

Vers une modernisation des programmes de stabilisation et de soutien du revenu des agriculteurs québécois

Jean-Philippe Gervais, Ph. D.

Bruno Larue, Ph. D.

Présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et
l'agroalimentaire du Québec (CAAAQ)

17 décembre 2007

Table des matières

1. Introduction	2
1.1 Mandat	2
1.2 L'instabilité des prix et des revenus en agriculture	3
2. Une Revue du programme d'Assurance-stabilisation agricole (ASRA)	5
2.1 L'origine de l'ASRA	5
2.2 Les impacts économiques de l'ASRA	6
2.3 L'ASRA a-t-elle atteint ses objectifs?	7
2.4 Les principes à respecter dans l'élaboration de programmes d'intervention	11
3. Les Politiques agricoles au Canada, États-Unis et Union Européenne	13
3.1 Contextes canadien et québécois	13
3.1.1 PCSRA et ASRA	13
3.1.2 Assurance production	17
3.2 Contexte américain	18
3.3 Contexte européen	21
4. Propositions pour réformer les instruments de soutien et de stabilisation du revenu	23
4.1. Propositions pour améliorer la compétitivité des agriculteurs québécois	28
4.1.1 Stabilisation et soutien du revenu agricole	28
4.1.2 Recherche et développement	33
4.1.3 Développement des compétences et services-conseil adaptés	35
4.1.4 Financement	36
4.1.5 Sommaire des propositions pour améliorer la compétitivité	38
4.2 Propositions pour internaliser les externalités associées à la pratique de l'agriculture .	38
4.2.1 Paiements pour des biens et services environnementaux	39
4.2.2 Occupation du territoire	40
5. Simulation des changements de politiques de soutien	41
6. Conclusion	52
7. Bibliographie	54
8. Remerciements et notes biographiques	57
9. Annexe A	58

1. Introduction

1.1 Mandat

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois nous a confié le mandat de définir des programmes de stabilisation et de soutien du revenu pour remplacer le programme d'Assurance Stabilisation du Revenu Agricole (ASRA). Les programmes proposés doivent satisfaire les critères suivants :

- Être découplés
- Être universels
- Avoir des seuils pour les compensations qui seraient versées aux agriculteurs
- Être flexibles pour accommoder les besoins et contraintes de certaines régions ou territoires
- Encourager l'utilisation de ou la conversion à certaines pratiques jugées souhaitables.
- Être rigoureusement éco-conditionnel
- Assurer le paiement de certains biens ou services environnementaux désirés par la société

Il est aussi souhaité que les programmes puissent s'articuler avec le programme fédéral à venir qui remplacerait ou modifierait l'actuel Programme Canadien de Stabilisation du Revenu Agricole (PCSRA) et d'estimer, si cela est possible, leur coût. On nous a demandé de déterminer si le programme d'assurance récolte ou un éventuel programme qui protégerait des risques non seulement dans les productions végétales, mais également dans les productions animales, aurait une relation avec les nouveaux programmes québécois.

La Commission nous a également demandé de préciser comment les programmes pourraient se mettre en place, en particulier, quelles décisions et quels gestes, pris ou posés par quelles autorités, seraient nécessaires pour enclencher et assurer le suivi d'un tel processus. Bref, la Commission désire savoir comment pourrait s'effectuer la transition de l'ASRA vers les nouveaux programmes.

Instauré dans les années 70, l'ASRA est un programme qui doit être repensé en fonction du contexte et des préoccupations actuels. Lachapelle (2007) fait une analyse descriptive détaillée du programme qui révèle de graves problèmes. L'ASRA est un programme qui n'est ni découplé, ni éco-conditionnel, qui a un énorme déficit actuariel et qui verse une importante portion de ses compensations à quelques très gros producteurs. Notre mandat est de fournir des alternatives mieux adaptées au contexte actuel. Nous ferons une brève revue des impacts de l'ASRA. Nous discuterons des nouveaux programmes canadiens ainsi que ceux mis en place dans d'autres pays et régions du monde. Finalement, nous émettrons des recommandations spécifiques quant au design et la mise en place des nouveaux programmes, en discutant de leur arrimage avec les programmes canadiens et des éléments qui les distinguent de ceux-ci.

1.2 L'Instabilité des prix et des revenus en agriculture

Farm prices are always on the move. Sometimes they fluctuate wildly and in wide swings; sometimes they fluctuate through a fairly regular cycle. But they stay on the move. This kind of price behaviour in American agriculture dates back to the Civil War and before. It is not new, and there is little evidence to suggest that it will change in the near future (although in recent years, downswings in certain commodity prices have been moderated by governmental action). Out of this price variability -- regular and irregular, wide and narrow -- emerge several farm problems: variable farm incomes, low incomes over extended periods, and uncertainty in planning production.

Willard Cochrane (1958, p.3)

During the last three decades, the goal of agricultural policy in many developed countries has been to raise and stabilize farm income...

Bruno Larue et Alan Ker (1993, p.342)

Comme l'indiquent les citations ci-dessus, les préoccupations par rapport à l'instabilité des prix à la ferme et de son incidence sur le niveau et la volatilité des revenus des agriculteurs ne datent pas d'hier et ont motivé l'élaboration et la mise en place de mesures de soutien et de stabilisation dans la plupart des pays industrialisés. Il nous apparaît essentiel de discuter brièvement des facteurs qui contribuent à la volatilité des prix des produits agricoles. Le premier facteur a trait à la longueur du processus de production. Les cycles biologiques dans la production de produits agricoles décalent les décisions de production et de mise en marché de plusieurs mois ou même de quelques années dans certains cas. Par conséquent, le prix espéré qui a servi pour planifier la production (ex., la décision d'ensemencement) peut différer grandement du prix reçu après la récolte. Ce facteur et la nature périssable des produits agricoles font que l'offre de la plupart des produits agricoles est inélastique¹ à court terme. En d'autres mots, une variation des prix n'entraîne pas de changements dans les quantités offertes à court terme. Ceci implique que de faibles variations dans les quantités demandées par les acheteurs peuvent occasionner d'importantes variations de prix.

L'instabilité des prix des produits agricoles et des revenus des agriculteurs est aussi causée par les aléas climatiques, les maladies et les insectes, tant au Québec que dans le reste du monde. Ce qui se passe à l'étranger contribue aux fluctuations des prix reçus par les agriculteurs québécois parce que nos marchés sont dans la plupart des cas intégrés aux marchés internationaux. Par exemple, la sécheresse en Australie et les moins bons rendements aux États-Unis durant la dernière année expliquent en bonne partie pourquoi les producteurs de blé québécois bénéficient de prix élevés en ce moment. Les prix seront plus volatils et sensibles aux variations dans l'offre mondiale si la

¹ Une offre inélastique implique que la quantité offerte n'est pas sensible aux variations de prix. Par exemple, un agriculteur ne peut pas ajuster sa production en réponse à une subite augmentation de prix une semaine avant la récolte. Le même raisonnement s'applique avec l'engraissement des animaux.

demande pour les produits agricoles est inélastique. Une demande inélastique indique que les quantités demandées par les consommateurs varient dans une plus faible proportion que les variations de prix. Il peut donc exister un rôle pour les politiques de stabilisation et de soutien du revenu en agriculture étant donné les caractéristiques du secteur agricole.

L'ouverture au commerce peut augmenter ou diminuer l'instabilité des prix. Dans un contexte de libre échange, la loi d'un prix stipule que le prix d'un bien particulier dans un pays A doit être égal au produit du prix du même bien dans le pays B et du taux de change e .² L'implication de cette loi est que les variations de prix dans le pays A sont fonction des variations du prix dans le pays B et des variations du taux de change. L'ouverture au commerce fait en sorte que la volatilité du taux de change a une incidence sur la volatilité des prix à l'interne. Toutefois, la possibilité de faire des affaires avec plusieurs pays tend à diminuer l'instabilité parce qu'une destination offrant un prix trop bas, ou pour laquelle la variation du taux de change n'est pas favorable peut être substituée à une autre destination par une firme exportatrice. La triste histoire de la vache folle illustre ce point on ne peut plus clairement. Dans ce cas-là, l'impossibilité d'exporter du bœuf a causé une baisse spectaculaire du prix parce que seul le marché local pouvait absorber l'offre de produit (qui avait été planifiée en fonction d'un marché nord-américain intégré!). De plus, les abattoirs pouvaient dans certains cas payer des prix dérisoires en raison du manque de concurrence.

² En pratique, des différences sont observées, mais celles-ci sont rapidement "arbitrées" par les exportateurs et les importateurs qui peuvent ainsi réaliser des profits durant l'ajustement qui rétablit l'égalité.

2. Une Revue du programme d'Assurance-stabilisation agricole (ASRA)

Cette section relate les principaux résultats de recherche sur l'historique de l'ASRA, sa performance en lien avec ses objectifs originaux de stabilisation et de soutien du revenu, ses effets sur la compétitivité de l'agroalimentaire québécois et sa performance par rapport à des programmes alternatifs. Même si l'ASRA est en place depuis une trentaine d'années, ce programme n'a pas fait l'objet de beaucoup d'analyses publiées dans des revues scientifiques, en comparaison par exemple avec la loi sur le transport des grains de l'Ouest ou la Commission canadienne du blé. Malgré tout, il est intéressant de noter que certains des problèmes soulevés dans le rapport de Lachapelle (2007), avaient été identifiés par d'autres auteurs tels Romain (1994) et Calkins *et coll.* (1997). Le fait que ces problèmes sont encore plus évidents aujourd'hui démontre jusqu'à quel point il est difficile de planifier des réformes dans le secteur agroalimentaire québécois.

2.1 L'origine de l'ASRA

Romain (1994) attribue la naissance de l'ASRA aux pressions exercées par les producteurs agricoles du Québec. L'ASRA fut élaboré en 1975 et un premier régime d'assurance (vacheveau) devint opérationnel en 1976. À l'origine, l'ASRA avait deux objectifs consistant à stabiliser le revenu net agricole et augmenter le revenu net du producteur efficace au même niveau que celui d'un travailleur spécialisé (MAPAQ, 1994). Le niveau de la rémunération des agriculteurs était au cœur des préoccupations du gouvernement parce qu'il y avait alors beaucoup de pauvreté en milieu rural. De même, il était admis que les agriculteurs avaient de la difficulté à composer avec la volatilité des prix.

Comme l'ASRA a pour but d'assurer un niveau de revenu spécifique pour un producteur efficace, sa mise en application requiert le calcul de coûts de production à partir de modèles de fermes spécialisées dont la taille est suffisante pour qu'un agriculteur y travaille à temps plein. Il était reconnu que les coefficients techniques des modèles traduisaient initialement un niveau d'efficacité plus élevé que la moyenne³ du secteur et le coût de production calculé incluait un pourcentage du salaire d'un ouvrier spécialisé, mais n'incluait pas alors, contrairement aux coûts de production calculés pour les productions contingentées, un taux de rendement sur les capitaux propres (Romain, 1994, p.434). Le coût de production calculé détermine le prix garanti (ou de référence) du programme. Les producteurs reçoivent une compensation en fonction de la différence entre le prix garanti et le prix de l'ASRA lorsque le prix courant est en deçà du prix courant. Dans le cas des cultures, les rendements sont fixes et c'est le programme d'assurance-récolte qui gère les problèmes de risque associés aux rendements.

³ Le rapport Lachapelle (2007) est instructif à cet égard puisqu'il illustre par le biais d'histogrammes la proportion de fermes dont la taille est sous le seuil associé à la ferme modèle, et ce, pour toutes les productions couvertes par l'ASRA. Les résultats diffèrent beaucoup d'une production à l'autre, mais il appert que les productions pour lesquelles l'écart entre le prix du marché et le prix garanti est élevé ont une proportion plus grande de fermes qui contrastent avec le modèle.

À ses débuts, l'ASRA couvrait un nombre limité de productions. Même si le nombre de productions a augmenté dans le temps, l'ASRA ne peut pas être considéré comme un programme universel. Les productions soumises à la gestion de l'offre (lait, volailles et œufs) n'étaient pas incluses puisque celles-ci utilisaient d'autres moyens pour soutenir et stabiliser le revenu des agriculteurs.⁴ Le choix d'inclure ou d'exclure une production dépendait du désir du gouvernement de développer des productions pour atteindre différents objectifs, comme le développement régional ou l'autosuffisance alimentaire. Ces choix reflètent aussi la force des pressions exercées par différents groupes de producteurs agricoles sur le gouvernement.

2.2 Les impacts économiques de l'ASRA

Les programmes de soutien en agriculture sont critiqués par les agroéconomistes pour les pertes « sèches » qu'ils engendrent. Les pertes sèches découlent du fait qu'une partie des coûts des programmes ne peut pas être récupérée par les producteurs ou par les consommateurs, ce qui implique que le transfert des contribuables aux producteurs engendre un coût net pour la société. Il est par contre possible de soutenir le revenu des producteurs en ne créant pas de pertes sèches dans la société. Des paiements forfaitaires déliés des décisions de production atteindraient l'objectif de soutenir le revenu sans créer de distorsions. Des paiements découplés des décisions de production n'influencent que très peu le comportement des producteurs, et minimisent donc les pertes de bien-être reliées au soutien du revenu agricole. En d'autres mots, les paiements forfaitaires permettent d'atteindre un effort de soutien à moindre coût pour les contribuables. Nous reviendrons sur le concept d'aide découplée à la section suivante.

Il est clair qu'un programme comme l'ASRA engendre des coûts pour la société dans plusieurs productions, mais l'ASRA engendre aussi des gains dans certains secteurs. Par exemple, Larue *et coll.* (2004) tiennent compte de la forte concentration dans le secteur de la transformation porcine et démontrent que la concurrence imparfaite et le décalage des décisions de production et de mise en marché des producteurs peuvent engendrer une situation caractérisée par des bas prix et un faible volume transformé, qui nuit aux producteurs porcins comme aux transformateurs! La période 1989-1994 dans l'industrie porcine illustre ce genre de situation. Durant cette période, tous les porcs étaient vendus à l'enchère et les transformateurs n'avaient pas à garantir une certaine parité par rapport au prix américain. Malheureusement, la rigidité (ou l'inélasticité) de l'offre à court terme rendait les producteurs vulnérables à la possibilité que les transformateurs puissent offrir un prix à peine suffisant pour empêcher les producteurs de vendre sur le marché

⁴ Les données de l'OCDE sur le soutien à l'agriculture démontrent que les productions soumises à la gestion de l'offre bénéficient d'un support beaucoup plus élevé que les autres productions canadiennes. Par exemple, les données de l'OCDE montrent que les pourcentages du soutien spécifique au secteur par rapport aux recettes du secteur étaient beaucoup plus élevés pour le lait, les œufs et la volaille (55,8 %, 37,3 % et 9,7 %) que pour le bœuf et le porc (1,2% et 2,1%) en 2006. La gestion de l'offre permet un transfert des consommateurs vers les producteurs, et non des contribuables aux producteurs, comme pour les productions couvertes par l'ASRA. Voir www.oecd.org/dataoecd/13/29/39579241.xls (consulté le 1er décembre 2007).

américain pour sécuriser leur approvisionnement.⁵ Les transformateurs n'avaient pas intérêt à offrir plus sur l'enchère parce qu'ils pouvaient acheter tous les porcs offerts à faible prix. Les producteurs savaient que le prix courant serait inférieur au prix américain, mais ils planifiaient leur production en fonction du prix de l'ASRA. Le niveau de production aurait été beaucoup trop bas s'il n'y avait pas eu l'ASRA pour soutenir le prix. Même avec l'ASRA, le volume vendu à l'enchère était trop bas et c'est pourquoi producteurs et transformateurs adoptèrent un système mixte de pré-attributions et d'enchère pour mettre en marché les porcs. Les prix et la production augmentèrent rapidement avec la mise en place des pré-attributions parce qu'avec ce système les transformateurs s'engageaient de façon crédible à payer un prix supérieur. On peut donc conclure que l'évaluation des politiques dépend crucialement des hypothèses faites quant à la nature de la concurrence et aux caractéristiques des mécanismes de mise en marché. L'ASRA a pallié à des faiblesses dans les mécanismes de mise en marché et a aussi permis d'internaliser des déficiences de marché dans l'industrie porcine. Cette conclusion ne s'applique cependant pas à toutes les productions couvertes par l'ASRA.

L'ASRA a aussi une incidence sur l'allocation des ressources entre les différentes productions, de même que sur l'industrie de la transformation et les institutions financières. Romain (1994) soutient que l'ASRA a vraisemblablement contribué au déplacement de l'industrie laitière qui était traditionnellement localisée près des centres urbains vers les régions. L'ASRA a encouragé la production céréalière et comme les meilleurs sols et les meilleures conditions climatiques pour la production céréalière sont près des centres urbains, il s'en serait suivi un déplacement progressif de l'industrie laitière. Romain (1994, p.443) soutient également que tout incitatif de production basé sur des coûts de production « ne traduit pas les tendances à long terme de la demande ni les changements éventuels qui peuvent survenir dans les structures de production, dans les avantages compétitifs (entre les productions) et dans les avantages comparatifs entre les régions et les pays. » Le résultat est que des productions qui ne sont plus rentables (ou qui ne l'ont jamais été) continuent d'attirer des ressources qui seraient plus productives ailleurs. C'est le cas pour des productions comme l'agneau qui a un ratio moyen prix de marché/prix de référence inférieur à 55 % sur la période couvrant les dix dernières années (Lachapelle, 2007 p.31). Plutôt que d'encourager les gens à investir temps et argent dans des activités rentables, les subventions de l'ASRA ont fait augmenter le nombre d'adhérents dans l'agneau par 55 % durant les 10 dernières années.

2.3 L'ASRA a-t-elle atteint ses objectifs?

Au départ, l'ASRA n'avait que deux objectifs, c'est-à-dire le soutien et la stabilisation du revenu des agriculteurs. Les analyses de tendance effectuées par Romain (1994) sur des données historiques suggèrent que les objectifs de soutien et de stabilisation avaient été atteints pour les

⁵ La situation aurait été bien pire si la frontière américaine avait été fermée, comme on s'en est rendu compte avec l'abattage des vaches de réforme durant la crise de la vache folle. Les producteurs de porcs en Ontario ont aussi été confrontés à ce problème et c'est pourquoi ils se mirent à exporter beaucoup plus de porcs sur pattes et de porcelets durant les années 90.

productions céréalières. Toutefois, ses analyses indiquaient que le même constat ne s'appliquait pas pour les productions animales qui sont demeurées cycliques après l'introduction de l'ASRA. L'auteur attribue cette dichotomie dans ses résultats au niveau d'intervention plus modeste dans les productions animales.

Nous avons argumenté à la section précédente que l'atteinte des objectifs de l'ASRA peut entraîner des coûts importants pour l'économie québécoise. Cette évaluation de l'ASRA est d'une certaine façon incomplète puisque dans le scénario sans ASRA le gouvernement n'est pas contraint par les objectifs qui ont justifié l'existence de l'ASRA. Cette analyse ne prend pas en compte non plus l'aversion des agriculteurs envers le risque ni les imperfections dans l'offre de services privés d'assurance.⁶ Une autre façon d'évaluer l'ASRA est de se demander s'il n'y aurait pas de moyens d'intervention alternatifs qui permettraient l'atteinte des objectifs de soutien et de stabilisation à moindre coût pour l'économie québécoise. C'est ce que Calkins *et coll.* (1997) ont fait en ce qui a trait aux objectifs de soutien et de stabilisation. Leur conclusion est qu'un programme qui prend en compte la corrélation entre les prix et les rendements dans les productions végétales est supérieur à deux programmes distincts, comme l'ASRA et l'assurance récolte, qui couvrent respectivement les risques des prix et les risques des rendements puisque ces programmes entraînent des revenus nets espérés plus bas pour les agriculteurs pour des transferts gouvernementaux plus élevés par dollars d'activités agricoles.

L'implication du gouvernement est parfois justifiée en invoquant des objectifs généraux de redistribution de la richesse. On peut penser que l'ASRA était au départ motivée par des principes d'équité et de justice sociale et peut être aussi par un souci pour l'efficacité économique puisque des distributions de richesse caractérisées par d'importantes différences de revenus impliquent que trop de personnes pauvres ne peuvent avoir accès à du crédit ou doivent se contenter d'offres de crédit à des taux beaucoup trop élevés. Cela implique de l'inefficacité puisque des investissements profitables ne sont pas réalisés (Bowles, 2004, p.328). L'offre de crédit des institutions financières aux agriculteurs ne serait pas la même en l'absence de l'ASRA. Ce programme a vraisemblablement augmenté la capacité d'emprunt de plusieurs agriculteurs qui ont pu ainsi améliorer leur productivité et leur qualité de vie. Comme les paiements de l'ASRA sont fonction de la production et qu'il y a d'importantes économies d'échelle dans plusieurs productions, notamment dans la production porcine (Barkema et Cook, 1993), l'ASRA a ainsi facilité l'adoption de nouvelles technologies substituant le capital au travail qui causa un accroissement significatif dans la taille des fermes. Les statistiques dans les distributions des compensations de l'ASRA indiquent qu'une forte proportion des compensations se retrouve dans les poches de très peu d'agriculteurs. En fait, en 2003 « les 7 % plus grosses entreprises ont reçu 46,1 % des compensations ASRA porcs, pour une moyenne de 558 221 \$ par adhérent »

⁶ Babcock et Paulson (2007) soutiennent que les compagnies d'assurance aux États-Unis achètent les risques des agriculteurs qu'à trop fort prix. Leur conclusion est que les contribuables américains seraient mieux servis si le gouvernement s'impliquait directement dans l'offre de services d'assurance offerte aux agriculteurs plutôt que par la réglementation des compagnies d'assurance.

(Lachapelle 2007, p.45). Pour le maïs-grain, Lachapelle (2007, p. 61) rapporte qu'en 2005 « les 80 plus grosses entreprises, soit 0,7 % des adhérents, ont reçu 7,5 % des compensations d'ASRA, pour une moyenne de 362 544 \$ par adhérent. Ces statistiques suggèrent que l'objectif de soutenir les agriculteurs le plus dans le besoin et de redistribuer la richesse n'a pas été atteint.

En regardant au fil des ans les ajouts à la liste de productions couvertes par l'ASRA, on ne peut s'empêcher de conclure que le développement régional s'est ajouté aux objectifs initiaux de l'ASRA. Malheureusement, un programme comme l'ASRA n'est pas le bon outil pour atteindre ce genre d'objectif. Dans sa présentation à l'Institut canadien sur les politiques agroalimentaires en février 2006 à Toronto, Rose Olfert du département d'agroéconomie de l'Université de la Saskatchewan mentionnait que depuis les années 30, le développement rural au Canada était de moins en moins dépendant du développement agricole, mais que le développement agricole était de plus en plus dépendant du développement rural. Cette tendance lourde est causée par deux facteurs. Premièrement, les changements technologiques en agriculture ont grandement favorisé l'utilisation du capital au détriment du travail. C'est pourquoi une part croissante de la production nationale est produite par de moins en moins d'agriculteurs.⁷ Deuxièmement, le surplus de travail causé par les changements technologiques dans le secteur agricole a été absorbé en partie par d'autres secteurs en milieu rural ou par les régions urbaines. Il ne faut pas perdre de vue non plus que dans les régions rurales comme dans les régions urbaines, la part des services dans l'économie est aux alentours de deux tiers.

L'agriculture et la ruralité se chevauchent assurément, mais les chevauchements sont de moins en moins importants, même si certains agriculteurs entretiennent des perceptions différentes sur le sujet. En fait, le développement de l'agriculture passe de plus en plus par le développement rural plutôt que l'inverse puisque les ménages impliqués en production agricole ont beaucoup plus besoin d'emplois et de revenus non-agricoles que les ménages ruraux ont besoin d'emplois et de revenus agricoles. Le Tableau 1 ci-dessous est très éloquent en ce qui a trait aux emplois associés à l'agriculture.

Les emplois dans le secteur agricole primaire ne comptaient que pour 6 % des emplois dans les régions rurales au Canada en 2001. Il serait surprenant que la situation au Québec soit très différente ou que la tendance se renverse. En fait, l'importance relative des agriculteurs dans la population rurale est en décroissance. Le nombre d'agriculteurs n'a cessé de diminuer contrairement au nombre de non-agriculteurs vivant en milieu rural qui n'a pas cessé d'augmenter. Il y avait plus d'agriculteurs que de non-agriculteurs dans les régions rurales canadiennes avant 1956, mais en 2001, on dénombrait environ six non-agriculteurs pour chaque agriculteur! Ces statistiques ont amené la professeure Olfert (2006) à conclure que les politiques

⁷ Même dans la production laitière qui est fortement protégée et qui impose des contraintes financières rendant plus difficile l'accroissement de la capacité, le nombre de fermes laitières au Québec est passé de 13415 en 1991/92 à 7162 en 2006/2007 pendant que le nombre de vaches par ferme passait de 39 à 57 (AAC, 2007a). Dans l'industrie porcine qui est plus ouverte au commerce international, le nombre de porcs par ferme est passé de 805 à 1556 entre les recensements de 1991 et 2001 (AAC, 2007b).

agricoles ne sont pas efficaces comme outils de développement régional et que le développement des régions rurales doit être principalement axé sur d'autres secteurs que l'agriculture.

Tableau 1. Nombre et pourcentage d'emplois dans les secteurs agricoles primaires, agroalimentaires et dans tous les secteurs, en régions urbaines, intermédiaires et rurales du Canada

	régions urbaines	régions intermédiaires	régions rurales	toutes les régions
Emplois dans le secteur agricole primaire	52 432 (1 %)	67 100 (2 %)	290 075 (6 %)	409 607 (3 %)
Emplois dans le secteur agroalimentaire	894 905 (11 %)	364 750 (12 %)	548 070 (12 %)	1 807 725 (12 %)
Emplois dans tous les secteurs	7 988 585 (100 %)	3 071 020 (100 %)	4 516 935 (100 %)	15 576 540 (100 %)

Source : Statistique Canada, Recensement de la population, 2001.

Thompson (2007) avance aussi que les politiques agricoles « couplées » aux États-Unis n'ont pas été des outils efficaces de développement rural. Il soutient que les politiques agricoles ont accéléré la consolidation des fermes, réduit le nombre d'emplois en milieu rural et fait augmenter le prix des terres. Même si l'augmentation du prix des terres amène généralement des revenus additionnels pour les municipalités rurales, des prix élevés pour les terres entraînent une surcapitalisation en agriculture qui décourage l'entrée de nouveaux agriculteurs. Comme les programmes américains sont liés à des produits spécifiques, les producteurs ont tendance à rester ancrés dans les mêmes productions et à ne pas utiliser leur esprit entrepreneurial pour se diversifier dans des productions qui généreraient de plus hauts revenus à l'hectare. Même si ces arguments s'appliquent aux programmes américains, on peut néanmoins comprendre la pertinence pour l'ASRA au Québec.

Le Québec exporte et importe beaucoup de produits agroalimentaires. Le Québec était un importateur net avant 1996 et est un exportateur net depuis. Malgré la valeur croissante du dollar canadien par rapport au dollar américain, le solde commercial de la province pour ce qui est des produits agroalimentaires est positif (Institut de la Statistique du Québec, 2007).⁸ Ces résultats pour ce qui est du commerce agroalimentaire du Québec supportent les arguments présentés précédemment. C'est-à-dire que l'ASRA encourage les exportations, décourage les importations et rend les exportations moins sensibles à l'appréciation du dollar canadien. Par conséquent, l'ASRA a pu être perçu par le gouvernement québécois comme un moyen pour stimuler les exportations de produits agroalimentaires. Pour l'atteinte de pareil objectif, des subventions à

⁸ Données disponibles à : www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/filr_bioal/indic_indus_bioal/AA400077.htm (consulté le 1er décembre 2007).

l'exportation auraient été plus efficaces que l'ASRA.⁹ Néanmoins, dans la mesure où l'atteinte de cet objectif était importante aux yeux des décideurs, on peut comprendre pourquoi l'ASRA n'a pas été réformé de façon à pouvoir atteindre les objectifs originaux à moindre coût.

2.4. Les principes à respecter dans l'élaboration de programmes d'intervention

Tout gouvernement est confronté à des contraintes politiques dans l'élaboration et l'application de programmes. Dans ces circonstances, il est important d'identifier les politiques ou programmes qui permettent de maximiser le revenu tout en respectant les contraintes du gouvernement. Dans le cas de l'ASRA, deux objectifs ont motivé sa création : le soutien et la stabilisation du revenu des agriculteurs. Calkins *et coll.* (1997) ont démontré que l'ASRA et l'assurance-récolte n'étaient pas les meilleurs outils pour atteindre ces objectifs à moindre coût pour les contribuables. L'ASRA aurait pu être réformée dans le passé, mais elle ne l'a pas été même si bien des problèmes avaient été identifiés. Avec le temps, il est devenu évident que l'ASRA a été utilisé pour atteindre de nouveaux objectifs, comme le développement des régions et la performance à l'exportation. Malheureusement, l'ASRA n'est pas le meilleur moyen pour atteindre ces objectifs. Il est essentiel que les objectifs et les priorités du gouvernement soient clairement définis. Sinon, il est assuré que les programmes proposés seront inadéquats. De plus, il faut tenir compte du contexte et anticiper les changements qui pourraient menacer le bon fonctionnement des programmes proposés.

Une réalisation majeure du Cycle de négociations de l'Uruguay fut l'introduction de règles à propos du soutien interne en agriculture qui crée des distorsions. L'Accord sur l'Agriculture à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) limite les subventions qui encouragent la production et qui contribuent à déprécier les prix mondiaux. Les programmes de soutien interne sont classés sous deux catégories : i) sujet à des réductions puisqu'ils ne sont pas découplés des décisions de production; ii) découplés des décisions de production. Les programmes découplés causent des distorsions minimales au commerce puisqu'ils ne sont pas liés au prix sur les marchés et aux volumes de production actuels. Ces programmes sont classés à l'intérieur de la boîte verte. Ces mesures de soutien ne font pas l'objet d'engagements de réduction dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture. Les programmes de la boîte verte incluent des activités telles que la recherche, la vulgarisation, la gestion de stocks liés à la sécurité alimentaire, les versements en cas de désastres naturels, la protection de l'environnement, etc. Les politiques couplées aux décisions de production causent des distorsions sur les marchés mondiaux et sont classées à l'intérieur de la boîte ambrée. Les pays se sont entendus pour réduire la taille et l'importance de ces politiques. Il existe aussi une autre catégorie de politiques qui sont classées à l'intérieur de la boîte bleue. Ces subventions constituent une catégorie spéciale de paiements et sont exemptées des engagements

⁹ Puisqu'il y a consensus sur la nécessité d'éliminer progressivement toutes les subventions à l'exportation parmi les pays membres de l'OMC, des mesures couplées comme les subventions à l'exportation ne sont plus envisageables dans le présent contexte.

de réduction parce qu'elles s'articulent dans le cadre de programmes visant à limiter la production.

Une Mesure globale de soutien (MGS) a été adoptée pour calculer le niveau de soutien interne des programmes qui ne sont pas exclus des réductions du soutien interne. La MGS constitue une évaluation quantitative du niveau global d'intervention d'un pays membre dans le secteur agricole. La MGS est basée sur la différence entre le niveau des prix locaux et un indice de prix mondiaux. La façon de calculer la MGS est expliquée en détail à l'Annexe 3 de l'Accord sur l'agriculture (*Calcul du soutien interne imputable dans la MGS*). Certaines exemptions liées au calcul de la MGS sont permises. Si le soutien est spécifique à un secteur, mais que les paiements constituent moins de 5 % de la valeur totale de la production, les paiements sont alors considérés *de minimis* et ne sont pas inclus dans la MGS. Une autre exemption est accordée si le soutien est offert globalement à toutes les productions et qu'il constitue moins de 5 % de la valeur totale de la production. Dans les faits, cela permet d'exempter un maximum de 10 % de toute l'aide versée.

Le fait que l'ASRA n'est pas découplée risque de compliquer sa gestion advenant un dénouement aux négociations multilatérales de Doha puisque les pays membres de l'OMC seront fortement encouragés à utiliser des mesures de soutien découplées et à réduire significativement le soutien offert par le biais de mesures couplées. Par le passé, les paiements effectués dans le cadre de l'ASRA n'ont pas inclus dans le calcul de la MGS du Canada pour un grand nombre de productions puisqu'ils représentaient, avec les autres interventions canadiennes, moins de 5 % de la valeur totale de la production canadienne. Par exemple, la dernière notification officielle du Canada à l'OMC en regard à ses engagements en matière de soutien interne fut soumise le 7 mars 2007, et ce, pour l'année 2002 (OMC, 2007, document G/AG/N/CAN/66). Les paiements au secteur porcin entrant dans le calcul de la MGS étaient de 87,9 millions de dollars et représentaient 2,8 % de la valeur de la production canadienne. Ils n'ont donc pas été inclus dans la MGS. Par contre, les paiements dans la production ovine étaient de 11,1 millions de dollars et représentaient 9,8 % de la valeur de la production canadienne. Les paiements pour la production ovine n'étaient donc pas exclus de la MGS qui se chiffra à 3,5 milliards de dollars, en deçà du plafond de 4,3 milliards alloués pour le Canada. De façon similaire, les paiements pour la production de maïs entraient dans la MGS canadienne.

En réaction aux disciplines commerciales multilatérales de l'OMC, plusieurs pays ont modifié leurs mécanismes de soutien en agriculture. La section suivante traite du contexte actuel et plus précisément de nombreux changements d'orientation dans les politiques agricoles au Canada, aux États-Unis et en Europe.

3. Politiques agricoles du Canada, des États-Unis et de l'Union européenne

3.1 Contextes canadien et québécois

3.1.1 Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) et ASRA

Le PCSRA fut établi lors du lancement par le gouvernement fédéral du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) en 2003. Le CSA repose sur cinq piliers principaux : i) gestion des risques de l'entreprise; ii) salubrité et qualité des aliments; iii) science et innovation; iv) environnement; et v) renouveau. Le pilier de la gestion des risques repose essentiellement sur deux programmes : le PCSRA et l'assurance-production (qui est principalement un programme d'assurance-récolte).

L'objectif du PCSRA est de protéger les agriculteurs contre des baisses de leur revenu agricole. Le programme est basé sur la stabilisation de la marge d'opération des participants en fonction d'une marge de référence. La marge d'opération est définie comme étant la différence entre les revenus à la ferme et les dépenses admissibles. La marge de référence égale à la moyenne des marges d'opération de chaque ferme lors des cinq dernières années est calculée en éliminant la marge la plus élevée et la plus faible. La figure 1 illustre le principe de stabilisation derrière le PCSRA. La barre verticale illustre la marge de référence de la ferme. Si la marge d'opération diminue de 0 à 15% de la marge de référence, l'entreprise reçoit une compensation égale à 50 % de la perte relative à la marge de référence.¹⁰ Si la diminution de la marge d'opération tombe dans le deuxième tiers de compensation, l'entreprise reçoit une compensation égale à 70 % de la perte supérieure à 15 %, mais inférieure à 30 %. Les pertes supérieures à 30 % sont compensées à 80 % par le gouvernement. Les entreprises doivent aussi choisir un niveau de couverture de leur marge de référence (70, 85 ou 100 %). Les frais de participation sont établis en fonction du nombre de tranches de 1000 \$ inclus dans la marge de référence et du niveau de couverture.

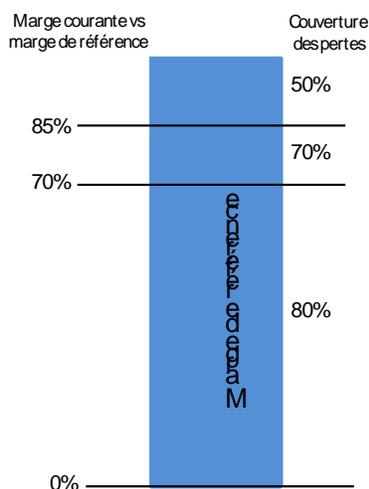


Figure 1. Schéma de couverture sous le PCSRA

¹⁰ Il semble acquis que les baisses de marge entre 0 et 15% ne seront plus couvertes dans le nouveau cadre stratégique agricole du gouvernement canadien. Ceci est discuté plus amplement à la section suivante.

Malgré son intitulé, le PCSRA ressemble à un programme d'assurance-revenu puisque les participants assurent un certain revenu basé sur un historique récent et transfère le risque d'un déclin du revenu au gouvernement. Contrairement à un vrai programme d'assurance, le PCSRA ne collecte pas de primes en fonction du risque transféré vers le gouvernement, mais exige un paiement en fonction de la couverture choisie par le participant.

Le PCSRA ne peut pas être non plus classifié comme un programme « pur » de stabilisation du revenu puisqu'un « vrai » programme de stabilisation effectuerait un prélèvement lorsque la marge assurée est supérieure à la marge de référence, alors qu'il verserait une compensation lorsque la marge est inférieure à la marge de référence. Cette particularité des programmes de stabilisation des revenus est présentement discutée dans le cadre des pourparlers entourant le nouveau CSA du gouvernement fédéral (aussi appelé *Nouvelle génération*). Les ministres provinciaux et fédéraux ont convenu de remanier les programmes de soutien et stabilisation du revenu. Le PCSRA pourrait être remplacé par des programmes différents. Le premier, appelé *Agri-stabilité*, jouerait essentiellement le rôle d'assurance-revenu que le PCSRA joue présentement en protégeant les fluctuations dans la marge des producteurs. Certains intervenants ont suggéré ramener un programme similaire à l'ancien programme CSRN (présentement identifié sous le label *Agri-investissement*). Sous un tel programme, les participants pourraient faire des contributions à un compte lorsque leur marge est plus élevée que leur marge de référence. Les contributions des participants pourraient être jumelées en proportion par les différents paliers de gouvernement. Ce type de programme permettrait de mieux distinguer les deux composantes du PCSRA : Assurance-revenu vs stabilisation du revenu. La troisième composante touche l'assurance production discutée plus loin. Finalement, le programme *Agri-relance* aurait l'objectif d'assurer un cadre d'aide aux producteurs victimes de catastrophes.

Il faut reconnaître qu'il existe plusieurs problèmes avec le PCSRA actuel. Les critiques de l'industrie envers le programme sont nombreuses. Les participants ont maintes fois déploré le manque de transparence du programme, la complexité dans l'administration du programme, la valorisation de certains éléments entrant dans le calcul de la marge et les délais de paiement. Ces doléances vont aussi dans le sens d'un rapport du vérificateur général du Canada examinant l'administration du PCSRA. Certains ajustements ont été apportés en 2006 eu égard au calcul de la valeur des changements d'inventaires et certains paiements rétroactifs ont été effectués pour la période 2003-2005. D'autres améliorations sont discutées dans le cadre des pourparlers entourant le CSA *nouvelle génération*.

L'Annexe 2 de l'Accord sur l'Agriculture à l'OMC énumère les conditions pour que l'aide versée aux producteurs soit exemptée des engagements de réduction. En d'autres mots, l'Annexe 2 énumère les conditions pour que l'aide gouvernementale puisse entrer à l'intérieur de la boîte verte et ne pas être soumise à d'éventuelles réductions. Les alinéas *a* et *b* du Paragraphe 7 de l'Annexe 2 sont particulièrement importants en ce qui a trait au classement du PCSRA :

7. *Participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus*

- a. *Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera subordonné à une perte de revenu, déterminé uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30 pour cent du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net (non compris les versements effectués dans le cadre des mêmes programmes ou de programmes similaires) pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible. Tout producteur qui remplira cette condition aura droit à bénéficier de ces versements.*
- b. *Le montant de ces versements compensera moins de 70 pour cent de la perte de revenu du producteur au cours de l'année où celui-ci acquiert le droit à bénéficier de cette aide.*

Certaines particularités du PCSRA ne sont pas compatibles avec la boîte verte. Par exemple, un niveau de couverture supérieur à 70 % et la protection des faibles baisses du revenu vont à l'encontre des directives à l'intérieur de l'Annexe 2. Puisque le gouvernement canadien n'a pas encore soumis ses notifications officielles sur l'aide gouvernementale allouée aux producteurs pour les années 2003 et subséquentes, on ignore la façon dont les contributions gouvernementales versées dans le cadre du PCSRA seront comptabilisées. Certaines indications laissent croire que le gouvernement fédéral pourrait notifier une partie des paiements comme appartenant à la boîte verte (paiements attribués dans le cadre de faibles baisses de revenus) alors que les autres paiements seraient attribués à la boîte verte. À notre connaissance, notifier un programme par le biais de deux boîtes différentes créerait un précédent. Cela pourrait peut-être exposer le Canada à des poursuites l'impliquant dans des procédures de règlements de différends commerciaux à l'OMC. De plus, l'Annexe 2 stipule que seuls les programmes de garanties de revenu sont admissibles dans la boîte verte. Le PCSRA assure la marge nette de l'exploitation agricole (c'est-à-dire la différence entre revenus et coûts). Cette particularité pourrait aussi susciter des réactions défavorables des partenaires commerciaux du Canada si une partie du PCSRA est notifiée dans la boîte verte.

Un autre problème lié au PCSRA est son impact potentiel sur les décisions des agriculteurs. Prenons l'exemple d'une entreprise agricole qui diversifie ses opérations dans plusieurs secteurs. Il est possible que cette entreprise ne reçoive pas de paiements même si elle encourt des pertes dans un des secteurs dans lesquels elle est impliquée si les choses vont suffisamment bien dans les autres secteurs. Cette possibilité ne constitue pas une critique valide du PCSRA puisque le principe de stabilisation du revenu est justement de prendre en considération le revenu global des entreprises. Par contre, cette particularité du programme devient un problème si le programme décourage la diversification des opérations à la ferme. Il est clair que les producteurs qui sont très spécialisés recevraient des paiements lors de certaines années alors que les producteurs plus diversifiés n'en recevraient pas (ou peu) étant donné les avantages liés à la diversification. Ce type de problématique, communément appelé *hasard moral*, est fréquent dans le domaine de

l'assurance. Cela constitue un problème puisque le programme encouragerait les producteurs à adopter des pratiques plus risquées qui rendraient le programme plus coûteux.

Un autre problème soulevé par certains intervenants est le fait que la marge de référence n'est pas fixe dans le temps. Cela implique donc que le soutien peut diminuer si une entreprise fait face à plusieurs mauvaises années consécutives. Par contre, l'avantage est que cette méthode permet d'envoyer un signal aux entreprises qu'il est temps de prendre les décisions pour corriger la situation, au lieu de perpétuellement perdre de l'argent. Il est tout-à-fait normal que les conditions du marché évoluent et une agriculture compétitive doit s'ajuster aux signaux envoyés par le marché. Pour les mêmes raisons, le PCSRA n'aide pas les productions qui sont chroniquement déficitaires, c'est-à-dire des productions pour lesquelles les ratios prix courant / prix de référence sous l'ASRA sont en moyenne très bas.¹¹ Une autre critique soulevée est que le PCSRA ne tient pas compte du temps travaillé à la ferme qui n'est pas rémunéré. Le travail familial représente souvent une dépense importante pour les entreprises, mais il est difficile de comptabiliser précisément cette dépense en raison des coûts administratifs. Dans la même veine, il est aussi pratiquement impossible de considérer le revenu à l'extérieur de la ferme pour stabiliser le revenu agricole.¹²

Le programme ASRA continue présentement de supporter la différence entre le prix courant et le coût de production estimé pour chaque secteur en fonction du salaire d'un ouvrier spécialisé. La principale différence entre le PCSRA et l'ASRA est reliée au degré de couverture. Dans le cas du PCSRA, toutes les productions sont assurées quoique certains ajustements soient effectués lorsqu'une entreprise compte une ou plusieurs productions sous gestion de l'offre. Dans le cas plus général, les producteurs sont assurés de recevoir la plus élevée des contributions gouvernementales sous le PCSRA et l'ASRA.

Des changements apportés au cours des dernières années ont permis de régler certains problèmes reliés à l'administration du PCSRA. Le programme ASRA effectue des avances aux producteurs tout au long de l'année en fonction des prévisions de prix. Ainsi, ce programme a l'avantage de relâcher certaines contraintes de liquidités qui peuvent affecter la santé financière des exploitations agricoles. Il existe depuis 2006 un programme d'avances de fonds dans le cadre du PCSRA qui est appelé « avances printanières ». Ces avances sont administrées par des associations de producteurs pour le compte d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Ces avances peuvent couvrir jusqu'à 70 % de la marge de référence.

¹¹ Par exemple, la moyenne sur la période 1997-2006 pour le veau d'embouche et l'agneau est respectivement 57 % et 54 % (Lachapelle, 2007, p. 31, 35.).

¹² Il est relativement facile pour certains agriculteurs de surévaluer et de sous-évaluer la valeur des services rémunérés à l'extérieur de la ferme (par exemple le déneigement). Si le revenu stabilisé était le revenu global du ménage, un agriculteur pourrait être tenté de surévaluer (sous-évaluer) ses revenus hors ferme quand les revenus de la ferme sont élevés (bas) et ainsi recevoir plus d'argent du programme.

Il est important de noter finalement que les provinces peuvent développer leur propre programme compagnon au PCSRA comme le Québec le fait avec l'ASRA et l'Ontario avec le *Risk Management Program* (RMP). Des ajustements peuvent aussi être faits dans le cadre du PCSRA. La Nouvelle-Écosse a choisi de soutenir le revenu des producteurs agricoles en bonifiant la marge de référence du PCSRA. Le gouvernement albertain a fait de même (par l'entremise du *Alberta Disaster Recovery Program*) en ajustant les coûts plus élevés (p. ex. reliés aux prix des carburants) pour augmenter la marge de référence.

3.1.2 Assurance-production

La variabilité du revenu dépend de la variabilité de la production et des prix, et des interactions entre les deux. Pour une petite économie ouverte comme le Canada, les prix dépendent principalement des conditions de marché au niveau international alors que la variabilité de la production dépend de facteurs locaux comme la température ou la présence de pathogènes affectant la productivité. La relation entre les prix et la productivité (rendements) est généralement négative. Lorsque les rendements sont élevés, les prix sont généralement plus bas. Par contre, le Canada a peu d'influence sur les prix mondiaux de plusieurs productions. Par exemple, la faiblesse des rendements dans la production de maïs a peu d'impacts sur les prix mondiaux du maïs parce que le Canada n'est pas un producteur important. Par contre, le constat est probablement différent pour le sirop d'érable. Une mauvaise récolte au Canada va influencer à la hausse le prix mondial du sirop d'érable. Les producteurs qui perçoivent peu de relation entre leurs rendements et les prix peuvent être peu enclins à acheter une assurance-revenu. Il existe donc un rôle pour l'assurance-production.

Le programme canadien d'assurance-production est en fait un programme d'assurance-récolte. Il est aussi bien arrimé au PCSRA parce que les indemnités versées par l'assurance-récolte sont incluses dans le calcul des revenus, alors que les primes sont comptabilisées comme dépenses admissibles. Une entreprise agricole contracte une assurance-récolte dans le but de se protéger contre les fluctuations non anticipées des rendements. Le niveau de couverture du programme d'assurance dépend des conditions locales, de la culture assurée, des prix et du degré de protection achetée par l'entreprise.

La plus importante critique du programme d'assurance-production semble être l'exclusion des productions animales dans la couverture des risques. Les consultations actuelles pour le CSA *nouvelle génération* semblent indiquer une ouverture de la part du gouvernement fédéral pour assurer le risque relié aux productions animales dans le cadre du nouveau programme *Agri-protection*. Le risque relié aux productions animales est cependant passablement différent des productions végétales, et il existe plusieurs problèmes au niveau du hasard moral et phénomène d'anti-sélection. Est-il sensé d'assurer la perte d'animaux pouvant être causée par de mauvais contrôles des maladies et de mauvaises pratiques d'engraissement? Certains observateurs dans l'ouest du Canada ont proposé de lier l'assurance-production aux pâturages, mais cette option est peu attrayante pour les productions animales québécoises.

3.2 Contexte américain

Le Farm Bill américain est un ensemble de lois qui encadre la politique agricole des États-Unis. Du milieu des années 80 jusqu'à la fin des années 90, le gouvernement américain a fait des efforts considérables pour réviser les paramètres de sa politique agricole et la rendre conforme à ses obligations commerciales. Le Farm Bill de 1996 entraînait un désengagement important de l'état dans la politique agricole. Des prix anormalement bas, des prévisions budgétaires favorables et un contexte politique différent à la fin des années 90 ont entraîné un changement majeur dans l'orientation de la politique agricole américaine en 2002.

Le Farm Bill actuel comprend 10 articles qui touchent plusieurs domaines tels que le développement rural, l'environnement et la nutrition. Ce regroupement de programmes permet une plus grande cohérence dans les objectifs et l'application des programmes. L'Article 1 représente la pierre angulaire du soutien de l'état à l'agriculture puisqu'il inclut les subventions liées aux denrées agricoles. Depuis 2002, il existe principalement trois instruments de soutien à l'intérieur de l'Article 1 :

1. Paiements directs : Ces paiements sont effectués en fonction des superficies ensemencées et des rendements passés (paiements découplés).
2. Subventions de mise en marché (*marketing loan*) : Ces paiements sont effectués en fonction des prix courants et du niveau de production.
3. Paiements acycliques : Ces paiements sont effectués en fonction d'un prix cible et basés sur les superficies d'ensemencement et des rendements de référence.

Pour avoir une idée de l'aide accordée à la production de certaines denrées, prenons l'exemple d'un producteur de maïs avec une superficie de 500 acres. Supposons de plus que ce producteur n'a pas varié sa superficie ensemencée au cours des dernières années. Le paiement direct est fonction du niveau de paiement du programme (85 %), de la superficie de référence (500 acres), et des rendements de référence (supposons 150 boisseaux par acre). Ces variables sont multipliées par le taux de paiement du programme (0,28 \$ par boisseau) et génèrent un paiement direct de 17 850 \$. La subvention de mise en marché couvre la différence entre le prix courant, tel que déclaré par le producteur, et le niveau de soutien. Si le prix sur le marché est supérieur à 1,95 \$ par boisseau, l'entreprise ne reçoit pas de paiements de ce programme. Finalement, le troisième programme verse à l'entreprise un paiement égal à la différence entre le prix-cible (2,63 \$ par boisseau dans le cas du maïs) et le prix "effectif" reçu par l'entreprise (égale au prix courant plus le taux de paiement direct). Par exemple, si le prix sur le marché est 1,95 \$, le paiement acyclique est de $(2,63 \$ - 1,95 \$ - 0,28 \$)$ multiplié par le rendement de référence (150 boisseaux par acre) et la superficie de référence (500 acres). Cela génère un paiement total de 30 000 \$ pour l'entreprise. Il faut bien noter que ce paiement est indépendant du niveau de production et serait inchangé si l'exploitation décide d'ensemencer 250 acres au lieu de la superficie de référence de 500 acres.

Les principales productions couvertes par les trois programmes de subventions sont le blé, le maïs, le soja, l'avoine, l'orge, le coton, et le riz. Les États-Unis mènent présentement des consultations dans le but d'adopter un nouveau Farm Bill vers la fin de 2007. Il existe beaucoup d'incertitude relativement au futur du programme de paiements acycliques. Ce programme a été créé en 2002 pour que le gouvernement américain n'ait plus à recourir aux paiements ponctuels d'urgence, comme lors des crises financières vécues par certains secteurs à la fin des années 90. Le programme est cependant très contesté. Certains pensent que l'accord-cadre de juillet 2004 à l'OMC confère le droit au gouvernement américain de transférer les paiements acycliques à l'intérieur de la boîte bleue. Cela signifierait que le gouvernement n'aurait pas à diminuer fortement les paiements acycliques. L'argument est que ces paiements créent moins de distorsions sur les marchés puisqu'ils sont effectués en fonction de superficies de référence. Néanmoins, l'Administration américaine a proposé de réformer les paiements acycliques dans le nouveau Farm Bill de 2007 pour qu'ils effectuent un meilleur travail de protection des revenus. En effet, les agriculteurs américains déplorent le fait que les paiements sont élevés dans les situations où les revenus sont élevés alors que les paiements sont plutôt faibles lorsque les revenus sont faibles. Il existe une forte corrélation entre les rendements de certaines cultures et les prix obtenus par les agriculteurs américains étant donné l'importance de la production américaine. Des rendements faibles impliquent des prix élevés, mais les revenus peuvent néanmoins être faibles. Malheureusement, les prix élevés ne permettent pas aux agriculteurs de recevoir un soutien. L'administration américaine a donc proposé de bâtir un système de paiements acycliques basé sur la différence entre le revenu de chaque entreprise pour chaque production et un revenu moyen de référence. L'avenir de cette réforme demeure incertain puisque les paiements acycliques dans leur forme actuelle sont encore populaires auprès de certains politiciens.

Il existe aussi un soutien des prix pour les produits laitiers à l'intérieur de l'Article 1. Ce soutien est basé sur la différence entre le prix de soutien et le prix du lait de Classe I à Boston multiplié par 85 % de la production de référence. Les productions animales ne sont pas subventionnées directement à l'intérieur du Farm Bill, mais bénéficient inévitablement des subventions directes versées aux grandes cultures dans la mesure où ces subventions contribuent à augmenter la production et à diminuer les prix des céréales. Ceci étant dit, les subventions américaines ont aussi profité aux productions animales canadiennes en raison de l'ouverture des marchés.

Parce que les subventions agricoles américaines ont considérablement augmenté dans le dernier Farm Bill de 2002, le gouvernement américain a eu sa part de problèmes avec ses partenaires commerciaux. En février 2003, le Brésil déposait une plainte à l'OMC arguant que les États-Unis violaient leurs engagements dans l'Accord sur l'agriculture et que les subventions internes et à l'exportation diminuaient les prix mondiaux du coton. Suite à une décision favorable pour le Brésil, le gouvernement américain commença aussitôt à réviser ses programmes à l'exportation. La décision du panel de l'OMC est cependant muette sur le programme de subvention de mise en marché (marketing loan), au grand désappointement du Brésil qui soutient que ces subventions

ont lésé les agriculteurs brésiliens. Le panel de l'OMC a aussi rendu une décision que personne n'attendait. Il a statué que le programme de paiements directs n'est pas délié des décisions de production puisque ces paiements sont accompagnés de restrictions. Un producteur reçoit le paiement direct, peu importe les superficies actuellement ensemencées à la condition que ces superficies ne servent pas à la culture de fruits et légumes. Si les paiements étaient comptabilisés dans la boîte verte, les États-Unis excèderaient leur niveau maximal permis par l'Accord sur l'agriculture. L'Administration américaine propose d'ailleurs de lever cette interdiction dans son cadre pour le Farm Bill de 2007. Ceci illustre le degré de difficulté de bâtir une politique qui est réellement découplée des décisions de production.

L'Article 2 du Farm Bill touche les programmes de conservation. Ces programmes sont multiples et très variés. Les plus populaires sont les programmes de réserves environnementales (*conservation reserve*) et paiements environnementaux (*conservation security*). Le programme de paiements environnementaux est un programme volontaire qui procure une aide financière et une assistance technique aux producteurs qui mettent de l'avant des pratiques permettant de mieux préserver et améliorer la qualité du sol, des eaux, et de l'air sur des terres privées. Il existe trois niveaux de préservation et de paiements en fonction des efforts déployés. Le ministère de l'Agriculture utilise les lignes de partage des eaux pour administrer le programme en se basant sur un système de priorité calculée en fonction des ressources naturelles existantes, la qualité de l'environnement, et le niveau d'activité agricole. Cette priorisation est nécessaire étant donné le degré de popularité du programme depuis son implantation en 2002.

Le programme de réserves environnementales existe depuis 1985 (programme CRP). Le programme *CRP* verse une rente annuelle aux propriétaires de terres en fonction de la valeur des terres si celles-ci sont retirées de la production agricole pour fins commerciales pour un minimum de trois ans. La nature de l'aide gouvernementale américaine a beaucoup changé ces dernières années. Le prix élevé du pétrole et la volonté politique d'atteindre certains objectifs en matière de sécurité énergétique ont fait en sorte que la production d'éthanol a énormément augmenté au cours des dernières années. Cet engouement pour l'éthanol a incité plusieurs agriculteurs à retirer des terres du programme de réserve. Face à ces pressions, le gouvernement américain considère présentement la possibilité d'inclure dans le Farm Bill de 2007 le droit d'utiliser des terres sous le programme CRP pour produire une biomasse utilisée dans la production d'énergie à base cellulosique. Parce que la biomasse serait récoltée pour des fins commerciales, le programme risquerait de ne pas être considéré à l'OMC comme un programme « d'ajustement structurel » entrant dans la boîte verte. Par contre, le programme de réserve et de production de la biomasse pourrait entrer dans la boîte verte en tant que programme environnemental si les paiements devenaient liés à la perte de revenu ou aux coûts de se conformer au nouveau programme. Le nouveau Farm Bill entend aussi réserver une proportion du programme CRP pour les nouveaux producteurs et à tout producteur qui serait parmi les plus « socialement défavorisés ».

L'Article 6 sur le développement rural aborde globalement les problèmes d'infrastructure en milieu rural tel que l'accès aux soins de santé. Il finance des projets d'infrastructure qui

permettent d'améliorer l'accès à Internet, aux soins de santé en régions éloignées, etc. L'idée est que la disponibilité et l'état des infrastructures influencent fortement le développement économique des régions rurales parce que les infrastructures contribuent à réduire les coûts de commercialisation des produits agricoles, améliorent le recrutement de la main d'œuvre, etc.

En somme, les programmes de soutien à l'agriculture assurent un transfert de revenu des contribuables américains vers les producteurs agricoles. Il n'existe aucun doute que l'objectif de sécurité énergétique des États-Unis changera l'impact de la politique agricole américaine sur l'agriculture québécoise dans les prochaines années. Les subventions importantes au développement de la production de biomasse pour produire une énergie renouvelable ont des impacts contraires aux subventions habituelles qui ont contribué à l'augmentation de la production des grains aux États-Unis.

3.3 Contexte européen

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) tire ses origines du Traité de Rome de 1957. La PAC avait alors 5 objectifs précis :

1. Accroître la productivité de l'agriculture;
2. Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
3. Stabiliser les marchés internes;
4. Garantir la sécurité des approvisionnements;
5. Assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Avant 1992, la PAC soutenait le revenu des agriculteurs en utilisant des subventions directes à la production et en soutenant les prix au moyen de divers instruments (restitutions à l'exportation, barrières douanières, etc.). La réforme MacSharry en 1992 réduisit substantiellement le soutien des prix pour les céréales, oléagineux et la production bovine (Burrell, 2007). Ces réductions dans le soutien des prix furent partiellement compensées par des paiements directs liés aux superficies ensemencées ou à la taille des exploitations animales, quoique sujets à des plafonds différents selon les régions. Cette caractéristique permit à l'UE de catégoriser leurs paiements directs dans la boîte bleue suite à l'Accord sur l'agriculture de 1994. Bien que ces paiements soient basés sur le niveau de production actuel, le fait qu'ils soient soumis à un plafond engendre tout de même moins de distorsions. Un programme de retrait des terres de la production fut aussi créé. La réforme *Agenda 2000* divisa la PAC en deux piliers principaux: 1) soutien à la production; 2) développement rural. Les mesures introduites sous la réforme de MacSharry ont été pour la plupart répétées. La réforme Fischler de 2003 fut particulièrement importante. Elle signifia un changement de cap majeur pour la PAC en combinant à l'intérieur d'un régime de paiement unique les paiements spécifiques à la production (Swinbank, 2007).

Le régime de paiement unique (RPU) est un paiement unique basé sur les paiements octroyés pendant la période de référence 2000 à 2002. Ces paiements sont fonction des superficies

cultivées ou de la taille du cheptel des exploitations animales pendant la période de référence. Les paiements de référence pendant la période 2000 à 2002 et le niveau de production de référence définissent un taux de paiement. Les producteurs agricoles sont libres de choisir quoi produire en fonction des signaux du marché sans être menacés de perdre leur soutien. Le RPU est aussi basé sur le principe d'éco-conditionnalité. Les producteurs doivent maintenir des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes qui sont établies par les États membres. Les producteurs doivent aussi respecter d'autres normes d'éco-conditionnalité appelées exigences de gestion réglementaires. Ces exigences sont fixées en conformité avec 19 directives et règlements de l'UE se rapportant à la protection de l'environnement, à la santé publique, à la santé animale et végétale et au bien-être des animaux. Si un producteur agricole ne respecte pas les conditions de par sa négligence, le paiement unique peut être réduit de 5 à 15 %. Dans le cas où un producteur ne respecte pas les règles de façon délibérée, le paiement est réduit d'un minimum de 20 %, et peut aussi être retiré dans sa totalité. De 2005 à 2012, le RPU doit être réduit, en commençant par 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % annuellement par la suite. Les montants économisés sont dirigés dans des fonds servant au développement rural (principe de modulation). Il existe une exemption de base à cette modulation pour assurer un certain revenu aux entreprises de plus petite taille. Afin de constituer une réserve pour aider l'établissement de nouvelles entreprises agricoles, les états membres de l'UE peuvent réduire les paiements directs d'un maximum de 3 %. Il est important de noter que plusieurs se questionnent quant à la nature découplée du RPU puisqu'il est 1) accompagné d'une interdiction des cultures permanentes sur la terre pour laquelle des paiements sont réclamés; et 2) les paiements annuels sont basés sur les superficies cultivées lors de cette même année. Certains experts pensent que le statut du RPU à l'intérieur de la boîte verte pourrait être contesté (Swinbank et Tranter, 2005).

Il existe aussi une différence majeure entre les politiques agro-environnementales des États-Unis et de l'Union européenne. Les États-Unis considèrent la production agricole et l'environnement comme des substituts dans le sens où les programmes environnementaux sont motivés par la production d'externalités négatives liées à l'agriculture, même lorsqu'elle est biologique (Borlaug, 2000). À l'inverse, l'UE considère que les programmes agro-environnementaux sont complémentaires à la production agricole parce que les programmes européens sont motivés par la production d'externalités positives. Il est par contre difficile en pratique de lier les paiements agro-environnementaux à la production de biens environnementaux d'un point de vue économique. À tout le moins, les programmes doivent avoir des objectifs quantifiables et un mécanisme approprié de surveillance des critères de paiements. Nous reviendrons à la section 4 sur l'expérience européenne dans l'élaboration des programmes agro-environnementaux.

4. Propositions pour réformer les instruments de soutien et de stabilisation du revenu

Les propositions pour soutenir l'agriculture québécoise peuvent être orientées sous deux angles différents :

1. orientées vers le marché dans le but de soutenir la compétitivité et améliorer la productivité du secteur agricole québécois;
2. orientées selon certains « objectifs non-économiques » en fonction des préoccupations de la société québécoise.

Tel qu'énoncé à la section 1, les propositions présentées dans cette section respectent certaines considérations d'ordres économique, politique et légal. Plus spécifiquement, les programmes d'intervention proposés :

1. sont consistants avec les obligations commerciales du Canada;
2. minimisent les distorsions dans le secteur agroalimentaire québécois;
3. sont le plus étroitement possible liés aux objectifs recherchés;
4. sont universels et plafonnent les montants versés aux agriculteurs à partir de certains seuils.

Comme nous nous étions engagés à chiffrer les budgets requis pour financer les mesures proposées, nous avons élaboré une stratégie qui consiste à réallouer les montants d'argent économisés par l'élimination de l'ASRA pour financer les programmes proposés. Cet exercice n'est pas une chose facile en raison des déficits structurels reliés aux opérations de la Financière agricole du Québec (FADQ) et aux fonds qu'elle administre. La FADQ est une société publique québécoise chargée de la gestion des outils financiers destinés au monde agricole et des programmes de soutien et d'assurance du revenu agricole. Elle bénéficie d'une enveloppe budgétaire annuelle du MAPAQ de 305 millions \$. Le gouvernement du Québec a aussi versé en moyenne 4,5 millions par l'entremise de divers ministères pour financer l'administration de programmes. De plus, la moyenne des contributions des participants au PCSRA, des frais administratifs exigibles et des revenus d'intérêt sur la période débutant en avril 2002 et se terminant en mars 2007 porte le budget annuel total de la FADQ à 330 millions \$.

Dans un premier temps, nous énumérons les obligations financières de la FADQ sans considérer la gestion des fonds d'assurance-stabilisation puisque le programme ASRA fera l'objet de recommandations spécifiques ultérieurement. Il faut donc que la FADQ soit capable d'acquitter ses obligations relatives aux autres programmes. Les dépenses de la FADQ, excluant les contributions de la FADQ aux fonds ASRA, sont résumées au tableau 2. Le coût estimé annuel du PCSRA pour la période 2004 à 2008 est de 100,3 millions \$. Le coût des programmes excluant le PCSRA et l'ASRA est de 43,7 millions \$. Les dépenses administratives de la FADQ pour la dernière année égalent 40 millions \$. Ainsi, les frais de la FADQ excluant les contributions versées aux différents fonds ASRA totalisent 184 millions \$. La différence entre les revenus et les dépenses de la FADQ est donc estimée à 146 millions \$.

Tableau 2. Estimé de la situation budgétaire de la FADQ, excluant ses contributions aux fonds d'assurance-stabilisation (ASRA)

Revenus et dépenses	Montant
Revenus	
Contributions du gouvernement	309,5
Frais administratifs exigibles	3,8
Contributions des participants au PCSRA	9,5
Autres revenus	7,2
Total	330,0
Dépenses	
Coûts des programmes autres que PCSRA	43,7
Versements PCSRA (moyenne 2004-2007)	100,3
Dépenses administratives	40,0
Total	184,0
Solde : revenus - dépenses	146,0

Au cours des 5 années comprises entre le 1er avril 2002 et le 31 mars 2007, les compensations d'ASRA se sont élevées à 2,85 MM\$, générant une moyenne de 570 millions \$ par an. Par ailleurs, le fait qu'une partie des versements du PCSRA est récupérée par la FADQ (2 à 3 années plus tard) lorsque ces versements sont arrimés à l'ASRA (c.-à-d. qu'ils ont déjà été payés par l'ASRA) permet de récupérer les 2/3 (soit la part du gouvernement québécois) de ces montants appelés *arrimage ASRA*. Pour la période concernée, soit les années civiles 2002 à 2007, on pourrait estimer à environ 300 millions les sommes ainsi récupérées.¹³ En tenant compte de cette récupération, les compensations annuelles moyennes versées dans le cadre du programme ASRA pour avril 2002 à mars 2007 seraient de 510 millions par année. Considérant que les producteurs agricoles ont contribué pour le tiers des primes nécessaires aux paiements de ces compensations, le coût pour la FADQ fut donc en moyenne de 340 millions \$ par année.¹⁴ La situation budgétaire de la FADQ est donc très préoccupante. La FADQ gère des fonds fiduciaires. Le fonds d'Assurance-récolte (ASREC) compte un surplus de 73,4 millions de dollars alors que le Fonds d'Assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) avait un déficit cumulé de 597 millions de dollars à la fin l'année financière 2006-2007. Notons que les deux tiers de ce déficit sont à la charge du gouvernement du Québec et que l'autre tiers est à la charge des producteurs.

¹³ Nous avons obtenu ce résultat en considérant que : 1) le PCSRA a débuté en 2003, 2) les paiements du PCSRA étaient respectivement de 150 et 240 millions dollars pour 2005 et 2006, et 3) que l'arrimage moyen du PCSRA à l'ASRA est effectué à un taux de 57 %.

¹⁴ Notons que les frais d'administration du programme sont entièrement à la charge du gouvernement. Ces coûts sont cependant inclus dans le budget d'opération de la FADQ au tableau 2.

Les propositions présentées plus bas considèrent que le programme ASRA serait éliminé dans les plus brefs délais pour permettre le financement de paiements de transition et de programmes de soutien et stabilisation du revenu qui sont plus structurants. Dans cette optique, il est nécessaire d'estimer les coûts des nouveaux programmes puisque la situation budgétaire de la FADQ devra faire l'objet d'un sérieux examen à court terme étant donné le déficit cumulé de plus de 86,7 millions au 31 mars 2007 et le déficit total des fonds d'assurance-stabilisation de 597 millions de dollars. Bien que la part gouvernementale des compensations moyennes à l'ASRA soit de l'ordre de 340 millions \$, cette somme ne représente pas la marge de manœuvre liée à l'ASRA en raison de la différence entre les revenus de la FADQ (330 millions \$) et les dépenses de la FADQ qui incluent entre autres la contribution du gouvernement du Québec au PCSRA, le financement du programme d'assurance récolte et les frais d'administration. Étant donné l'enveloppe budgétaire actuelle réservée à la FADQ, l'élimination du programme ASRA génère une marge de manœuvre de 146 millions \$ (Tableau 2). On peut alors déduire qu'il existe un problème de sous-financement de l'ordre de 194 millions \$, en supposant que le gouvernement provincial continue de dépenser en moyenne 340 millions \$ annuellement pour financer le fonds d'assurance ASRA. Le Tableau 3 résume la situation financière de la FADQ.

Tableau 3. État de la situation financière pour réformer les programmes québécois de soutien et de stabilisation du revenu agricole

Items	Millions \$
Revenus de la FADQ	330,0
Charges de la FADQ excluant contributions aux fonds ASRA	184,0
Marge de manœuvre	146,0
Contributions moyennes de la FADQ aux fonds ASRA	340,0

Trois options sont possibles en ce qui a trait à l'utilisation de la marge de manœuvre de 146 millions \$. Ces options ne sont pas mutuellement exclusives comme le démontrera l'option que nous recommandons plus loin. Les options sont :

1. Utiliser une partie de la marge de manœuvre pour rembourser le déficit du fonds ASRA sur une période de 5 à 10 ans. Les producteurs agricoles et le gouvernement partageraient la responsabilité du déficit de ce fonds dans des proportions respectives de 33 % et 67 %.
2. Utiliser la marge de manœuvre pour financer une période de transition vers les nouveaux programmes.
3. Utiliser la marge de manœuvre pour financer la création de nouveaux programmes de soutien et stabilisation du revenu.

Nous croyons qu'il est important de considérer une période d'ajustement pour les productions plus fortement touchées par une refonte des mécanismes de soutien des revenus. Il est donc proposé de moduler la décroissance des paiements de l'ASRA sur une période de 5 ans. Lors de

la première année de la réforme, chaque producteur aurait droit à 80% de la part de l'état dans les subventions moyennes reçues pendant une période de référence de 5 ans. Ces subventions seraient fonction des niveaux historiques de production pour chaque exploitation et seraient incluses dans le calcul des revenus admissibles au PCSRA. Il doit être souligné que les producteurs économiseraient aussi en moyenne 140 millions \$ en cotisation au fond d'assurance-stabilisation lors de l'élimination de l'ASRA. Les producteurs recevraient dans la 2^e année 60 % des subventions moyennes pendant la période de référence. La troisième et la quatrième année verraient les subventions diminuer au niveau de 40 % et 20 % respectivement. La cinquième année de transition représenterait en fait la première année d'implantation des nouveaux programmes d'assurance-revenu. Une autre alternative serait d'effectuer une transition sur une période de 9 ans. À cet effet, les paiements de transition seraient modulés sur une plus longue période, ce qui nécessiterait un budget plus élevé.

Nous proposons de financer la période de transition par des prélèvements sur la marge de manœuvre de façon décroissante. Le tableau 4 résume les déboursés requis pour des périodes de transition de 5 et 9 années et la création de nouveaux programmes tels que proposés aux sections suivantes. Prenons l'exemple d'une transition s'étalant sur cinq ans. La première année réserverait un paiement de transition de 272 millions \$ (égal à 80 % de la compensation moyenne de l'ASRA sur les cinq dernières années) et 20 % de la marge de manœuvre dégagée par l'élimination de l'ASRA seraient affectés au financement des nouveaux programmes, soit 29 millions \$. Cela permettrait de consacrer 117 millions \$ au financement de la transition de l'ASRA (146 millions \$ moins le budget affecté aux nouveaux programmes). Le cadre financier nécessiterait un ajout de 155 millions \$ durant la première année pour financer la période de transition vers des programmes de soutien des revenus structurants. L'exercice est répété pour les années suivantes à l'exception que le pourcentage des paiements de transition est diminué par tranche de 20 % alors que le pourcentage de la marge de manœuvre consacrée aux nouveaux programmes est augmenté par tranche de 20 %. Sur une période de cinq ans, le budget supplémentaire requis (ou le déficit accumulé) serait de 388 millions \$. Cela représente des dépenses importantes pour le gouvernement, mais le plan proposé a l'avantage d'éliminer le déficit structurel de la FADQ tout en faisant la promotion de programmes de soutien mieux adaptés aux conditions de marché auxquels les agriculteurs québécois font face. Il est à noter que le plan proposé fait délibérément abstraction du déficit de solvabilité du Fonds ASRA. Ce déficit devra être épongé à moyen terme étant donné l'élimination du programme ASRA.

Le programme de transition sur une période de 9 ans presque double le budget de transition nécessaire à 698 millions. De plus, il y aurait moins d'argent investi dans les nouveaux programmes visant l'amélioration de la compétitivité si la transition se faisait sur une période de 9 ans (c.-à-d., 788 vs 1022). Par contre, une transition plus longue donnerait aux producteurs agricoles plus de temps pour effectuer les changements nécessaires au sein de leur exploitation.

Tableau 4. Budget requis pour la mise en place de nouveaux programmes (en millions de dollars)

<u>Année</u>	<u>Transition (5 ans)</u>	<u>Nouveaux programmes</u>	<u>Budget supplémentaire</u>	<u>Transition (9 ans)</u>	<u>Nouveaux programmes</u>	<u>Budget supplémentaire</u>
2009	272	29	155	272	29	155
2010	204	58	116	238	44	136
2011	136	88	78	204	58	116
2012	68	117	39	170	73	97
2013	0	146	0	136	88	78
2014	0	146	0	102	102	58
2015	0	146	0	68	117	39
2016	0	146	0	34	131	19
2017	0	146	0	0	146	0
Total	680	1022	388	1224	788	698

4.1 Propositions pour améliorer la compétitivité des agriculteurs québécois

4.1.1 Stabilisation et soutien du revenu agricole

- *Idee #1 – Trois volets :*
 1. *Encourager les réformes dans l'administration du PCSRA (Agri-stabilité).*
 2. *Encourager la création du nouveau programme fédéral (Agri-investissement) pour bien séparer les rôles d'assurance et stabilisation du revenu.*
 3. *Créer un programme universel de paiements découplés pour remplacer l'ASRA.*

Nous recommandons d'utiliser les programmes fédéraux pour résoudre la problématique de stabilisation et d'assurance du revenu. Le programme PCSRA sera remplacé par différents programmes dont les deux principaux piliers seront appelés *Agri-investissement* et *Agri-stabilité*. Le premier 15% de couverture de la marge de référence à l'intérieur du PCSRA actuel sera vraisemblablement remplacé par un « vrai » programme de stabilisation semblable à l'ancien CSRN dans le deuxième cadre stratégique fédéral. Ce programme nommé *Agri-investissement* aura l'objectif de stabiliser les revenus en permettant aux producteurs de mettre une partie de leurs revenus de côté lorsque les conditions économiques sont plus favorables. Les paramètres du nouveau programme *Agri-investissement* semblent impliquer une contribution des gouvernements égale à la contribution des producteurs. La contribution maximale d'un producteur serait fixée à 1,5 % des ventes nettes recevables (VNR). Les VNR sont plafonnées à 1,5 million \$, ce qui veut dire que le dépôt maximum est de 22 500 \$. De plus, le solde maximal du compte d'un producteur sera de 25 % de la moyenne sur trois ans des VNR. Finalement, le programme sera doté d'un fond de démarrage équivalent à 3,4 % de la moyenne des VNR de chaque entreprise sur la période 2000 à 2004. Les paiements réguliers effectués dans le cadre du programme seront par contre catégorisés comme soutien ambré à l'OMC puisqu'ils sont fonction des ventes admissibles de l'année. Le programme *Agri-investissement* est élaboré pour que celui-ci soit neutre en termes de coûts puisque le premier 15% de compensation sous le PCSRA actuel n'existera plus. Les autres niveaux de compensations de la marge des producteurs seront assurés sous le programme *Agri-stabilité*.

Afin de soutenir le revenu des agriculteurs québécois, nous proposons que le gouvernement du Québec établisse un programme complémentaire à *Agri-investissement* pour soutenir le revenu en remplacement du programme ASRA. À nos yeux, il serait préférable de calculer les ventes admissibles dans le calcul des contributions gouvernementales en fonction d'un certain seuil historique spécifique à chaque producteur. Ce seuil caractériserait un "droit de participation" (dans le sens de la nouvelle Politique Agricole Commune) qui pourrait éventuellement être vendu, avec les autres actifs de la ferme. Les contributions gouvernementales seraient déclenchées par une contribution de l'agriculteur et celle-ci ne pourrait se faire qu'une fois l'an sous la condition qu'aucun retrait n'est fait durant cette année. Cela aurait l'avantage de simplifier la gestion du programme et de laisser l'agriculteur décider du seuil justifiant un retrait. Le programme serait découplé puisque la contribution maximale du gouvernement serait fonction

d'un niveau historique. Malheureusement, l'ancien CSRN n'était pas un programme vert puisque les contributions au compte de stabilisation étaient fonction des ventes présentes et qu'il y avait un mécanisme pour déclencher des retraits du compte d'épargne. Le programme encouragerait les agriculteurs à se mettre de l'argent de côté durant les bonnes années tout en leur donnant la possibilité de faire des retraits durant les moins bonnes années.¹⁵ La nature découplée du programme ferait en sorte qu'un producteur ayant reçu un droit de participation au programme pourrait cesser de produire et contribuer à son fond d'épargne et recevoir des contributions du gouvernement. Pour la même raison, un producteur prenant de l'expansion ne pourrait pas avoir de plus hautes contributions du gouvernement que celles annoncées sous le programme fédéral, à moins d'acheter le droit de participation d'un autre agriculteur et de s'acquitter des responsabilités environnementales qui y seraient rattachées.

À titre d'exemple, considérons une exploitation agricole pour qui les revenus moyens durant la période 2001-2006 étaient de 100 000 \$. Cette entreprise a cependant des VNR plus élevées en 2007 puisqu'elle a pris de l'expansion dans les dernières années. Supposons que ces ventes sont de 150 000 \$. Si l'entreprise contribue au fonds *Agri-investissement* à la hauteur de 1,5 % de ses VNR, elle reçoit une contribution de 2250 \$ du gouvernement. Nous proposons d'attacher un droit de participation additionnel basé sur la moyenne des ventes admissibles pour la période 2001 à 2006 (appelées ventes de référence). Ce droit de participation de l'exploitation agricole serait fixé en fonction d'un pourcentage (supposons pour l'instant un plafond de 1%) des ventes de référence. Cela permettrait donc à l'exploitation de contribuer 1000 \$ à un compte d'épargne. Cette contribution serait égalée par le gouvernement provincial (supposons une contrepartie complète) et le rendement sur ces deux contributions pourrait même être bonifié (à la hauteur d'un pourcentage au-dessus des rendements d'un titre financier de référence). La nature découplée du programme proposé favoriserait la participation des agriculteurs ayant des niveaux de vente plus modestes. Comme le droit de participation serait transférable, le système encouragerait l'efficacité puisque les exploitants qui valoriseraient davantage le droit de participation pourraient l'acheter de ceux qui le valorisent moins. La valorisation du droit de participation dépend de plusieurs variables. Les agriculteurs qui sont plus aptes à dégager des profits pourraient investir plus souvent et recevoir plus d'argent du gouvernement. L'attitude envers le risque est un autre facteur qui tend à accroître la valeur du droit de participation puisque la possibilité de retirer des fonds dans des périodes difficiles peut être appréciée plus par certains que par d'autres.

Dans l'optique du deuxième volet du soutien et de stabilisation, le nouveau CSRN deviendrait le principal instrument de soutien à l'agriculture tout en contribuant à la stabilisation du revenu. Un problème dans le passé était l'hésitation des producteurs à puiser dans leur compte CSRN lorsque les revenus étaient plus bas que durant la période de référence, suggérant ainsi que plusieurs

¹⁵ Les objectifs environnementaux du gouvernement peuvent être atteints par le biais d'une réglementation universelle assortie d'une pénalité sévère, comme une amende ou le retrait du droit de produire. L'avantage de la réglementation universelle est qu'elle inciterait tous les agriculteurs à respecter certaines normes, même ceux qui ne feraient pas partie du programme.

considéraient les sommes investies dans le compte comme un fonds de retraite. Le taux de participation au programme CRSN en 1998 était d'environ 40 %. Les exploitations de grande taille étaient plus susceptibles de posséder un compte CRSN actif que les exploitations de petite taille (AAC, 2002). Il est important que les contributions gouvernementales soient plafonnées pour empêcher les entreprises de plus grande taille d'utiliser le programme comme levier financier.¹⁶ Lors de mauvaises années, une firme pourrait être tentée d'emprunter auprès d'une institution financière pour pouvoir obtenir la contribution gouvernementale. Pour cette raison, la contribution gouvernementale ne devrait pas subventionner fortement le retour sur les sommes investies dans le compte de stabilisation, mais devrait plutôt servir en contrepartie des contributions effectuées par les exploitations agricoles.

Le tableau 5 illustre les subventions versées lorsque l'on combine le programme *Agri-investissement* avec la proposition ici faite d'un programme découplé de stabilisation du revenu sous l'hypothèse que les producteurs contribuent pleinement au programme découplé québécois. La différence en pourcentage entre les subventions totales obtenues selon les deux niveaux de VNR est moins grande lorsque l'on inclut le droit de participation découplé. Le producteur qui a des ventes de référence de 100 000 \$ obtient une subvention totale de 3250 \$ s'il contribue 1,5 % de ses VNR fixées à 150 000 \$ (en supposant qu'il utilise pleinement son droit de participation) alors que la subvention totale est de 1750 \$ pour le producteur avec des VNR de 50 000 \$. La différence entre les deux subventions est de 1500 \$ soit 46 % de la subvention totale la plus élevée. Par contre, cette différence augmente à 67 % lorsque le droit de participation n'est pas exercé (c'est-à-dire la différence entre 2250 \$ avec une cotisation de 1,5 % et 500 \$ avec une cotisation de 0,5 %). Le droit de participation vient amoindrir le rôle des ventes nettes recevables dans le calcul de la subvention (effet de découplage).

¹⁶ Les seuils maximaux ne pourraient pas être contournés en fractionnant une grande entreprise. Un couple n'aurait pas avantage à scinder leur entreprise familiale en deux entités dans l'espoir de recevoir des compensations additionnelles puisque le « droit » serait basé sur des ventes et une structure de ferme historique.

Tableau 5. Contributions des deux niveaux de gouvernement suite à une contribution identique des producteurs au programme Agri-investissement et exercice du droit de participation découplé.

	<i>Agri- investissement</i> (1.5 %)	<i>Agri- investissement</i> (0.5 %)	Droit de participation (1 %)	Total
Producteur #1 avec des ventes de référence de 100 000				
VNR 2008–50 000 \$	750 \$		1000 \$	1750 \$
		250 \$	1000 \$	1250 \$
VNR 2008–150 000 \$	2250 \$		1000 \$	3250 \$
		750 \$	1000 \$	1750 \$
Producteur #2 avec des ventes de référence de 1 000 000\$				
VNR 2008–500 000 \$	7500 \$		10 000 \$	17 500 \$
		5000 \$	10 000 \$	15 000 \$
VNR 2008–1 500 000 \$	22 500 \$		10 000 \$	32 500 \$
		7500 \$	10 000 \$	17 500 \$

Un des avantages du droit de participation universel et découplé est qu'il pourrait facilement être arrimé au programme fédéral si celui-ci devait éventuellement être réformé pour se conformer aux obligations commerciales du Canada dans le cadre d'un futur accord découlant des négociations à l'OMC. Malgré l'incertitude qui plane au niveau des négociations actuelles, le Canada devra vraisemblablement abaisser le soutien qui cause des distorsions. Une façon naturelle d'abaisser le soutien couplé serait d'éliminer la référence aux ventes nettes recevables dans le cadre du programme *Agri-investissement*, tel qu'il est proposé ici. À l'opposé, certains pourraient souligner que le programme universel et découplé proposé dans ce document demande un effort de contribution important de la part des producteurs en raison du droit de participation à exercer en sus des contributions au programme *Agri-investissement*. Dans ce cas, le programme pourrait être simplement converti en aide directe. Les agriculteurs seraient éligibles à recevoir des paiements directs en fonction de revenus historiques. Une autre option serait d'arrimer complètement le programme québécois au programme *Agri-investissement* sous forme de bonification de la contrepartie gouvernementale présentement fixée à 1,5 %. Par exemple, une contribution de 1,5% au compte d'épargne d'*Agri-investissement* pourrait être assortie d'une contribution gouvernementale de 2,5 % (1,5 % par le truchement du programme *Agri-investissement* et 1 % au niveau provincial). Cette option ne respecterait pas les termes du mandat énumérés dans l'introduction puisque le programme *Agri-investissement* ne serait pas découplé. Par contre, cette option aurait l'avantage de minimiser les coûts de transaction et les frais d'administration du programme.

Nous avons estimé les recettes moyennes du Québec pour la période 2002-2006 à 2,77 milliards \$. Ces revenus excluent les produits sous gestion de l'offre, les produits forestiers, les paiements de soutien du revenu (à l'exception de l'assurance récolte) et la portion excédant 1,5 M\$ des recettes d'entreprises puisque nous jugeons que le programme québécois de soutien devrait plafonner les revenus éligibles. Le tableau A.1 à l'annexe présente le sommaire des revenus moyens par production. Pour les productions sous ASRA, les chiffres de la FADQ ont été utilisés. On a reçu des tableaux des différentes productions sous ASRA selon la principale source de revenus de l'entreprise, par strate de production. Nous avons des données combinées et par strate pour le porc, l'agneau, le bouvillon et le veau d'embouche. Par exemple, les entreprises de la strate 2001 à 4000 porcs à l'engrais élevaient en moyenne 2834 porcs par an, en 2006. Elles possédaient également en moyenne 146 truies, cultivaient en moyenne 30,6 ha de maïs-grain, 7,8 ha de céréales et 11,6 ha de soya ou de canola. Ces données nous ont permis de calculer les recettes provenant du marché et d'exclure les recettes globales supérieures à 1.5 million de dollars (par entreprise). Ainsi, dans le tableau 5, à l'item porcs, les recettes de 731,5 millions \$ englobent les autres productions stabilisées des entreprises. Nous avons évidemment exclus ces montants des productions concernées pour éviter un double comptage. Pour les productions qui ne sont pas sous ASRA, nous avons utilisé les données du MAPAQ publiées dans « Recettes monétaires agricoles du Québec, 1996 à 2006 » compilation spéciale de Statistique Canada, disponible sur le site internet du MAPAQ.

Chaque point de pourcentage du droit de participation implique une contribution gouvernementale maximale de 27,7 millions \$. Par exemple, une contribution supplémentaire du gouvernement provincial égale à 2% des revenus moyens représenterait un déboursé maximum de 55,4 millions \$. Il resterait alors moins d'argent disponible de l'enveloppe de 146 millions pour financer des programmes plus structurants. En augmentant le droit de participation, la contribution demandée aux producteurs augmenterait aussi sous les hypothèses du programme. Un producteur avec des ventes moyennes de 500 000 \$ recevrait 10 000 \$ avec un droit de participation de 2%. L'effort demandé au producteur pour lui permettre de recevoir la subvention découplée peut varier entre 0% et 2% de ses ventes moyennes. Dans le cas extrême où le producteur n'est pas tenu de contribuer pour avoir la contribution gouvernementale, ce programme devient un programme de paiements directs. Cette formulation répondrait à la critique que la contribution exigée des producteurs est trop élevée lorsque le droit de participation est jumelé en totalité à la contribution gouvernementale.

Il faut aussi noter que les paiements du droit de participation seraient distribués entre les productions présentement stabilisées et les productions qui ne sont pas couvertes par l'ASRA. Si chaque producteur contribuait au niveau maximum permis sous un droit de participation fixé à un pour-cent des ventes de références, un montant de 8,5 millions \$ serait distribué aux producteurs qui ne bénéficient pas d'assurance-stabilisation, soit 30,6 % du droit de participation maximum de 27,7 millions \$. Ce pourcentage est basé sur le ratio des ventes moyennes des productions qui ne sont pas couvertes par le programme d'assurance-stabilisation par rapport aux ventes totales des productions éligibles tel que rapporté à l'annexe A.

Le tableau 6 résume les différentes modulations possibles reliées au droit de participation proposé dans ce document. Les contributions demandées aux producteurs sont détaillées horizontalement alors que la contribution gouvernementale est détaillée verticalement. Ces contributions sont basées sur des ventes de référence de 500 000 \$. Par exemple, lorsque le programme exige une contribution de 1 % des ventes de référence pour bénéficier d'une contribution gouvernementale égale à 1 %, le tableau 6 révèle que l'agriculteur doit avancer 5000 \$ pour recevoir 5000 \$. Les éléments sur la diagonale représentent ainsi une subvention gouvernementale égale à 100 % de la contribution des producteurs à leur compte d'épargne. Les montants sous la diagonale ne sont pas inscrits parce que ces scénarios demandent une contribution plus élevée des producteurs que du gouvernement. Plus on s'approche du coin supérieur droit dans le tableau 6, plus le programme ressemble à un paiement direct puisque la contribution demandée aux entreprises agricoles est très faible alors que le paiement offert par le gouvernement est beaucoup plus élevé. Par exemple, la cellule correspondante à (0,5 % , 3 %) indique qu'un agriculteur n'aurait à avancer que 2500 \$ pour recevoir six fois plus, soit 15000 \$

Tableau 6. Ventilation des contributions demandées aux entreprises agricoles pour bénéficier de la contribution gouvernementale selon le nouveau programme.

		contributions du gouvernement					
		0,5 %	1,0 %	1,5 %	2,0 %	2,5 %	3,0 %
Contributions demandées aux producteurs	0,5%	2500 / 2500	2500 / 5000	2500 / 7500	2500 / 10 000	2500 / 12 500	2500 / 15 000
	1,0 %		5000 / 5000	5000 / 7500	5000 / 10 000	5000 / 12 500	5000 / 15 000
	1,5 %			7500 / 7500	7500 / 10 000	7500 / 12 500	7500 / 15 000
	2,0 %				10 000 / 10 000	10 000 / 12 500	10 000 / 15 000
	2,5 %					12 500 / 12 500	12 500 / 15 000
	3,0 %						15 000 / 15 000

4.1.2 Recherche et développement

- *Idée #2 - Financer un programme de recherche et développement en agriculture sur la base de contributions obligatoires dans chaque secteur agricole. Ces contributions pourraient faire l'objet d'une contrepartie gouvernementale.*

L'objectif est d'encourager l'innovation pour améliorer la compétitivité de l'agriculture québécoise. La recherche et le développement constituent souvent le moteur de croissance d'une industrie. Plusieurs études rapportent d'ailleurs d'intéressants ratios bénéfiques/coûts reliés à l'investissement en recherche et développement au Canada.¹⁷ Le gouvernement québécois pilote déjà un programme de soutien à l'innovation en agroalimentaire qui finance la recherche et le transfert des connaissances vers le milieu. Le programme contribue au soutien à l'innovation

¹⁷ Brinkman (2004) effectue un survol complet de la littérature sur les bénéfices reliés à l'innovation en agroalimentaire.

technologique dans le cadre du Programme cadre d'innovation technologique en agroalimentaire du MAPAQ. Par contre, l'enveloppe budgétaire réservée à la recherche et au développement est nettement insuffisante. En 2005-2006, le budget total en recherche et développement du MAPAQ était de 17,1 millions \$ (MAPAQ, 2006), ce qui ne constitue que 3,5% du budget total de 484 millions \$. Pourtant, la science et l'innovation sont un des principaux volets du cadre stratégique agricole canadien de 2003. Il existe un programme d'aide à l'innovation proprement dit qui appuie des projets en fonction de leur potentiel à créer de nouvelles relations dans les chaînes de valeur agroalimentaire et de développement de nouveaux bioproduits. Il existe aussi un programme de « courtage » dans le volet science et innovation qui favorise le développement de liens entre les universités, producteurs agricoles, entreprises de transformation et les différents paliers de gouvernement.

Compte tenu de l'importance de la recherche et l'innovation, il nous apparaît essentiel de créer des structures permanentes en partie financées par l'industrie. Au lieu d'utiliser l'approche descendante traditionnelle qui consiste à solliciter des propositions de recherche de scientifiques, ces fonds pourraient être octroyés selon une approche ascendante qui permettrait à l'industrie de développer en collaboration avec des centres de recherche reconnus des priorités de recherche. Il existe déjà des initiatives en recherche et développement gérées par l'industrie. Par exemple, le fonds NOVALAIT est issu d'un partenariat entre producteurs laitiers et entreprises de transformation laitière. Le rôle de ce fonds est d'orienter et structurer la recherche adaptée aux besoins du secteur laitier. L'objectif serait de reconnaître le rôle important de la recherche et de l'innovation dans la croissance économique. Dans quelques cas, le fonds est intégré aux programmes de financement de la recherche du gouvernement du Québec (par exemple lors de programmes conjoints NOVALAIT / FQRNT) qui débordent le domaine agricole. Certains regroupements de producteurs financent des fonds de recherche et développement (p. ex. le fond de recherche de la Fédération des producteurs de porcs du Québec). Dans les secteurs couverts par l'assurance-stabilisation, les prélèvements effectués auprès des producteurs entrent dans le calcul du coût de production pour établir le prix de stabilisation. Dans l'éventualité où l'ASRA serait éliminée à la faveur d'un programme de soutien universel et découplé, ces contributions proviendraient des revenus générés par les exploitations agricoles et ne seraient donc plus couvertes par le modèle de protection de l'ASRA basé sur le coût de production. Il faudrait s'assurer que ces contributions soient admissibles au crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental du gouvernement du Québec.

On pourrait être tenté de lancer l'agriculture québécoise dans la poursuite d'objectifs spécifiques en recherche et développement. Un exemple serait de lancer un important chantier de recherche et développement en énergie renouvelable. Cette alternative est plus ou moins attrayante présentement parce que le Québec a pris beaucoup de retard en considérant les ressources investies et les priorités établies du côté des États-Unis. D'autres (p. ex., CAPI, 2007) ont suggéré d'entamer un ambitieux programme de recherche et de développement sur les liens entre la santé et l'agriculture. L'argument est que les coûts de la santé augmenteront rapidement dans les

prochaines années et que l'agriculture pourrait contribuer à freiner cette augmentation si de nouveaux produits et/ou de nouvelles applications pour les produits existants étaient développés. Le développement de nouveaux produits et les processus d'homologation de produits et de mise en marché sont respectivement longs et risqués. Il est loin d'être assuré que des bénéfices tangibles en ressortiraient pour les producteurs agricoles. Pour ces raisons, nous croyons qu'il serait plus utile de mettre l'accent sur la recherche et le développement en partenariat public-privé. Les priorités de recherche pourraient être fixées par les tables filières ou un autre regroupement incluant fournisseurs, producteurs, transformateurs, détaillants et gouvernement. Ce programme aurait aussi l'avantage de respecter les critères des programmes « verts » à l'OMC, en particulier le paragraphe 2, alinéa a de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.

4.1.3 Développement des compétences et services-conseil adaptés

- *Idée #3 - Financer des programmes favorisant l'augmentation du capital humain et le déploiement de ressources humaines pour stimuler l'entrepreneuriat et la productivité.*

Un programme comme l'ASRA permet à des régions où la productivité est plus faible de soutenir la production dans certains secteurs pour lesquels ils n'ont pas un avantage comparatif. Le remplacement de l'ASRA par des programmes découplés amènera inévitablement des changements puisque les décisions de productions seront prises en fonction des prix courants plutôt qu'en fonction des prix garantis par l'ASRA. Certains producteurs voudront cesser leurs activités dans certaines productions pour se lancer dans d'autres secteurs d'activité. Il est possible que certains s'unissent pour faire de la « petite » transformation. Pour eux comme pour toute personne intéressée à créer une nouvelle entreprise, il sera essentiel de développer un plan d'affaires rigoureux démontrant la viabilité de leur projet. Malheureusement, plusieurs agriculteurs n'ont pas la capacité pour faire ce genre d'exercice et ont besoin de personnes ressources pour les aiguiller. C'est pour pallier ce problème qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada a créé le programme de *planification et d'évaluation pour les entreprises de produits à valeurs ajoutées* dans le cadre stratégique agricole en 2003. Ce programme aide les agriculteurs à acquitter les frais d'un professionnel de la planification d'entreprise en vue d'élaborer une évaluation de faisabilité et/ou un plan d'entreprise visant des occasions d'affaires à valeur ajoutée.¹⁸ Même si ce programme est intéressant, il pourrait être complété par d'autres interventions qui pourraient prendre la forme de sessions de formation. Il serait souhaitable de développer la capacité de gestion des agriculteurs, que ça soit par l'apprentissage de logiciels financiers ou par des cours d'économie financière et de comptabilité. Dans ce contexte, les interventions québécoises devraient, dans la mesure du possible, être arrimées au(x) programme(s) fédéraux:

¹⁸ En gros, la subvention ne peut pas dépasser 50 % des frais admissibles de l'expert-conseil et est plafonnée à 10 000 \$ pour une personne, 20 000 \$ pour une équipe deux personnes et 25 000 \$ pour une équipe de trois personnes ou plus. Les détails du programme sont disponibles à : www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1175792076275&lang=f (consulté le 1^{er} décembre 2007).

Les changements technologiques en agriculture sont spectaculaires, mais pour tirer profit des avancées, il faut faciliter l'adoption des nouvelles technologies. Pour que cela puisse se faire, les producteurs doivent comprendre la nature des nouvelles technologies et comment elles peuvent être intégrées à moindre coût à leurs opérations. En gros, il faut que les agriculteurs puissent acquérir des connaissances et des savoirs. Le programme *Service canadien de développement des compétences en agriculture* (SCDCA) a été développé à cette fin lors du cadre stratégique agricole de 2003. Il offre un financement aux producteurs agricoles débutants et établis et à leurs conjoints pour leur permettre d'élaborer un plan d'apprentissage et de suivre des cours afin d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs. Le SCDCA vise à aider les familles agricoles à acquérir des compétences à la ferme ou encore des compétences et une formation qui leur permettront d'explorer d'autres options de production de revenu ou les deux.¹⁹ C'est une excellente initiative qui devrait permettre à de nombreux agriculteurs de se doter d'un plus grand bagage de connaissances ainsi que d'outils d'actualisation des connaissances. Malheureusement, le programme n'est pas offert actuellement au Québec. La création d'un tel programme devrait être une des priorités du gouvernement québécois.

Nous avançons qu'il serait souhaitable que les agriculteurs puissent satisfaire des besoins de formation très ponctuels de plusieurs autres façons. Historiquement, des agronomes visitaient régulièrement les agriculteurs pour les conseiller et les informer par rapport aux nouveaux équipements, semences, fertilisants, pesticides et aux nouvelles façons de faire. Les fermes de jadis étaient beaucoup plus diversifiées que celles d'aujourd'hui et les agriculteurs n'avaient pas le niveau de scolarisation des agriculteurs d'aujourd'hui. Par conséquent, les anciens conseillers/agronomes étaient surtout des généralistes qui visitaient régulièrement toutes les fermes dans leur région. Les besoins sont beaucoup plus ciblés maintenant. On pourrait penser que des spécialistes des petits fruits pourraient être appelés à conseiller les producteurs du Lac St-Jean et offrir des services par internet aux producteurs des autres régions tandis que des experts en alimentation animale pourraient travailler en Beauce et en Montérégie. Les contraintes sur les finances publiques ont grandement réduit l'offre de ce genre de services. L'élimination de l'ASRA permettrait de recentrer les priorités du gouvernement et de réinvestir dans la formation de capital humain et dans les services-conseils.

4.1.4 Financement

- *Idée #4 – Mettre à la disposition des exploitations agricoles un fonds d'investissement qui serait chargé d'analyser des plans d'investissement proposés par des exploitations privées ou coopératives agricoles. Ce fonds octroierait une aide sous la forme de réduction des coûts d'intérêt. Les nouvelles exploitations ainsi que les producteurs agricoles socialement désavantagés (régions?) pourraient être priorisés.*

¹⁹ Les détails sont disponibles à www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1176222540186&lang=f (consulté le 1^{er} décembre 2007).

Cette proposition se veut complémentaire à la proposition précédente reliée au développement du capital humain. En fait, on peut voir les deux idées comme une seule proposition de développement de l'agriculture sous deux volets : 1) volet développement ou formation du capital humain en agriculture; et 2) volet opérationnalisation ou accès au crédit. Dans le contexte actuel de mondialisation des marchés, il est primordial de permettre aux entreprises de toute taille d'améliorer leur productivité pour demeurer compétitives. Dans certains cas, l'augmentation de la productivité passe par l'adoption d'une technologie nouvelle ou simplement le remplacement du capital de l'entreprise. Dans d'autres cas, l'augmentation de la productivité passe par l'augmentation de la taille de l'entreprise. Le bon fonctionnement d'un marché de crédit est primordial au développement des entreprises, surtout pour celles de petite et moyenne tailles. Ces entreprises n'ont pas toujours les actifs nécessaires pour leur permettre de financer l'acquisition d'une nouvelle technologie. Cela n'implique pas que le crédit doit servir à augmenter la taille des entreprises. Dans certains cas, l'accès au crédit peut améliorer la compétitivité de l'exploitation agricole afin de lui permettre de dégager des bénéfices sans que sa taille ne soit modifiée. L'offre de crédit en milieu rural est probablement plus grande au Québec que dans n'importe quelle autre province canadienne. Cependant, il s'agirait ici de constituer un fond pour diminuer les coûts du crédit et faciliter l'intégration des jeunes entrepreneurs en agriculture. La diminution des coûts de crédit pourrait être conditionnelle à la participation à un ou des éléments du programme de développement du capital humain. Il faut cependant s'assurer que les deux programmes ne deviennent pas un boulet administratif pour les agriculteurs qui désirent investir dans leur capital humain et leur entreprise.

Le paragraphe 11 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC énumère les conditions entourant l'aide versée dans le cadre d'aides à l'investissement pour les ajustements structurels. Le programme ne doit pas être établi en fonction du type ou du volume de production (alinéa *b*) et doit être « destiné à la restructuration financière ou matérielle des activités du producteur » (alinéa *a*). Puisque l'aide versée doit être « pour répondre à des désavantages structurels », ce programme pourrait certainement servir dans le cas par exemple où les productions sous contingentement devraient traverser une importante restructuration.

En relation avec la proposition pour améliorer l'accès au crédit, devrait-il exister une contrainte sur l'accessibilité à un tel programme en fonction de la portion des revenus totaux dérivés directement de l'agriculture? En d'autres mots, est-ce que le seul but du programme serait d'offrir du crédit pour augmenter la compétitivité des agriculteurs faisant face à des problèmes structurels, ou est-ce que le programme pourrait aussi faciliter l'entrée de «gentlemen farmers» en milieu rural? Dans les deux cas, l'occupation du territoire serait encouragée, mais avec des résultats différents. Dans le premier cas, la priorité est le développement d'agriculture rentable tandis que dans le deuxième cas, l'objectif est le développement rural, c'est-à-dire d'amener plus de gens à vivre en milieu rural.

4.1.5 Sommaire des propositions pour améliorer la compétitivité

Les propositions de la section 4.1 font état de programmes structurants pour l'agroalimentaire et ont comme objectif d'augmenter la compétitivité du secteur agricole québécois. Il faut voir que les quatre propositions des sous-sections précédentes sont liées les unes aux autres. L'élimination de l'ASRA entraînerait certainement des choix déchirants dans certains secteurs qui ne seront plus fortement subventionnés. Il faut donc s'assurer que des programmes adéquatement financés soient mis en place pour faciliter la transition des exploitations agricoles désireuses d'entreprendre des changements pour améliorer leur compétitivité. Si le gouvernement établissait un programme complémentaire de soutien du revenu de l'ordre de 2% des recettes moyennes, cela représenterait une subvention maximum d'environ 56 millions de dollars annuellement. Étant donné la marge de manœuvre de 146 millions établit auparavant, cela dégagerait tout de même 90 millions de dollars annuellement pour financer les programmes de formation, crédit et recherche et développement.

Il existe d'ailleurs certains exemples où des politiques structurantes ont été implantées avec un certain succès. Par exemple, le Programme régional de développement de l'agroalimentaire (PRDA) 2006-2010 pour la Gaspésie et les Îles-de-la-Madelaine propose certaines aides similaires aux propositions énumérées précédemment.²⁰ Le PRDA rembourse une partie des intérêts reliés aux investissements admissibles effectués par des entreprises agricoles en plus de contribuer directement au financement des investissements productifs et à l'achat de services-conseils. Ce type de programme doit être multiplié et financé adéquatement pour améliorer la compétitivité du secteur agricole québécois.

4.2 Propositions pour internaliser des externalités associées à la pratique de l'agriculture

La distinction entre les objectifs économiques et les objectifs non-économiques est parfois difficile à faire en raison de la complexité à quantifier les bénéfices et les coûts associés aux productions et aux interventions. Par exemple, un objectif environnemental a la plupart du temps une valeur économique qui doit être comptabilisée, même si cela est souvent difficile. La sur-utilisation d'une ressource peut impliquer des coûts pour les générations futures alors que la pollution engendre des coûts immédiats et futurs pour la société. La comptabilisation des coûts et des bénéfices est difficile à faire parce qu'elle doit se faire sur de longues périodes. Néanmoins, l'internalisation des externalités environnementales ou autres est un objectif économique. Il est toutefois indéniable que certains gouvernements peuvent délibérément surévaluer et/ou sous-évaluer l'importance de certaines externalités pour justifier l'atteinte d'objectifs environnementaux. Le choix de ne pas aller assez loin ou d'aller trop loin dans l'internalisation entraîne des pertes de bien-être puisqu'au moins un segment de la population voit son revenu net diminuer. Des objectifs qui sous-évaluent ou qui surévaluent les externalités peuvent être

²⁰ Les détails du programme sont disponibles à l'adresse : www.mapaq.gouv.qc.ca/NR/rdonlyres/4F4F84ED-2F23-48D2-BCEB-20D1358CC2AB/0/PRDA.pdf (consulté le 10 décembre 2007).

considérés comme des objectifs non-économiques au sens de Bhagwati *et coll.* (1998, chap.28) puisque leur atteinte entraîne une baisse de bien-être pour la société que le gouvernement accepte délibérément d'assumer.

Il est indéniable que l'agriculture produit des externalités négatives, comme la pollution des cours d'eau et de l'air, et des externalités positives, comme par exemple l'amélioration du paysage. Malheureusement, certains groupes surévaluent les effets d'externalités, négatives comme positives, pour influencer les politiques des gouvernements. Il est recommandable de demeurer prudent en se fiant sur des résultats d'analyses scientifiques rigoureuses quant à la dégradation environnementale causée par l'agriculture et à la valeur du paysage agricole pour les gens vivant en milieu urbain pour guider ses interventions. Certaines pratiques ont des bénéfices qui sont très bien documentées et qui méritent d'être encouragées.

4.2.1 Paiements pour des biens et services environnementaux

- *Idée #5 – Subventionner l'adoption de bonnes pratiques environnementales sur la base des revenus perdus et/ou coûts additionnels engendrés par l'adoption de ces pratiques.*

Le paragraphe 12 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture définit les deux plus importants critères d'éligibilité des programmes agro-environnementaux à l'intérieur de la boîte verte. L'alinéa *a* stipule que le programme doit être clairement énoncé comme un programme de préservation de l'environnement et doit inclure le respect de certaines pratiques particulières alors que l'alinéa *b* indique que les paiements à l'intérieur d'un tel programme ne doivent pas excéder les coûts additionnels et/ou la perte de revenus liés à l'application du programme gouvernemental. Par conséquent, la compensation reçue par une exploitation peut varier en proportion avec (mais ne doit pas dépasser) le coût d'opportunité associé à l'adoption de pratiques améliorant l'environnement. Il a déjà été mentionné à la section 4.1.1 que les paiements de soutien et de stabilisation seraient conditionnels au respect de certaines normes environnementales. C'est donc dire que « ceux qui en font plus ont droit à plus ».

Schwarz, Offerman et Harrington (2007) présentent une intéressante étude de cas liée à la protection des bandes riveraines en Écosse. L'objectif du programme écossais est d'encourager le développement de la végétation en bordure des cours d'eau pour réduire la diffusion de la pollution et soutenir la biodiversité. Il faut donc que des terres productives en bordure des cours d'eau soient retirées de la production. Les auteurs illustrent comment calculer les pertes de revenu et les coûts additionnels du programme. Les pertes de revenus sont basées sur les marges de référence pour la production animale et de certaines grandes cultures. Un taux d'intérêt est aussi spécifié pour calculer les coûts d'intérêt sur le capital économisé par le propriétaire de la terre en raison de l'implantation du programme. Cela entraîne un taux de paiement à l'hectare qui compense les pertes de revenus pour 75 % de la superficie totale. Des coûts d'application du programme sont calculés pour l'autre 25 % à un taux fixe par hectare. Nous pensons que les

agriculteurs sont en général réceptifs à ce genre de programme parce qu'ils perçoivent aussi des bénéfices importants, comme une meilleure qualité d'eau pour eux et leurs voisins.

Est-ce qu'un programme doit être modulé de façon à prendre en compte le coût d'opportunité des producteurs? Dans un monde idéal, les coûts et les pertes de revenus seraient calculés pour chaque exploitation, et non pas basés sur des moyennes. Bien que cette solution soit difficilement envisageable en raison des coûts administratifs, il serait souhaitable de conserver la transparence des paiements directs en introduisant toutefois un peu d'hétérogénéité par région ou possiblement par pratiques adoptées (ex., bandes riveraines, semi-direct, conversion de terres en pente...). Cela permettrait par exemple de ne pas surcompenser certaines exploitations d'une région avec de faibles rendements comparativement à la moyenne québécoise simplement parce que les unités thermiques maïs sont inférieures.

4.2.2 Occupation du territoire

Les Européens ont décidé d'encourager l'occupation du territoire en rémunérant la production d'externalités positives reliées à l'agriculture. Ils ont compris que les subventions directes basées sur les prix et le volume de production n'amélioreraient pas la préservation et l'accès à certains bénéfices environnementaux en raison des incitatifs à la production occasionnés par ces politiques. Ces subventions se retrouvent souvent capitalisées dans le prix des terres. L'élimination des subventions couplées a le double avantage d'éliminer l'encouragement à la production et de diminuer le prix des terres, diminuant ainsi les paiements directs requis pour supporter la production de bénéfices publics liés à l'agriculture. Des programmes découplés de la production, mais couplés aux superficies par le biais de l'éco-conditionnalité auront aussi tendance à faire augmenter le prix des terres, mais ils favoriseront l'occupation du territoire tout en réduisant les possibilités de sur-utilisation des ressources. Dans cette optique, il nous semble préférable de répondre aux problématiques d'occupation du territoire à l'aide des programmes économiques précédents en les modulant selon les régions et/ou la topologie des exploitations selon les secteurs de production.

Idée #6 – Adresser les problématiques d'occupation du territoire avec les programmes précédents.

5. Simulation des changements de politiques de soutien

Cette section présente certaines simulations relativement au développement d'un nouveau programme de stabilisation et soutien en remplacement de l'ASRA. Les simulations ont été effectuées par M. Jean-Pierre Lachapelle à la demande de la Commission. Le droit de participation au programme québécois dans le cadre de ces simulations est défini à 1 % de la moyenne des ventes annuelles pour la période 2002 à 2006. Nous avons supposé une période de transition de 5 ans. Les simulations couvrent dans un premier temps différents types d'entreprises spécialisées dans la production porcine, puis la production ovine, la production de bouvillons et la production de veau d'embouche. Il est important de noter que le déficit accumulé provenant des programmes de soutien et de stabilisation cesse de croître à la fin de la période de transition et que les agriculteurs bénéficieront de programmes structurants de plus de 100 millions \$. Malheureusement, il n'est pas possible d'évaluer la valeur de ces programmes pour chaque type de fermes. Donc, le fait que le déficit cesse de croître et que la nature des interventions du gouvernement soit changée expliquent pourquoi les agriculteurs recevront moins en paiements directs après l'élimination de l'ASRA.

La première simulation illustre les implications du droit de participation et de l'élimination de l'ASRA pour une ferme porcine type avec des revenus moyens de 540 831 \$. Cette ferme possède entre 2834 et 2884 porcs à l'engraissement, entre 130 et 146 truies et des superficies en culture de maïs, soya ou canola et autres céréales. Les compensations moyennes reçues sur la période 2002 à 2006 sont de 72 394 \$. De ce montant, nous pouvons déduire un montant égal à un tiers (soit 24 131 \$) puisque cela représente les contributions des producteurs aux fonds de stabilisation. Dans la réalité, les contributions aux différents fonds varient en fonction des prévisions actuarielles, mais les contributions réelles peuvent avoir dépassé ce montant. Par contre, le déficit de solvabilité de la plupart des fonds d'assurance-stabilisation fait en sorte que les contributions d'une exploitation porcine type ont possiblement été inférieures à 24 131 \$. Les compensations moyennes versées sont donc estimées à 48 263 \$. Les paiements de transition passent de la 1^{re} année du programme de 38 610 \$ à zéro en l'espace de 5 ans.

Aux fins d'illustration, le droit de participation est fixé à 2 % des ventes moyennes, soit 10 816 \$ dans l'exemple de la ferme type I, à l'exception de la première année de transition pour laquelle le droit de participation est fixé à 1 %. Cet ajustement est nécessaire pour respecter les paramètres budgétaires établis au Tableau 4. Il est clair que l'élimination de l'ASRA ne réduirait pas l'aide gouvernementale nette d'un montant moyen de 48 263 \$ puisque l'exploitation agricole recevrait aussi des paiements dans le cadre des programmes *Agri-stabilité* et *Agri-investissement*. *Agri-stabilité* ne couvre que les baisses de la marge de l'exploitation en deçà de 85 % de la marge de référence. Il est toutefois difficile d'estimer les paiements qui seraient versés par ce programme pour une ferme type puisque les données sur les marges brutes ne sont pas disponibles au niveau des fermes.

Il est par contre possible d'estimer les paiements potentiels sous le programme *Agri-investissement* puisque ce dernier est basé sur un pourcentage des ventes nettes recevables de la dernière année. Aux fins d'illustration aux tableaux suivants, nous supposons que les ventes nettes recevables pour chaque année sont constantes et égalent les ventes moyennes de référence du nouveau programme. Les gouvernements provinciaux et fédéral ont estimé que les paiements du programme *Agri-investissement* totaliseraient en moyenne les paiements effectués dans le cadre du PCSRA pour les diminutions de la marge des exploitations comprises entre 0 et 15 % de la marge de référence. On peut donc faire l'hypothèse qu'un taux de paiement de 1,5 % des ventes de référence dans le cadre du programme *Agri-investissement* est équivalent au paiement moyen pour des diminutions de marge de 15% et moins dans le cadre du PCSRA. Naturellement, les exploitations agricoles ne recevront ce paiement que si elles déposent également 1,5 % de leurs ventes nettes recevables à leur compte d'épargne. Les paiements qui seront versés dans le cadre du nouveau programme *Agri-stabilité* sont difficiles à estimer parce qu'ils sont conditionnels à des baisses de marges de plus de 15 % et que l'évolution des marges est influencée par plusieurs facteurs comme la taille et le degré de diversification des entreprises. Pour illustrer la problématique, nous utilisons les données de la FADQ pour les entreprises dont le principal secteur d'activité était le porc pour l'année 2004. Cette année-là, la marge moyenne était de 229 196 \$ tandis que la marge de référence moyenne était de 188 602 \$. Si toutes les entreprises étaient identiques, il n'y aurait pas eu de paiement du PCSRA. Pourtant, le paiement moyen du PCSRA était de 31 381 \$ pour les 536 producteurs qui ont reçu un paiement en 2004. Environ 1000 producteurs n'ont pas reçu de paiement du PCSRA parce que leur marge dépassait leur marge de référence.

L'analyse du tableau à la page suivante révèle que l'élimination de l'ASRA réduit de façon considérable le soutien direct à une exploitation porcine dite « moyenne ». Les compensations moyennes sous le programme ASRA financées par le gouvernement étaient de 48 263 \$. À la fin de la période de transition, l'exploitation recevrait un maximum de 18 928 \$ sous le programme *Agri-investissement* et le nouveau droit de participation au programme québécois. Il est important de noter que des paiements additionnels peuvent être octroyés si la marge de l'exploitation descend en bas de 85 % de la marge de référence.

FERME TYPE 1²¹ : FERMES PORCINES MOYENNES

Description : ferme porcine d'engraissement, strate 2001 à 4000 porcs. Cette strate comprenait en 2006 426 entreprises porcines sur 1 252, soit 34 % des entreprises porcines du Québec. Les entreprises de cette strate produisaient 17,2 % des porcs au Québec en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 2834 et 2884 porcs à l'engrais (par an)
- entre 130 et 146 truies
- entre 30,2 et 30,6 hectares de maïs
- entre 7,8 et 8,1 hectares de céréales
- entre 6,4 et 11,6 hectares de soya ou de canola

Résultats 2002-2006 :

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	2 704 155 \$
Revenus bruts moyens :	540 831
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans)	361 968
Compensations ASRA moyennes	72 394

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri-investissement (1.5 %)	Droit de participation (2 %)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	72 394	48 263	38 610	8112	5408	52 130
2010	72 394	48 263	28 958	8112	10 816	47 886
2011	72 394	48 263	19 305	8112	10 816	38 233
2012	72 394	48 263	9653	8112	10 816	28 581
2013	72 394	48 263	0	8112	10 816	18 928

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %.

Ce profil de ferme produit moins de porcs que la ferme porcine moyenne (Lachapelle, 2007). La ferme type 1 recevait en moyenne 48 263 \$/an en subventions nettes sous le programme ASRA. Durant la première année de transition, cette ferme recevrait 52 130 \$ et peut-être plus puisqu'un paiement du programme *Agri-stabilité* pourrait s'ajouter. Malheureusement, nous n'avons pas été en mesure d'estimer la valeur espérée de ce paiement. Par contre, on peut avancer que des prix de marché faibles (élevés) auraient tendance à faire augmenter (diminuer) la taille du paiement d'*Agri-stabilité* (tout comme dans le cas de l'ASRA). En situation de crise, l'aide financière serait bien plus élevée que ce que le tableau indique, avec ou sans ASRA. Advenant de très bons prix, l'ASRA pourrait ne rien payer, contrairement au scénario sans ASRA. Il est aussi important de noter que nous n'avons pas imputé de valeur pour les bénéfices des programmes structurants pour améliorer la compétitivité. Par conséquent, les chiffres apparaissant dans la colonne « total » sont des montants qui sous-estiment les bénéfices d'un scénario sans ASRA.

²¹ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME TYPE 2²² : « PETITES FERMES PORCINES »

Description : ferme porcine engraissement, strate 225 à 500 porcs. Cette strate comprenait 63 entreprises porcines sur 1 252 en 2006, soit 5 % des entreprises porcines du Québec. Les entreprises de cette strate produisaient 0,03 % des porcs du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 257 et 376 porcs à l'engrais (par an)
- entre 25 et 65 truies
- entre 8 et 14 hectares de maïs
- entre 7 et 22 hectares de céréales
- entre 2 et 6 hectares de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	561 440 \$
Revenus bruts moyens :	112 288
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	112 682
Compensations ASRA moyennes :	22 536

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri- <i>investissement</i> (1.5 %)	Droit de participation (2 %)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	22 536	15 024	12 019	1685	1123	14 827
2010	22 536	15 024	9015	1685	2246	12 945
2011	22 536	15 024	6010	1685	2246	9940
2012	22 536	15 024	3005	1685	2246	6935
2013	22 536	15 024	0	1685	2246	3931

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15%.

La ferme de type 2 est de petite taille avec un revenu brut moyen de seulement 112 288 \$/an. Durant la première année de transition, la ferme recevrait un paiement certain avoisinant 15 000 \$, soit un montant équivalent au paiement moyen ASRA qui lui est incertain, comme le paiement d'*Agri-stabilité* qui n'est pas pris en compte. La dernière colonne sous-estime les bénéfices du scénario sans ASRA, puisqu'*Agri-stabilité* n'est pas pris en compte, mais aussi parce que c'est pour ce genre de ferme que les programmes structurants seraient les plus profitables. Une petite ferme a probablement plus de difficultés à composer avec de grosses baisses de prix et un programme comme *Agri-stabilité* dégage d'importants bénéfices dans de telles circonstances.

²² À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME-TYPE 3²³ : « TRÈS GROSSES » FERMES PORCINES

Description : ferme porcine engraissement, strate 10 001 porcs et plus. Cette strate comprenait 92 entreprises porcines sur 1 252 en 2006, soit 7,3 % des entreprises porcines du Québec. Les entreprises de cette strate produisaient 52 % des porcs du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 33 030 et 39 713 porcs à l'engrais (par an)
- entre 957 et 1 040 truies
- entre 50 et 60 hectares de maïs
- entre 10 et 12 hectares de céréales
- entre 7 et 15 hectares de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions)	30 092 314 \$
Revenus bruts moyens :	6 018 463
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	3 083 618
Compensations ASRA moyennes :	616 724

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri- <i>investissement</i> (1.5 %)	Droit de participation (2 %)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	616 724	411 149	328 919	22 500	15 000	366 419
2010	616 724	411 149	246 689	22 500	30 000	299 189
2011	616 724	411 149	164 460	22 500	30 000	216 960
2012	616 724	411 149	82 230	22 500	30 000	134 730
2013	616 724	411 149	0	22 500	30 000	52 500

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %. Les ventes de référence sont limitées à 1,5 M\$.

Les très grosses fermes sont celles qui ont le plus à perdre de l'élimination de l'ASRA puisque ce sont elles qui reçoivent les plus grosses subventions. Dans l'exemple ci-dessus, la subvention ASRA moyenne est de 411 149 \$! Cela explique pourquoi les paiements durant la période de transition sont si élevés. Ces fermes ne retireraient pas d'énormes bénéfices des programmes structurants, mais bénéficieraient grandement du programme *Agri-stabilité* compte tenu de la volatilité du prix du porc. Même si les bénéfices sans ASRA apparaissant dans la colonne « total » sont sous-estimés, il est clair que ces fermes ne bénéficieraient plus d'un soutien aussi généreux que sous l'ASRA.

²³ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME TYPE 4²⁴ : « PETITES » FERMES OVINES

Description : ferme ovine, strate 1 à 314 brebis. Cette strate comprenait, 665 entreprises ovines sur 829 en 2006, soit 80 % des entreprises ovines du Québec. Les entreprises de cette strate produisaient 49 % des agneaux du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 129 et 132 brebis (par an)
- entre 1,5 et 2,8 hectares de maïs
- entre 6,5 et 7,5 hectares de céréales
- entre 0,7 et 1,4 hectare de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	111 663 \$
Revenus bruts moyens :	22 333
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	92 608
Compensations ASRA moyennes :	18 522

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri-investissement (1.5 %)	Droit de participation (2 %)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	18 522	12 348	9878	335	223	10 436
2010	18 522	12 348	7409	335	446	8189
2011	18 522	12 348	4939	335	446	5720
2012	18 522	12 348	2470	335	446	3250
2013	18 522	12 348	0	335	446	781

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %.

Ce profil de ferme a un revenu brut moyen de seulement 22 333 \$ par année, et pourtant la subvention moyenne de l'ASRA est de 12 348 \$ / an! Ces statistiques indiquent l'énormité du problème de compétitivité des fermes ovines. Ces petites fermes ont beaucoup à gagner des programmes structurants pour mousser leur compétitivité. Malheureusement, il est impossible d'estimer précisément ces bénéfices et de les inclure dans la colonne « total ». Comme le paiement moyen du PCSRA entre 2003 et 2004 est d'environ 8500 \$ / an pour la production ovine selon les statistiques fournies par la FADQ, certaines petites fermes pourraient recevoir une partie de ce montant en paiement additionnel advenant une baisse subite de plus de 15 % de leur marge.

²⁴ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME TYPE 5²⁵ : « MOYENNES » FERMES OVINES

Description : ferme ovine, strate 315 à 946 brebis. Cette strate comprenait 153 entreprises ovines sur 829 en 2006, soit 18 % des entreprises ovines du Québec. Les entreprises de cette strate produisaient 42 % des agneaux du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 456 et 487 brebis (par an)
- entre 0,8 et 1,1 hectare de maïs
- entre 6,5 et 7,5 hectares de céréales
- entre 0,7 et 1,5 hectare de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	358 541 \$
Revenus bruts moyens :	71 108
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	320 128
Compensations ASRA moyennes :	64 026

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri-investissement (1.5 %)	Droit de participation (2 %)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	64 026	42 684	34 147	1067	711	35 925
2010	64 026	42 684	25 610	1067	1422	28 099
2011	64 026	42 684	17 073	1067	1422	19 562
2012	64 026	42 684	8537	1067	1422	11 025
2013	64 026	42 684	0	1067	1422	2489

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %.

La ferme type 5 reçoit en moyenne 42 684 \$/an en subventions nettes ASRA malgré un revenu brut moyen de seulement 71 108 \$/an. Cette situation illustre encore une fois les problèmes reliés au financement de l'ASRA. Ces fermes doivent devenir plus concurrentielles pour être éventuellement viables sur le plan économique ou changer de vocation, d'où l'importance des programmes structurants dont les bénéfices ne sont pas pris en compte dans la colonne « total ». La décroissance des paiements de transition devrait inciter les agriculteurs à apporter d'importants changements. *Agri-stabilité* protégerait ces fermes contre d'importantes diminutions de marge. Malheureusement, les bénéfices de ce programme ne sont pas pris en compte dans la colonne « total ».

²⁵ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME TYPE 6²⁶ : « PETITES » FERMES DE BOUVILLONS

Description : ferme bovine (engraissement), strate 1 à 150 476 kg de gain (gain estimé de 293,9 kg par bouvillon = jusqu'à 512 bouvillons). Cette strate comprenait 520 entreprises bovines sur 620 en 2006, soit 84 % des entreprises bovines (engraissement) du Québec. Les entreprises de cette strate produisaient 13,6 % des bouvillons du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 60 et 70 bouvillons (par an)
- entre 13 et 21 hectares de maïs
- entre 20 et 26 hectares de céréales
- entre 4 et 6 hectares de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	539 127 \$
Revenus bruts moyens :	107 825
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	148 268
Compensations ASRA moyennes :	29 654

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 Compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri-investissement (1.5%)	Droit de participation (2%)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	29 654	19 769	15 815	1617	1078	18 510
2010	29 654	19 769	11 862	1617	2156	15 634
2011	29 654	19 769	7908	1617	2156	11 681
2012	29 654	19 769	3954	1617	2156	7727
2013	29 654	19 769	0	1617	2156	3773

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %.

Ces fermes ont des revenus bruts moyens de 107 825 \$/an et reçoivent une subvention nette de l'ASRA de 19 769 \$/an. Dans le bœuf comme dans le porc, le prix courant est particulièrement volatil et il en va de même des subventions nettes de l'ASRA. Quand les prix sont bas, les subventions nettes de l'ASRA sont plus généreuses et il en sera de même des paiements d'*Agri-stabilité* qui ne sont pas comptabilisés dans la colonne « total ». Advenant des prix élevés, les subventions nettes de l'ASRA seraient sous la moyenne, mais les paiements de transition, d'*Agri-investissement* et du droit de participation demeureraient inchangés. Il y a quand même une baisse importante d'aide financière sous le scénario sans ASRA, mais une telle aide ne serait peut-être plus nécessaire si ces fermes utilisaient les programmes structurants pour améliorer leur compétitivité.

²⁶ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME TYPE 7²⁷ : « GROSSES » FERMES DE BOUVILLONS

Description : ferme bovine (engraissement), strate 451 431 kg de gain et plus (gain estimé de 293,9 kg par bouvillon = 1536 bouvillons et plus). Cette strate comprenait 44 entreprises bovines sur 620 en 2006, soit 7 % des entreprises bovines (engraissement) du Québec. Les entreprises de cette strate produisaient 63 % des bouvillons du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 2 912 et 3 450 bouvillons (par an)
- entre 120 et 178 hectares de maïs
- entre 13 et 29 hectares de céréales
- entre 10 et 29 hectares de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	19 630 328 \$
Revenus bruts moyens annuels :	3 926 066
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	4 112 683
Compensations ASRA moyennes :	822 537

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri-investissement (1.5 %)	Droit de participation (2 %)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	822 537	548 358	438 686	22 500	15 000	476 186
2010	822 537	548 358	329 015	22 500	30 000	381 515
2011	822 537	548 358	219 343	22 500	30 000	271 843
2012	822 537	548 358	109 671	22 500	30 000	162 172
2013	822 537	548 358	0	22 500	30 000	52 500

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %. Les ventes de référence sont limitées à 1,5 M\$.

La ferme type 7 reçoit d'énormes subventions nettes de l'ASRA (548 358 \$/an en moyenne) et recevraient beaucoup moins dans le scénario sans ASRA. Advenant des baisses de marge importantes, elles pourraient recevoir des bénéfices importants (plusieurs dizaines ou quelques centaines de milliers de dollars) du programme *Agri-stabilité*. Ces bénéfices ne sont pas comptabilisés dans la colonne « total ». Le droit de participation et *Agri-investissement* sont relativement moins généreux que pour de plus petites fermes en raison du plafond de 1.5 million de dollars sur les ventes éligibles.

²⁷ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME TYPE 8²⁸ : « PETITES » FERMES DE VEAUX D'EMBOUCHE (VACHE/VEAU)

Description : ferme bovine (vache/VEAU), strate 1 à 69 vaches. Cette strate comprenait 4 243 entreprises vache/veau sur 5 125 en 2006, soit 83 % des entreprises de bovins d'embouche du Québec. Les entreprises de cette strate possédaient 54 % des vaches de boucherie du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 30 et 31 vaches.
- 3 hectares de maïs
- entre 4 et 5 hectares de céréales
- entre 1 et 2 hectares de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	117 706 \$
Revenus bruts moyens annuels :	23 541
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	90 567
Compensations ASRA moyennes :	18 113

Année	Compensations ASRA 2002-2006	2/3 compensations ASRA 2002-06	Paiements transition	Agri- <i>investissement</i> (1.5 %)	Droit de participation (2 %)	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
2009	18 113	12 075	9660	353	235	10 248
2010	18 113	12 075	7245	353	470	8068
2011	18 113	12 075	4830	353	470	5653
2012	18 113	12 075	2415	353	470	3238
2013	18 113	12 075	0	353	470	823

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %.

Ces petites fermes reçoivent une subvention nette moyenne de l'ASRA qui représente plus de 50 % de leur revenu brut moyen. Dans la perspective d'une réforme des mécanismes de soutien du revenu, ces fermes doivent obligatoirement améliorer leur compétitivité ou considérer changer de secteur de production. Pour ces fermes, les programmes structurants pourraient jouer un rôle critique dans leur processus de transformation. L'apport des programmes structurants, ni celui d'*Agri-stabilité*, n'est pas comptabilisé, et les bénéficiaires dans la colonne « total » s'en trouvent sous-évalués.

²⁸ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

FERME TYPE 9²⁹ : « MOYENNES » FERMES DE VEAUX D'EMBOUCHE (VACHE/VEAU)

Description : ferme bovine (vache/veau), strate 70 à 210 vaches. Cette strate comprenait 789 entreprises vache/veau sur 5 125 en 2006, soit 15 % des entreprises de bovins d'embouche du Québec. Les entreprises de cette strate possédaient 35 % des vaches de boucherie du Québec, en 2006. La moyenne des entreprises de cette strate comportait les productions suivantes couvertes par l'ASRA (entre 2002 et 2006) :

- entre 104 et 107 vaches
- entre 3 et 6 hectares de maïs
- entre 13 et 16 hectares de céréales
- entre 1 et 2 hectares de soya ou de canola

Résultats : 2002-2006

Revenus totaux du marché (avant subventions) :	356 211 \$
Revenus bruts moyens annuels :	71 242
Compensations ASRA (toutes productions, 5 ans) :	295 124
Compensations ASRA moyennes :	59 025

Année	Compensations ASRA	2/3 compensations ASRA	Paiements transition	Agri-	Droit de	Total
	2002-2006	2002-06		investissement	participation	
	\$	\$	\$	(1.5 %)	(2 %)	\$
2009	59 025	39 350	31 480	1068	712	33 260
2010	59 025	39 350	23 610	1068	1424	26 102
2011	59 025	39 350	18 888	1068	1424	18 232
2012	59 025	39 350	7870	1068	1424	10 362
2013	59 025	39 350	0	1068	1424	2492

Note : Les montants rapportés n'excluent pas une éventuelle compensation du programme *Agri-stabilité* en cas d'une baisse de la marge plus grande que 15 %.

La ferme type 9 reçoit une très généreuse subvention ASRA (39 350 \$/an en moyenne) compte tenu d'un revenu brut moyen relativement faible à 71 242 \$. Comme pour le cas précédent, ces fermes doivent améliorer leur compétitivité ou changer de vocation, car pareil niveau de soutien ne peut pas être maintenu. Comme dans les cas précédents, *Agri-stabilité* verserait des paiements advenant des baisses de marges de plus de 15 % par rapport aux marges de référence. Les bénéficiaires d'*Agri-stabilité* et des programmes structurants ne sont pas comptabilisés dans la colonne « total ».

²⁹ À partir des entreprises combinant plusieurs productions sous ASRA; données provenant de la FADQ.

6. Conclusion

L'industrie agroalimentaire québécoise subit des pressions à de nombreux niveaux et doit se positionner pour l'avenir. Malgré un climat nordique, relativement peu de terres propices à l'agriculture, et un dollar canadien qui n'a pas cessé dans les dernières années de s'apprécier par rapport au dollar américain, le Québec a été en mesure de maintenir une balance commerciale positive en agriculture. Cela s'est produit en exploitant nos avantages comparatifs, c'est-à-dire en encourageant la spécialisation dans des secteurs forts de production et de transformation. Des changements de politiques de soutien et stabilisation ont été faits ou sont en train de se faire dans plusieurs pays. Les États-Unis sont à planifier un nouveau *Farm Bill* pour 2007 qui selon le Secrétaire à l'Agriculture américain sera plus équitable, prévisible et à l'abri de contestations de la part des partenaires commerciaux. Cela veut dire que : 1) les paiements aux agriculteurs qui sont parmi les plus riches citoyens seront soumis à des seuils et des fonds seront réservés pour les nouveaux/jeunes agriculteurs et les agriculteurs vivant sous le seuil de la pauvreté; 2) les agriculteurs seront mieux indemnisés lorsque les rendements seront bas; et 3) le soutien sera de plus en plus découplé. Les Européens ont récemment instauré un régime de paiement unique et favorisent le financement du développement rural en réduisant le soutien direct à la production. Confrontés à des sécheresses à répétition, les Australiens sont à remplacer leurs programmes d'aide en cas de désastre. Ils ont aussi réformé leur politique laitière en 2000 et instauré un programme d'ajustement pour rendre leur agriculture plus concurrentielle. Le Canada a essentiellement le même objectif et c'est pourquoi il est en train de revoir son cadre stratégique agricole.

Le programme québécois d'Assurance Stabilisation du Revenu Agricole (ASRA) a été mis en place au milieu des années 70. Au fil des ans, le programme a pris de l'expansion et a été utilisé pour répondre à plusieurs problématiques. L'ASRA est perçu comme un irritant par les États-Unis et est particulièrement vulnérable à des attaques de la part de nos partenaires commerciaux. Nous recommandons l'élimination de l'ASRA, et même si tous les éléments du nouveau cadre stratégique agricole canadien ne sont pas encore confirmés, nous appuyons l'éventuel PCSRA révisé (*Agri-stabilité*) et l'adoption d'un programme de stabilisation semblable au défunt CRSN (*Agri-investissement*). Nous recommandons que des paiements directs découplés et décroissants soient offerts pour faciliter la transition vers une réforme qui s'appuierait sur un paiement découplé complémentaire au programme *Agri-investissement* et sur des programmes structurants (de crédit, de recherche et de développement et de développement des ressources humaines, services-conseil) pour améliorer la compétitivité des fermes québécoises dans un contexte où concurrence et préoccupations environnementales seront omniprésentes.

Le Québec doit investir dans la compétitivité de son secteur agroalimentaire pour faire face à la libéralisation des échanges et les changements technologiques à tous les niveaux de la filière. Même dans les secteurs fortement protégés, le nombre de fermes diminue rapidement, principalement à cause des gains technologiques. Certaines productions auront de plus en plus de difficultés à faire face à la concurrence même si des mesures découplées étaient employées pour

les soutenir. Comme il est de plus en plus dispendieux de supporter des productions inefficaces et que le Québec n'a pas la trésorerie des Européens et des Américains à sa disposition, il est impératif d'investir dans des programmes qui encourageront l'efficacité et la compétitivité. Les programmes proposés reflètent cette préoccupation de même que le découplage et l'environnement.

Comme l'agriculture joue un rôle de moins en moins important dans le développement régional et que les emplois en région sont de plus en plus essentiels pour les agriculteurs, nous appuyons fortement les initiatives d'amélioration des infrastructures en milieu rural et de développement économique. Comme Thompson (2007), nous sommes d'avis qu'en continuant de subventionner un secteur aussi intensif en capital que l'agriculture de la façon dont nous le faisons, c'est-à-dire en donnant le gros des subventions à une poignée de grosses entreprises, nous encourageons la dépopulation des régions. Nous voyons donc le développement régional comme un outil pour aider les « petits » agriculteurs et un moyen pour attirer de nouveaux agriculteurs. Par contre, il est difficile de justifier le soutien à l'agriculture par des objectifs d'occupation du territoire ou de développement régional.

L'ASRA a engendré un énorme déficit et son coût ne fera probablement qu'augmenter à cause de la croissance dans les productions assurées (Lachapelle, 2007). Même si plusieurs peuvent penser que l'ASRA est inéquitable (producteurs non assurés, petits producteurs assurés, contribuables vivant en milieu urbain) et que son efficacité a été questionnée (Calkins *et coll.*, 1997), il n'en demeure pas moins qu'on ne peut sous-estimer l'acharnement que certains groupes pourraient opposer à son élimination. La réforme de programmes fait toujours des gagnants et des perdants, mais ces derniers surestiment généralement leurs pertes. Par exemple, l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devait avoir des conséquences apocalyptiques pour les producteurs viticoles et vinicoles de l'Ontario. Ce secteur a pris des mesures pour améliorer sa compétitivité et l'image de ses vins, et les vins ontariens ont beaucoup plus la cote maintenant qu'avant 1989. Similairement, l'élimination de la loi sur le transport des grains de l'Ouest n'a pas engendré les baisses dans le prix des terres dans l'Ouest que certains prédisaient. Nous sommes convaincus que l'agriculture du Québec continuerait à se développer advenant l'élimination de l'ASRA et que son développement ne serait que plus solide en raison des incitations à augmenter la productivité au niveau des fermes et du transfert de ressources de productions maintenues artificiellement viables vers des productions économiquement viables.

7. Bibliographie

- Agriculture et Agroalimentaire Canada. 2007a. Nombre de fermes expédiant du lait ou de la crème pour l'année se terminant le 31 juillet. Disponible à : www.dairyinfo.gc.ca/pdf/farms_shipping_milk.pdf. Consulté le 10 octobre 2007.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada. 2007b. Pigs, Census of Agriculture, Farms Reporting and Average Number of Pigs per Farm, by Province, East, West and Canada, 1976-2001. www.agr.gc.ca/redmeat/census.pdf. Consulté le 10 octobre 2007.
- Agriculture et agroalimentaire Canada. 2002. Caractéristiques du secteur agricole diversifié du Canada. Direction générale des politiques stratégiques
- Auditor General of Canada, Office of. 2007. Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. Minister of Public Works and Government Services Canada. Disponible à www.oag-bvg.gc.ca. Consulté le 5 octobre 2007.
- Babcock, B. et A. Paulson. 2007. Crop Insurance: Inside or Outside the Farm Bill? *Iowa Ag Review* 13: 1-9.
- Bhagwati, J., Panagariya, A. et T.N. Srinivasan. 1998. Lectures on International Trade 2nd ed. MIT Press, Cambridge, MA.
- Barkema, A. et M. L. Cook. 1993. The Changing U.S. Pork Industry : A Dilemma for Public Policy. *Economic Review. Federal Reserve Bank of Kansas City*, 78.
- Borlaug, N. 2000. Ending World Hunger. The Promise of Biotechnology and the Threat of Antiscience Zealotry. *Plant Physiology*, 124: 487-490.
- Bowles, S. 2004. Microeconomics: Behaviour, Institutions and Evolution. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Brinkman, G. L. 2004. Strategic Policy Issues for Agricultural Research in Canada. *Current Agricultural, Food and Resource Issues* 5: 131-147.
- Burrell, A. 2007. The CAP and the Future of Europe's Agricultural Policy. Présenté dans le cadre de la conférence *Agricultural Policy Changes: Canada, EU and the World Trade Organisation*, à l'Université de Victoria, BC.
- Calkins, P. Romain, R., Maiga, A. et R. Lambert. 1997. Comparaisons de Divers Types de Programmes de Stabilisation des Revenus Agricoles du Québec. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 45: 51-68.
- Canadian Agri-food Policy Institute (CAPI). 2007. *Moving Forward on Vision and Action for Canadian Agriculture*. Disponible à : www.capi-icpa.ca. Consulté le 6 octobre 2007.

- Chatellier, V. 2006. Le Découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France. *Cahiers d'économie et de sociologie rurales* 78 : 54-80.
- Cochrane, W. W. 1958. *Farm Prices, Myth and Reality*. University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.
- Grant, W. 2007. The CAP: Has a Real Reform Been Achieved? Présenté dans le cadre de la conférence *Agricultural Policy Changes: Canada, EU and the World Trade Organisation*, à l'Université de Victoria, BC.
- Jeffrey, S. R., et J. Unterschultz. 2007. *Business Risk Management in the Next Generation APF: A CAIS Study*. Présentation effectuée durant la session principale intitulée *The Farm Level Framework for APF II: The Next Generation* au congrès annuel de la Société canadienne d'agroéconomie, Juillet 2007.
- Lachapelle, J.P. 2007. Rapport sur les Assurances Agricoles au Québec. Rapport présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.
- Larue, B. et A. Ker. 1993. World Price Variability versus Protectionism in Agriculture: A Causality Analysis. *Review of Economics and Statistics* 75: 342-346.
- Larue, B., Gervais, J.P. et H.E. Lapan. 2004. Low-Price Low-Capacity Traps and Government Intervention in the Quebec Hog Market. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 52 : 237-256.
- Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation (MAPAQ). 2006. *Rapport annuel de gestion 2005-2006*.
- Olfert, R.M. 2006. The Changing Role of Agriculture in Rural Canada. Presentation for the Canadian Agricultural Policy Institute, Toronto, Feb. 13-14.
- Organisation de Coopération et de Développement Économique. Canada Agricultural Support Estimates <http://www.oecd.org/dataoecd/13/29/39579241.xls> Consultée le 19 novembre 2007.
- Romain, R. 1994. La Sécurité du Revenu via la Garantie du Coût de Production : L'Expérience du Québec. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 42: 433-444.
- Saunders, C., Barber, A. et G. Taylor. 2006. Food Miles-Comparative Energy/Emissions Performance of New Zealand's Agriculture Industry. Research Report #285, Lincoln University.
- Schwarz, G., Offerman, F. et D. R. Harrington. 2007. EU Agri-environmental programs and the WTO: Exploring New Methods of Payment Calculations in a Transatlantic Context. Présenté dans le cadre de la conférence *Agricultural Policy Changes: Canada, EU and the World Trade Organisation*, à l'Université de Victoria, BC.

Swinbank, A. 2007. WTO Challenges to Mr. Fischler's CAP. Présenté dans le cadre de la conférence *Agricultural Policy Changes: Canada, EU and the World Trade Organisation*, à l'Université de Victoria, BC.

Swinbank, A. et R. Tranter. 2005. Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box? *The Estey Center Journal of International Law and Trade Policy* 6: 47-61.

Thompson, R. L. 2005. The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course? Policy Brief, International Food and Agricultural Trade Policy Council. Disponible à www.agritrade.org. Consulté le 1er octobre 2007.

Thompson, R. L. 2007. Globalization and Rural America. Chicago Fed Letter, Essays on Issues, juin 2007, no. 239, The Federal Reserve Bank of Chicago.

8. Remerciements et notes biographiques

Les auteurs désirent remercier Messieurs Jean-Pierre Lachapelle et Jean-Guy Dionne pour leurs précieux commentaires effectués à propos des versions précédentes de l'étude. Les simulations présentées à la section 5 du rapport ont été effectuées par M. Lachapelle à la demande de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire québécois. Les conclusions de ce rapport n'engagent que les auteurs et ne peuvent être attribuées aux collaborateurs précédemment nommés. Finalement, les auteurs partagent à parts égales l'entière réalisation de ce mémoire. Nous voudrions aussi remercier le personnel du Ministère de l'Agriculture, pêcheries, et alimentation du Québec (MAPAQ), de la Financière agricole du Québec (FADQ) et d'Agriculture et agroalimentaire Canada (AAC) pour leur précieuse collaboration dans le partage des données nécessaire à la réalisation de cette étude.

Jean-Philippe Gervais est professeur agrégé au département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation de l'Université Laval. Il est membre du Centre de recherche en économie agroalimentaire (CRÉA) de la même université et participe aux travaux de l'Institut québécois des hautes études internationales. Il est le titulaire de la Chaire de recherche du Canada en agro-industrie et commerce international depuis octobre 2003. Le professeur Gervais a obtenu son doctorat en économie de l'Université Iowa State en 1999 avec spécialisation dans les domaines du commerce international et de l'économie agroalimentaire. Il a été professeur invité en 2005-2006 au département d'économie agroalimentaire de l'Université North Carolina State. Il a publié de nombreux articles et documents de recherche qui touchent la libéralisation des échanges agroalimentaires, les politiques de soutien du revenu en agriculture, et la compétitivité des filières agroalimentaires sur le marché international.

Bruno Larue est professeur titulaire au département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation de l'Université Laval et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en commerce international agroalimentaire. Il est aussi le directeur du Centre de recherche en économie agroalimentaire (CRÉA) de la même université et participe aux travaux de l'Institut québécois des hautes études internationales. Le professeur Larue a obtenu son doctorat en économie agroalimentaire de l'Université Iowa State en 1988 avec spécialisation dans les domaines de l'économie internationale et des politiques agricoles. Il a été professeur invité au département d'économie de l'Université Iowa State en 1998-1999. Il a publié de nombreux articles dans des revues scientifiques sur le commerce international agroalimentaire, les structures des marchés et la demande pour les produits agroalimentaires.

Annexe A

Pour les productions stabilisées, le montant apparaissant au Tableau A.1 ne correspond pas aux recettes de la production, mais aux recettes de l'ensemble des productions assurées des entreprises (classées par production principale). Par exemple, si une entreprise produisait des porcs et des porcelets, les recettes des deux productions seraient incluses sous l'item porcs et autres si l'activité principale de l'entreprise est l'engraissement. De plus, il est important de noter que les données sur les productions excluent l'excédent de 1,5 million \$ des recettes individuelles des entreprises.

Tableau A.1. Recettes moyennes agricoles excluant les secteurs contingentés, 2002-2006

Production	Montant (million\$)
Légumes	293,0
Fraises	20,5
Autres fruits	53,2
Autres vergers	0,3
Haricots secs	8,5
Ind. flor. pépin.	229,2
Arbres de Noël	48,4
Foin & fourrage	12,6
Animaux fourrure	2,8
Produits érable	143,1
Cultures diverses	4,2
Miel	5,8
Bétail divers	27,0
Sous-total	848,6
Bouvillons	161,5
Veaux embouche	167,2
Porcs	731,5
Truies	125,0
Agneaux	28,0
Maïs-grain	345,3
Céréales	100,2
Soya-Canola	125,8
Pommes de terre	60,3
Pommes	25,8
Sous-total	1870,6
Assurance-récolte	53,0
Total	2772,2