



HAL
open science

Au Québec : les limites d'une politique agricole

Philippe Boyer

► **To cite this version:**

Philippe Boyer. Au Québec : les limites d'une politique agricole. Notes et Etudes Economiques, 1997. ⟨hal-02966429⟩

HAL Id: hal-02966429

<https://hal.science/hal-02966429v1>

Submitted on 19 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

- **Au Québec : les limites d'une politique agricole**
- **L'évolution des exploitations agricoles françaises de 1991 à 1995 : une analyse à partir des résultats du RICA**



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

NOTES ET ETUDES ECONOMIQUES

Directeur de la publication : Michel FERNET, DAFE

Rédacteur en chef : Denis HAIRY, DAFE

Secrétariat du comité de lecture : Josette CAZENOVE, DAFE

Membres du comité de lecture :

Bénédicte BOISSEAU, DERF
Bernard DECHAMBRE, DAFE
Magali DEMOTES-MAINARD, DAFE
Hervé DURAND, DPE
Christian FERTE, SCOM
Dominique GAGEY, DEPSE
Pierre LACOUR, DGAL
Hervé LE GALL, DAFE
Jean-Claude RENAUD, DAFE

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

ISSN 1275 - 7535

QUÉBEC :
LES LIMITES D'UNE POLITIQUE AGRICOLE

Philippe Boyer

Bureau des concours publics à l'agriculture

Cet article s'appuie sur les éléments recueillis au cours d'une mission effectuée en avril 1996 au Québec à l'occasion de la huitième Conférence des perspectives agro-alimentaires québécoises, sur invitation du Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation de la Province (MAPAQ), de la Faculté des sciences agricoles et alimentaires de l'Université Laval, et du Groupe Géagri.

Cette mission a été cofinancée au Québec par le MAPAQ et le Groupe Géagri, et en France par le Ministère des affaires étrangères.

Bon nombre d'informations statistiques ont été obtenues grâce à l'aimable collaboration de la Direction de l'analyse et de l'information économiques du MAPAQ, et du Bureau de la statistique du Québec.

QUÉBEC :

LES LIMITES D'UNE POLITIQUE AGRICOLE

INTRODUCTION

Au-delà de quelques analogies avec la situation française, la politique agricole du Québec présente des caractères originaux marqués, découlant du pouvoir économique conféré aux organisations de producteurs. Les modes de régulation qui en résultent sont aujourd'hui confrontés à des enjeux communs à d'autres pays développés.

Au plan interne, il s'agit notamment de l'émergence de nouveaux débats sur les formes et les finalités du soutien agricole, leur adéquation avec les "nouvelles attentes" de la société en matière de qualité des produits et des espaces, leur adaptation aux contraintes budgétaires. Au plan international, la fin de "l'exception agricole" dans les négociations commerciales et l'insertion dans des espaces économiques supranationaux (OMC, ALENA) tendent à imposer une redéfinition des modes d'intervention publique dans le secteur et conduisent à une certaine convergence des instruments.

Les comparaisons de politiques agricoles permettent alors de nourrir la réflexion nationale sur ces enjeux. C'est dans cette perspective que nous brosons ici les traits principaux de l'agriculture québécoise et de son système de régulation.

L'AGRICULTURE DANS L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE

Des fermes familiales, principalement spécialisées dans l'élevage (lait, porcins), exploitant sur un mode généralement intensif une faible portion de l'immense territoire provincial : telles sont les grandes caractéristiques structurelles de l'agriculture du Québec.

Concentration des surfaces et de la production agricoles

Avec une superficie agricole totale de 3,4 millions d'hectares, l'agriculture n'occupe que 2,5% du vaste territoire québécois (136 millions d'hectares hors surfaces en eaux, soit près de 3 fois la France), dont près de 70% est recouvert par la forêt. Si l'on ne tient compte que des terres dites "améliorées" (cultures et pâturages entretenus), le pourcentage de la superficie agricole atteint à peine 1,6%¹.

En comparaison, l'agriculture valorise 55% du territoire français.

L'activité agricole est relativement concentrée dans les plaines bordant le fleuve Saint-Laurent entre Québec et Montréal : 46% des exploitations, disposant de 40% de la superficie agricole totale et générant 54% du revenu agricole sont situées dans les quatre régions agricoles de Richelieu-Saint-Hyacinthe, Québec, Sud-Ouest-de-Montréal et Bois-Francs.

¹ Sauf mention contraire, ces données sont extraites du recueil "Le Québec statistique", édition de 1995, publié par le Bureau de la statistique du Québec.

En 1991, les exploitations québécoises disposaient en moyenne de 90,1 hectares, superficie qui s'accroît au rythme de la concentration permise par la disparition d'exploitations de petite taille.

Cette superficie moyenne élevée (comparée aux 32 ha français) comprend toutefois des bois et des terres "non améliorées", peu productives. Elle masque aussi le fait qu'une frange limitée d'exploitations intervient massivement dans la production agricole québécoise : 70% du chiffre d'affaires de l'agriculture provinciale est réalisé par seulement le quart des entreprises. Près de 10% des 40 000 exploitations recensées dégagent un chiffre d'affaires inférieur à 2 500 \$² (environ 10 000 F).

Deux actifs sur cent dans l'agriculture

En 1994, sur les 3 millions d'emplois constituant la "main-d'œuvre occupée" (population active moins les chômeurs) dans les différents secteurs de l'économie québécoise, 72 000 relèvent de l'agriculture (d'après le MAPAQ), soit un rapport d'environ 2%, nettement inférieur au poids de l'agriculture dans la population active française (5%).

L'effectif des chefs d'exploitation (individuels, co-exploitants ou associés) peut être approché par le nombre de cotisations à l'UPA³, soit près de 49 000 en 1994. Ce nombre recouvre celui des "producteurs", statut défini par la Loi 64 et entraînant l'obligation de cotiser à l'UPA, mais aussi des cotisants volontaires (petits exploitants qui n'ont pas la qualité de "producteur" au sens de la Loi 64). Compte tenu des exploitations sociétaires et des co-exploitants, le nombre de "producteurs" est sensiblement supérieur à celui des 38 431 entreprises agricoles recensées par le MAPAQ en 1994.

L'agriculture dans la population du Québec en 1994 (en milliers)

	Ensemble	Population rurale	
		Total	dont population agricole
Population totale	7 281	1 200 (*)	120 (*)
Population active	3 595		
Chômage	439		
Main - d'œuvre occupée	3 156		72
			dont "producteurs" : 49

(*) : estimation pour 1994 à partir de données antérieures

Des exploitations spécialisées et en majorité vouées à l'élevage

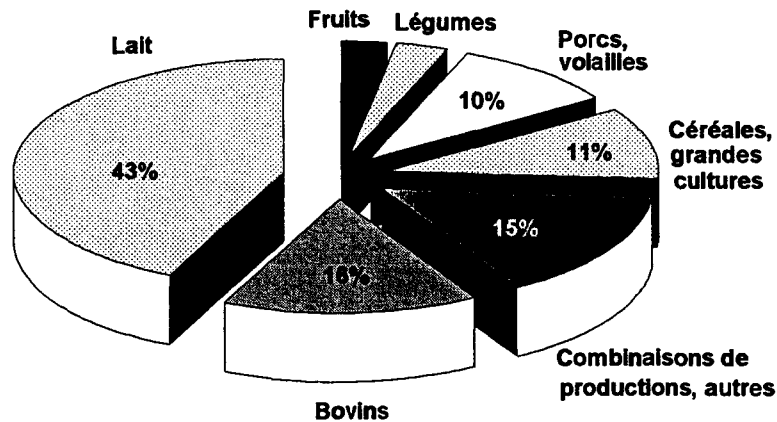
Plus de 40% des exploitations québécoises à chiffre d'affaires supérieur à 2 500 \$ se consacrent principalement à la production laitière. Les orientations d'élevage spécialisé (lait, bovins, porcs et volailles) regroupent près de 70% des exploitations.

Ces proportions diffèrent notablement de celles de l'ensemble du Canada, où la répartition entre l'élevage et les cultures est plus équilibrée.

² Toutes les valeurs monétaires de cet article sont exprimées en dollars canadiens (1 \$ vaut environ 3,8 FF en 1996).

³ Union des Producteurs Agricoles : seul syndicat agricole reconnu représentatif par le gouvernement provincial. Les exploitants qui dégagent plus de 3 000 \$ de chiffre d'affaires sont définis comme "producteurs agricoles" par une loi provinciale spécifique : la Loi 64. Ces producteurs sont obligatoirement tenus de cotiser à l'UPA.

Graphique 1 - Répartition des exploitations québécoises par orientations de production



Source : Statistique Canada, recensement agricole de 1991

La structure des livraisons de la "ferme québécoise" ⁴ confirme cette orientation vers l'élevage : les trois-quarts des recettes proviennent des produits animaux, le lait y contribuant pour plus d'un tiers.

Livraisons agricoles en 1995

Produits	Montant (1000 \$)	% total
Maïs	221 219	6%
Blé, orge, avoine	39 947	1%
Soja	72 049	2%
Légumes	288 683	7%
Fruits de vergers et petits fruits	59 415	2%
Fleurs et pépinières	137 730	4%
Produits de l'érable	75 711	2%
Produits forestiers	56 141	1%
Cultures diverses	50 321	1%
Total cultures	1 001 216	26%
Gros bovins	174 505	5%
Veaux	183 920	5%
Porcs	685 481	18%
Produits laitiers	1 295 689	34%
Volailles et oeufs	473 032	12%
Autres produits animaux	46 576	1%
Total bétail	2 859 203	74%
Total livraisons	3 860 419	100%

Source : Statistique Canada. Catalogue 603-21

Près de 5% du PIB pour l'agriculture et l'agro-alimentaire

En 1994, les branches "agriculture" et "aliments et boissons" représentent respectivement 1,5% et 3% du produit intérieur brut québécois, soit, pour l'ensemble agricole et agro-alimentaire, une proportion voisine de celle constatée en France (4,8%).

⁴ Recettes provenant de la vente des produits agricoles, hors aides directes et hors ventes intraprovinciales aux exploitations.

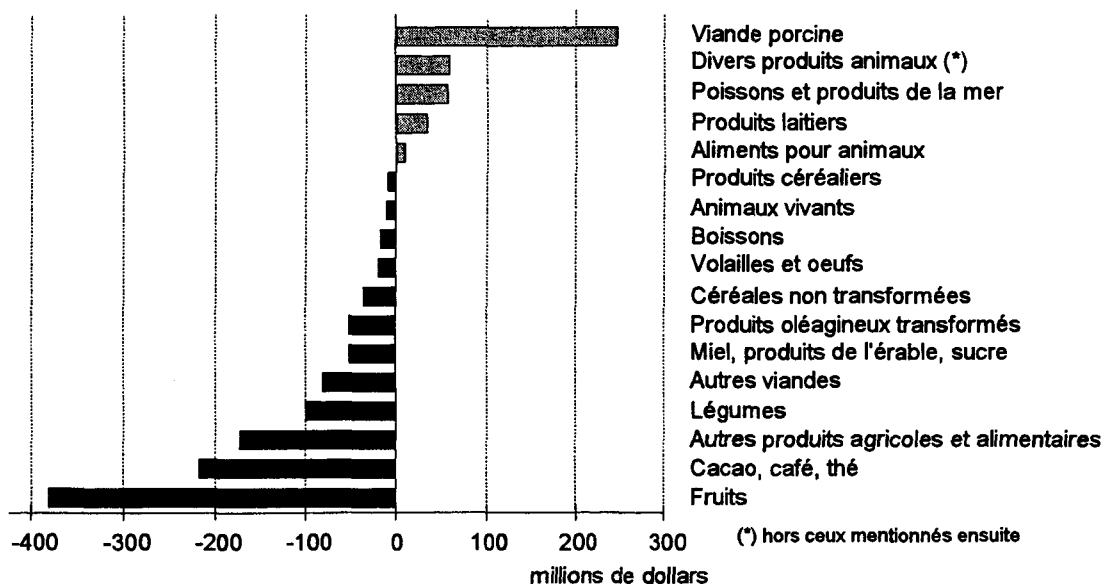
Commerce extérieur agricole et agro-alimentaire : intégration nord-américaine

Les échanges agro-alimentaires *interprovinciaux* (entre le Québec et le reste du Canada) sont importants, du fait de l'intégration fédérale et des différences d'orientation agricole entre l'Est (Québec, Ontario), plutôt laitier, et l'Ouest canadien, plutôt céréalier. Ces échanges étant toutefois moins bien couverts par les statistiques locales, on n'abordera ici que le commerce extérieur *international* du Québec (import-export avec les autres pays que le Canada).

Échanges agricoles et agro-alimentaires internationaux

L'exportation constitue le débouché de 11% des livraisons provinciales de l'agriculture et des IAA. Contrairement aux provinces de l'Ouest, plus spécialisées dans les grandes cultures et exportatrices de céréales, le Québec se consacre à des productions animales destinées principalement au marché intérieur, et secondairement, à l'exportation (viande porcine fraîche, congelée ou transformée). En 1994, le Québec exporte hors du Canada pour 1,48 milliards de dollars en produits agricoles et alimentaires (sur 41 milliards d'exportations totales), et en importe pour près de 2,22 milliards (sur 35,4 milliards d'importations totales). La balance commerciale agro-alimentaire est ainsi déficitaire de 745 millions de dollars.

Graphique 2 - Solde de la balance commerciale des produits agricoles et alimentaires en 1994



Premier poste excédentaire, la viande porcine représente 18% de la valeur des exportations internationales québécoises de produits agro-alimentaires. Parmi les autres produits à solde commercial positif, un seul poste dépasse 10% des exportations en valeur : les poissons et autres produits de la mer (12%). Les produits laitiers contribuent pour 6% à l'ensemble des exportations agro-alimentaires. Dans ce secteur, le Québec est principalement exportateur de poudre de lait (60% des exportations laitières), et importateur de fromages (89% des importations).

Les États-Unis constituent de loin le premier débouché international du secteur agro-alimentaire québécois, en absorbant 72% de ses exportations (porcs, principalement). Ils occupent également la première place parmi les pays fournisseurs du Québec, avec 36% des importations (fruits et légumes et viande de bœuf). La balance commerciale agro-alimentaire du Québec avec les États-Unis est largement excédentaire (258 millions de dollars).

L'Union Européenne offre un faible débouché aux produits agro-alimentaires québécois (7,5% des exportations), mais, avec une part de 22% des importations, elle se situe parmi les premiers fournisseurs internationaux de la province (notamment en vins).

La formation du revenu agricole

Le compte de revenu de la branche agricole est présenté ci-après dans la nomenclature utilisée par l'organisme fédéral de statistique (Statistique Canada). Le "revenu net réalisé" s'apparente au revenu net agricole (RNA) en optique livraisons de la comptabilité nationale française ; le "revenu net total", intégrant les variations de stocks, étant proche du RNA en optique production.

Les aides directes sont inscrites en recettes à leur valeur brute, avant déduction de la participation des producteurs au financement des programmes "d'assurance-revenu", que nous présenterons plus loin. Ces cotisations grèvent les dépenses d'exploitation, dont une partie fait l'objet de prises en charge gouvernementales ("remises").

Les seuls paiements nets (déduction faite de la contribution des producteurs), hors "remises", représentent en 1995 12% de la valeur des livraisons et 55% du revenu net total. À titre de comparaison, les subventions d'exploitation atteignent en France 43% du RNA ⁵.

Le revenu de la branche agricole de 1990 à 1995

<i>(millions de dollars courants, montants arrondis)</i>		1990	1991	1992	1993	1994	1995
(1)	Recettes monétaires totales	3 761	3 830	3 869	3 959	4 221	4 383
	- dont cultures	737	724	793	798	895	1 001
	- dont bétail	2 610	2 539	2 452	2 622	2 760	2 859
	- dont paiements directs	415	568	624	539	566	522
(2)	Dépenses d'exploitation avant remises	2 910	2 955	3 054	3 050	3 203	3 332
	- dont cotisations aux programmes de paiements directs	113	128	165	171	154	77
(3)	- remises gouvernementales	135	120	106	96	97	104
(4) = (1) - (3)	Dépenses d'exploitation après remises	2 775	2 835	2 948	2 953	3 132	3 227
(5)	Revenu en nature	60	59	62	72	79	77
(6)	Frais d'amortissement	341	344	347	356	378	406
(7) = (1) - (4) + (5) - (6)	Revenu net réalisé	706	701	637	722	791	827
(8)	Variation de stocks	22	-18	-20	61	45	-14
(9) = (7) + (8)	Revenu net total	729	692	616	782	836	813

Source : Statistique Canada, catalogue 21 -603

⁵ Les comptes nationaux de l'agriculture française incluent dans les subventions d'exploitation la prise en charge par l'État des cotisations sociales dues par les employeurs (mesure qui serait enregistrée au Québec dans les "remises") et la dotation d'installation des jeunes agriculteurs (l'aide québécoise similaire, mais de moindre ampleur, n'est pas comptabilisée comme un élément du revenu agricole par Statistique Canada). Ces différences ne remettent pas qualitativement en cause la comparaison des aides rapportées au revenu, indiquant un ratio plus important pour le Québec.

La somme des paiements directs nets et des remises gouvernementales (essentiellement constituées de réductions d'impôts fonciers et de prise en charge d'intérêts d'emprunts) s'élève en moyenne à 70% du revenu net total sur la période 1990-95, et à 68% en 1995. Pour la France, on obtient en 1995 un taux de près de 50% en rapportant au RNA la somme constituée par les subventions d'exploitation, la bonification d'intérêts, la réduction des taxes sur le foncier non bâti et le différentiel de taxe en faveur du fuel utilisé par les exploitations agricoles (une mesure similaire existait au Québec jusqu'en 1994) ⁶.

Rapporté au nombre d'exploitations, le revenu brut avant amortissements et hors variations de stocks s'élève au Québec à environ 110 000 F en 1994, montant sensiblement inférieur au résultat brut d'exploitation (RBE) moyen français de la même année (149 000 F). Toutefois, ramenés au PIB moyen par habitant, les revenus agricoles moyens de la France et du Québec deviennent très proches :

LA POLITIQUE AGRICOLE AU QUÉBEC

La description d'une politique agricole doit généralement distinguer les dispositifs régissant les échanges avec l'extérieur (protection vis-à-vis des importations, subventions à l'exportation) de ceux régulant le marché intérieur. Au Canada, le régime des importations et des exportations internationales relève exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. La législation fédérale régit également les échanges interprovinciaux en veillant à l'absence de discrimination en fonction de la provenance des produits. Chaque province reste compétente pour réguler le marché intraprovincial et dispose d'une certaine latitude pour adapter les instruments fédéraux de soutien direct des revenus agricoles.

La principale originalité de la politique agricole québécoise consiste en une réglementation assurant aux producteurs agricoles un pouvoir collectif de négociation des prix et d'intervention sur les marchés : les *plans conjoints*, évoqués dans les termes suivants par un économiste agricole québécois, M. Morisset, lors de son allocution à la Conférence des Perspectives :

"La mise en marché au Québec est d'abord caractérisée par le rôle important qu'y jouent les producteurs agricoles. Cas exceptionnel dans le monde, les agriculteurs québécois ont atteint un niveau d'organisation inégalé (...). Ils ont réussi à obtenir des législations qui leur permettent de bâtir un rapport de force avec les acheteurs et ainsi de négocier des conditions de vente de leurs produits très avantageuses (...)".

Avant de décrire ce dispositif particulier et les autres mesures dont bénéficient les agriculteurs québécois, il convient de présenter quelques étapes de l'évolution de l'agriculture et de la politique agricole de la province. Elles forment le contexte historique de l'instauration de ce *"rapport de force"* évoqué par M. Morisset.

L'agriculture et la politique agricole au Québec : bref aperçu historique

Dans son ouvrage intitulé *"L'agriculture familiale au Québec"*, M. Morisset retrace la structuration de l'agriculture québécoise vers sa forme actuelle, à base d'exploitations familiales spécialisées et insérées dans des organisations collectives de mise en marché :

⁶ On limite la comparaison à l'année 1995 : rappelons qu'en France le poids des subventions d'exploitation dans le revenu s'est fortement accru suite à la réforme de la PAC (13% du RNA en 1991, 43% en 1995), du fait de la substitution opérée entre soutien de marché et aides directes.

De l'effondrement du système seigneurial à l'essor de l'agriculture familiale

Jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle, deux modes de tenure coexistaient au Québec : la seigneurie, héritière du faire-valoir d'inspiration féodale introduit par la France, et la tenure libre anglaise. La seigneurie regroupait plusieurs unités d'exploitation, ou rotures, constituées de champs étroits et rectangulaires dont l'axe était généralement perpendiculaire à un cours d'eau, formant un parcellaire qui marque encore aujourd'hui le paysage des rives du Saint-Laurent. Les exploitants roturiers devaient s'acquitter d'une rente envers leur propriétaire. À l'inverse, les fermiers des tenures libres mettaient en valeur pour leur propre compte des terres concédées par le gouvernement.

Sur ces terres libres de droits seigneuriaux, une forme de capitalisme agricole avait amorcé son essor, lequel fut cependant enrayé dès 1840 par la baisse des prix agricoles, la concurrence de l'Ouest canadien et le protectionnisme des États-Unis. Pour les seigneuries, cette crise agricole a été aggravée par le surpeuplement et la surexploitation des terres : l'équilibre de ce mode de faire-valoir s'en est alors trouvé compromis, avec, comme corollaire, une émigration accrue de la population des seigneuries vers le nord-est des États-Unis.

L'inefficacité des modes traditionnels de tenure a finalement conduit à l'abolition du régime seigneurial en 1854 et à la réorientation des capitaux vers l'industrie naissante, puis à la fondation d'exploitations familiales sur de nouvelles terres : la "colonisation".

Les fermes familiales qui se multiplièrent au rythme de la colonisation, jusqu'au début du XX^{ème} siècle, consacraient d'abord leur production à l'autosubsistance ; l'insertion dans les échanges marchands restait limitée à la vente du surplus.

Ainsi, les besoins grandissants des villes furent-ils d'abord assurés grâce l'extension de la frontière de colonisation, autrement dit par la croissance numérique des fermes plutôt que par l'augmentation de leur productivité.

Dans les années 1910, le ralentissement de la colonisation poussa à l'agrandissement des exploitations par le défrichement, afin d'assurer l'approvisionnement des villes. Puis l'irruption de la Première Guerre mondiale imposa au Québec comme à l'ensemble du Canada d'accroître fortement la productivité de son agriculture. Il fallait en effet pallier la diminution des actifs agricoles due à la mobilisation militaire et à l'industrialisation, et contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la Grande-Bretagne et des alliés.

Sortant de son autarcie, l'agriculture familiale québécoise s'inséra dans le vaste marché qui s'ouvrait à elle, participant ainsi à l'effort de guerre aux côtés des provinces de l'Ouest qui assumaient leur rôle de "grenier de l'empire britannique".

Vers l'agriculture marchande spécialisée

L'agriculture marchande diversifiée issue de la Première Guerre mondiale fut durement affectée par la baisse des prix agricoles du début des années 1920, induite par la fermeture des marchés d'exportation que la guerre avait ouverts. Les productions et les superficies de vente déclinèrent considérablement, ainsi que les revenus agricoles. Cette crise relança les initiatives d'organisation de la profession agricole, qui débouchèrent en 1924 sur la création de l'Union Catholique des Cultivateurs (UCC), "ancêtre" de l'UPA.

Lors de la crise de 1929-33, les gouvernements fédéral et provincial, jusque-là assez peu interventionnistes en agriculture, relancèrent, au moyen d'aides publiques, le mouvement de colonisation afin de contenir le chômage. Mais plutôt qu'une véritable politique d'installation agricole, il s'agissait là d'une forme d'aide sociale aux victimes de la dépression. La relance agricole qui en résulta fut assez éphémère, et, dès la fin des années 30, l'exode rural reprit.

Avec la seconde guerre mondiale, la demande alimentaire s'est brusquement développée, nécessitant une forte adaptation d'une agriculture saignée par l'exode rural. Le gouvernement fédéral mit alors en œuvre des politiques qui allaient structurer durablement l'agriculture canadienne, accroissant son insertion marchande et spécialisant les agricultures provinciales.

Ainsi, la vocation céréalière de l'Ouest fut renforcée par l'instauration d'une subvention au transport des grains vers les autres provinces ou les ports d'exportation ⁷ ; les élevages laitiers et porcins de l'Ontario et du Québec bénéficièrent d'aides à la production et de prix soutenus. En outre, le gouvernement fédéral favorisa l'équipement des fermes en instituant en 1944 un dispositif de garantie des prêts agricoles.

La crise de débouchés des années 50 et l'instauration des plans conjoints

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec la reconstitution du potentiel agricole européen, l'agriculture reperdit des marchés d'exportation et subit à nouveau d'importantes baisses de prix et de revenus. Pour autant, le repli sur l'autosubsistance n'était plus possible : c'est donc dans la restructuration des exploitations et dans l'organisation des marchés que le Québec a cherché une issue à la crise.

Ainsi, en accord avec le syndicalisme, le gouvernement provincial instaura à partir de 1955 des programmes incitant au départ des exploitants les moins productifs, il renforça la sélectivité du crédit agricole et accru les normes sanitaires et technologiques imposées aux agriculteurs [Gouin, Morisset] ⁸. Avec la *Loi sur les marchés agricoles* adoptée par la province le 23 février 1956, l'UCC obtint satisfaction d'une de ses revendications importantes : l'instauration de *plans conjoints*, conférant aux producteurs un pouvoir collectif de contrôle de l'offre et de négociation des prix et des conditions de marché avec l'aval.

Les plans conjoints, base du pouvoir économique des agriculteurs québécois

Un plan conjoint est une entente entre tous les producteurs d'un même produit agricole, définissant les conditions collectives de la mise en marché de ce produit.

Aspects juridiques et prérogatives des plans conjoints

En vertu de la *Loi sur les marchés agricoles*, refondue en 1963 sous la pression du syndicalisme [Morisset, 1987], les dispositions des plans conjoints s'appliquent, par "extension" juridique, à tous les producteurs, et pas uniquement à des adhérents volontaires qui seraient les seuls à se plier à une discipline commune. En ce sens, le dispositif élimine le phénomène de *free riding*, bien connu en action collective.

La demande de l'instauration d'un plan conjoint relève de l'initiative des seuls producteurs agricoles (syndicat de produit, coopérative ou groupe *ad hoc*). Ils doivent présenter leur demande et leur projet de plan conjoint à un organisme parapublic, la Régie des marchés agricoles, qui statue sur la recevabilité du projet et propose des modifications éventuelles. La Régie doit ensuite organiser un *référendum* auprès de l'ensemble des producteurs agricoles du produit concerné par le projet de plan. La validité du référendum requiert que la moitié des dits producteurs participe au vote, et sous ces conditions, le plan conjoint est adopté si les deux-tiers des votants y sont favorables.

⁷ Le "tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau", dispositif supprimé en 1995

⁸ À la même époque, la France a connu processus comparable de sélection et de restructuration des exploitations agricoles, initié par les pouvoirs publics et appuyé par un syndicalisme "moderniste".

Le plan conjoint fait alors force de loi pour tous les producteurs, et ses dispositions sont publiées dans la *Gazette officielle* du Québec (équivalent de notre JO). La gestion du dispositif et le mandat de négociation avec les acheteurs sont généralement confiés au syndicat de l'UPA spécialisé dans le produit visé par le plan ⁹.

Le pouvoir concret du plan conjoint s'exprime dans l'établissement des conditions de mise en marché du produit visé. Celles-ci sont définies par une convention collective entre le syndicat de producteurs et les acheteurs, voire de façon unilatérale par les producteurs, l'exercice de ce dernier pouvoir étant toutefois contrôlé par la Régie des marchés agricoles [Prégent, 1996]. Les dispositions susceptibles d'être imposées par un plan conjoint sont très variées, l'office de producteurs peut ainsi :

- instaurer un contingentement de la production ;
- obliger les producteurs à passer par un même organisme de mise en marché ;
- imposer des normes de production, de transport, de manutention et de qualité du produit ;
- négocier ou fixer un prix d'offre unique pour le produit ;
- opérer une péréquation des recettes de la vente collective entre les producteurs ;
- mener des actions publicitaires de promotion du produit.

Les plans conjoints ne peuvent toutefois contrevenir à la liberté du commerce entre les provinces, ni à la politique fédérale en matière de commerce international. Ceci limite la possibilité d'établir une politique agricole locale par trop spécifique, et se traduit par une articulation parfois complexe entre réglementations fédérales et provinciales, portant d'une part sur les échanges interprovinciaux et internationaux, et d'autre part, sur l'organisation du marché intraprovincial [Prégent, 1996 ; MAPAQ, 1994]. Tout acheteur conserve donc la possibilité de se fournir en produits agricoles dans une autre province du Canada, voire à l'étranger, et peut échapper ainsi, au moins pour une partie de son approvisionnement, aux conditions des plans conjoints.

Les conditions spécifiques de la mise en œuvre de plans conjoints

L'instauration de plans conjoints assortis de quotas de production, forme la plus achevée du pouvoir de marché des producteurs, supposait que soient remplies certaines conditions [Gouin ; Morisset, 1990] :

- la spécialisation des producteurs, qui, en les rendant essentiellement tributaires d'une seule production, les a puissamment incités à s'organiser afin de peser sur la formation du prix ;
- l'autosuffisance dans les produits visés, qui justifie la gestion de l'offre ;
- l'orientation vers le marché intérieur, qui limite la pression du marché mondial dans la négociation sur les prix.

De tels plans conjoints assortis d'un contingentement de l'offre purent être appliqués pour le lait, les œufs et les volailles (poulets, dindons), productions bénéficiant de dispositifs fédéraux de limitation des importations. Le plan conjoint peut être d'autant plus directif que le commerce interprovincial du produit visé reste marginal, comme dans le cas du lait de consommation ¹⁰. Par contre, pour des productions davantage engagées dans les échanges extérieurs; à l'exportation (porcs), comme à l'importation (bovins, ovins), les plans conjoints sont plus succincts, ne prévoient pas de contingentement ni de concentration de l'offre, et se limitent à la négociation collective des prix avec l'aval.

⁹ Pour la plupart des produits, le syndicat spécialisé (et unique de par la Loi 64) remplit ainsi le rôle "d'office de producteurs", défini dans la Loi sur les marchés agricole. La fonction peut cependant être dévolue à une coopérative.

¹⁰ Au Canada, la réglementation économique du marché laitier distingue le lait de consommation (lait liquide, vendu "en pinte", crème fraîche) et le lait de transformation ou industriel, destiné à la fabrication de produits laitiers (beurre, poudre, fromages, crèmes glacées ...).

Le soutien direct des revenus agricoles : des systèmes d'assurance-revenu

Comme on vient de le voir, le pouvoir économique conféré aux agriculteurs par un plan conjoint ne peut pleinement s'exercer que pour certaines productions, pesant suffisamment sur le marché intérieur, et entreprises dans des exploitations spécialisées.

En outre, l'insertion croissante du Canada dans des relations de libre-échange n'autorise qu'un niveau limité de soutien des prix, tant par la protection vis-à-vis des importations, que par les aides à l'exportation et l'intervention directe sur les marchés (stockage public). Ainsi, le syndicalisme québécois a revendiqué, dès la mise en place des premiers plans conjoints, l'instauration d'un système de stabilisation des revenus agricoles, destiné à atténuer les effets défavorables des variations de prix pour les productions peu ou non confortées par un plan conjoint. Actuellement, plusieurs dispositifs fédéraux et provinciaux de paiements directs visent cet objectif.

Le dispositif québécois de l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA)

Cet instrument provincial a été institué en 1975, suite à la déclaration du Premier Ministre québécois Robert Bourassa, reconnaissant *"que le revenu d'un agriculteur moyen doit être équivalent à celui d'un ouvrier spécialisé (et qu'il) convient de déterminer avec l'UPA le moyen de réaliser cet objectif..."* (cité par Gouin, 1995). L'ASRA s'applique aux productions peu soutenues par ailleurs (pas de quota et peu de protection aux frontières) et donc plus directement confrontées au marché.

La référence explicite à une notion de parité ne doit pas laisser croire qu'il s'agit là d'une pure aide au revenu, découplée de la production. Tout d'abord, le dispositif de l'ASRA s'applique à des produits déterminés (porcs, viande bovine, pommes de terre...). Ensuite, l'aide est calibrée pour chaque produit de façon à compenser la différence entre le coût moyen unitaire de production (valeur standard négociée avec le syndicalisme) de ce produit et le prix de marché. Le coût de production intègre une rémunération forfaitaire de l'exploitant au niveau d'un salaire de parité, soit 70% à 90%, selon les produits, du salaire moyen de l'ouvrier spécialisé (de l'ordre de 120 000 F annuels). Le coût de production de référence joue le rôle d'un "prix d'objectif" et l'aide s'apparente ainsi à un *deficiency payment*.

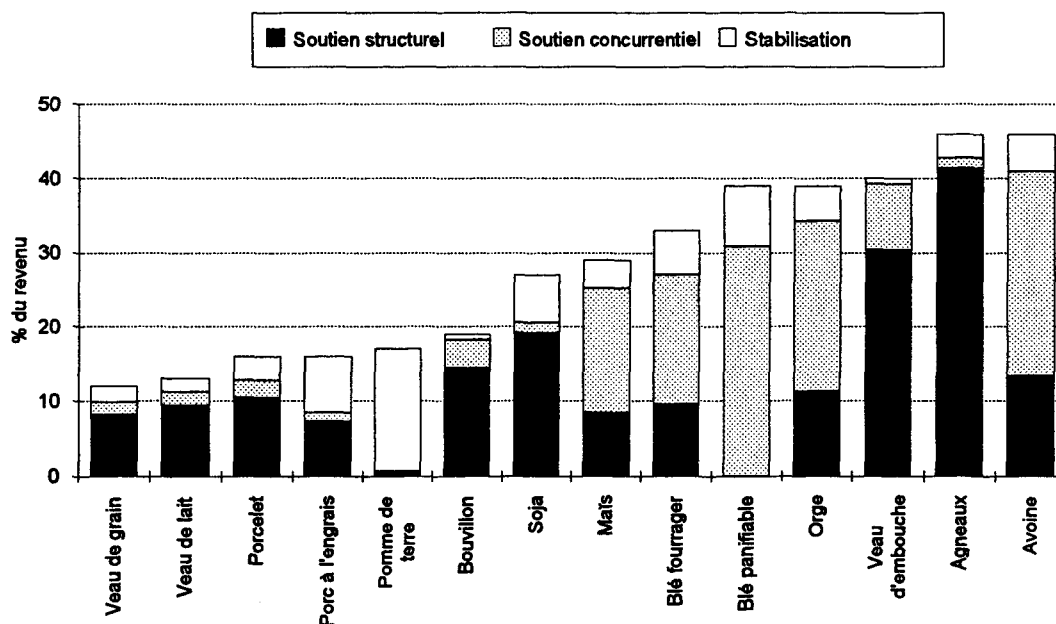
L'assurance-revenu devrait en principe être financée essentiellement par les exploitants : les "bonnes années", où les prix sont rémunérateurs, permettant aux producteurs d'alimenter la caisse d'assurance, d'où ils tirent leurs compensations lors des mauvaises années. Ce mécanisme suppose qu'à long terme le prix de marché fluctue de façon à peu près aléatoire autour d'une moyenne égale au prix d'objectif souhaité. S'il en demeure au fil du temps inférieur, la caisse est constamment sollicitée. Dans ces conditions, sauf à diminuer le niveau de garantie, le gouvernement doit contribuer en permanence au financement du dispositif. C'est ce qui se passe pour les bouvillons depuis la mise en place du régime [Gouin, 1995]. Au lieu d'être conjoncturel, le soutien par l'ASRA devient alors structurel, révélant l'impossibilité permanente de rémunérer le travail des producteurs au standard fixé.

Dans une analyse de l'ASRA, citée par D.M. Gouin, le MAPAQ distingue trois éléments dans les versements dont bénéficient les producteurs :

- la part "stabilisation", correspondant à un simple lissage des revenus d'une année sur l'autre, autour de la tendance moyenne résultant des variations du prix du marché ;
- la part "concurrentielle", permettant d'offrir aux producteurs du Québec une garantie équivalente à celle dont bénéficient en moyenne les producteurs concurrents des autres pays ;
- la part "structurelle", différence entre le versement total et les deux éléments précédents : elle traduit la nécessité structurelle de l'aide, compte tenu du standard de rémunération retenu.

Le schéma suivant représente le poids dans le revenu et la structure de l'aide de l'ASRA pour les différentes productions concernées. Le soutien concurrentiel est estimé sur la base des prix en vigueur aux USA, sauf pour l'agneau et la pomme de terre, où les références sont respectivement la Nouvelle-Zélande et l'Île-du-Prince-Édouard (province atlantique du Canada).

Graphique 3 - Poids dans le revenu et composition analytique de l'ASRA selon les productions



Source : MAPAQ, 1994

Comme tout mécanisme de régulation des prix à la production, l'ASRA se heurte à la difficulté, à la fois technique et politique, de distinguer les fluctuations conjoncturelles, qu'il faudrait amortir, de la tendance à long terme du marché, qu'il conviendrait de ne pas perdre de vue.

Ce dispositif d'assurance-revenu (parfois envisagé en France par certains comme une alternative financièrement crédible à d'autres formes de soutien), calibré pour un niveau de garantie relativement élevé, génère donc des coûts budgétaires croissants : le financement de l'ASRA est ainsi passé de 2% du budget du MAPAQ en 1975-76 à près de 45% en 1994-95.

Aujourd'hui, la pérennité du dispositif est remise en cause au niveau provincial, dans un contexte général de coupes budgétaires et d'apurement du déficit public. En outre, le gouvernement fédéral s'attache à promouvoir un instrument alternatif : le compte de stabilisation du revenu net.

Le compte de stabilisation du revenu net (CSRN) : une assurance-revenu "libérale"

Il s'agit d'un dispositif proposé depuis 1992 par le gouvernement du Canada. Le CSRN s'apparente également à une assurance-revenu. Ses ressources proviennent de cotisations professionnelles, ici volontaires, et de contributions gouvernementales (provinciales et fédérales) et ses emplois compensent des pertes de revenus agricoles. Il diffère cependant nettement de l'ASRA :

- un compte d'épargne personnel enregistre les apports et les prélèvements de chaque exploitant, ainsi que les contributions gouvernementales. L'intérêt rémunérant le compte est bonifié par les gouvernements ;
- le droit à retrait de chaque producteur est individualisé, il dépend de ses apports personnels, et est fonction de sa perte globale de revenu ;
- l'aide perçue n'est donc pas du type *deficiency payment*, car son montant n'est pas calculé sur la base d'une compensation de prix pour une production particulière.

Le système présente ainsi un caractère individualiste et volontaire, et les garanties qu'il autorise sont d'autant plus élevées que le producteur est plus à même d'alimenter son compte. Il s'apparente ainsi à une formule d'assurance personnelle par capitalisation, plus qu'à un mécanisme de transferts par répartition.

Le CSRN est donc d'inspiration libérale. En outre, la somme perçue par l'exploitant s'apparente à un "transfert forfaitaire". Dans la doctrine libérale, de tels versements "découplés" (indépendants des quantités produites) sont considérés comme préférables aux aides "couplées" (comme les *deficiency payments*), car ils ne perturberaient pas le mécanisme concurrentiel de détermination des prix, jugé seul efficace. De plus, en faisant reporter en partie le niveau de garantie de chaque producteur sur ses propres capacités à contribuer, le système vise un certain désengagement financier du gouvernement.

L'UPA s'oppose au CSRN, considérant que ce système risquerait de s'imposer comme alternative aux autres modes de soutien directs, en ne réservant une garantie correcte de revenu qu'aux seuls exploitants les plus à même de financer leur compte. Ainsi, le Québec n'applique pour l'instant le CSRN qu'à quelques productions horticoles.

L'ancien régime fédéral d'assurance du revenu brut (RARB)

Ce dispositif, instauré par le gouvernement du Canada à la fin des années 80, a été abandonné en 1992. Le financement était assuré par les producteurs (33,33%), la province (25%) et le budget fédéral (41,67%). Ces fonds permettaient de verser une aide compensatrice aux producteurs de grandes cultures lorsque leurs recettes devenaient inférieures à un niveau objectif donné. L'aide perçue par les producteurs s'apparentait à un *deficiency payment*, elle était basée sur le différentiel entre, d'une part, un rendement à long terme et le rendement réel de la campagne, et d'autre part, un prix objectif et le prix de marché. Les prix objectifs du RARB étaient des moyennes mobiles sur 15 ans des prix de marché régionaux, indexés sur les prix des intrants. Au Québec, les contributions fédérales au titre de ce programme étaient intégrées au budget de l'ASRA des produits concernés.

Le jugeant trop coûteux et distordant¹¹, les autorités fédérales ont remplacé le RARB par le CSRN.

Autres paiements directs

Relevant de la catégorie des "aides directes aux produits", la subvention au litre dont bénéficient les producteurs de lait s'articule avec le mécanisme de contingentement de la production laitière, qui sera décrit plus loin.

Les agriculteurs québécois ont également accès au régime d'assurance-récolte de la Régie des assurances agricoles du Québec, financé pour partie par le MAPAQ et les cotisations des producteurs. Cette assurance couvre les risques de perte de récolte en cas de sinistre ou d'aléa climatique.

Certaines productions accèdent à des dispositifs dont le principe est comparable à l'ASRA : les programmes nationaux "tripartites". Ils associent des fonds fédéraux et provinciaux aux cotisations des producteurs, afin de compenser les baisses des prix de marché en dessous d'un niveau préétabli, dit prix de stabilisation.

Ces programmes, qui garantissaient une assurance-revenu minimum, sont en voie d'extinction, suite aux restrictions budgétaires fédérales.

¹¹ En tant qu'aide directe non découplée, le RARB (tout comme sa version québécoise, l'ASRA) est en effet classé dans la "boîte jaune" des accords du GATT, qui regroupe les dispositifs concernés par l'engagement de réduction de 20% en 6 ans de la "mesure globale de soutien". On trouvera une analyse détaillée des dispositifs fédéraux d'assurance-revenu dans une publication du Club Demeter (1996).

Compensation de charges d'exploitation

Les producteurs agricoles québécois bénéficient de réductions gouvernementales pour certaines de leurs charges d'exploitation ¹². Au Québec, comme dans le reste du Canada, il s'agit principalement de la prise en charge d'intérêts d'emprunts (comparable à la "bonification" française) et de remises sur les taxes foncières municipales (comparable à la prise en charge d'une partie de la taxe sur le foncier non bâti en France).

L'assurance-revenu domine les soutiens directs

L'ASRA est prépondérante et en augmentation dans l'ensemble des aides. Conséquence de la spécialisation de la province, la subvention laitière garde une place importante, bien que le montant unitaire de cette aide fédérale soit en diminution ces dernières années (Cf. plus loin).

Montant et structure des aides directes et des remises de 1990 à 1995 au Québec

	montants arrondis, millions de \$ courants						% du total net	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990	1995
Régime d'assurance du revenu brut :								
Paiements bruts	0	42	77	120	128	67		
- dont cotisations des producteurs	0	26	38	37	33	31		
- dont paiements nets	0	16	39	83	95	36	0%	6%
Compte de stabilisation du revenu net :	0	0	2	2	1	1	0%	0%
Programmes provinciaux (ASRA) :								
Paiements bruts	204	320	318	250	290	302		
- dont cotisations des producteurs	79	64	87	89	94	33		
- dont paiements nets	125	256	231	161	196	269	29%	49%
Programmes tripartites :								
Paiements bruts	37	20	71	3	1	9		
- dont cotisations des producteurs	11	16	18	14	8	3		
- dont paiements nets	26	4	53	-11	-7	6	6%	1%
Assurance-récolte :								
Paiements bruts	26	61	37	52	40	41		
- dont cotisations des producteurs	22	22	21	31	18	10		
- dont paiements nets	4	39	16	21	22	31	1%	6%
Subvention aux produits laitiers :	124	119	107	110	105	102	28%	19%
Aides directes conjoncturelles (1) :	23	5	11	1	0	0	5%	0%
Paiements directs totaux bruts :	415	668	624	539	566	522		
- dont cotisations des producteurs	113	128	166	171	154	77		
- dont paiements nets	302	439	459	367	411	445	69%	81%
Remises totales :	135	120	106	96	97	104	31%	19%
- dont remise de taxes sur l'énergie (2)	5	5	4	1	1	0	1%	0%
- dont prise en charge d'intérêts	99	76	45	35	31	43	23%	8%
- dont dégrèvement d'impôt foncier	31	39	56	60	65	61	7%	11%
Total paiements bruts et remises :	550	668	730	635	662	627		
- dont total paiements nets et remises	437	559	565	464	508	549	100%	100%

(1) Principalement : aides exceptionnelles pour pertes de production suite à des calamités.

(2) Ne comprend à partir de 1993 qu'une remise sur les taxes du carburant, s'y ajoutait antérieurement une remise sur les taxes de l'électricité.

Source : Statistique Canada, catalogue 603-21

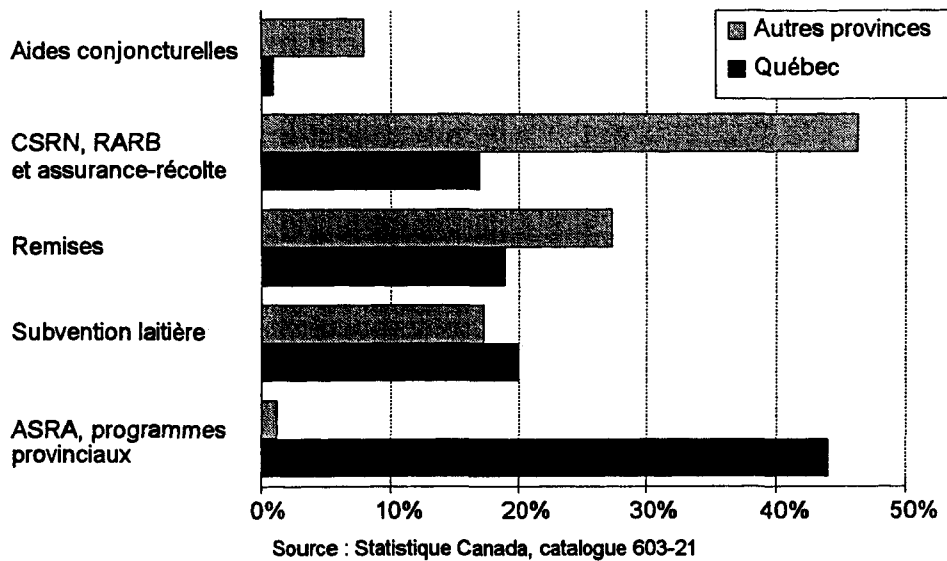
¹² Il s'agit donc d'aides (directes ou indirectes) réduisant le coût des intrants, et non de paiements directs aux produits.

En matière de soutien direct à l'agriculture, trois caractéristiques qui distinguent le Québec du reste du Canada doivent être soulignées :

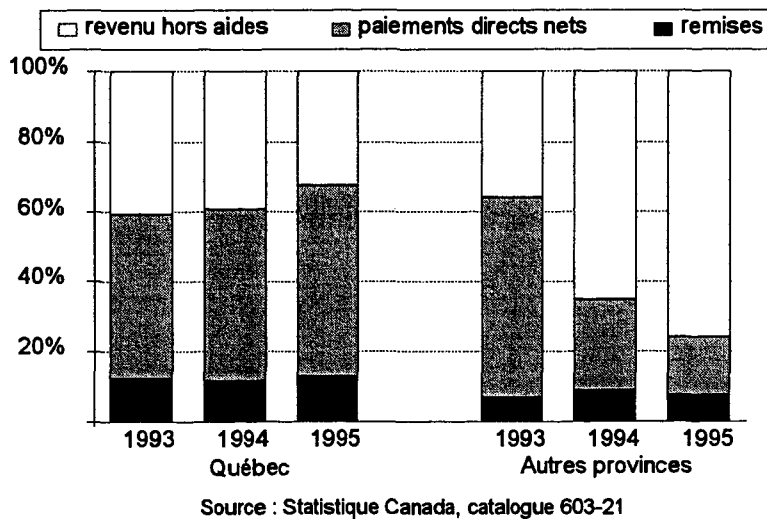
- le rôle central du dispositif provincial d'assurance-revenu (ASRA), alors que les dispositifs fédéraux l'emportent dans les autres provinces (graphique 4) ;
- le poids toujours élevé des aides directes dans le revenu au Québec (graphique 5) ;
- la relative stabilité, du moins jusqu'en 1995, des sommes ainsi allouées à l'agriculture québécoise, alors que ces financements diminuent fortement depuis trois ans dans les autres provinces (graphique 6).

Une baisse des soutiens directs s'amorce toutefois au Québec : au premier semestre 1996, par rapport au premier semestre de 1995, les paiements directs diminuent de 28% ; mais le recul atteint 44% dans le reste du Canada. Une meilleure conjoncture a certes limité le recours aux systèmes d'assurance revenu, mais l'évolution constatée résulte également des restrictions budgétaires fédérales et provinciales.

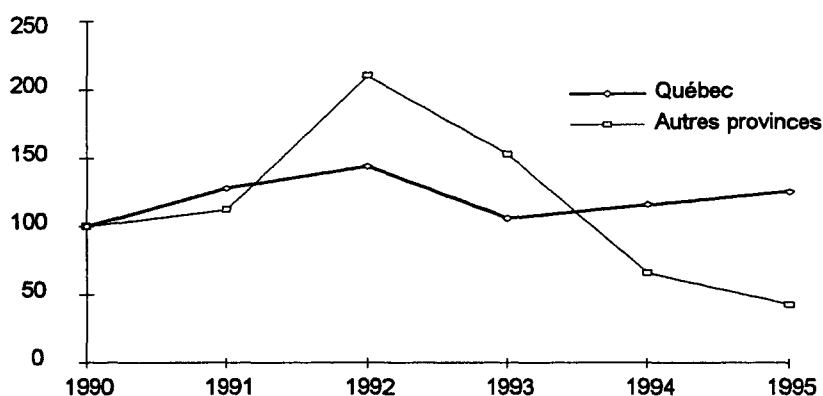
Graphique 4 - Part des différents dispositifs dans le total des paiements nets et des remises (moyenne 1994 - 1995)



Graphique 5 - Part des paiements directs et remises dans le revenu net total de 1993 à 1995



Graphique 6 - Évolution des remises et paiements directs nets (indice 100 en 1990)



Source : Statistique Canada, catalogue 603-21

Aides au financement et à l'investissement des exploitations agricoles

Les agriculteurs nouvellement installés reçoivent l'aide à l'établissement, le versement de cette subvention provinciale (15 000 \$ par bénéficiaire), équivalent de notre dotation aux jeunes agriculteurs, avait été suspendu en 1994 suite aux compressions budgétaires.

Le crédit à l'agriculture est distribué par plusieurs banques à vocation générale (comme la Banque Royale du Canada). Les principaux instruments d'intervention publique en la matière sont la bonification, déjà évoquée, et la garantie de prêts auprès des banques par la Société de financement agricole (organisme parapublic), grâce à une ligne budgétaire spécifique du MAPAQ.

Le contingentement dans la production laitière

L'importance et l'organisation particulière de cette production justifient de lui consacrer un exposé plus détaillé.

Les 10 889 producteurs de lait québécois (campagne 1995-96), soit près de la moitié des effectifs canadiens, réalisent 39% de la production fédérale. Le Québec précède ainsi l'Ontario, autre grande province laitière avec 34% du litrage national.

La production laitière du Québec se répartit dans deux sous-filières :

- le lait de consommation, avec une production de 710 millions de litres (soit 26% de la production laitière québécoise) essentiellement destinée au marché intérieur provincial ;
- le lait industriel, avec une production de 2 058 millions de litres, transformé en produits laitiers (notamment en beurre, avec son sous-produit fatal, la poudre de lait écrémé) destinés au marché national, voire à l'exportation.

Compte tenu de ces différences de débouchés, le marché du lait de consommation est organisé au niveau provincial, tandis que le lait de transformation relève de la compétence fédérale.

Le lait de transformation

C'est dans un contexte de crise de surproduction que le gouvernement fédéral a créé en 1966 la Commission Canadienne du Lait (CCL), chargée de mettre en œuvre toutes mesures susceptibles de limiter les excédents, de restructurer la production, d'améliorer la productivité et conforter les revenus [Gouin ; Morisset, 1988].

Une première disposition prise par la CCL fut d'instaurer ce qu'on appellerait aujourd'hui des "quotas de primes", en contingentant individuellement les litrages éligibles à l'aide directe laitière. S'y ajoutaient des incitations à la cessation d'activité et l'instauration d'une participation financière des producteurs au dégage ment des excédents sur les marchés d'exportation.

Ces dispositifs ne s'étant pas avérés suffisamment efficaces, la CCL les a complétés en 1971 par des quotas individuels, calibrés en vue d'ajuster l'offre aux besoins du marché intérieur canadien. Cette maîtrise de la production s'insère aujourd'hui dans une politique fédérale d'ensemble comprenant la protection vis-à-vis des importations, le stockage d'intervention, la participation des producteurs au financement des exportations d'excédents, et l'aide directe à la production.

Cette dernière, en diminution, a été fixée à 3,8 \$ par hectolitre pour la campagne 1996-97 (contre 4,6 \$ en 1995-96, 5,4 \$ en 1994-95, et 6 \$ auparavant) ; sa suppression est envisagée par le gouvernement fédéral à partir de l'année 2001. La participation des producteurs au financement des exportations découlant de la production réalisée dans les limites du quota, dite "*retenue intra-quota*", est de l'ordre de 1 \$ par hectolitre. En cas de dépassement du quota, les producteurs subissent une "*retenue hors-quota*" d'environ 30 \$ par hectolitre livré au-delà du quota, et ne bénéficient pas, pour les quantités en cause, de l'aide directe : le lait excédentaire est ainsi rémunéré en fonction des prix de la poudre et de la matière grasse sur le marché mondial.

Pour le lait de transformation, le prix perçu par le producteur (50,5 \$ par hl en moyenne pour 1995, aide directe incluse et après retenues) résulte donc de plusieurs mécanismes :

- la protection du marché intérieur, au moyen de contingentements des importations et de droits de douane, dispositifs complémentaires au système des quotas ;
- la définition, au niveau fédéral, d'un *prix cible* (53 \$ par hl pour 1995-96) tenant compte des coûts de production et servant de base de négociation pour le prix payé à la ferme;
- le soutien des prix à la production est en outre assuré par des achats d'intervention, l'exportation des excédents avec une participation financière des producteurs (retenues), et le versement de l'aide directe au litrage (dont la pérennité n'est toutefois plus assurée) ;
- la négociation par le syndicalisme (Fédération des producteurs de lait du Québec, affiliée à l'UPA), de "*conventions de mise en marché et de transport du lait*" avec l'aval. Dans le cadre du plan conjoint laitier québécois intégré au *Plan national (fédéral) de commercialisation du lait*, la FLPQ est ainsi l'interlocuteur unique des transporteurs et des transformateurs privés ou coopératifs

Le lait de consommation

À l'origine, chacun des deux types de lait était produit par des catégories distinctes d'exploitants : gros producteurs spécialisés implantés près des centres urbains pour le lait de consommation ; agriculteurs diversifiés et plus traditionnels, intégrés au système coopératif, pour le lait de transformation [Gouin, Hairy, 1990 ; Morisset, 1987]. Cependant, les premiers tendaient de plus en plus à recourir au débouché de transformation comme exutoire à leur surproduction de lait de consommation, et ce sans rencontrer de limitation réglementaire jusqu'à la mise en place des quotas de lait industriel en 1971.

Depuis, les producteurs des deux types de lait sont soumis à deux quotas, l'un portant sur le lait de consommation, l'autre sur leurs livraisons à la transformation¹³. Ils sont également astreints, *via* des retenues de coresponsabilité, au financement de l'écoulement des excédents, et éligibles, pour la fraction industrielle de leurs livraisons, à l'aide directe fédérale.

¹³ Une nouvelle réglementation prenant effet à partir d'août 1996 instaure l'unification des deux quotas et supprime le différentiel de prix entre les deux types de lait.

Le lait de consommation a longtemps bénéficié d'un prix plus rémunérateur, négocié dans le cadre d'un plan conjoint spécifique. Ces dernières années, l'écart de prix entre les deux types de lait s'est toutefois amenuisé ¹³.

La mobilité des quotas laitiers

Jusqu'en 1976, les "droits à produire" que constituent les quotas laitiers pouvaient être transférés d'un producteur à l'autre sur un marché de gré à gré, peu réglementé et assez opaque [Gouin, Morisset, 1992]. Au cours de la campagne laitière 1975-76, une surproduction de lait de transformation amena le gouvernement fédéral à ajuster à la baisse le contingent de lait de transformation. Il en résulta une forte tension sur le marché des quotas, de nombreux producteurs se portant acquéreurs pour continuer d'employer à plein leurs capacités de production.

Le syndicalisme agricole, auquel avait été confiée la gestion du système, s'engagea alors dans une modification de la réglementation des transferts de droits à produire. À l'époque, les producteurs de lait étaient répartis dans deux fédérations laitières en fonction de leur type de livraisons (consommation ou transformation) : chacune opta en 1976 pour une solution propre.

La fédération des producteurs de lait de consommation instaura un système de vente aux enchères publiques, censé améliorer la transparence du marché des quotas, tandis que la fédération des producteurs de lait de transformation opta pour un encadrement administratif (en fait, syndical) des transferts, en s'érigeant comme intermédiaire obligé dans les transactions.

Ce système, dans lequel la fédération du lait de transformation se portait acquéreur des quotas offerts et les revendait aux demandeurs, s'est toutefois avéré trop rigide et incapable de supprimer les transactions occultes. Il fut donc revu et, en 1979 le mode de transfert par vente aux enchères publiques déjà en vigueur pour le lait de consommation fut étendu aux quotas de lait industriel.

Cependant, ces enchères publiques locales comportaient encore des inconvénients. Elles ne garantissaient pas l'unicité des prix des quotas sur l'ensemble du territoire provincial, entraînaient des coûts de transaction élevés (le demandeur devait se déplacer sur le lieu de mise aux enchères) et n'éliminaient pas les ententes préalables. On reprochait aussi à la vente publique d'instaurer un climat émotionnel qui pouvait favoriser une hausse artificielle des prix.

La nouvelle procédure adoptée finalement par le Québec en 1985 évite ces imperfections. Il s'agit d'un système centralisé qui enregistre par voie électronique les offres et les demandes de quotas et calcule chaque mois un prix d'équilibre, unique pour l'ensemble de la province. Dans ce mécanisme, les prix mentionnés par les vendeurs et les acheteurs constituent des prix de réserve : le prix d'une transaction ne peut être inférieur (respectivement, supérieur) au prix proposé par le vendeur (respectivement, l'acheteur).

Cette "*recherche de la concurrence parfaite*" [Gouin, Morisset, 1992] est tempérée par des règlements qui prévoient un plafonnement annuel des achats de quotas à 69 000 litres par exploitation, ainsi qu'un prélèvement de 15% sur les quotas mis en vente, afin d'alimenter une réserve destinée à conforter les installations.

Le prix du quota atteint en 1995 près de trois fois le prix du lait à la production, et d'après le MAPAQ, l'acquisition des droits à produire constitue "*un frein à l'établissement (i.e. l'installation) et à la consolidation des fermes*" [MAPAQ, 1994].

Diversité et enjeux des soutiens à l'agriculture québécoise

Plusieurs produits agricoles québécois ne bénéficient pas de plans conjoints très directifs, assortis d'un contingentement de l'offre : l'ASRA constitue alors la forme essentielle du soutien que leur accorde la province, et qui s'ajoute aux dispositifs fédéraux de régulation des échanges agricoles extérieurs.

Près de la moitié de la production agricole québécoise est contingentée

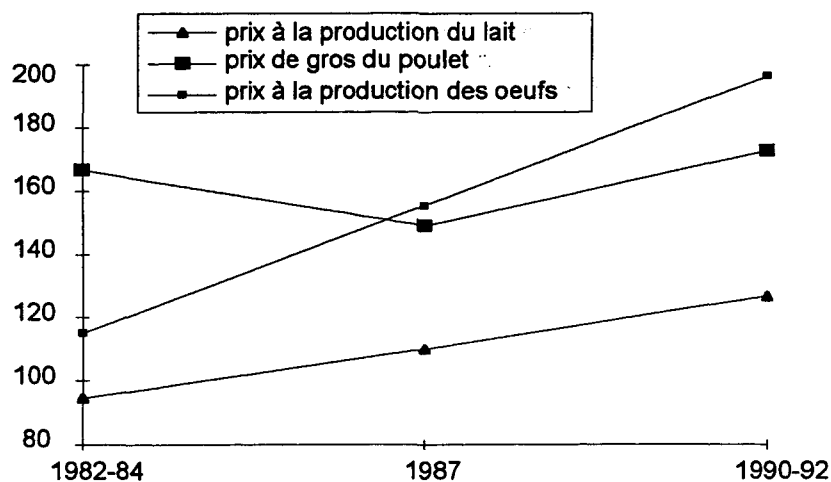
Outre le lait (34% des livraisons agricoles québécoises), les œufs et la volaille (12%) bénéficient de plans conjoints, assortis de quotas assurant aux producteurs des prix de vente négociés sur la base des coûts de production. Des pressions s'exercent actuellement sur ce mode de soutien.

Il lui est ainsi reproché de grever les capacités de financement des exploitations : selon le MAPAQ, la valeur des droits à produire représente 30% à 40% de l'actif des secteurs contingentés, et l'acquisition de quotas mobilise annuellement le dixième des ressources financières de l'agriculture provinciale [MAPAQ, 1994].

La gestion de l'offre et les plans conjoints conduisent en outre à faire porter sur l'aval une partie du coût du soutien agricole, obérant d'autant la compétitivité des industries agro-alimentaires québécoises, notamment sur les marchés d'exportation [Morisset, 1996]. Le graphique 7 (ci-dessous) rapporte les prix des produits québécois soumis à un contingentement de l'offre aux prix en vigueur pour les mêmes périodes aux États-Unis, principal débouché extérieur de l'agriculture provinciale. Sur 1990-92, le prix des œufs est ainsi près de deux fois plus élevé au Québec, et l'écart atteint 30% pour le lait et 70% pour le poulet.

Les engagements multilatéraux du Canada au GATT impliquent l'allègement des protections aux frontières, consubstantielles au contingentement de la production (conversion des taxes à l'importation en équivalents tarifaires, et réduction de ces derniers de 15% sur la période 1995-2001 ; accès minimum du marché intérieur aux produits étrangers) : cette contrainte amène actuellement les autorités provinciales et fédérales à étudier une révision des systèmes de gestion de l'offre.

Graphique 7 - Prix relatifs des produits agricoles québécois contingentés (indice 100 : prix du même produit aux USA sur la période considérée)



Source : MAPAQ, 1994

Hypothèques sur les autres formes de soutien

Les accords souscrits au GATT portent également sur la réduction de 20% en six ans de la mesure globale de soutien (MGS). Les subventions fédérales à l'exportation dont bénéficient la plupart des grands produits agricoles québécois (à l'exception du porc) sont visées, et particulièrement l'aide au dégauchement des excédents laitiers, cofinancée par des retenues à la charge des producteurs.

Il est actuellement envisagé de convertir ce dispositif en combinant une production contingentée pour les besoins du marché intérieur et une production hors quota, exportée sans aide au prix mondial. La compatibilité d'un tel régime avec les prescriptions du GATT reste cependant problématique (les mêmes réflexions sont présentes en France).

Les aides directes provinciales de l'ASRA, auxquelles accèdent les productions végétales et de viande rouge (sans contingentement ni plan conjoint très directif) sont également visées, en tant que dispositif *non découplé*, par l'engagement de réduction de la MGS.

Une spécificité canadienne qui disparaît : les aides au transport

L'étendue du territoire canadien a motivé l'instauration de diverses subventions fédérales au transport, aujourd'hui remises en cause. Parmi celles intéressant le Québec, citons tout d'abord *l'aide à l'acheminement des céréales fourragères* (1,9 millions de \$ en 1995 au Québec) : cette mesure subventionnait indirectement les activités d'élevage dans les régions périphériques, *via* l'abaissement de leurs coûts d'approvisionnement en aliments du bétail. Les expéditions agro-alimentaires de l'est de la province bénéficiaient en outre de *l'aide au transport des marchandises de la région atlantique* (9 millions de \$ en 1992) ; bien que non ciblé sur des produits particuliers, ce dispositif favorisait l'accès aux marchés pour certains bassins de production agricole.

Ces deux mesures ont été supprimées récemment, à l'instar de *l'aide au transport des grains des grains de l'Ouest*, dispositif fédéral qui confortait la spécialisation céréalière des provinces centrales du Canada.

L'orientation libre-échangiste croissante de l'agriculture canadienne est illustrée par l'évolution de l'équivalent subvention à la production (ESP)¹⁴. Exprimé en pourcentage de la valeur de la production agricole, cet indicateur est passé au Canada de 42% sur la période 1986-1992, à 27% en 1995, alors qu'il reste de l'ordre de 50% pour l'Union Européenne [OCDE, 1996].

Il est probable que le taux d'ESP du Québec¹⁵ soit supérieur à la moyenne fédérale, du fait de l'importance des aides directes provinciales encore en place, des transferts assurés par les plans conjoints, et du poids de la production laitière (dont le taux d'ESP dépasse 60% au Canada). Toutefois, l'actuelle politique québécoise de réduction des dépenses publiques laisse augurer qu'au moins le volet budgétaire du soutien agricole provincial devrait nettement diminuer dans un proche avenir.

CONCLUSION

L'agriculture du Québec apparaît comme un secteur fortement organisé, bénéficiant d'un double dispositif institutionnel :

- d'une part, l'État fédéral ou provincial intervient avec des instruments de soutien des marchés et de soutien des revenus (quotas, aides directes, protection du marché intérieur) ;
- d'autre part, les producteurs s'efforcent de tirer un meilleur parti de leur confrontation au marché mondial par la coordination interne et l'auto-organisation collective (plans conjoints).

¹⁴ Schématiquement, l'ESP est la somme de deux éléments : les paiements directs aux agriculteurs et la recette supplémentaire qu'ils retirent de prix garantis supérieurs aux prix du marché mondial.

¹⁵ L'OCDE ne calcule pas d'ESP régionaux pour les États fédéraux, ni pour chacun des pays membres de l'UE.

Ce "pouvoir de marché" tiré des plans conjoints procède aussi d'une intervention de l'État, *via* des législations spécifiques. À cet égard, les deux dimensions de la politique agricole québécoise peuvent également souffrir des critiques libérales ¹⁶, et sont d'ailleurs confrontées à de nouveaux enjeux, intérieurs et extérieurs.

Certains sont de même nature que ceux actuellement vécus en France et dans l'Union Européenne. Ainsi, les mêmes injonctions de "mise en conformité libérale" de dispositifs de soutien jugés distordants pour le libre-échange s'adressent aux deux agricultures.

S'y ajoute la question émergente des relations entre l'agriculture et l'environnement. Au Québec comme dans certaines régions européennes, la concentration et l'intensification des productions animales génèrent des "effets externes" de moins en moins bien supportés par la société, certaines municipalités québécoises interdisant par exemple l'installation d'élevages porcins sur leur territoire.

Dans ce contexte, le MAPAQ a récemment engagé un travail législatif en vue de "*réconcilier les intérêts agricoles, urbains et environnementaux*" et défini un plan d'action pluriannuel en faveur du "*développement durable*".

Diverses instances québécoises (dont le ministère de l'environnement) plaident en outre pour l'introduction de "*l'éco-conditionnalité*" dans le programme provincial d'assurance-revenu : l'accès au soutien serait alors subordonné à l'application de techniques agricoles respectueuses de l'environnement.

Récemment, cette orientation s'est traduite par la vulgarisation auprès des agriculteurs d'un "*Guide des bonnes pratiques culturales*", édité par la Régie des assurances agricoles, et par l'obligation faite aux producteurs de présenter, préalablement à leur admission au régime de l'ASRA, un plan de culture agréé par un agronome. Mais, pour certains experts, cette clause répond plutôt à l'objectif de contenir les dépenses de soutien (en limitant le "risque moral"¹⁷) qu'à des préoccupations environnementales [Debailleul ; Vuarin 1995].

La problématique de l'aménagement du territoire se pose également avec une certaine acuité au Québec, où coexiste un espace immense et une forte concentration urbaine ¹⁸. Jusque-là principalement raisonnée par produits, la politique agricole québécoise pourra-t-elle mieux prendre en compte l'espace rural ?

¹⁶ Ainsi, lors d'un récent procès opposant l'U.P.A. à un exploitant qui refusait de s'acquitter de sa cotisation obligatoire, chaque partie avait appelé devant la Cour un économiste universitaire, l'un défendant la coordination permise par le syndicalisme obligatoire, l'autre la rejetant comme "entente illicite", entravant la liberté des agents économiques, seule garante de l'efficacité.

¹⁷ C'est, pour l'assureur, la probabilité d'avoir à supporter des coûts non aléatoires, induits par le comportement de l'assuré, qui, se sachant couvert par sa garantie, prend des risques excessifs. Pour l'ASRA, le plan de culture vise à éviter que les producteurs reportent sur le système d'assurance les pertes qui découleraient de pratiques agricoles inefficaces.

¹⁸ Certaines collectivités locales encouragent l'établissement agricole d'immigrés d'origine rurale actuellement concentrés à Montréal : la "colonisation" est ainsi un thème récurrent au Québec.

BIBLIOGRAPHIE

BOYER Ph. (1996). **Rapport de mission au Québec**. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

BROWN C. (1994). **Histoire générale du Canada**. Editions Boréal, Montréal.

BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (1995). **Le Québec statistique**. *Les publications du Québec*, Québec.

CLUB DEMETER (1996). **Un nouvel instrument de politique agricole : l'assurance-revenu**. *Cahier n°8*, Paris.

DEBAILLEUL G., VUARIN P. (1995). **Les mesures de conditionnalités environnementales dans les politiques agricoles canadienne et américaine**. Étude pour le Ministère de l'environnement, Direction de la nature et des paysages (France). GRET, décembre.

GOUIN D.M., MORISSET M. (1988). **Vingt ans de contingents laitiers : l'expérience canadienne**. *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales*, n°7. Institut National de la Recherche Agronomique, Paris.

GOUIN D.M., HAIRY D. (1990). **Les quotas laitiers du Québec et au Canada : un équilibre menacé?** In *"Agriculture et politiques agricoles en France et au Québec"*. L'Harmattan, Paris.

GOUIN D.M., MORISSET M. (1990). **Aperçu du Québec agricole**. In *"Agriculture et politiques agricoles en France et au Québec"*. L'Harmattan, Paris.

GOUIN D.M., MORISSET M. (1992). **Le marché des quotas laitiers au Québec : la recherche de la concurrence parfaite**. *Économie Rurale*, novembre-décembre, n°212. Société Française d'Économie Rurale, Paris.

GOUIN D.M. (1995). **Programmes de stabilisation et de soutien des revenus**. *Note dactylographiée*.

GREPA (1996). **Faits saillants laitiers québécois, 1996**. Université Laval, Groupe de recherche en économie et politique agricoles.

MAPAQ (1994). **La gestion de l'offre pour le lait, les œufs, le dindon, les œufs d'incubation de poulet à chair et le poulet**. Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, Service des politiques commerciales.

MAPAQ (1994). **Analyse du soutien offert par le programme Québécois d'assurance-stabilisation des revenus agricoles**. *Document de travail*. Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, Direction générale des affaires économiques.

MAPAQ (1996). **Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire au Québec**. Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, Direction de l'analyse et de l'information économique.

MORISSET M. (1987). **L'agriculture familiale au Québec**. L'Harmattan, Paris.

MORISSET M. (1996). **Coordination québécoise ou intégration américaine?** *Communication à la huitième Conférence des perspectives agro-alimentaires du Québec*. GREPA, Université Laval, Québec.

OCDE (1987). **Politiques nationales et échanges agricoles : Canada**.

OCDE (1996). **Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 1996**.

PRÉGENT G. (1996). **Le mécanisme de plans conjoints de mise en marché au Québec**. *Note dactylographiée*.

STATISTIQUE CANADA (1996). **Statistiques économiques agricoles, Catalogue 603-21**.

UPA (1996). **Rapport annuel 1996**. Union des producteurs agricoles du Québec

Notes et Études Économiques

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION

Direction des Affaires Financières et Économiques

Sous-Direction des Études, des Programmes et de l'Évaluation - tél. : 01 49 55 54 45

78, rue de Varenne 75349 Paris 07 SP