurs, gestionnaires, conseillers, mentors) constituent le principal apport en ressources humaines ainsi que les techniciens qualifiés.

Ceci dit, les incubateurs d'entreprises interviennent généralement à l'échelle micro-économique : il s'agit d'abord d'un dispositif d'accompagnement de type aide-conseil, soutenant le développement de projets particuliers de production ou de transformation agroalimentaire. L'intervention porte donc davantage sur les conditions de réussite des entreprises elles-mêmes que des conditions propices au développement de filières de produits. Ainsi, s'ils matérialisent une mesure d'initiative pour le développement du domaine agricole et agroalimentaire, les incubateurs n'ont pas tant pour fonction de consolider et de démarrer de nouvelles filières que de soutenir les entrepreneurs.

### **1.3 La nécessité d'un instrument régional de propulsion des filières**

La création des incubateurs d'entreprises laisse voir les efforts qui naissent un peu partout pour mettre à jour les institutions et adapter les outils du modèle québécois en agriculture et en foresterie. Dans leurs formes actuelles, ces incubateurs comblent en partie un besoin d'accompagnement et de structuration des entreprises, besoin qui se fait particulièrement ressentir dans les milieux en proie à la dévitalisation économique et à la décroissance démographique. S'ils figurent dans le répertoire des outils à mobiliser pour relancer l'agriculture dans les milieux en proie à la déprise agricole, les incubateurs d'entreprises n'interviennent pas à la hauteur des dynamiques économiques et démographiques en cours. Agissant à l'échelle de chaque projet d'entreprise, ces initiatives sont centrées d'abord sur la

12. Le CDBQ et AG-Bio Centre ont développé un partenariat mettant en valeur leur expertise respective. AG-Bio Centre apporte son expertise en encadrement d'affaires tandis que le CDBQ offre ses ressources matérielles ainsi que son expertise en recherche et développement.



logique d'affaires, et non sur la logique du développement économique propre aux secteurs agroalimentaire et forestier.

Certes, des organismes d'intervention existent déjà à l'échelle mésoéconomique et territoriale, mais l'efficacité de leurs interventions est limitée par leur aspect généraliste, ainsi que par la rapidité avec laquelle se détériorent les conditions nécessaires au renouvellement du modèle agricole québécois. Cela est particulièrement le cas des régions éloignées des grands centres comme celles de l'Est-du-Québec. De plus, ces organismes travaillent, la plupart du temps, en fonction des logiques sectorielles plutôt que des problématiques transversales propres au développement intégré du territoire.

Considérant que les domaines agricole et forestier sont marqués par l'articulation de plusieurs segments d'activités économiques et qu'ils font intervenir plusieurs acteurs, la création d'un instrument de propulsion des filières s'impose. Il devra optimiser la contribution des forces vives dans les productions bien établies, en plus de soutenir les acteurs, aussi bien privés que collectifs, s'employant à faire croître les productions émergentes. L'instrument envisagé ici devra remplir des fonctions de coordination des projets, de soutien à l'établissement, ainsi que de développement intégré du territoire agricole et forestier. Imbriquer les projets particuliers dans un cadre général, visant à en faire des pièces structurantes pour le renouvellement de la structure économique locale et régionale : telle est l'approche à privilégier.



## CHAPITRE 2

# L'unité AGROFOR : un instrument de premier plan pour le développement des domaines agricole et forestier

La situation du Québec agricole et forestier dans les régions éloignées des grands centres exige aujourd'hui de ses principaux acteurs un effort collectif d'innovation institutionnelle afin de donner aux régions comme le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie – les Îles des moyens adéquats pour agir efficacement sur leur développement. Les approches parcellaires, trop étroitement sectorielles ou conduites à des échelles trop modestes n'ont donné que des résultats mitigés. Il convient d'agir à un niveau structurant, avec des moyens adéquats.

C'est en partant de ces constats que la création d'AGROFOR doit être envisagée dans les régions rurales qui la souhaiteront. Cette unité, qui prendrait la forme d'une équipe multidisciplinaire d'intervention, compléterait l'arrangement institutionnel actuel en procurant aux localités et régions rurales un instrument de premier plan pour reprendre l'initiative. L'unité n'agira pas à la place des promoteurs : elle leur donnera des capacités opérationnelles supplémentaires qui amélioreront les chances de succès de l'ensemble.

### 2.1 Mission, mandats et axes d'intervention

De manière spécifique, l'unité AGROFOR aurait pour mission de *soutenir le développement régional intégré des établissements et de tout le territoire agricole et forestier, en complémentarité avec les organismes et intervenants agissant dans ces domaines*. Cette mission d'intérêt général se déclinerait selon trois mandats spécifiques :

1. Intervenir pour consolider, à l'échelle régionale, les masses critiques de producteurs dans les filières établies et pour réunir les conditions propices au développement de filières émergentes ou de projets innovants dans des filières existantes et matures ;
2. Soutenir les projets d'établissement de la relève agricole et forestière en complémentarité avec les organismes et intervenants existants ;
3. Offrir aux instances municipales et régionales un instrument d'opérationnalisation des priorités retenues, notamment dans les plans de développement agricole et forestier.

La mission et les mandats de l'unité AGROFOR en font une mesure d'initiative régionale, qui doit œuvrer au niveau mésoéconomique du développement des filières et de la région. Ils expriment le fait que cet organisme doit couvrir un champ d'action suffisamment large pour coordonner, lorsque cela est requis, des initiatives visant à consolider et accroître les masses critiques de producteurs. Cela doit plus particulièrement se traduire par l'intégration de projets d'établissement de la relève dans la conception des projets de développement des filières et des territoires ruraux. Enfin, cette mission et ces mandats redisent l'importance du travail de coopération et de concertation régionale sur des enjeux touchant non seulement la relance des domaines agricole et forestier, mais l'essor économique et sociodémographique.

Afin de réaliser cette mission et ces mandats, il est essentiel de préciser les axes d'intervention d'AGROFOR. Ces axes doivent traduire l'intention d'agir sur les facteurs économiques et démographiques structurels qui rétrécissent le champ des possibles pour les entrepreneurs agricoles et forestiers, ainsi que les promoteurs du développement des milieux ruraux.

Deux principaux axes d'intervention spécifiques, à la fois distincts et complémentaires aux modes d'intervention des autres organismes, sont nécessaires :

- 1. Coordination de dossiers de développement de filières établies et émergentes en agriculture et foresterie privée.** Sur la base de propositions avancées par des intervenants régionaux ainsi que sur le travail mené par l'équipe, l'unité AGROFOR serait responsable de coordonner des dossiers de développement de filières établies et en émergence. Cette coordination se traduirait par des activités de suivi, de maillage institutionnel avec les acteurs stratégiques et d'organisation de rencontres visant à faire avancer des projets de développement de filières.
- 2. Soutien et accélération de projets visant l'établissement groupé de nouveaux producteurs.** Parallèlement à la coordination du développement de filières identifiées, l'unité AGROFOR serait responsable de soutenir activement l'établissement groupé de nouveaux producteurs. Ce soutien viendrait renforcer les démarches initiées aussi bien par les milieux ruraux que les instances régionales d'aménagement sur la revitalisation de localités dotées d'un potentiel de développement important.

## 2.2 La structure institutionnelle

La nouvelle génération d'instruments dont le Québec a besoin pour assurer le développement à long terme de son agriculture et de sa foresterie privée devra être davantage assise sur des bases régionales. Les appels lancés par les collectivités rurales depuis près

d'un siècle pour obtenir plus de moyens visant à assurer leur développement trouveraient ici une réponse adaptée, susceptible de montrer tout le potentiel d'une formule misant sur une instance régionalisée d'intervention. Et cela, d'autant plus qu'elle serait spécifiquement consacrée à l'augmentation des masses critiques et à la revitalisation des milieux.

C'est la raison pour laquelle AGROFOR doit être ancrée et instituée à l'échelle régionale. Le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie – les Îles ne seront évidemment pas les seuls territoires visés par cette mesure : chaque région du Québec, y compris celles où sont situées les principales agglomérations, pourrait se doter d'un tel groupe. Il apparaît cependant évident qu'il s'agira d'un instrument de premier plan pour des régions qui, comme celles de l'Est-du-Québec, doivent composer avec les dynamiques régressives déjà identifiées.

Aussi, cette unité devra travailler étroitement avec différents intervenants impliqués directement ou non dans le développement de l'agriculture et de la foresterie privée, aux échelles locale, régionale et nationale. Cette complémentarité institutionnelle est nécessaire afin d'optimiser la capacité du groupe à réaliser sa mission et ses mandats. Cela devra se traduire dans la structure institutionnelle de l'unité, qui présentera un maximum de souplesse et d'efficacité.

### **Conseil d'administration**

L'unité AGROFOR pourra être un organisme sans but lucratif (OSBL) régional. Elle sera dirigée par un conseil d'administration représentant la diversité des acteurs et intervenants dans le milieu agricole et forestier. Les partenaires financiers de l'unité se verront offrir une place au conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration seraient chargés de veiller au bon déroulement des activités de l'unité, d'alimenter et de valider le programme de travail de l'équipe, en définissant avec elle la planification stratégique des activités. Cette planification définirait les dossiers prioritaires, les moyens déployés et les conditions à réunir afin de concrétiser les mandats de l'unité.

C'est à cette instance qu'une coordination stratégique devrait être faite avec les instances de concertation régionale des domaines agricole et forestier, comme les tables de concertation bioalimentaire et en forêt privée. Les mécanismes de coordination devront être définis selon les spécificités des milieux, et dans l'objectif de faciliter l'action des organismes « généralistes » impliqués dans le développement de l'agriculture et de la foresterie.

### **Équipe de travail**

L'équipe de travail d'AGROFOR disposerait de la souplesse et de la flexibilité requise pour assurer l'essentiel des opérations du groupe. Les mandats de l'unité AGROFOR étant

axés sur le développement, son équipe serait tournée vers les réalités vécues sur le terrain, tout en étant habituée à l'environnement institutionnel des domaines agricole et forestier. Les membres de cette équipe devraient provenir de plusieurs horizons disciplinaires et professionnels puisqu'elle devrait refléter les réalités propres aux milieux agricole et forestier, mais aussi traduire les exigences associées au niveau mésoéconomique et territorial d'intervention. Il est donc nécessaire que l'on puisse retrouver des professionnels provenant de l'un ou l'autre de ces champs d'expertise : économie agricole et forestière, développement local et régional, agronomie et foresterie sociale, développement des affaires.

L'équipe de l'unité sera de petite taille pour réaliser les mandats. Une équipe formée de quatre à cinq personnes serait en mesure d'entreprendre rapidement des projets, d'effectuer les suivis nécessaires et d'obtenir des résultats dans des délais raisonnables. Le caractère compact et polyvalent de l'équipe constituera un atout de taille pour opérer avec la cohésion et la coopération requise pour faire lever de nouvelles filières et agir de manière stratégique pour le développement et l'innovation au sein de celles qui existent déjà.

### Comités techniques *ad hoc*

Pour s'assurer de l'ancrage des activités de l'unité dans les réalités régionales, ainsi que son insertion dans l'écosystème institutionnel, des comités techniques *ad hoc* pourront être réunis selon les projets et les besoins. Ce comité serait responsable d'épauler l'équipe d'AGROFOR dans l'identification des problématiques techniques spécifiques aux projets prioritaires, dans la définition des meilleurs moyens à mettre de l'avant pour intervenir efficacement, ainsi que dans l'élargissement du réseau de personnes-ressources nécessaires à l'avancée de tel ou tel projet. La fonction principale de ces comités est donc de miser sur l'expertise déjà présente dans les milieux afin d'additionner les efforts et d'orienter convenablement l'équipe d'AGROFOR sur des enjeux plus pointus du développement de filières ou de projets.

Ce comité *ad hoc* pourra être composé de personnes-ressources provenant de ces milieux :

- Organismes sectoriels (syndicats agricoles et forestiers, entreprises coopératives);
- Relève agricole et forestière;
- Ministères et organismes publics (MAPAQ, ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs [MFFP], MAMOT, ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation [MÉSI]);
- Monde municipal – municipalités et MRC (élus et préfets);

- Professionnels de l'agriculture, de la foresterie et du développement territorial (chercheurs aux centres collégiaux de transfert de technologie [CCTT] concernés, agronomes, responsables dossiers agriculture, foresterie ou aménagement du territoire);
- Organismes de développement économique local (centres locaux de développement [CLD], Sociétés d'aide au développement des collectivités [SADC]);
- Entrepreneurs innovants et tout autre organisme privé.
- Institut de technologie agroalimentaire (ITA) et autres maisons d'enseignement et de formation professionnelle en agriculture et foresterie.





## CHAPITRE 3

### **Le cadre opérationnel**

Les axes d'intervention, ainsi que le programme de travail de l'unité régionale AGROFOR devront s'appuyer sur un cadre opérationnel aux orientations claires. Ce cadre sera charpenté sur les grands axes qui définissent les approches filières retenues et identifiées par les milieux. Il tiendra compte des spécificités de chacune des filières et des régions, en identifiant les meilleures voies pour coupler le développement économique et territorial. Ce cadre, qui sera complémentaire et en phase avec les moyens et institutions actuellement disponibles, vise à relancer un modèle de développement rural intégré, et restera forcément ouvert à l'innovation et à l'évolution des contextes. Trois principales dimensions baliseront ainsi les interventions d'AGROFOR.

#### **3.1 Une approche par filières**

Pour permettre aux entreprises d'avoir le maximum de chances de rentabiliser leurs opérations et de consolider leurs activités, ainsi que pour accroître le nombre de producteurs sur le territoire, l'approche par filières est essentielle. Le cadre d'opération d'AGROFOR prendra en compte l'ensemble des segments de l'activité agricole et forestière (production, transformation, mise en marché, distribution) de même que les services afférents (financement, logistique, main d'œuvre, conseils, formation, innovation, recherche et développement) qui sont considérés en vue d'être appuyés dans leur développement. À ce titre, AGROFOR mettra l'accent sur la mutualisation de services et la création d'infrastructures collectives susceptibles de favoriser l'investissement et de renforcer les conditions de réussite des projets particuliers. La perspective d'intervention n'est donc pas tant celle de l'évaluation au cas par cas que celle du potentiel structurant des initiatives à soutenir et à valoriser. Le modèle de développement à mettre en place ne résultera pas de la seule addition de projets individuels, particuliers, mais plutôt de leur coordination.

D'une manière générale, une filière rassemble des entreprises liées entre elles par des activités complémentaires qui se concentrent sur le développement des canaux de production, de transformation, de distribution et de consommation de produits ou services. La filière est ainsi un mode d'organisation d'activités économiques interdépendantes, qui articule ensemble des chaînes logistiques ainsi que des chaînes de valeur. Ce mode d'organisation peut prendre plusieurs formes institutionnelles, présentant des degrés plus ou moins poussés d'intégration et de coordination<sup>13</sup>. Adopter une approche par filières permet d'aborder l'ensemble des segments économiques impliqués afin d'éviter des projets de

---

13. Voir Annexe 2.

production sans lendemain. Dans des filières en émergence, elle permet de réfléchir à des stratégies d'insertion des produits sur les marchés, de favoriser la création de synergies entre des acteurs et d'améliorer l'environnement de réussite des projets en identifiant les lieux de coopération et de complémentarités possibles entre eux.

AGROFOR devra donc considérer et, le cas échéant, prendre en charge les fonctions de coordination qui ne sont pas assumées par les agences et institutions actuellement en place. Elle fera de ces fonctions de coordination un critère déterminant dans la sélection des projets de filières en émergence. Ce critère permettra d'une part l'évaluation de la contribution d'un projet au renforcement des filières de produits disposant déjà des mécanismes de régulation (mise en marché collective ou gestion de l'offre), mais qui sont fragilisées par les effets induits par le déclin des masses critiques et la dévitalisation économique. D'autre part, il doit également permettre d'évaluer le potentiel d'un projet à fournir un levier aux filières émergentes qui sont ralenties ou empêchées par des problèmes de coordination et de masse critique. Ainsi, AGROFOR est appelée non seulement à soutenir l'expansion des filières régionales existantes, mais à stimuler l'émergence de nouvelles en renforçant les liens de production et d'organisation en vue de mitiger certains des désavantages concurrentiels créés par la taille, l'éloignement ou la faiblesse des maillons des chaînes logistiques et de valeur.

### **3.2 Un ancrage territorial fort**

L'ancrage territorial de l'unité AGROFOR constituera un paramètre essentiel à l'élaboration de ses stratégies d'intervention. Agir sur le développement des filières et des masses critiques nécessite en effet d'être proche et informé des réalités propres aux localités et MRC de chacune des régions. Soutenir l'expansion et viser l'augmentation du nombre d'entreprises agricoles et forestières suppose une connaissance fine du potentiel foncier de chacun des milieux, une connaissance à mettre en lien avec les réalités sociodémographiques de même qu'avec les orientations retenues et mises de l'avant par les instances de planification et de concertation dans les MRC et les collectivités.

Ainsi, si la MRC constitue l'échelle de gouvernance retenue par les pouvoirs publics, elle est cependant confrontée à des enjeux et des problèmes qui ne peuvent trouver de solution durable qu'en agissant au niveau régional. Cela pourra être fait avec une vision claire des besoins et exigences de mise en place des logiques de filières, qui fourniront les conditions de réussite aussi bien des projets d'affaires des producteurs que de l'élargissement des bases entrepreneuriales des collectivités.

En matière agricole, AGROFOR pourra, si nécessaire, prendre appui sur les PDZA. Déployés à l'échelle de la plupart des MRC, ceux-ci constituent un outil de planification stratégique pour la mise en valeur du territoire agricole. Complétant les mesures déjà

existantes en aménagement du territoire telles que les Schémas d'aménagement et de développement (SAD) de la MRC et les Plans d'urbanisme (PU), les PDZA sont le résultat d'une démarche concertée d'analyse et de définition des priorités de développement du domaine agricole. Les PDZA poursuivent plus particulièrement quatre objectifs<sup>14</sup> :

1. Mettre en valeur les entreprises agricoles et leurs produits ;
2. Viser l'accroissement ou la diversification des productions, des produits, des modèles d'entreprise ou des modes de mise en marché ;
3. Favoriser la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture ;
4. Encourager le développement d'activités complémentaires telles que l'agrotourisme ou la transformation à la ferme.

À ce titre, les PDZA constituent d'excellents points de départ pour orienter les interventions de l'unité AGROFOR. Non seulement ces plans définissent-ils les réalités et défis qui se posent à chacune des MRC, mais ils permettront de dégager des problématiques transversales vécues par plusieurs d'entre elles, appelant une intervention menée à un niveau structurant. AGROFOR viendra ainsi donner aux MRC un outil nécessaire à la réalisation des priorités de développement identifiées localement, mais dont les conditions de réussite doivent être réunies et opérationnalisées à une échelle qui n'est pas d'abord locale, mais bien déterminée par des facteurs et exigences relevant des filières.

Dans le domaine forestier, il existe également en forêt privée et en forêt publique des mécanismes de concertation régionale qui ont déjà défini des priorités stratégiques pour la mise en valeur du territoire forestier. Si le domaine public dispose de Tables de gestion intégrée des ressources et du territoire (TGIRT), le domaine privé n'est pas en reste et a développé au cours des années des instances d'échange et de concertation.

Ainsi, la région du Bas-Saint-Laurent par exemple a mis sur pieds des forums permanents de concertation assumant des missions distinctes, comme la Table de concertation de la forêt privée du Bas-Saint-Laurent, l'Agence régionale de mise en valeur des forêts privées du Bas-Saint-Laurent, ainsi que le Réseau Forêt-bois-matériaux de Témiscouata. Ces trois forums ont identifié des axes de développement stratégique de la forêt privée qui pourront orienter les travaux d'AGROFOR, en particulier sur les aspects proprement sectoriels du développement qui vont nécessiter la création de passerelles entre les divers projets, passerelles que des projets d'infrastructures collectives vont favoriser ou faire émerger. Il s'agira de mettre de l'avant une planification des activités du groupe où les interventions s'inscriront non seulement dans les logiques sectorielles du développement forestier, mais encore

---

14. MAPAQ, 2011, p.7.

dans celles de la mise en valeur du territoire et du soutien à son peuplement et à sa mise en valeur.

Les intervenants en forêt privée dans l'Est-du-Québec, et plus spécifiquement les mouvements syndical et rural, ont longtemps été les promoteurs d'une approche intégrée du développement forestier, où l'économie de la forêt doit être au service du développement des collectivités et du modèle du propriétaire-exploitant. L'ancrage d'AGROFOR dans ce paradigme où la rente forestière doit être au cœur des stratégies de revitalisation économique et de relance démographique des milieux représentera une orientation essentielle de son action.

### 3.3 Un levier de développement local et régional

Le gouvernement du Québec a lancé en 2017 sa *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* pour l'horizon 2018-2022. Cette stratégie consolide le processus de transfert de certaines responsabilités et de ressources vers le monde municipal, qui assumera davantage de fonctions de « gouvernement de proximité ». L'approche retenue donne aujourd'hui aux instances municipales la capacité de fixer des priorités de développement, lesquelles seront aussi celles des ministères et organismes assujettis à la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (LAOVT).

Le principal objectif de cette stratégie est ainsi de mettre les institutions gouvernementales concernées au service des dossiers prioritaires identifiés dans chacune des régions<sup>15</sup>. Ainsi, à titre d'exemple, il importe de relever que parmi les priorités identifiées par les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – les Îles, les enjeux démographiques et le développement des secteurs agricole et forestier figurent dans la liste courte des principaux axes d'intervention publique. Le besoin d'intervenir sur ces enjeux cruciaux a donc été clairement identifié.

Cette stratégie est accompagnée de quatre enveloppes budgétaires distinctes pour soutenir l'action régionale et locale. Si deux de ces enveloppes sont exclusivement dévolues aux régions de Québec et de Montréal, les deux autres peuvent être mobilisées par les régions éloignées des grands centres :

**Le Fonds de développement des territoires (FDT)** dispose d'un montant annuel de 105 millions de dollars pour 2018-2019, montant qui atteindra 115 millions de dollars en 2019-2020. Cette enveloppe vise à soutenir les initiatives de développement des MRC. Ce sont elles qui constituent l'instance en matière d'évaluation des projets et d'allocation des ressources financières.

---

15. MAMOT, 2017, p.14.

**Le Fonds d'aide au rayonnement des régions** (FARR), auquel est alloué un montant de 30 millions de dollars pour l'année 2017-2018, montant qui passera à 100 millions de dollars en 2021-2022. Ce fonds a pour objectif de soutenir des projets dont l'impact dépasse les limites d'une seule MRC. Les projets sont choisis et priorisés par un comité régional de sélection dont la composition a été établie en région par le comité directeur.

Cette stratégie donne ainsi aux instances municipales, en particulier les MRC, des moyens institutionnels et financiers nouveaux, qui pourront se télescoper pour favoriser l'élargissement des bases entrepreneuriales des collectivités. Cela devra passer par une meilleure insertion dans des filières mieux coordonnées et une chaîne de valeur aux maillons plus forts et mieux disposés sur l'ensemble du territoire. Afin de canaliser ces moyens de manière cohérente vers des projets susceptibles de renverser les spirales démographique et socioéconomique régressives, il faudra cependant que les instances municipales locales et régionales se dotent d'outils de développement inédits, qui agiront de manière structurante sur les facteurs de développement. La proposition AGROFOR vise précisément à occuper cette fonction.



## CHAPITRE 4

# Les modalités d'intervention de l'unité

AGROFOR se consacrera exclusivement à l'avancement et à l'accompagnement de projets structurants pour les territoires et les secteurs agricole et forestier. Ses modalités d'intervention devront répondre le plus fidèlement possible aux besoins opérationnels exigés par une approche de développement dont l'axe central reste défini par la nécessité de viser une augmentation importante du nombre d'entreprises agricoles et forestières dans les régions comme l'Est-du-Québec et d'œuvrer au développement intégré des secteurs et territoires agricoles et forestiers. À ce titre, ces modalités seront appelées à évoluer parallèlement aux contextes. Ces modalités doivent être divisées en deux segments complémentaires, soit la planification stratégique et le traitement des dossiers.

### 4.1 La planification stratégique

La planification stratégique est le segment situé en amont de l'intervention du groupe. Ce segment permettra principalement de définir :

- les dossiers prioritaires de l'unité ;
- les ressources imparties pour le développement et le traitement des dossiers ;
- les échéanciers de travail.

Cette planification stratégique devrait se réaliser sur une base annuelle, conjointement avec le comité d'orientation décrit plus haut. Elle devrait pouvoir compter sur l'apport des parties prenantes réunies dans ce comité, qui pourront mettre en commun leurs connaissances afin d'identifier les dossiers porteurs et les meilleurs moyens de les traiter. De plus, les réseaux institutionnels des membres du comité d'orientation seront des atouts inestimables pour l'identification des partenariats potentiels et la réalisation de la mission d'AGROFOR.

La planification stratégique devra se réaliser selon des critères particuliers afin de s'assurer que ces dossiers puissent être sélectionnés et traités efficacement, et que l'apport d'AGROFOR puisse être clairement identifiable par tous les acteurs régionaux. Pour être conformes aux deux axes d'intervention d'AGROFOR, ces critères devraient se décliner en quatre grandes catégories, présentées dans le tableau 1.

**Tableau 1 : Catégorisation des critères d'intervention de l'unité AGROFOR**

Catégories de critères	Aspects des dossiers à considérer
Impacts sur les filières	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidation/développement des filières établies</li> <li>• Potentiel de développement de filières émergentes</li> <li>• Accroissement du nombre de producteurs</li> <li>• Effet structurant pour l'organisation économique du secteur dans la région</li> </ul>
Impacts sur le territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorités identifiées par les PDZA et les OVT</li> <li>• Accroissement du nombre de producteurs</li> <li>• Impact économique local et régional</li> <li>• Effet structurant pour le milieu d'implantation</li> </ul>
Soutien à la relève	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiel d'implantation de nouveaux producteurs</li> <li>• Impact sur la collectivité d'implantation</li> <li>• Effet structurant sur l'attractivité de la localité</li> </ul>
Faisabilité technique et financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faisabilité technique</li> <li>• Faisabilité financière</li> <li>• Niveau de maturité du projet</li> </ul>

La planification stratégique devra évidemment établir le nombre de dossiers à traiter durant l'année de référence, en fonction des ressources à la disposition d'AGROFOR (taille de l'équipe, budgets d'exploitation) et de la hauteur des besoins requis par les dossiers



abordés. Il est évident que le développement d'une nouvelle filière impliquant des démarches auprès de plusieurs intervenants locaux, régionaux et nationaux, ou encore le suivi d'un dossier stratégique doté d'un certain niveau de complexité demandera davantage de temps et de ressources que le soutien à des projets nécessitant des interventions locales. Il appartiendra au comité d'orientation ainsi qu'à l'équipe d'AGROFOR d'évaluer les efforts requis et de planifier le travail en conséquence.

De plus, les artisans d'AGROFOR devront être en mesure d'échelonner les projets selon leurs degrés de maturité et le niveau d'interrelations qu'ils impliquent, en planifiant des séquences d'opération structurées selon ce qui relève du court, moyen ou long terme.

## 4.2 Le traitement des dossiers

Les dossiers devront être traités par l'équipe d'AGROFOR selon des paramètres bien établis, qui devront tenir compte de la position du groupe dans l'écosystème institutionnel régional. Ainsi, agissant à l'échelle mésoéconomique et territoriale, AGROFOR assumera des fonctions de coordination, d'animation et de maillage entre les intervenants susceptibles de faire avancer les dossiers prioritaires identifiés. D'une manière générale, les dossiers devront être traités par l'équipe en tenant compte des trois principes directeurs suivants :

**1. Soutenir sans se substituer.** AGROFOR ne sera pas un promoteur, mais d'abord un facilitateur et un accélérateur de projets. L'équipe agira en soutien aux différents acteurs impliqués dans la définition et l'opérationnalisation de projets de développement agricole et forestier sélectionnés dans la planification stratégique. Ce soutien prendra d'abord la forme d'un travail de conceptualisation des interventions, de leur mise en lien avec un cadre de construction des filières et des circuits de valeur. C'est sur la base de ce travail de conceptualisation que seront déployées les interpellations et représentations auprès des diverses instances à mobiliser pour réunir les conditions et moyens de réalisation des projets.

**2. S'appuyer sur les ressources et expertises déjà existantes.** Il existe déjà plusieurs intervenants dans le monde agricole et forestier au Québec agissant à l'échelle locale et régionale. L'équipe d'AGROFOR travaillera de concert avec ces ressources pour les projets qui les concernent, fera jouer les complémentarités d'expertises et développera des synergies entre elles. Ainsi, puisque plusieurs projets traités auront des impacts sur plus d'une MRC, l'équipe d'AGROFOR pourra établir des passerelles entre les intervenants agissant à cette échelle afin d'optimiser l'action des milieux.

**3. Promouvoir une approche concertée et mobilisatrice.** L'une des clefs de voûte de l'action d'AGROFOR sera sa capacité à dynamiser les milieux, à inscrire les projets définis localement dans les dimensions plus larges des filières et des circuits de valeur afin d'optimiser l'usage des moyens et de faire jouer les effets de levier. Pour ce faire, l'équipe d'AGROFOR déploiera une approche basée sur la coopération avec les acteurs locaux, régionaux et

nationaux. Cette approche reposera sur la mobilisation des partenaires, intervenants et élus autour des priorités retenues par la région, et de leur inscription dans les logiques économiques et territoriales susceptibles de briser la spirale de dévitalisation, de déclin démographique et de rétrécissement des infrastructures locales.

Sur la base de ces principes, un plan comprenant les éléments à prendre en considération sera développé. Une proposition de plan identifiant ces éléments est présentée en annexe.

## CHAPITRE 5

# Le financement d'AGROFOR

Assumant une mission et des fonctions d'intérêt général, AGROFOR dispensera des services d'accompagnement et de soutien aux milieux et promoteurs d'initiatives à fort potentiel de structuration sectorielle et territoriale. Sa mise en place doit cependant se comprendre comme l'une des composantes d'une nouvelle génération d'outils qui viendront compléter et renforcer l'arrangement institutionnel existant.

De plus, de nouvelles formules institutionnelles mettant en relation les promoteurs de projets et les gestionnaires de capitaux devront être développées simultanément, formules qui permettront au modèle agricole et forestier québécois de se pérenniser au 21<sup>e</sup> siècle. Non seulement les structures de financement conventionnelles ont montré leurs limites lorsque les spirales régressives s'implantent dans les milieux, mais la financiarisation du foncier gagne en importance à mesure que les conditions de viabilité des entreprises détenues par les propriétaires-exploitants se détériorent<sup>16</sup>. Pour faire face à ces deux enjeux, il est primordial de mettre de l'avant de nouveaux modèles de canalisation des capitaux provenant d'investisseurs institutionnels dotés d'un mandat d'intérêt général vers des projets structurants pour les entreprises agricoles et forestières, ainsi que pour les collectivités rurales où elles sont situées. L'initiative AGROFOR doit donc être comprise en complémentarité avec d'autres outils, qui devront être élaborés pour assumer des fonctions essentielles, mais distinctes de celles d'AGROFOR. Parmi ces outils, la création d'instances de financement des projets de développement en agriculture et foresterie dans des milieux en proie à l'érosion des bases entrepreneuriales s'avérera essentielle<sup>17</sup>. Ensemble, ces instances de financement et AGROFOR pourront intervenir de manière cohérente et efficace sur l'avenir des domaines agricole et forestier.

Quant au financement de l'unité d'AGROFOR, il existe des ressources financières qui peuvent être mobilisées pour le concrétiser. La question ne se situe pas tant sur le plan de l'existence de ces ressources que sur les modalités de leur allocation vers AGROFOR. À cet effet, les intervenants locaux, régionaux et nationaux auront un rôle déterminant à jouer afin de réunir les conditions favorables au financement d'AGROFOR. Puisqu'il s'agit d'une innovation sociale propre aux milieux locaux et régionaux, seules une concertation étroite et une mobilisation des acteurs permettront d'aller de l'avant.

---

16. L'Italien, 2012.

17. L'Italien, Dupont et Laplante (2017).

## 5.1 Sources de financement

Pour appuyer les efforts de définition et de mobilisation, il est possible d'identifier des sources de financement potentielles des activités d'AGROFOR, auxquelles il sera éventuellement possible d'en ajouter d'autres :

Le **Fonds d'aide au rayonnement des régions (FARR) et le Fonds de développement des territoires (FDT)**. Parce qu'elle sera ancrée dans les réalités des municipalités et des régions, l'unité AGROFOR est susceptible d'être financée par le FARR et le FDT, qui ont été créés pour soutenir des initiatives de développement local et régional. La mission et les mandats d'AGROFOR coïncident pleinement avec les critères d'impartition de ces enveloppes budgétaires.

Le **Programme d'appui au développement des secteurs stratégiques et des créneaux d'excellence**. Dans le cadre de la démarche ACCORD, le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MÉSI) a mis de l'avant ce programme afin de « mobiliser et concerter l'action des entreprises et des partenaires économiques du Ministère autour d'objectifs et de modes d'intervention communs pour favoriser : le développement des secteurs stratégiques et la mise en œuvre des orientations ministérielles<sup>18</sup> ». Étant donné que l'unité AGROFOR agira sur le développement des filières agroalimentaires et forestières, elle serait candidate pour un financement à ce programme.

**Entente de service avec des fonds d'investissement.** L'intérêt des investisseurs institutionnels dotés de mandats d'intérêt général à voir lever de nouveaux projets dans les domaines agricole et forestier pourrait être bien servi dans le financement des activités d'AGROFOR. Pensons ici notamment à Investissement Québec. Grâce à cet outil, de nouvelles opportunités d'affaires pourront voir le jour, en même temps que les projets soutenus par AGROFOR répondront à la mission des investisseurs. Cela pourrait se traduire par une entente de service liant AGROFOR à l'investisseur intéressé à la formule.

## 5.2 Budget de fonctionnement

La force de la formule d'AGROFOR reposera sur la polyvalence et la souplesse de son équipe de travail. L'essentiel des besoins de financement reposera en fait sur la rémunération de ces ressources humaines, qui constituera l'épine dorsale d'AGROFOR. Pour être pleinement opérationnelle, l'unité nécessitera une équipe minimale aux effectifs équivalents à quatre postes à temps plein. Cette équipe pourra être élargie en fonction des besoins et des opportunités de financement qui se présenteront au groupe.

---

18. MÉSI (2018).

Sur la base d'une première estimation des ressources financières nécessaires à la mise en place d'une unité composée de quatre professionnels, un budget annuel préliminaire de 400 000 dollars serait requis. Ce budget comprendrait notamment la rémunération, les frais de transport, ainsi que les frais de bureaux.

Il est impératif cependant de se donner un horizon temporel réaliste pour juger du caractère structurant des résultats des interventions éventuelles de l'unité AGROFOR et des projets qu'elle contribuera à réaliser. Il faut envisager un horizon de cinq ans pour qu'il vaille la peine d'entreprendre une telle démarche et de mettre en place une équipe comme celle dont il est ici question. Cet horizon n'est pas seulement dicté par des raisons d'efficacité organisationnelle : il est d'abord imposé par l'échéancier délétère des spirales de dévitalisation. Il se fait déjà tard pour renverser le cours des choses et l'état actuel du maldéveloppement impose un coefficient de difficulté qu'il serait inutile de nier ou de minimiser. Il existe encore suffisamment de promoteurs aux idées porteuses pour espérer que des actions concertées servies par une vision audacieuse fassent la différence. Il faut le redire : ce ne sont pas les moyens financiers qui font défaut. C'est le modèle de développement auquel ces moyens sont consacrés qui est à revoir et à adapter.



# CONCLUSION

Parce qu'il repose sur les fermes de taille modeste, le modèle agricole et forestier québécois exige de revoir régulièrement l'arrangement institutionnel afin de permettre aux propriétaires-exploitants de faire face aux transformations structurelles des domaines dans lesquels ils œuvrent. Cette exigence de révision est d'autant plus nécessaire que les régions fragilisées sont depuis toujours travaillées par des tensions entre le centre et la périphérie. Ces tensions ont concerné et concernent toujours les modalités d'adaptation aux conditions locales des outils définis pour l'ensemble de l'agriculture et de la foresterie privée québécoise. À ces tensions s'ajoutent de plus en plus lourdement les pressions induites par la concurrence internationale et l'absence de politiques gouvernementales structurantes dans ces domaines. Pour maintenir une agriculture diversifiée et présente sur tout le territoire, ainsi qu'une foresterie privée prospère et contribuant au dynamisme des collectivités forestières, il faut renouveler et élargir les outils d'intervention. AGROFOR vise précisément cela.

Ce rapport est une contribution à cette révision et propose une innovation institutionnelle susceptible de changer la donne pour les régions du Québec. S'il repose sur une confiance indéniable dans la capacité du milieu et le potentiel des acteurs, le modèle d'action proposé par l'approche AGROFOR reste néanmoins inspiré par un sentiment d'urgence qu'impose de plus en plus durement la spirale de dévitalisation. Rien n'est plus nuisible à la mobilisation que la tergiversation. Il faut non seulement penser réagir à la bonne échelle, mais aussi à la bonne vitesse. Il est donc nécessaire de viser le court terme, car la mise en place d'une culture du succès exige de l'initiative et de la détermination.

Pour cette raison, la proposition AGROFOR a été conçue pour opérer à brève échéance. Plutôt que de s'en tenir à l'évocation de principes généraux, cette proposition s'ancre en effet dans les caractéristiques institutionnelles des territoires et des politiques publiques en matière de développement agricole et forestier, de revitalisation rurale et de politique industrielle. Les acteurs locaux et régionaux disposent ainsi d'un levier important afin de passer en mode solution et faire le nécessaire pour commencer à renverser des tendances lourdes. L'appropriation régionale et locale de cet outil sera, à cet effet, une étape déterminante dans sa mise en place. La mobilisation des intervenants engagés dans le développement de leurs collectivités autour d'une telle proposition donnera la légitimité et les moyens nécessaires d'agir avec la cohérence et l'audace requise par la situation.

Le changement de perspective adopté par le gouvernement du Québec quant à la définition des politiques de développement local et régional, où ce sont les paliers municipaux qui sont appelés à jouer un rôle important dans l'élaboration des mesures structurantes, constitue une occasion à saisir. La proposition AGROFOR vise précisément à équiper les collectivités locales et régionales d'un outil territorialisé pour prendre en main leur développement. La nouvelle génération de mesures de soutien au développement de l'agriculture,

de la foresterie privée et de la ruralité trouve ici une première proposition, dont les régions éloignées des grands centres sont appelées à démontrer tout le potentiel d'innovation qu'elle porte.



# BIBLIOGRAPHIE

- Canuel-Caron, Meggie (2017), *Toutes les raisons de considérer l'incubation avant de démarrer son entreprise agricole*, [en ligne], [<https://www.agrireseau.net/Economie-et-Gestion/blogue/96163/toutes-les-raisons-de-considerer-l- incubation-avant-de-demarrer-son-entreprise-agricole?r=Auteur%3A%22Meggie+Canuel+Caron%22>].
- Dupont, D., L'Italien, F. et R. Laplante (2017), *Se donner les moyens de réussir*, IRÉC, [en ligne], [[http://www.irec.net/upload/File/rapport\\_upa\\_novembre\\_2017.pdf](http://www.irec.net/upload/File/rapport_upa_novembre_2017.pdf)].
- Handfield, M. et M.-J. Fortin (2016), « L'entrepreneuriat public dans le secteur bioalimentaire : esquisse de l'offre d'accompagnement en région non métropolitaine », dans : Fortin, M.-J. et M. Handfield (sous la dir.), *Repenser l'innovation hors métropole. L'action publique dans le secteur bioalimentaire*, GRIDEQ et CRDT, 156 p., [en ligne], [<http://semaphore.uqar.ca/1019/1/Actes%20InnovBio%20version%20%C3%A9lectronique.pdf>].
- Joseph, R., Bordt, M. et D. Hamadi (2006), *Caractéristiques des incubateurs au Canada, 2005*. Statistique Canada, Division des sciences de l'innovation et de l'information. No. 88F0006XIF au catalogue-n 007, [en ligne], [<http://publications.gc.ca/Collection/Statcan/88F0006X/88F0006XIF2006007.pdf>].
- L'Italien, F., Dupont. D. et R. Laplante (2017), *L'agriculture et la foresterie dans l'Est-du-Québec. Matériaux pour préparer l'avenir*, IRÉC, [en ligne], [[http://www.irec.net/upload/File/rapport\\_upa\\_avril\\_2017\\_vf.pdf](http://www.irec.net/upload/File/rapport_upa_avril_2017_vf.pdf)].
- L'Italien, François (2012), *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole*, IRÉC, [en ligne], [[http://www.irec.net/upload/File/achatdes\\_terres-mars2012.pdf](http://www.irec.net/upload/File/achatdes_terres-mars2012.pdf)].
- MAMOT (2017), *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Les régions aux commandes*, 110 p, [en ligne], [[https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation\\_territoire/strategie\\_ovt\\_2018-2022.pdf](https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation_territoire/strategie_ovt_2018-2022.pdf)].

MAPAQ (2011), *Plan de développement de la zone agricole. Guide d'élaboration*, 44 p., [en ligne], [<http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/GuidePDZA.pdf>].

Perrier, J.-P. et S. Cantin (2012), *Analyse et évaluation d'impact des incubateurs d'entreprises agricoles au Québec*. Rapport abrégé. TRAGET Laval. Université Laval. Québec, [en ligne], [[http://www.traget.ulaval.ca/uploads/tx\\_centrecherche/incubateur.pdf](http://www.traget.ulaval.ca/uploads/tx_centrecherche/incubateur.pdf)].

## ANNEXE 1

### Les organisations publiques intervenant dans le milieu bioalimentaire dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et de Chaudière-Appalaches (2011)

Type d'organisme	Nombre	Exemples
Organismes de développement local	68 (50,7 %)	CLD, SADC, CLE
Organismes de promotion, de valorisation et de certification	19 (14,2 %)	Gaspésie Gourmande, Saveurs du Bas-Saint-Laurent, Club Export Agroalimentaire, Développement PME Chaudière Appalaches
Ministères et agences gouvernementales	16 (11,9 %)	MAPAQ, MAMROT, MDEIE, DEC, TRANSAQ, Emploi Québec
Centres de recherche et institutions d'enseignement spécialisé	16 (11,9 %)	MERINOV, CDBQ, ITA, CNRC, Agrinova Cintech, CDBQ, Ag Bio Centre
Organismes de financement	12 (9 %)	Financement agricole Canada, Financière agricole du Québec, BDC
Organismes de concertation dans le milieu bioalimentaire	3 (2,2 %)	Tables régionales de concertation agroalimentaire du Bas-Saint-Laurent, de Chaudière-Appalaches et de la Gaspésie
<b>Total</b>	<b>134 (100%)</b>	

Source : Handfield et Fortin, 2016.



## ANNEXE 2

### L'approche par filière : une définition

Si nous avons dans le présent document décliné les principales caractéristiques d'AGROFOR (sa mission, ses possibles sources de financement, son organisation, ses axes d'intervention), afin de saisir les tenants et aboutissants d'un tel instrument, il importe de bien définir et spécifier ce en quoi consistent des « filières », car c'est souvent à travers elles qu'évoluent et se développent les entreprises des domaines agroalimentaires et forestiers.

C'est souvent par l'entremise de groupes d'entreprises qu'évoluent et se développent les secteurs agroalimentaire et forestier et l'idée de mettre la focale sur ces groupes, et non uniquement sur les entreprises prises individuellement, n'est pas absente de l'écosystème des instruments institutionnels de soutien à ces secteurs primaires (voir l'encadré 1), ni de la littérature savante. Les notions de « chaînes de valeurs », de « systèmes agroalimentaires locaux territorialisés », de « complexe agroalimentaire mondial », de « circuits courts de distribution », de « grappes industrielles », et bien d'autres renvoient à l'idée que les relations

#### Encadré 1 : Bref portrait de l'utilisation du concept de filière dans les instances gouvernementales et dans la littérature économique

##### *Aperçu du concept de filière dans la littérature savante*

La notion de filière se popularise dès les années 1970, notamment en France, dans l'étude des différentes branches industrielles. On insistait alors sur l'idée qu'une filière conjugait au sein d'un même tout coordonné verticalement plusieurs entreprises et dimensions de production industrielle. « Une filière, disait-on dans un colloque tenu à la fin des années 1970, est un ensemble articulé d'activités économiques intégrées, intégration consécutive à des articulations en termes de marchés, technologies et capitaux » ou « des ensembles intégrés d'activités repérables à partir des relations d'échange<sup>1</sup> ». Le concept n'avait toutefois donné, selon eux, à l'analyse d'aucune filière en particulier, un vide qui fut comblé depuis.

Dans la littérature économique anglo-saxonne, c'est l'expression *commodity chain* auquel on fait

le plus référence, un concept qui remontrait aux travaux d'I. Wallerstein. Dans les années 1980, ce dernier, avec T.K. Hopkins, définissait ces chaînes comme : « un réseau alliant le travail et un processus de fabrication dont le résultat est un produit fini<sup>2</sup> ». À noter que plusieurs auteurs qui écrivent en anglais utilisent carrément le terme français de « filière<sup>3</sup> ». Soulignons enfin que la complexification et l'internationalisation des filières (en agroalimentaire notamment) a donné lieu à l'apparition d'autres notions similaires, comme l'expression *global commodity chain*, qui cherchent à renouveler l'analyse des filières à la lumière d'une économie mondialisée.

1. Voir notamment Toledano Joëlle. « À propos des filières industrielles » dans Revue d'économie industrielle, vol. 6, 4e trimestre 1978, p. 149 et suiv. À noter que d'autres études avaient, sans utiliser le terme de filière, développé une analyse en fonction des relations verticales entre les acteurs. Voir : H. Aujac, « La hiérarchie des industries dans un tableau d'échanges industriels », dans Revue Economique, vol. 2, n° 2, 1960, pp. 169-238.

2. Traduction de : « a network of labour and production processes whose end result is a finished commodity » citation prise dans : Hopkins, T.K., Wallerstein, I., 1986. « Commodity chains in the world economy prior to 1800 » dans Review (Fernand Braudel Center), Vol. 10, No. 1, p. 159.

3. Voir par exemple, pour n'en nommer qu'un seul, l'article suivant : William H. Friedland, « Reprise on commodity systems methodology », dans International journal of sociology of agriculture and food, Vol. 9, No. 1., p. 83. Lisons : « even simple commodity filieres are very complex and their analysis can involve considerable time and space ».

## *Les filières et les instruments étatiques de développement*

L'idée d'appréhender les enjeux en fonction des « filières » n'est pas étrangère à l'écosystème des instruments d'intervention au Québec. Dans les années 1990, une première « Table filière » voit le jour. Pilotée par le MAPAQ et réunissant autour d'enjeux communs les acteurs du secteur porcin, la Table visait alors à faciliter la compétitivité des entreprises de la filière au sein d'un univers économique marqué par une forte concurrence internationale. D'autres tables filières ont vu le jour depuis et on en compte une vingtaine à ce jour. Ces tables interviennent à l'échelle des secteurs et réunissent les parties prenantes dans une structure de concertation. À noter qu'existe aussi au Québec un mode de financement misant sur les « chaînes de valeur », dont la définition se rapproche de celle de filière (telle qu'on la conçoit dans la présente annexe). À noter que le financement des chaînes de valeur cible des « projets [qui] doivent avoir des retombées significatives et importantes sur l'industrie agroalimentaire québécoise<sup>4</sup> ». L'ampleur des projets est donc bien plus vaste que ceux qu'AGROFOR encadrera, dont les

retombées sont d'abord significatives au niveau régional.

Le Québec n'est pas le seul à avoir une perspective de filières. En France, en 2013, le Conseil national de l'industrie a mis en place une stratégie de développement faisant des filières industrielles la cheville ouvrière du développement industriel du pays. Quatorze filières ont pour l'occasion été identifiées, dont « la filière alimentaire ». Aux fins de la croissance de celle-ci, un « Contrat filière » fut mis de l'avant à titre d'objectif pour l'ensemble des intervenants<sup>5</sup>.

Une avenue similaire fut empruntée au Royaume-Uni au début des années 2000. Cherchant à offrir un soutien au domaine agroalimentaire, le gouvernement mit en place le Food Chain Group (1999). Au sein de l'industrie, ce dernier avait pour principe d'articuler : « a food chain approach [as it] was useful in improving understanding of the cost structures at each stage of the chain and in order to help producers improve production and marketing systems<sup>5</sup> ».

4. MAPAQ, *Programme de développement sectoriel*, p. 4. <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Formulaires/Programmedeveloppementsectoriel.pdf>

5. P. Jackson (et al), « Mobilising the commodity chain concept in the politics of food and farming », dans *Journal of Rural Studies*, vol. 22 (p. 133).

nouées entre des entreprises sont telles que, prises dans leur ensemble « le tout vaut plus que la somme de ses parties ». AGROFOR visant à favoriser le développement et le succès de filières régionales (dans les domaines agroalimentaires et forestiers), et donc qui implique le fonctionnement d'un ensemble d'entreprises, l'objectif du présent texte est de définir et d'illustrer sommairement ce concept de filière.

L'image de la filière, il faut le dire, convient peu de nos jours pour définir les différents secteurs industriels dans lesquels les entreprises coordonnent leurs activités. La notion a d'ailleurs perdu beaucoup de terrain dans les dernières années au profit d'autres concepts, comme ceux de réseaux d'entreprises, de grappes industrielles ou de chaînes globales de valeur. Les industries agroalimentaire et forestière ne sont pas étrangères à ces transformations : les ingrédients des aliments prêts à manger proviennent désormais d'un réseau de fournisseurs parfois éparpillés aux quatre coins du globe. Se sont aussi popularisés dans les dernières années d'autres modes de mise en marché des produits agricoles ou forestiers que la plus conventionnelle chaîne production-transformation-distribution (pensons aux aliments transformés à la ferme et utilisant des circuits courts de distribution). L'image de filière garde toutefois sa valeur analytique à en ce qui concerne des groupes d'entreprises

qui œuvrent sur une base régionale<sup>19</sup> en progressant main dans la main dans les secteurs agroalimentaire et forestier<sup>20</sup>.

Qu'est-ce au final qu'une filière ? Le concept de filière mis ici de l'avant réfère à une chaîne d'acteurs (des entreprises), qui, de la production (agricole ou forestière) à la consommation, se coordonnent pour mettre en marché des produits. Chacun des maillons se spécialise sur un segment d'activités – comme la production agricole d'un côté et la transformation alimentaire de l'autre (pour invoquer ici cet exemple). Se spécialisant sur un seul segment, chaque unité peut accroître son efficacité propre, ce qui se répercute sur l'efficacité d'ensemble de la filière. Enfin, les différents segments de la filière jouent un rôle complémentaire et cette complémentarité non seulement s'inscrit dans la durée, mais elle est coordonnée (généralement de manière verticale). En outre, un segment peut compter un grand nombre d'entreprises et le segment suivant, une seule, ce qui s'observe régulièrement d'ailleurs<sup>21</sup>.

Pour les acteurs concernés, il s'agit en quelque sorte d'imiter le mode de fonctionnement interne d'une grande organisation qui procède à l'encadrement et à la direction de sa chaîne d'opérations<sup>22</sup> dans l'optique d'assurer, de l'approvisionnement à la mise en marché de la marchandise, un flux de production (le passage d'un produit d'une étape à une autre) efficace et constant, et des biens atteignant un standard de qualité plutôt uniforme. Toutefois, tandis qu'une entreprise intégrée verticalement peut déterminer de façon hiérarchique l'organisation de cette chaîne logistique, une filière doit composer avec des maillons formés d'entreprises individuelles. Les défis au sein d'une filière qui encastre une pluralité d'acteurs dans une chaîne coordonnée sont donc d'un niveau supérieur de complexité que les enjeux de même nature, mais ne relevant de la gestion que d'une seule usine ou d'une seule entreprise (et faisant affaire avec des fournisseurs de produits génériques facilement interchangeables).

---

19. C'est d'ailleurs ce qu'observaient P. Jackson (et alii) « A prominent feature within these conceptual trends is the notion of the food commodity chain. While the terminology may vary, the basic precepts of a commodity chain analysis have been remarkably persistent » P. Jackson (et alii), « Mobilising the commodity chain concept in the politics of food and farming », (p. 130). Ces auteurs soulignent un peu plus loin que « the concept has proved a popular and persistent way of making sense of the food industry. » (p. 130).

20. Observant une « dilution » croissante de l'emploi du concept de filière au profit d'autres outils », Temple et alii. n'en concluaient pas moins que la notion préservait son caractère heuristique « dans les relations entre agriculture et industrie compte tenu de la spécificité de l'agriculture », L. Temple et alii. « Actualisation du concept de filière dans l'agriculture et l'agroalimentaire » dans Économies et sociétés. Développement, croissance et progrès, Presses de l'ISMEA - Paris, 2011, AG (33), pp. 1785-1797.

21. En dépit de la diversité des sens donnés à la notion dans certains cercles (gouvernementaux, universitaires ou au sein de certaines entreprises), c'est celle qui est retenue ici qui sert de balise aux outils de développement régional mis de l'avant par l'IRÉC et ses partenaires. Cette description sera plus à même d'éclairer les raisons menant à la composition du comité de pilotage des filières ainsi que ses axes d'intervention.

22. Ou effectuer une « gestion de la chaîne logistique » dans le jargon, et pour reprendre un concept qui a été popularisé par R. Oliver et M. Webber en 1982. Voir R. Oliver et M. Webber, « Supply chain management: logistics catches up with strategy », dans Christopher, M. (dir.), *Logistics : The Strategic Issues*, Chapman and Hall, London, pp. 63–75.

## Bref tour d'horizon des enjeux des filières régionales

La nature même d'une filière, et *a fortiori* une filière sujette aux aléas du vivant et du climat, fait qu'elle comporte de nombreux écueils. Dans une filière, viser l'amélioration des performances technico-économiques de toutes les entreprises, et non d'une seule, apparaît comme un impératif concurrentiel. Dans un même registre, assurer un écoulement constant de denrées (ou de matière ligneuse) conformes aux standards de qualité recherchés implique pour chacune des exploitations (agricoles ou forestières) de respecter certains critères de production. Ainsi retrouve-t-on le besoin d'implanter une certaine rigueur et discipline parmi les entreprises partenaires, ce qui s'exprime notamment par l'implantation et le strict suivi de cahiers des charges. À l'autre bout du spectre, le marché peut évoluer de telle manière que la filière soit appelée à modifier ses procédés. Une filière doit donc aussi répondre à un besoin de flexibilité<sup>23</sup>.

En outre, les rapports entre les acteurs au sein des filières étant généralement « verticaux », une forme d'inégalité peut s'y installer. Comme l'indique le document de l'État français « Le contrat de filière alimentaire » que l'on cite dans l'encadré, à « l'atomisation des fournisseurs » s'accompagne souvent la « concentration » des acteurs en aval, de sorte que « le rapport de force est parfois déséquilibré entre partenaires commerciaux<sup>24</sup> ». Au Québec, la mise en marché collective cherche à répondre à ce déséquilibre<sup>25</sup>. Même issue de la col-légialité, une forme de verticalité semble néanmoins nécessaire pour assurer une direction claire à la filière. C'est la force de cet ensemble qui assure à chacun sa rentabilité.

L'entente entre les parties prenantes occasionne inévitablement des coûts (de transaction)<sup>26</sup>. Il est essentiel que les rapports entre les parties débutent sur des bases contractuelles solides et, à cet égard, l'expertise déjà en place au Québec et les pratiques ayant déjà fait leurs preuves dans d'autres filières peuvent servir de source d'inspiration<sup>27</sup> à l'équipe d'AGROFOR et aux jeunes filières. Il s'agit de chercher à éviter que des pommes de discorde ne se transforment en blocages susceptibles de faire dérailler le fonctionnement d'une filière émergente, blocages aux conséquences d'autant plus importantes qu'un tel regroupement est composé non pas d'une seule, mais de plusieurs entreprises.

---

23. Dans le document qu'il présentait à la CAAAQ, le chef de l'entreprise Agromex (un intégrateur dans le domaine porcin) insistait sur le fait que l'intégration verticale offrait, selon lui une plus grande souplesse : « L'intégration verticale a un objectif simple : en augmentant son contrôle sur la production, un transformateur peut obtenir plus facilement des porcs présentant les caractéristiques recherchées par ses clients en plus de mieux apparier la production avec les besoins de la transformation. [...] L'intégration verticale est capable de répondre rapidement aux besoins changeants et diversifiés des consommateurs. » F. Ménard inc./Agromex, *Un vent de changements pour l'industrie agricole et agroalimentaire*, [mémoire présenté dans le cadre de la CAAAQ], Saint-Hyacinthe 2007, p. 3 et 5. Une filière non intégrée verticalement, mais articulant les actions de nombreuses entreprises sur plusieurs segments doit aussi tenir compte de cet impératif d'adaptabilité.

24. Conseil national de l'industrie, *Le contrat de la filière alimentaire*, France, 2013, p. 65.

25. Voir là-dessus : Royer, Annie, « The Emergence of Agricultural Marketing Boards Revisited : A Case Study in Canada », dans *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, 2008, pp. 509-522. Les deux autres fonctions généralement reconnues à la mise en marché collective sont : préserver l'autonomie des fermes et assurer une qualité standard de production.

26. Oliver Williamson selon qui ces coûts, lorsqu'une entreprise a un besoin récurrent de marchandises spécifiques, peuvent rendre l'intégration verticale, l'achat du fournisseur, une avenue plus bénéfique que de transiger avec les fournisseurs. Williamson, Oliver E, « The Economics of Organization : The Transaction Cost Approach », dans *American Journal of Sociology*, n° 3, pp. 548-577.

27. On pense ici à ce qui se fait déjà au Québec par l'entremise des plans conjoints.



AGROFOR devra prendre en considération ces enjeux pour faciliter l'émergence et le déploiement de filières régionales dans les domaines agricole et forestier. En raison d'un enracinement régional plus marqué, AGROFOR s'intéressa particulièrement au couple producteur-transformateur. Dans le domaine agricole, c'est ce couple qui commercialise des aliments distinctifs auprès de clientèles tels les chaînes de supermarchés, les grossistes, les hôtels, les restaurants et les institutions (les « HRI »).

### **La filière de la canneberge biologique au Québec**

Un exemple d'une filière régionale prospère au Québec est celui de la canneberge, cultivée essentiellement dans le Centre-du-Québec. Contrairement à d'autres secteurs de l'industrie agroalimentaire, la culture commerciale des canneberges est d'implantation plutôt récente au Québec (1939)<sup>28</sup>. Il fallut 45 ans avant qu'un deuxième producteur se lance dans cette culture; on en comptait trois, au Québec, en 1992. L'industrie n'en était qu'à ses balbutiements lorsqu'en 1994, sept agriculteurs se regroupèrent pour former l'Association des producteurs de canneberges du Québec. Le nombre de cannebergières a fortement augmenté depuis, passant de 40 à 2004 à 67 en 2009, puis à 82 en 2016<sup>29</sup>. Le volume de production a quant à lui triplé en dix ans, passant de 40 millions de kg en 2006 à 125 millions de kg en 2016. 20 % de la production mondiale de canneberge est désormais effectuée au Québec et cette proportion grimpe à un impressionnant 90 % pour la culture d'atoca<sup>30</sup> en régie biologique. La canneberge bio compte désormais pour 15 % de la production québécoise de ce fruit.

La coordination des acteurs de la production et de la transformation de la canneberge a joué un rôle déterminant dans la montée fulgurante de cette industrie au Québec. L'année après la création de l'Association des producteurs de canneberges, le regroupement mettait sur pied le Club Environnemental et Technique Atocas Québec (CETAQ), qui participe à l'encadrement technique des cannebergiers. Une filière régionale, segmentée notamment entre producteurs et transformateurs, prend aussi forme à la fin des années 1990<sup>31</sup>. L'industrie pourra éventuellement tabler sur plusieurs entrepôts de congélation à proximité des exploitations agricoles, comme l'usine-entrepôt de Frigo d'Or, située à Villeroy, se spécialisant dans les canneberges biologiques.

C'est d'ailleurs à la fin des années 1990 qu'est fondé Fruit d'Or, le chef de file mondial de la commercialisation de l'atoca bio. L'entreprise fait partie d'un secteur qui, par

28. Information tirée du site de *Canneberges atoka* <http://www.cannebergesatoka.com/industriel/production-industrielle>

29. Sources : MAPAQ (Isabelle Poirier), *La canneberge au Québec et dans le Centre-du-Québec. Un modèle de développement durable, à la conquête de nouveaux marchés*, Victoriaville, 2010. Et Association des producteurs de canneberges du Québec, statistique <http://www.notrecanneberge.com/Industrie/Infos/statistiques.html>.

30. Une mention du fruit (de la plante) apparaît dès 1632 dans le *Dictionnaire de la langue huronne* du frère Sagard, « atoca » provenant des Hurons. Là-dessus, voir cet article des Trésors de la langue française [http://www.tlfq.ulaval.ca/dhfq2/atoca\\_1977.pdf](http://www.tlfq.ulaval.ca/dhfq2/atoca_1977.pdf)

31. Selon le Registraire des entreprises, les deux principales entreprises de transformations de la canneberge dans le centre du Québec sont fondées à la fin de la décennie 1990, soit Canneberges ATOKA (1998), Fruit d'Or (1999).

l'entremise de contrats d'approvisionnement, assure aux cannebergiers des débouchés sur des périodes de quelques années (de trois à cinq ans). Fruit d'Or offre aussi un encadrement aux exploitants qui s'insèrent dans la filière du bio. Ces derniers doivent respecter le cahier des charges que commandent les certifications (notamment de produit biologique) que détient Fruit d'OR et qui lui permettent d'accéder à des marchés spécifiques<sup>32</sup>. Pour prendre aux mots l'entreprise ses « professionnels s'assurent de conseiller adéquatement chacun [des cannebergiers] afin qu'ils produisent des fruits de la plus grande qualité ».

L'industrie de la canneberge n'est pas constituée d'unités de production travaillant en silo. Ces unités avancent bien au contraire comme un seul homme depuis le début de l'essor de la filière. En 2010, une analyste du MAPAQ était d'ailleurs dithyrambique en regard de la capacité des acteurs concernés à travailler de manière concertée. « Le dialogue entre les producteurs et les transformateurs peut être qualifié d'exceptionnel; leur étroite collaboration s'apparente davantage à une chaîne de valeur de sorte qu'elle donne lieu, par exemple, à des investissements collectifs. Les producteurs et transformateurs grandissent ensemble et se concertent de façon à ce que l'offre s'apparente à la demande<sup>33</sup> ». La complémentarité des différents segments coordonnés verticalement fut sans contredit un facteur de succès dans l'émergence d'une filière qui offrait pas moins de 600 emplois au Québec en 2010 (des emplois fortement concentrés dans le Centre-du-Québec).

Le succès d'une approche comme celle empruntée dans la culture de canneberge au Québec montre à quel point l'émergence d'une filière (en l'occurrence agroalimentaire) peut avoir un effet structurant sur l'économie d'une région. C'est la raison pour laquelle AGROFOR pourrait s'avérer un rouage important de l'écosystème des instruments publics de développement des domaines agricole et forestier dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

---

32. Ces certifications sont nombreuses : C-TPAT, Écocert, FSSC 22000, pour n'en nommer ici que quelques-unes.

33. MAPAQ (Isabelle Poirier), *La canneberge au Québec et dans le Centre-du-Québec. Un modèle de développement durable, à la conquête de nouveaux marchés*, Victoriaville, 2010, p. 23.

## ANNEXE 3

# Les éléments du plan de travail d'AGROFOR

Sur la base des principes directeurs de l'intervention d'AGROFOR, un plan de travail pour chaque dossier devrait contenir les éléments suivants :

- Une description du projet (acteurs, contexte et besoins de financement), accompagnée d'une brève analyse de ses impacts sur le secteur et le territoire. Cette étape devrait être réalisée avec les promoteurs ou principaux acteurs du projet ;
- L'identification des partenariats à établir ou à consolider, des ressources à mobiliser, ainsi que des instances à impliquer pour soutenir et propulser le projet ;
- L'identification de la séquence des tâches à accomplir, selon un échéancier réaliste et souple, susceptible de s'adapter à l'évolution de la situation ;
- L'organisation de rencontres de travail avec les intervenants identifiés, ainsi que des visites sur le terrain pour mieux s'approprier les enjeux ;
- La réalisation des recherches nécessaires pour améliorer la compréhension des tenants et aboutissants du projet ;
- La production d'un dossier pour chaque projet, dans lequel seront consignés tous les éléments importants à savoir, de manière à ce que les démarches et informations entourant le projet puissent être accessibles et transférables.