



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

L'administration des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles au Québec

Gaston Grammond

Citer ce document / Cite this document :

Grammond Gaston. L'administration des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles au Québec. In: Économie rurale. N°130, 1979. pp. 19-22;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1979.2622>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1979_num_130_1_2622

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

In 1975, the Quebec government adopted a farm income stabilization programme designed to protect, on an annual basis, part of the net income. Differing from the more traditional approach of price supports in relation to long-term averages, the programme introduces the use of the « cost of production » for calculating compensations to be paid to farmers. Estimation of production costs is one of the important points in the administration of the programme. These costs are established using a model « efficient farming enterprise » in the sector concerned and they are prepared in sustained consultation with representatives of farmers. However, administration of the programme requires considerable supervision in the estimation of yields and of the volume of sales. Because of its flexibility and adaptability, this programme may become a favoured means for directing agricultural development.

Résumé

En 1975, le Gouvernement du Québec adoptait un programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles ayant pour objet de protéger, sur une base annuelle, une portion de revenu net. Différent de rapproche plus traditionnelle de support des prix en relation avec des moyennes historiques, le programme introduit l'utilisation du « coût de production » dans le calcul des Indemnités à verser aux producteurs. L'évaluation des coûts de production constitue un des points importants dans l'administration du programme. Ces coûts sont établis à partir d'un modèle d'exploitation efficace dans le secteur concerné et sont préparés en s'appuyant sur une consultation soutenue avec la profession agricole. L'administration du programme exige cependant des contrôles importants tant au niveau de l'évaluation des rendements qu'à celui du volume des ventes. En raison de sa flexibilité et de ses capacités d'adaptation, ce programme peut devenir un outil privilégié dans l'orientation du développement agricole.

L'ADMINISTRATION DES RÉGIMES D'ASSURANCE-STABILISATION DES REVENUS AGRICOLES AU QUÉBEC

Gaston GRAMMOND

Directeur du service des Etudes économiques du ministère de l'Agriculture du Québec

En 1975, le Gouvernement du Québec adoptait un programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles ayant pour objet de protéger, sur une base annuelle, une portion de revenu net. Différent de l'approche plus traditionnelle de support des prix en relation avec des moyennes historiques, le programme introduit l'utilisation du « coût de production » dans le calcul des indemnités à verser aux producteurs. L'évaluation des coûts de production constitue un des points importants dans l'administration du programme. Ces coûts sont établis à partir d'un modèle d'exploitation efficace dans le secteur concerné et sont préparés en s'appuyant sur une consultation soutenue avec la profession agricole. L'administration du programme exige cependant des contrôles importants tant au niveau de l'évaluation des rendements qu'à celui du volume des ventes. En raison de sa flexibilité et de ses capacités d'adaptation, ce programme peut devenir un outil privilégié dans l'orientation du développement agricole.

ADMINISTRATION OF A FARM INCOME STABILIZATION PROGRAMME

In 1975, the Quebec government adopted a farm income stabilization programme designed to protect, on an annual basis, part of the net income. Differing from the more traditional approach of price supports in relation to long-term averages, the programme introduces the use of the « cost of production » for calculating compensations to be paid to farmers. Estimation of production costs is one of the important points in the administration of the programme. These costs are established using a model « efficient farming enterprise » in the sector concerned and they are prepared in sustained consultation with representatives of farmers. However, administration of the programme requires considerable supervision in the estimation of yields and of the volume of sales. Because of its flexibility and adaptability, this programme may become a favoured means for directing agricultural development.

1. Caractéristiques générales des régimes

Le 27 juin 1975, l'Assemblée Nationale du Québec adoptait la loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Cette loi « a pour objet de garantir un revenu annuel net positif aux producteurs ou catégories de producteurs qui opèrent selon les structures de production et de mise en marché prévues au régime » (article 3). « Il doit être tenu compte des avantages comparatifs de production et d'utilisation optimale des ressources agricoles » (article 4). « Le régime détermine la ou les régions, les producteurs ou les catégories de producteurs et les volumes de production auxquels il s'applique » (article 5).

L'essentiel de la loi québécoise peut se mesurer par ces trois articles. Ils démontrent la volonté du législateur québécois de se servir de la stabilisation des revenus non seulement pour réduire l'instabilité et la faiblesse des revenus agricoles, mais pour améliorer la qualité de l'utilisation des ressources en agriculture et assurer une meilleure localisation des productions.

Il est prévu que les régimes seront volontaires, d'une durée de cinq ans et permettront un minimum de revenu annuel pouvant atteindre, en 1978, \$14,000 selon les productions pour une ferme type.

Les principales caractéristiques des régimes de stabilisation des revenus qui ont été ou seront adoptées en vertu de la loi québécoise sont les suivantes :

a) Les régimes sont basés sur un concept d'assurance.

b) Chaque régime a son propre fonds et on prévoit que les primes et les indemnités s'équilibreront sur une période de cinq ans.

c) Les primes sont établies par calculs semi-actuariels tenant compte de la tendance des coûts et des prix. Elles sont exprimées sur la base d'unité vendue ou de superficies cultivées. Les primes sont partagées entre les producteurs (le tiers) et le gouvernement (les deux tiers).

d) Les coûts de production sont établis à partir de fermes-types dont la structure est établie au Comité technique MAQ-UPA après consultation entre des

représentants du ministère et des producteurs concernés. Ces coûts sont sujets à révision et ajustés selon les variations annuelles.

e) Les coûts de production incluent les coûts monétaires, la dépréciation, la rémunération du travail de l'exploitant (en équivalence avec le revenu annuel d'un ouvrier spécialisé), la rémunération du travail de la famille et la rémunération de l'avoir net (au taux des obligations du Québec).

f) Les régimes sont volontaires .

g) Des indemnités sont versées lorsque les recettes monétaires sont insuffisantes pour couvrir les coûts monétaires et la dépréciation, additionnés d'un montant représentant un certain pourcentage de l'équivalent du salaire d'un ouvrier spécialisé. Les régimes garantissent ainsi un revenu net annuel positif aux exploitations utilisant de bonnes techniques de production et de mise en marché et occupant au moins un homme à plein temps.

h) Les indemnités sont versées sur les produits vendus selon des mécanismes de vente spécifiés et selon un minimum et un maximum prévus aux régimes.

2. La Commission administrative des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles

La loi de 1975 prévoyait qu'elle serait administrée par une commission répondant au ministre de l'agriculture du Québec. En plus d'un président nommé pour dix ans, la commission compte un secrétaire, deux représentants des producteurs agricoles et deux représentants du gouvernement nommés pour trois ans. La commission compte actuellement une vingtaine d'employés. Elle utilise, selon ses besoins, les services de soutien technique du Ministère, tels ceux de l'informatique, de l'information, du personnel, des études économiques, etc.

3. Le choix des productions à assurer

Dans l'esprit de ceux qui ont préparé le projet de loi québécois, le choix des productions à couvrir devait se faire en pondérant, selon les productions, les facteurs suivants :

- le niveau d'instabilité des prix et des revenus ;
- le degré du pouvoir des producteurs sur la détermination des prix ;
- la structure et l'organisation du marché ;
- le niveau concurrentiel atteint par le Québec ;
- le degré d'auto-provisionnement ;
- la nécessité d'offrir un support à d'autres programmes du Ministère.

Ainsi, un produit comme le lait de consommation ne pourrait être retenu parce que son prix est déterminé à un haut niveau par un organisme du gouvernement québécois, la Régie des marchés agricoles du

Québec ; un produit comme le lait industriel ne serait pas retenu parce qu'il est soumis à un plan national de commercialisation, que son prix est indexé à la hausse des coûts de production et que le gouvernement fédéral verse aux producteurs québécois des subventions dépassant, en 1977, \$120 millions ; des produits comme le dindon et les œufs ne seraient pas admis parce qu'ils sont contingentés à l'échelle nationale et que leurs prix sont des prix administrés et non de marché ; le poulet à griller et tous les autres produits mis en marché par l'entremise d'un plan conjoint qui a le pouvoir de continger et de fixer ou de négocier des prix, ne seraient pas couverts puisque ces organismes ont comme principale fonction de stabiliser le volume de production et le niveau des prix et donc des revenus.

4. La consultation auprès des producteurs

La loi stipule que les producteurs doivent être consultés avant d'établir le niveau de « revenu net stabilisé ». Cette obligation a été naturellement respectée et, en pratique, les producteurs participent également au choix des produits à assurer, à la détermination des conditions d'admission aux régimes et, dans certains cas, au suivi administratif quotidien auprès des adhérents. La participation la plus importante des producteurs se situe, par ailleurs, au niveau de l'élaboration des modèles de ferme type qui sont utilisés par la commission pour le calcul des cotisations et des compensations.

5. L'élaboration des coûts de production

En janvier 1975, le ministre de l'agriculture formait un comité technique composé des représentants du Ministère de l'agriculture du Québec (MAQ) et de l'Union des producteurs agricoles (UPA). C'est ce qu'on appelle, chez nous, le comité technique MAQ-UPA. Le Ministère y est représenté par des agronomes spécialisés en économie de la production et des économistes du Service des études économiques, et l'UPA par les représentants élus de la fédération des producteurs concernés par le produit étudié, assistés d'économistes travaillant en permanence pour l'UPA. Ce comité a tenu 72 séances d'étude au cours desquelles ont été élaborés 21 modèles de fermes-types.

Le mode de fonctionnement du comité est simple, mais les échanges sont complexes et souvent ardu. Généralement le personnel du Service des études économiques du Ministère propose un modèle à partir de données recueillies, d'une part auprès d'un échantillon représentatif de producteurs, et d'autre part, auprès des divers spécialistes et dans les études publiées sur le sujet.

Les modèles construits comportent habituellement les caractéristiques suivantes :

- les modèles illustrent les opérations d'une ferme spécialisée dans une production ;

— les investissements sont comptabilisés au coût d'acquisition (l'année de base représente l'âge moyen de ces investissements au Québec) ;

— l'échelle de production choisie, à moins qu'il y ait présence d'un autre élément limitatif important, permet l'utilisation de l'exploitant à plein temps, lequel est aidé par de la main-d'œuvre familiale ou des ouvriers agricoles dans les périodes de pointe ;

— les techniques de production retenues sont celles actuellement utilisées par les producteurs évolués ;

— on suppose que le producteur emprunte le maximum qu'il lui était possible d'obtenir au moment où les achats importants ont été réalisés ;

— l'unité de travail (année-homme) de l'exploitant se situe entre 1.900 et 2.800 heures ;

— l'avoir net de l'exploitant est rémunéré au taux courant des obligations à long terme du Québec.

La présence des producteurs au comité MAQ-UPA offre de grands avantages. Ils nous obligent à justifier chacun des éléments inclus dans le modèle, à la fois sous l'angle technico-économique et sous l'angle de la réalité quotidienne, au niveau d'un nombre suffisant d'exploitations agricoles. Ils nous apportent des informations précieuses sur des points où l'information officielle est faible. Défendant leur point de vue avec des spécialistes, les producteurs prennent conscience d'aspects sectoriels qui vont au-delà de leur propre exploitation.

La méthode offre naturellement des dangers, en particulier parce que les coûts servent principalement à la stabilisation. Ce qui devrait être idéalement une étude objective risque à tout moment de devenir une négociation de type patronal-syndical où les rapports de force politico-économiques peuvent primer l'analyse technique et économique.

Cependant, grâce à ce comité, les personnes intéressées aux productions agricoles du Québec disposent d'un outil précieux pour la stabilisation, pour l'évaluation de notre capacité concurrentielle, pour la vulgarisation auprès des producteurs, etc.

6. L'administration des régimes

Dans la pratique, les principes contenus dans la loi de l'assurance-stabilisation des revenus ont entraîné certaines difficultés administratives qui ne sont cependant pas insurmontables.

La loi stipule que le produit stabilisé doit être vendu : jusqu'à maintenant, la Commission ne paie aucune compensation si une preuve de vente n'a pas été fournie par le producteur assuré.

Sur le plan économique, ceci revient à dire que les productions intermédiaires (par exemple le foin et les céréales consommées à la ferme dans une exploitation de bovins) sont considérées comme des intrants et font partie du coût de production. Cette approche

nous paraît la plus valable, d'autant que les modèles retenus correspondent à cette situation. Sur le plan administratif, le paiement de la compensation sur les unités vendues évite le difficile contrôle de la mesure, à la ferme, d'un volume de production non vendu (normes minimum de qualité, de variation des inventaires...).

Par ailleurs, pour des productions où les structures de mise en marché sont faibles, l'approche retenue oblige à l'établissement d'un système de contrôle plus lourd et souvent en retard sur la rapidité d'adaptation des utilisateurs à en exploiter toutes les faiblesses. Un régime comme celui du porcelet entraîne également certaines difficultés, principalement quand le producteur engraisse lui-même ses porcelets : il serait alors désavantagé par rapport à un producteur spécialisé. En semblable cas, la Commission a tourné la difficulté, dans le cadre juridique actuel, en acceptant le principe d'une vente différée.

Pour le ministère des Finances qui participe (dans une proportion de 2 à 1) aux mises de fonds de ces régimes, et dont les budgets sont établis annuellement, notre programme de stabilisation pose certains problèmes. Il arrive que les cotisations des deux parties (pour une année, ou pour les premières années d'opération d'un régime) ne suffisent pas à couvrir les compensations exigées par les effets d'une conjoncture économique défavorable, ce qui entraîne l'allocation de budget supplémentaire de la part des finances gouvernementales.

Il faudra s'habituer à traiter ce problème, étant donné l'incapacité d'évaluer exactement l'amplitude des cycles de coûts et de prix en agriculture.

Pour les technocrates d'un ministère des Finances, de telles imprécisions sont difficiles à accepter. Cette situation ne semble cependant pas particulière au Québec.

7. L'harmonisation avec l'ensemble des programmes du ministère

Les producteurs agricoles du Québec bénéficient d'un système de crédit agricole complet, de lois leur permettant d'organiser collectivement la vente de leurs produits, de programmes d'assurance-récolte et d'assurance-revenu, en plus de nombreux autres programmes reliés à la production et à la mise en marché (sans compter ceux qui leur sont offerts par le gouvernement fédéral). La multiplicité des programmes permet beaucoup de souplesse d'intervention mais a le désavantage de se présenter parfois comme une duplication des efforts.

Est-il pertinent en effet d'utiliser les régimes de stabilisation des revenus aux fins du développement agricole, et pour encourager une meilleure productivité ? Citons deux exemples. Le régime applicable aux bœufs de boucherie encourage normalement l'élevage

des veaux dans les régions périphériques où les conditions climatiques sont plus difficiles et où les productions herbagères dominent sur les céréales. Le régime pour les producteurs de pommes de terre (parce que la cotisation est basée sur la superficie ensemencée et la compensation sur le volume produit) offre des avantages supérieurs à ceux qui obtiennent des rendements élevés, et (parce qu'on ne verse que 75 % de la compensation pour la production ne se classant pas dans la catégorie n° 1) offre un avantage proportionnel à la qualité. Par ailleurs, isoler ces programmes des efforts de développement et d'incitation à la productivité risquerait de transformer ces régimes en subvention permanente déguisée.

L'assurance s'adresse-t-elle plus à l'agriculteur qu'à l'agriculture ? Une des conditions d'admission à certains régimes est d'occuper plus de 50 % de son temps

à des activités de nature agricole. Par ailleurs, on stabilise quel que soit le revenu individuel. Ainsi, l'agriculteur à temps partiel qui pourrait avoir besoin de ce support pour devenir progressivement un producteur à temps plein, ne peut bénéficier des régimes alors que celui qui est déjà millionnaire peut voir son revenu agricole stabilisé.

Les objectifs poursuivis rendent l'administration complexe. Si le seul objectif était de garantir un revenu minimum, l'assurance-revenu des agriculteurs pourrait s'administrer comme une mesure d'assistance sociale ou comme un système d'impôt négatif... Mais dès le départ, l'objectif a été de donner aux producteurs agricoles un outil dont ils pourront un jour se départir, grâce à l'appui fourni aux programmes qui visent à corriger les causes et non les effets de l'instabilité des revenus.