

Cette note d'intervention cerne des enjeux derrière les choix de révision des politiques en matière de soutien et de stratégie de gestion des risques en agriculture. Une des tendances fortes est l'introduction de nouveaux critères d'attribution des aides à l'agriculture qui introduisent le découplage des mesures de soutien liant sécurité alimentaire, soutien au revenu des producteurs et développement de l'agriculture. Il remet en cause « l'exception agricole » sur laquelle repose le système des régulations des marchés agricoles au Québec et ailleurs dans le monde.

## SOMMAIRE

### Introduction

1. Pourquoi intervenir en agriculture? Un rappel des fondements économiques de l'« exception agricole »
  2. Le découplage des mesures de soutien : un cheval de Troie
- Conclusion

## L'EXCEPTION AGRICOLE À L'ÉPREUVE DES POLITIQUES DE LIBÉRALISATION

# Le découplage des mesures de soutien : un cheval de Troie

Lyne Nantel\*  
François L'Italien\*\*

## Introduction

Le modèle agricole québécois est aujourd'hui soumis à d'énormes pressions qui mettent à l'épreuve la cohérence et l'efficacité de ses institutions. Ces pressions sont de plusieurs natures et pèsent diversement sur le cours des choses, mais celles qui relèvent des transformations du cadre macro-économique dans lequel s'insère ce modèle figurent parmi les plus importantes. Marqué par de puissants intérêts et souvent défini par des États dont l'industrie agroalimentaire est fortement intégrée et multinationalisée, ce cadre a largement concouru à remettre en cause l'approche interventionniste qui a prévalu dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, approche qui a consolidé les bases des modèles agricoles nationaux, comme celui qu'a institutionnalisé le Québec au cours des dernières décennies.

Au Québec, c'est le rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) en 2008 qui a formellement exprimé cette remise en question des mécanismes d'intervention en agriculture<sup>1</sup>. Le rapport, on s'en souviendra, tenait le modèle agricole pour « dépassé » et « fermé sur lui-même » pour mieux affirmer que l'avenir est à la plus grande libéralisation et au primat du marché. La plupart des rapports et des études qui ont suivi cette Commission ont mis de l'avant des propositions de réformes qui ont surtout ciblé les interventions publiques ayant trait aux mesures de soutien et de financement de l'agriculture.

Au moment où le gouvernement Couillard procède à une profonde restructuration des modalités de son intervention dans l'économie québécoise, il est nécessaire de se questionner sur les enjeux que soulève cette perspective. S'il va de soi que le modèle québécois d'agriculture est perfectible et doit composer avec une nouvelle donne, il faut cependant reconnaître les dangers des approches qui supposent de faire table rase. Examiner les innovations institutionnelles à mettre en place en cherchant à assurer la pérennité des acquis de ce modèle semble être plus porteur, d'autant qu'il s'agit d'une approche qui reste sur le terrain de l'analyse des faits économiques.

Nous souhaitons contribuer ici à cette réflexion en présentant deux notes d'intervention : la première vise d'abord à présenter le contexte et à discuter des risques que sont susceptibles de faire subir à l'agriculture du Québec certains des projets de réforme des politiques actuellement considérés. Nous ferons, dans une seconde note, un premier survol des propositions raisonnées de réformes de politiques de soutien permettant de répondre aux défis qui se pointent tout en préservant l'esprit et les valeurs qui ont présidé à la construction d'un modèle de soutien qui mérite d'être renouvelé sans être dénaturé.

\* Chargée de projet à l'IRÉC

\*\* Chercheur de l'IRÉC

1. DUPONT, David et Robert LAPLANTE, *Le Rapport Pronovost : une analyse partielle, un diagnostic tronqué*, rapport de recherche de l'IRÉC, 2010, 78 p.

## Pourquoi intervenir en agriculture? Un rappel des fondements économiques de l'« exception agricole »

Dans un contexte où le rôle structurant qu'ont joué les mesures de soutien et de financement à l'agriculture pour l'économie et les régions du Québec est éludé dans le processus d'examen des programmes d'intervention en agriculture, il est pertinent de rappeler les raisons et les faits qui ont conduit à l'élaboration d'un arrangement institutionnel qui a donné son visage et sa forme à l'agriculture du Québec. Cela permettra d'élargir les perspectives et revenir sur les motifs pour lesquels des institutions de régulation ont été mises en place au cours des années 1950-1960 afin d'assurer la prospérité des fermes familiales pendant des décennies.

Depuis le siècle dernier, l'agriculture est un domaine de la vie économique détenant un statut particulier qui lui confère un traitement comparable au secteur de la culture. Ce statut établit que les produits agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres, en raison du fait que l'alimentation est un besoin fondamental pour les personnes et les collectivités. Les États ont été soucieux d'assurer la sécurité alimentaire de leurs collectivités, en garantissant notamment l'accès et l'approvisionnement à des denrées de base. Le marché ne peut être considéré en ces matières comme un mécanisme exclusif. La crise alimentaire de 2007, qui a sévèrement frappé plusieurs pays du sud, a servi un dur rappel aux tenants de la réduction du rôle de l'État.

### Des caractéristiques qui justifient un encadrement de la logique marchande

Sur le plan économique, le secteur agricole présente des caractéristiques qui justifient un encadrement de la logique marchande. Ces caractéristiques s'observent aussi bien sur le plan de la mise en marché que sur celui des conditions de production. D'abord, les produits agricoles sont des matières organiques et vivantes, et donc périssables, ce qui peut faire varier considérablement l'offre et les prix de ceux-ci. De plus, les cycles de production agricole étant naturellement longs, il est difficile pour les producteurs d'ajuster l'offre à court terme puisqu'il s'écoule un certain délai entre la décision d'ensemencement des terres et la récolte pour la mise en marché. Cette situation de rigidité de l'offre a pour principal effet d'amplifier les variations des prix à la consommation, introduisant un important facteur de risque pour les producteurs. En outre, en raison des nombreux aléas associés au circuit marchand de la production agricole, les prix des denrées agricoles peuvent être soumis à de grandes fluctuations, ce qui a des répercussions aussi bien sur les revenus des agriculteurs que sur le prix des denrées. Les producteurs agricoles se retrouvent ainsi devant une double incertitude quant aux conditions de la mise en marché : celle ayant trait au prix auquel sera vendu leur produit, et celle associée au volume qu'ils livreront sur les marchés à la fin du cycle de production. L'instabilité se présente ainsi comme une caractéristique inhérente aux marchés des produits agricoles<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le secteur agricole présente des spécificités sur le plan de la production, qui comporte de nombreuses incertitudes. En effet, parmi ces dernières, il faut relever les aléas climatiques, les épisodes de maladies contagieuses et d'autres perturbations naturelles susceptibles d'affecter les cultures et l'élevage. À ces incertitudes s'ajoutent celles qui relèvent des marchés financiers et plus particulièrement celles qui fixent les conditions de financement de la production, notamment en ce qui a trait à la variation des taux d'intérêt. Ces incertitudes peuvent peser lourd sur les capacités de produire, en particulier pour de nombreuses fermes familiales ayant cumulé un passif substantiel<sup>3</sup>. En outre, les producteurs agricoles doivent composer avec des conditions agronomiques qui restreignent, par définition pourrait-on dire, la mobilité des facteurs de production et fixent des paramètres rigides à l'activité productive. La localisation des fermes constitue un facteur non négligeable dans les conditions de réussite, surtout lorsque la géographie les éloigne des marchés où sont consommés les produits ou encore les tient à distance des centres où s'organisent les secteurs intermédiaires du marché. Bref, le secteur agricole évolue dans un univers d'incertitudes dont les effets sur les modèles d'affaires sont plus importants que dans n'importe quel autre secteur de la vie économique. C'est la raison pour laquelle le fonctionnement de l'offre et de la demande agricole, combiné aux facteurs de risques propres à l'activité de production, constitue ce que de nombreux auteurs nomment « l'exception agricole »<sup>3a</sup>.

La reconnaissance de cette exception a fait l'objet d'un consensus politique au lendemain de la crise économique des années 1930, où l'effondrement des prix et la débâcle des entreprises agricoles eurent de graves conséquences sur les économies occidentales. À partir de ce moment, les États ont mis en place d'importantes mesures de régulation du

2. BOUSSARD, Jean-Marc, « Pourquoi l'instabilité est-elle une caractéristique structurelle des marchés agricoles? », *Économie rurale*, no 320, novembre-décembre 2010.

3. L'ITALIEN, François., Lyne NANTEL et Clément BÉLANGER BISHINGA, *L'endettement des fermes au Québec : un portrait contrasté*, rapport de recherche de l'IRÉC, p. 5.

3a. D'autres expressions renvoient à cette spécificité économique de l'agriculture : « problème agricole » ou encore « défaillance agricole ».

secteur, mesures qui ont connu un plus grand déploiement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et qui ont joué un rôle important dans la reconfiguration de l'ordre économique. Ces interventions ont agi aussi bien sur les conditions de production que sur celles de la mise en marché des produits, et ce, à travers des institutions visant à coupler sécurité alimentaire, soutien au revenu des producteurs et développement de l'activité agricole. Les États ont en fait réuni les conditions nécessaires pour la structuration d'agricultures nationales robustes et diversifiées, susceptibles d'assurer l'accès à des commodités agricoles, mais aussi de contribuer à l'économie et au développement des régions. Dans plusieurs États, le fer de lance de cette politique de développement a été le soutien aux fermes de petite et de moyenne taille dont la contribution à l'économie agroalimentaire et à la diversification des productions a été déterminante pour le développement du dynamisme local et l'occupation du territoire.

C'est dans le but de soutenir la viabilité de son agriculture que l'État québécois a élaboré des programmes de sécurité du revenu, comme l'Assurance stabilisation du revenu agricole (ASRA), qui agit essentiellement comme une aide compensatoire lorsque les producteurs ne parviennent pas à atteindre leurs coûts de production. Ce programme, combiné à celui de la gestion de l'offre et des programmes à frais partagés (« plans conjoints »), complète le système de protection du revenu agricole. Cet ensemble regroupe les principaux mécanismes de régulation agricole qui procurent un filet de sécurité à plus des trois quarts des entreprises agricoles. C'est grâce à ces mécanismes que le Québec se démarque encore aujourd'hui à l'échelle nord-américaine en présentant un profil agricole diversifié sur l'ensemble de son territoire.

Face aux nombreuses incertitudes des marchés, la sécurité offerte par ces mesures se répercute entre autres sur le rythme de diminution du nombre de fermes, rythme beaucoup plus lent au Québec que celui observé dans des provinces comme l'Ontario et la Saskatchewan, ou encore par rapport à la moyenne canadienne<sup>4</sup>. C'est aussi au Québec que la consolidation et la capitalisation des établissements agricoles présentent une croissance continue et maîtrisée<sup>5</sup>. Cette maîtrise est le résultat de politiques qui ont misé sur la pérennité d'une production agricole diversifiée et menée par des entreprises de petite et de moyenne taille.

### **Distorsions liées aux transformations du contexte macro-économique de même qu'à certaines orientations de l'ASRA**

Cela dit, il faut reconnaître que les transformations du contexte macro-économique de même que certaines orientations de l'ASRA ont provoqué d'importantes distorsions dans le fonctionnement du modèle et produit des résultats non désirés. Par exemple, l'exclusion de certaines filières de production et de certains types de producteurs, ou encore des modalités d'application des normes mal adaptées aux réalités économiques changeantes sont venues, trop souvent, renforcer des asymétries de marchés et provoquer à l'endroit de certains pans de la production des effets pervers qui trahissent plus qu'ils ne servent les objectifs de soutien équitables. Cependant, l'existence de ces déséquilibres ne peut, en soi, constituer une raison suffisante pour proposer la fin des mesures de soutien au revenu : au regard de leurs effets structurants sur la société et l'économie québécoise, la question qui se pose est davantage celle de leur renforcement plutôt que de leur libéralisation.

On assiste en effet depuis au moins deux décennies à une remontée des idéologies favorables à une plus grande libéralisation des échanges, elle-même favorisée par la montée en puissance de grands groupes agroalimentaires et financiers dans les domaines de la production et de la distribution, qui remettent partout en cause ce modèle. Cette tendance à la libéralisation n'est pas nouvelle, mais elle s'incarne aujourd'hui dans un contexte particulier, où la grande propriété intégrée verticalement et le développement de géants de la distribution capables de soutenir des circuits mondialisés menacent de plus en plus directement les agricultures nationales. Les fermes de petite et de moyenne taille ont de plus en plus de difficulté à composer avec ce nouvel environnement de marché. L'organisation de la chaîne alimentaire, les contraintes induites par des normes et moyens technologiques qui confèrent d'énormes avantages concurrentiels aux grands conglomérats, les faibles capacités de financement dictées par la petite taille des actifs et l'étroitesse des marges bénéficiaires rendent de plus en plus difficile le développement de cette agriculture. Les contraintes qui s'exercent sur elles mettent à rude épreuve les mesures de soutien qui l'ont rendue jusqu'au stade actuel de son développement.

Ces contraintes rendent du coup nécessaire une révision en profondeur de ces dernières pour permettre aux agriculteurs de faire face aux asymétries économiques majeures que leur impose le contexte actuel. C'est pour assurer le maintien d'une agriculture de métier et pour donner à ces fermes les moyens de se développer afin de rivaliser et d'être compétitives sur le marché des produits agricoles que les mesures de régulation des marchés, mais aussi de soutien et de financement ont été mises de l'avant. Cet objectif est encore valable et pertinent. Il ne faut pas confondre révision des moyens et renoncement aux finalités.

4. L'ITALIEN, F., L., NANTEL, et C. BÉLANGER BISHINGA, *op.cit.*, p. 7.

5. *Ibid.*, p. 8.

## Le découplage des mesures de soutien : un cheval de Troie

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les appels à la réforme des politiques agricoles proposent d'aller dans le sens de la libéralisation du marché agricole, en s'attaquant aux mécanismes de soutien financier aux producteurs agricoles de petite et de moyenne taille. Ces propositions ciblent d'abord les mesures et politiques qui atténueraient les effets du signal prix sur les activités de production et d'investissement. Il s'agirait de « reconnecter le secteur de la production agricole aux signaux du marché »<sup>6</sup>, de manière à éviter les « distorsions » provoquées par les programmes de soutien financier sur le signal prix. Selon cette perspective, toute mesure agissant à titre de régulation du marché comme la gestion de l'offre ou le maintien d'un revenu cible par unité de production — ainsi que le fait l'ASRA au Québec — est considérée comme couplée, c'est-à-dire impliquant des effets directs sur le niveau et le type de production, ainsi que sur la commercialisation des denrées agricoles<sup>7</sup>. Le degré de couplage servirait alors à mesurer l'effet de distorsion ou de déconnexion par rapport aux marchés. C'est la raison pour laquelle le découplage est devenu, au cours des dernières années, le maître mot des réformes des politiques agricoles d'inspiration libérale, bien qu'il existe encore autour de cette notion un certain flou conceptuel<sup>8</sup>.

Les appels pour des programmes découplés se présentent notamment sous couvert du développement rural et de la multifonctionnalité du secteur agricole. En effet, les programmes de soutien à la multifonctionnalité agricole proposent de consentir des aides relativement aux fonctions non marchandes de l'agriculture. Si ces aides peuvent présenter un important potentiel d'innovations pour l'atteinte d'objectifs ciblés en matière de développement intégré des milieux ruraux<sup>9</sup>, on constate cependant qu'elles se présentent d'abord comme des dispositifs de découplage puisqu'elles apparaissent comme des aides « palliatives », et non comme des mesures structurantes agissant sur les conditions du marché agricole. Cela tient au fait que, pour les promoteurs de ces programmes découplés, les mesures de soutien ne devraient en aucun cas éloigner les producteurs des signaux de marché, mais devraient plutôt servir d'incitatifs pour la réalisation de fonctions et le développement de services que le marché ne valorise pas. En fait, le découplage repose sur la prémisse selon laquelle la concurrence marchande constituerait une forme de régulation de la production agricole dotée d'une efficacité supérieure aux autres formes.

Or, des observateurs des réformes agricoles européennes ont constaté que dans ces conditions de concurrence, les producteurs tendent à opter pour les niveaux de production inférieurs, ce qui contredit l'argument soutenant que le libre marché conduirait spontanément à des volumes optimaux de production<sup>10</sup>. Ainsi, loin d'entraîner une amélioration de la production, le découplage serait en quelque sorte contreproductif en ce qui a trait au développement du dynamisme de ces milieux ruraux.

Comme la plupart des propositions inspirées du libéralisme économique, le découplage des mesures priorise le prix mondial comme prix de référence et, du coup, expose directement les producteurs à des rapports de concurrence très asymétriques. L'encadrement du soutien agricole par des programmes découplés place les principaux bénéficiaires dans un nœud de contradictions. La pression à la baisse sur les prix accentue les dilemmes de développement. Le soutien à l'agriculture contribue alors à approfondir les contradictions entre les exigences de la concurrence et la volonté de soutenir et pérenniser une agriculture répartie sur l'ensemble du territoire. Cet écartèlement entre finalités contradictoires ne peut dès lors que provoquer un développement dualiste de l'agriculture<sup>11</sup>, c'est-à-dire de la juxtaposition d'une agriculture compétitive tournée vers les cours mondiaux et d'une agriculture plus artisanale, voire récréative, et de production de niche. Dans ces conditions, l'avenir de la ferme de taille moyenne, qui occupe une part importante du créneau de la PME agricole au Québec, serait incertain.

En fait, les politiques de découplage des mesures instaurent un nouveau rapport entre l'agriculture et l'économie et remettent en cause l'exception agricole. Diminuer le filet de sécurité en le privant de son centre de gravité — la ferme de petite et de moyenne taille, exploitant l'ensemble du territoire — ne fera qu'accroître l'opposition entre l'agriculture de métier et une agriculture industrielle et de capitaux, la première étant définie par son encastrement social et national, la seconde par sa soumission aux règles de la concurrence généralisée. Face à la concentration actuelle de l'industrie agroalimentaire, exposer les producteurs encore plus directement au marché aura certainement un impact sur la polarisation des modèles d'explo-

6. ST-PIERRE, Michel, *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture*, Québec, février 2009, p. 5; ROBILLARD, L. et al., *Rapport de la Commission sur la révision permanente des programmes*, novembre 2014, Québec, p. 69.

7. OCDE, *Découplage : une vue d'ensemble du concept*, 2001, p.13.

8. MORIN-RIVET, L., D. MERCIER-GOUIN, et M. DOYON, « La notion de découplage revisitée », *Économie rurale*, 317, mai-juin 2010. [en ligne]. [http://economierurale.revues.org/2609#tocto1n3].

9. SÉNÉCHAL, Élisabeth, « La multifonctionnalité de l'agriculture au Québec : de la théorie à la pratique », *Vie économique*, vol.5, no.2, 2013.

10. BUTAULT, Jean-Pierre, *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure*, Paris, INRA, 2004, p. 18..

11. En Europe, les réformes de la Politique agricole commune (PAC) ont donné lieu à deux piliers de subvention l'un visant un système durable et l'autre cherchant à renforcer la production à grande échelle. KROLL, Jean-Christophe, « La PAC en discussion. Un nouvel outil pour une nouvelle approche », *Économie rurale*, no 318-319, juil.-oct. 2010.

tation agricole, où d'un côté se trouve la petite production de niche, et de l'autre la grande exploitation à fort volume. Dans ce contexte, on serait mal placé d'affirmer que cette polarisation ne serait pas nuisible aux entreprises familiales de petite et de moyenne taille et qu'elle n'affecterait pas la diversité économique des territoires et les ressorts de l'économie agricole du Québec.

Devant composer avec un contexte macro-économique où les prix sont fixés par les cours mondiaux des denrées, les producteurs parviennent déjà difficilement à couvrir les coûts de production. En s'additionnant aux normes d'écoconditionnalité<sup>12</sup>, le découplage des aides risque fort d'éroder encore davantage leur capacité concurrentielle. Par conséquent, on peut penser que d'opposer l'argument du soutien à la multifonctionnalité à celui du couplage de l'aide ne sert qu'à brouiller les enjeux. Dans ce contexte, l'argument sert plutôt de véritable cheval de Troie.

## Conclusion

**L**a nécessité de réviser les programmes actuels ne doit pas signifier la fin de l'intervention en agriculture, bien au contraire : les options de remplacement sont nombreuses, mais obligent à des réflexions profondes quant aux changements à privilégier. En misant sur des politiques publiques visant à faire primer la « vérité des prix » sur les choix de société, le Québec renoncerait à sa capacité à structurer les conditions d'exercice de l'agriculture de métier et se priverait des moyens permettant de renouveler son modèle agricole. À ce titre, le découplage et la multifonctionnalité sont des termes qui, sous l'égide de la vertu, sont actuellement des vecteurs de libéralisation : en rangeant les conditions environnementales et de développement rural sous une catégorie d'aide qui n'est pas structurante à l'égard des filières et des pratiques, on refuse l'accès à une politique agricole durable, basée sur des choix économiques et politiques qui reconnaissent conjointement l'importance de la sécurité du revenu, du développement rural et de l'environnement.

Cela dit, on peut certainement améliorer l'arrangement institutionnel actuel qui doit s'ajuster aux nouvelles réalités avec lesquelles les producteurs, mais surtout la relève agricole, doivent composer. Il existe déjà un certain nombre de propositions élaborées et discutées au cours des dernières années qui peuvent agir comme bases pour l'amélioration de cet arrangement et favoriser le redéploiement de l'agriculture familiale au 21<sup>e</sup> siècle. Nous nous proposons, dans la prochaine note d'intervention, d'examiner les propositions qui semblent ouvrir des avenues porteuses.

## NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 42/Octobre 2015  
Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)  
1030, rue Beaubien Est, bureau 103  
Montréal, Québec H2S 1T4  
514 380-8916/Télécopieur : 514 380-8918  
adm.irec@videotron.net/ www.irec.net  
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec

Les Notes d'intervention de l'IRÉC visent à contribuer au débat public et à jeter un éclairage original sur les questions d'actualité. Elles s'appuient sur les recherches scientifiques menées par les équipes des chercheurs et des chercheuses de l'IRÉC.

12. Les normes dites d'écoconditionnalité regroupent les critères associés aux pratiques agricoles qui respectent l'atteinte d'objectifs environnementaux nationaux.