




Une nouvelle génération **de programmes de soutien financier à l'agriculture**

Pour répondre aux besoins actuels et soutenir **l'entrepreneuriat**

Par Michel R. Saint-Pierre,
Secrétaire général associé
Ministère du Conseil exécutif
Février 2009



« L'entrepreneuriat, c'est en somme le savoir-faire qui permet de prévoir avec justesse et d'améliorer sans cesse la rentabilité globale d'un établissement, par delà les fluctuations conjoncturelles inévitables. »

Table des matières

PARTIE 1

L'ÉTAT DE LA SITUATION	4
1 LE MANDAT	5
La démarche réalisée	6
2 LE PROGRAMME ASRA	7
3 L'IMPORTANCE DE SOUTENIR L'AGRICULTURE	9
Les plaidoyers des acteurs	10
4 POURQUOI FAUT-IL SOUTENIR LES ENTREPRISES AGRICOLES AUTREMENT?	11
5 L'ENDETTEMENT : SES CAUSES ET SES CONSÉQUENCES	24
6 LES GRANDS CONSTATS DE L'ANALYSE	27

PARTIE 2

LES GRANDS OBJECTIFS À POURSUIVRE	28
Un appui à la vision gouvernementale	29
Des réponses aux besoins actuels	30

PARTIE 3

LA TRANSITION	31
1 LES MESURES RELIÉES À L'EFFICACITÉ DES MODÈLES DE RÉFÉRENCE	33
2 LA MESURE VISANT À MODULER LE NIVEAU DE SOUTIEN POUR TENIR COMPTE D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE	38
3 UNE STRATÉGIE D'INTERVENTION ET DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES AGRICOLES	40
4 UN APPUI AUX INITIATIVES RÉGIONALES	43

PARTIE 4

UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE PROGRAMMES	45
1 LE PROGRAMME CANADIEN DE GESTION DES RISQUES : UNE PREMIÈRE LIGNE DE DÉFENSE	48
2 LE PROGRAMME D'AUTOGESTION DES RISQUES AGRICOLES : UNE APPROCHE DYNAMIQUE DE GESTION DES RISQUES	51
3 LES CONTRATS D'AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE	54
4 LA CHRONOLOGIE DE LA MISE EN ŒUVRE	57
CONCLUSION	58
BIBLIOGRAPHIE	59
NOTES BIOGRAPHIQUES SUR L'AUTEUR	60



1 L'ÉTAT DE LA SITUATION

1

Le mandat

Pour faire suite aux recommandations du rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois¹ et dans le but de moderniser le soutien financier apporté aux entreprises agricoles québécoises, le gouvernement a mandaté, en mai 2008, le signataire du présent rapport afin de redéfinir les modes d'interventions en matière de sécurité du revenu, principalement celles qui se réalisent actuellement par le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), et de conclure une nouvelle convention avec La Financière agricole du Québec, en 2009.

Les résultats de ce mandat doivent s'intégrer à une politique agricole et agroalimentaire moderne, articulée et performante que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) travaille à élaborer afin de favoriser l'essor d'un secteur innovateur, compétitif et durable. Ce mandat s'inscrit aussi dans une démarche raisonnée visant l'amélioration et l'efficacité des interventions gouvernementales.

La réforme proposée doit assurer l'équité entre les entreprises et les secteurs de production, faire en sorte que les décisions de production soient davantage en lien avec les signaux du marché et augmenter la performance économique et financière des entreprises. Par ailleurs, elle doit permettre un meilleur contrôle des coûts du programme et prendre en compte les règles du commerce international, l'harmonisation avec les programmes fédéraux, les critères environnementaux et l'ensemble des besoins des entreprises agricoles.

¹ La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, présidée par M. Jean Pronovost, a déposé son rapport le 12 février 2008. Dans le présent texte, nous désignerons ce rapport du nom du président de la Commission et la Commission elle-même par son acronyme : CAAAQ.

LA DÉMARCHE RÉALISÉE

Pour amorcer la réalisation du mandat nous avons voulu, dans un premier temps, valider l'ampleur du problème soulevé par le Rapport Pronovost². Nous nous sommes appuyés sur des travaux déjà effectués dont la liste est fournie en annexe et dont les principaux éléments sont le Rapport du vérificateur général de décembre 2007, le Rapport du contrôleur des finances d'avril 2008 et le Rapport du comité spécial multipartite sur les scénarios d'ajustement de la Financière agricole du Québec de février 2008.

Avec les principales données en main, nous avons amorcé une série de rencontres qui nous ont permis de discuter avec plus de 600 personnes lors d'une cinquantaine de réunions avec des fédérations spécialisées, des groupes ou des associations dont, en premier lieu, le Comité de sécurité du revenu de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et des personnes-ressources sélectionnées pour apporter un point de vue particulier sur certaines questions. Les résultats de ces échanges ont enrichi l'ensemble du processus et permis de préciser les problèmes, d'évaluer certaines pistes de solution et de déterminer des sujets à explorer davantage.

Deux recherches ont été lancées lesquelles ont été confiées au Groupe AGÉCO et à ÉcoRessources Consultants. L'une a porté sur la performance passée de l'ASRA et sur les façons de l'adapter au contexte actuel; l'autre a exploré les moyens d'adapter le programme à un contexte d'agriculture multifonctionnelle.

De nombreuses analyses et plusieurs scénarios ont par ailleurs été réalisés et évalués par MM. Michel Drolet et David Hébert, économistes agricoles affectés au projet, en collaboration avec leurs collègues du MAPAQ ainsi qu'avec ceux de la Direction de la recherche et du développement de La Financière agricole du Québec.

² Pour connaître l'analyse faite par la CAAAQ sur cette question, consulter le chapitre 4 du Rapport Pronovost (p. 45) et le premier chapitre des *Études complémentaires*, documents accessibles au www.CAAAQ.gouv.qc.ca.

2

Le programme ASRA

2.1 CE QU'IL EST

Le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles constitue le plus important programme de soutien du gouvernement du Québec à l'agriculture. Il est administré par La Financière agricole du Québec, société d'État relevant du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Il verse en compensation aux producteurs des 17 productions visées par le programme la différence entre les coûts de production de ces produits et le prix obtenu sur le marché en tenant compte de paramètres préétablis. La compensation égalera alors cet écart multiplié par le nombre d'unités (têtes de bétail, hectares en culture) assurées.

La mesure des coûts de production représente un défi de taille dans la gestion du programme. Ceux-ci sont déterminés par des enquêtes, des calculs et des analyses spécialisés supervisés par un comité formé par le Centre d'étude sur les coûts de production en agriculture. Des critères sont déterminés pour définir la ferme de référence à partir de laquelle sera établi le degré de compensation de l'assurance. Le coût de production tient compte des frais fixes et variables liés à la production, de la main-d'œuvre dont la rémunération de l'exploitant, du paiement des différentes taxes, des intérêts sur les emprunts, de l'amortissement des actifs, etc.

Le programme ASRA agit en complément du Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSR) modifié en 2008 pour devenir Agri-Stabilité et Agri-Investissement. Le gouvernement québécois intervient aussi avec le gouvernement fédéral par le Programme d'assurance récolte qui vise à faire face aux risques climatiques naturels. L'ampleur des interventions de l'ASRA est fonction des paiements de ces programmes.

De nature différente, la gestion de l'offre pratiquée dans certaines productions garantit aux producteurs agricoles l'obtention sur le marché d'une juste rémunération. Les productions sous gestion de l'offre ne font pas partie des productions sous ASRA.

2.2 COMMENT IL A ÉTÉ MIS EN PLACE

La nécessité de mettre en place des mesures de soutien du revenu en agriculture a été évoquée sérieusement pour la première fois dans le cadre des travaux de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture, dirigée par l'agronome Nolasque April dont le rapport a été déposé au gouvernement du Québec, en 1967.

Ce rapport consacrait un important chapitre à la variabilité des revenus agricoles en fonction des conditions climatiques,

variabilité qui a été amoindrie depuis par l'assurance récolte. À la variabilité s'ajoutait surtout la disparité des revenus d'alors entre les familles agricoles et non agricoles. Tout en reconnaissant la difficulté de comparer des données qui ne sont pas toujours de même nature, la Commission April affirmait néanmoins qu'un « travailleur agricole » réalisait un revenu équivalant à environ 40 % du revenu d'un travailleur non agricole.

Le but poursuivi par les propositions du Rapport April ne consistait pas à permettre au plus grand nombre d'agriculteurs de subsister. Elles visaient surtout à assurer en agriculture un niveau de vie comparable à celui des autres classes de la société en réduisant le nombre des très petites exploitations et en favorisant le développement d'exploitations qui pourraient procurer à leurs exploitants un revenu convenable.

2.3 SES OBJECTIFS ET LE CADRE DE DÉPART

Dans le mémoire présenté en juin 1975 par le ministre Normand Toupin au Conseil des ministres, l'objectif de la loi instituant le programme ASRA était défini ainsi :

« Dans le but d'assurer une meilleure stabilité aux revenus agricoles, le gouvernement du Québec s'est engagé à présenter un projet de loi qui permettra d'éviter, à l'avenir, les écarts excessifs enregistrés, dans le passé, dans le rythme d'évolution des revenus agricoles³. »

Les principaux objectifs du programme devaient être les suivants :

- Réduire les fluctuations excessives dans l'évolution du revenu net agricole et garantir que ce revenu sera positif pour les agriculteurs qui produiront et mettront en marché des produits agricoles en quantité suffisante et selon des méthodes reconnues comme efficaces.
- Respecter les lois de l'offre et de la demande et le mécanisme de formation des prix en économie libérale en axant son action vers le revenu net.
- En garantissant des revenus positifs aux producteurs efficaces, s'assurer d'un mécanisme qui incite les producteurs à être plus productifs; les gains à retirer de la Loi sont ainsi proportionnels au niveau de productivité obtenu aux diverses étapes de la production et de la mise en marché.
- Limiter les entrées et sorties spéculatives.
- En garantissant des revenus nets positifs aux producteurs efficaces, la Loi aura un impact stabilisateur sur le volume de production et par le fait même sur les prix; transformateurs et consommateurs seront ainsi assurés d'une offre plus stable à des prix moins fluctuants.
- La participation gouvernementale annuelle devra varier, selon les productions, entre 2 % et 4 % des recettes monétaires ou encore être au moins égale et au plus le double de celle des producteurs⁴.

Il faut se rappeler qu'à cette époque il était impératif de soutenir la modernisation, la spécialisation et l'augmentation de la taille des fermes québécoises.

2.4 CE QU'IL A APPORTÉ À L'AGRICULTURE

Les investissements significatifs faits par l'entremise du programme ASRA dans les entreprises agricoles ainsi que la sécurité qu'il a apportée ont permis aux entreprises agricoles québécoises d'accroître leur taille et de se moderniser comme le montre la **figure 1**. Elles ont ainsi effectué un important rattrapage par rapport aux entreprises des autres provinces canadiennes et se sont adaptées aux exigences modernes.

L'écart de revenu des familles agricoles par rapport aux autres familles québécoises, constaté au moment de la mise en place du Programme, a été comblé. Nous pouvons maintenant compter au Québec sur des revenus agricoles meilleurs qu'ailleurs et beaucoup plus stables.

L'ASRA a aussi permis de soutenir l'introduction et le développement au Québec de productions qui ne s'y étaient pas beaucoup implantées et d'opérer ainsi une certaine diversification de notre agriculture. Cependant, comme nous le verrons plus loin, elle a également contribué à orienter les choix vers les productions faisant l'objet du Programme, limitant ainsi la diversification au-delà d'un certain point.

L'ASRA a contribué au solde commercial positif du Québec en ce qui concerne les produits agroalimentaires, car elle a rendu les exportations moins sensibles au cours mondial des denrées. Cependant, comme le soulignent des spécialistes, l'atteinte d'un tel objectif comportait un coût élevé.

Enfin, l'ASRA a soutenu des productions qui ont assuré le maintien d'une agriculture régionale, mais nous constatons que les sommes investies l'ont été surtout dans les régions centrales. Il ne pouvait en être autrement d'un programme basé sur les unités produites. Ce sont les régions de forte agriculture qui en ont tiré le plus de profit, car le Programme ne comporte pas de préjugés favorables aux régions moins favorisées.

FIGURE 1 - Évolution des entreprises agricoles 1971-2006

	1971*	2006*
Nombre de fermes	61 257	30 675
Surface moyenne cultivée	30 hectares	81 hectares
Revenu moyen (en dollar de 2005)	57 700****	202 000****
Capital moyen (en dollar de 2005)	183 891**	865 164***

* Années de recensement.

** En dollar courant l'actif moyen d'une ferme était de l'ordre de 35 900 \$ en valeur de l'époque.

*** N'inclus pas les quotas aux fins de comparaison avec 1971 alors que les quotas n'avaient aucune valeur marchande.

En 2005 en incluant les quotas de production, l'actif de la ferme moyenne est de l'ordre de 1,3 million \$.

**** Basé sur les recettes monétaires agricoles, Statistique Canada.

3 Mémoire de M. Normand Toupin, ministre de l'Agriculture, au Conseil des ministres, *La Loi d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, 9 juin 1975.

4 *Idem*.

3

L'importance de soutenir l'agriculture

Dans son rapport rendu public le 12 février 2008, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois affirme que l'aide des gouvernements est indispensable au maintien et au développement de l'agriculture du Québec et que le niveau actuel des aides doit être maintenu. Tous les pays industrialisés soutiennent leur agriculture d'une manière ou d'une autre, parce que l'agriculture doit faire face à des contraintes importantes dues aux aléas climatiques, aux risques liés aux maladies, aux insectes, mais aussi à la longueur du cycle de production qui fait que les décisions de production sont séparées de plusieurs

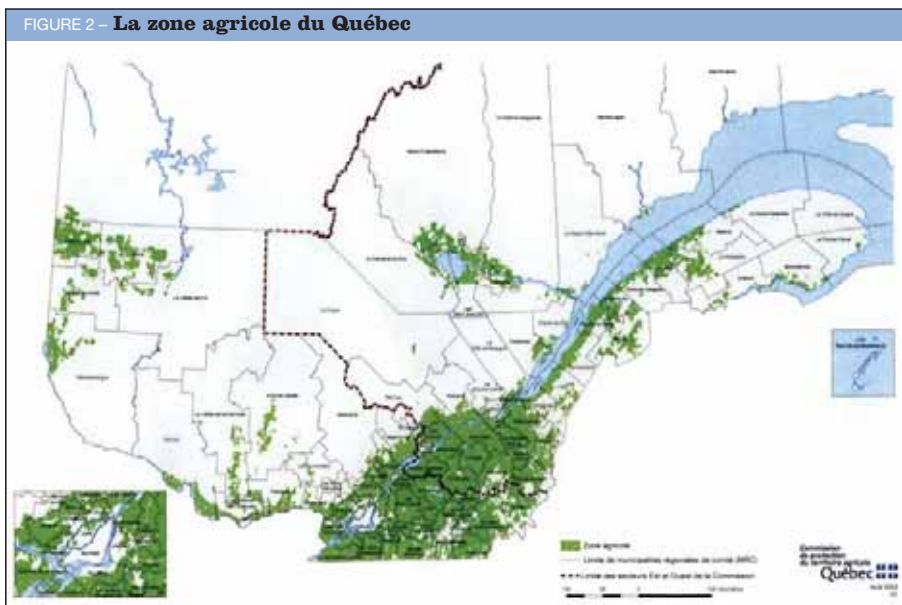
mois et parfois même de plusieurs années des décisions de mise en marché. Les représentations faites devant la CAAAQ indiquent par ailleurs que le milieu agricole compte sur cette aide.

L'agriculture québécoise constitue un mode de vie pour 30 000 familles québécoises et une profession pour 43 000 hommes ou femmes. Le Rapport Pronovost précise : « L'agriculture québécoise s'est profondément transformée au cours des cinquante dernières années (...) elle s'est modernisée (...) a accru substantiellement ses rendements (...) elle s'est spécialisée et la taille de ses uni-

tés de production s'est nettement agrandie⁵. » Nordique est un terme que le Rapport Pronovost a souvent utilisé pour qualifier notre agriculture. Le terme résume assez bien les contraintes avec lesquelles nos producteurs et productrices doivent composer pour tirer leur épingle du jeu dans un univers de plus en plus ouvert et sans frontières.

Outre le fait que le climat du Québec se caractérise par un nombre limité d'unités thermiques sur une bonne partie de son territoire, l'agriculture doit également composer avec l'exiguïté de la zone propice à toute activité agricole. En fait, seulement 2 % du territoire québécois est propice à l'agriculture pour un total d'environ 2 millions d'hectares. Aux fins de comparaison, la France, souvent qualifiée de « petit pays » en comparaison avec l'immensité du territoire québécois, dispose d'une zone agricole totalisant 28 millions d'hectares, soit 14 fois plus que le Québec. En outre, elle jouit d'un climat qui va de tempéré à méditerranéen, offrant ainsi des conditions permettant de produire une grande diversité de produits, ce qui n'est pas le cas au Québec.

FIGURE 2 - La zone agricole du Québec



Source : CPTAQ, 2005

5 Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2008, p. 12.

LES PLAIDOYERS DES ACTEURS⁶

Les audiences régionales de la CAAAQ ont été le lieu de la présentation d'un véritable plaidoyer en faveur du maintien de l'ASRA et même de son élargissement à toutes les productions. On a parlé notamment d'un régime à la base de la viabilité de nos fermes et qui représente un outil essentiel de développement régional. Plusieurs estimaient qu'une modification importante de l'ASRA signifierait la fin de l'agriculture pour un grand nombre d'entreprises. Certains commentaires exprimaient même l'avis que le gouvernement ne fait pas suffisamment pour l'agriculture et devrait en faire autant que le gouvernement américain ou que l'Union européenne. Les auteurs de ces commentaires n'ont pas accueilli favorablement les recommandations du Rapport Pronovost selon lesquelles il faut revoir ce programme.

De son côté, l'UPA présente au départ une position plus nuancée à l'égard des importantes recommandations du Rapport Pronovost. Ainsi, elle dit s'engager dans un exercice visant à doter chaque secteur de production d'un plan de développement qui, en tenant compte des forces et des faiblesses de chacun, permettrait de mieux définir les programmes de soutien et les mesures d'accompagnement qui répondraient adéquatement à chaque production. Par ailleurs, au regard du renouvellement de l'entente sur La Financière agricole du Québec, elle exprime ainsi une de ses attentes : « Le maintien de programmes de sécurité du revenu basés sur le coût de production et leur élargissement à tous les secteurs. » Dans un document daté du 20 mai 2008, remis à Madame Monique Jérôme-Forget, ministre des Finances et présidente du Conseil du trésor, elle compte sur un raffermissement des prix des denrées alimentaires pour rétablir la situation financière précaire de La Financière agricole du Québec.

Ces positions récentes sont conformes à celles défendues par l'UPA devant la CAAAQ selon lesquelles il faut maintenir le *statu quo* tout en élargissant le terrain d'intervention de l'ASRA. La problématique structurelle largement exposée par le Rapport Pronovost et les dérives et iniquités de l'application de l'ASRA ne semblent pas sérieuses pour l'UPA et la crise actuelle pourrait, selon le syndicat agricole, se résorber dans une meilleure conjoncture.

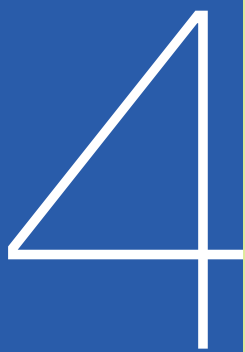
Lors des audiences de la CAAAQ et particulièrement lors des audiences nationales, plusieurs autres acteurs du milieu ont cependant plaidé pour des changements qui favoriseraient une agriculture à dimension humaine. Des organismes comme Solidarité rurale du Québec, le Mouvement des caisses Desjardins et La Coop fédérée partagent le constat que l'agriculture est en crise. Ils parlent de précarité, d'endettement, de tensions et de détresse chez les agriculteurs et affirment que l'on est à la croisée des chemins, que l'on fait face à une crise du modèle de production. Ces acteurs importants du milieu proposent plutôt un modèle d'affaires orienté vers les marchés et mettent en question l'efficacité des programmes de soutien actuels. Solidarité rurale croit qu'il faut revoir le soutien actuel pour le rendre indépendant du type de production et du volume produit et assurer plutôt un revenu total au producteur en prenant en compte sa performance.

Le mémoire présenté à la CAAAQ par l'ensemble des étudiants de la Faculté d'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval a exprimé un point de vue à la fois ferme et éclairant en parlant des subventions accordées par unités de production : « Ce type d'aide en plus d'être insoutenable économiquement, semble faire en sorte d'augmenter la tolérance à l'endettement des fermes, situation problématique du monde agricole québécois⁷. » Leur proposition est de remplacer progressivement l'ASRA par un programme de paiements directs impliquant des conditions économiques, sociales et environnementales.

Propositions de maintien et de modifications du programme actuel expriment un même besoin : les entreprises agricoles doivent être soutenues. La situation en matière de revenus agricoles est précaire. Le programme canadien de stabilisation est insuffisant. Ceux qui ont contribué à mettre en place les soutiens actuels y sont davantage attachés. Ceux qui ont vécu uniquement dans le programme actuel craignent qu'un changement représente une perte grave et ne voient pas nécessairement comment les choses pourraient fonctionner autrement. Cependant, plusieurs acteurs expriment la nécessité voire l'urgence de revoir le modèle afin de le rendre neutre en ce qui a trait aux choix de production et plus perméable aux signaux du marché.

⁶ Un résumé des présentations faites à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois sur ce sujet peut être consulté sur www.CAAAQ.gouv.qc.ca. Il fait partie du document *Ce qu'on nous a dit*, ch. 2, p. 14 et suiv.

⁷ Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois le 7 septembre 2007 à Montréal.



Pourquoi faut-il soutenir les entreprises agricoles autrement?

Si la nécessité de soutenir l'agriculture québécoise est évidente, il faut pousser l'analyse pour vérifier la pertinence des interventions actuelles. Le présent chapitre démontre que le mode d'intervention créé il y a presque 40 ans ne convient plus. Pour de nombreuses raisons, il faut soutenir autrement.

4.1 L'ASRA A DÉVIÉ DE SES OBJECTIFS INITIAUX

Deux dérives ont affecté le Programme au cours des ans :

- l'usage qu'on en a fait;
- l'abandon de la rigueur des modèles de référence.

Lors de sa création, l'ASRA s'articulait autour de deux objectifs principaux :

- la stabilisation du revenu des entreprises agricoles;
- l'élévation du revenu des fermes québécoises et du niveau de vie des familles agricoles.

Le premier objectif répondait à une problématique du marché des denrées agricoles, soit l'instabilité des prix et des revenus qui en découle et qui échappe, dans une large mesure, au contrôle des producteurs. Le second objectif se rapportait à l'insuffisance des revenus et à la nécessité d'obtenir la parité entre le revenu de l'exploitant agricole et celui de l'ouvrier spécialisé.

Très tôt après l'instauration du Programme, et tout au long des 30 dernières années, une série d'objectifs divers lui ont été donnés, sans qu'il ait été pensé pour soutenir de tels objectifs :

- soutien au développement régional;
- obtention de l'autosuffisance alimentaire;
- maintien et développement de certains secteurs de production;
- fer de lance de nouvelles productions;
- occupation du territoire;
- gestion de crise.

Des moyens plus adéquats et plus efficaces peuvent être mis en œuvre pour atteindre des objectifs de cet ordre sans subir les inconvénients dont nous allons parler plus loin.

Par ailleurs, dès la conception du Programme, on avait défini ce que l'ASRA ne devait pas favoriser et certaines mises en garde étaient formulées à cet égard. Le mémoire présenté au Conseil des ministres lors de la mise en place du Programme précisait que celui-ci ne devait pas :

- encourager la surproduction;
- réduire les incitations à l'amélioration de la productivité;
- maintenir en production des entreprises inefficaces.

Diverses analyses effectuées au cours des dernières années et que nous allons citer plus loin démontrent que les mécanismes mis en place pour assurer l'administration du Programme n'ont pas réussi à éviter ces effets pervers, et ce, en grande partie parce que les modèles négociés n'ont pas agi comme stimulants de l'amélioration. Au fil des ans, le Programme qui devait stabiliser les revenus agricoles est devenu dans certaines productions une aide structurelle qui compte aujourd'hui pour plus de 50 % des revenus dans les productions de veaux d'embouche et d'agneaux.

4.2 LES BESOINS ONT CHANGÉ

4.2.1 LA PARITÉ DU REVENU EST LARGEMENT ATTEINTE

Le revenu des familles agricoles a dépassé depuis de nombreuses années celui des autres familles québécoises. Il est légèrement supérieur au revenu de l'ensemble des familles et représente plus de 120 % du revenu des familles des régions rurales.

Les commentaires de différents intervenants du milieu agricole selon lesquels le revenu des familles agricoles est peu élevé sont habituellement basés sur des données concernant les bénéfices nets d'exploitation des entreprises qui, entre autres pour des raisons fiscales, sont peu élevés. Ils ne correspondent pas aux revenus réels des familles. Une étude attentive du revenu des familles agricoles nous apprend que le bénéfice net d'exploitation ne représente que 19 % des revenus totaux des familles agricoles, pour la période 2001-2003. Si l'on considère l'ensemble de leurs revenus (revenus hors ferme, avantages fiscaux, revenus en nature, gains en capitaux), les familles agricoles obtiennent plus que la parité avec les revenus des autres familles de la société. Par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, les sommes accordées à de nombreuses entreprises n'ont plus rien à voir avec un soutien du revenu familial.

4.2.2 LE PROFIL DES ENTREPRISES S'EST DIVERSIFIÉ ET POLARISÉ

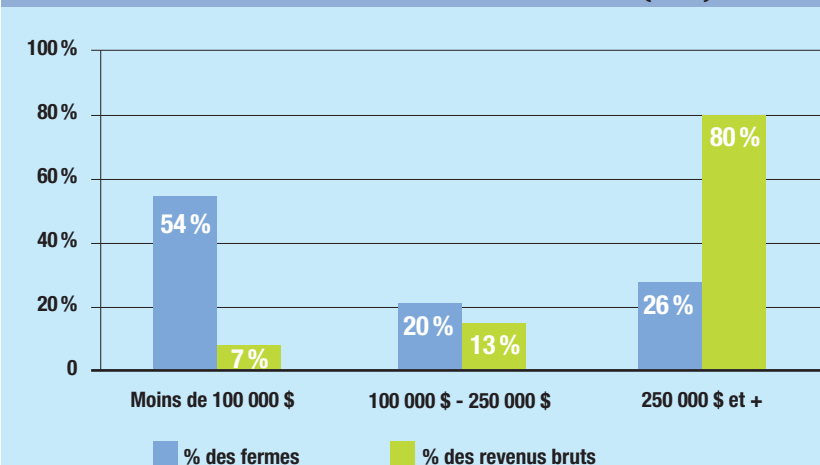
L'objectif d'assurer une parité de revenu des agriculteurs à l'aide d'un programme de soutien fixe par unité produite peut se réaliser dans un contexte où la structure de coûts et la taille sont passablement homogènes d'une entreprise à l'autre. Au moment de la mise en place de l'ASRA, les entreprises agricoles du Québec étaient petites et à peu près semblables. Il en est tout autrement maintenant. Les données récentes nous permettent de constater deux axes de développement menant à des profils d'entreprises très différents. Un nombre important de petites fermes (54 %) génèrent peu de revenus agricoles (7 %). Un petit pourcentage des fermes (26 %) génère la très grande partie des revenus agricoles bruts (80 %). Cette tendance s'est maintenue au cours des dix dernières années avec une réduction importante des fermes de dimension moyenne. Il en résulte clairement que nous sommes en présence de deux modèles très distincts de développement agricole.

Le petit nombre de fermes de grande dimension qui génèrent l'essentiel des revenus bruts dirigent leur production vers des marchés de masse. Confrontées aux réalités de la mondialisation des marchés, elles sont en recherche constante de gains de productivité,

d'économie d'échelle et de débouchés plus lucratifs. Le programme ASRA a servi de catalyseur à leur développement et à leur autonomie financière. Tout en reconnaissant la pertinence d'un exercice de révision tel que celui que nous menons, leurs dirigeants estiment essentiel le maintien d'un filet de sécurité.

Par ailleurs, une autre tendance lourde est observée : le nombre important de petites fermes. Certaines poursuivent des objectifs commerciaux et cherchent à maximiser leurs revenus en sollicitant les marchés de proximité ou en offrant des produits à valeur ajoutée. D'autres, nous indiquent les données de base de Statistique Canada de 2003, ne poursuivent pas d'objectif d'affaires. Ces fermes (28 % des fermes du Québec) sont vues par leurs exploitants soit comme un loisir, soit comme un projet de retraite ou encore comme un revenu d'appoint. Elles peuvent néanmoins être rentables, mais il ne s'agit pas de leur objectif premier. En moyenne, elles génèrent un revenu net d'exploitation de 6 100 \$ après paiement de programme de 8 780 \$, représentant 10 % du revenu total familial. Même si leur contribution à l'économie régionale est appréciable et mérite d'être encouragée, il est évident que leurs besoins sont différents de ceux de l'entreprise agricole axée sur les affaires.

FIGURE 3 - La taille des fermes et les revenus bruts. Québec (2006)



Source : MAPAQ-DPPS

En outre, le programme ASRA intervient sur la base des résultats d'une entreprise agricole type qui correspond pour l'essentiel à une ferme de dimension familiale occupant un exploitant à temps plein. Or, les données recueillies sur les fermes, lors de l'enquête périodique visant à actualiser les paramètres du modèle, font ressortir des écarts importants de productivité au sein des fermes constituant l'échantillon. Ces écarts se traduisent en coûts de production unitaire qui vont parfois du simple au double entre les deux extrémités de la courbe de productivité. Les entreprises les plus performantes – généralement les plus grandes en raison des économies d'échelle et des moyens techniques dont elles disposent – reçoivent donc une compensation supérieure à leur déficit réel – en quelque sorte une prime à l'efficacité –, alors qu'à l'autre extrémité de la courbe la compensation est insuffisante.

À titre d'exemple, voici l'analyse de la situation faite en 2007 pour trois productions qui comptent pour plus de 50 % dans l'ensemble des compensations distribuées : le maïs-grain, le porc à l'engraissement et le veau d'embouche. Pour ce qui est du porc, par exemple, les entreprises du groupe le plus performant (groupe de tête) auraient eu besoin, pour couvrir leurs coûts de production, d'une compensation de 0,40 \$ par porc. Quant aux producteurs les moins performants (groupe de fin), ils auraient eu besoin de 37,55 \$ par porc. Or, tous ont reçu la même compensation par porc.

Dans un tel contexte, l'efficacité du programme ASRA à assurer la parité de revenu peut être remise en question. D'un côté, certains bénéficient de la pleine mesure même s'ils dépassent largement les seuils fixés tandis que d'autres peinent à les atteindre. Les enquêtes définissent en fait un modèle d'entreprise qui correspond à très peu de situations réelles.

FIGURE 4 – Maïs-grain (enquête de 2005)

	GRUPE DE TÊTE	GRUPE DE FIN	MOYENNE DU GROUPE
Superficie (ha)	214	145	183
Rendement (tm/ha)	9,8	7,4	8,8
Prix de revient (\$/tm)	137	201	165
Revenu du marché (\$/tm)	117	117	117
Écart à combler (\$/tm)	20	84	48

FIGURE 5 – Porcs à l'engraissement (enquête de 2002-2003)

	GRUPE DE TÊTE	GRUPE DE FIN	MOYENNE DU GROUPE
Production (porcs)	5 231	4 152	4 978
Taux de conversion (kg moulées/kg poids vif)	2,66	3,02	2,83
Prix de revient (\$/porc)	125,56	162,71	142,55
Revenu du marché (\$/porc)	125,16	125,16	125,16
Écart à combler (\$/porc)	0,40	37,55	17,39

FIGURE 6 – Veaux d'embouche (enquête préliminaire de 2006)

	GRUPE DE TÊTE	GRUPE DE FIN	MOYENNE DU GROUPE
Taille du cheptel (vaches)	154	93	117
Rendement (lb de veau/vache)	532	377	466
Prix de revient (\$/100 lb)	229,13	406,92	278,64
Revenu du marché (\$/100 lb)	122,40	122,40	122,40
Écart à combler (\$/100 lb)	106,73	284,52	156,24
Écart à combler (\$/vache)	567	1 072,58	728,37

Il convient de mentionner qu'il n'y a pas de lien absolu en ce qui concerne la taille et la performance. Tous connaissent des entreprises de petite taille qui, dans un même secteur, réalisent des performances supérieures à des entreprises plus grandes. Cependant, les données recueillies par Statistique Canada, dans son enquête financière sur les fermes en 2005, confirment qu'il y a une forte corrélation entre productivité et taille.

Ainsi, les 22 300 fermes retenues pour étude ont été divisées en trois groupes en fonction des revenus bruts déclarés : les petites ayant moins de 100 000 \$ de revenu, les moyennes ayant entre 100 000 \$ et 499 000 \$ de revenu et les grandes ayant plus de 500 000 \$ de revenu. Leurs résultats financiers sont présentés à la **figure 7**.

FIGURE 7 – Résultats financiers selon la taille des entreprises (2007)

	PETITES	MOYENNES	GRANDES	GLOBAL
Marge bénéficiaire	-2,3 %	15,7 %	11,7 %	12 %
Rendement de l'actif	0,5 %	4 %	5,8 %	4 %
Rendement des capitaux propres	1,9 %	5,2 %	7,9 %	5 %
Part des paiements gouvernementaux dans les revenus agricoles	23 %	10 %	7 %	9 %

Cette situation soulève deux réflexions. D'une part, elle met en question l'efficacité économique du programme qui, en se basant sur un modèle unique d'entreprise, manque en partie la cible. En effet, si les producteurs très performants ont besoin d'un filet de sécurité, vu l'existence d'un risque d'affaires, ils n'ont pas besoin de primes à l'efficacité annuelles aussi importantes que celles qu'ils reçoivent actuellement (voir **figure 8**). D'autre part, elle met en question la forme d'aide proprement dite offerte aux entreprises moins performantes qui pourraient être soutenues davantage par des mesures plus structurantes ou à une combinaison d'aides techniques et financières.

La diversification de l'agriculture québécoise est une tendance qui s'observe depuis plusieurs années et qui va s'accroître. Elle correspond à un mouvement voulant appuyer la souveraineté alimentaire. Elle permet de mettre en valeur les avantages compétitifs de certains terroirs et ainsi d'appuyer le développement régional et la vitalité de la ruralité. Notons que ces productions

émergentes sont parfois celles qui réussissent le mieux à faire leur marque sur le plan international, comme c'est le cas du cidre de glace ou de la canneberge. Sur le marché québécois, plusieurs de ces produits sont fortement en demande. C'est le cas des produits bio consommés au Québec, qui viennent pour le moment à 85 % de l'extérieur. Il y a donc là des marchés à prendre. Or, dans une même région, les entreprises agricoles qui s'adonnent à une production stabilisée disposent d'un avantage économique pour se développer, et ce, souvent au détriment des autres spécialités. En effet, elles ont un accès plus facile au crédit et la surenchère qui s'exerce sur le prix des terres désavantage les productions non stabilisées. C'est ainsi que l'un des plus réputés vignobles du Québec a été vendu à la mort de son propriétaire pour faire place à une production stabilisée!

4.2.3 LA SOCIÉTÉ EXIGE DES PRATIQUES AGRONOMIQUES FAVORISANT UNE AGRICULTURE DURABLE

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'assurance stabilisation constitue un fort incitatif à se concentrer sur les productions stabilisées et, même à l'intérieur de celles-ci, à choisir la production qui offre le meilleur avantage. Il en résulte une intensification de certaines productions comme le maïs-grain et une réduction de la fréquence des rotations. Ces choix, souvent dictés par des considérations à court terme, contribuent dans certains cas à une détérioration de la qualité des cours d'eau, à l'appauvrissement des sols et à la réduction de la biodiversité. Au cours des dernières années, nous avons assisté à une prise de conscience de cette situation et à la promotion de pratiques plus respectueuses de l'environnement. Ainsi, une gestion plus dynamique des bandes riveraines a conduit à des résultats probants en plusieurs endroits. Un programme de soutien du revenu doit être incitatif à cet égard. De par sa nature même, un programme qui avantage certaines productions tend à freiner l'adoption de certaines pratiques agronomiques qui peuvent prévenir la détérioration de nos ressources.

Plusieurs groupes ont présenté devant la CAAAQ leur souhait de voir se développer au Québec une agriculture durable. Ces groupes expriment une valeur qui est largement répandue chez nos concitoyens.

FIGURE 8 – La répartition des compensations versées par l'ASRA aux plus grandes entreprises agricoles

SECTEUR DE PRODUCTION	% OU NOMBRE DE GRANDES FERMES	% COMPENSATIONS AUX GRANDES FERMES	COMPENSATION MOYENNE PAR GRANDE FERME (\$)
Veau d'embouche	2 %	13 %	181 135
Bouvillon	8 %	62,7 %	441 489
Porc	7 %	46,1 %	558 221
Porcelet	12 %	45,1 %	107 080
Veau de grain	23 entreprises	54,1 %	297 682
Veau de lait	41 entreprises	31,2 %	309 900
Céréales	0,7 %	7,49 %	362 544

Source : La Financière agricole du Québec, adaptation de Jean-Pierre Lachapelle, 2007.

4.3 L'ASRA A MENÉ À DES EFFETS PERVERS

4.3.1 LES SIGNAUX DU MARCHÉ NE SONT PAS PERÇUS

Les gestionnaires d'une entreprise agricole sous ASRA ont tendance à ne plus percevoir la part de leur revenu qui leur vient du marché, surtout dans les productions où l'assurance verse une compensation tous les ans. Ce manque d'information mène à des attitudes et à des décisions de gestion peu cohérentes avec les règles habituelles du monde des affaires.

Depuis la mise en place des régimes d'assurance stabilisation des revenus agricoles, au début des années 1980 pour la plupart, toutes les productions visées ont connu une hausse importante de leur volume de production : 350 % pour le porc, 300 % pour l'agneau, 400 % pour le maïs-grain. On constate que le rythme de croissance a très peu varié, même en période de crise prolongée. L'exemple du maïs-grain est intéressant, car cette production a connu une très longue période de déprime des prix due à des surplus à l'échelle mondiale. Au cours de cette période de crise, presque chaque année, au Québec, les emblavures ont augmenté tout comme la valeur des terres qui y sont consacrées. En ce qui concerne l'agneau et le veau d'em-bouche, le développement de la production suit de près l'évolution du prix stabilisé et non pas celui du marché. Ainsi, le prix stabilisé s'est substitué au prix du marché comme signal de prix.

FIGURE 9 - L'évolution de l'ASRA MAÏS-GRAIN Québec - 1986-2006

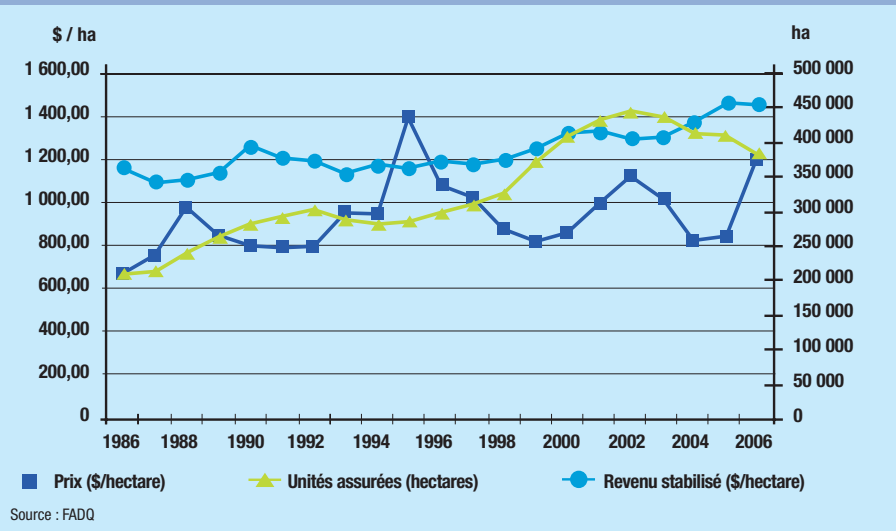


FIGURE 10 - L'évolution de l'ASRA AGNEAUX Québec - 1986-2006

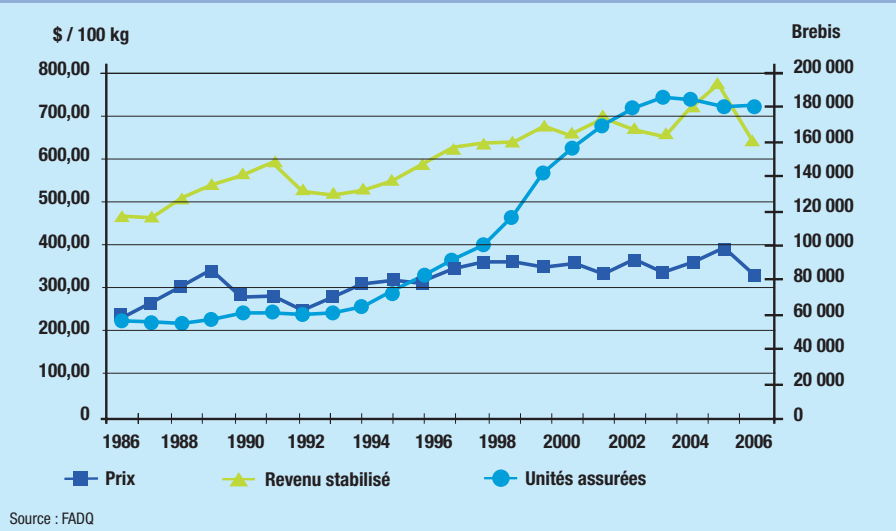
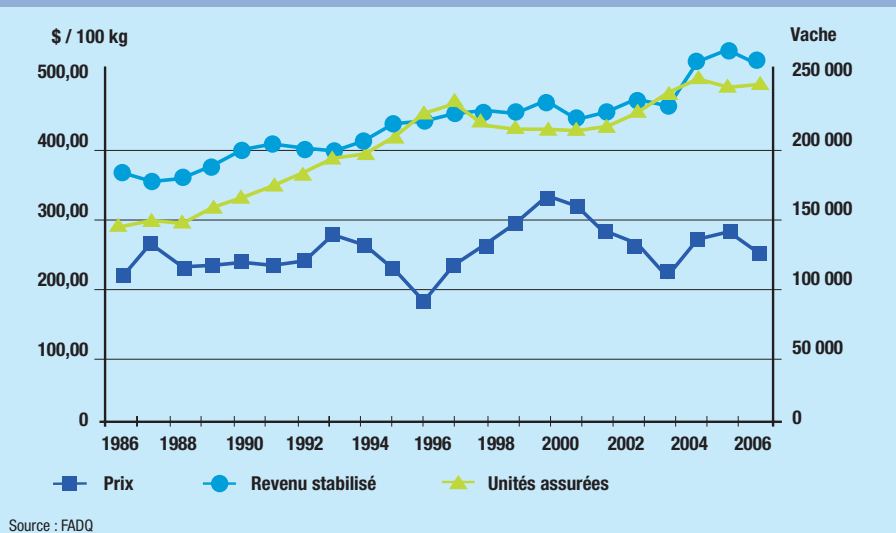


FIGURE 11 - L'évolution de l'ASRA VEAUX D'EMBOUCHE Québec - 1986-2006

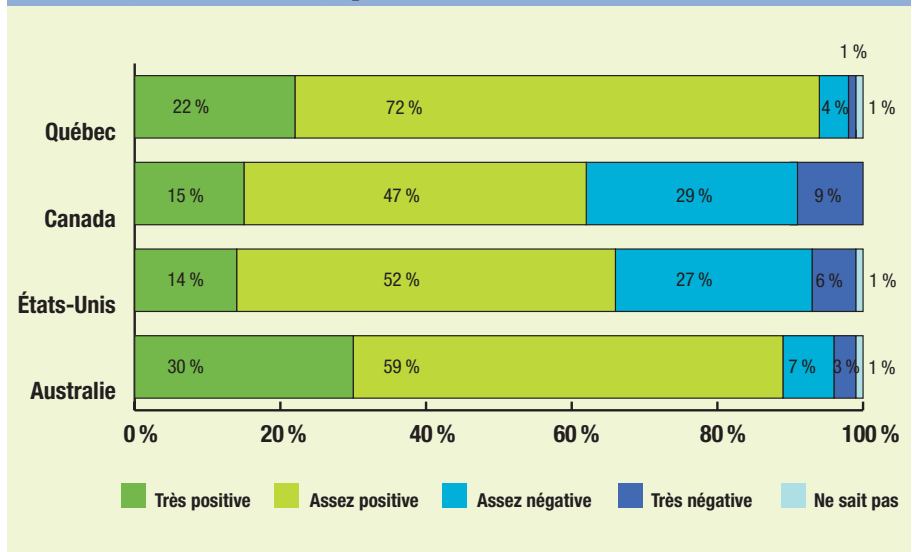


4.3.2 DES CHOIX PARFOIS NON APPROPRIÉS SONT INDUITS

Assurer les revenus provenant de certaines productions sans le faire pour d'autres amène les dirigeants d'entreprises à faire des choix vers les productions assurées sans égard aux réalités agronomiques de chaque ferme, aux connaissances et aux préférences des exploitants, à la disponibilité des divers actifs de l'entreprise, etc. Comme le signale le Rapport Pronovost, c'est souvent le banquier qui influence les choix de production par mesure de sécurité pour ses avances. Les agriculteurs de certaines régions ont ainsi fait des choix douteux vers des productions végétales assurées pour lesquelles le potentiel était limité, mettant de côté des productions où ils auraient pu tirer meilleur parti du marché.

Rappelons le peu d'intérêt que les céréaliculteurs portaient au soya avant que cet oléagineux soit couvert par l'ASRA, malgré son avantage agronomique indéniable lorsqu'il est cultivé en rotation avec le maïs-grain. Pourtant le marché était généralement rémunérateur. Mais, on cultivait le maïs-grain année après année au point de compacter et d'épuiser les sols parce que le maïs-grain était assuré! Il en est ainsi pour certains producteurs de porc qui auraient trouvé des marchés pour une production de spécialité (porc nourri de façon particulière sous cahier des charges), mais qui ont opté pour un porc qui ne trouvait plus son marché parce qu'ils réduisaient leur risque en prenant cette option. En effet, une production dont les coûts auraient été plus élevés n'aurait pas bénéficié d'un aussi bon niveau de couverture d'assurance.

FIGURE 12 – Attitude à l'égard de l'avenir économique de l'entreprise (situation en 2001), Ipsos Reid - MAPAQ



4.3.3 LA GESTION DU RISQUE EST OUBLIÉE

L'ASRA devait donner de la sécurité : le sentiment de sécurité actuel est devenu dangereux pour certains, car il a permis un endettement excessif (voir chapitre 5 page 24) et n'a pas soutenu le développement d'habiletés à gérer le risque.

Les trois tableaux suivants rendent compte d'une enquête effectuée en 2001 auprès des producteurs agricoles. Les deux premiers (figure 12 et 13) montrent que les agriculteurs québécois avaient une attitude très positive à l'égard de l'avenir, en fait beaucoup plus positive que dans l'ensemble du Canada et aux États-Unis, quoique les défis soient les mêmes. Le constat inquiétant illustré par le troisième tableau (figure 14) est la faible responsabilité que les agriculteurs québécois s'octroyaient dans la gestion du risque. Or, cette responsabilité ne peut être assumée complètement par l'État. Peut-on considérer comme un « entrepreneur » celui qui ne prend pas en considération sa responsabilité dans la gestion du risque à l'intérieur de son entreprise? Une perception semblable a inévitablement une influence sur les décisions de gestion de certains des agriculteurs québécois.

FIGURE 13 – Planification du transfert – Intérêt à encourager les jeunes à l'agriculture (situation en 2001), Ipsos Reid - MAPAQ

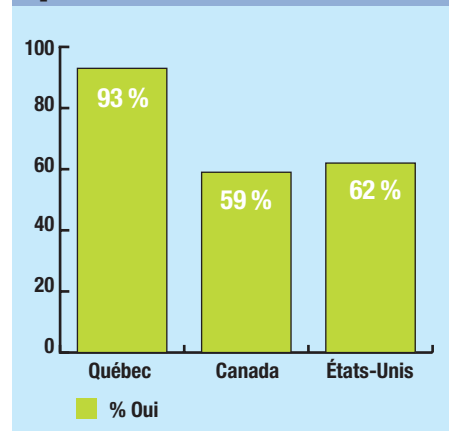
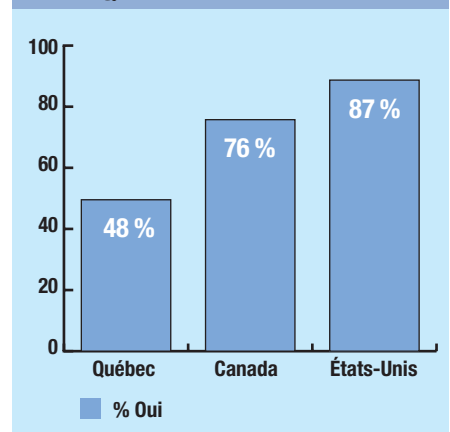


FIGURE 14 – Gestion des risques – Responsabilité des producteurs (situation en 2001), Ipsos Reid - MAPAQ



4.3.4 LES ENTREPRISES AGRICOLES QUÉBÉCOISES SE DÉMARQUENT PAR UN ENDETTEMENT EXCESSIF

L'indicateur le plus juste et certainement le plus inquiétant du fort sentiment de sécurité qui a eu cours dans le monde agricole au cours des vingt dernières années est le taux d'endettement moyen des fermes du Québec. Ce taux est supérieur à toutes les données comparables en Amérique du Nord. Le lien entre le taux d'endettement plus élevé au Québec et l'existence de programmes et de mesures de soutien du revenu plus avantageuses n'a pas souvent été fait, pourtant il est évident. Outre le niveau de soutien de l'ASRA, il y a aussi la prévisibilité et la fréquence des versements qui contribuent à l'établissement du climat de confiance constaté jusqu'à récemment.

En comparant les taux d'endettement moyens des entreprises québécoises à ceux des entreprises ontariennes et albertaines, on observe une différence importante dans les productions couvertes au Québec par le programme ASRA et qui ne bénéficient pas d'un soutien équivalent dans les autres provinces. Le taux d'endettement moyen des entreprises bénéficiant d'un niveau de soutien comparable à l'échelle canadienne, notamment les productions sous gestion de l'offre, enregistre des écarts beaucoup moins importants, comme nous le montre la figure 16.

FIGURE 15 - L'évolution du taux d'endettement Québec, Ontario, Canada (sans le Québec), États-Unis 1994-2006

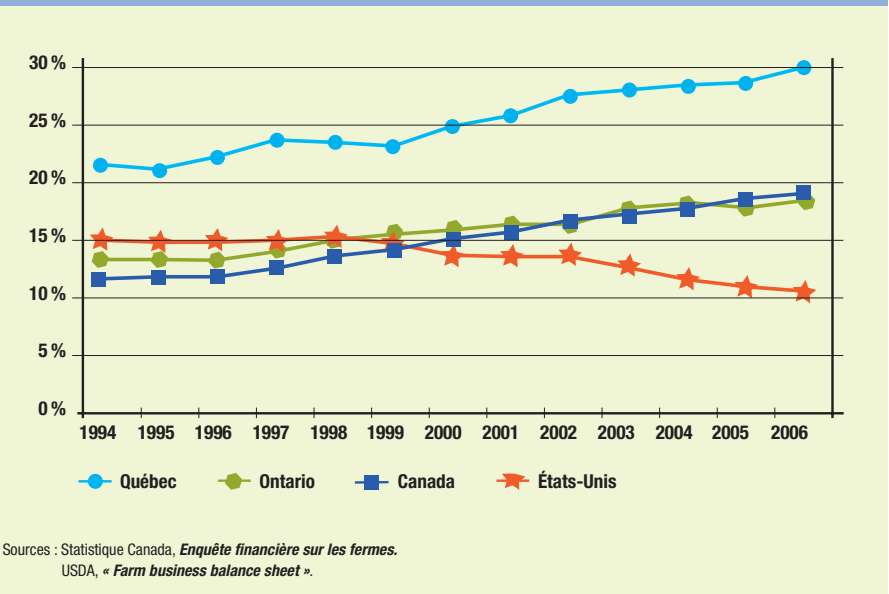


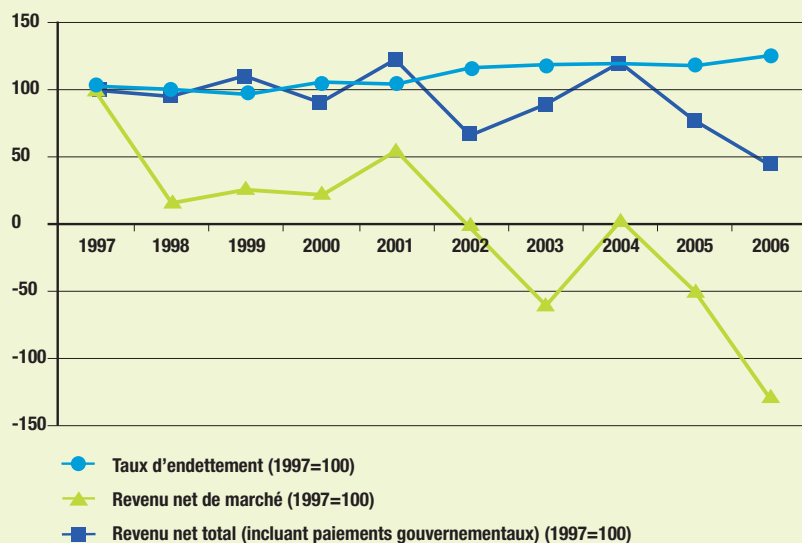
FIGURE 16 - Comparaison du taux d'endettement moyen des exploitations agricoles Québec - Ontario - Alberta 2006

	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	ÉCART QC/ONT.	ÉCART QC/ALB.
PRODUCTIONS COUVERTES PAR L'ASRA AU QUÉBEC					
Boeuf	25 %	12 %	13 %	102 %	83 %
Porc ¹	43 %	29 %	14 %	46 %	197 %
Céréales	26 %	13 %	13 %	99 %	100 %
PRODUCTIONS SOUS GESTION DE L'OFFRE					
Volailles ²	18 %	20 %	23 %	-7 %	-20 %
Lait	26 %	20 %	22 %	30 %	17 %
Total	26 %	18 %	14 %	46 %	94 %

Source : Statistique Canada, *Enquête financière sur les fermes*, 2007.

1 Le taux moyen d'endettement des entreprises porcines s'élève à 28 % au Manitoba.
2 Le taux d'endettement du secteur des volailles de l'Alberta est basé sur le taux global pour l'ensemble des Prairies.

FIGURE 17 – Évolution du taux d'endettement des exploitations agricoles et du revenu agricole net tiré du marché Québec - 1997-2006



Source : Statistique Canada, *Enquête financière sur les fermes*, Revenu agricole net.

Concrètement, cela signifie qu'une entreprise agricole québécoise moyenne dont les actifs tournent autour de 1,2 million de dollars a une dette à long terme de 360 000 \$ comparativement à 216 000 \$ ailleurs au Canada et qu'elle doit faire face à des paiements annuels plus élevés de 25 000 \$ à 30 000 \$. C'est beaucoup!

Comme la **figure 17** l'indique, le taux d'endettement mesuré en pourcentage de l'actif à sa valeur marchande a été en croissance soutenue au cours de la période 1997-2006, et ce, en dépit d'une baisse significative du revenu tiré du marché au cours de la même période. Comme le revenu net total après paiement des programmes était relativement stable, le signal du marché n'était pas perçu clairement.

L'ASRA est à considérer comme une cause majeure de l'endettement moyen excessif. L'importance de cette situation qui rend les entreprises agricoles québécoises fragiles et leurs propriétaires anxieux et parfois même dépressifs exige des explications que nous donnons dans le chapitre suivant. (Voir page 24)

4.3.5 LA PRODUCTIVITÉ N'A PAS ÉTÉ SUFFISAMMENT STIMULÉE

Au moment de la mise en place du Programme, on a craint qu'il réduise les incitations à l'amélioration de la productivité et maintienne en production des entreprises inefficaces. Afin de soutenir adéquatement les producteurs tout en les incitant à l'innovation, on a intégré à la Loi un article prescrivant de tenir compte « des avantages comparatifs de production et d'utilisation optimale des ressources agricoles ». (LRQ, Ch. A-31, art. 4) Comme le démontre AGÉCO dans une étude récente⁸, les avantages comparatifs découlant de facteurs tels que le climat, la disponibilité des terres ou la localisation géographique n'ont pas été dans les faits pris en considération dans le choix des productions à soutenir. L'utilisation optimale des ressources a été pour sa part interprétée en référence à des paramètres précis qui se sont révélés sujets à questionnement. Il en est ainsi du « présupposé selon lequel la spécialisation des entreprises est le gage d'une allocation optimale des ressources ». Après de multiples vérifications, l'étude montre par ailleurs que la notion de ferme type servant de référence et dont l'efficacité doit être supérieure à la moyenne semble avoir été perdue en cours de route.

⁸ Étude sur le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) : sa performance passée et les façons de l'adapter dans le contexte politique et agricole actuel, novembre 2008.

Les très importants écarts de productivité dont nous avons donné quelques exemples à la page 13 en démontrant la diversification et la polarisation des fermes et dont nous donnons aussi deux autres exemples ici entre les groupes de tête et les groupes de fin n'exagèrent nullement la réalité. Au contraire. Rappelons d'abord que les calculs de coûts de production excluent les entreprises enquêtées se situant aux extrêmes, et que des entreprises performantes refusent très souvent de participer aux enquêtes sous divers prétextes. Précisons aussi que ce qui est désigné sous l'appellation « groupe de tête » représente 25 % des entreprises enquêtées tout comme pour le « groupe de fin ». Ces tableaux expriment clairement que de trop nombreux chefs d'entreprises agricoles ne gèrent plus en fonction d'objectifs d'amélioration de leur compétitivité, d'utilisation optimale de leurs ressources, de qualité de production, de demandes des clients, mais en fonction des critères du programme ASRA. « Tout le monde pense en fonction de l'ASRA », nous affirmait un agriculteur lors de nos consultations. Ces tableaux expriment aussi que si 25 %

des entreprises enquêtées réussissent à aller chercher une très grande partie – et parfois l'ensemble – de leurs coûts de production dans le marché, de meilleures pratiques peuvent rendre l'agriculture du Québec beaucoup plus performante et relativement autonome en ce qui a trait à l'aide de l'État.

Les négociations avec les représentants des producteurs, lors de la définition des modèles et aussi lors de l'indexation annuelle de leurs paramètres, n'ont pas permis de maintenir un incitatif suffisant pour assurer l'amélioration continue de leur efficacité rendant graduellement notre agriculture plus dépendante du Programme. Les résultats moyens laissent ainsi croire que notre agriculture est non compétitive. Cela masque une autre réalité. Les meilleurs dans chaque production atteignent des niveaux de productivité hautement compétitifs, ce qui laisse entrevoir un potentiel réel d'amélioration si les conditions sont réunies. Des investissements dans le conseil, la recherche, l'information apporteraient sans doute plus d'autonomie au secteur.

4.3.6 D'AUTRES ACTEURS ACCAPARENT LES VERSEMENTS DE L'ÉTAT

Le fait d'appuyer un maillon de la chaîne agroalimentaire de manière récurrente et à un niveau connu modifie inévitablement les rapports d'affaires entre les intervenants. L'histoire est connue! On a constaté que l'avantage accordé aux producteurs agricoles était en partie accaparé soit par l'acheteur du produit, soit par le fournisseur d'intrants ou de services... On a ainsi dénoncé vertement le fait que l'industrie d'abattage et de transformation du porc profitait de cette situation au détriment du fonds d'assurance stabilisation.

Dans la gestion de l'ASRA, le problème est accentué par le fait que tout manque à gagner est pris en charge par le gouvernement dans une proportion des deux tiers. Il en résulte une baisse de sensibilité aux réalités du marché et un retard de toute la chaîne à s'ajuster. Ce constat est également vrai pour les frais additionnels engagés, soit pour produire, soit pour mettre en marché. Assez rapidement, ceux-ci se retrouvent dans les coûts de production stabilisés. Ainsi, il est possible d'entendre un argument comme le suivant lors de réunions publiques de producteurs lorsque leur fédération demande une contribution que certains sont réticents à voter : « De toute manière, ça ne te coûtera que le tiers de ce qu'on vote aujourd'hui, les deux autres tiers vont être remboursés par le gouvernement. » C'est ainsi que l'ASRA contribue à bien d'autres fins que celles pour lesquelles elle est attribuée.

FIGURE 18 – Bouvillons d'abattage (enquête 2006)

	GROUPE DE TÊTE	GROUPE DE FIN	MOYENNE DU GROUPE
Taille du cheptel (équivalent bouvillons)	1 464	1 294	1 430
Rendement (kg de gain/bouvillon)	354	273	312
Prix de revient (\$/100 kg gain)	457,36	567,83	501,49
Revenu du marché (\$/100 kg gain)	403,74	403,74	403,74
Écart à combler (\$/100 kg gain)	53,52	164,09	97,75

FIGURE 19 – Agneaux (données préliminaires 2006)

	GROUPE DE TÊTE	GROUPE DE FIN	MOYENNE DU GROUPE
Taille du cheptel (brebis)	485	373	497
Rendement (lb d'agneau/brebis)	136	63	109
Prix de revient (\$/100 lb)	545,25	1 393,31	747,22
Revenu du marché (\$/100 lb)	364,00	364,00	364,00
Écart à combler (\$/100 lb)	181,25	1 029,31	383,22
Écart à combler (\$/brebis)	112	294	189

4.3.7 LES DISPARITÉS RÉGIONALES S'ACCROISSENT

Certaines régions bénéficient de certains avantages pour se développer du fait que leur sol et leur climat se prêtent à un éventail plus grand d'options. Aucune politique n'est en mesure de changer cette réalité, mais le fait de soutenir davantage certaines productions tend à accroître les disparités régionales comme l'ont mentionné de nombreux intervenants aux audiences de la CAAAQ.

Le petit territoire agricole québécois (voir la carte de la page 9) est fortement concentré dans les régions périurbaines du sud de la province où il subit la pression d'autres activités. Les régions administratives de la Montérégie, du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches génèrent 62 % des recettes agricoles primaires et ce chiffre atteint presque 70 % si on y ajoute l'Estrie. Nous sommes donc visiblement en présence de quatre régions qui bénéficient de meilleures conditions de climat et de sols et pour lesquelles les options de production, surtout végétales, sont considérablement plus larges. Ces régions ont reçu 69 % des compensations versées par l'ASRA depuis dix ans.

Comme le Programme ASRA soutient sur la base de quantités produites d'un nombre ciblé de productions (17 au total), les régions centrales profitent à cet égard d'un choix très large alors que les régions dites périphériques voient leurs options limitées au veau d'embouche, à la production ovine et aux céréales à paille (orge et avoine), soit autant de productions qui ont été soutenues année après année. Il ne faut donc pas s'étonner que lors des audiences de la CAAAQ, de nombreux intervenants aient réclamé un élargissement de l'ASRA à toutes les productions, et ce, afin de réduire cette iniquité entre les régions. Il ne fait donc pas de doute qu'en ouvrant le soutien de l'État à toutes les productions nous assisterions à une mise au rancart du carcan actuel et, conséquemment, à une diversification de la production agricole particulièrement bénéfique en région périphérique. Cet objectif fait largement consensus, mais le moyen d'y arriver n'est pas nécessairement l'ASRA pour toutes les productions.

4.4 LES COÛTS ACTUELS ET PRÉVUS DE L'ASRA MÈNENT À UNE IMPASSE

L'agriculture du Québec bénéficie de programmes de sécurité du revenu sans nul autre pareil en Amérique du Nord. Les représentants des agriculteurs demandent parfois que les aides s'inspirent des aides américaines consenties dans le cadre du *Farm Bill*. Il est important de noter que les producteurs québécois ont perçu de 2002 à 2005 une proportion nettement supérieure de leurs recettes monétaires sous forme de paiements en gestion de risque par rapport aux producteurs américains.

Même une production comme le maïs-grain qui est fortement soutenue par le gouvernement des États-Unis reçoit un meilleur appui au Québec comme le montre la **figure 21**.

Au moment de la mise en place du programme ASRA en 1975, des balises avaient été prévues pour déterminer l'importance de la participation gouvernementale au soutien. « La participation gouvernementale annuelle devra varier, selon les productions, entre 2 % et 4 % des recettes monétaires, ou encore être au moins égale et au plus le double de celle des producteurs », pouvait-on lire dans le mémoire déposé au Conseil des ministres. Tout en indiquant les difficultés liées à l'application du critère choisi, M. Daniel-Mercier Gouin, dans une étude récente⁹, montre que seul le soya se situe à l'intérieur de la borne. Pour toutes les autres productions « le soutien de l'État a été nettement plus important ». Certaines productions se situent à 60 %!

Malgré ce soutien important, comme le montre la **figure 22**, c'est au Québec que les agriculteurs considèrent en plus grand nombre que le gouvernement devrait offrir à l'agriculture plus de soutien.

FIGURE 20 – Gestion des risques dans les recettes monétaires agricoles*, moyenne de 2002 à 2005

INDICATEURS	ÉTATS-UNIS	QUÉBEC
Recettes monétaires agricoles (RMA)	246 271 M\$ US	3 702 M\$ CA
Gestion des risques (GR)	16 348 M\$ US	571 M\$ CA
GR / RMA	7 %	15 %

Sources : AAC, OCDE, Statistique Canada, USDA.

* Les recettes monétaires agricoles n'incluent pas les RMA des productions sous gestion de l'offre.

FIGURE 21 – Paiements de programmes en sécurité de revenu maïs-grain, moyenne 2002 à 2005*

ÉLÉMENTS	QUÉBEC	ÉTATS-UNIS	ÉCART	ÉCART/ QUÉBEC
Par tonne	34 \$ CA	23 \$ CA	11 \$ CA	32 %
Par hectare	270 \$ CA	207 \$ CA	63 \$ CA	23 %
Par ferme (200 ha)	53 998 \$ CA	41 318 \$ CA	12 680 \$ CA	23 %
Paiements de programmes divisés par le revenu de marché	27 %	20 %	—	7 %

Sources : FADQ, USDA, *CRS Report for congress*.

*Les programmes en sécurité du revenu retenus sont l'Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) pour le Québec et *Directs payments* (DP), *Counter-cyclical payments* (CCP) et *Marketing loan* et *Marketing loan gain* (ML) pour les États-Unis.

9 AGÉCO, *Étude sur le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) : sa performance passée et les façons de l'adapter dans le contexte politique et agricole actuel*, novembre 2008.

Il est arrivé lors d'échanges avec des agriculteurs – et pas les moins informés – de leur demander comment ils aimeraient que l'aide de l'État soit modifiée. « De quelle aide parlez-vous? », nous ont-ils répondu. Les compensations de l'ASRA ne sont pas vues clairement comme une aide de l'État. Celle-ci est devenue invisible. Il faut dire que l'efficacité même de son administration fait en sorte qu'on considère les compensations comme une paie. En effet, la plupart des assurés n'ont jamais versé une prime. Celle-ci est retenue sur les compensations. Les agriculteurs ont ainsi développé avec l'État une relation employeur-employé dommageable pour eux comme pour l'État.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, en pourcentage des recettes agricoles, le Québec consacre davantage de dépenses publiques en gestion des risques que toute autre province canadienne et, également, que les États-Unis. Ainsi, pour la période 2001-2006, si l'on exclut la gestion de l'offre, le Québec a consacré l'équivalent de 7,7 % des recettes agricoles en soutien financier alors que l'Ontario en consacrait 3,9 % comme l'indique la **figure 23**.

Ainsi, si le Québec avait consacré le même budget que l'Ontario en pourcentage du PIB agroalimentaire, sa facture aurait été réduite de 144 M\$ par année, soit près de 50 % et cela, sans tenir compte du déficit accumulé. Une telle somme aurait permis d'autres types d'interventions plus structurantes. Au fil des ans, compte tenu des sommes exigées par ce programme, il faut reconnaître qu'il est devenu pour le Québec sa principale façon d'intervenir.

Or, malgré l'importance du budget de gestion des risques, celui-ci est nettement insuffisant puisque, même après l'introduction de certaines mesures de redressement adoptées en février 2008 par la FADQ, celle-ci estime que, pour le prochain septennat (2009-2016), ses besoins globaux s'établiront à près de 600 M\$ par année, comparativement à 305 M\$ pour la présente entente. Entente qui, il faut le reconnaître au vu du déficit, n'a pas été respectée.

FIGURE 22 – En comparaison aux autres secteurs de l'économie canadienne le gouvernement devrait-il offrir à l'agriculture...? (Ipsos Reid – AAC, 2007)

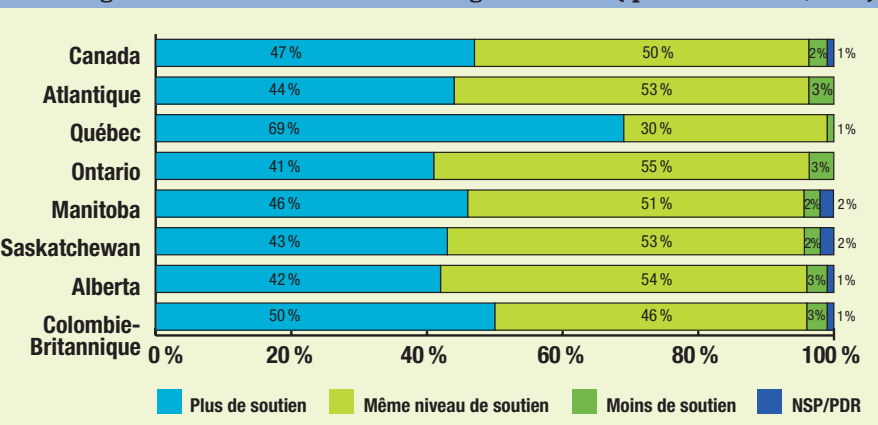
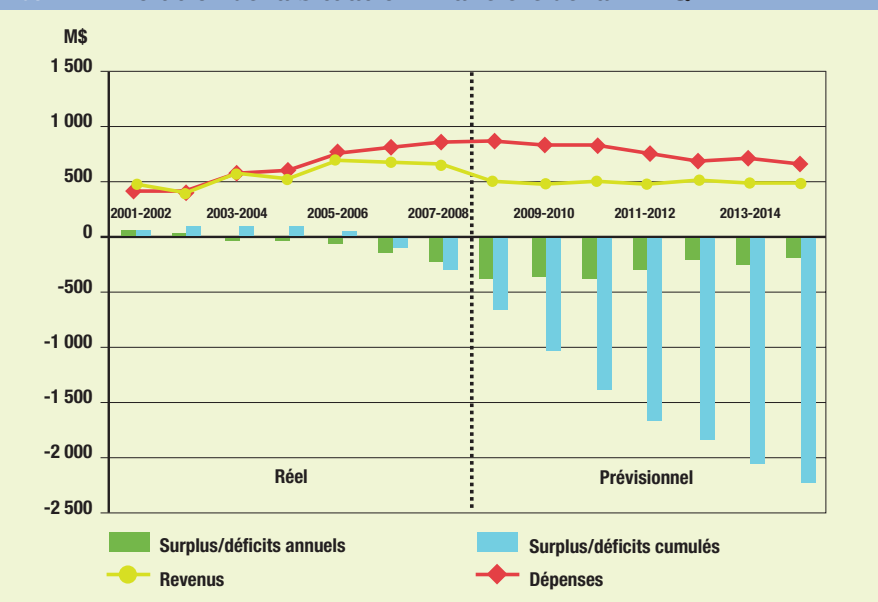


FIGURE 23 – Dépenses publiques provinciales de la catégorie gestion des risques sans la gestion de l'offre 2001-2006

	Dépenses gestion des risques (M\$)	Recettes monétaires (sans gestion de l'offre) (M\$)	Dépenses/recettes monétaires %	Québec au même % que l'Ontario (M\$)
Québec	286	3 695	7,7 %	144
Ontario	246	6 318	3,9 %	

Source : AAC, Statistique Canada.

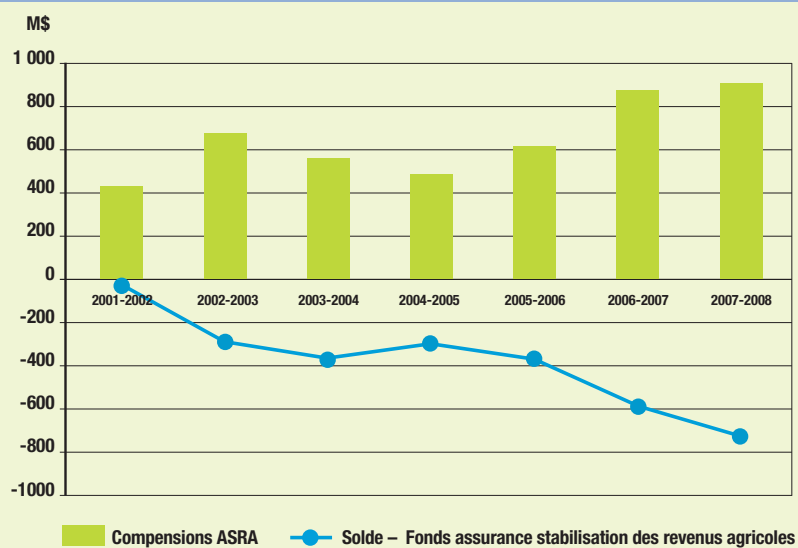
FIGURE 24 – Évolution de la situation financière de la FADQ



Enfin, comme autre donnée extrêmement préoccupante, citons le fait que le déficit cumulé de la FADQ, au 31 mars 2008, s'établissait à 286 M\$, alors que le fonds fiduciaire de l'Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) accusait un déficit de 780 M\$ à la même date. Cette situation nécessitait

le recours à un régime d'emprunts de 1,4 G\$. Or, même en réduisant ces déficits et emprunts de 251 M\$, soit l'équivalent des débours pour circonstances exceptionnelles selon l'estimation de la FADQ, l'impasse budgétaire demeure.

FIGURE 25 – Évolution des compensations versées au Programme ASRA et du solde du fonds de l'ASRA



4.5 L'ASRA NE PRÉPARE PAS L'AVENIR

La part considérable attribuée au Programme ASRA chaque année empêche le MAPAQ de jouer son rôle dans le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Les budgets consacrés à la recherche, à la formation, au conseil et à l'innovation sont faibles et insuffisants pour assurer la compétitivité des entreprises dans un environnement de plus en plus exigeant. Alors que le Québec consacre un budget deux fois plus élevé que l'Ontario en pourcentage des recettes monétaires en gestion du risque, il en consacre deux fois moins que l'Ontario pour l'innovation et la recherche. Les gestionnaires responsables de ces domaines ont tenté de compenser par des formules de partenariats pour utiliser de façon optimale les faibles sommes qu'ils pouvaient consacrer à ces activités porteuses d'amélioration, mais l'ensemble des organismes de recherche, de conseil et de formation jongle avec des budgets minimales où l'on doit devenir expert en économies de bouts de chandelles. Les interventions gouvernementales n'agissent pas là où l'avenir se joue.

Par ailleurs, la ferme moderne est devenue une PME, mais un nombre trop grand d'agriculteurs s'y considèrent davantage comme des producteurs-techniciens que comme des entrepreneurs. Certains faits expriment cette attitude :

- à l'exception de quelques secteurs de production comme les fruits et légumes, l'horticulture ornementale, la pisciculture, la majorité des entreprises ne gèrent pas en fonction du marché;
- pour une majorité d'entreprises agricoles, le risque d'affaires est assumé par l'État ou la gestion collective de l'offre;
- le soutien est devenu structurel et au moins 25 % des fermes dépendent au quotidien d'un paiement de stabilisation;
- la terminologie utilisée dans le langage courant relève davantage du statut d'ouvrier que de celui de patron : on parle de salaire de l'ouvrier spécialisé dans le calcul des coûts de production, de paie de lait; on s'adresse au gouvernement comme s'il était l'employeur et le décideur de ce qui doit être fait ou produit.

Heureusement, ce n'est pas le cas de tous. De nombreuses entreprises se démarquent par leur haut niveau de performance et leur créativité. Certaines sont devenues des modèles sur le plan national et international. Il y a aussi des signes d'un regain de l'entrepreneuriat. De récentes initiatives comme la renaissance des marchés d'agriculteurs, le développement de circuits courts de mise en marché, la création de nouveaux marchés internationaux, des innovations technologiques, des projets de transformation et de mise en valeur à la ferme et le développement de spécialités comme l'agriculture biologique sont d'autres indicateurs du dynamisme du milieu. La nouvelle génération de programmes doit appuyer et stimuler ces initiatives.

4.6 L'ASRA EST SUSCEPTIBLE D'ÊTRE CONTESTÉE SUR LE PLAN INTERNATIONAL

L'ASRA fait partie des programmes de la boîte ambrée visés par l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) parce qu'ils sont ceux qui ont le plus d'effets de distorsion sur les marchés. La majorité des pays ont déjà réorienté leurs soutiens vers des programmes de type « boîte verte », c'est-à-dire ceux qui entraînent peu d'effets de distorsion et ne sont pas visés par les négociations internationales actuelles. Tôt ou tard, les programmes de type ASRA seront contestés par nos partenaires commerciaux et il vaut mieux préparer une transition comme l'ont fait de nombreux pays plutôt que de poursuivre dans une voie qu'il faudra de toute façon abandonner. Plus on tardera à le faire, plus les écueils à une réorientation seront difficiles à traverser.

Pourquoi faut-il soutenir les entreprises agricoles autrement?

Parce que l'ASRA a dévié de ses objectifs initiaux par :

- l'usage que l'on a fait du Programme;
- un manque de rigueur dans le développement des modèles de référence.

Parce que les besoins ont changé :

- La parité du revenu est largement atteinte.
- Le profil des entreprises s'est diversifié et polarisé.
- L'agriculture va vers une plus grande diversification.
- La société exige des pratiques agronomiques favorisant une agriculture durable.

Parce que l'ASRA a mené à des effets pervers; ainsi elle :

- masque les signaux du marché.
- dicte des choix parfois non appropriés.
- fait oublier la gestion du risque.
- entraîne un endettement excessif.
- n'a pas stimulé suffisamment l'amélioration.
- est accaparée par d'autres acteurs.
- accentue les disparités régionales.

Parce que les coûts actuels et prévus de ce programme mènent à une impasse;

Parce que l'ASRA ne prépare pas l'avenir;

Parce que l'ASRA est susceptible d'être contestée sur le plan international.

5

L'endettement : ses causes et ses conséquences

Le Programme ASRA, combiné à la gestion de l'offre, procure à 90 % des entreprises agricoles québécoises un cadre sécuritaire sans pareil. La garantie de revenus sur laquelle elles ont pu compter a créé des conditions favorables à un endettement qui est devenu excessif. Souvent présenté comme une fatalité ou un phénomène sur lequel on n'a aucun contrôle, l'endettement élevé des fermes québécoises est le principal indicateur de la fragilisation de notre agriculture. Voyons de plus près les principaux facteurs qui contribuent à cette situation très inquiétante.

UNE OFFRE DE CAPITAUX ABONDANTE

L'agriculture a longtemps été considérée comme un secteur à risque par les institutions financières en raison des fluctuations du marché et du climat. Pour compenser cette situation et permettre aux fermes de se développer, les gouvernements d'ici et d'ailleurs ont créé des organismes de crédit agricole. Au Québec, l'Office du crédit agricole a été créé en 1939, mais il a fallu attendre le milieu des années 1970 pour voir les institutions financières s'intéresser réellement au secteur. À cette période, deux facteurs ont contribué à l'explosion de l'offre de crédit en agriculture : l'assurance stabilisation des revenus agricoles et la formule du prêt tandem permettant aux institutions privées de bénéficier de la pleine garantie gouvernementale sur les prêts à long terme. Ces deux innovations se sont conjuguées pour réduire à presque rien le risque du prêteur, ce qui s'est vérifié par la suite. C'est ainsi qu'on a vu arriver dans les campagnes une véritable escouade de jeunes conseillers en financement agricole qui, encore aujourd'hui, pratiquent une surenchère pour s'accaparer les parts de marché du crédit agricole, accroissant pour la clientèle les bonnes raisons d'emprunter.

UNE CONSOLIDATION TARDIVE DE NOTRE AGRICULTURE

Le phénomène de consolidation de notre agriculture est récent et très partiel, car à l'exception de certains secteurs comme la volaille, les entreprises québécoises sont encore relativement petites comparativement à celles des autres zones de production nord-américaines. Ainsi, notre ferme laitière moyenne, avec ses 50 vaches en lactation, est encore la plus petite au Canada, même s'il s'est fait beaucoup d'investissements de consolidation au cours des dernières années. Cela s'est d'ailleurs répercuté sur le prix des quotas. Les autres secteurs ont aussi connu une vague d'expansion et de consolidation au cours des dix dernières années, ce qui a contribué à hausser le niveau de dette moyen par entreprise.

Incidemment, les « 3 fermes par jour qui disparaissent », selon le cliché largement répandu, ne sont pas partout un indice de crise en agriculture, comme on le présente habituellement. À l'exception des régions périphériques où ces départs minent le développement territorial, ces « 3 fermes » sont souvent achetées par les voisins pour consolider leur entreprise et la rendre plus viable. C'est un phénomène normal et même souhaitable de consolidation, processus qui se poursuit depuis le milieu des années 1950 et, malgré tout, les fermes du Québec sont en moyenne les plus petites au Canada, ce qui contribue parfois à accentuer le problème de transfert.

UN RENOUVELLEMENT RAPIDE DES ÉQUIPEMENTS

Il s'agit de se promener dans nos campagnes pour constater que les fermes québécoises sont généralement bien pourvues en bâtiments et en machinerie. À cet effet, au cours de la période 2001-2005, l'investissement annuel moyen en biens d'immobilisation¹⁰ des entreprises agricoles québécoises est supérieur de plus de 20 % à celui des entreprises ontariennes et canadiennes. Cet écart de taux est particulièrement important dans les entreprises porcines (28 %).

L'attrait particulier des agriculteurs d'ici pour les tracteurs est un autre phénomène qui contribue à créer de l'endettement. Dans le cadre de ses études de maîtrise à la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Stéphanie Cantin, du groupe TRAGET Laval, publiait une étude démontrant que le capital tracteur par hectare cultivé au Québec est trois fois plus élevé que la moyenne canadienne et que cette tendance s'est même accentuée entre 2001 et 2006.

Elle explique ce phénomène par le fait qu'il existe ici une assurance couvrant les coûts de production et par l'absence de risques pour les prêteurs et la concurrence entre ces derniers. L'indice tracteur, comme l'appelle M^{me} Cantin, n'est pas une donnée à prendre au premier degré, car le fait que les fermes québécoises sont plus petites influence cette donnée. Cependant, l'écart est considérable et mérite qu'on en tienne compte.

DES TRANSFERTS D'ENTREPRISE PAR ENDETTEMENT

Même si le modèle tend à changer, on constate qu'il y a encore beaucoup trop de transferts d'entreprises qui s'effectuent sur une courte période par endettement massif de l'entreprise et de son nouveau propriétaire. À cet égard également, le

FIGURE 26 – Capital tracteur par hectare cultivé

\$ TRACTEUR/HECTARE	2001	2006	VARIATION
Canada	190 \$	205 \$	8 %
Québec	545 \$	630 \$	16 %
Québec/Canada	287 %	307 %	

Source : Stéphanie CANTIN, *Bulletin Info-Transfert*, TRAGET Laval, Janvier 2008.

Québec se démarque, car partout ailleurs en Amérique du Nord le transfert s'effectue par l'association des jeunes dans l'entreprise familiale et le retrait graduel de la génération des aînés, en utilisant les ressources de l'entreprise, sans intermédiaire financier, pour offrir une rente de retraite à la génération qui se retire. En fait, il s'agit d'un processus continu d'alternance des générations qui limite au minimum le recours à l'endettement extérieur. Pour diverses raisons, ce mode de transfert qui assure plus de solidité à l'entreprise n'est pas encore la norme au Québec. À la rigueur, on l'adopte comme solution de rechange lorsque l'on constate que la ferme n'a pas la capacité de faire face à une dette aussi importante que la valeur aux livres des actifs.

Selon le recensement 2006 de la relève agricole établie, 40 % des producteurs agricoles âgés de moins de 40 ans en octobre 2006 avaient acquis, initialement, plus de 50 % des parts d'une entreprise agricole existante. Près de 900 producteurs (17 % des producteurs recensés) avaient acquis 100 % des parts initialement. Rappelons que les acquéreurs sont majoritairement de jeunes couples qui fondent leur famille et qui prennent la responsabilité d'entreprises dont la dette équivaut souvent à plus de 500 000 \$, comprenant des actifs intangibles importants correspondant à la valeur actuelle des quotas. La valeur totale des actifs qu'ils acquièrent dépasse souvent leur valeur économique.

DES EMPRUNTS POUR POURSUIVRE

Enfin, on constate depuis quelques années qu'une proportion croissante des prêts accordés par La Financière agricole du Québec visent à donner une certaine marge de manœuvre financière aux emprunteurs. Ces prêts, dits de consolidation ou de fonds de roulement, viennent combler les effets d'une mauvaise conjoncture qui se prolonge, entraînant le fonds de roulement vers un niveau négatif en raison de charges financières trop élevées et de l'accumulation des comptes fournisseurs.

On constate donc qu'à terme une faiblesse prolongée des prix, comme ce qui s'est passé récemment dans les céréales et le porc, entraîne une réduction du fonds de roulement, malgré l'existence de l'ASRA, en raison du paiement d'une prime qui agit comme une franchise. Pour plusieurs, il s'agit de la première vraie manifestation d'une faiblesse du marché. Un premier signal du marché qui arrive très tard!

Il est évident que d'autres facteurs peuvent contribuer à hausser le niveau d'endettement des fermes du Québec; cette analyse ne vise pas à en faire une revue exhaustive. Ainsi, nous aurions pu ajouter le mécanisme d'acquisition des quotas et même la fiscalité agricole qui, tout en procurant un avantage certain et très justifié aux entreprises agricoles, constitue, pour plusieurs, un incitatif à capitaliser au maximum année après année pour réduire le revenu imposable, mais aussi du même coup la marge de sécurité financière.

10 Statistique Canada, *Système d'extraction des statistiques agricoles (SESA)*, 2007.

Comme nous le montre cette annonce publicitaire parue dans le **Bulletin des agriculteurs**, les vendeurs de machinerie le savent bien et en profitent!

LES ENTREPRISES AGRICOLES SONT-ELLES TROP ENDETTÉES?

La réponse à cette question est évidemment variable selon l'entreprise ou l'individu concernés. Cependant, un taux moyen d'endettement supérieur de 47 % à la moyenne canadienne et de 55 % à la moyenne ontarienne, généralement utilisé comme principal comparable, rend cette question fort légitime.

Le professeur Raymond Levallois, de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval, a consacré plusieurs études à ce sujet en ciblant le secteur laitier. Il a constaté, tout d'abord, une rapide détérioration de la situation au cours des dix dernières années et concluait, en 2003, que 60 % des fermes échantillonnées dégageaient une marge bénéficiaire inférieure au seuil critique qu'il fixait à 5 %. Il qualifiait alors ces fermes laitières de fragiles et démontrait dans ses conférences que nous faisons face davantage à une crise de l'endettement qu'à une crise du revenu.

Qualifier les entreprises du terme fragile n'est certainement pas exagéré si l'on en juge par les réactions des producteurs de lait à une baisse de revenu inférieure à 3 % causée par la déprime du marché de la vache de réforme lors de la découverte d'un cas d'ESB (vache folle), en mai 2003. On parlait alors de crise et une analyse rapide d'un échantillon représentatif de fermes laitières nous a permis de constater que le problème était réel.



Avantages fiscaux

Les agriculteurs à la recherche de dépenses fiscales pour 2008 peuvent prendre connaissance des propositions offertes par AGCO. Ainsi, ils peuvent commander certains modèles pour livraison en 2008 : AGCO LT et la plupart des RT ; Massey Ferguson 5400 et quelques 6400 ; Challenger MT400B et quelques 500B.

www.agcoiron.com et
www.masseyferguson.com et
www.challengerag.com

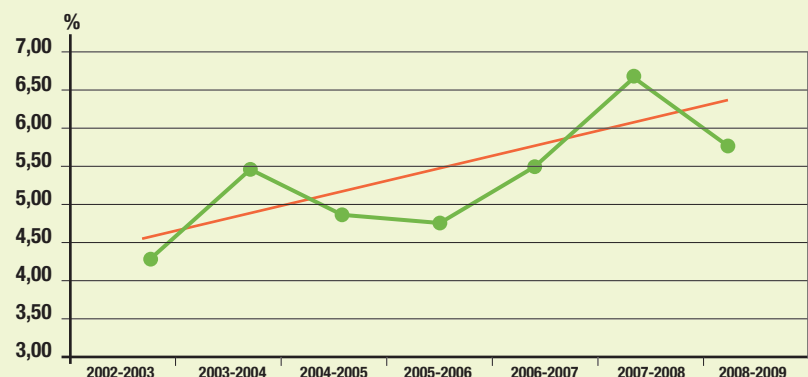
Source : Bulletin des agriculteurs, novembre 2008.

Cette fragilité est apparente également dans plusieurs autres secteurs soutenus par l'ASRA, sinon tous. La hausse récente des prêts en arriéré, de même que les pressions faites sur La Financière agricole du Québec, pour des avances rapides et des programmes spéciaux, sont de bons indices.

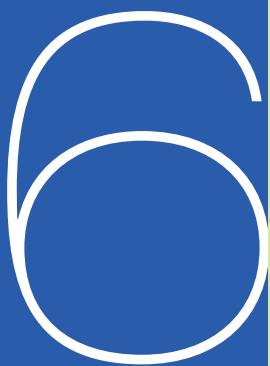
Le stress financier est déterminé par le faible niveau des liquidités et des capitaux propres détenus par les entreprises. Une récente étude fédérale, basée sur l'enquête financière sur les fermes, démontre que près de 20 % des entreprises agricoles québécoises subissaient un stress financier significatif à la fin de 2006. En ce qui a trait au secteur porcin, 28 % des entreprises agricoles subissaient un stress financier important à la fin de 2006. On préfère ne pas imaginer l'effet d'une hausse des taux d'intérêt qui oscillent depuis plusieurs années à des niveaux très bas alors qu'ils se situaient au-dessus de 12 % au cours des années 1980.

On peut conclure, après avoir consulté ces données, que l'agriculture québécoise s'est beaucoup fragilisée au cours de la dernière décennie et que l'endettement des fermes en est à la fois une cause indéniable et une conséquence. Cette fragilité explique, en outre, les nombreuses représentations entendues lors des audiences de la CAAAQ selon lesquelles il faut conserver le programme ASRA dans sa forme actuelle et même l'étendre à toutes les productions qui ne sont pas sous gestion de l'offre. Cette fragilité joue malheureusement un rôle de premier plan dans la détresse psychologique qui affecte un nombre de plus en plus important d'agriculteurs.

FIGURE 27 - Évolution du taux d'arrérages sur les prêts garantis par La Financière agricole du Québec 2002-2008



Source : FADQ.



Les grands constats de l'analyse

Les pages précédentes nous amènent à des constats inéluctables :

- L'adoption de la Loi d'assurance stabilisation des revenus agricoles en 1975 a permis la mise en place d'un programme de soutien du revenu agricole qui a rapidement enclenché un processus de modernisation des fermes et une hausse du niveau de vie des familles agricoles.
- Très tôt, cependant, le Programme ASRA a été utilisé par les gouvernements qui se sont succédé à la fois comme une solution à des problèmes conjoncturels et comme une mesure permanente appliquée à des situations pour lesquelles il n'avait pas été conçu, souvent au détriment de mesures structurantes et de mesures d'appui au développement de la productivité.
- Combiné à la gestion de l'offre, le programme ASRA procure aux gestionnaires d'entreprises agricoles du Québec un cadre sécuritaire sans nul autre pareil en Amérique du Nord qui leur fait parfois perdre les réflexes et la responsabilité de la gestion du risque. Ce cadre a brouillé les signaux du marché et dicte des choix douteux.
- Le climat de sécurité a créé les conditions d'un endettement excessif qui fragilise les entreprises et les individus qui les gèrent et les rend dépendants du programme qui avait pour but de les rendre plus autonomes. L'ASRA doit maintenant intervenir au moindre soubresaut du marché et la perspective de modifier ce programme fait craindre le pire.
- Le programme a de plus entraîné des effets pervers en ce qui concerne la protection de l'eau, de l'air et du sol. En cantonnant l'agriculteur dans certaines productions et en offrant un incitatif à produire davantage, il en résulte que certaines pratiques ne respectent pas les objectifs de développement durable.
- Les sommes requises par l'ASRA accaparent une très grande partie du budget consacré à l'agriculture limitant les sommes qui devraient être consacrées à la recherche, à l'innovation, à l'information, au conseil et à l'expérimentation, toutes choses qui préparent réellement l'avenir.
- L'agriculture québécoise requiert un soutien important correspondant à des besoins différents selon les types d'entreprises et les régions, répondant par ailleurs aux attentes de la société.
- Les agriculteurs individuellement ont pris des décisions en fonction des caractéristiques du Programme. Tout changement doit donc tenir compte de la capacité d'adaptation des entreprises agricoles.



LES GRANDS **OBJECTIFS** À POURSUIVRE

La première partie du présent document a démontré, par une analyse historique du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), la pertinence des constats formulés sur le sujet par la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois dont certains avaient été relevés aussi par le Contrôleur des finances et le Comité spécial multipartite. Elle nous a amenés à proposer une refonte importante du mode de soutien des revenus agricoles au Québec. Les analyses et études que nous avons menées avec l'aide de collaborateurs externes, dont l'expertise est reconnue, ont non seulement permis de confirmer la nécessité de procéder à une telle refonte, mais aussi l'urgence de la mettre en place malgré le caractère complexe et délicat de l'opération. Cette deuxième partie du travail porte donc sur les grands objectifs à poursuivre.

UN APPUI À LA VISION GOUVERNEMENTALE

En avril 2008, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a dévoilé un énoncé de vision gouvernementale d'avenir pour l'agroalimentaire québécois. Ce court texte qui suivait de peu le Rapport Pronovost faisait sienne la vision de développement proposé par celui-ci. Il contient donc des ambitions et des objectifs qu'une nouvelle politique de soutien du revenu agricole, vu son importance stratégique, doit contribuer à réaliser. Nous en reproduisons ici quelques extraits touchant le secteur agricole :

« Le gouvernement a la responsabilité, en s'appuyant sur le leadership du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, d'assurer un environnement d'affaires propice à l'essor de ce secteur que nous voulons innovateur, compétitif et durable. Cet environnement doit permettre l'expression d'initiatives diverses, laisser s'épanouir la créativité des entrepreneurs, faire une place à la relève, donner accès à un territoire agricole de qualité et permettre de mieux répondre aux signaux du marché. Le gouvernement appuie également le développement d'un secteur agricole et agroalimentaire qui répond aux attentes des citoyens et des consommateurs, que ce soit à l'égard de la qualité des aliments, de la contribution à une saine alimentation, de la protection de l'environnement ou de l'établissement de rapports harmonieux avec les divers acteurs économiques et sociaux sur le territoire. En conséquence, le soutien du gouvernement est un acquis pour le secteur et la recherche de son efficacité est un incontournable. »

« La concrétisation de cette vision d'avenir concourra à un secteur agricole et agroalimentaire fort et dynamique, animé par :

- **des agriculteurs qui tirent l'essentiel de leurs revenus du marché, à la fine pointe des connaissances et du savoir-faire, dotés d'une excellente capacité de gestion, attentifs aux besoins des consommateurs, produisant davantage de produits différenciés et respectant les principes du développement durable;**
- **des exploitations agricoles modernes, rentables et diversifiées qui contribuent à l'occupation dynamique du territoire et répondent aux marchés locaux, nationaux et internationaux. »**

DES RÉPONSES AUX BESOINS ACTUELS

En plus d'appuyer la vision gouvernementale, une nouvelle génération de programmes doit poursuivre un certain nombre d'objectifs répondant à des besoins actuels.

Répondre aux besoins particuliers des différents types d'entreprises.

La diversité des besoins nous oblige à sortir du modèle unique. Toutes les fermes n'ont pas les mêmes buts, les mêmes besoins, les mêmes contraintes comme c'était plus ou moins le cas au moment de la création de l'ASRA. C'est en répondant aux besoins spécifiques de chacune que nous pouvons être équitables et non pas en offrant la même chose à toutes.

Offrir à toutes les entreprises agricoles le filet de sécurité nécessaire à leur développement.

Un certain niveau de sécurité est nécessaire pour planifier et mettre en œuvre de véritables choix d'affaires dans les petites comme dans les grandes entreprises. L'accès au crédit est tributaire de cette sécurité. Nos programmes de soutien doivent être accessibles à l'ensemble des productions et des différents types d'entreprises.

Rétablir le contact des entreprises agricoles avec les signaux du marché.

L'aide gouvernementale ne peut remplacer le marché; elle doit permettre à l'entrepreneuriat de s'exercer et inciter à réagir rapidement à la demande et aux nouvelles exigences des clients. Nos aides doivent appuyer ces adaptations aux attentes des clients.

Répondre aux besoins spécifiques de régions moins favorisées.

L'agriculture a un rôle à jouer dans l'occupation dynamique de notre territoire. Le soutien gouvernemental est nécessaire à la mise en valeur du potentiel des régions, souvent basé sur des initiatives originales par rapport aux régions centrales. Ces initiatives ont souvent besoin d'appuis spécifiques pour réussir.

Stimuler l'amélioration continue.

Comme tout autre secteur évoluant dans un milieu concurrentiel, l'agriculture québécoise doit rechercher les meilleures méthodes agronomiques, une qualité de gestion et des gains de productivité. Les programmes gouvernementaux doivent favoriser et stimuler l'amélioration sous toutes ses formes.

Rendre toutes les aides écoconditionnelles.

La société a des attentes de plus en plus élevées en matière d'environnement et n'appuierait pas des dépenses publiques contraires à ces attentes. Les pratiques des entreprises doivent non seulement préserver la qualité de l'eau, de l'air et du sol, mais aussi y contribuer. L'État doit appuyer les efforts des entreprises agricoles.

Rendre les aides gouvernementales plus conformes aux accords internationaux de commerce.

Nous devons rechercher comme d'autres pays la mise en place progressive de programmes qui n'ont que peu d'effets de distorsion sur les marchés et qui sont donc moins susceptibles d'être contestés par nos partenaires commerciaux. Ne pas le faire serait dangereux pour l'avenir des entreprises agricoles.

Être efficaces en termes économiques.

Les budgets consacrés aux nouveaux programmes doivent respecter la capacité de payer des contribuables québécois et atteindre le plus haut niveau d'efficience dans leur distribution. Cependant les changements ne doivent pas se planifier en fonction de compressions budgétaires.

Appuyer la multifonctionnalité de l'agriculture.

L'agriculture joue des rôles déterminants dans le développement économique, social et environnemental du Québec. Nos programmes d'aides doivent reconnaître l'ensemble de ces contributions.

Respecter et appuyer les capacités d'adaptation des entreprises.

Les entreprises agricoles québécoises se sont adaptées à de multiples changements au cours des trente dernières années. Elles peuvent encore le faire. Cependant, il faut respecter leurs contraintes et soutenir efficacement les changements.



LA TRANSITION

Le présent chapitre expose les moyens d'arriver à une nouvelle génération de programmes en respectant les capacités d'adaptation des entreprises sous ASRA. L'approche que nous avons adoptée pour déterminer les mesures les plus souhaitables n'est pas basée sur l'existence d'une enveloppe budgétaire précise avec laquelle nous aurions à composer. Même si cette considération est majeure voire incontournable, nous avons voulu d'abord répondre aux besoins actuels et prévisibles du secteur agricole, compte tenu de sa fragilité, et ramener les signaux du marché nécessaires à l'expression de l'entrepreneuriat. Il est donc possible que des ajustements paramétriques soient nécessaires plus tard afin de respecter une enveloppe budgétaire prédéterminée. Cet exercice incombe normalement à La Financière agricole du Québec en vertu de son mandat.

LA TRANSITION : UNE ÉTAPE ESSENTIELLE

Comme nous l'avons constaté au cours de l'analyse qui précède, l'agriculture québécoise s'est beaucoup fragilisée au fil des 30 ans d'existence du programme ASRA. Le plaidoyer quasi unanime des producteurs agricoles exprimé devant la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois pour le maintien de l'ASRA et même de l'augmentation du soutien gouvernemental n'était pas un geste théâtral, mais au contraire, reflétait une réalité concrète pour un pourcentage élevé d'entreprises agricoles. En outre, la vitalité même relative de plusieurs régions agricoles moins avantagées sur le plan agronomique tient également aux versements réguliers de ce programme. On comprend donc aisément que tout changement au mode de soutien des revenus agricoles s'accompagne d'un niveau élevé d'inquiétude.

En outre, pour l'ensemble des entreprises agricoles bénéficiant de ce programme, l'ASRA a été un élément important de leurs décisions d'affaires. Leurs actifs de production reflètent ces décisions et leur passif également. D'ailleurs, toute une génération de producteurs et de productrices n'a connu que ce cadre de fonctionnement.

C'est pourquoi, malgré la pertinence de procéder à un changement majeur et l'urgence de s'y consacrer, le passage à une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture doit se faire avec délicatesse, sur une certaine période et **être accompagné de mesures d'aide à la transition et à l'adaptation.**

Nous proposons donc de consacrer les cinq prochaines années à cette étape essentielle au succès de l'implantation d'une nouvelle génération de programmes de soutien du revenu agricole. Une période de cinq ans nous semble optimale compte tenu de l'importance du défi à relever par les producteurs et productrices agricoles et par leurs partenaires. Il s'agit aussi de la durée habituelle des programmes nationaux de gestion des risques.

En outre, le fait de connaître à l'avance la nature des programmes qui succéderont à cette transition offre à l'exploitant agricole l'avantage de pouvoir mieux planifier le développement de son entreprise.

NATURE DE LA TRANSITION

Nous proposons ici un mode de transition qui s'inspire largement d'études effectuées au cours des dernières années et dont le principe central est, pour l'essentiel, un retour aux principes de départ de l'ASRA, desquels l'administration de ce programme s'est écartée au fil des ans, soit :

- un relèvement du niveau de productivité du modèle de référence;
- une participation modulée des producteurs selon le volume assuré;
- des mesures spécifiques pour faire face aux problématiques structurelles.

Il s'agit en quelque sorte de l'ASRA revue et corrigée. La stratégie de transition proposée ne corrige pas tous les effets pervers dont nous avons largement traité précédemment. Cependant, elle a la double qualité de s'inscrire dans une continuité sans bouleverser l'ensemble du secteur agricole et d'amorcer un changement vers une nouvelle génération de programmes de soutien visant les objectifs que nous nous sommes fixés.

Le groupe de travail constitué à l'automne 2007 par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en vue de proposer un plan de redressement pour la FADQ a ciblé plusieurs mesures en ce sens. Par la suite, l'étude réalisée à notre demande par le Groupe AGÉCO¹¹ va tout à fait dans le même sens. Le titre de son introduction est d'ailleurs explicite : « L'ASRA doit être réorientée pour respecter l'esprit qui a présidé à son instauration. »

¹¹ Étude sur le programme de stabilisation des revenus agricoles (ASRA) : les façons de l'adapter, Groupe AGÉCO, janvier 2009.

1

Les mesures reliées à l'efficacité des modèles de référence

1.1 RETIRER DE L'ÉCHANTILLON D'ENTREPRISES ENQUÊTÉES LES RÉSULTATS DES ENTREPRISES LES MOINS PERFORMANTES, SOIT LE DERNIER 25 % DU GROUPE¹²

Rappelons qu'à intervalles réguliers, en général aux 5 ans, une enquête rigoureuse est faite auprès d'entreprises spécialisées pour chacune des productions sous ASRA, afin de déterminer le revenu stabilisé, soit le prix de revient unitaire de cette production. L'échantillon est constitué d'entreprises de dimensions semblables occupant entre 2/3 et 2 personnes à temps plein.

Or, on constate des écarts considérables entre les prix de revient unitaires des fermes de l'échantillon enquêté, ce qui a pour effet de hausser artificiellement le revenu stabilisé (voir **figures 4, 5, 6**, p. 13 et **figures 18, 19**, p. 19). En outre, la représentativité de l'échantillon retenu pour fin d'enquête souffre également du fait que la collaboration des fermes choisies est volontaire et que plusieurs, parmi les plus efficaces, refusent cette collaboration, et ce, en toute connaissance de cause sachant que le fait de ne pas prendre en compte leurs données d'entreprise haussera le coût de production du modèle et, conséquemment, les paie-

ments de l'ASRA. Cette modification des pratiques actuelles est en tout point conforme aux objectifs établis lors de l'adoption de la loi en 1975.

« En garantissant des revenus positifs aux producteurs efficaces, s'assurer d'un mécanisme qui incite les producteurs à être plus productifs; les gains à retirer de la Loi sont ainsi proportionnels au niveau de productivité obtenue aux diverses étapes de la production et de la mise en marché¹³. »

En fait, sans vouloir réécrire l'histoire, il est permis de croire que, si cette seule mesure avait été appliquée au cours des 30 dernières années, l'agriculture du Québec serait en bien meilleure santé, tout comme d'ailleurs l'état des fonds d'assurance stabilisation de La Financière agricole du Québec. Mais, les nombreuses tentatives pour faire respecter ce principe se sont butées à de fortes représentations syndicales visant à « habiller tout le monde ». Cette modification figurait d'ailleurs en tête de liste des propositions analysées par le comité multipartite spécial constitué à l'automne 2007 par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation afin de proposer des solutions à la crise budgétaire de La Financière agricole du Québec. À nouveau, elle a été rejetée en absence de

¹² Ces mesures s'ajoutent à des décisions prises par La Financière agricole du Québec et qui vont dans le sens d'une amélioration de l'efficacité du programme ASRA à savoir :

- l'obligation pour toutes les entreprises de se soumettre à l'enquête, sous peine d'être exclues pendant deux ans;
- le versement de compensations en vertu d'une production réelle (ex. : agneaux) et non pas d'un nombre d'unités productives (ex. : brebis).

¹³ Mémoire de M. Normand Toupin, ministre, 9 juin 1975.

consensus du comité. Notons qu'il ne s'agit pas d'exclure des entreprises du programme, mais d'exclure les résultats des enquêtes les concernant dans le calcul des prix de revient.

Les répercussions de cette mesure sont de deux ordres. D'une part, elle crée un incitatif à la performance et laisse davantage filtrer les signaux du marché, corrigeant ainsi une des grandes dérives du programme. D'autre part, elle s'accompagne d'une réduction des indemnités de l'assurance stabilisation d'environ 110 millions de dollars par année sur la base des risques historiques et des unités assurées prévues, soit une réduction nette du soutien de l'État d'environ 75 millions de dollars. Même si cette mesure amène un resserrement des règles d'application pour toutes les productions assurées, il va de soi que ce resserrement sera plus accentué pour les entreprises actives dans les productions démontrant de grands écarts de productivité telles que le veau d'embouche, les céréales et l'agneau. La contrepartie de cette situation est que ce sont ces productions qui offrent le meilleur potentiel d'amélioration et qu'il sera assez facile de cibler les entreprises les plus touchées dans une offensive d'adaptation et de redressement, le cas échéant.

1.2 METTRE À JOUR ANNUELLEMENT CERTAINES DES COMPOSANTES DES COÛTS DE PRODUCTION

Jusqu'ici, les coûts de production de chacune des productions sous ASRA servant à l'établissement du revenu unitaire stabilisé sont établis au moyen d'enquêtes exhaustives menées tous les 5 ans par le Centre d'étude sur les coûts de production en agriculture. Il arrive même que l'intervalle soit supérieur à 5 ans lorsque le contexte nécessite un report.

Les conséquences d'une telle pratique sont que les gains de productivité réalisés au cours de la période quinquennale ne sont pas pris en considération dans le traitement annuel des compensations à verser, ce qui se traduit fréquemment par des versements supérieurs. Il arrive même, comme ce fut le cas pour le secteur porcin entre les années 1998 et 2003, que les gains de productivité réalisés effectivement par les producteurs à la suite d'innovations technologiques ou scientifiques (par exemple : génétique, vaccins, équipement, nouvelles pratiques) soient à ce point considérables que le nouveau modèle d'entreprise devient difficile à appliquer, compte tenu des attentes des assurés et de l'écart à combler.

On constate donc que le fait de ne pas effectuer régulièrement les ajustements aux données de référence entraîne deux conséquences. La première : un surpaiement dont l'ampleur est estimée à près de 20 millions de dollars par année pour l'ensemble des productions. La deuxième : un mauvais signal aux assurés en ce qui concerne la réalité de leur production.

Il s'impose donc que, au cours de la période de transition proposée, la mise à jour des principaux paramètres du coût de production se fasse annuellement au moyen d'enquêtes allégées portant sur des facteurs comme les rendements, le coût des intrants, les taux de conversion et les taux de prolificité en production animale.

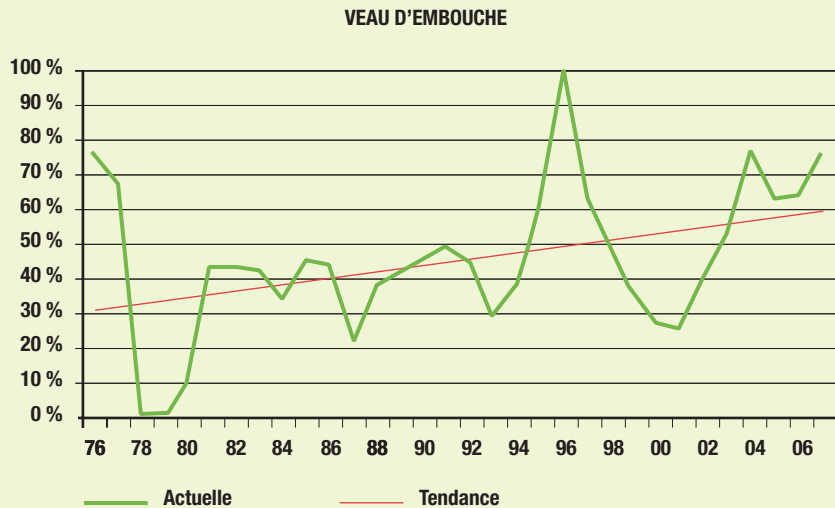
1.3 FIXER UN SEUIL MINIMAL AU PRIX DU MARCHÉ

Lors de la création de l'assurance stabilisation des revenus agricoles, en 1975, ce programme visait, outre l'objectif de hausser le niveau de vie des familles agricoles, celui de soutenir au cours des périodes de faible conjoncture une agriculture disposant d'avantages concurrentiels.

Or, comme nous l'avons vu précédemment, dès les premières années d'existence de l'ASRA, ce programme a dérivé de ses objectifs initiaux pour poursuivre d'autres buts, dont l'occupation du territoire agricole et le développement de productions stagnantes pour lesquelles le Québec était déficitaire, comme l'agneau et les bovins de boucherie, et cela, en appui à une politique d'autosuffisance alimentaire en vigueur à cette époque.

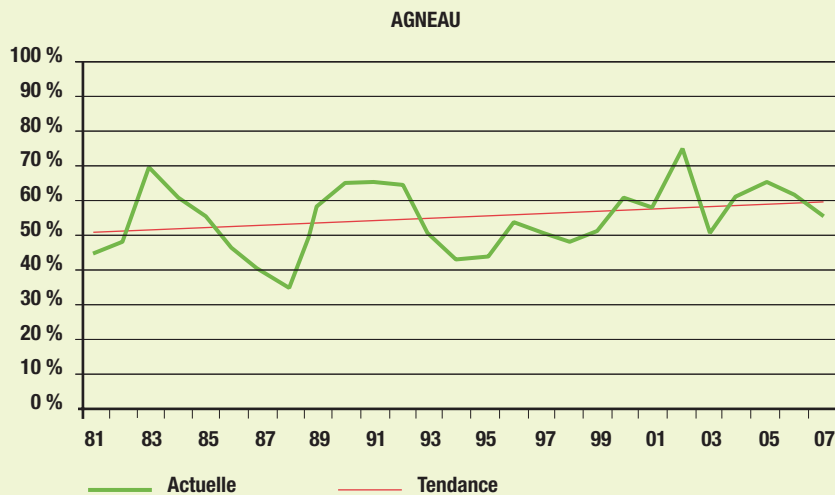
L'analyse que nous pouvons faire 30 ans plus tard révèle que si les buts poursuivis étaient louables, le moyen choisi n'était pas approprié. En effet, en appuyant fortement ces productions dans leur stade initial de développement, on croyait qu'elles gagneraient graduellement en efficacité jusqu'à l'atteinte d'un niveau raisonnable d'autonomie. Tel ne fut pas le cas, car pour les productions de veau d'embouche et d'agneau, notamment, mais aussi pour certaines autres comme les céréales (orge, avoine, blé fourragé) et le canola, le niveau de soutien gouvernemental est demeuré élevé année après année et même en hausse comme l'indiquent les figures qui suivent.

FIGURE 28 – Contribution gouvernementale dans la compensation en pourcentage du revenu du marché



Source : La Financière agricole et compilation Groupe AGÉCO.

FIGURE 29 – Contribution gouvernementale dans la compensation en pourcentage du revenu du marché



Source : La Financière agricole et compilation Groupe AGÉCO.

FIGURE 30 – Contribution gouvernementale dans la compensation en pourcentage du revenu du marché

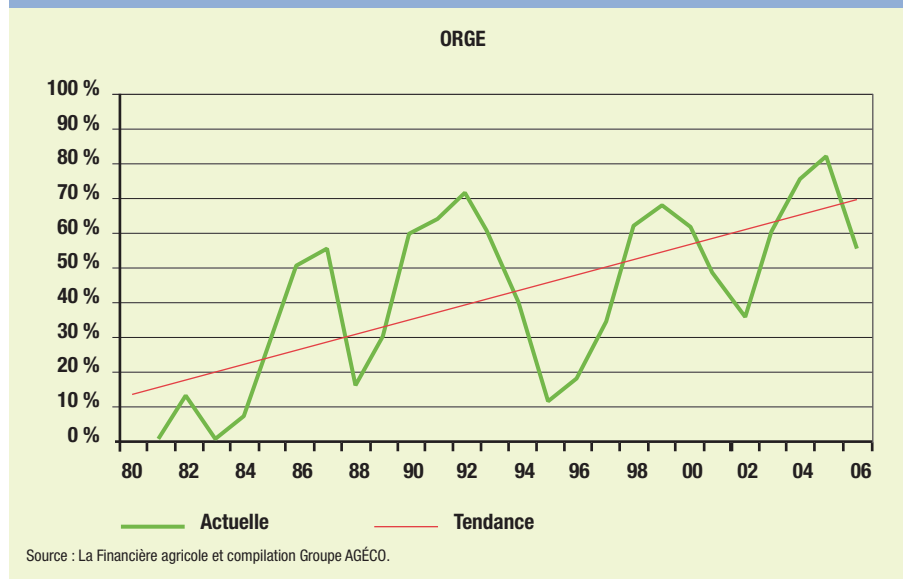
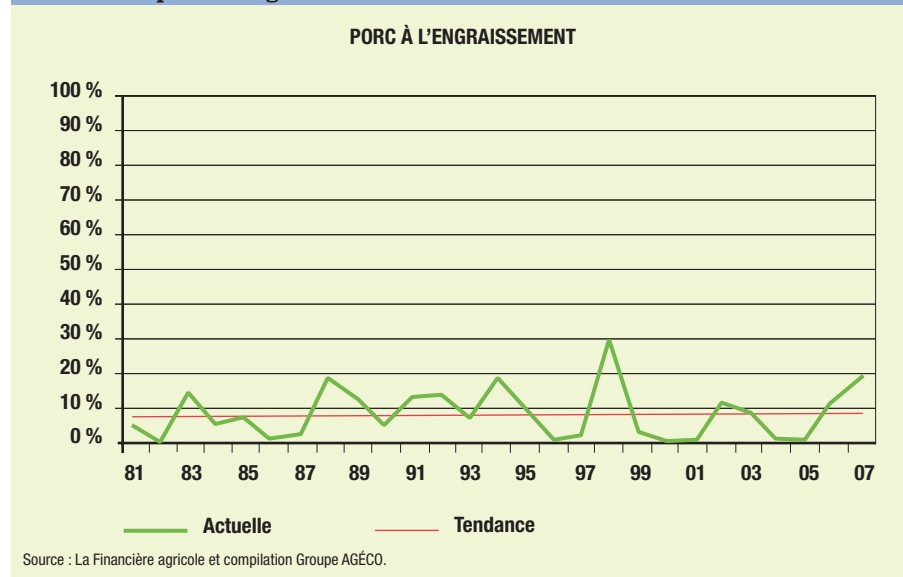


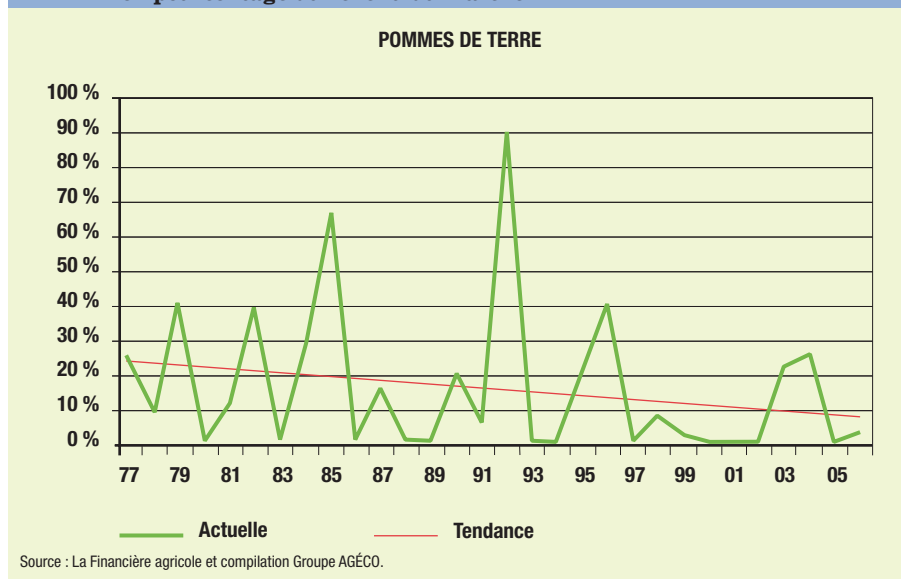
FIGURE 31 – Contribution gouvernementale dans la compensation en pourcentage du revenu du marché



Si, pour la plupart des productions stabilisées, la proportion de l'aide gouvernementale dans les revenus est à la hausse, le niveau de cette aide est bien en deçà de celui des productions mentionnées précédemment. Ainsi, pour les productions de porcelets, de porcs à l'engraissement et de bouvillons, le sou-

tien du gouvernement se situe généralement entre 8 % et 15 % des revenus du marché, alors que pour les pommes de terre et le soya la tendance est nettement à la baisse, démontrant ainsi une capacité des producteurs concernés à mieux saisir les signaux du marché.

FIGURE 32 – Contribution gouvernementale dans la compensation en pourcentage du revenu du marché



Les données qui précèdent indiquent sans équivoque que l'ASRA ne s'est pas révélée une mesure efficace pour implanter ou développer une production, du moins lorsqu'elle n'était pas accompagnée d'un meilleur encadrement technique et d'aide à la gestion. Cependant, les interventions financières récurrentes sont devenues parties intégrantes du revenu des entreprises concernées. Afin de permettre l'adaptation de ces dernières à un nouveau cadre de gestion des risques, nous proposons l'adoption progressive, à compter de 2010, d'un seuil minimal au prix du marché, assorti de mesures d'aide structurantes permettant de hausser la productivité des entreprises les plus touchées, mesures que nous décrirons plus loin.

Concrètement, la présente mesure signifie que, pour la première année, le prix moyen obtenu pour toute production assurée servant à déterminer le montant de la compensation ne pourra être en deçà de 50 % du revenu stabilisé (coût de production). Si le prix moyen obtenu est effectivement inférieur, c'est le montant du seuil minimum, soit 50 %, qui sera utilisé pour fixer le paiement. Il en sera de même pour les années subséquentes, avec un seuil minimum croissant (voir **figure 33**).

FIGURE 33 – Évolution du seuil minimum de prix de marché

ANNÉE	SEUIL MINIMUM
2010-2011	50 %
2011-2012	55 %
2012-2013	60 %
2013-2014	65 %
2014-2015	66,6 %

2

La mesure visant à **moduler** le niveau de soutien pour tenir compte d'économies d'échelle

2.1 MODIFIER LE PARTAGE DE LA PRIME D'ASSURANCE STABILISATION EN FIXANT LA CONTRIBUTION DES PRODUCTEURS À 40 % POUR LES UNITÉS ASSURABLES QUI DÉPASSENT LE MODÈLE DE RÉFÉRENCE DE BASE ET À 50 % POUR LES UNITÉS QUI DÉPASSENT 2 FOIS LE MODÈLE DE RÉFÉRENCE.

En vertu des règles actuellement en usage pour le programme ASRA, toutes les entreprises assurées, sans égard à leur taille, sont traitées à parité en ce qui concerne le prix de soutien par unité produite. Ainsi, une entreprise de très grande taille qui produit 20 fois plus que l'entreprise de référence, reçoit la même compensation unitaire et paie la même prime par unité assurée que cette dernière.

Or, comme notre analyse l'a démontré précédemment (**figure 7**), s'il n'y a pas de règle absolue, il y a une forte corrélation entre la taille des fermes et la rentabilité mesurée en rendement de l'actif et des capitaux propres. Cette situation a donc pour effet de surcompenser les unités produites par les grandes fermes. Celles-ci disposent pourtant de moyens leur permettant de mieux gérer leurs risques d'entreprise. D'une part, par leur niveau de production, elles peuvent réaliser des économies d'échelle ou d'intégration alors que, d'autre part, elles sont souvent en mesure d'obtenir de meilleurs prix, notamment par l'utilisation de marchés à terme.

Grâce aux règles actuelles de l'ASRA, ces grandes entreprises bénéficient en quelque sorte d'une prime à l'efficacité qui, bien qu'utile en agissant comme catalyseur de développement, n'est pas un objectif recherché par le programme ASRA, particulièrement lorsque les fonds sont déficitaires.

Il existe plusieurs solutions possibles à cette problématique.

- Introduire une mesure de soutien régressif suivi d'un plafonnement pour les très grandes unités.
- Établir le coût de production par strate, ce qui nécessite une enquête détaillée touchant des entreprises de divers niveaux de production.
- Plafonner les compensations, comme c'est le cas pour de nombreux programmes visant les mêmes objectifs.

Nous recommandons plutôt une mesure qui s'inscrit davantage dans la continuité des règles actuelles. Elle consiste à majorer le partage de la prime qui est actuellement fixée à 33,3 % payée par l'entreprise agricole et à 66,6 % payée par l'État. Nous proposons que la participation de l'entreprise agricole soit fixée à 40 % pour les unités assurées qui dépassent le seuil du modèle de ferme et de la porter à 50 % pour les unités assurées qui excèdent 2 fois le modèle. Le modèle s'établit ainsi pour chacune des productions assurées :

Dans les faits, cette mesure dont l'application est simple, ce qui représente un avantage en période de transition, touche moins de 10 % des entreprises agricoles du Québec, les plus importantes, donc celles qui réalisent généralement des économies d'échelle. C'est l'objectif principal recherché par la mesure. Même s'il s'agit d'une mesure de resserrement du programme ASRA, celle-ci répond aux objectifs que nous nous sommes fixés, soit de :

- Rétablir une certaine équité en tenant compte de la taille des entreprises et de leur réalité d'affaires.
- Maintenir un filet de sécurité jugé nécessaire, même pour les entreprises de plus grande taille.
- Favoriser les entreprises diversifiées, car les seuils par production sont cumulatifs.
- Épargner les régions périphériques où l'on trouve un nombre important de fermes de petite taille et diversifiées.
- Laisser filtrer un peu plus les signaux du marché pour les entreprises spécialisées.

Il est à noter qu'un partage à 50 % de la prime était une des avenues recommandées par le Ministère en 1975, lors de la création de l'ASRA. Le gouvernement en a décidé autrement afin de rendre le programme plus incitatif à l'égard des objectifs d'alors, soit de moderniser notre agriculture et de hausser le niveau de vie des exploitants agricoles. En outre, de 1988 à 1992, le secteur porcin était assujéti à des niveaux de soutien dégressif par strate et, pour certaines années, à un maximum assurable par entreprise. La mesure proposée n'est donc pas nouvelle.

Des balises doivent cependant être érigées afin, d'une part, d'éviter le morcellement des grandes entreprises dans le but de contourner la mesure et, d'autre part, de ne pas désavantager la relève qui s'établirait sur une entité existante. Ces balises seraient donc les suivantes :

- La base du nouveau partage de la prime sera la situation des entreprises prévalant en 2008 pour les productions animales et en 2008-2009 pour les productions végétales.
- Toute nouvelle unité assurée, qu'elle soit issue du morcellement d'une entité existante ou qu'elle soit une nouvelle entité (nouveau site, nouvelle installation), sera assujéti à la règle du partage de la prime à 50 % pour l'ensemble des unités produites.
- Un changement de statut juridique (incorporation, nouveaux propriétaires ou associés) d'une entité existante ne sera pas considéré comme une nouvelle entité. Elle sera donc soumise à la modulation du partage de la prime.

En raison de l'impact des mesures précitées sur certaines entreprises agricoles, il nous apparaît essentiel d'accompagner les entreprises agricoles dans leur adaptation en proposant un programme d'aide à la transition visant à soutenir différemment les entreprises agricoles touchées par ce resserrement des pratiques actuelles.

FIGURE 34 – Taille du modèle de ferme pour chaque produit sous ASRA

PRODUIT (1)	TAILLE DU MODÈLE	UNITÉS
Céréales, maïs-grain et oléagineux	298,8	Hectares
Pommes de terre	2 412 500*	Kg
Pommes	385 132**	Kg
Bouvillons	445 567***	Kg de gain
Veaux d'embouche	105	Vaches
Veaux de grain	438,7	Veaux
Veaux de lait	699,5	Veaux
Porcs	4 978	Porcs
Porcelets	271	Truies
Agneaux	473	Brebis

* Environ 100 hectares

** Environ 1950 unités arbres

*** Environ 1465 bouvillons

(1) Année d'assurance 2006-2007 pour les productions végétales et année d'assurance 2007 pour les productions animales à l'exception des bouvillons (année 2008)

Source : La Financière agricole du Québec, 8 décembre 2008

3

Une **stratégie** d'intervention et des mesures **d'accompagnement** des entreprises agricoles

La stratégie d'aide à la transition est conçue avant tout pour les agriculteurs touchés par les mesures de resserrement énoncées précédemment et intéressés à revoir leur pratique agricole afin d'atteindre un plus haut niveau d'efficacité. Cette stratégie à volets multiples s'adresse donc prioritairement aux entreprises engagées dans les situations suivantes :

- l'établissement de diagnostics précis effectués par des professionnels;
- la réorganisation de la production afin de réduire les coûts de production et d'améliorer les rendements;
- le financement des investissements nécessaires à l'atteinte des résultats visés;
- l'introduction d'une production complémentaire;
- le changement de production;
- la conversion vers la production biologique;
- le développement d'un produit différencié;
- la mise en place d'une activité complémentaire de transformation à la ferme.

LES CONDITIONS DE SUCCÈS

En continuité avec les pratiques actuelles, l'intervention de l'État en matière d'adaptation s'appuie sur un partenariat avec le monde agricole et les instances régionales. Elle mise en outre sur la responsabilisation individuelle des entreprises quant à leur développement et à l'amélioration de leur rentabilité.

Conformément à son énoncé de vision, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation exercera le leadership de cette opération. Il dispose de solides assises régionales et a établi, au fil de plusieurs décennies, des relations de travail cordiales et fonctionnelles avec les différents intervenants : les fédérations régionales et sectorielles de producteurs agricoles, les clubs-conseils, les centres d'expertise, les MRC et les autres ministères poursuivant des fins complémentaires.

1^{ER} VOLET : UN APPUI PROFESSIONNEL À L'ADAPTATION

Le premier volet consiste en un **appui professionnel** destiné à identifier les entreprises agricoles les plus touchées et à établir un diagnostic et un plan d'affaires visant à corriger les lacunes constatées. Cette étape essentielle a pour objectif de relancer l'entreprise ciblée sur la voie de la rentabilité. Le volet « Appui professionnel » serait coordonné par les centres de services-conseils régionaux, structures issues d'un partenariat entre le MAPAQ et les intervenants du milieu. De façon générale, la démarche proposée se ferait en trois temps.

En premier lieu, les équipes régionales du MAPAQ et de La Financière agricole du Québec identifieront conjointement les entreprises les plus susceptibles de nécessiter un tel appui. Par la suite (deuxième étape), un professionnel indépendant effectuera un diagnostic sommaire (1 journée de travail environ) afin d'établir le niveau de difficulté et l'ampleur des mesures de redressement ainsi que l'expertise requise pour élaborer une stratégie plus détaillée.

La troisième étape nécessitera les services d'un conseiller spécialisé ou de professionnels d'un centre d'expertise afin d'élaborer un plan de redressement qui, selon la situation, proposera des modifications techniques ou de gestion afin d'améliorer la productivité de l'entreprise ou encore des solutions de remplacement à la production actuelle. Les budgets pour réaliser le plan de redressement devront également être précisés.

L'approche précitée n'est pas nouvelle. Cependant, nous proposons ici une démarche qui, au cours des trois premières années de la transition, ciblera prioritairement les entreprises les plus fragiles et intensifiera les moyens à mettre en œuvre afin de multiplier les chances de succès. Ainsi, le coût du volet « Appui professionnel » sera pris en charge à 90 % par le MAPAQ plutôt que le 50 % actuel et sera complété, comme nous le proposons dans le volet suivant, d'un appui financier tangible à la réalisation des travaux requis. Le MAPAQ, nous informe qu'en concertation avec les diverses structures régionales et les professionnels indépendants, il est en mesure de répondre à environ 5000 demandes par année pour l'étape de diagnostic sommaire et à 2000 demandes en ce qui concerne l'élaboration d'un plan de redressement. Les renseignements obtenus de La Financière agricole du Québec sur le nombre d'entreprises les plus susceptibles d'éprouver des difficultés financières nous permettent de croire que l'approche proposée répondra adéquatement et en temps opportun aux besoins.

Notons que la stratégie spéciale d'intervention ne constitue pas la seule voie offerte à une entreprise agricole désireuse d'explorer d'autres voies d'affaires. Ainsi, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, par son agence Transformation Alimentaire Québec, offre un appui professionnel et des incitatifs financiers à des entreprises désireuses de développer un produit différencié par une transformation à la ferme. Pour sa part, La Financière agricole du Québec offre, soit directement soit par sa filiale Capital Financière agricole inc., une gamme de produits financiers (prêts avantageux, capital de risque) à des entreprises agricoles ou à des regroupements de producteurs désirant établir une entreprise de transformation ou se doter conjointement d'équipements de production, de conditionnement ou de transformation.

2^E VOLET : UN SOUTIEN FINANCIER À L'ADAPTATION

Le deuxième volet du programme ministériel d'adaptation des entreprises consiste en une **aide financière** pouvant atteindre un maximum de 50 000 \$ par entreprise pour réaliser les changements de nature matérielle et technique suggérés dans le plan d'affaires.

Le volet 1 du programme d'adaptation sera requis pour accéder au soutien financier. Nous savons que, très souvent, les déficits de productivité sont le résultat d'installations inadéquates. Ainsi, une mauvaise ventilation ou un excès d'humidité dans les bâtiments d'élevage entraînent généralement des problèmes de santé, des taux de mortalité élevés ou des retards de croissance, autant de facteurs qui minent la rentabilité et expliquent la contre-performance d'une partie des entreprises agricoles. Il ne s'agit ici que d'un exemple, car ce deuxième volet couvrirait une gamme plus large d'investissements. En fait, ce volet pourrait couvrir des investissements visant aussi bien la conversion vers une autre production, la mise à niveau pour obtenir une certification biologique ou la mise en valeur d'une production primaire.

L'aide financière prendrait la forme d'une subvention couvrant 20 % du coût des investissements pour un maximum de 10 000 \$, assortie d'un prêt sans intérêts pour une période de 5 ans couvrant le coût résiduel de 80 % jusqu'à concurrence d'un financement de 50 000 \$ par projet pour l'ensemble de l'aide.

3^E VOLET : UNE AIDE SECTORIELLE

Afin de compléter l'offre de service, nous recommandons qu'un **appui financier spécial** soit accordé aux **centres d'expertise sectoriels** évoluant dans les secteurs ovin et bovin et également au nouveau centre d'expertise en gestion. Ainsi, les deux centres d'expertise sectoriels se verraient accorder une somme additionnelle de 100 000 \$ par année pour la durée de la période de transition afin de les aider à intensifier leurs actions, alors que le nouveau centre d'expertise en gestion aurait besoin d'une aide de 250 000 \$ par année pour accélérer son implantation.

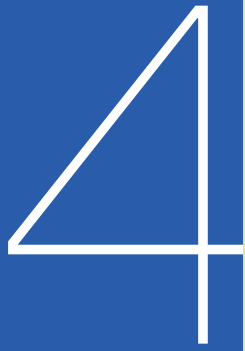
Ces centres d'expertise agissent généralement comme appui aux professionnels évoluant dans leur domaine respectif, notamment par la diffusion d'information de pointe et la promotion de bonnes pratiques agronomiques et de gestion.

RESSOURCES HUMAINES ET BUDGÉTAIRES

Compte tenu de l'importance d'apporter rapidement des solutions durables au problème de sous-performance des entreprises visées et, dans la mesure du possible, d'insuffler une dynamique nouvelle aux régions disposant d'un potentiel plus limité, la stratégie d'accompagnement devra être dotée de ressources suffisantes. À l'égard des ressources humaines (exception faite des centres d'expertise dont nous venons de traiter), il s'agit davantage d'un exercice d'établissement de priorités et de mobilisation et, en ce sens, le leadership du MAPAQ est essentiel.

En ce qui concerne les ressources financières, une telle opération nécessite un budget annuel de l'ordre de 12 millions de dollars pour les 5 années de la période de transition débutant en 2010-2011, et ce, pour l'ensemble des mesures proposées.

L'approche « enveloppe fermée » semble particulièrement appropriée dans les circonstances, car elle amène une saine compétition entre les régions, susceptible d'accélérer le processus. Cependant, sans exclure d'autres situations requérant un redressement, la priorité devra être accordée aux entreprises tirant majoritairement leurs revenus agricoles des productions d'agneaux, de veaux d'embouche et de céréales (orge, avoine et canola). Comme il a été mentionné précédemment, l'accord cadre fédéral « Cultivons l'avenir », renouvelé en 2008 pour une période de 5 ans, réserve des budgets pour soutenir de telles initiatives.



Un appui aux **initiatives** régionales

Enfin, un programme d'adaptation ne saurait être complet s'il ne permettait pas de soutenir des projets collectifs visant à doter l'agriculture d'une région, ou un secteur en particulier, d'outils ou d'infrastructures à usage collectif. Bien souvent, les petites entreprises agricoles n'ont pas la taille suffisante ni les moyens de se doter d'équipements spécialisés leur permettant de mettre en marché une production à plus grande valeur ajoutée. À titre d'exemple, une station de lavage et de conditionnement de légumes n'est pas à la portée d'une entreprise seule.

C'est pour cette même raison qu'on trouve dans les régions périphériques en particulier dans le Bas-Saint-Laurent un nombre plus important qu'ailleurs de Coopératives d'utilisation de machinerie agricole, les CUMA, dont l'objectif est de partager le coût et les frais d'entretien de machineries et d'instruments aratoires onéreux et utilisés trop peu de temps pour être rentables.

Des actions collectives de ce type doivent être encouragées, car elles constituent une voie importante de solutions au problème de non-rentabilité d'un pourcentage élevé de petites fermes d'occupation de territoire.

C'est pourquoi, nous proposons qu'une enveloppe annuelle de 3 millions de dollars soit réservée pour de telles initiatives. L'aide maximale devrait être fixée à 500 000 \$ par projet afin de privilégier les projets à caractère plus local.

Il convient de mentionner que ce volet s'ajoute à divers programmes ou mesures proposées par d'autres instances gouvernementales. Ainsi, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, outre l'appui professionnel qu'il rend disponible dans toutes les régions, offre un programme d'appui financier à la transformation agroalimentaire comprenant plusieurs volets susceptibles de compléter les mesures que nous proposons, notamment :

- L'appui au développement de produits régionaux et de niche.
- Le soutien à la fabrication de boissons alcoolisées artisanales.
- L'appui au développement des appellations réservées.

Ces mesures, comme une série d'autres mettant à contribution plusieurs ministères québécois, s'inscrivent dans la Politique nationale de la ruralité du gouvernement du Québec.

LES MESURES DE TRANSITION EN BREF

Les mesures liées à l'efficacité des modèles de référence

Les changements proposés	Les objectifs visés
<ul style="list-style-type: none"> Retirer de l'échantillon d'entreprises enquêtées les résultats des entreprises les moins performantes, soit le dernier 25 % du groupe. 	<ul style="list-style-type: none"> Inciter à la performance. Améliorer le contact avec les signaux du marché.
<ul style="list-style-type: none"> Mettre à jour annuellement certaines des composantes des coûts de production. 	<ul style="list-style-type: none"> Limiter les surpaiements. Donner un signal clair sur les coûts réels de production.
<ul style="list-style-type: none"> Fixer un seuil minimal au prix du marché. 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer le contact avec les signaux du marché. Déclencher des démarches structurantes pour améliorer les performances.

La mesure visant à moduler le niveau de soutien

Les changements proposés	Les objectifs visés
<ul style="list-style-type: none"> Modifier le partage de la prime d'assurance stabilisation en fixant la contribution des producteurs à 40 % pour les unités assurables qui dépassent le modèle de référence de base et à 50 % pour les unités qui dépassent deux fois le modèle de référence. 	<ul style="list-style-type: none"> Tenir compte des économies d'échelle et éviter de surcompenser les grandes fermes. Maintenir un filet de sécurité pour les grandes fermes. Rétablir une certaine équité dans les interventions.

Les mesures d'accompagnement et d'adaptation

Les appuis	Les organisations visées
<ul style="list-style-type: none"> Réalisation de diagnostics et de plans d'affaires visant à améliorer les performances. 	<ul style="list-style-type: none"> Les entreprises les plus fragiles.
<ul style="list-style-type: none"> Conseil et appui de spécialistes dans l'élaboration de plans de redressement ou de réorientation de l'entreprise prise en charge à 90 % par le MAPAQ. 	<ul style="list-style-type: none"> Les entreprises les plus fragiles.
<ul style="list-style-type: none"> Appui financier allant jusqu'à 50 000 \$ pour réaliser les changements suggérés dans le plan d'affaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Les entreprises les plus fragiles.
<ul style="list-style-type: none"> Appui financier de 100 000 \$ par année pendant la période de transition. 	<ul style="list-style-type: none"> Les centres d'expertise sectoriels des secteurs ovins et bovins.
<ul style="list-style-type: none"> Appui financier de 250 000 \$ par année pendant la période de transition. 	<ul style="list-style-type: none"> Le nouveau Centre d'expertise en gestion.
<ul style="list-style-type: none"> Soutien à des actions collectives. 	<ul style="list-style-type: none"> Les organismes qui soutiennent le développement de projets régionaux.

L'ensemble de ces mesures nécessite un budget annuel de 15 millions de dollars pour les cinq années de la période de transition.



4 UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE PROGRAMMES

UN PAS DANS LA BONNE DIRECTION

La période de transition aura certainement permis d'amorcer un changement favorable et hautement souhaitable à la suite des constats qui ont résulté de notre analyse de l'ASRA. En effet, plusieurs des effets pervers identifiés, résultats d'une trop longue période de soutien en fonction du volume produit et sans égard aux conditions de marché, auront sans doute été partiellement corrigés. Ainsi, il est permis de croire que le resserrement du modèle de base de l'ensemble des productions stabilisées, assorti d'un programme d'adaptation ciblé et intensif, aura lancé un mouvement à la hausse du niveau de productivité et ainsi, réduit le niveau de soutien requis. Il est également probable que, grâce à un meilleur encadrement professionnel et à des choix plus stratégiques, le niveau d'endettement aura légèrement baissé.

Malgré tout, beaucoup de chemin restera à parcourir avant que notre agriculture ne soit véritablement redevenue entrepreneuriale et que les choix d'affaires soient dictés par les atouts et les caractéristiques propres à l'entreprise. En particulier, la période de transition, en poursuivant le programme ASRA, n'aura pas ramené les signaux du marché comme principaux indicateurs de gestion ni aplani les disparités régionales constatées jusqu'à présent.

Bref, à la fin de la période de transition, nous devrions être en présence d'une agriculture québécoise plus dynamique, mais encore très attachée au paradigme du coût de production stabilisé par production. C'est pourquoi il sera impératif de poursuivre le processus de changement en passant à une toute nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture ayant pour **axe principal le soutien global de l'entreprise agricole.**

LA NOTION DE REVENU GLOBAL

Au cours des dernières années, la quasi-totalité des pays faisant partie de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) ont revu leur mode de soutien à l'agriculture en poursuivant tous le même objectif de rendre leurs programmes plus neutres de telle manière que les décisions d'affaires en agriculture se prennent en fonction des marchés et des avantages concurrentiels de chaque entreprise plutôt qu'en fonction du niveau de soutien d'une production donnée, comme le fait le programme ASRA. On souhaite éliminer les distorsions commerciales et se conformer aux ententes multilatérales des pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Pour l'essentiel, deux concepts ont orienté les révisions de programmes des différents pays. L'un d'eux est le **DÉCOUPLAGE**. Le découplage prend généralement la forme d'un soutien prévisible et garanti par l'État basé sur la situation historique de la ferme (surface, cheptel, revenu moyen, etc.) sans égard à la production et aux conditions de marché de l'année. Sans égard même au fait de produire ou de ne pas produire au cours d'une année donnée. Il vise ainsi à réduire l'influence du soutien public sur les décisions de production. Ce concept de découplage, bien que neutre sur le plan commercial, mène parfois à des situations qui sont difficilement justifiables auprès de la population, comme le fait de recevoir un paiement une année où le marché est très bon. Ce fut le cas en France au cours de la dernière année avec le marché des céréales qui a connu une forte hausse. Pour ces raisons, ce concept n'a pas été priorisé dans le cadre de la révision.

L'autre voie empruntée par certains pays dans la réforme de programmes est celle de considérer les revenus de l'ensemble de l'exploitation. Cette voie, appelée au Canada **REVENU GLOBAL** est une approche individuelle de gestion des risques visant à offrir un paiement de compensation lorsque le revenu net (ou la marge bénéficiaire) découlant de l'ensemble des activités de l'entreprise agricole (vente d'animaux, de céréales, travaux à forfait, etc.) est inférieur à un seuil basé sur l'historique de ses résultats. Pour une entreprise spécialisée dans une seule production, comme c'est souvent le cas pour les fermes porcines ou les entreprises produisant des pommes de terre, le résultat global est directement en lien avec cette production unique, donc semblable à la situation actuelle. Par contre, pour les entreprises diversifiées, cela signifie que les mauvaises performances d'une production peuvent être contrebalancées par les bons résultats d'une autre et que dans ces circonstances il n'y aura pas de paiement de programme. Les détracteurs de ce concept lui reprochent justement cette caractéristique estimant que cette approche est injuste ou inéquitable, car si l'entreprise avait été spécialisée ou scindée, elle aurait bénéficié d'un paiement, comme c'est le cas actuellement avec l'ASRA, peu importe son résultat global.

Nonobstant cette critique, un programme de ce type comporte néanmoins de nombreux avantages.

- Il répond à la réalité de chaque entreprise agricole et non à un modèle théorique.
- Il constitue un véritable filet de sécurité pour une entreprise performante.
- Il est perméable aux signaux du marché et incite l'entreprise à faire les meilleurs choix.
- Il respecte la capacité financière des États et surtout des contribuables.
- Il amène peu de distorsion commerciale et n'enfreint pas les accords multilatéraux.

Par contre, un programme de ce type n'offre pas de soutien structurel comme le fait l'ASRA pour certaines productions. **Conséquemment, même si nous retenons ce concept, nous savons d'ores et déjà qu'un programme de ce type devra être doublé d'un volet complémentaire pour répondre à des besoins structurels et aussi, compte tenu de la nordicité de notre agriculture et des contraintes vécues en certaines régions, de mesures visant à encourager l'occupation dynamique du territoire.**

1

Le programme canadien de gestion des risques : une première ligne de défense

Depuis 2003, à la suite de l'adhésion de toutes les provinces et des territoires canadiens au cadre stratégique agricole national, les gouvernements offrent conjointement à l'ensemble des agriculteurs, sans égard à la production¹⁴, un programme de gestion des risques auquel les producteurs et les productrices agricoles du Québec doivent adhérer afin de bénéficier d'une protection complète de l'ASRA. En général, il s'agit du seul programme de sécurité du revenu auquel ont accès les agriculteurs des autres provinces. Seul le Québec consacre des sommes importantes à un programme qualifié de complémentaire, l'ASRA.

Le programme canadien de gestion des risques offre un soutien de type revenu global. Il a été revu et amélioré en 2008 et ratifié par les provinces pour une nouvelle période de 5 ans. Même s'il est toujours sujet à des modifications marginales, il est plus que probable que ses caractéristiques principales seront encore présentes à la fin de la période de transition. Il s'impose donc que nous considérions ce programme comme notre première ligne d'intervention et que la nouvelle génération de programmes de sécurité du revenu du Québec s'inscrive en complément de celle-ci.

Dans sa nouvelle version, entrée en vigueur en 2008, ce programme national comporte deux volets. Le premier, appelé **Agri-investissement**, est un compte individuel autogéré visant à compenser les variations faibles de revenu. Le second, appelé **Agri-stabilité**, prévoit des compensations lorsque le revenu global de l'entreprise est inférieur à un certain seuil de référence. Nous les décrivons ici plus en détail.

AGRI-INVESTISSEMENT

Le programme Agri-investissement est un outil de gestion des risques de l'entreprise qui permet d'assurer aux participants une protection contre de légères baisses de revenu. Le programme est universel, donc accessible à l'ensemble des productions agricoles bien que certaines restrictions s'appliquent aux secteurs sous gestion de l'offre. Le programme permet au participant de déposer chaque année un montant d'argent dans un compte à son nom et de recevoir, en contrepartie, un montant équivalent versé par les gouvernements. Le participant peut y faire un retrait en fonction des besoins de son entreprise. À ce jour, aucune condition n'est imposée au retrait des fonds par le participant.

¹⁴ Excluant notamment les chevaux de course et l'aquaculture.

Ce mécanisme donne donc une certaine latitude au producteur dans la gestion de ses fonds. Le participant est donc libre de recourir à ces fonds pour se constituer une réserve pouvant être utilisée lors de périodes plus difficiles, comme levier financier pour réaliser un investissement, ou à la limite, pour se constituer un fonds de retraite. Ce genre de mécanisme engendre une certaine responsabilisation du participant à l'égard de la gestion de ses risques d'entreprise, car même si le programme est calibré pour compenser l'équivalent d'une baisse de 15 % de ses revenus sur une période de long terme, aucune obligation reliée à l'utilisation des fonds n'est imposée par le gouvernement. Par le passé, l'utilisation d'un tel compte nous a démontré que les producteurs ont tendance à assurer une gestion très prudente des fonds ainsi accumulés.

Le montant maximal du dépôt est calculé en fonction d'un pourcentage des ventes nettes ajustées de l'entreprise. Les ventes nettes ajustées représentent grossièrement les ventes de produits finaux (à l'exclusion des produits sous gestion de l'offre) moins la valeur des autres produits agricoles inclus dans le processus de production. Les sommes mises de côté correspondent à un maximum de 1,5 % des ventes nettes ajustées de l'entreprise, les gouvernements contribuant au compte pour une somme équivalente. Toutefois, le montant maximal des ventes nettes ajustées admissibles est de 1,5 million de dollars par entreprise, ce qui vient plafonner la participation et, par le fait même, la contribution gouvernementale pour les entreprises de très grande taille. De plus, une limite du solde accumulé dans les fonds est établie à 25 % des ventes moyennes nettes ajustées du participant. Elle tient compte de l'année de participation et des deux années précédentes.

Ventes nettes ajustées (VNA)

Les VNA représentent l'ensemble des ventes de produits agricoles réalisées par l'entreprise, duquel on soustrait l'ensemble de ses achats de produits agricoles admissibles. Un rajustement est effectué au montant total des ventes pour prendre en compte les ventes de produits sous gestion de l'offre.

L'utilisation des VNA permet d'éviter la double compensation pour les mêmes unités de produits agricoles.

Par exemple, pour un agriculteur spécialisé dans la production porcine, les ventes nettes ajustées correspondent aux ventes de porcs d'abattage moins les achats de porcelets et une proportion des achats de moulées (pour tenir compte de la valeur des grains déjà admissible).

AGRI-STABILITÉ

Le programme Agri-stabilité est fondé sur le principe selon lequel les gouvernements et le participant partagent les coûts destinés à stabiliser le revenu annuel de l'entreprise agricole de ce dernier. L'objectif du programme est d'assurer un revenu relativement stable à l'agriculteur, malgré les fluctuations conjoncturelles des prix sur le marché. Comme Agri-investissement, Agri-stabilité est accessible à l'ensemble des productions. Certaines particularités s'appliquent toutefois aux secteurs sous gestion de l'offre alors que l'aquaculture et l'élevage de chevaux de course sont exclus.

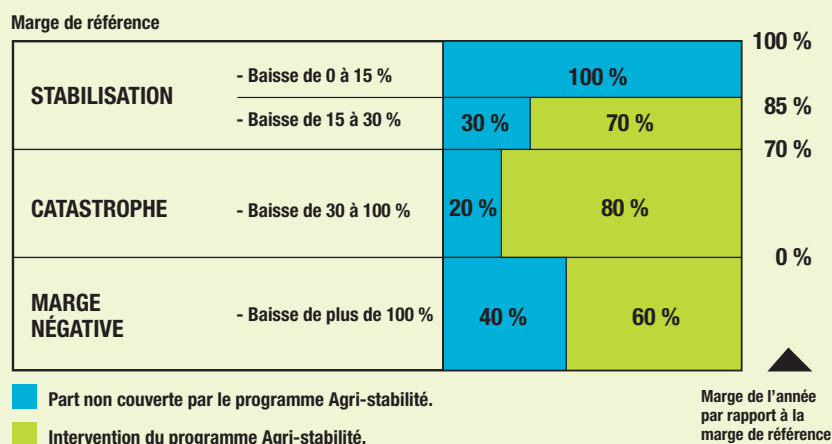
De façon générale, le programme comblera alors une partie de l'écart entre la marge de production de l'année et la marge de référence basée sur une période quinquennale¹⁵. La marge de production annuelle correspond pour sa part à la différence entre les revenus et les dépenses agricoles admissibles au cours de l'exercice financier de l'entreprise. Comme le programme Agri-investissement prévoit une compensation équivalente à une baisse de 15 % du revenu, Agri-stabilité intervient uniquement lorsque l'écart est plus grand, et pour la partie additionnelle seulement.

La participation de l'entreprise à Agri-stabilité est de deux ordres. D'une part, une contribution de participation est exigée au producteur pour adhérer au programme¹⁶. D'autre part, le participant assume, sous forme de franchise, une partie de la baisse de sa marge annuelle par rapport à sa marge de référence. La **figure 35** présente la formule de répartition de la participation du producteur et du programme à la stabilisation de la marge de production.

¹⁵ Il s'agit de la marge de production moyenne des cinq dernières années en soustrayant la plus haute et la plus basse.

¹⁶ Pour une marge de 1 000 \$ le droit de participation représente 3,82 \$.

FIGURE 35 – Répartition des participations



Source : FADQ

Enfin, le montant maximal des paiements qui peuvent être versés à un participant est fixé à 3 millions de dollars par année.

En résumé, le programme Agri-stabilité joue un rôle de stabilisation des revenus en couvrant les fluctuations annuelles des marges de production des entreprises. En tenant compte des résultats financiers de l'ensemble des activités agricoles réalisées par l'entreprise, on considère Agri-stabilité comme un véritable programme de revenu global d'entreprise.

Au Québec, l'administration des programmes nationaux de gestion des risques est assurée par La Financière agricole du Québec (FADQ). Quant au financement de la portion gouvernementale, il est pris en charge à 60 % par le gouvernement fédéral et à 40 % par le gouvernement du Québec à même le budget annuel de la FADQ.

CES DEUX PROGRAMMES SONT-ILS SUFFISANTS ?

Selon notre analyse, les programmes Agri-investissement et Agri-stabilité constituent un ensemble incomplet au regard de la diversité des fonctions qu'on a fait jouer à l'ASRA depuis sa création en 1975. Les programmes fédéraux décrits précédemment répondent assez bien aux besoins des entreprises généralement rentables et qui évoluent dans des secteurs sujets à des cycles de marché plutôt courts. La pomme de terre est sans doute le meilleur exemple de production qui permet de regrouper ces caractéristiques.

D'une part, les programmes fédéraux sont véritablement de nature conjoncturelle alors qu'une partie importante des versements de l'ASRA répond à des besoins structurels. D'autre part, plusieurs productions importantes au Québec : le porc, le maïs-grain et les céréales ont connu de très longs cycles de bas prix au cours des dernières années et ont dû s'en remettre à l'ASRA pour assurer leur survie. Il n'en faut pas plus pour évaluer négativement la suite des programmes fédéraux comme le font généralement les représentants des agriculteurs québécois. Leur analyse est également sévère à bien d'autres égards.

En effet, on reproche au programme Agri-stabilité son manque de prévisibilité, sa complexité administrative, les délais de paiement très longs et le fait qu'il ne tient pas compte de tous les coûts de production. Enfin, et c'est là le principal reproche qu'on lui adresse : la marge de référence diminue rapidement et devient quasi nulle lors d'une longue période de bas prix. Dans de telles situations, le programme ne déclenche plus de paiements, le producteur concerné devant s'en remettre entièrement à l'ASRA. Cette critique est certainement fondée et mérite d'être prise en considération dans l'élaboration d'une nouvelle génération de programmes.

Quant au programme Agri-investissement, l'expérience passée avec des programmes de même nature comme le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) nous permet d'anticiper des commentaires selon lesquels les sommes accumulées dans les comptes individuels ne sont pas suffisantes au début pour jouer pleinement leur rôle, alors qu'au fil des années ces sommes s'accumulent et qu'elles sont perçues comme un fonds de retraite.

Il ressort néanmoins de ces commentaires que la gestion individuelle d'un compte de cette nature entraîne un comportement beaucoup plus prudent que lorsque la même personne reçoit un paiement de compensation. En fait, les gestionnaires de programmes ont constaté que, mis devant une même situation, le producteur avait tendance à protéger son compte de stabilisation afin de le conserver pour les coups durs, quitte à modifier certaines pratiques courantes. Cette saine prudence nous apparaît comme la marque d'un entrepreneur avisé plutôt que comme matière à critiques.

2

Le programme d'autogestion des risques agricoles **PARA**¹⁷ : une approche dynamique de gestion des risques



Afin de mieux soutenir le revenu des producteurs agricoles québécois, il est proposé qu'un programme complémentaire aux programmes fédéraux Agri-investissement et Agri-stabilité soit mis en place en remplacement du programme ASRA. À l'instar du programme Agri-investissement, le programme **PARA** permettrait aux producteurs agricoles de mettre des sommes de côté durant les bonnes années de recettes et de faire des retraits lors des mauvaises années. Financé conjointement par les producteurs et La Financière agricole du Québec, ce programme serait basé sur le revenu individuel des entreprises. Les recettes agricoles seraient utilisées comme base de calcul des contributions financières au programme. Celui-ci ne comporterait aucune condition de retrait.

Le programme **PARA** deviendrait ainsi le principal outil de soutien à l'agriculture, la stabilisation du revenu étant assumée par les programmes fédéraux de gestion des risques.

L'ORIGINE DU PROGRAMME

Le compte de stabilisation du revenu net (CSRN), développé au début des années 90 par le gouvernement fédéral, a été le premier programme de type revenu global offert aux agriculteurs canadiens. Le programme **PARA** n'est donc pas un concept nouveau. D'ailleurs, le Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole de mai 1998¹⁸ a proposé une évolution de l'ASRA vers ce type de soutien. Les réflexions subséquentes ont amené les décideurs lors de la création de La Financière agricole du Québec à inclure à la convention le Compte de stabilisation des revenus agricoles (CSRA), programme de même nature qui a été bien reçu par le milieu agricole lors de son implantation. Celui-ci a cependant dû être abandonné en raison de la mise en place des nouveaux programmes fédéraux issus du Cadre stratégique pour l'agriculture.

¹⁷ Le préfixe PARA, d'origine latine, implique la notion de protection (parapluie, parachute, paratonnerre).

¹⁸ Groupe formé par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

LES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME PARA

- Essentiellement, le programme **PARA** s'articule autour d'un compte bancaire spécial à l'acquis de chaque entreprise agricole et destiné à recevoir des versements annuels afin de constituer une réserve pour les mauvaises conjonctures.
- La Financière agricole du Québec verserait chaque année dans le compte une somme basée sur les ventes nettes ajustées, comme le fait actuellement le programme Agri-investissement, en contrepartie d'une contribution de l'entreprise.
- Les activités du compte seraient sujettes à des règles fiscales incitatives à l'épargne, mais aucune condition de retrait ne serait imposée à l'entreprise.
- La participation au programme **PARA** serait assujettie à certaines conditions, notamment le respect des normes environnementales.

LES ENTREPRISES AGRICOLES ADMISSIBLES

Toutes les entreprises agricoles du Québec seraient admissibles au programme **PARA**, incluant l'aquaculture. Cependant, les revenus provenant des productions sous gestion de l'offre seraient exclus des ventes nettes ajustées servant de base de calcul à la participation financière des parties.

LES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES AU COMPTE PARA

Pendant la période de transition :

- La contribution gouvernementale serait de 3 % des ventes nettes ajustées assortie de l'obligation pour l'entreprise agricole de contribuer pour une somme équivalente.
- Les entreprises bénéficiant du programme ASRA seraient éligibles au dépôt gouvernemental de 3 %, mais celui-ci serait déduit de la compensation de l'année, s'il y a lieu.
- Les compensations de l'ASRA seraient également versées dans les comptes afin de permettre la constitution d'une réserve dès le début et de profiter des avantages fiscaux afférents.

Au terme de la période de transition :

- Les niveaux d'intervention du programme seront réévalués pour prendre en compte les risques historiques des différents secteurs de production. Les taux applicables à ce moment pourraient être fixés annuellement ou établis pour une période plus longue.
- D'autres niveaux d'intervention pourraient être établis pour tenir compte d'objectifs reliés notamment aux contraintes climatiques régionales et à la multifonctionnalité de l'agriculture.
- La contribution de base des entreprises continuerait d'être de 3 %, mais celles-ci pourraient effectuer des mises de fonds additionnelles déductibles du revenu imposable sans excéder la contribution gouvernementale.

LES CONSIDÉRATIONS FISCALES

- La participation financière des producteurs aux comptes serait déductible de leur revenu imposable. Pour sa part, la contribution du gouvernement ne serait pas considérée comme un revenu imposable. Cependant, les sommes détenues dans les comptes seraient imposables uniquement lors d'un retrait, constituant ainsi un incitatif à les utiliser seulement si une baisse de revenus survient.

LE NIVEAU MAXIMUM D'INTERVENTION

- La contribution gouvernementale sera plafonnée à 1 million \$ par entreprise.

Ce type de programme entraîne, malgré tout, un changement important de philosophie par rapport au mode d'intervention actuel. Le programme PARA, en exigeant du producteur de jouer un rôle actif dans la gestion de ses risques d'entreprise sur une période de moyen terme, tranche par rapport à la formule actuelle qui vise à assurer annuellement un revenu net positif. À cet égard, le programme PARA favorise l'expression de l'esprit entrepreneurial des agriculteurs québécois. Il s'appuie sur leur capacité de s'adapter aux conditions du monde des affaires et de leur volonté d'y saisir de nouvelles opportunités.

Les principaux avantages du programme PARA pour les entreprises agricoles :

- Il permet à chaque entreprise de gérer ses risques et de d'élaborer sa culture entrepreneuriale.
- Il permet à chaque entreprise de prendre des décisions de production en rapport avec les signaux du marché, ce qui assure sa viabilité à long terme.
- Il permet à toutes les entreprises, même à celles des secteurs en émergence de recevoir un traitement équitable.
- Il permet aux entreprises de sécuriser leur revenu sur une période relativement longue et donc de faire face à la turbulence qui a cours..
- Il permet de tenir compte des problématiques particulières à chaque entreprise.
- Il facilite la planification financière parce que les paiements sont prévisibles et stables.
- Il constitue un outil de gestion additionnel, car les dépôts sont déductibles du revenu imposable.
- Il crée un levier financier important pour faire face à certaines situations, notamment lors du transfert de l'entreprise.

Les principaux avantages du programme PARA pour le gouvernement :

- Il est simple à administrer.
- Il peut facilement être harmonisé aux programmes fédéraux.
- Il évite des duplications de soutien.
- Il permet une utilisation plus efficace des sommes consacrées au secteur.
- Il permet de mieux encadrer les sommes attribuées à la gestion des risques.
- Il répond davantage aux règles du commerce international.
- Il permet de soutenir des objectifs non marchands tels que l'occupation dynamique du territoire par une modulation régionale.
- Il permet de développer un secteur agroalimentaire plus solide et plus prospère.
- Il permet de soutenir d'autres politiques gouvernementales telle que la politique de la ruralité ainsi que les objectifs de développement durable.

3

Les contrats d'agriculture multifonctionnelle : CAM

UN APPUI À L'OCCUPATION DYNAMIQUE DU TERRITOIRE

Lorsqu'on aborde la question de soutien financier à l'agriculture, on peut difficilement faire abstraction de la diversité des conditions où l'agriculture du Québec se pratique. Dans la première partie du présent rapport, nous avons brossé un bref tableau de cette diversité et des besoins différents qu'elle entraîne.

Aucune politique ni aucun programme ne peuvent prétendre pouvoir niveler les chances pour tous d'autant plus que dans certaines régions les conditions agroclimatiques constituent une sérieuse contrainte à l'agriculture. La Politique nationale de la ruralité, rendue publique en 2007 par le gouvernement du Québec, s'appuie justement sur ce constat pour proposer une diversification des activités et un assouplissement des moyens d'intervention pour assurer le développement des communautés rurales. Le concept de multifonctionnalité de l'agriculture s'inscrit dans cette voie.

CE QU'EST LA MULTIFONCTIONNALITÉ

Contrairement à ce qu'on a pu observer en Europe et aux États-Unis, le Québec n'a pas encore intégré dans ses programmes le concept de multifonctionnalité qui est apparu sur la scène internationale en 1992, lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de Rio de Janeiro.

Ce concept fait référence « aux différentes dimensions productives, sociales et environnementales des activités agricoles. Il se base sur la reconnaissance des différents rôles de l'agriculture et de sa capacité à participer à la résolution des grands problèmes mondiaux en termes d'alimentation, d'adaptation aux changements climatiques ou de gestion durable des ressources. L'accent est ainsi mis sur la nécessité de prendre en compte les dimensions non marchandes de l'agriculture¹⁹ ».

19 ÉcoRessources consultants, *Comment mettre en place une politique de multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens environnementaux par le milieu agricole au Québec?*, p. 1.

On considère comme faisant partie de la fonction productive ou économique de l'agriculture des éléments comme la production de biens alimentaires, l'assurance de la sécurité alimentaire et de la santé d'une population, la fourniture de matières premières industrielles, le soutien à l'emploi rural, les contributions à l'agrotourisme et à l'agroforesterie, la production de biocarburants, de ressources médicinales, de produits ornementaux, etc.

La fonction environnementale ou écologique de l'agriculture s'exprime par la production de biens et de services tels que la qualité de l'eau et de l'air, le renouvellement de la fertilité et la protection des sols, la régulation du climat, la prévention des inondations, le traitement des déchets organiques, la préservation des habitats naturels, l'entretien du territoire, le maintien et la création de paysages, la biodiversité, etc.

La fonction sociale de l'agriculture s'exerce par son apport à la viabilité et au dynamisme du tissu social en zone rurale, à l'occupation et à l'aménagement de l'espace et du territoire, sa contribution au bien-être animal, à la transmission des savoir-faire traditionnels, à la conservation de notre patrimoine naturel et culturel, à la qualité de vie et au maintien de certaines valeurs.

La reconnaissance des multiples fonctions de l'agriculture conduit à la mise en place de programmes spéciaux axés sur des résultats souhaités par la société et qui ne peuvent être rémunérés complètement par les activités productives, à la modulation des aides en fonction d'objectifs économiques, sociaux ou environnementaux et à la discrimination positive pour certaines régions où la pratique de l'agriculture est plus difficile.

Ainsi, le *Farm Bill 2008* du gouvernement américain prévoit un programme visant à encourager les producteurs agricoles dans leurs différentes démarches environnementales. Ce pro-

gramme s'appelle maintenant *Conservation Stewardship Program*. « L'utilisation du mot *stewardship* qui peut être traduit par « intendance » démontre clairement que le gouvernement des États-Unis reconnaît qu'en tant qu'« intendants » ou gestionnaires des ressources, les agriculteurs occupent bien plus que l'unique fonction de producteurs de denrées agricoles²⁰. »

L'Union européenne a mis en place en 2000 un programme d'Indemnisation compensatoire pour les handicaps naturels (ICHN) dont bénéficient actuellement près de 100 000 exploitations. Ce programme contribue « à rétablir l'équilibre entre les différentes régions par notamment :

- la compensation des désavantages comparatifs de certaines régions à cause des handicaps géographiques ou naturels existants;
- l'intégration des aspects sociaux, économiques, culturels et environnementaux dans les mesures de politiques agricoles;
- la création et le renforcement des liens entre les différents territoires, qui sont l'un des piliers de la cohésion territoriale ».

Un des exemples les plus connus de multifonctionnalité est celui de la Suisse qui a développé dès 1992 une politique de subventions directes sur l'idée de rétribuer les fonctions non marchandes de l'agriculture. Cette politique à multiples facettes a beaucoup évolué au fil des années. On y retrouve aujourd'hui des paiements liés à des pratiques écologiques, mais aussi un important volet de « Paiements directs généraux » modulés selon l'environnement local. Ainsi, une contribution est accordée pour la garde d'animaux, généralement des vaches, en montagne. Cette contribution est même croissante selon l'altitude afin d'encourager l'élevage en alpage, essentiel à l'identité helvétique.

On constate donc, à partir des expériences menées en Europe et aux États-Unis, que l'appui à la multifonctionnalité peut prendre plusieurs formes selon le contexte d'application et les objectifs poursuivis.

LE PROGRAMME CAM

Afin de reconnaître le caractère multifonctionnel de l'agriculture québécoise et sa contribution à l'occupation dynamique du territoire, nous recommandons au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en collaboration avec les instances régionales concernées, d'élaborer et de proposer, pour le début de l'exercice 2010-2011, un modèle de contrat avec les entreprises agricoles adhérentes offrant une aide forfaitaire dé耦plée en retour de l'obligation de respecter certaines pratiques s'inscrivant dans un objectif de développement durable.

L'objectif du contrat est simple : offrir un appui à une activité agricole diversifiée dans des zones au potentiel agricole limité en échange d'une contribution à l'atteinte d'objectifs sociaux ou environnementaux.

Le modèle québécois est à élaborer et pourrait prendre des formes diverses selon les caractéristiques de chaque région concernée et les priorités retenues par les structures régionales chargées de l'application de la mesure.

20 EcoRessources consultants, *Comment mettre en place une politique de multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens environnementaux par le milieu agricole au Québec?*, p. 16.

Les objectifs et les conditions d'exercice de l'activité agricole restent à préciser. À titre d'exemple seulement, nous proposons ici quelques éléments d'un contrat d'agriculture multifonctionnelle :

Une aide annuelle pouvant atteindre 10 000 \$ par ferme, assortie d'une entente minimale de 3 ans. L'aide pourrait être portée à 15 000 \$ pour une entreprise mettant en marché une production biologique certifiée. Les entreprises admissibles pourraient répondre aux conditions et aux critères d'admissibilité suivants :

- réaliser des recettes agricoles d'au moins 10 000 \$;
- maintenir un minimum de 8 % de la surface agricole en aire protégée (boisé, marais, haies);
- ne pas excéder un certain seuil de densité animale;
- proposer une diversification des activités et un renforcement de la fonction environnementale de l'agriculture;
- détenir un actif agricole et un avoir personnel inférieurs à 1 million de dollars.

Comme nous l'avons mentionné, cette forme de contrat reste à élaborer. Cependant, il est important que ses conditions et modalités d'application demeurent simples afin de constituer véritablement un incitatif à pratiquer une agriculture dynamique malgré les contraintes agroclimatiques d'une région nordique.

Le travail à faire demeure néanmoins complexe. Les pays européens qui ont une plus grande expérience en la matière en sont à la 3^e génération de contrats, après avoir obtenu des résultats mitigés au début. Nous comprenons donc que l'objectif que nous fixons de mettre en place un tel programme pour avril 2010, bien que réalisable, pourrait prendre la forme d'un projet pilote dans la région qui aurait présenté le meilleur contrat type.

Ce programme pourrait être assorti d'une enveloppe budgétaire initiale de 5 millions de dollars par année, en croissance pour atteindre 15 millions de dollars la troisième année.

Notons que la modulation régionale du programme PARA pourra agir aussi pour soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture québécoise. Au terme de la période de transition que nous proposons, La Financière agricole du Québec disposera d'un levier supplémentaire pour appuyer la multifonctionnalité de l'agriculture. En effet, le programme PARA se prête à la modulation de l'aide financière afin de discriminer positivement les régions. Il s'agit d'un des grands avantages d'un programme de ce type. Cette avenue pourra alors être explorée à la lumière de la situation observée à la fin de la période de transition et de l'expérience des contrats d'agriculture multifonctionnelle.

L'avantage du concept

- reconnaître de manière concrète la contribution de l'agriculture à l'atteinte d'objectifs sociaux et environnementaux;
- favoriser la diversification en ne liant pas l'aide financière à une production définie;
- stimuler l'occupation dynamique du territoire agricole.

4

La chronologie de la mise en œuvre

La mise en œuvre des ajustements proposés au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles et des nouveaux programmes de soutien du revenu et de multifonctionnalité exige une période de transition suffisamment longue pour permettre aux entreprises agricoles de s'adapter au nouveau cadre proposé. Ainsi :

- Les ajustements à l'ASRA débuteront dès 2010 et se déploieront sur une période de transition de 5 ans.
- Les comptes individuels seront créés en 2010 et seront accessibles à l'ensemble des entreprises et des secteurs de production.
- Afin de constituer une réserve adéquate dans les comptes au moment de l'application intégrale du nouveau programme, en 2015, les paiements du programme ASRA, au cours de la période 2010-2015, seront versés dans les comptes individuels des producteurs.
- Le premier niveau d'intervention sera offert à l'ensemble des productions, à l'exception des productions sous gestion de l'offre, dès 2010. Ce niveau correspondra à 3 % des ventes nettes ajustées des différents secteurs, soit le double du taux appliqué présentement au Programme Agri-investissement.
- Dans la phase de transition, des fonds d'adaptation seront disponibles pour appuyer les entreprises dans l'amélioration de leur performance économique et financière.
- Dès 2010, l'implantation graduelle d'un programme contractuel sur la multifonctionnalité permettra d'introduire des objectifs autres que marchands dans les aides allouées aux producteurs.
- Au terme de la période quinquennale, une évaluation sera réalisée dans le but de déterminer les modalités définitives du nouveau programme de soutien du revenu. À ce moment, les niveaux d'intervention devront être ajustés en fonction des conditions de risque observées dans les différents secteurs de production. Une modulation des aides pourrait être appliquée en fonction d'objectifs non marchands notamment ceux qui seraient davantage reliés à la multifonctionnalité de l'agriculture. De même, ces taux pourront être convertis à long terme, s'il y a lieu, en un taux unique d'intervention.

FIGURE 36 – Schéma chronologique de mise en œuvre

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Création des comptes individuels	Versements des compensations ASRA							
PARA premier niveau (3 % VNA)	Accessible à tous les secteurs							
PARA niveau ajusté (taux variable)						Niveau de risque différencié		
ASRA								
Programmes d'adaptation								
Contrat d'agriculture multifonctionnelle								

Conclusion

Les propositions contenues dans le présent rapport sont le résultat de la consultation de nombreuses études qui, récemment et même très tôt après la mise en œuvre du programme ASRA, ont démontré les dérives de ce type d'intervention. Elles sont aussi le fruit de notre expérience personnelle à la tête de la Régie des assurances agricoles, de la Société de financement agricole et de La Financière agricole du Québec. Pour y arriver, de nombreux scénarios ont été explorés avec des spécialistes du domaine.

Même si le projet que nous soumettons prévoit une période d'adaptation accompagnée de mesures énergiques, la mise en œuvre des propositions sera exigeante pour les agriculteurs, pour les spécialistes qui les conseillent et pour l'État. En effet, de nombreux agriculteurs auront à modifier de façon importante leur façon de gérer leur entreprise en accordant leurs préoccupations aux variations du marché. Même si nous ne doutons pas de leurs capacités à le faire, nous reconnaissons que les changements que cette nouvelle génération de programmes apporte leur demanderont de faire preuve d'un esprit d'entrepreneuriat qui n'est pas toujours présent actuellement.

Les administrateurs du programme ASRA, qui sont devenus très efficaces dans la gestion de celui-ci, devront aussi modifier leur façon d'agir tout comme devront le faire les nombreux conseillers qui guident des agriculteurs. Ceux-ci devront en effet changer de paradigmes, ce qui exigera de la part du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de La Financière agricole du Québec, des centres de gestion et des institutions financières des efforts d'adaptation et de la formation.

Ces propositions sont aussi exigeantes pour l'État qui devra maintenir son aide à un niveau élevé, particulièrement pendant la période de transition. En effet, si la réorientation proposée

prépare un avenir plus prometteur, elle exige des investissements importants pendant les cinq prochaines années. Cependant, nous croyons fermement qu'il s'agit là d'investissements et non de dépenses pour une activité économique qui n'a pas atteint ses buts.

Nous invitons chaque partie à considérer le coût et les conséquences associés au refus de prendre le virage proposé.

L'augmentation des sommes consacrées au programme ASRA va bientôt confirmer l'impasse dans laquelle il se trouve. Ses effets négatifs sur l'environnement et l'iniquité de son application le rendent déjà impopulaire. Mais le résultat négatif le plus important à nos yeux est le fait qu'il rend nos entreprises agricoles de plus en plus fragiles et leurs propriétaires de plus en plus anxieux bien que le but poursuivi ait été le contraire.

Dans le contexte actuel, et ce sera encore plus vrai si l'ouverture des marchés se poursuit, nos entreprises agricoles doivent être sensibles aux exigences des marchés. Elles doivent aussi pouvoir se diversifier lorsque leur situation l'exige, être stimulées à toujours s'améliorer et gérer elles-mêmes leur risque avec notre appui. C'est dans ce contexte que leurs propriétaires seront fiers de leur réussite et que la société leur donnera de la reconnaissance.

L'État a le devoir de soutenir ces efforts vers la réussite comme le font tous les pays industrialisés. Le Québec le fait plus que dans le reste du Canada. Notre projet consiste à le faire mieux. À le faire pour la création chez nous d'une agriculture prospère dans l'ensemble de nos régions en mettant en valeur les richesses particulières de nos terroirs. Nous sommes persuadés que les familles agricoles, leurs conseillers, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et ses partenaires peuvent réussir ces changements.

Bibliographie

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, Gouvernement du Québec, 1967.

La Loi d'assurance-stabilisation des revenus agricoles, Mémoire au Conseil des ministres, Monsieur Normand Toupin, Ministre de l'Agriculture, 9 juin 1975.

Rapport du groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole, mai 1998.

Rapport sur les défis et possibilités à long terme pour la compétitivité et la prospérité du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, Chapitre 1 : Secteur agricole primaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada, octobre 2006.

Quebec, Farm income and farm structure, 1999-2004, Institute of Agri-Food Policy Innovation, Guelph, Ontario, November 2006.

Revenu des familles agricoles, Niveau et parité par rapport aux autres familles de la société, Document de travail, Direction des politiques sur la gestion des risques, MAPAQ, décembre 2006.

Présentation du revenu net agricole au Québec, sous l'angle de l'agriculture, de l'entreprise et de la famille agricole, Direction des études économiques et d'appui aux filières, MAPAQ, février 2007.

Typologie des entreprises agricoles au Québec, Direction des études économiques et d'appui aux filières, MAPAQ, février 2007.

Analyse du soutien offert par le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), Document de travail, Direction des politiques sur la gestion des risques, MAPAQ, juillet 2007.

Analyse de l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole et agroalimentaire, Québec et Ontario, 2001-2006, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, MAPAQ, août 2007.

Étude sur les écarts de productivité, Note d'information, Direction des politiques sur la gestion des risques, MAPAQ, août 2007.

Sondage de suivi des enjeux stratégiques, résultats préliminaires, Agriculture et Agroalimentaire Canada, août 2007.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, Tome II, Rapport du commissaire au développement durable, décembre 2007.

Vers une modernisation des programmes de stabilisation et de soutien du revenu des agriculteurs québécois, Jean-Philippe Gervais Ph.D. et Bruno Larue, Ph.D., décembre 2007.

Évaluation des programmes complémentaires de protection du revenu (ASRA), Différents secteurs de production, FADQ, 2007 et 2008.

Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir, Études complémentaires, CAAAQ, janvier 2008.

Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir, CAAAQ, janvier 2008.

Rapport du Groupe de travail sur La Financière agricole du Québec, février 2008.

Situation financière de La Financière agricole du Québec, Rapport du Contrôleur des finances, Ministère des Finances, mars 2008.

Comparaison de l'intervention des gouvernements américain, canadien et québécois dans le secteur agricole et agroalimentaire, 2002-2005, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales et Direction des politiques sur la gestion des risques, MAPAQ, avril 2008.

Reconnaissance de deux types d'agriculture au Québec, Typologie des entreprises agricoles en fonction du revenu, Direction de la planification et des priorités stratégiques, MAPAQ, avril 2008.

Étude sur le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) : sa performance passée et les façons de l'adapter dans le contexte politique et agricole actuel, Groupe AGÉCO, réalisée pour le ministère du Conseil exécutif, Rapport d'étape, novembre 2008.

Comment mettre en place une politique de multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens et services environnementaux par le milieu agricole au Québec?, Rapport final, ÉcoRessources Consultants pour le ministère du Conseil exécutif, décembre 2008.

Valeur des terres agricoles dans les régions du Québec, Édition 2008, La Financière agricole du Québec.

Étude sur le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) : les façons de l'adapter, Groupe AGÉCO, réalisée pour le ministère du Conseil exécutif, Rapport final, janvier 2009.

Réflexion sur le soutien et la stabilisation des revenus agricoles au Québec, Document de travail, Daniel-M. Gouin, GREPA.

NOTES BIOGRAPHIQUES SUR L'AUTEUR

Au cours de ses 39 ans de carrière, Michel R. Saint-Pierre s'est vu confier plusieurs responsabilités de haut niveau dans le secteur agroalimentaire. Après avoir obtenu son diplôme d'agronome à l'Université Laval, il a poursuivi des études en administration des affaires à l'École des hautes études commerciales de Montréal, autre diplôme qu'il obtint en 1970.

C'est d'abord à la Banque fédérale de développement, aujourd'hui la BDC, qu'il prend contact avec une industrie agroalimentaire alors en pleine effervescence. Après cinq ans de travail dans le financement des meuneries, des abattoirs, des complexes d'élevage et d'autres entreprises agroalimentaires en développement, il se joint à la nouvelle équipe formée pour la création de SOQUIA dont il devient le directeur général adjoint. Pendant dix ans, il dirige une petite équipe dynamique qui intervient par voie de participations financières dans de nombreuses entreprises qui sont aujourd'hui des leaders dans leur domaine.

En 1986, il devient président-directeur général de la Régie des assurances agricoles avec le mandat de remettre à flot le programme ASRA dont le déficit est inquiétant. Il s'investit dans une série de rencontres-négociations avec les fédérations concernées et propose une nouvelle formule actuarielle et des hausses de cotisations qui permettent de sauver le programme. Cette tâche à peine complétée, il est nommé président de l'Office du crédit agricole qu'il a le mandat d'adapter au nouveau contexte économique. Il faut en effet faire passer ce prêteur sur actifs à un organisme de financement de projets qui deviendra la Société de financement agricole. Cette importante transformation organisationnelle est couronnée par l'obtention d'un prix d'excellence de la fonction publique.

En 2000, Michel R. Saint-Pierre devient directeur général du Centre d'insémination artificielle du Québec où il s'investit dans des stratégies de mise en marché et des alliances stratégiques visant à consolider le marché québécois et à mieux positionner le CIAQ sur le plan international ce qui permet à l'organisme d'atteindre des résultats financiers remarquables. En 2003, il revient au financement et aux assurances agricoles comme président de la Financière agricole du Québec qui regroupe à ce moment les deux organismes qu'il a dirigés précédemment. Il s'emploiera à poursuivre l'intégration des deux fonctions, financement et assurances.

En 2004, la ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec lui demande d'accepter le poste de sous-ministre afin de mener le repositionnement du MAPAQ. C'est dans ce cadre qu'il convaincra le nouveau ministre en poste, M. Yvon Vallières, de lancer les travaux de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois dont le rapport a été déposé en février 2008 et qui sert de tremplin à l'élaboration d'une politique agricole et agroalimentaire encore en chantier. En 2008, comme il avait été convenu, il termine son mandat comme sous-ministre et en accepte un autre pour prendre en charge l'une des principales recommandations du Rapport Pronovost, soit la révision des programmes de soutien financier à l'agriculture.