

# LE PROGRAMME D'ASSURANCE STABILISATION ET LA CRISE DE L'INDUSTRIE PORCINE

Depuis plusieurs mois, les déboires de l'industrie porcine québécoise font les manchettes : fermetures d'abattoirs et d'usines de transformation, mises à pied, pertes financières<sup>1</sup>. Plusieurs causes sont évoquées pour expliquer cette crise, notamment la hausse du dollar canadien, les cycles dans l'industrie, le taux élevé de maladie, le manque de compétitivité des abattoirs, les coûts additionnels pour se conformer aux normes environnementales, les rigidités de la mise en marché collective, etc. Un moratoire décrété par le gouvernement provincial sur l'expansion de la production porcine de 2002 à 2005 a aussi mis un frein au développement rapide de l'industrie depuis plus d'une décennie et à de nombreux projets d'investissement.



Cette Note économique a été préparée par Éric Grenon, économiste, M.Sc., MBA, consultant indépendant et chercheur associé à l'IEDM. L'auteur est titulaire d'une maîtrise en économie rurale de l'Université Laval et d'une maîtrise en administration des affaires de HEC Montréal.

Tout comme d'autres secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire, l'industrie porcine évolue dans un contexte de forte réglementation et reçoit un soutien financier substantiel des gouvernements. Elle dispose depuis 1978 d'une police d'assurance contre les risques de marché : le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), considéré comme un « pilier » du modèle québécois en agriculture et en agroalimentaire.

Tout en reconnaissant que certaines des causes mentionnées par les acteurs de l'industrie ont joué un rôle dans les problèmes actuels, l'aspect récurrent de « crise » dans l'industrie porcine au cours des dix dernières années porte à penser que des facteurs structurels plutôt que conjoncturels seraient davantage en cause. L'ASRA, qui vise justement à stabiliser les revenus et le développement de l'industrie porcine, a-t-elle réellement atteint ses objectifs ou contribue-t-elle plutôt à fragiliser ce secteur en empêchant son adaptation aux réalités du marché?



## La nature, le coût et les effets de l'ASRA

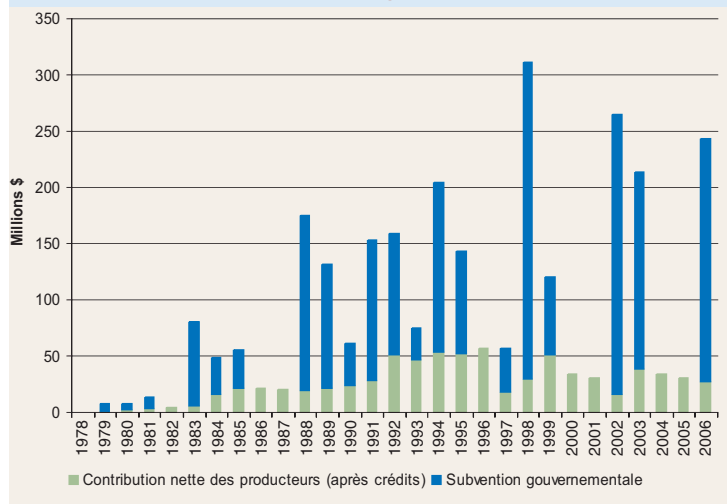
Le Québec compte parmi les provinces qui subventionnent le plus leur secteur agricole et agroalimentaire. Les subventions sont deux fois plus élevées au Québec qu'en Ontario, provinces qui possèdent une économie agricole et agroalimentaire diversifiée similaire. Les dépenses publiques fédérales et provinciales du secteur agroalimentaire en pourcentage du PIB agroalimentaire sont de 15,3 % au total au Québec, alors qu'elles totalisent seulement 8,5 % en Ontario<sup>2</sup>.

Parmi ces programmes d'aide à l'agriculture, l'assurance stabilisation des revenus agricoles joue un rôle central. Elle a débuté en 1976 avec la production de veaux d'embouche. Par la suite, plusieurs productions animales et végétales<sup>3</sup> sont devenues admissibles au programme, dont la production porcine, c'est-à-dire les porcelets destinés à l'engraissement depuis 1978 et les porcs destinés à l'abattage depuis 1981. Avec la production de maïs-grain, la production porcine est l'une des principales bénéficiaires de l'ASRA en

1. À la fin janvier 2007, Olymel annonçait la fermeture du plus gros abattoir au Québec, celui de Vallée-Jonction en Beauce. Le 13 février 2007, après une quatrième assemblée générale, les syndiqués ont voté à 62 % en faveur de l'acceptation de la proposition patronale, à savoir une baisse substantielle de 30 % de la masse salariale. Pour les prochains mois à venir, Olymel et son négociateur Lucien Bouchard veulent s'attaquer aux autres aspects des difficultés financières, conjoncturelles et structurelles de l'entreprise, notamment l'approvisionnement auprès des producteurs de porc et y accroître la productivité en faisant passer la production de 29 000 à 35 000 porcs par semaine.
2. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Revenu agricole, situation financière et aide gouvernementale – Recueil de données*, septembre 2005, p. 49, [http://www.agr.gc.ca/pol/pub/cond-fin-sit/pdf/cond-fin-sit\\_2005\\_f.pdf](http://www.agr.gc.ca/pol/pub/cond-fin-sit/pdf/cond-fin-sit_2005_f.pdf) (dernières données confirmées 2003-2004, les prévisions plus récentes ne suggèrent pas un changement de la situation relative des deux provinces).
3. Dix-huit produits sont assurables par le régime ASRA : veaux d'embouche, bouvillons, veaux de grains, veaux de lait, porcelets, porcs, agneaux de lait, agneaux lourds, avoine, blé d'alimentation animale, blé d'alimentation humaine, canola, maïs-grain, orge, soya, pommes de terres non entreposées, pommes de terre entreposées et pommes.

FIGURE 1

Évolution de la compensation totale (contribution nette des assurés et subvention gouvernementale) via l'ASRA à l'industrie porcine, 1978 à 2006



Source : Calculs de l'auteur à partir de données de La Financière agricole du Québec, *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles – Historique des produits assurables Porcelets et Porcs*, <http://www.fadq.qc.ca/index.php?id=821>.

valeur absolue. En effet, les données historiques cumulées entre 1976 et 2004 indiquent que l'aide gouvernementale versée aux producteurs (compensation totale moins les cotisations de ces derniers), sans inclure les programmes fédéraux, pour tous les produits assurables a atteint 5,16 milliards \$ dont 1,41 milliard \$ à la production porcine<sup>4</sup>. Au total, 27,3 % des subventions totales via l'ASRA ont donc été versées à la production porcine, qui représente environ la moitié de la valeur assurée parmi l'ensemble des produits couverts.

L'ASRA vise à garantir un revenu annuel net positif aux entreprises agricoles du Québec. Selon les règles mises en place lors de son établissement pour tous les produits assurables, un tiers de la prime est censé être versé par les assurés et les deux tiers proviennent de La Financière agricole du Québec<sup>5</sup>. Un producteur agricole peut être comptabilisé plusieurs fois comme adhérent s'il est assuré dans plus d'une production.

La compensation résulte de l'écart entre les prix moyens de vente et le revenu stabilisé, basé sur les coûts de production d'une ferme modèle. Les coûts de production sont établis par enquête auprès d'entreprises spécialisées. Ils sont ensuite indexés annuellement. Le prix du marché est déterminé en fonction de la moyenne compilée par La Financière agricole auprès d'acheteurs et d'exploitants agricoles. En pratique, le prix du marché est aligné avec le prix américain, qui est le prix de référence du marché du porc en Amérique du Nord. Le mécanisme de l'ASRA garantit à chaque producteur porcin qu'il sera compensé pour la différence entre les coûts de production calculés de façon abstraite, c'est-à-dire basés sur un modèle de ferme spécialisée obtenu par enquête<sup>6</sup> et qui ne reflète pas les coûts réels de chaque ferme. En effet, chaque ferme porcine reçoit le même niveau de compensation par porcelet et par porc lorsque le prix du marché est plus bas que le prix basé sur le modèle de coût de production, peu importe sa taille et sa productivité. Elles sont ainsi moins incitées à réduire leurs coûts de production afin de rester concurrentielles sur le marché intérieur et d'exportation. Dans une économie de marché, les entreprises ne reçoivent normalement aucune compensation si elles produisent à des coûts plus élevés que le prix du marché, ce qui les force à s'adapter pour rester profitables.

Selon les dernières prévisions pour l'année 2006 établies par La Financière agricole<sup>7</sup>, le secteur porcin québécois compte près de 7,3 millions de porcelets (ou 366 320 truies à raison de 19,87 porcelets par truie) et 7 millions de porcs qui sont assurés par le régime ASRA. Les prévisions de compensation pour cette année s'établissent à 15,48 \$ par porcelet et à 18,60 \$ par porc à l'abattage. La compensation versée aux producteurs du secteur porcin via l'ASRA totaliserait donc 243 millions \$ en 2006. À titre indicatif, selon un modèle de

*Chaque ferme porcine reçoit le même niveau de compensation par porcelet ou par porc peu importe sa taille et sa productivité.*

4. La Financière agricole du Québec, *Assurance stabilisation – Historique général depuis 1976*, [http://www.fadq.qc.ca/index.php?id=822&L=1an.php%3FL\\_id%3D399](http://www.fadq.qc.ca/index.php?id=822&L=1an.php%3FL_id%3D399).

5. Créée en 2001 par le gouvernement du Québec en collaboration avec le monde agricole, La Financière agricole du Québec est le principal organisme de financement du secteur agricole. Son mandat est de stimuler les investissements et de protéger les revenus en vue de favoriser la réussite et la pérennité des entreprises membres. 27 000 entreprises agricoles bénéficient de ses programmes de financement, d'assurance et de protection du revenu (dont l'ASRA). Ses valeurs assurées administrées atteignent 4,2 milliards \$.

6. Les études sur le coût de production sont réalisées sous la responsabilité du Centre d'études sur les coûts de production en agriculture (CECPA). La dernière enquête réalisée pour les produits porcs et porcelets date de 2002. La prochaine enquête sur le coût de production à réaliser en production porcine est prévue en 2008. Entre les années d'enquête, le coût de production est indexé annuellement afin de représenter l'évolution des charges.

7. La Financière agricole du Québec, *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles – Historique du produit porcelets*, [http://www.financiereagricole.qc.ca/fileadmin/cent\\_docu/stat/asra/hist\\_prod\\_asu/pcl.pdf](http://www.financiereagricole.qc.ca/fileadmin/cent_docu/stat/asra/hist_prod_asu/pcl.pdf) et *Historique du produit porcs*, [http://www.financiereagricole.qc.ca/fileadmin/cent\\_docu/stat/asra/hist\\_prod\\_asu/porc.pdf](http://www.financiereagricole.qc.ca/fileadmin/cent_docu/stat/asra/hist_prod_asu/porc.pdf).

ferme type<sup>8</sup>, chaque producteur de porcelets recevrait pour cette année une compensation totale de 83 400 \$ et celui de porcs de 92 600 \$. En pratique toutefois, des producteurs de grande taille peuvent recevoir plusieurs millions de dollars. Au moins les deux tiers de ces sommes constituent des subventions, puisque les règles officielles du programme prévoient que les assurés (les entreprises porcines) doivent assumer seulement le tiers du coût de la prime d'assurance. Toutefois, en pratique la contribution des producteurs au fil du temps a été moindre que le tiers de la prime et tend même à diminuer (leur contribution équivaut plutôt à 29 % de la compensation totale depuis la mise en place de l'ASRA) parce que des programmes d'aide du gouvernement fédéral ont permis aux assurés d'obtenir un montant supplémentaire par porcelet ou porc produit ou plus récemment, un crédit réduisant le montant de leur contribution.

La Figure 1 présente l'historique de la compensation totale versée aux entreprises porcines entre 1978 et 2006. La compensation totale se compose des cotisations totales ASRA des assurés (les entreprises porcines) et la subvention gouvernementale (incluant certains programmes fédéraux connexes). Chaque producteur de porc est compensé complètement pour tous les porcelets et les porcs produits lorsqu'il y a un écart entre le prix moyen de vente (prix du marché) et le revenu stabilisé. Lorsque le revenu stabilisé est supérieur au prix moyen de vente, alors le producteur reçoit une compensation qui inclut sa part de cotisation et un apport gouvernemental pour combler la différence. C'est ainsi qu'au Québec, qui est un exportateur net de porcs, le soutien aux producteurs est octroyé principalement par le biais d'un paiement par porcelet ou porc produit, ce qui augmente le prix que les producteurs perçoivent sans pour autant augmenter le prix payé par les consommateurs<sup>9</sup>.

Pour l'ensemble de la période qui va de 1978 à 2006, la compensation totale versée via l'ASRA et certains programmes du gouvernement fédéral au secteur porcin se chiffre à environ 2,6 milliards \$. De ce montant, les subventions du gouvernement à la production porcine ont été de 1,84 milliard \$. Au cours des dix dernières années, ces subventions se sont élevées en moyenne à 96 millions \$ par année.

*Au cours des dix dernières années, les subventions à la production porcine se sont élevées en moyenne à 96 millions \$ par année.*

Pendant les 29 années d'existence du programme, il n'y a eu que huit années sans subvention à l'industrie porcine.

Le fonctionnement de l'ASRA soulève un autre problème. Les compensations totales et le mécanisme de l'ASRA reposent sur un modèle de ferme spécialisée théorique à partir d'enquêtes. Le vérificateur général du Québec conteste dans certains de ses rapports des années 1990 l'efficacité, l'efficacité et la performance des programmes basés sur les modèles de coût de production<sup>10</sup>. Il a démontré que les contribuables pourraient verser en trop des millions de dollars aux producteurs compte tenu de ces modèles. Le vérificateur questionne notamment l'incidence financière d'utiliser des modèles non à jour et la représentativité des modèles de ferme type spécialisée même si diverses formes d'organisation sont susceptibles de produire à moindre coût et sont exclues de ce concept d'entreprise. Les modèles ne tiennent pas compte non plus de ce que la majorité des exploitants agricoles se consacrent à plus d'une production. Le fait de retarder la révision des modèles amène aussi des dépenses publiques additionnelles importantes.

Pour le vérificateur, l'assurance stabilisation est née d'un concept théorique. Les coûts de production, le rendement et le revenu stabilisé sont ainsi établis en fonction d'un modèle de ferme type pour chacune des productions assurées. Le nombre d'unités assurées est le seul paramètre qui tient compte de la situation réelle d'un producteur, les autres découlant du modèle. Tout le système repose sur deux hypothèses pour traduire l'utilisation optimale des ressources : l'entreprise spécialisée est efficace en elle-même et les techniques les plus utilisées sont les plus efficaces. Or, le ministère n'a jamais vérifié ces hypothèses. De plus, le vérificateur en faisant le suivi de vérifications de l'optimisation des ressources dans des rapports ultérieurs soulignait que plusieurs recommandations n'avaient pas été suivies, notamment par rapport à l'efficacité des modèles de coût de production.

Un des principaux effets du programme ASRA sur l'industrie et les marchés qui a été documenté<sup>11</sup> est un effet stabilisateur par rapport au changement du taux de change avec la devise

8. Selon le modèle de ferme valable pour l'année d'assurance 2006, la production annuelle d'une ferme type s'établissait à 5385 porcelets ou à 4978 porcs vendus.

9. Pour des explications conceptuelles plus détaillées, voir : Organisation de coopération et de développement économiques, *Le soutien à l'agriculture : comment est-il mesuré et que recouvre-t-il?*, septembre 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/29/33721015.pdf>.

10. Voir Vérificateur général du Québec, *Rapport annuel 1994-1995. Chapitre 7 : Les assurances agricoles*, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp95/pdf/ch07.pdf>; *Rapport annuel 1995-1996. Tome 1. Chapitre 2 : Aide financière offerte aux producteurs agricoles*, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp96/pdf/ch02.pdf>.

11. Voir Aïcha Coulibaly, Bruno Larue et Olivier Bonroy, *Les effets d'une variation du taux de change sur le secteur québécois porcin : le rôle du programme ASRA*, 2004, <http://www.crea.ulaval.ca/Publications/Etude/Rapport%20des%20taux%20de%20change%20et%20ASRA.pdf>; Bruno Larue, *Structures de marché, politiques internes, et impact du taux de change*, Présentation PowerPoint, 2004, <http://www.crea.ulaval.ca/Seminaires%20et%20colloques/CIE/2004/Larue.pdf>.

américaine. Les producteurs ignorent les signaux du marché et continuent à produire puisqu'ils seront compensés, en fonction de leur « coût de production » établi grâce à l'ASRA. Le programme ASRA nuit à la recherche de la productivité et de l'efficacité, puisque les coûts de production demeurent élevés par rapport aux concurrents. Le modèle de coûts de production freine notamment la consolidation de l'industrie en maintenant des fermes non viables puisque la viabilité et la performance de l'entreprise ne font pas partie des critères d'admissibilité aux principaux programmes. Tous les producteurs de porcs ont intérêt à être assurés car l'ASRA leur garantit un revenu positif sur la base d'un modèle coût de production qui inclut la rémunération de l'exploitant agricole et un profit, peu importe les conditions du marché et la productivité réelle de la ferme. Il contribue à freiner la consolidation de l'industrie au niveau de la production, de l'abattage et de la transformation en ne misant pas sur la recherche de l'efficacité et des économies d'échelle par rapport aux concurrents sur le marché intérieur et international.

## Le défi de la compétitivité internationale et de la durabilité de l'industrie du porc

La compétitivité de l'industrie porcine québécoise est fragile et menacée par l'accroissement de la concurrence à l'échelle mondiale, que ce soit en provenance de concurrents traditionnels comme les États-Unis ou de pays émergents comme le Brésil. L'ASRA, fondée sur un modèle de coût de production théorique, présente plusieurs lacunes importantes qui ne permettent pas de jeter les bases d'une industrie porcine capable d'être profitable de façon stable et réellement concurrentielle à long terme sur

les marchés étrangers. De plus, l'abattage et la transformation des produits du porc sont menacés car l'industrie américaine a profité des vingt dernières années pour se consolider et se restructurer, tant au niveau de la production que sur le plan de l'abattage et de la transformation.

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois qui se tiendra en 2007 se questionnera sur le niveau et l'efficacité des interventions publiques actuellement mises en place pour soutenir et protéger le revenu agricole, notamment l'assurance stabilisation des revenus agricoles. Elle devrait s'interroger sérieusement sur le bien-fondé de l'ASRA dans un contexte de concurrence mondiale et dans le processus d'intégration des marchés de l'industrie porcine en Amérique du Nord.

*Le programme ASRA nuit à la recherche de la productivité et de l'efficacité, puisque les coûts de production demeurent élevés par rapport aux concurrents.*

Compte tenu des coûts élevés et récurrents pour les contribuables, des effets pervers sur les joueurs, des défaillances du modèle théorique de coûts de production pour favoriser une croissance enrichissante pour l'ensemble de la société qué-

bécoise, l'ASRA en production porcine doit être réformée pour inciter l'industrie à s'aligner sur les besoins du marché et à augmenter réellement sa productivité, au lieu de servir à protéger les producteurs porcins contre les fluctuations du marché et à leur garantir des revenus toujours positifs peu importe les conditions économiques. Une profonde réorganisation de l'industrie porcine québécoise s'impose, non seulement sur le plan des capacités d'abattage, mais aussi sur le plan des politiques, des programmes d'aide et de la réglementation, notamment environnementale. La compétitivité et la durabilité de l'industrie porcine québécoise à long terme reposent sur d'autres principes que les subventions directes à la production ou un taux de change favorable pour les exportateurs.



Institut économique de Montréal  
6708, rue Saint-Hubert  
Montréal (Québec)  
Canada H2S 2M6  
Téléphone (514) 273-0969  
Télécopieur (514) 273-2581  
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Président du conseil :  
ADRIEN D. POULIOT

Président :  
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :  
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal  
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :  
Benoit Lafond

Infographie :  
Valna inc.