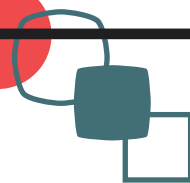


La Loi sur l'aquaculture commerciale



Étude de cas
Résumé

Mélanie Michaud et Jean Turgeon
Novembre 2006

 GÉPPS

Groupe d'étude sur
 les politiques publiques
 et la santé

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Bibliothèque et Archives Canada, 2007

ISBN: 978-2-923008-15-8

© Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé

Avant-propos

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de la programmation de recherche, *L'adoption de politiques favorables à la santé pour le Québec*, menée par le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS)¹. Cette programmation fait suite à l'adoption de l'article 54 de la *Loi sur la santé publique*, qui prévoit que chaque ministère ou organisme gouvernemental tienne compte des impacts de ses actions sur la santé et le bien-être des populations. Elle vise à favoriser la mise en œuvre de cet article.

Plus précisément, l'un des objectifs de cette recherche est de mieux comprendre la formulation et l'adoption de politiques publiques afin de faciliter le développement des politiques favorables à la santé. À cette fin, huit études de cas ont été réalisées dans quatre ministères, dont deux au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ).

Le choix des cas à l'étude a été fait de concert avec les représentants de chaque ministère concerné qui siègent sur le comité consultatif créé pour les fins de cette recherche. Chacune des études de cas vise à reconstituer le processus décisionnel, soit encore la dynamique du sous-système propre à chaque cas à l'étude ayant mené à la formulation de solutions et à l'adoption, ou non, de ces solutions par les acteurs centraux. La collecte de données a été effectuée par des assistants de recherche à l'automne 2005. Ceux-ci ont travaillé à partir d'un même devis de recherche. Les données recueillies proviennent essentiellement de sources écrites telles que des documents de travail, des rapports, des comptes-rendus de réunions, des articles de journaux, des mémoires déposés en Commission parlementaire et autres sources documentaires. Les rapports sur les études de cas ont été rédigés par les assistants de recherche sous notre supervision. Ces rapports ont été soumis et approuvés par chacun des ministères concernés. Les résumés des études de cas sont tirés de ces rapports.

Le GÉPPS remercie le MAPAQ pour sa collaboration qui a nécessité de la part des personnes qui ont accepté d'y participer, temps et énergie. Sans cette collaboration, la réalisation de cette étude de cas n'aurait pas été possible. Nous souhaitons que les présents résultats et ceux à venir permettent une meilleure compréhension de l'article 54 et qu'ils facilitent son application dans les projets futurs des ministères et des organismes publics.



France Gagnon
Chercheure principale



Jean Turgeon
Chercheur principal

¹ Cette recherche est financée par le programme *Actions concertées - Concepts et méthodes pour l'analyse des actions gouvernementales* # 2005-SP-95622. Ce programme est une action conjointe du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), du Fonds de recherche en santé du Québec (FRSQ) et du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

INTRODUCTION

L'aquaculture est définie comme la culture ou l'élevage d'organismes aquatiques, notamment les poissons, amphibiens échinodermes, mollusques, crustacés et végétaux, à l'exception des organismes cultivés ou élevés à des fins d'aquariophilie. Le secteur aquacole québécois est constitué de deux réalités : celle des piscicultures qui produisent uniquement dans des bassins d'eau douce installés sur terre et en grande partie sur des propriétés privées; et celles de la mariculture qui s'effectue en mer dans le domaine hydrique de l'État¹. L'aquaculture est une activité en pleine expansion partout à travers le monde, en raison de la stagnation des pêches commerciales et de l'augmentation de la demande pour les produits marins.

Cette étude de cas s'intéresse à la Loi sur l'aquaculture commerciale, particulièrement de la période de 1998 à 2004. Un portrait du ministère responsable du dossier est d'abord présenté. Le processus d'élaboration de la Loi sur l'aquaculture commerciale est ensuite décrit et analysé. Enfin, l'analyse rend compte des visions et des relations entre les acteurs qui se sont prononcés lors de la formulation de l'avant-projet de loi puis du projet de loi. Un tableau chronologique retraçant l'évolution de ces événements est présenté en annexe.

Un portrait du ministère responsable du dossier : le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

L'aquaculture commerciale est un domaine de compétence partagée au niveau provincial et fédéral. Au Québec, c'est le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) qui est responsable de son développement. Depuis 1999, il a pour mission ultimement « d'influencer et de soutenir l'essor de l'industrie bioalimentaire québécoise dans une perspective de développement durable »². La notion de développement durable a été introduite en juin 1995 alors que le MAPAQ lançait, en collaboration avec ses partenaires du secteur bioalimentaire, une politique de développement durable.

Le ministère a par la suite arrimé sa mission à la production d'aliments sains et nutritifs, à la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles, au soutien de la compétitivité et au maintien d'une cohabitation harmonieuse sur le territoire.

Du début du processus de formulation en 1998 à l'adoption de la loi en 2004, trois ministres se sont succédés à la tête du ministère : un premier de 1998 à 2001, un deuxième de 2001 à 2003 et un troisième de 2003 à 2005. En mars 2001, un remaniement ministériel et l'adoption d'une nouvelle stratégie ont fait en sorte que le projet de loi, alors presque finalisé, s'est transformé en avant-projet de loi, permettant ainsi la tenue d'une commission parlementaire. De 1998 à 2003, le Parti québécois était au pouvoir. Puis, le Parti libéral a pris le pouvoir suite aux élections d'avril 2003.

Le MAPAQ exerce une surveillance de la santé notamment par sa Direction générale de l'alimentation et du Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale (CQIASA). Ce dernier a pour mandat de contribuer à la protection de la santé publique et à l'amélioration de la santé animale en exerçant une surveillance de toute la chaîne bioalimentaire³. À titre d'exemple, il inspecte des établissements alimentaires pour vérifier l'innocuité des aliments, la salubrité et l'hygiène et exerce une veille continue en ce qui a trait aux maladies d'origine alimentaire ou transmises par les animaux⁴. De plus, les autorités du MAPAQ interviennent lorsque des événements risquent d'affecter la santé de la population, lors d'épisodes d'intoxications alimentaires par exemple. Il organise également des campagnes de prévention et de sensibilisation auprès de la population, telle que celle sur la maladie du hamburger dans les années 90. Plus récemment, ses principaux dossiers en lien avec la santé concernent les organismes génétiquement modifiés (OGM), l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou maladie de la vache folle et l'influenza aviaire (grippe aviaire).

L'ÉMERGENCE DU PROBLÈME

La pisciculture existe au Québec depuis plus d'un siècle et son développement connaît une croissance régulière, alors que l'aquaculture en eau marine, ou mariculture, est une activité relativement récente, ayant moins de vingt ans d'existence. L'aquaculture commerciale québécoise a connu un essor considérable depuis le milieu des années 80 avec l'élevage de la moule bleue. Toutefois, la province accuse un retard important dans ce domaine par rapport aux autres provinces canadiennes.

Au début des années 90, l'industrie de la pêche subit un choc majeur lors de l'effondrement des stocks de poissons de fond. L'industrie doit alors s'adapter à cette conjoncture tout en corrigeant divers éléments structurels pour assurer son développement futur. «Parallèlement, l'aquaculture pourtant promise à un avenir intéressant, (...) ne réussit pas à générer une activité économique satisfaisante, notamment en raison de contraintes environnementales et d'un encadrement réglementaire et financier inadapté⁵.» Des efforts considérables sont alors consacrés au développement et à la recherche en aquaculture. La Société de recherche et de développement en aquaculture continentale inc. (SORDAC) est créée en 1993. Le MAPAQ amorce, en 1995, un processus de concertation afin de contribuer à la relance de l'industrie. Une Table maricole est mise sur pied en 1996. Au moment de sa création, cette dernière se fixe trois objectifs dont celui de piloter la création de la Société de développement de l'industrie maricole (SODIM).

En octobre 1997, un colloque provincial sur l'avenir des pêches et de l'aquaculture commerciale a permis la rédaction d'orientations et d'actions communes. En 1999, la Table maricole mandate son comité de réglementation pour qu'il développe un cadre réglementaire favorable au développement de la mariculture. En octobre 1999, le ministre du MAPAQ prend l'engagement, auprès de la table maricole et d'intervenants en développement économique de la Gaspésie, de déposer une loi sur l'aquaculture qui favoriserait le développement de la mariculture. Le mois

suivant, le processus de consultation pour l'étude des demandes de permis pour la mariculture est présenté au comité de gestion de la Direction générale des pêches et de l'aquaculture commerciale (DGPAC) en vue de son amélioration.

Le ministre du MAPAQ procède, en octobre 2000, au dévoilement de la première Politique québécoise des pêches et de l'aquaculture : Cap sur l'innovation et le développement. Le gouvernement du Québec exprime ainsi sa volonté d'appuyer le développement de ce secteur et de favoriser la croissance des activités de cette industrie.

Dans des documents transmis au MAPAQ, au ministère de l'Environnement (MENV) et au ministère des Pêches et des Océans (MPO) en décembre 2000, le Regroupement des mariculteurs du Québec (RMQ) souhaite une révision du cadre réglementaire pour l'aquaculture en milieu hydrique de l'État qui comprend la protection des sites de production par l'octroi de baux et de permis à durée illimitée, ainsi qu'une baisse des tarifs exigés par le MENV pour la location du domaine hydrique à des fins d'aquaculture.

Le ministre réitère son engagement de déposer une loi sur l'aquaculture lors du deuxième Colloque annuel du RMQ en février 2001⁵. En mars 2001, l'annonce du dépôt prochain d'une loi sur l'aquaculture s'inscrit alors dans la logique de la Politique québécoise des pêches et de l'aquaculture, à savoir « la croissance de la production aquacole et l'amélioration de la productivité du milieu et des stocks naturels⁶. » Pour certains, le Québec fait figure de pionnier car il y a peu d'endroits, sinon aucun, où existe une telle loi sur le droit de cultiver la mer.

LA FORMULATION DE LA LOI SUR L'AQUACULTURE COMMERCIALE

D'une part, le problème est marqué par deux éléments qui justifient, du point de vue des décideurs, la formulation d'une nouvelle loi sur l'aquaculture commerciale.

Une loi qui ne tient pas compte de la mariculture

À la fin des années 90, le gouvernement du Québec souhaite distinguer la pêche de l'aquaculture et actualiser la Loi sur les pêcheries et l'aquaculture commerciales qui régit alors l'aquaculture. Cette loi, qui date de 1984, est devenue inadaptée dans l'encadrement de l'activité aquacole et ne tient pas compte de la mariculture.

Une application réglementaire inadéquate

Différents travaux, tels que le Plan stratégique de développement maricole (1996), les travaux de la Table maricole (1997 à 2000) et le Cadre favorable au développement durable de l'aquaculture en milieu hydrique public au Québec, ont établi que le cadre légal et réglementaire dans lequel évolue l'industrie aquacole, et en particulier l'industrie maricole est inadéquat. En effet, il s'est avéré que le cadre légal de pêches est non adapté au secteur de l'aquaculture, en particulier à la mariculture; qu'il y a un manque de transparence au niveau du processus de délivrance des permis et des autres autorisations ainsi que de planification du développement; que les autres utilisateurs du domaine hydrique public et de ses ressources, notamment les pêcheurs, ont d'importantes préoccupations relativement à la protection de l'environnement, à la conservation de la ressource ainsi qu'à l'utilisation et à l'occupation du domaine hydrique et que le cadre légal est inexistant pour l'expérimentation et la recherche en aquaculture.

D'autre part, les arguments ayant motivé la formulation de l'avant-projet de loi sont d'ordre économique et administratif.

Arguments d'ordre économique

Aux yeux du MAPAQ, la mariculture est une alternative intéressante pour la croissance économique des régions maritimes. En effet, le projet de loi vise à favoriser le développement de la mariculture, en reconnaissant l'aquaculture comme un secteur économique à part entière, distinct des pêches. Avec une loi sur l'aquaculture commerciale, le Québec nourrit aussi l'espoir de combler le retard par rapport aux autres provinces en ma-

tière d'aquaculture comme source d'approvisionnement de produits aquacoles⁷. En soumettant un avant-projet de loi spécifique pour l'aquaculture, le gouvernement souhaite également soutenir le développement durable de l'industrie qui implique l'harmonisation entre les pêcheurs, utilisateurs traditionnels de la mer, et les aquaculteurs, particulièrement les mariculteurs, ainsi que l'acceptation du projet par le plus grand nombre possible d'observateurs préoccupés par le respect de l'environnement⁹.

Par ailleurs, d'autres arguments en lien avec la conjoncture économique mondiale et nord-américaine justifient la pertinence de la loi. En effet, au cours de la dernière décennie, l'aquaculture a grandement évolué dans le monde occidental. La production aquacole du Canada a décuplé tandis que celle du Québec a doublé durant cette période. D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la demande mondiale pour les produits aquatiques est en forte augmentation. Une amélioration des approvisionnements intérieurs par l'aquaculture est une voie à ne pas négliger pour assurer aux Québécois, à des coûts acceptables, une source alimentaire en produits aquatiques⁸.

Arguments d'ordre administratif

Le gouvernement souhaite aussi «faciliter les démarches des mariculteurs auprès de l'administration publique québécoise de sorte qu'ils puissent obtenir plus simplement et rapidement le droit d'exploitation (délivrance de permis) et le droit d'occupation d'une partie du domaine hydrique de l'État (bail)⁹.» Les autorités désirent également appliquer le principe d'écoconditionnalité dans la pratique aquacole. Selon ce principe, la délivrance des permis d'aquaculture serait conditionnelle aux certificats émis par le MENV et la Société de la Faune et des Parcs du Québec (FAPAQ). Le gouvernement veut également encadrer l'expérimentation et la recherche en aquaculture dans le domaine hydrique de l'État.

En plus de procéder au renouvellement de la Loi, le gouvernement désire favoriser l'harmonisation

entre ministères et organismes gouvernementaux et coordonner les compétences et les pouvoirs partagés avec le fédéral dans ce secteur. En outre, l'avant-projet de loi clarifierait le rôle du MAPAQ et définirait les responsabilités des producteurs, en particulier dans le domaine hydrique de l'État. Le MAPAQ veut aussi rendre effective et fluide la transmission des renseignements entre ministères en ce qui a trait à la protection de la santé, de l'environnement et de la faune.

Nature des consultations menées

Avant le dépôt de son avant-projet de loi, le MAPAQ a entrepris une série de consultations officielles afin de connaître la position des acteurs en présence.

Des consultations officielles auprès de la clientèle aquacole ont d'abord été menées. Au printemps 2001, le MAPAQ entreprend, auprès des détenteurs de permis d'établissements piscicoles et d'étangs de pêche, une série de consultations dans les régions maritimes sur les orientations à privilégier dans le projet de Loi sur l'aquaculture commerciale. À l'été 2001, d'autres consultations se tiennent à propos des orientations à envisager pour la révision du cadre légal en matière d'aquaculture au Québec. Une rencontre d'information et de consultation sur les grandes orientations est tenue en août 2001 en collaboration avec le conseil d'administration du Syndicat professionnel de l'Association des aquaculteurs du Québec. En novembre 2001, lors d'une réunion du comité de l'ensemencement et de la pêche récréative de la Table filière de l'aquaculture en eau douce, une courte présentation des dispositions envisagées a été faite. Le MAPAQ a donc consulté les gens de l'industrie sur les orientations à privilégier avant d'élaborer son avant-projet de loi.

À la suite des consultations, une commission parlementaire a été tenue en septembre 2002 réunissant des organismes impliqués en aquaculture, des organismes sans but lucratif consacrés à la protection de l'environnement et de la faune, des entreprises dans les opérations voisines des sites aquacoles et également des associations de pêcheurs.

Le point de vue des autres acteurs

À partir des informations recueillies auprès du ministère, dès le début du processus, un consensus entre les acteurs consultés se dégagait au sujet de l'encadrement de l'aquaculture. La conjoncture du moment suggérait une loi dédiée exclusivement à ce secteur. Cependant, les acteurs en présence avaient des préoccupations diverses, comme l'illustrent les tableaux 1 et 2.

L'ADOPTION DE LA LOI SUR L'AQUACULTURE COMMERCIALE

À l'issue de la commission parlementaire, les bonifications à l'avant projet de loi ont été mineures. La loi sur l'aquaculture commerciale a été adoptée en décembre 2003 et prévoit les principaux éléments suivants :

- la possibilité d'établir des cadres locaux et régionaux de développement aquacole;
- le pouvoir de consulter la population lors de demandes de délivrance et de modifications de permis;
- l'écoconditionnalité des permis aquacoles;
- la prolongation de la durée du permis de 1 à 10 ans et la possibilité de renouveler pour une même période;
- un pouvoir réglementaire relatif à des normes de mise en valeur et de rendement;
- une autorisation pour l'expérimentation en aquaculture dans le domaine hydrique de l'État;
- la transmission aux ministères concernés de renseignements sur les activités des entreprises afin de prévenir les risques pour la santé et la sécurité publique, l'environnement ou la faune¹⁴.

Tableau 1. Positionnement des acteurs gouvernementaux

Acteurs	Position*	Préoccupations / Revendications
Ministère de l'Environnement (MENV)	Au terme de diverses consultations, le MENV va nuancer son approche et assouplir sa démarche.	<ul style="list-style-type: none"> - s'inquiète de la pollution du milieu hydrique¹⁰; - s'inquiète du contrôle des contaminants rejetés dans l'environnement¹¹; - s'oppose à lever l'interdiction d'élever du poisson en cage¹¹.
Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)	L'avant projet de loi tient compte dans l'ensemble des préoccupations à l'égard de la santé publique ¹² .	<ul style="list-style-type: none"> - veut s'assurer de la valeur nutritive des produits d'aquaculture (teneur en oméga-3)¹³; - demande l'établissement d'une réglementation rigoureuse, en pisciculture, de l'utilisation des médicaments vétérinaires ou de divers additifs¹⁴; - désire que la loi comporte un pouvoir réglementaire aux fins du contrôle de la pollution générée par les piscicultures dans les cours d'eau, particulièrement de la pollution pouvant menacer la santé humaine, comme les rejets de phosphore en eau douce, causant le développement de cyanobactéries toxiques¹⁴; - demande à être intégré dans l'article 25 relatif aux échanges de renseignements entre ministères.

* Selon des documents du MAPAQ

La question de l'accessibilité à l'information confidentielle entre ministères a été un point central de discussion lors du processus d'adoption. Tel qu'il le souhaitait, le MSSS a été intégré au chapitre de l'échange de renseignements dans le cadre de l'article 25 qui stipule que :

« (...) le ministre ou la personne qu'il désigne dans son ministère transmet au MENV, au FAPAQ et au MSSS et reçoit de leur part les renseignements industriels, financiers, de nature confidentielle, qu'il détient ou qui sont soumis par un tiers et nécessaires à l'application de la présente loi et de ses règlements ou à la prévention d'un risque pour la santé et la sécurité publique¹⁵.»

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR L'AQUACULTURE COMMERCIALE

Durant l'année qui a suivi son adoption, deux dispositions ont été réalisées. La première disposition était d'assurer la coordination avec les autres instances impliquées en lien avec les articles 8 et 25 de la Loi sur l'aquaculture commerciale. Un comité interministériel de coordination en aquaculture durable (CICAD) a été mis sur pied par le MAPAQ et regroupe le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et le MDDEP. Le CICAD a travaillé à harmoniser les actions des trois ministères pour la délivrance et le renouvellement des permis.

La Loi sur l'aquaculture commerciale

Tableau 2. Positionnement des acteurs entendus en commission parlementaire

Acteurs	Position*	Préoccupations / Revendications
Association des aquaculteurs du Québec (AAQ)	Contre à moins de modifications	- s'inquiète de la mise en application du principe d'écoconditionnalité; - s'inquiète de l'ensemble des pouvoirs dévolus au ministre.
Regroupement des mariculteurs du Québec (RMQ)	Favorable avec modifications	- craint la rigidité des cadres de développement aquacole; - appréhende la lourdeur de la procédure lors des demandes de permis; - s'inquiète des coûts afférents qu'ils devront supporter.
Alliance des pêcheurs professionnels du Québec (APPQ)	Favorable	- demande la reconnaissance du principe de précaution; - se préoccupe des répercussions de l'aquaculture sur les ressources indigènes et la pratique de la pêche.
Fédération des pourvoyeurs du Québec (FPQ)	Fortes réserves	- demande l'interdiction des salmonidés en cage (en mer et en eau douce); - demande de porter une attention spéciale à l'industrie piscicole; - demande de mettre en place les conditions nécessaires à la rentabilité et à la croissance de la production piscicole à des fins d'ensemencement.
Fédération québécoise de la Faune (FQF)	Favorable avec modifications	- demande le maintien des populations indigènes et menacées; - demande qu'on empêche l'introduction d'espèces non-indigènes; - demande que les méthodes utilisées et les installations requises pour le développement de l'aquaculture respectent des normes sévères de protection de l'environnement.
Organismes fauniques: [Fédération québécoise pour le saumon atlantique (FQSA), Gestionnaires de rivières à saumon du Québec (GRSQ), Fédération pour le saumon atlantique (FSA)]	Favorables avec modifications	- souhaite que le zonage piscicole soit respecté; - s'oppose à l'élevage en cage de salmonidés.
Greenpeace	Favorable avec modifications	- souhaite une référence explicite au principe de précaution et au développement durable; - demande la tenue de consultations publiques pour tous les projets de recherche; - souhaite l'interdiction de l'utilisation de poissons d'espèces transgéniques et le renforcement des contrôles et pénalités en cas de contamination génétique
Comité de la protection de la santé et de l'environnement de Gaspé (CPSEG)	Favorable avec modifications	- se préoccupe des aliments donnés aux poissons qui contiennent dans leurs ingrédients un antioxydant (BHT) identifié comme une substance toxique.
Mines Seleine (Société canadienne du sel)	Favorable avec modifications	- demande que la tenue de consultations publiques soit obligatoire pour les installations aquacoles; - demande plus de transparence dans la délivrance des permis.

* D'après un document préparé par le Bureau de coordination de l'aquaculture, *Liste des mémoires et positions*, 6 septembre 2002

Par ailleurs, un comité tripartite regroupant le MAPAQ, le MENV et la FAPAQ a été formé afin d'harmoniser et de coordonner les actions de leurs ministères de manière à minimiser les exigences administratives. Les échanges sont ponctuels et bien ciblés. La seconde disposition a été la préparation du Règlement d'application de la Loi puisque, avec l'ancien règlement pris en vertu du Règlement sur l'aquaculture commerciale (P-9.01), plusieurs dispositions de la Loi n'étaient pas effectives (comme par exemple les normes d'exploitation et la durée du permis).

ANALYSE

Les visions des acteurs

Même si l'idée d'une Loi sur l'aquaculture commerciale a émergé dans un climat favorable, les acteurs en présence avaient des visions diverses. Ainsi, l'analyse des enjeux qui ont mené à l'élaboration de cette loi révèle l'intention d'encourager le développement économique du secteur, la volonté de protéger l'environnement et la sécurité du public et enfin le désir de promouvoir la santé.

Promouvoir la croissance économique du secteur aquacole

L'idée de développer et de promouvoir une croissance ordonnée et durable du secteur aquacole en vue d'obtenir des impacts socio-économiques importants pour les régions maritimes du Québec provient principalement du MAPAQ. Pour le ministre de l'époque, la mariculture représente un secteur privilégié de croissance de la biomasse aquatique. En outre, elle peut constituer une solution pour pallier aux décisions inévitables du gouvernement fédéral en matière de gestion et d'allocation des ressources et une bouée de sauvetage pour les emplois dans les régions concernées¹⁶. Cette vision se retrouve dans les priorités gouvernementales de la Politique québécoise des pêches et de l'aquaculture et dans la Stratégie de développement régional¹⁶. Dans un contexte de capacité scientifique, technique et d'innovation, le ministère veut se doter d'un outil qui va favoriser la croissance économique et le développement régional

du Québec. Sous la bannière de la Politique québécoise en aquaculture, le gouvernement veut aussi donner une poussée significative à l'essor de l'aquaculture. Au cours du processus et à la suite d'un remaniement ministériel en mars 2001, le nouveau ministre va transformer le projet de loi en avant-projet de loi afin d'entendre les acteurs concernés en commission parlementaire et d'ouvrir un débat public sur la manière dont on peut utiliser et intervenir en matière d'aquaculture et sur la manière de faire en sorte d'éviter les conflits avec les autres usages du domaine hydrique.

La productivité et la rentabilité de l'aquaculture ont été mises de l'avant par l'AAQ qui désire assurer la sécurité des investissements financiers de ses membres. Dans la même optique, le RMQ milite pour obtenir des conditions favorables à des investissements de soutien.

Mines Seleine, qui exploite les gisements de sel des Îles-de-la-Madeleine depuis une douzaine d'années, a aussi des préoccupations économiques, car l'entreprise est confrontée à des contraintes environnementales de réduction des matières en suspension selon les activités réalisées dans la lagune. Ces contraintes ont pour conséquence l'augmentation des coûts d'exploitation et entraînent des dépenses additionnelles, entre autres pour les travaux de dragage.

Pour sa part, la FPQ voit dans l'essor de l'aquaculture un risque pour la survie de l'industrie de la pourvoirie et pour une certaine forme de tourisme, notamment en Gaspésie et sur la Côte-Nord. En effet, la pratique de l'élevage de saumon et autres salmonidés en eaux libres comporte des risques non négligeables pour le saumon de l'atlantique et la pratique de la pêche sportive. Or, cette activité entraîne des retombés économiques de plusieurs millions de dollars pour l'industrie touristique des deux régions¹⁷.

Protéger l'environnement et la sécurité du public

Greenpeace et les organismes fauniques ([FQSA, GRSQ, FSA], FQF, APPQ) militent quant à eux pour la sauvegarde de l'environnement. Leur argumentation s'articule autour de la défense des écosystèmes, de la

biodiversité, des espèces sauvages et de leurs habitats naturels. Ils s'opposent à toute croissance dans le secteur, car ils veulent garder le caractère traditionnel de l'activité aquacole dans le strict respect des espèces et de l'environnement.

Plus spécifiquement, Greenpeace souhaite l'interdiction de l'utilisation de poissons d'espèces transgéniques en aquaculture et le renforcement des contrôles et pénalités en cas de contamination génétique provenant de telles espèces. Parallèlement à ces questions environnementales, certains acteurs dont l'APPQ, s'inquiètent en plus du péril de leurs activités lucratives. Ils considèrent que la prospérité de leurs activités tient à la survie du saumon sauvage et à la qualité de son milieu naturel. Ces arguments visent à protéger la biodiversité, améliorer le sort des espèces en péril et prévenir tout conflit avec d'autres formes de développement socio-économique déjà mises en œuvre.

Protéger et promouvoir la santé publique

Outre le fait que l'aquaculture devait se faire dans le respect de la santé et de la sécurité du public pour le MAPAQ, d'autres acteurs ont fait valoir des préoccupations spécifiques pour la santé publique. C'est notamment le cas du MSSS qui souhaitait que la Loi oblige les aquaculteurs à veiller sur la teneur en oméga-3 du poisson destiné à la consommation humaine. Pour le MSSS, la Loi devrait comporter un pouvoir réglementaire d'émettre des normes ou critères quant au contenu en acides gras oméga-3 et à la teneur en gras des produits d'aquaculture, qui ont tendance à être plus gras que les produits sauvages. Le MSSS se préoccupe également de la pollution pouvant menacer la santé humaine comme les rejets de phosphore en eau douce pouvant causer le développement de cyanobactéries toxiques.

De son côté, le CPSEG a lui aussi soulevé des questions relatives à la santé, notamment sur la composition des aliments donnés aux poissons. Selon ce comité, on y retrouve un antioxydant (BHT) qui est identifié comme une substance toxique dangereuse pour la santé humaine.

Les facteurs de l'environnement externe

À la suite d'une élection remportée par le Parti libéral en avril 2003, le projet de loi n'a subi aucune modification et a été adopté en décembre 2003, quelque mois après les élections.

Sur la scène fédérale, le Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture (CCMPA) a tenu une rencontre en 1999 sur les enjeux ayant une incidence sur les secteurs de la pêche et de l'aquaculture. Au terme de cette rencontre, le CCMPA créait un Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'aquaculture (GTA). Ce groupe de travail a élaboré plusieurs propositions d'action pour faciliter le développement de l'aquaculture au Canada¹⁸. Par ailleurs, en adoptant la Loi sur l'aquaculture commerciale, le gouvernement souhaite non seulement rattraper le retard que le Québec a accumulé par rapport au reste du Canada, mais surtout réglementer ce secteur qui l'est presque partout ailleurs au pays.

Certains événements ont influencé la formulation de l'avant-projet de loi sur l'aquaculture, entre autres celui des moules toxiques de l'Île-du-Prince-Édouard en 1987. Son impact sur le secteur maritime a eu raison de la plupart des entreprises. Une seule entreprise mytilicole, sur la dizaine que comptaient les Îles-de-la-Madeleine dans les années 80, a pu échapper à la fermeture et prendre la deuxième vague maricole au milieu des années 90. C'est à ce moment que le Québec maritime a pris conscience de son potentiel maricole et a réfléchi aux outils à mettre en place pour en assurer le développement¹⁹.

Sur la scène internationale, l'aquaculture est perçue comme une voie d'avenir pour l'industrie alimentaire mondiale, compte tenu de la baisse des volumes de captures de pêches. En adoptant une loi dédiée exclusivement à l'aquaculture, le Québec souhaite demeurer à la hauteur des avantages que lui confèrent sa position géographique et la proximité du golfe du Saint-Laurent²⁰. En outre, des déplacements à l'étranger permettent aux mariculteurs de prendre connaissance de l'expertise mondiale.

De quelle manière la santé est-elle prise en compte dans la solution retenue ?

L'article 54 de la Loi sur la santé publique, en vigueur au moment du processus d'élaboration de la Loi sur l'aquaculture commerciale, a été l'élément déclencheur aux discussions entre le MAPAQ et le MSSS.

D'une part, le MAPAQ se préoccupe de l'innocuité des ressources et s'assure que les produits de l'aquaculture ne constituent pas un risque pour la santé humaine. D'autre part, en se préoccupant de la qualité et de la valeur nutritive (teneur en oméga-3) des produits d'aquaculture, le MSSS est plutôt intéressé par la promotion de la santé. Au moment de soumettre son projet de loi, le MAPAQ ne tient pas compte des demandes du MSSS et invoque d'autres lois qui couvrent la matière, car il considère que ces demandes dépassent la question de l'innocuité de la ressource aquatique. Du côté de la valeur nutritive, aucune loi au Québec et au Canada, sauf en ce qui concerne des aliments à usage spécial (de régime, diététique spécial ou à caractère nutraceutique ou aliment nouveau) ne contient d'obligation sur le maintien d'une qualité nutritive.

Sur la question de la qualité de l'exploitation des organismes aquatiques, le MAPAQ se contentera d'un seul article pour réglementer ces exigences qui, selon lui, sont couvertes par la Loi sur les produits alimentaires qui assure l'innocuité des aliments, la Loi sur la protection sanitaire des animaux qui assure que l'animal abattu est sain et la Loi sur les aliments et drogues qui établit des normes pour certains produits à grand usage et l'étiquetage nutritionnel au Canada. La demande d'interdire l'élevage de poissons génétiquement modifiés n'a quant à elle pas été retenue.

En quoi la solution retenue rejoint-elle les préoccupations des acteurs de la santé publique lors de la formulation ?

Selon des documents du MAPAQ, même si les demandes concernant l'intégration des oméga-3 faites par le MSSS n'ont pas été retenues lors de l'élaboration de la Loi sur l'aquaculture commerciale, ce dernier estime que l'avant projet de loi, dans l'ensemble, tient compte des préoccupations à l'égard de la santé publique¹³.

Néanmoins, il a été convenu d'introduire le MSSS au chapitre de l'échange de renseignements dans le cadre de la protection de la santé, de la sécurité du public, de l'environnement ou de la faune. Ce ministère sera donc consulté et tenu au courant des activités du MAPAQ en la matière eu égard des articles 25 et 26 sur la question des échanges de renseignements.

CONCLUSION

L'élaboration de la Loi sur l'aquaculture commerciale s'est échelonnée sur quelques années et a mobilisé un grand nombre d'acteurs. La majorité de ceux-ci s'entendaient sur la nécessité d'une telle loi, mais l'analyse a fait ressortir différentes prises de position des acteurs concernés. Certains ont des préoccupations environnementales, d'autres économiques et d'autres sanitaires.

D'un côté, par l'adoption de cette loi, le MAPAQ souhaite le développement et la promotion du secteur aquacole en vue d'obtenir des impacts socioéconomiques importants pour les régions maritimes du Québec, tout en s'assurant de l'innocuité de la ressource. D'un autre côté, divers acteurs dénoncent les conséquences environnementales liées à l'expansion de l'aquaculture et militent pour la conservation des écosystèmes, de la bio-diversité, des espèces sauvages et des habitats naturels. Parallèlement à ces préoccupations, le MSSS aurait souhaité que le projet de loi aborde la question de la valeur nutritive des poissons, précisément de leur teneur en acides gras oméga-3. Aux yeux du MAPAQ, cette préoccupation dépasse la question de l'innocuité des produits aquacoles.

Finalement, la Loi sur l'aquaculture commerciale a été adoptée après que certains compromis liés davantage aux questions environnementales qu'aux questions de santé publique eurent été acceptés.

RÉFÉRENCES CITÉES

- ¹Québec (2002). *Consultation générale sur l'avant-projet de loi sur l'aquaculture commerciale*. Québec, Éditeur officiel du Québec. 36^e législature, 2^e session. Débats de l'Assemblée nationale, 10 septembre 2002. (Page consultée le 08 mars 2006). *Site de l'Assemblée nationale* [en ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/capa/020910.htm>
- ²Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2005). Plan stratégique du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation 2005-2008, Québec, Direction de la planification et du partenariat.
- ³ Québec (Page consultée le 10 août 2006) *Site du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*. [en ligne], <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/Fr/Ministere/Info/structures/DGA/>
- ⁴ Québec (Page consultée le 10 août 2006) *Site du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*. [en ligne], http://www.mapaq.gouv.qc.ca/NR/rdonlyres/FE752305-42AE-4095-AF81-9D1EECC755BE/0/RAQCQIASA20042005_6.pdf
- ⁵ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2001). *Révision de l'encadrement législatif, réglementaire et administratif québécois de l'aquaculture*.
- ⁶ Turcotte, Claude. « Le long des golfes clairs », *Le Devoir*, 17 mars 2001, p. B1.
- ⁷ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2001). Révision du cadre légal de l'aquaculture.
- ⁸ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2001). *Faut-il changer la loi québécoise sur l'aquaculture?*
- ⁹ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 3 août 2001.
- ¹⁰ Ministère de l'Environnement, 5 juillet 2000
- ¹¹ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 2 mai 2001.
- ¹² Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2002). Document de travail - Avant-projet de loi sur l'aquaculture commerciale, 21 mai 2002.
- ¹³ Direction générale de la santé (2002). *Projet de loi sur l'aquaculture*, p 1-2.
- ¹⁴ Québec (2003). *Assemblée, cahier no.27*. Éditeur officiel du Québec. 37^e législature, 1^{ère} session. Débats de l'Assemblée nationale, 19 novembre 2003. (Page consultée le 29 mai 2006). *Site de l'Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd3711se&Section=particip&Requete=1574-6&Hier=GAUTHIER%20Françoise%20>
- ¹⁵ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2002). Note de la Direction générale des pêches et de l'aquaculture commerciale. Document interne.
- ¹⁶ Québec (Page consultée le 19 avril 2006) *Énoncé de politique*. [en ligne], <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/NR/rdonlyres/DA856013-8A43-490C-B258-B94C18BD0D29/0/politique.pdf>
- ¹⁷ Fédération des pourvoiries du Québec (2002). Mémoire de la Fédération des pourvoyeurs du Québec présenté à la Commission permanente de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation sur l'avant-projet de loi sur l'aquaculture, août 2002.
- ¹⁸ Canada (Page consultée le 19 avril 2006) *Pêche et Océans Canada. Politique-cadre 2001*. [en ligne] http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/opera/OPF-PC_F.pdf
- ¹⁹ Québec (2002). *Consultation générale sur l'avant-projet de loi sur l'aquaculture commerciale*. Québec, Éditeur officiel du Québec. 36^e législature, 2^e session. Débats de l'Assemblée nationale, 11 septembre 2002. (Page consultée le 08 mars 2006). *Site de l'Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/capa/020911.htm>
- ²⁰ La Presse Canadienne, 13 juillet 2002, p. A11 « Nouvelle stratégie de gestion de l'environnement marin ».

ANNEXE 1. Évolution de la Loi sur l'aquaculture commerciale

Période	Événement(s)
1999	Engagement du ministre de déposer une loi sur l'aquaculture
2000	Politique québécoise des pêches et de l'aquaculture
Printemps 2001	Consultations dans les régions maritimes sur les orientations à privilégier dans le projet de loi
Mars 2001	Nomination d'un nouveau ministre
Avril 2001	Consultation interministérielle sur les principes et orientations de l'avant projet de loi
Été 2001	Consultations sur les orientations à envisager pour la révision du cadre légal
Mai 2001	Approbation de l'avant-projet de Loi sur l'aquaculture commerciale
Septembre 2001	Commission parlementaire sur l'avant-projet de loi
Octobre 2002	Adoption de principe
Décembre 2002	Dépôt du projet de loi (No. 146) à l'Assemblée nationale
Février 2003	Étude du projet de loi article par article par la CAPA
Mars 2003	Dépôt du rapport de la CAPA à l'Assemblée nationale
Avril 2003	Déclenchement d'élections
Mai 2003	Le Parti libéral est porté au pouvoir
Oct.- Nov. 03	Dépôt du projet de loi (No. 27). Étude article par article par la CAPA
Décembre 2003	Adoption de la loi par l'Assemblée nationale. Sanctionnée le 23 décembre 2003
Mai 2004	Décret de mise en vigueur
1er septembre 04	Entrée en vigueur de la Loi sur l'aquaculture commerciale

www.gepps.enap.ca

*Recherche
financée par
le FQRSC, le
FRSQ et le
MSSS*