



Les programmes canadiens de gestion des risques de marché, vers une intervention minimaliste ?

Daniel-M. Gouin

Professeur

Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation,
Université Laval, Québec

2016

Résumé

L'adéquation de la dernière version de la politique agricole commune (PAC) à répondre à l'instabilité des marchés est questionnée. Dans le cadre des discussions du renouvellement de la PAC, le Ministre français de l'agriculture, S. le Foll, évoque la mise sur pied de programmes d'assurance chiffre d'affaire et d'épargne subventionnée. Dans ce contexte, il paraît intéressant de s'intéresser à la politique agricole canadienne qui comporte des programmes de gestion des risques sur ce modèle. L'analyse de l'histoire de ces programmes montre qu'ils ont progressivement évolué vers des programmes de soutien des revenus délié et que le niveau d'intervention prévu a été réduit au cours des ans. Toutefois, ils présentent l'avantage de présenter des modalités prédéfinies en matière de déclenchement en cas de crise.

JEL

Q18

Table des matières

Introduction	1
1. Le soutien des revenus basé sur une moyenne mobile des prix	3
2. Les programmes de soutien des revenus déliés	6
2.1. Une succession de programmes déliés	6
2.2. Les modalités des programmes déliés de 2007 à 2017	8
a) Agri-investissement	9
b) Agri-stabilité	10
c) L'arrimage des deux programmes	10
d) Des programmes de soutien des revenus de plus en plus « verts » à l'OMC	15
3. Conclusion	16
Bibliographie	19

Liste des tableaux

Tableau 1. Fonctionnement du programme de soutien des revenus de l'Office de stabilisation des prix, 1944-1995.....	4
---	---

Liste des figures

Figure 1. La succession des programmes de stabilisation des revenus au niveau fédéral canadien.....	7
Figure 2. Niveau de protection offert par les programmes Agri-stabilité et Agri-investissement, 2007 – 2012.....	11
Figure 3. Niveau de protection offert par les programmes Agri-stabilité et Agri-investissement, 2013 – 2018.....	13
Figure 4. Évolution des recettes monétaires agricoles obtenues du marché et des paiements directs, Canada, 2001 à 2014.....	14
Figure 5. Coûts des programmes de paiements directs à l'agriculture canadienne, 1991-2015.....	15
Figure 6. Évolution des notifications du Canada en matière de soutien interne à l'OMC, 1996 à 2011.....	16

Introduction

L'adéquation de la dernière version de la politique agricole commune (PAC) à répondre à l'instabilité des marchés, notamment laitier et porcin depuis 2014, est questionnée. Les mesures prévues dans les textes de la PAC ne semblent pas avoir la portée requise pour apporter une réponse rapide aux chocs subis par les secteurs de production concernés (cf. notamment Trouvé et al. 2016). D'ailleurs, le Ministre de l'agriculture français évoquait que la future PAC 2020 devrait prévoir des mécanismes plus efficaces en la matière :

Le Ministre propose de plus le développement d'un outil efficace de prise en charge des aléas économiques qui pourrait prendre la forme d'une assurance chiffre d'affaires ou d'un outil de stabilisation des revenus. Pour couvrir également les pertes économiques de faible ampleur, mais qui menacent régulièrement la trésorerie des exploitations, le Ministre plaide pour qu'une partie des aides directes reçues par les agriculteurs soit mise de côté durant les bonnes années pour constituer une réserve mobilisable lors des années difficiles. Cette épargne de précaution serait mise en place au niveau de l'exploitation, dans toutes les exploitations (Le Foll 2016).

Des programmes du type évoqué ci-dessus sont déjà mis en œuvre dans les outils de la politique agricole d'autres pays, et notamment du Canada. Dans la perspective des discussions qui s'amorcent sur le renouvellement de la PAC, il paraît intéressant de s'intéresser à leur évolution.

Ainsi, la politique agricole canadienne ne se limite pas aux programmes de gestion de l'offre¹, lesquels de fait ne concernent que 20 % des recettes monétaires totales de l'agriculture canadienne. Les autres filières de production œuvrent dans des marchés ouverts et sont soumises à des conditions de prix nord-américaines, voire mondiales. Elles sont donc sujettes à une forte volatilité des prix et c'est notamment le cas des plus importantes, soit les filières des céréales et oléagineux, de la viande bovine et de la viande porcine qui sont toutes largement exportatrices. Les producteurs actifs dans ces secteurs d'activités ne bénéficient donc pas de la stabilité des prix et des revenus permis par la régulation de l'offre, mais ils ont pu compter historiquement sur des programmes de soutien des revenus de la politique agricole canadienne et aussi de programmes provinciaux. Ces derniers sont généralement de

¹ Lait de vache, poulet, dindon, œufs de consommation et œufs d'incubation.

moindre ampleur que les programmes canadiens, sauf au Québec où la politique agricole provinciale tend à avoir sa propre identité. Un programme de soutien des revenus spécifique y existe, l'Assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) qui constitue tout le contraire d'un programme délié² et dont les paramètres sont tels qu'il semble peu probable qu'ils puissent être répliqués dans un autre contexte³.

En conséquence, nous centrons l'analyse sur les programmes de gestion des risques qui relèvent du gouvernement fédéral canadien dans la suite du texte. L'assurance-récolte est un premier programme de gestion des risques dont peuvent bénéficier les producteurs agricoles canadiens. Ce programme couvre les producteurs agricoles contre les pertes de rendement dues à des problèmes d'ordre agro-climatique. Le coût des primes pour y adhérer est subventionné à 60 % par les deux paliers de gouvernement (fédéral et provincial). Nous n'abordons pas ces programmes d'assurance-récolte dans le présent texte pour nous concentrer sur les programmes de gestion des risques de marché⁴.

Nous allons montrer que ces programmes de gestion des risques, qui datent des années 1940, ont progressivement évolué vers des programmes de soutien des revenus déliés au cours des 20 dernières années. Nous allons voir qu'ils ont subi des réformes successives nombreuses pour finalement aboutir à des programmes déliés du fait de produire une denrée ou l'autre, mais liés aux conditions générales des marchés des produits agricoles, sans être lié pour autant à un produit particulier. Finalement, nous constatons que les dernières révisions de ces programmes ont conduit à diminuer le niveau d'intervention prévu en cas de fluctuations des revenus.

² Nous utilisons le terme « délié » qui doit être ici entendu comme un synonyme de découplage ou de programme découplé.

³ Pour chaque secteur de production couvert par le programme, un revenu stabilisé est déterminé, basé sur les coûts de production incluant une rémunération imputée au travail non-salarié. Si le prix de marché est inférieur au revenu stabilisé pour une année donnée, un paiement direct est fait pour chaque unité produite. Le programme porte le nom d'Assurance, tout simplement parce que les producteurs paient une prime pour y adhérer, prime qui correspond au tiers du coût du programme, le reste étant à la charge du budget public. La notion d'assurance n'y est pas pour autant respectée puisque dans certaines productions, le programme est intervenu tous les ans depuis sa création, par exemple dans le bouvillon, la production ovine et d'autres. L'adhésion au programme est volontaire, mais la très grande majorité des producteurs choisissent de s'y inscrire. Les coûts budgétaires du programme sont questionnés (Gouin et al., 2008; Saint-Pierre, 2009).

⁴ Les productions sous gestion de l'offre sont exclues de la couverture des autres programmes de gestion des risques de marché.

1. Le soutien des revenus basé sur une moyenne mobile des prix

Un premier programme de stabilisation basé sur une moyenne mobile des prix a été adopté en 1944 mais ce n'est qu'à partir de 1958 avec l'adoption de la Loi de stabilisation des prix qu'une intervention significative a commencé à se développer. Cette loi créait un organisme, l'Office de stabilisation des prix agricoles⁵ (OSPA) chargé d'administrer les programmes de stabilisation concernés. Un certain nombre de produits bénéficiaient d'une intervention automatique dans le cadre de cette loi (bovins, porcs, moutons, lait et crème de transformation, maïs, soja, ainsi que l'avoine et l'orge produites à l'extérieur de la zone de juridiction de la Commission canadienne du blé (CCB). Pour les autres produits, l'intervention était déclenchée à la discrétion du Gouvernement fédéral.

Pour bien comprendre la logique de fonctionnement de ces programmes, il peut être utile d'examiner la méthode de calcul de l'intervention qui avait cours dans le cadre de la Loi de stabilisation des prix. L'objectif consistait à assurer un revenu minimal garanti correspondant à 90 % du prix moyen de marché des cinq années précédentes. À partir de 1975, année où la Loi de 1958 a été révisée, le prix de marché était ajusté en fonction de la variation des coûts en espèces de l'année courante par rapport à la moyenne des cinq années précédentes. Cet ajustement avait été apporté à la Loi de 1958 pour tenir compte du contexte de forte inflation qui prévalait alors (Skogstad 1987, p. 57).

Une caractéristique fondamentale d'une telle méthode de soutien est qu'en période prolongée de baisse des prix, le niveau du soutien diminue rapidement, comme le montre le Tableau 1. Par exemple, si le prix de l'orge avait été en moyenne de 120 \$/tonne au cours des cinq dernières années et qu'une baisse l'amène à 80 \$. Les producteurs auraient été compensés de 28 \$ par tonne. L'année suivante, le prix garanti sera moindre, une mauvaise année de prix en remplaçant une bonne. Et si les prix se maintiennent à 80 \$/tonne durant une longue période, le paiement direct disparaît à la cinquième année de bas prix. Autrement dit, plus les

⁵ Il est à noter que malgré son nom, le mécanisme d'intervention prévu n'agissait pas directement sur les prix de marché. Il ne s'agit donc pas d'un programme de soutien des prix (qui modifie le prix sur le marché), mais plutôt d'un programme de soutien des revenus par paiements directs.

conditions de prix se détériorent sur le marché sur une longue période et plus le soutien diminue.

Tableau 1.
Fonctionnement du programme de soutien des revenus de
l'Office de stabilisation des prix, 1944-1995.

	An 1	An 2	An 5
Moyenne 5 ans des prix	120 \$/tonne	112 \$/tonne ¹	88 \$/tonne ¹
Revenu stabilisé	120 \$ * 90 % = 108 \$/t	112 \$ * 90 % = 101 \$/t	88 \$ * 90 % = 79 \$/t
Prix de l'année en cours	80 \$/t	80 \$/t	80 \$/t
Païement direct	28 \$/t	21 \$/t	-

Note¹ : En supposant que le prix de 80 \$ vient remplacer une année antérieure de prix à 120 \$.

À l'inverse, à la suite d'une période de prix élevés, un soutien peut être accordé lors d'une baisse relative des prix, même si le niveau de revenu des producteurs demeure élevé.

Cette démonstration met en évidence l'inadéquation de ce type de programme à soutenir efficacement le revenu des producteurs en période de baisse prolongée des prix. Il s'agit donc avant tout d'une logique de stabilisation et non pas de soutien des revenus en fonction d'un éventuel objectif de revenu cible.

Devant les critiques que soulevait ce programme sur la baisse de son intervention en période de crise prolongée et sur l'inadéquation du soutien offert uniquement sur la base de l'évolution des prix en période de forte inflation du coût des intrants, le programme a été modifié à plusieurs reprises et d'autres programmes de stabilisation élaborés sur la même base de soutien ont été utilisés. Il s'agit du Programme national de stabilisation tripartite (PNST) dans les viandes rouges et du Régime d'assurance du revenu brut (RARB) dans les céréales et oléagineux qui ont été en vigueur à partir respectivement de 1985 et 1990 et jusqu'en 1995. Ces programmes apportaient pour l'essentiel trois modifications au fonctionnement du programme :

- la prise en compte de la variation des coûts monétaires d'une année à l'autre dans le calcul du soutien;
- l'allongement de la période de calcul du prix ou de la marge de référence afin d'amortir la diminution du soutien sur une plus longue période en cas de baisse prolongée des prix;
- un partage des coûts du programme entre le gouvernement fédéral, ceux des provinces et les producteurs qui s'inscrivent au programme.

Malgré ces modifications aux programmes, dans un contexte de crise du marché céréalier mondial et face aux revendications des producteurs céréaliers, le gouvernement fédéral a été conduit à mettre en place des programmes spéciaux de soutien des revenus dans les années 1980, comme il l'avait déjà fait dans les années 1950. Pour faire face à la crise, les producteurs céréaliers canadiens ont reçu dans le cadre de programmes ad hoc 1 milliard de \$ en 1987, 1,1 milliard de \$ en 1988, 800 millions en 1989, 500 millions en 1990 et 800 millions en 1991 (Debailleul et Gouin 1998). Manifestement les programmes réguliers n'avaient pas accordé aux céréaliculteurs canadiens une protection de revenu jugée suffisante.

C'est dans ce contexte qu'avait été entrepris en 1989 « l'examen global (des) politiques et pratiques agro-alimentaires » (Agriculture Canada 1989, p. 24). Le document « Partenaires dans la croissance » présentait les principes devant guider la réforme des politiques :

- Une plus grande sensibilité aux marchés;
- Une plus grande autonomie du secteur agroalimentaire;
- Une politique nationale tenant compte de la diversité régionale;
- Une meilleure protection de l'environnement.

Plusieurs comités mis en place à cette occasion vont poursuivre la réflexion pendant plusieurs années et produire des rapports sur lesquels devait s'appuyer l'élaboration de la nouvelle politique agricole. Cette première grande réflexion sur l'évolution de la politique agricole canadienne marque un tournant dans la conception des programmes. Le document en appui au processus utilisait les termes de « stabilisation » plutôt que de « soutien » des revenus. Il assumait dorénavant le fait de laisser au marché la capacité de garantir à moyen et long terme un revenu satisfaisant aux producteurs (Debailleul et Gouin, 1998, p. 32). Cela se concrétisera dès 1990 par la mise en œuvre du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), le premier programme de soutien des revenus délié. Cette évolution est à mettre en parallèle avec les négociations de l'Uruguay Round qui se déroulaient au même moment. Les programmes de soutien des revenus jusque-là en vigueur au niveau fédéral tombaient dans la boîte rouge des catégories de soutien interne définies dans l'Accord sur l'agriculture.

2. Les programmes de soutien des revenus déliés

La notion de soutien délié des revenus ne date pas d'hier (Hathaway, 1968; Quaden, 1973), mais le terme « délié » ou « découplé » a commencé à être utilisé à la fin des années 1980 (voir notamment Finkle et Cameron, 1988). Le concept est basé sur « la déconnexion des aides de la production et des prix du marché [de façon] à réduire les distorsions économiques engendrées par le soutien [...] sur la production et les échanges de produits agricoles » (François & al., 1998). Quant aux modalités que ce concept implique, Morin-Rivet et al. (2010, p. 5) les expliquent ainsi :

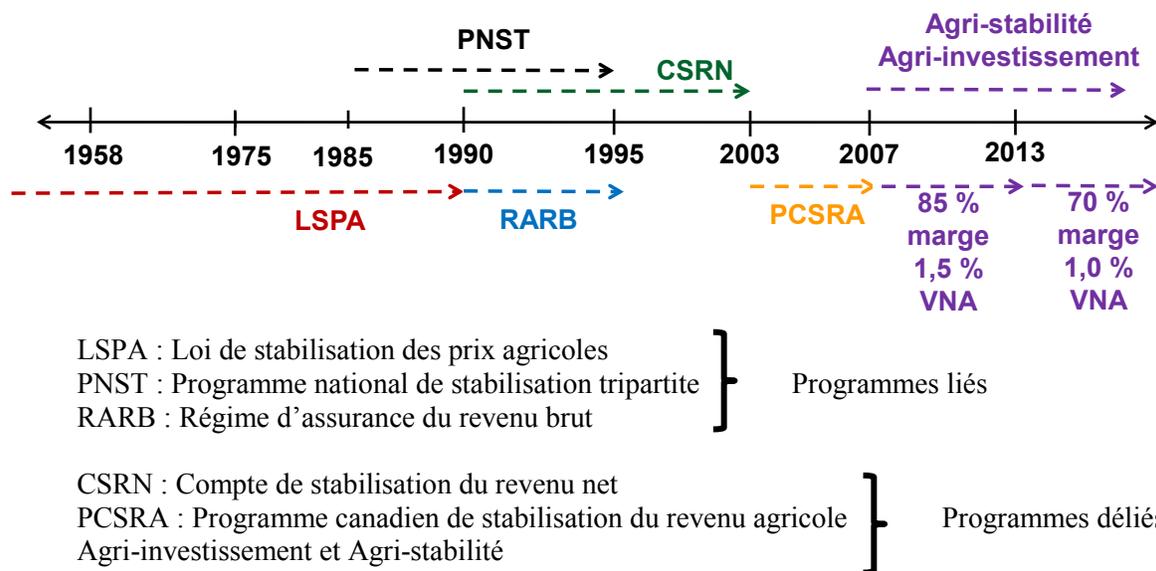
On considère un soutien comme non lié, délié ou découplé lorsque la compensation se fait sur la base d'une variation globale du revenu au niveau de l'exploitation complète ou sur une base historique fixe, et non pas en fonction de la variation des revenus relatifs à une quantité de produits et au prix pour une denrée en particulier.

L'objectif est alors de dissocier les décisions de production des agriculteurs des modalités de l'intervention publique en laissant le prix de marché pleinement s'exprimer. De fait, les programmes de soutien des revenus définis au niveau canadien s'inscrivent dans l'esprit de cette définition.

2.1. Une succession de programmes déliés

Au Canada, la Figure 1 montre qu'à partir de 1990, il y a eu chevauchement, jusqu'en 1995, entre les programmes de stabilisation du gouvernement fédéral basés sur les moyennes mobiles d'évolution des prix et des coûts monétaires (RARB et PNST) et le programme du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) conçu comme un incitatif à l'épargne individuelle afin de permettre une forme d'autogestion des risques. Le niveau autorisé d'épargne est alors basé sur les ventes de l'exploitation agricole, épargne doublée par une subvention gouvernementale. C'est donc dire que les programmes de gestion des risques du gouvernement fédéral empruntaient simultanément aux deux concepts de soutien des revenus, le soutien lié pour les deux premiers et le soutien délié pour le dernier.

Figure 1.
La succession des programmes de stabilisation des revenus
au niveau fédéral canadien.



Sources : notre compilation.

Par la suite, le CSRN est devenu le seul programme en vigueur à compter de 1995 et ce jusqu'en 2003. Les programmes de gestion des risques du gouvernement fédéral complétaient alors leur migration progressive vers un soutien des revenus délié, à l'exception bien entendu des secteurs sous gestion de l'offre qui continuent à bénéficier d'une politique de soutien des prix et qui ne sont pas éligibles à ces programmes de soutien des revenus délié.

Ce programme du CSRN a, à son tour, été aboli et remplacé un autre programme délié, le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) à la faveur d'une première politique agricole quinquennale adoptée par les ministres de l'agriculture du Canada et des provinces, le *Cadre stratégique pour l'agriculture 2003-2008* (CSA). Cette politique reportait avant tout sur les producteurs agricoles le soin d' « intervenir de façon proactive afin de réduire les risques de l'entreprise » (Comité d'examen du CSA, 2006, p. 3).

Le PCSRA était basé sur l'évolution de la marge brute des exploitations agricoles, toujours sur une base individuelle. Le principe des programmes antérieurs liés était repris, à savoir que le soutien est basé sur une moyenne mobile des résultats et par conséquent décroissant en période de crise prolongée. La mise en œuvre de ce programme constituait une continuité en matière de mode d'intervention en encourageant davantage les mesures de stabilisation que celles de soutien des revenus. Ceci confirme une nouvelle fois la volonté

gouvernementale d'orienter l'agriculture canadienne vers le marché, en ne soutenant pas, mais en stabilisant à court et moyen terme, les marges des exploitations agricoles.

Sur la base des événements et des réactions budgétaires gouvernementales qui se sont déroulées tout au long de la période de mise en œuvre du CSA, on pourrait conclure que l'orientation par le marché mise de l'avant ne tenait pas la route. La liste des chocs alors subis par le secteur est impressionnante :

- la crise de l'ESB et la fermeture des marchés d'exportation pour le secteur bovin;
- un épisode de grippe aviaire en Colombie-Britannique et l'abattage d'une partie du troupeau;
- des inondations et des périodes sécheresses dans les Prairies;
- l'appréciation du \$ canadien qui a mis à mal la capacité concurrentielle à l'exportation.

La réponse du gouvernement fédéral a été encore la même que dans les décennies précédentes, soit la mise en œuvre de programmes ad hoc de 2,5 milliards de dollars (Comité d'examen du CSA, 2006, p. 30). Le budget prévu pour la stabilisation des revenus a donc été largement dépassé lors des premières années du CSA.

Par la suite, la deuxième politique quinquennale était adoptée, soit *Cultivons l'avenir* couvrant la période 2008-2013. La ligne directrice énoncée dans la politique précédente était maintenue avec l'objectif d' « un secteur qui gère les risques de façon proactive ». Dans cette politique, les principes de deux types de programmes déliés qui s'étaient succédés (CSRN et PCSRA) étaient repris dans deux programmes concomitants, les programmes Agri-investissement et Agri-stabilité. La contribution gouvernementale à ces deux programmes provient à 60 % du gouvernement fédéral et à 40 % du gouvernement provincial concerné. Depuis ce temps, une certaine stabilité sur les modalités de l'intervention semble s'installer avec ces deux programmes, mais toutefois les niveaux des paiements directs ont subi des modifications. Voyons donc les modalités de ces programmes.

2.2. Les modalités des programmes déliés de 2007 à 2017

Les programmes s'appuient sur une logique d'intervention individualisée, ferme par ferme, en fonction des résultats réels de chacune des fermes inscrites au programme. Deux programmes complémentaires, auxquels l'adhésion est facultative, sont donc définis:

- Agri-investissement: des comptes d'épargne pour les producteurs contre les diminutions de revenus de l'ordre de 0 à 15%.
- Agri-stabilité: un programme fondé sur la marge brute de production qui offre un soutien du revenu lorsqu'un producteur subit une perte de revenu supérieure à 15 %⁶.

Dans les deux cas, il n'y a plus aucun lien, même historique, ni avec les superficies ni avec le nombre de têtes ou le volume de production à un moment donné, mais uniquement avec la valeur des ventes ou des marges brutes.

a) Agri-investissement

Le programme Agri-investissement représente un incitatif à l'épargne afin de permettre aux producteurs d'autogérer une partie des fluctuations de revenus qu'ils peuvent subir d'une année à l'autre. Il s'agit pour chaque producteur d'un compte en fiducie, c'est-à-dire un compte réservé à cette fin qu'il détient dans une institution financière. Ce compte est alimenté par une contribution du producteur basée sur un pourcentage de ses ventes nettes admissibles de l'année courante, doublée d'une contribution gouvernementale d'un même montant. Ce pourcentage initialement fixé à 1,5 % a été diminué à 1 % depuis 2013.

Les ventes nettes admissibles (VNA) sont définies comme étant les ventes de produits agricoles admissibles moins les achats de produits agricoles admissibles (FADQ 2015a). Ces derniers sont constitués de produits bruts, telles les céréales achetées pour l'alimentation du troupeau, ou d'intrants qui en comportent une certaine proportion, telle la moulée complète dont seulement une proportion du coût sera alors comptabilisée. Le montant maximal des ventes nettes admissibles donnant accès à la subvention gouvernementale est de 1,5 million \$⁷, mais le producteur s'il réalise des VNA supérieures à ce seuil n'est pas soumis à ce plafond pour ce qui concerne ses propres contributions à son épargne individuelle. C'est donc dire que la subvention maximale annuelle par exploitation était de 22 500 \$ jusqu'en 2013 et de 15 000 \$ depuis. Finalement, un producteur peut accumuler dans son compte jusqu'à quatre fois ses ventes nettes admissibles moyennes de l'année en cours et des deux

⁶ Depuis 2014, le seuil de perte est passé à 30 %.

⁷ Le taux de change moyen sur 10 ans est de 1 € = 1,44 \$CAN.

années précédentes (FADQ 2015a). Les retraits du compte peuvent se faire en tout temps, au choix du producteur⁸.

Le compte Agri-investissement consiste donc à inciter les producteurs à épargner les années où ils sont en mesure de le faire pour bénéficier d'une épargne accumulée lors des années problématiques de baisse des revenus, quelle que soit la cause de la baisse.

b) Agri-stabilité

Agri-stabilité consiste lui aussi en un programme individuel et cette fois l'intervention est basée sur l'évolution de la marge brute de production. Cette marge de production est obtenue pour chaque ferme par la valeur des ventes de produits agricoles moins, sommairement, les frais variables⁹. La marge de référence individuelle est constituée de la moyenne de la marge de production de trois des cinq dernières années, la plus haute et la plus basse étant retirées du calcul (appelée moyenne olympique). Si la marge de production d'une exploitation pour une année donnée est inférieure à un certain pourcentage prédéterminé de sa marge de référence des années antérieures, le producteur recevra alors un paiement gouvernemental équivalent à un pourcentage donné du manque à gagner. Les pourcentages de couverture et de compensation ont varié selon les versions du programme.

Le producteur doit s'inscrire au programme et y verser une contribution pour y participer. Cette contribution est actuellement fixée à 3,15 \$ pour chaque 1000 \$ de marge de référence couverte (FADQ 2015b), ce qui ne représente en aucun cas un montant dissuasif à l'inscription au programme.

c) L'arrimage des deux programmes

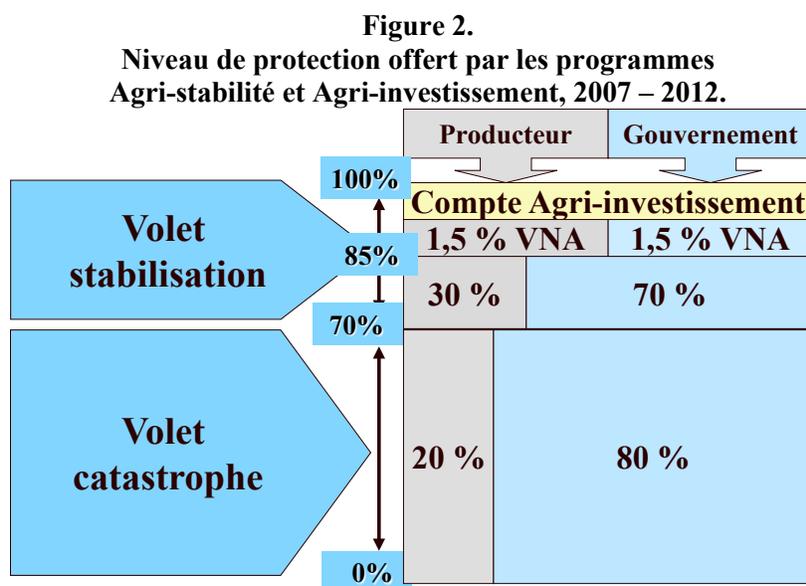
La Figure 2 illustre le fonctionnement des programmes Agri-stabilité et Agri-investissement tels qu'ils ont été en vigueur de 2007 à 2012. Dans un premier temps, si la marge de production de l'année en cours était inférieure de 15 % ou moins à la marge de référence, le

⁸ Dans la version antérieure de ce programme, soit le CSRN, les retraits du compte n'étaient possibles que sur la base de seuils de déclenchement : si la marge brute était inférieure à la moyenne des cinq dernières années ou si le revenu net était inférieur à 20 000 \$ (ou 35 000 \$ pour une famille), le producteur pouvait retirer des fonds de son compte pour pallier la baisse de ses revenus (AAC 2003, p. 23-25).

⁹ Le manuel du programme comprend la liste détaillée des frais retenus dans le calcul de la marge (cf. AAC 2015).

producteur ne recevait aucun versement en vertu du programme Agri-stabilité. Pour de telles fluctuations modérées de sa marge de production, il devait autogérer son risque en utilisant les sommes accumulés dans son compte d'Agri-investissement s'il le jugeait à propos et s'ils disposaient des sommes requises dans son compte.

Au-delà de 15 % de diminution de sa marge de production et jusqu'au seuil de 30 %, il recevait alors un paiement d'Agri-stabilité égal à 70 % de la diminution de marge couverte, le manque à gagner de 30 % étant à sa charge. Et pour toute baisse de marge supérieure à 30 %, la subvention passait alors à 80 % de la diminution de la marge dans la fourchette considérée. C'est donc dire que si un producteur se retrouvait avec une marge de production nulle une année donnée, il aurait reçu une subvention d'Agri-stabilité équivalente à 66,5 % de sa marge de référence¹⁰. Même s'il avait épargné systématiquement dans son compte Agri-investissement, il n'aurait probablement pas disposé des sommes requises pour couvrir la totalité de la diminution de sa marge de production.



Il est important de noter que la mise en œuvre des premiers programmes de ce type date de 1990 pour les principes du programme Agri-investissement et de 2003 pour les programmes

¹⁰ [0% de couverture * 15% de perte] + [70% de couverture * 15% de perte] + [80% de couverture * 70% de perte] = 66,5 %.

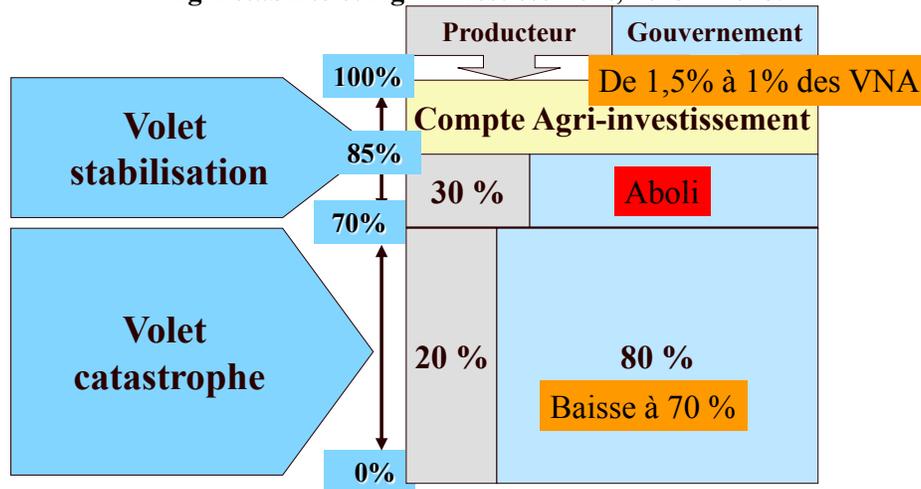
de type Agri-stabilité¹¹. Ils avaient donc été conçus dans une période où les prix des produits agricoles étaient généralement déprimés. Or, le contexte a changé depuis 2007 avec la flambée des prix sur les marchés internationaux et notamment des prix des céréales et oléagineux qui constituent près de 40 % des recettes monétaires de l'agriculture canadienne. Cette flambée des prix place alors le budget de l'agriculture, paradoxalement, à risque de devoir faire face à une augmentation brutale des coûts du programme Agri-stabilité advenant une baisse, même modérée, du prix des céréales et oléagineux après plusieurs années de prix élevés. Pourtant, même s'il devait y avoir baisse modérée des prix, ce qui s'est d'ailleurs produit en 2014-2015, les producteurs de céréales et oléagineux ne se retrouvent pas pour autant dans une situation financière précaire. Des paiements de programme importants qui pourraient en résulter ne paraissent pas alors justifiés économiquement. En conséquence, les programmes ont été modifiés en 2013, à l'occasion de l'adoption de la nouvelle politique quinquennale *Cultivons l'avenir 2* (CA2).

Une inflexion est apportée aux deux programmes existants comme en fait foi la déclaration annonçant la nouvelle politique : « CA2 comprend une série efficace de programmes de gestion des risques de l'entreprise (GRE) pour aider les agriculteurs à gérer le risque attribuable **aux graves** instabilités de marché et aux **catastrophes** »¹² (AAC 2013). Il semble que l'intervention canadienne en matière de soutien à l'agriculture s'éloigne de plus en plus du soutien pour se rapprocher encore davantage d'une logique de stabilisation des revenus et encore uniquement en cas de perturbations majeures des revenus. La Figure 3 montre que les niveaux d'intervention, aussi bien les seuils de déclenchement que les compensations, ont été diminués pour le programme Agri-stabilité.

¹¹ Respectivement le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA).

¹² C'est nous qui notons en gras.

Figure 3.
Niveau de protection offert par les programmes
Agri-stabilité et Agri-investissement, 2013 – 2018.



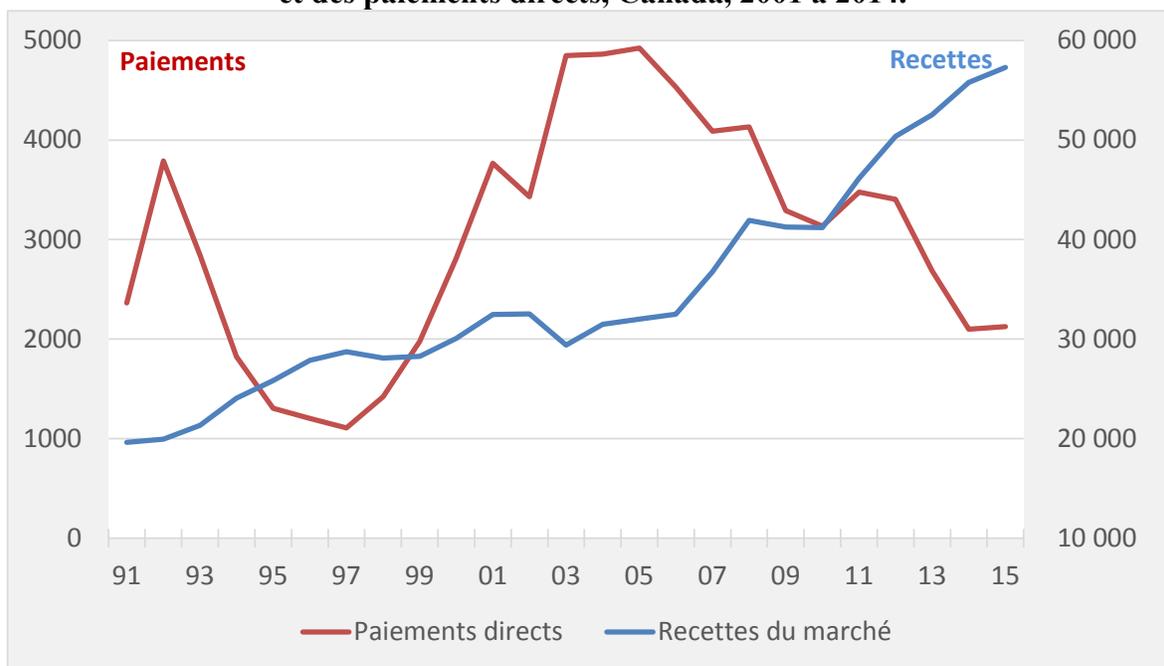
Ainsi, la part des ventes nettes admissibles qui donne accès à une subvention est diminuée à 1 % pour le programme Agri-investissement. Quant au programme Agri-stabilité, il n'interviendra plus que dans le cas d'une baisse de marge supérieure à 30 % de la marge de référence. De plus, la part du soutien gouvernemental est diminuée à 70 % de la perte de revenu plutôt qu'à 80 % comme dans la version précédente. C'est donc dire que la part du risque de baisse de revenu absorbée par le programme a été diminuée de façon notable et qu'inversement les producteurs se retrouvent à devoir gérer par eux-mêmes de plus fortes fluctuations de leurs revenus.

Ces modifications aux programmes de soutien des revenus doivent être situées dans le contexte plus large des finances publiques du gouvernement canadien. Le gouvernement fédéral avait affiché dans à peu près tous ses champs de compétence une volonté de contrôle des coûts afin de permettre un retour à l'équilibre budgétaire des finances publiques pour l'année financière 2015-2016¹³. Le secteur agricole a donc aussi été mis à contribution dans l'atteinte de l'objectif. Il faut dire que la croissance des recettes monétaires obtenues du marché qui a été permise par l'amélioration des prix des produits agricoles a créé un

¹³ Des élections fédérales se sont tenues à l'automne 2015, un gouvernement dirigé par le Parti Libéral venant remplacer le gouvernement conservateur en place. Il n'y a pas eu pour autant d'inflexion apportée à la politique agricole canadienne depuis ce temps même si le nouveau gouvernement a remis à plus tard l'objectif du retour à l'équilibre budgétaire.

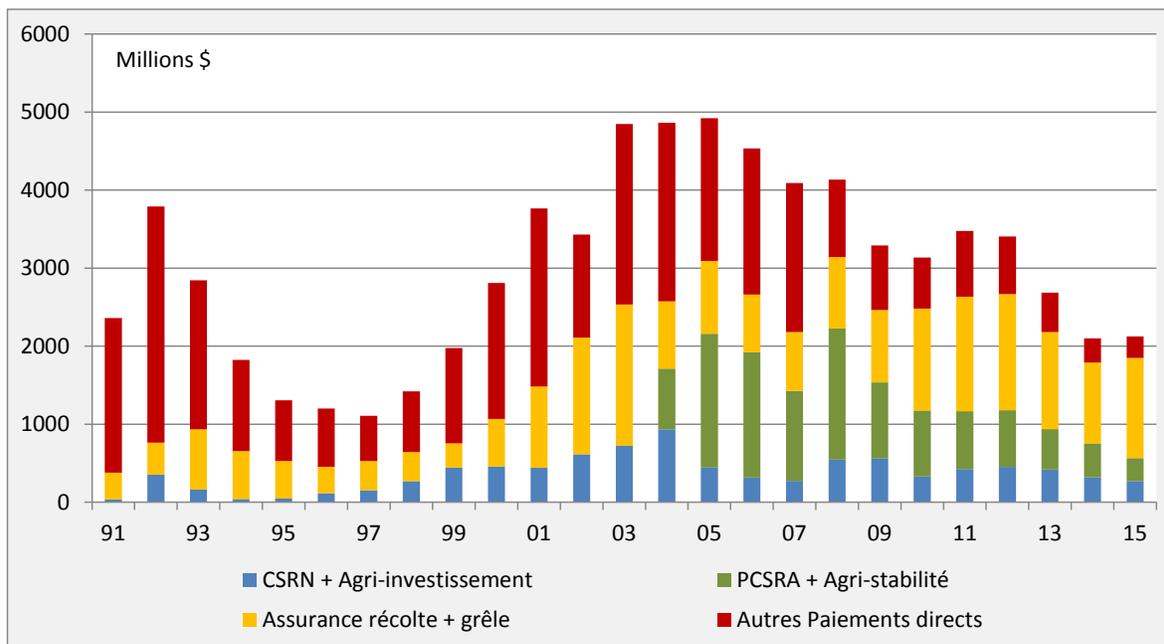
environnement économique favorable à la diminution des paiements directs (Figure 4). La répartition de paiements directs par programme est montrée à la Figure 5. On y constate que le coût des programmes Agri-stabilité et Agri-investissement reste relativement modeste, notamment en regard de l'assurance-récolte et l'assurance-grêle. Toutefois, il faut noter que les dernières années ont affiché des niveaux des prix agricoles relativement élevés.

Figure 4.
Évolution des recettes monétaires agricoles obtenues du marché
et des paiements directs, Canada, 2001 à 2014.



Sources: Statistique Canada, Cansim 002-0001; et nos calculs.

Figure 5.
Coûts des programmes de paiements directs à l'agriculture canadienne, 1991-2015.



Sources: Statistique Canada, Cansim 002-0001; et nos calculs.

d) Des programmes de soutien des revenus de plus en plus « verts » à l'OMC

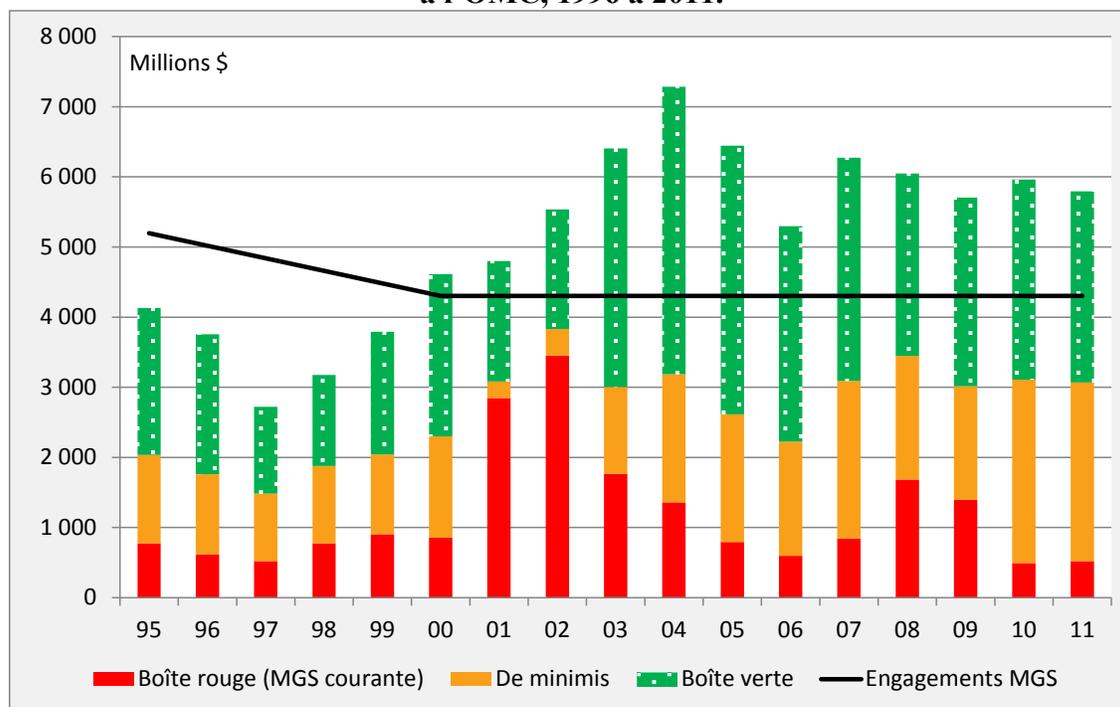
Bien que le programme Agri-stabilité, tel qu'il était défini de 2007 à 2013, constituait déjà un programme délié, les dernières modifications qui lui ont été apportées font en sorte qu'il est devenu pleinement compatible avec la définition des programmes de la Boîte verte de l'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay round (AAUR). En effet, l'Annexe 2 de l'AAUR spécifie que pour être « exempté des engagements de réduction » du soutien direct, un programme doit répondre à un certain nombre de critères. En ce qui concerne le programme Agri-stabilité, il répond aux critères définis à l'Article 6 de l'Annexe 2 de l'AAUR en ce qui concerne le soutien délié, notamment:

- Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur [...]
- Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée [...]
- Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés [...]

- Le droit à bénéficier de versements (au titre de programmes de garantie des revenus) sera subordonné à une perte de revenu [...] qui excède 30 % du revenu brut moyen [...] d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible.
- Le montant de ces versements compensera moins de 70 % de la perte de revenu du producteur au cours de l'année [...]. (OMC, 1994, p. 71-72).

Cette mise en conformité à la notion de programme délié selon l'AAUR n'était pourtant pas une obligation pour le Canada. En effet, les notifications canadiennes à l'OMC montrent que les dépenses de soutien à l'agriculture étaient loin d'atteindre les engagements du Canada en matière de mesure globale de soutien (MGS) (Figure 6). Il s'agit donc davantage d'un choix délibéré de politique économique que d'une contrainte imposée par des considérations externes.

Figure 6.
Évolution des notifications du Canada en matière de soutien interne à l'OMC, 1996 à 2011.



Sources: OMC, <http://agims.wto.org/Pages/Search.aspx>.

3. Conclusion

Le fait que le soutien offert par les deux programmes de soutien des revenus canadiens diminue en période prolongée de baisse des revenus (baisse des prix ou augmentation du coût

des intrants) constitue une caractéristique importante de ces programmes. En ce qui concerne le programme Agri-investissement, une baisse des prix des produits agricoles conduit à une diminution des ventes nettes admissibles, toute chose égale par ailleurs. En conséquence, le montant que représente 1 % des ventes nettes admissibles qu'un producteur peut verser dans son compte individuel diminue d'autant, de même que la contribution gouvernementale qui l'accompagne. Quant à Agri-stabilité, le programme est conçu de telle sorte que les paiements directs diminuent année après année lors d'une diminution prolongée du niveau des marges. Ainsi, bien que le coût budgétaire du soutien puisse être important à court terme, par exemple dans le cas d'une importante baisse des prix des céréales et oléagineux qui affecterait une large part de la production agricole canadienne, les programmes sont conçus de telle façon que ce coût budgétaire ne pourra que diminuer rapidement dans le temps.

Par le passé, devant la baisse du niveau de revenus des producteurs agricoles qui pouvaient en résulter, les gouvernements fédéraux successifs ont eu tendance à privilégier des paiements ad hoc supplémentaires pour soutenir les revenus agricoles. Le signal d'ajustement au marché donné par les programmes du même genre qu'Agri-stabilité qui l'ont précédé se trouvait en quelque sorte amoindri par une telle pratique. La crise de l'ESB en 2003 représente la dernière fois où des programmes ad hoc d'envergure ont été utilisés.

Il faut dire que depuis, la période couverte par les trois politiques quinquennales a bénéficié d'un environnement économique favorable avec la remontée du prix des céréales et oléagineux à compter de 2007. Mais simultanément, malgré des crises de marché sur les marchés du bœuf et du porc, aucun nouveau paiement ad hoc d'envergure n'a été mis en place, même si la crise qui a perduré jusqu'en 2013 en production porcine a été particulièrement sévère. L'orientation du gouvernement fédéral en la matière semble donc à l'heure actuelle plus claire qu'elle pouvait l'être précédemment. La déclaration suivante du précédent Ministre fédéral de l'agriculture semble donc toujours d'actualité :

We don't want to mask market signals. We don't want to stifle innovation with programs that would do that. Certainly, we want farmers looking to the marketplace and not the mailbox. Recognizing that current [business risk management] programs are not intended to address long-term farm income declines, industry and governments agree that smart investments will help producers create new market opportunities (Gerry Ritz, 8 juillet 2010).

À l'exception notable des produits agricoles sous gestion de l'offre, la politique agricole canadienne est donc nettement orientée vers une régulation par le marché. L'objectif des programmes de paiements directs consiste à augmenter la stabilité des revenus agricoles en accordant une certaine protection en période de faibles prix ou de faibles marges. Mais cette protection est limitée dans le temps pour inciter davantage les producteurs à s'ajuster aux conditions changeantes des marchés. Une baisse prolongée de leur revenu, que ne viendront pas compenser autrement qu'à court terme les programmes de soutien, doit donc être interprétée comme un signal de réorientation de leur production agricole actuelle vers d'autres activités économiques, qu'elles soient agricoles ou non. Il reste à voir si le nouveau gouvernement fédéral, élu à l'automne 2016, va conserver la même orientation en matière d'intervention et quelle sera la réponse politique si une nouvelle crise majeure ne devait se pointer à l'horizon.

Cela dit, ces deux programmes dans leur état actuel présentent l'avantage de prédéfinir en quoi consistera l'intervention en cas de crise de marché. Le premier, Agri-investissement, permet au producteur agricole d'aller chercher sans délai des liquidités additionnelles pour faire face à court terme à une situation économique dégradée, en autant qu'il ait eu préalablement un comportement d'épargne de ses propres contributions et de la subvention gouvernementale qui y est attachée. Le second, Agri-stabilité, quant à lui, ne sera disponible qu'à la fin de l'année fiscale de l'entreprise, lorsque toutes les données auront été produites à l'organisme qui gère le programme. Il présente donc un délai d'exécution du paiement de la subvention de stabilisation, s'il y a lieu. Cependant, son déclenchement est tout de même prévisible et n'implique pas un palier de décision politique comme c'est actuellement le cas dans la gestion de crise de la Politique agricole commune.

Bibliographie

- Agriculture Canada (1989). *Partenaires dans la croissance, Une vision de l'industrie agro-alimentaire canadienne*. Agriculture Canada, Ottawa, 81 p.
- AAC (2003). *Manuel du programme Compte de stabilisation du revenu net (CSRN). Année de stabilisation 2002*. Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ottawa, 45 p.
- AAC (2013). *Cultivons l'avenir 2, Le plan d'action économique de 2014*. Agriculture et Agroalimentaire Canada.
- AAC (2015). *Agri-stabilité: Lignes directrices du programme*. Agriculture et agroalimentaire Canada. <http://www.agr.gc.ca/fra/?id=1294425615711>.
- Comité d'examen du CSA (2006). *Évaluation des progrès : Rapport technique* du Comité d'examen du Cadre stratégique agricole (CSA). Ottawa, 98 p.
- Debailleul G. et Gouin D.M. (1998). Canada : politique agricole, réforme ou abandon. In : *Déméter 1999 : Économie et stratégies agricoles*. Éditeur : Armand Colin, Paris. 1998, pp. 11-55.
- FADQ (2015a). *Résumé du programme Agri-investissement 2015*. Financière agricole du Québec, 2 p.
- FADQ (2015b). *Résumé du programme Agri-stabilité 2015*. Financière agricole du Québec, 2 p.
- Finkle P. et Cameron D. (1988). *Le découplage au Canada: perspectives d'avenir*. Canada, Institut Canadien des ressources juridiques et Agriculture, 182 p.
- François P., Deneux M. & Emorine J.P. (1998). *Quelle réforme pour la politique agricole commune ?* Rapport d'information – Commission des affaires économiques, Sénat français.
- Gouin D.M., Brodeur C., Lamarche V. & Gilbert D. (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, Étude réalisée pour le Ministère du Conseil exécutif, Québec, 64 p.
- Hathaway D.-E. (1968). *Government and agriculture: economic policy in a democratic society*. New-York, The Macmillan Compagny, 412 p.
- Le Foll S. (2016). *Conseil informel des ministres de l'agriculture à Amsterdam : une vision et des propositions concrètes pour une PAC post 2020*. Alim'agri, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 31 mai 2016.
- Morin-Rivet L., Gouin D.M. & Doyon M. (2010). La notion de découplage revisitée. In : *Économie rurale*, no 317, mai-juin 2010, pp. 3-16.

OMC (1994). *Accord sur l'agriculture*. Organisation mondiale du commerce, pp. 47-86.

Quaden G. (1973). *Parité pour l'agriculture et disparités entre agriculteurs. Essai critique sur la politique des revenus agricoles*. Collection scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, 236 p.

Ritz G. (2010). *Communiqué de presse* du 8 juillet 2010, Ottawa.

Saint-Pierre M. (2009). *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat*. Rapport remis au Ministère du Conseil exécutif, février 2009, 60 p.

Skogstad Grace (1987). *The politics or agricultural policy-making in Canada*. University of Toronto Press, 229 p.

Trouvé A., Dervillé M., Gouin D.M., Pouch T., Fink-Kessler A., et al. (2016). *Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché: Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ?* Rapport d'une étude financée par le Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche et FranceAgriMer, Paris, juin 2016, 293 p.