



Le Canada en tête

UN CADRE POUR LA POLITIQUE
AGRICOLE AU XXI^e SIÈCLE

LES GOUVERNEMENTS TRAVAILLANT DE CONCERT
AVEC L'INDUSTRIE PEUVENT MODIFIER L'APPROCHE
ACTUELLE DE LA GESTION DES RISQUES EN VUE
D'APPUYER LES OBJECTIFS SUIVANTS :
LA CROISSANCE, LA DIVERSIFICATION ET
L'AUGMENTATION DES ACTIVITÉS À VALEUR
AJOUTÉE DE L'AGRICULTURE CANADIENNE. PLUS
PARTICULIÈREMENT, LES PROGRAMMES DOIVENT
SE DOTER D'UNE APPROCHE DE LA GESTION DES
RISQUES QUI SOIT PLUS PROCHE DE CELLE
ADOPTÉE PAR LES ENTREPRISES, C'EST-À-DIRE
UNE APPROCHE QUI VISE L'AUGMENTATION
DU REVENU AGRICOLE EN ENCOURAGEANT
ACTIVEMENT LES PRODUCTEURS À ATTÉNUER
LES RISQUES, À S'ADAPTER ET À ÉTUDIER LE
POTENTIEL DE LEUR EXPLOITATION AGRICOLE.

La gestion des risques de l'entreprise

Le gouvernement du Canada ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux, en collaboration avec le secteur agricole et agroalimentaire et les Canadiens et les Canadiennes intéressés, travaillent à l'élaboration d'un cadre pour la politique agricole au XXI^e siècle. L'objectif visé est de faire du Canada le chef de file mondial en matière de salubrité des aliments, d'innovation et de production respectueuse de l'environnement.

Pour concrétiser cette vision, les gouvernements ont conclu un accord de principe sur un plan d'action visant l'élaboration d'un cadre stratégique pour l'agriculture composé de cinq éléments : salubrité et qualité des aliments, environnement, science et innovation, renouvellement et gestion des risques de l'entreprise. Fondé sur l'établissement d'objectifs communs pour chaque élément, ce cadre comporte d'importants avantages pour le secteur et, par le fait même, pour la population en général.

Par conséquent, les gouvernements ont lancé un dialogue national sur l'orientation stratégique avec les intervenants et les Canadiens et les Canadiennes intéressés, dans le but de définir l'approche proposée en matière de politique. Ce document de **consultation** fait partie d'une série de publications produites à cette fin. Pour obtenir plus de renseignements et participer à cet important dialogue, veuillez consulter le site Web à l'adresse www.agr.gc.ca/canadaentete ou composer le 1 800 0-Canada (1 800 622-6232).

L'agriculture canadienne dans le contexte mondial – Intensification de la concurrence, fléchissement des prix des denrées

L'agriculture mondiale a connu une transformation radicale au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, et le rythme des changements va s'accélérer dans les années à venir. Les percées de la technologie et les hausses de productivité ont conduit à un déclin soutenu et à long terme de la plupart des prix des denrées. Ces dernières années, cette baisse des prix a été accentuée par la libéralisation des échanges qui a créé une concurrence plus âpre, en particulier de la part de nouveaux pays où les coûts de production sont faibles. La baisse de la demande sur le plan des importations constitue également un facteur contributif, car les pays traditionnellement importateurs ont mis à profit de nouvelles percées en agriculture pour devenir autonomes. En outre, les États-Unis et l'Union européenne offrent des subventions élevées pour la production de certaines denrées – accentuant davantage les pressions à la baisse sur les prix.

Dans ce climat fortement concurrentiel, la croissance et la réussite du secteur agricole au Canada tiennent au développement de la capacité d'offrir des produits novateurs de grande valeur qui dépassent les produits concurrents dans l'esprit des consommateurs, soit de par leurs attributs exceptionnels, leur salubrité et leur qualité, soit du fait qu'ils sont obtenus par des méthodes respectueuses de l'environnement. La gestion des risques est un outil vital dans la réalisation de cet objectif.

Les producteurs canadiens ont toujours vu leurs revenus menacés par un large éventail de risques, qu'ils soient attribuables aux forces de la nature comme la sécheresse, la grêle et les insectes, ou aux forces du marché comme la fluctuation des prix. De leur côté, les gouvernements aident de longue date les producteurs à faire face à ces risques par le truchement de programmes qui atténuent l'effet des fluctuations du revenu agricole. Cependant, il existe un débat énorme sur l'efficacité des programmes à promouvoir la croissance dans le climat actuel qui façonne l'avenir de l'agriculture mondiale.

Le Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) proposé a pour objet d'instaurer des politiques modernes qui aideront les producteurs canadiens à faire

face aux enjeux actuels et à saisir les possibilités qui les accompagnent. À ce titre, ayant décidé d'adopter de nouvelles orientations pour assurer le succès futur du secteur, les ministres canadiens de l'Agriculture ont réclamé un examen des programmes actuels de protection du revenu.

« ... Les ministres conviennent de faire en sorte que tous les éléments des programmes de protection du revenu travaillent dans le même sens et que le but et les résultats de ces programmes soient clairs pour ce qui est de stabiliser le revenu agricole. »

Accord de principe des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'Agriculture sur un plan d'action relatif à un cadre stratégique pour l'agriculture, juin 2001

Les programmes gouvernementaux doivent refléter les réalités du marché...

Bien que l'examen des programmes de protection du revenu ait révélé que, globalement, ils permettent d'atténuer l'effet des fluctuations du revenu agricole, il est douteux aujourd'hui que ces programmes contribuent à la croissance, à l'innovation et à l'adaptation nécessaires pour réussir dans un marché mondial hypercompétitif.

Le système canadien de protection du revenu agricole :

- L'assurance-récolte – Les producteurs participants bénéficieront d'une protection sur le rendement par hectare fondée sur la production historique. Lorsque le rendement d'une culture, une année donnée, est inférieur au rendement historique, le producteur est admissible au versement d'une indemnité. En règle générale, la couverture maximale disponible correspond à 80 p. 100 du rendement historique moyen dans un secteur ou du rendement historique moyen du producteur. Une couverture maximale de 90 p. 100 est également disponible pour les cultures ou les producteurs à faible risque. Les producteurs et les gouvernements partagent



le coût des primes, qui sont calculées selon des principes actuariels et varient avec la culture, la région et les antécédents de pertes du producteur.

- Le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) – Pour constituer une réserve de liquidités d'où ils pourront puiser en période de difficultés financières, les producteurs participants peuvent procéder à des dépôts après impôt jusqu'à concurrence de 3 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de leurs ventes nettes (ventes agricoles brutes moins achats de denrées agricoles). Ces dépôts donnent droit à des contributions de contrepartie égales des gouvernements jusqu'à concurrence de 7 500 \$. Les dépôts des producteurs ouvrent également droit à un boni d'intérêt, payé par les gouvernements, en plus du taux du marché. Les participants peuvent prélever des fonds pour compenser la différence toutes les fois que la marge brute de leur exploitation agricole tombe sous la moyenne des cinq années antérieures ou que le revenu global de la famille, toutes sources confondues, est inférieur à 35 000 \$.
- Le Programme canadien du revenu agricole (PCRA) – Les producteurs dont la marge brute tombe, une année donnée, sous les 70 p. 100 de leur moyenne historique reçoivent des indemnités pour amener leur marge jusqu'à cette valeur de 70 p. 100. La moyenne historique, est la plus grande des valeurs entre la moyenne des trois années antérieures ou, de trois des cinq années antérieures, la plus faible et la plus élevée étant exclues. Le programme est intégralement financé par le gouvernement, les participants n'assumant aucune partie de ses coûts.
- Les programmes complémentaires – Ces programmes sont élaborés et mis en œuvre dans chacune des provinces et comprennent un large éventail d'initiatives visant à satisfaire des priorités provinciales particulières. Ils sont financés conjointement par les provinces et par le gouvernement du Canada.

... mener à un rendement amélioré...

Dans le cadre de l'examen des programmes de protection du revenu, une étude a été conduite sur environ 2 500 exploitations de céréales et d'oléagineux, de taille semblable et situées dans la même région du pays. Cette étude a mis clairement en lumière des différences dans les effets des programmes de protection du revenu au cours d'une période de cinq ans (1996 à 2000) sur les exploitations les plus performantes et les moins performantes. Une tendance semblable se répète dans de nombreuses parties du pays et dans de nombreux segments du secteur.

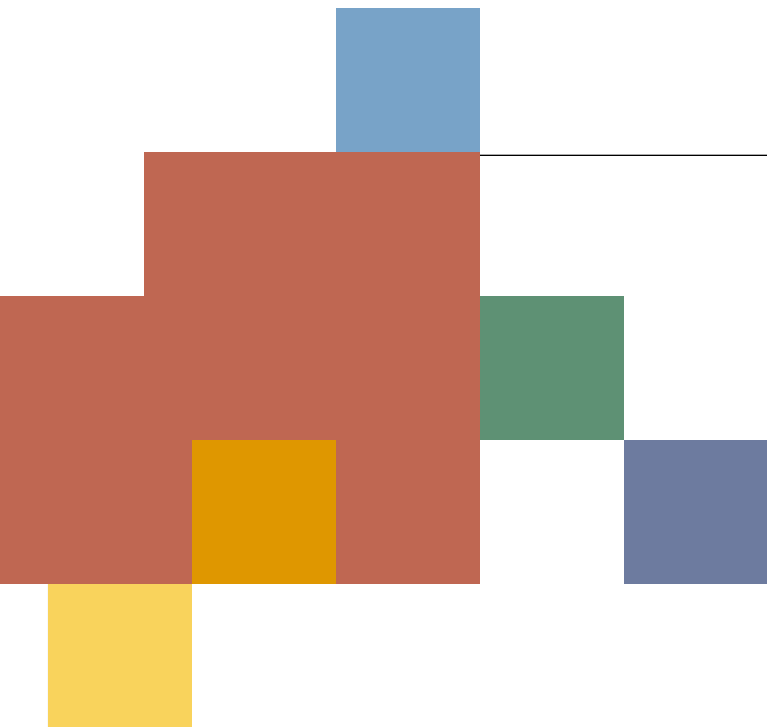
Bien que toutes les exploitations agricoles aient dans l'ensemble des chiffres de ventes semblables – environ 200 000 \$ par année – la tranche supérieure de 20 p. 100 a tiré régulièrement un profit sans l'aide des programmes de protection du revenu, même les années où les prix ont fléchi. La tranche inférieure de 20 p. 100 a perdu continuellement de l'argent – même les années où les prix ont atteint leur maximum – et a compté fortement sur les programmes de protection du revenu seulement pour rester en affaires.

En moyenne, les indemnités de protection du revenu versées aux exploitations les moins performantes ont été environ trois fois plus élevées que celles qu'ont reçues les plus performantes – environ 36 000 \$ par année. Pourtant ces indemnités n'ont eu aucun effet appréciable sur le rendement de ces entreprises au cours des cinq années. Pour être viables à plus long terme, ces exploitations doivent avoir accès à des outils qui concourent à leur adaptation et à l'innovation, non pas à de simples indemnités du gouvernement.

En revanche, les exploitations plus rentables continuent d'accumuler de plus gros soldes CSRN – environ 70 000 \$, soit plus de deux fois le solde moyen de celles qui ont un moins bon rendement.

... encourager activement la gestion des risques et l'innovation...

Les gouvernements ont conçu les programmes actuels de protection du revenu agricole à des moments différents, sur de nombreuses années, en réaction à diverses contraintes. Cette élaboration par étapes a conduit à un



manque de cohésion et de cohérence entre les programmes ce qui, en retour, décourage les producteurs de prendre des décisions pour mieux gérer leurs risques et améliorer le revenu qu'ils pourraient tirer de leurs opérations.

- Les gouvernements ont créé des conditions qui encouragent le recours sélectif à des programmes en fonction de ce qui mérite d'être couvert et de l'étendue de la couverture désirée. Par exemple, le producteur qui estime que la sécheresse représente un risque élevé une année donnée peut adhérer à l'assurance-récolte cette année-là puis se retirer l'année suivante si le risque lui semble plus faible. De plus, la plupart des producteurs choisissent de ne couvrir qu'une part de leurs cultures. Bien que l'assurance-récolte puisse s'avérer un outil efficace de gestion des risques, les perceptions du secteur quant à son efficacité suscitent de sérieuses questions.
- Les gouvernements n'ont pas établi de liens efficaces entre les divers programmes. Par exemple, les producteurs reçoivent un paiement au titre du Programme canadien du revenu agricole qu'ils adhèrent ou non à l'assurance-récolte ou qu'ils aient ou non puisé de leur solde CSRN. Ainsi, les gouvernements pourraient encourager les producteurs à ne pas se prévaloir de l'assurance-récolte et à ne pas prélever de fonds de leur CSRN en période de nécessité.
- Le CSRN a été instauré pour aider les producteurs à assumer un rôle plus actif dans la gestion des risques mais, de par sa conception, le programme nuit souvent à la réalisation de cet objectif. Par exemple, le boni d'intérêt de 3 p. 100 sur les soldes CSRN – payé par les

gouvernements – pour encourager les producteurs à économiser pour couvrir les baisses de revenu pourrait bien maintenant, par inadvertance, encourager les producteurs à laisser les fonds dans leur compte même en cas de besoin. Par conséquent, les soldes CSRN demeurent élevés, 3,5 milliards de dollars actuellement, même lorsque les intempéries ou d'autres facteurs entraînent les revenus agricoles à la baisse.

- Les programmes de protection du revenu pourraient encourager davantage les producteurs à se montrer innovateurs et à recourir à des outils de gestion des risques offerts par le secteur privé, là où ils sont disponibles, comme les marchés en contre-partie et les contrats à livrer. Par exemple, un producteur peut convenir d'un prix « bloqué » avec un transformateur par un contrat à livrer couvrant sa denrée, qui le protège contre les baisses des prix du marché, mais fait disparaître les gains possibles qui découleraient d'une hausse des prix. Du même coup, le producteur qui n'utilise pas des outils du secteur privé pour atténuer les risques du marché est plus ou moins protégé contre la baisse des prix par les programmes actuels de protection du revenu et bénéficie de tous les avantages si les prix augmentent.

... tout en assurant une protection complète contre les catastrophes

Les programmes de protection du revenu visent à fournir aux producteurs la stabilité dont ils ont besoin pour faire face aux fluctuations à court terme du revenu et conserver la viabilité de leurs entreprises. Cependant, les programmes actuels ne couvrent pas un éventail de situations qui peuvent sérieusement nuire à la viabilité d'une entreprise agricole.

- Le PCRA a pour objet d'assurer une protection aux producteurs qui connaissent une baisse de revenu soudaine et radicale, mais le programme national actuel ne couvre pas le risque de pertes dues à l'exploitation (c.-à-d. les marges négatives). Même les entreprises les plus prospères sont exposées au risque de lourdes pertes de revenu en cas de catastrophe, mais le PCRA n'apporte qu'une aide limitée dans ces cas. Seules certaines provinces offrent une couverture supplémentaire des marges négatives.

- Les programmes actuels ne couvrent pas non plus le risque de pertes de revenu dues à une interruption des activités. Les facteurs naturels peuvent parfois occasionner de lourdes pertes d'actifs aux producteurs. Par exemple, un producteur peut perdre un troupeau de vaches ou son verger de fruits en raison de la maladie. Les programmes gouvernementaux actuels et les outils d'assurance disponibles dans le secteur privé couvrent la plupart des types de pertes d'actifs, mais il faut du temps pour remplacer ces actifs et recommencer à en tirer un revenu. Là encore, il s'agit d'une lacune de la couverture qui peut toucher subitement des exploitants agricoles, par ailleurs viables, en raison de circonstances échappant à leur contrôle.

Il nous faut une approche canadienne de la gestion des risques pour réussir au XXI^e siècle

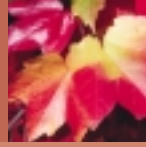
Les gouvernements, qui travaillent de concert avec l'industrie, peuvent changer l'approche actuelle pour appuyer la réalisation des objectifs visant la croissance, la diversification et l'augmentation des activités à valeur ajoutée qu'ils ont établis pour l'agriculture canadienne. En particulier, les programmes doivent adopter une approche de la gestion des risques davantage axée sur les principes d'entreprise – une approche qui ciblerait un meilleur revenu de l'exploitation agricole en encourageant activement l'atténuation des risques, l'adaptation et l'étude du potentiel futur de l'exploitation agricole.

Les producteurs devraient être encouragés à jouer un rôle plus actif dans la gestion des risques de leur entreprise. Cela suppose non seulement l'évaluation et l'atténuation de tous les risques qui menacent le revenu, mais aussi la recherche de nouvelles possibilités de production et de mise en marché. Les producteurs qui veulent diversifier leurs activités et se tourner vers de nouvelles cultures potentiellement rentables pourraient le faire en étant pleinement assurés d'une protection contre le risque. Lorsqu'un producteur choisit de recourir à des outils privés de gestion des risques pour aider à atténuer les risques qui menacent son revenu agricole, la nouvelle approche reconnaîtrait cette initiative.

Les gouvernements, de concert avec les intervenants, ont encore beaucoup à faire dans l'élaboration de cette nouvelle approche de la gestion des risques. Voici les grands principes qui pourraient servir de guide :

- Les programmes devraient encourager l'adaptation et l'innovation qui contribuent à un avenir plus brillant pour l'entreprise agricole.
- Les programmes devraient encourager les producteurs à se montrer proactifs à l'égard de la gestion des risques auxquels leurs exploitations agricoles sont exposées.
- Les programmes devraient couvrir l'ensemble de l'entreprise, et non certains aspects uniquement, car toutes les activités d'une ferme ont une incidence sur le niveau global de risque.
- Les programmes devraient assurer une couverture exhaustive afin de doter les producteurs des outils leur permettant d'assumer ces risques.
- Des programmes prévisibles et stables faciliteraient la planification à long terme par les producteurs et les gouvernements.
- Des programmes d'envergure nationale réduiraient la menace de recours commerciaux à l'endroit du Canada.
- Les programmes devraient examiner les risques semblables de la même façon dans tout le Canada.
- Les programmes devraient être viables financièrement.

Le CSA proposé vise à fournir au secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Canada les outils qui lui permettront de faire face aux défis de l'avenir. Cela suppose des mesures dans les domaines de la salubrité et de la qualité des aliments, de l'environnement, du renouvellement et de la science et de l'innovation. Une nouvelle approche de la gestion des risques qui encourage les producteurs à s'adapter et à agir dans ces domaines sera un motivateur d'importance dans le CSA et garantira le succès et la prospérité futurs du secteur canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire.



POUR EN SAVOIR PLUS SUR CETTE INITIATIVE
FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE,
VEUILLEZ CONSULTER LE SITE WEB
WWW.AGR.GC.CA/CANADAENTETE
OU COMPOSER LE
1 800 O-CANADA (1 800 622-6232).

Conclusion

Faire du secteur agricole et agroalimentaire canadien le chef de file mondial appelle une vision et un partenariat à l'échelle nationale. En travaillant ensemble – gouvernements et industrie – à l'intégration de tous les éléments du CSA proposé, nous pourrions faire du Canada le chef de file mondial :

- en matière de production d'aliments sains dans le respect de l'environnement;
- dans la satisfaction et le dépassement des diverses exigences du marché en matière de qualité;
- dans l'innovation d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur agroalimentaire pour que les investisseurs et les clientèles croient en la capacité du Canada de réussir, aujourd'hui et dans l'avenir.

Faire du Canada le chef de file mondial dans ces domaines permettra au secteur agricole et agroalimentaire canadien de conquérir de nouveaux marchés et d'attirer de nouvelles clientèles, et ainsi d'assurer sa croissance et sa prospérité.

Pour en savoir plus sur cette initiative fédérale-provinciale-territoriale, veuillez consulter le site Web à l'adresse www.agr.gc.ca/canadaentete ou composer le 1 800 O-Canada (1 800 622-6232).