

MÉMOIRE DE L'INSTITUT CANADIEN DES POLITIQUES AGRO-ALIMENTAIRES

**Présenté devant la
Commission de l'Agriculture, des Pêcheries,
de l'Énergie et des Ressources naturelles**

PAR: Michel R. Saint-Pierre, agronome, ASC.

Administrateur de l'Institut

Août 2011

TABLE DES MATIÈRES

1.	Quelques mots sur l'ICPA.....	
2.	Une nouvelle approche stratégique	
3.	La « destination » du secteur agro-alimentaire	
4.	Problème chronique de non-rentabilité	
5.	Gestion des risques : une approche systémique	
5.1	Identification des risques potentiels.....	
5.2	Une approche systémique	
5.3	Viser la valeur ajoutée	
5.4	La diversification de nos productions	
5.5	 La traçabilité	
6.	Des objectifs clairs comme élément de motivation.....	
7.	Conclusion	

1. Quelques mots sur l'ICPA

L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires est un organisme sans but lucratif et non partisan dont l'unique but est d'offrir une voix indépendante sur des enjeux à moyen et long terme auxquels est confronté le secteur agro-alimentaire canadien.

Créé en 2004 par M. Gaétan Lussier qui fut sous-ministre de l'Agriculture du Québec et ultérieurement du Canada avant d'occuper des fonctions de haute responsabilité dans l'industrie agro-alimentaire, l'Institut souhaite favoriser un dialogue sur les questions agricoles et agro-alimentaires et, en particulier, sur les politiques qui influencent son évolution.

2. Une nouvelle approche stratégique

Au cours des deux dernières années, l'ICPA a mené rondement une série d'études et de consultations ayant pour objectif de proposer aux ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire des modifications substantielles au cadre stratégique agricole : « Cultivons l'avenir » dont le renouvellement est prévu pour le printemps 2012. Ces modifications qui sont en fait une toute nouvelle approche stratégique visent pour l'essentiel à redonner un nouveau souffle à cet important secteur de notre économie qui tarde à se renouveler et à entrer dans le 21^e siècle.

3. La « destination » du secteur agro-alimentaire

Au cours des deux dernières années, les travaux de l'Institut ont porté sur trois axes en particulier.

- a. L'alimentation et la santé
- b. Le développement durable et la multifonctionnalité de l'agriculture
- c. La viabilité du secteur agricole

La convergence des données et recommandations relatives à ces trois grands thèmes ont donné naissance à un document rendu public en février 2011 sous le titre : « *La destination du secteur agro-alimentaire canadien : une nouvelle approche stratégique* ». Ce document a été reçu très favorablement par les leaders de l'industrie. Environ 800 intervenants ont été rencontrés depuis la publication du rapport. En outre, plusieurs rencontres ont eu lieu avec la Fédération canadienne de l'agriculture et on constate de nombreux points de convergence entre le document de l'Institut et la Stratégie alimentaire nationale de la FCA.

Mon but ici n'est pas de résumer ce rapport, d'autant plus qu'il est disponible en format papier et électronique sur le site internet de l'Institut : www.capi-icpa.ca .

Cependant, pour avoir été associé de près aux étapes qui ont mené à la publication du livre vert « Donner le goût du Québec », en particulier aux travaux de la Commission sur l'avenir de l'agriculture (Commission Pronovost) ainsi qu'au rapport sur le soutien financier à l'agriculture, j'ai été en mesure de constater que l'urgence d'agir au chapitre du

renouvellement de nos politiques et les motifs qui créent cette urgence sont, pour l'essentiel, les mêmes que l'on soit en Ontario, dans les Prairies ou au Québec. Et dans tous les cas, **un changement de cap s'impose : le statu quo est inacceptable** et constitue même **un danger** pour la viabilité de notre agriculture et de tout le secteur agro-alimentaire.

Mes propos porteront donc principalement sur le volet « viabilité de l'agriculture » auquel j'ai été davantage associé et qui est au cœur du problème de révision de nos politiques.

4. Problème chronique de non-rentabilité

Au cours de la dernière décennie, les producteurs agricoles (aussi bien au Québec qu'ailleurs au Canada) ont subi des pertes, 7 années sur 10, à partir des revenus de marché. Pour une majorité d'entre eux, leur survie tenait donc aux programmes gouvernementaux de soutien du revenu. Si globalement les producteurs québécois s'en sont mieux tirés c'est que premièrement, la **gestion de l'offre** occupe une place plus importante qu'ailleurs, ce qui assure des revenus stables aux producteurs de lait, d'œufs et de volailles et que, deuxièmement, le Québec **consacre plus d'argent** que toute autre administration gouvernementale nord-américaine au soutien des revenus agricoles.

Pour l'ensemble canadien, 92% des sommes consacrées au cadre stratégique agricole « Cultivons l'avenir » ont été accaparées pour le soutien du revenu des agriculteurs, le résidu (soit un maigre 8%) étant dirigé vers un ensemble d'autres programmes allant de la recherche et l'innovation à la protection de l'environnement. Donc, bien peu de choses pour des mesures structurantes. En effet, le soutien du revenu, tel qu'on le pratique ici et ailleurs au Canada, n'a rien de structurant comparativement à la recherche, à l'innovation et à l'encadrement technique et de gestion. Comme il a été souvent dit, nos programmes de soutien, tel l'ASRA, brouillent les signaux du marché et n'incitent aucunement à faire les choses différemment. Notre agriculture est perpétuellement en crise et seuls les versements réguliers de stabilisation permettent de donner à notre secteur agricole une apparence de prospérité (sinon de viabilité).

La situation est pire au Québec car cette sécurité apparente qu'a conféré l'effet combiné de la gestion de l'offre et de l'assurance-stabilisation des

revenus, a permis un taux d'endettement sans nul autre pareil en Amérique du Nord.

C'est donc l'impasse budgétaire et on le constate aisément car la moindre modification aux paramètres de l'ASRA s'accompagne d'une levée de boucliers et de menaces de faillites. Et c'est en bonne partie fondé car le niveau de dépendance aux versements de stabilisation est plus élevé qu'il n'a jamais été.

En d'autres termes, si l'on compare nos politiques agricoles au système de santé, c'est comme si toutes les ressources étaient consacrées aux hôpitaux et aux soins palliatifs et qu'aucun budget n'était consacré au maintien de la santé et à la prévention des maladies.

En agriculture, on compense les pertes dues aux aléas du marché mais à peu près rien n'est fait pour éviter ces pertes.

Or, les marchés traditionnels auxquels on a destiné notre agriculture dans les années '70 et '80 ne sont plus lucratifs comme ils l'étaient. La compétition vient de partout, principalement des pays émergents et il serait illusoire de croire que les choses vont revenir à ce qu'elles étaient.

Comment donc faire évoluer nos politiques agricoles de la situation actuelle caractérisée par un programme de soutien passif qui accapare presque tous les budgets disponibles vers une situation beaucoup plus équilibrée comportant des interventions dynamiques et structurantes en innovation, formation, encadrement, etc?

Certainement pas en faisant des compressions arbitraires et aveugles dans nos programmes de soutien comme l'ASRA pour diriger les sommes ailleurs. Non, cette approche risque à court terme de créer plus de problèmes qu'elle n'apportera de solutions.

5. Gestion des risques : une approche systémique

L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires s'est longuement penché sur ce dilemme et en a conclu que la seule façon de ramener nos budgets vers des activités et des programmes structurants consiste à **rendre graduellement le soutien passif moins nécessaire**. C'est, en bref, de mieux gérer les risques avant que la catastrophe arrive de manière à ce que **l'ASRA soit moins nécessaire** à la survie des entreprises agricoles.

Si je reprends mon exemple du système de santé, c'est comme dire : **« Prenons les moyens pour être en meilleure santé plutôt que de construire plus d'hôpitaux »**. Est-ce une utopie?.. Je ne crois pas. En agriculture et en agro-alimentaire, les risques ça se gère aussi. Tous les aléas ne sont pas des fatalités mais avec les programmes actuels, on a un peu perdu ce sens de la gestion des risques qui anime tous les entrepreneurs dans tous les secteurs de l'économie.

Il ne s'agit pas par ce mémoire de développer point par point une approche dynamique de gestion des risques. Cependant, quelques pistes peuvent certainement aider à convaincre les membres de la Commission de la pertinence d'investir dans une démarche sérieuse en ce sens.

5.1 Identification des risques potentiels

Tout d'abord, il convient d'identifier les risques potentiels et dans le secteur agro-alimentaire ils sont nombreux :

- Risques de marché
- Risques climatiques
- Fluctuation des devises
- Risques sanitaires (épizooties, empoisonnements)
- Risques politiques (barrières tarifaires et non tarifaires)

Voici pour les plus importants mais il y en a d'autres. Chacune de ces catégories de risque a sa prévalence, ses impacts potentiels et la plupart peuvent être gérés ou atténués.

5.2 Une approche systémique

Ainsi, chacune des productions agricoles s'inscrit dans un système ou, si on préfère, dans une filière : fournisseurs d'intrants, producteurs, transformateurs, distributeurs, sont tous directement liés au succès ou aux aléas d'une production. Ainsi, si une production s'inscrit dans un marché saturé ou offrant des perspectives limitées, un travail en filière devrait permettre de la prévoir et de choisir les productions les plus prometteuses. Nos filières existent déjà. Elles doivent donc s'inscrire dans une démarche sérieuse d'identification et de gestion collective des risques.

5.3 Viser la valeur ajoutée

À l'égard des risques de marché, la meilleure défense est la différenciation de nos produits. Or, une importante proportion de notre production agricole s'inscrit dans la catégorie des denrées non différenciées (les

« commodities »). Ainsi, le porc, les céréales, les bovins sont pour l'essentiel des produits non différenciés qui doivent aujourd'hui compétitionner avec des méga entreprises ou des pays émergents. L'avenir n'est plus là. Il faut savoir miser sur la qualité de nos ressources (sol, eau, environnement) et sur nos technologies de pointe pour donner plus de valeur à nos produits, leur donner une personnalité distincte. Les producteurs de pommes de terre l'ont compris. La patate d'aujourd'hui n'est plus une patate banale. Elle est blanche, jaune, rouge. Elle est destinée à des usages spécifiques et même les grelots, qui autrefois étaient versés au bout du champ, se vendent le gros prix. C'est cela donner de la valeur et réduire les risques de marché.

5.4 La diversification de nos productions

La diversification de nos productions est une autre façon de réduire les risques d'affaires en agriculture. Les producteurs maraîchers l'ont bien compris et depuis longtemps. Ils sont parmi les moins soutenus financièrement mais ils savent gérer leurs risques, qu'ils soient liés au marché ou au climat. La diversification est un de leurs secrets. Toutes les productions ne sont pas à risque en même temps. Toutes les entreprises agricoles n'ont pas la capacité de se diversifier. Leurs installations sont parfois à vocation uniques (ex : les porcheries). Cependant globalement notre agriculture peut se diversifier, elle en a les atouts.

En ne privilégiant qu'un nombre défini de productions, notre programme actuel de soutien, l'ASRA, freine considérablement cette nécessaire diversification. Le prochain programme doit à cet égard être neutre et ainsi permettre le meilleur choix en fonction des marchés aussi bien que des avantages biophysiques et des affinités personnelles.

Une plus grande diversification se traduira en économies substantielles au chapitre du soutien à l'agriculture.

5.5 La traçabilité

La traçabilité des aliments tout le long de la chaîne de valeur est un autre moyen dynamique de gestion des risques liés à la santé des humains, des animaux et même des plantes.

En 2003, la découverte de quelques cas de « vache folle » ESB dans l'Ouest canadien a amené instantanément la fermeture des frontières de tous nos clients extérieurs, entraînant le secteur bovin dans une crise sans précédent. Le coût de cet épisode est difficile à chiffrer avec précision mais on sait que les trésors publics ont versé plus de 2 milliards \$ en compensations, sans compter les pertes non couvertes qui doivent être du même ordre. Tout cela parce que le Canada n'avait pas de système national de traçabilité.

Le Québec est déjà très avancé en matière de traçabilité, cependant, aussi louable soit-elle, sa démarche risque d'être sans effet si elle ne s'inscrit pas dans un système pan-canadien afin d'obtenir une reconnaissance internationale.

Le coût de la traçabilité est sensiblement moins élevé que les impacts d'une maladie ou d'un empoisonnement qui provoque une perte de confiance des consommateurs.

Il s'agit donc d'un autre exemple de gestion dynamique des risques pouvant amener à terme une réduction de la pression sur les budgets de soutien et un déplacement vers des politiques plus structurantes.

6. Des objectifs clairs comme élément de motivation

Le changement dérange et fait peur. Effectivement, tout changement dans nos vies personnelles amène son lot d'insécurité, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de politiques qui ont permis à toute une génération de se développer et pour certains de survivre comme entreprise malgré les conjonctures défavorables. Il ne faut donc pas s'étonner que, depuis bientôt 5 ans, soit depuis le début des audiences de la Commission Pronovost, la moindre idée de changement provoque un tollé de protestations et d'images apocalyptiques. Le discours généralement entendu en provenance des représentants des producteurs peut se résumer ainsi : « Nous sommes en crise, ça va mal, mais ne changez rien ». Or toutes les analyses mènent à la même conclusion : le statu quo est inacceptable.

L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires, face à ce difficile exercice que constitue le changement, a opté pour une stratégie d'objectifs. En effet, le document publié en février dernier propose des objectifs d'abord qualitatifs : **devenir le premier producteur d'aliments sains, mais aussi quantitatifs, concernant les exportations, la réponse à notre demande intérieure** et les revenus provenant de la biomasse agricole.

Il nous apparaît que le Québec doit aussi, dans son exercice actuel de révision des politiques, proposer des objectifs précis au secteur bioalimentaire sur une période assez longue, assortis d'obligations de rapports périodiques. Car si le changement fait peur, c'est encore plus vrai lorsque la destination n'est pas connue.

Le secteur agro-alimentaire québécois possède une capacité de mobilisation unique. Cette capacité de mobilisation doit être mise à contribution derrière des objectifs stimulants.

Ce catalyseur de changement manque dans le débat actuel.

7. CONCLUSION

Les politiques qui ont influencé et soutenu le développement de notre agriculture depuis la Révolution tranquille ont joué un rôle prépondérant dans la modernisation de notre secteur agricole et agro-alimentaire ainsi que dans l'élévation du niveau de vie des familles agricoles.

Ces politiques ont cependant le défaut d'avoir été pensées il y a 40 ans, dans un contexte économique et social très différent de celui d'aujourd'hui. En outre, de ne pas avoir véritablement mis à jour depuis ce temps.

Que l'on soit au Québec ou ailleurs au Canada, une telle révision s'impose en toute urgence si nous voulons sortir notre secteur bio-alimentaire de l'impasse actuelle et lui donner de nouvelles perspectives.

La mondialisation des économies nous a amené des concurrents disposants d'avantages insurmontables que ce soit par leur taille, leur climat ou le coût de leur main d'oeuvre. Produire la même chose qu'eux n'est pas une stratégie gagnante. On risque de perdre 7 années sur 10 comme c'est le cas présentement.

Pourtant nous disposons d'avantages bio-physiques et technologiques nous permettant de donner une plus grande valeur à nos produits et de répondre à des tendances nouvelles et durables :

- Aliments-santé
- Impacts environnementaux
- Bien-être animal
- Spécialités multi-ethniques.

L'innovation est au cœur de ce virage. Mais pour cela il faut sortir de l'impasse budgétaire actuelle, en gérant mieux nos risques d'affaires et en investissant davantage dans des mesures structurantes : la recherche, l'adaptation, l'innovation, la formation et l'encadrement technique et de gestion. C'est là l'essentiel du message que nous souhaitons adresser à cette Commission aujourd'hui.

Merci de nous avoir permis de le faire