



CAPI

THE CANADIAN AGRI-FOOD
POLICY INSTITUTE

Favoriser un dialogue sur les politiques



Série II : Contexte et perspectives sur les politiques agro-alimentaires

Bénéfices et distribution des dépenses gouvernementales dans le secteur

FEVRIER 2011

PAR J. STEPHEN CLARK ET SHELLEY THOMPSON

Au sujet de cette publication

Cette document, un dans la serie *Favoriser un dialogue sur les politiques*, a préparé pour l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires. Les opinions émises sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires.

Une permission doit être obtenue de l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires pour la reproduction de ces documents.

L'Institut souhaite favoriser un dialogue national sur les questions agricoles en s'attaquant aux politiques qui permettront au Canada de prospérer sur le marché mondial de l'agroalimentaire.

Distribution

On peut se procurer les documents de cette collection en format PDF dans le site web de l'ICPA au www.capi-icpa.ca.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à :
L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires
960, avenue Carling, CEF
Immeuble 49, bureau 318
Ottawa (Ontario) K1A 0C6

Téléphone : (613) 232-8008 ou sans frais 1(866) 534-7593
Télécopieur : (613) 232-3838
Courriel : info@capi-icpa.ca
Site web : www.capi-icpa.ca

RÉSUMÉ

Au total, les dépenses annuelles des gouvernements fédéral et provinciaux canadiens pour le soutien au secteur agroalimentaire totalisent les 8 milliards de dollars. L'OCDE classe la majorité de ces dépenses en catégories normalisées. Au cours des dix dernières années, les montants annuels de dépenses de 6,3 milliards de dollars, comme l'a indiqué l'OCDE, ont été répartis comme suit :

- ❑ 3,7 milliards de dollars sont allés au soutien au producteur (59 % des dépenses);
- ❑ 707 millions de dollars pour les services d'inspection (11 % des dépenses);
- ❑ 681 millions de dollars pour la mise en marché et la promotion (11 % des dépenses);
- ❑ 457 millions de dollars pour la recherche et développement (7 % des dépenses);
- ❑ 448 millions de dollars à l'infrastructure (7 % des dépenses);
- ❑ 273 millions de dollars aux écoles d'agriculture (4 % des dépenses);

L'OCDE a également estimé que l'équivalent financier des interventions visant à soutenir les prix du marché, comme les tarifs douaniers et les contingents tarifaires (CT), ajoutent quelque 3,7 milliards de dollars supplémentaires en soutien au producteur. Cette stratégie dégage une valeur de 20 % de l'agriculture canadienne pour l'équivalent subvention à la production (ESP), ce qui signifie que l'intervention du gouvernement est à l'origine de 20 % des recettes agricoles.

L'avantage net découlant des dépenses de programme dans le secteur agricole, ainsi que l'ensemble de la chaîne de valeur agroalimentaire, peut varier selon le type de dépenses de programme. Plus précisément, un dollar des fonds publics dépensé dans le soutien au revenu des producteurs aura un rendement différent du dollar dépensé en services d'inspection ou en recherche et développement qui soutient l'innovation.

Les tarifs douaniers et les CT ont un rendement élevé pour l'agriculture de production. Cependant, cet avantage ne tient pas compte des coûts assumés par les consommateurs. Lorsqu'on prend uniquement en considération les programmes de dépenses, le secteur de la recherche et développement est celui qui a le rendement le plus élevé; les retombées pour le secteur agroalimentaire sont beaucoup plus élevées que les dépenses et le taux de rendement interne peut atteindre 20 %, voire davantage. Au chapitre des taux de rendement, les secteurs qui facilitent les

activités du marché, comme les services d'inspection, les programmes de traçabilité et les activités de développement, occupent le deuxième rang au chapitre des rendements les plus élevés. L'avantage pour le secteur agroalimentaire dépasse également ce qu'il en coûte pour mettre ces programmes en œuvre. Les dépenses des programmes affectées au soutien du producteur (qui inclut les programmes de gestion du risque d'entreprise) sont celles qui ont le rendement le plus faible dans le secteur agricole. Lorsque les dollars de soutien sont découplés des décisions de production, les avantages découlant des dépenses de ces programmes sont conservés pour l'agriculture de production. Lorsque ces versements ne sont pas découplés, « l'efficacité du transfert » est bien inférieure, soit, selon les estimations, de 25 % à 50 % des dépenses qui sont acheminées au soutien au producteur. Les consommateurs et les fournisseurs d'intrants tirent nombre d'avantages des programmes couplés : production accrue, utilisation des intrants à la hausse, prix des intrants et, jusqu'à un certain point, baisse des prix de production.

Une part importante des dépenses conçues pour stabiliser ou protéger les revenus agricoles demeurent dans ledit secteur agricole, et sont capitalisées en valeurs foncières des terres. Les études indiquent que la valeur foncière des terres peut bénéficier d'une augmentation allant jusqu'à 50 % liée à la capitalisation des avantages. Ce sont propriétaires de fonds de terre qui profitent de cet avantage. Une analyse des données globales indique que la capacité à stabiliser les revenus va de 25 % à 50 %, selon le produit, avec une augmentation progressive du soutien à long terme.

Cette étude laisse clairement entendre que s'il y a des fonds publics à dépenser dans le secteur agroalimentaire, ils doivent être affectés au secteur qui dégage le rendement le plus élevé, soit la recherche et développement. L'étude laisse également entendre que, lorsque les fonds publics disponibles sont en baisse, il faut retirer le financement aux programmes de gestion du risque d'entreprise. On peut certainement déduire par inférence que les gouvernements peuvent majorer les bénéfices de leur intervention en réorientant les fonds des programmes de gestion du risque d'entreprise vers des investissements dans des secteurs comme la recherche et développement, la commercialisation et la promotion. Toutefois, d'une perspective politique à court terme, les bénéfices à long terme ne peuvent excéder les coûts actuels.

Introduction

Les politiques agricoles favorisent de multiples façons la santé globale du secteur agroalimentaire. Les gouvernements investissent dans le secteur en finançant la recherche et le développement. Ils l'aident aussi en adoptant des mesures favorables au marché : services d'inspection, de développement des marchés et de promotion, ainsi que des programmes de stabilisation du revenu et de paiement direct. L'agriculture reçoit également d'autres types de soutien, notamment une protection frontalière par l'imposition de tarifs douaniers et de quotas. Les consommateurs soutiennent aussi l'agroalimentaire. Par exemple, la gestion de l'offre par le biais des prix est un transfert des consommateurs aux producteurs. Par conséquent, le soutien à l'agriculture dépasse le total des dépenses effectuées par l'État dans le domaine.

Les politiques agricoles varient sur le plan de l'efficacité et de l'efficience. L'efficacité renvoie au succès des politiques dans l'atteinte de leurs objectifs, tandis que l'efficience renvoie à la répartition des des politiques. Ce document s'intéresse à l'efficacité et à l'efficience d'un groupe de politiques agricoles canadiennes et propose un réalignement des dépenses de l'État basé sur les résultats. La question de la capitalisation des paiements directs en valeurs foncières est également abordée.

Soutien à l'agriculture canadienne

L'agriculture canadienne a reçu 100 milliards de dollars de soutien au total (du gouvernement fédéral, des provinces et des consommateurs) au cours de la dernière décennie, selon l'Estimation de soutien total (EST) de l'OCDE. Cette mesure illustre « la valeur monétaire des transferts attribuables à l'ensemble des politiques qui soutiennent l'agriculture ». De 2000 à 2009, 41 % du soutien total à l'agriculture a été le résultat de transferts des consommateurs et 63 %, de transferts des contribuables (réduction de 4 % provenant des recettes budgétaires). Près de 75 milliards de dollars de transferts des consommateurs et des contribuables aux producteurs sont attribuables à des politiques agricoles. C'est à cet exercice que renvoie l'Équivalent subvention à la production (ESP).¹ Le secteur agricole bénéficie également de politiques qui soutiennent les producteurs collectivement. L'Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSIG) détermine la valeur monétaire de ces politiques.² De 2000 à 2009, près de 26 milliards

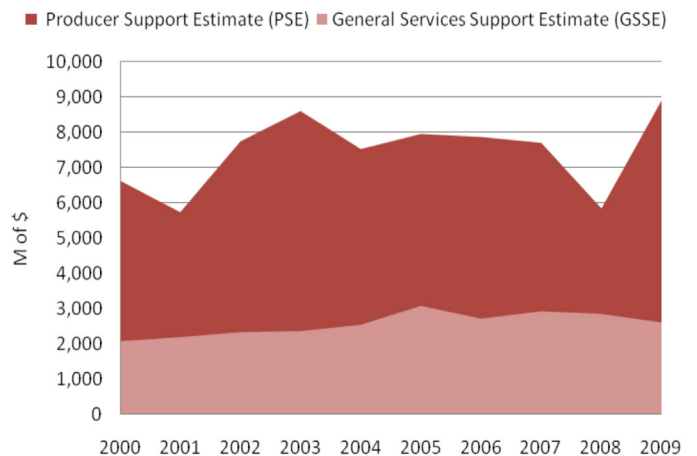


Figure 1. Total Support to Agriculture

de dollars ont été transférés au secteur collectivement. Le graphique afférent indique l'importance de ces transferts annuellement. En 2009, l'Estimation de soutien total (EST) s'est établie à 11,5 milliards de dollars. L'ESP et l'ESSIG, dont l'EST est constituée en grande partie, étaient respectivement de 8,9 et 2,6 milliards de dollars. Le soutien collectif aux producteurs est beaucoup moins variable que le soutien individuel aux producteurs. Les transferts des consommateurs et des contribuables aux producteurs, qui excluent les sommes consenties aux services d'intérêt général, représentent de 13 à 26 % de la valeur des rentrées de fonds agricoles.³

Les producteurs reçoivent du soutien de multiples façons. Au cours de la dernière décennie, les composantes les plus importantes de l'ESP ont été : le soutien des prix courants (50 %); les paiements au titre des superficies, du nombre d'animaux, des recettes ou des revenus courants qui requièrent une production effective (28 %); et les paiements au titre des superficies, du nombre d'animaux, des recettes ou revenus non courants qui ne requièrent pas de production effective (12 %). Le lait a reçu un peu plus des deux tiers de l'enveloppe affectée au soutien des prix courants. Les autres produits soumis à la gestion de l'offre, soit la volaille et les œufs, ont reçu respectivement 5 % et 2 % de cette enveloppe. Les céréales et les oléagineux n'ont pas bénéficié d'un programme de soutien des prix courants, mais ils ont eu droit à d'autres programmes d'aide. Le bœuf a bénéficié d'un programme de soutien des prix courants en 2001 et 2002. On retrouve dans la catégorie des transferts au titre des superficies, du nombre d'animaux, des recettes ou des revenus courants qui requièrent une production effective des programmes comme : ASRA, CSRN, PCSRA, AgriInvestissement et AgriStabilité, et dans la catégorie des transferts au titre des superficies, du nombre d'animaux, des recettes

ou revenus non courants qui ne requièrent pas de production effective, des programmes comme l'Initiative de transition du PCSRA pour l'évaluation des stocks (ITES), le Paiement de transition du CSA, le Paiement pour les céréales et les oléagineux, le Paiement pour les coûts de production et le Programme de transition pour les porcs de l'Île-du-Prince-Édouard.

Les politiques de soutien collectif aux producteurs se concrétisent dans les programmes de recherche et de développement, les écoles d'agriculture, les services d'inspection et les programmes d'infrastructure, de mise en marché et de promotion des échanges commerciaux. En 2009, le Canada a dépensé 2,6 milliards de dollars en soutien d'intérêt général (collectif). Les services d'inspection ont représenté le tiers des dépenses de l'État à cet égard, les programmes de mise en marché et de promotion (y compris d'aide alimentaire), 25 % et la recherche et le développement, 18 %.

En ce qui concerne les transferts aux producteurs au titre d'un seul produit (TSP), le lait est le produit le plus fortement subventionné, suivi de la volaille, d'autres produits et finalement, les œufs. Le transfert TSP aux producteurs correspond à « la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles qui est mesurée à la sortie de l'exploitation et résulte de politiques liées à la production d'un seul produit; de sorte que le producteur doit produire ledit produit pour recevoir le paiement/transfert ». ⁴

Les Figures 2 et 3 illustrent des points importants. Premièrement, le revenu agricole en termes réels a diminué au cours des quatre dernières décennies. Deuxièmement, l'importance des paiements directs par rapport au revenu agricole a augmenté au cours de la même période. Pour l'agriculture en général, les paiements directs et le revenu agricole sont contracycliques. Les paiements directs aident (implicitement ou explicitement) à stabiliser le revenu agricole.

La Figure 4 illustre le soutien direct de l'État et le revenu agricole net au marché dans les industries porcine et bovine. ⁵ On observe que le soutien de l'État augmente tandis que le revenu diminue. Ce constat n'est pas étonnant, car les deux industries ont subi des bouleversements importants au cours des deux dernières décennies. En effet, l'industrie porcine a fait l'objet de transformations structurelles et l'industrie bovine a traversé la crise de l'ESB en 2003. Dans le cas du bœuf, la hausse des paiements directs durant la crise de l'ESB s'explique par des paiements ponctuels versés aux producteurs de bovins.

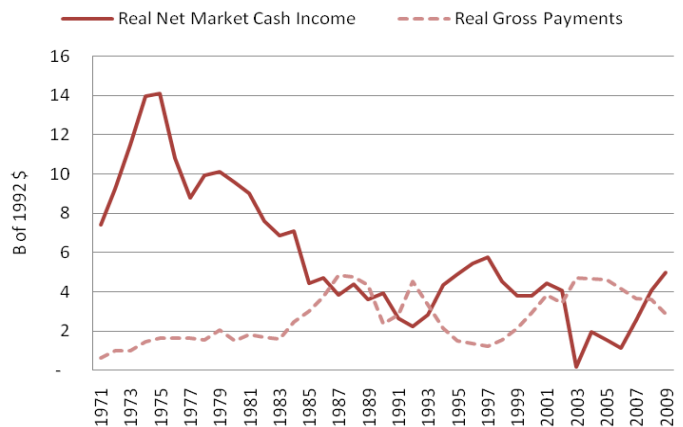


Figure 2. Farm Income & Government Payments.

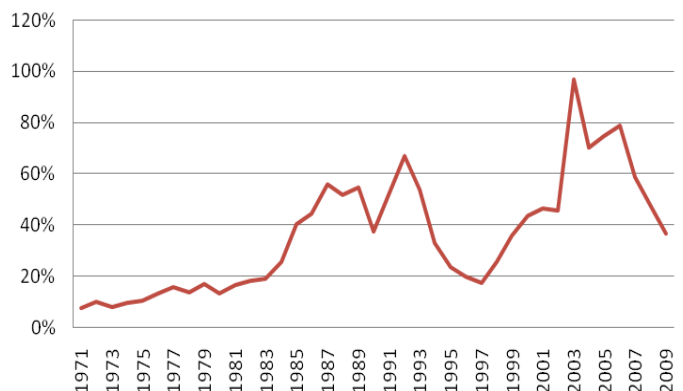


Figure 3. Government Support as a Percentage of Real Net Market Cash Income.

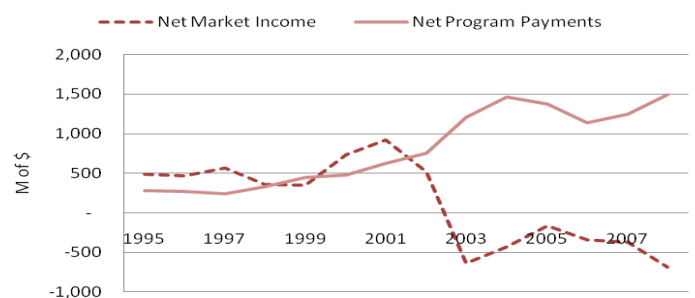


Figure 4. Hog & Beef Income & Government Payments.

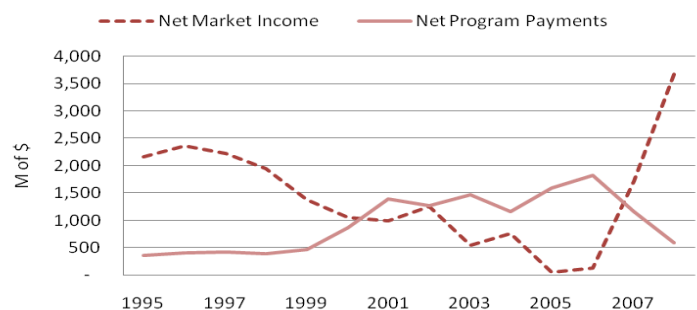


Figure 5. Grain & Oilseeds Income & Government Payments.

Le soutien direct de l'État au secteur des céréales et des oléagineux a augmenté du milieu à la fin des années 1990 et depuis, il suit une tangente latérale (cf. Figure 5). La bonne fortune dans le secteur des céréales et des oléagineux est évidente, à preuve la courbe ascendante du revenu ces dernières années. Le Figure illustre que les paiements directs de l'État et le revenu pour ce secteur sont contracycliques : un résultat attendu d'une politique de stabilisation.

Le tracé du revenu agricole et des paiements directs de l'État dans les secteurs soumis à la gestion de l'offre (lait et volaille) diffère sensiblement de celui des secteurs des céréales et des oléagineux, du porc et du bœuf. À cause de sa nature, la gestion de l'offre fait en sorte que le soutien direct de l'État est une source minime de soutien du revenu pour les producteurs. Comme il a été mentionné précédemment, dans un système de gestion de l'offre, les prix courants sont soutenus et les importations sont contrôlées, de sorte qu'on assiste à un transfert de revenu des consommateurs aux producteurs. Le Figure X montre que dans les industries soumises à la gestion de l'offre, les paiements directs ne sont pas vraiment nécessaires pour stabiliser les prix. Puisque les données proviennent des déclarants, les paiements reçus sont sans doute pour des activités agricoles non soumises à la gestion de l'offre dans des fermes dont le revenu en grande partie provient de la production de produits assujettis à la gestion de l'offre.

Le dernière Figure 6 dans cette section illustre la relation entre le revenu et les paiements directs de l'État pour toutes les autres activités agricoles. Celles-ci comprennent la production de pommes de terre, d'autres légumes, de fruits et de noix, la culture en serre et la floriculture, autres cultures et autres productions animales. Avant 2000, il existait peu d'aide gouvernementale directe pour ces produits. Toutefois, depuis, on assiste à une forte hausse du soutien dans ces secteurs, un reflet de « l'approche globale en agriculture », véhiculée par les politiques agricoles, ainsi que de l'abandon des programmes axés sur les produits.

Efficiences des transferts

L'État soutient le revenu agricole par des mécanismes variés, notamment les paiements directs et les tarifs douaniers/subventions à l'exportation. Si ces transferts étaient efficaces à cent pour cent, chaque dollar provenant des consommateurs et de l'État se retrouverait dans les poches des producteurs agricoles.⁶ Or, il y a plusieurs raisons pour lesquelles les transferts ne sont pas efficaces à cent pour cent :⁷

- Comme les producteurs augmentent la production des produits supportés par des aides gouvernementales, les prix chutent, ce qui avantage les consommateurs;

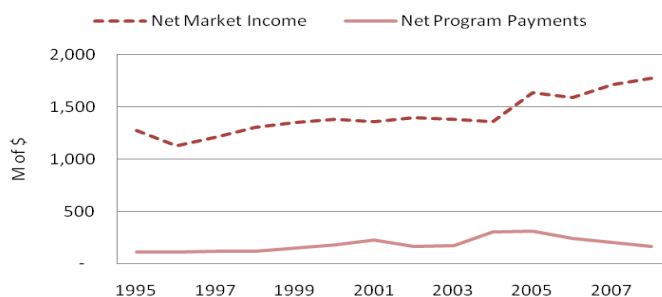


Figure 6. Dairy & Poultry Income & Government Payments.

- Il arrive que les producteurs augmentent la production des produits supportés, ce qui a pour effet d'accroître l'utilisation d'intrants et d'en faire monter le prix (les fournisseurs d'intrants étant alors avantagés);
- À mesure que la production se déplace vers des produits soumis à la gestion de l'offre, la production de produits non soumis à la gestion de l'offre diminue, ce qui signifie que l'augmentation du revenu ne sera pas équivalente au plein montant du transfert;
- Dans le cas de terres louées, certains avantages iront aux propriétaires;
- Recevant plus de financement de l'État, la ferme pourrait avoir besoin de plus de main-d'œuvre, diminuant ainsi l'apport des revenus hors ferme;
- Le soutien financier additionnel à la ferme peut remplacer d'autres formes de prestations (p. ex. dans le cas de ménages à faible revenu qui ont accès aux programmes généraux d'aide financière).

Il y a, par ailleurs, des pertes sèches, c'est-à-dire des « distorsions dans l'affectation des ressources à cause du soutien fourni ».⁸

L'efficacité des transferts est aussi influencée par le découplage. Quand les programmes gouvernementaux n'entraînent pas de changement de production, les sommes transférées directement au secteur ne filtrent pas aux consommateurs, fournisseurs d'intrants et transformateurs. Le producteur agricole peut bénéficier ou ne pas bénéficier de la capitalisation des transferts de l'État en valeurs foncières. Le bénéfice réel dépend de la propriété de la terre et si, ultérieurement, des terres sont louées, achetées ou vendues par le producteur.

Programmes de stabilisation

Un des objectifs de la politique agricole canadienne consiste à élaborer des politiques dissociées (découplées) des décisions de production intrants-extrants. Par exemple, le Compte de stabilisation

du revenu net (CSRN) et le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) visent à découpler la production et le soutien. Les programmes découplés respectent la plupart des critères de la catégorie verte de l'OMC, mais pas tous. (Les paiements en vertu des programmes CSRN et PCSRA sont liés à la production, mais les critères de la catégorie verte de l'OMC ne requièrent pas de production effective). Comme le CSRN et le PCSRA ne créent pas de distorsions sur le marché des intrants et des extrants, ils n'engendrent pas de distorsions sur les marchés internationaux. Quand les productions sont neutres à l'égard des risques, c'est que les programmes de stabilisation sont découplés. Dans un examen des programmes canadiens de stabilisation, Turvey et coll. ont conclu que « les paiements qui seront versés aux producteurs agricoles en vertu du CSRN ne filtreront pas vers d'autres acteurs du secteur agroalimentaire » (p. 55), ou qu'il est peu probable que le CSRN ou le PCSRA créent des distorsions sur le marché des intrants.⁹ Suivant leur analyse, Turvey et coll. concluent en la « neutralité du CSRN ou des programmes de même type à l'égard des risques et de la production » (p. ii). Par conséquent, les auteurs déduisent que les programmes agricoles comme le CSRN et le PCSRA sont découplés fonctionnellement à la fois du marché des extrants et du marché des intrants.¹⁰ Des études plus récentes de Bakhshi et Kerr¹¹ et de Bakhshi et Gray¹² ont fait la preuve que même si certains aspects du CSRN et du PCSRA n'étaient pas découplés, les effets étaient à la fois minimes et non significatifs.

Par conséquent, on arrive à la conclusion que les paiements/transferts en vertu des programmes de stabilisation ne sont associés (couplés) d'aucune manière significative à la production. Parce que les paiements sont découplés, l'argent au complet et les bénéfices

reviennent aux producteurs (même si les bénéfices peuvent être capitalisés). La production n'augmente pas de sorte qu'il n'y a pas d'impact sur les consommateurs, les fournisseurs d'intrants ou les transformateurs. Les fournisseurs d'intrants qui ont de l'emprise sur le marché peuvent cependant bénéficier de la marge du producteur par le biais de la tarification. Par conséquent, l'efficacité des transferts est pratiquement de cent pour cent. Dans les secteurs soumis à la gestion de l'offre, la politique dominante est le soutien des prix courants et dans ces secteurs, cette politique n'avantage que les producteurs agricoles.

Soutien aux services d'intérêt général

Le financement de la recherche et du développement en agriculture est une des façons dont l'État soutient le secteur collectivement. Des groupes/associations de producteurs financent également la recherche et le développement. Il arrive aussi que le secteur privé investisse considérablement dans certains produits, le canola étant un exemple probant. Le taux de rendement de la recherche et du développement en agriculture est élevé. Le Tableau 1 présente trois études qui en témoignent.

Ces études indiquent un rendement élevé pour les producteurs agricoles, mais elles révèlent aussi que les consommateurs et les fournisseurs d'intrants peuvent également être avantagés. Les consommateurs sont avantagés quand la production augmente et que les prix diminuent. Les fournisseurs d'intrants peuvent être avantagés si la production augmente et si l'innovation n'a pas pour effet de diminuer le besoin d'intrants. Les avantages varient aussi à cause de la gestion de l'offre.

Tableau 1. De Gray R. et S. Malla, "The Rate of Return to Agricultural Research in Canada", Canadian Agricultural Innovation Research Network Policy Brief, octobre 2007.

Étude	Produit et calendrier	Résultats
Gray et Scott, 2003	Rendement de la recherche financée par la SK Pulse Growers sur une période s'échelonnant de 1984 à 2020.	Recherche génétique : TRI aux producteurs = 20,4 % A/C pour le producteur = 12,80 contre 1 A/C total = 16,98 contre 1
Scott, Guzel, Furtan et Gray (2003)	Rendement de la recherche sur le blé et l'orge dans l'Ouest canadien financée par la Western Grains Research Fondation (WGRF) sur une période s'échelonnant de 1988 à 2020.	TRI de la recherche sur le blé pour les producteurs = 23,8 % TRI de la recherche sur l'orge pour les producteurs = 36 %
Scott, Furtan, Guzel, et Gray (2005)	Rendement de la recherche sur la culture/récolte financée par le SK Agriculture and Food's Agricultural Development Funds sur une période s'échelonnant de 1990 à 2020	Tri pour les producteurs et les consommateurs (société) = 20,6 % A/C pour les producteurs = 3,43 contre 1 A/C total = 0,95 contre 1

Selon Prasada *et coll.*, « les secteurs soumis à la gestion de l'offre ne s'adaptent pas de la même manière que les autres secteurs agricoles aux changements technologiques. Dans leur cas, les rentes de contingentement augmentent, tandis que dans les secteurs non assujettis à la gestion de l'offre, la production, les exportations et la consommation finale augmentent parallèlement à la baisse du prix relatif de l'offre ». Ainsi, les dépenses affectées à la recherche et au développement dans les secteurs soumis à la gestion de l'offre n'ont pas d'effets importants pour le consommateur moyen, mais les détenteurs de quotas en bénéficient directement. Dans un système où la production et les prix sont plafonnés, les rentes de contingentement et les détenteurs de quotas sont avantagés par les changements technologiques. Cela étant, les détenteurs de quotas, plutôt que l'État, devraient financer les programmes de recherche et de développement qui engendrent les changements technologiques. À défaut, si on investissait plus en recherche et développement dans d'autres secteurs agricoles primaires, notamment dans les secteurs produisant des biens échangeables, des rendements substantiels seraient réalisés ».¹³

L'État fournit aussi du soutien aux services qui facilitent le commerce, comme l'inspection, la mise en marché et la promotion. Ces services peuvent être bénéfiques pour le secteur agroalimentaire. En 2009, le Canada a consacré 848 millions de dollars aux services d'inspection (fédéraux et provinciaux) selon les données de l'OCDE. Cao et Johnson ont évalué les avantages découlant des règles encadrant l'hygiène des viandes (sous forme de HACCP) en Nouvelle-Zélande. Ils ont trouvé que ces règles avantageaient considérablement la Nouvelle-Zélande, les bénéfices et coûts publics et privés pris en compte. Les bénéfices nets estimés variaient de 149 à 499 millions en dollars néo-zélandais.¹⁴ Il est fort possible que le rendement pour le gouvernement canadien du budget public affecté aux services d'inspection soit positif.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont dépensé 141 millions de dollars pour la mise en marché et la promotion des échanges commerciaux en 2008-2009. Des organisations au sein de l'industrie agricole ont aussi investi dans ces activités. Le Conseil canadien du canola (CCC) et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont tous deux contribué financièrement au développement des marchés de l'huile de canola. « Le rendement sur les investissements du CCC dans le développement des marchés [du canola] à ce jour est déjà manifeste : chaque dollar investi dans le développement du marché américain a engendré mille dollars de ventes additionnelles d'huile de canola aux États-Unis, client numéro un pour l'huile de canola canadienne. En 2009 seulement, la consommation d'huile de canola aux États-Unis a augmenté de 12 %. La grande majorité (85 %) des produits canadiens du canola est exportée ».¹⁵

Les avantages de ces activités de promotion vont aux producteurs agricoles (si la production augmente à cause d'une hausse de la demande d'huile), aux consommateurs (si les prix chutent), aux fournisseurs d'intrants (si la production augmente à cause d'une hausse de la demande d'huile) et aux transformateurs (plus grand volume de transformation à cause de la demande accrue d'huile).

Conclusions

En se basant sur l'analyse précédente, on s'aperçoit que certains mécanismes utilisés pour soutenir le secteur agroalimentaire sont plus efficaces sur le plan des transferts que d'autres. Les sommes investies en recherche et développement rapportent plus que l'investissement initial. Cela s'avère aussi pour les fonds investis dans des mesures pour faciliter le commerce, comme les services d'inspection, de mise en marché et de promotion des échanges commerciaux. Par conséquent, l'efficacité des transferts pour ces deux types de programmes de soutien est supérieure à cent pour cent. L'efficacité des transferts pour ce qui est des paiements directs aux producteurs agricoles varie en fonction du type de paiement. Si les paiements de programme sont découplés de la production, ils reviennent à cent pour cent aux producteurs. Selon les experts, les programmes canadiens de stabilisation du revenu agricole sont découplés en grande majorité de sorte que les transferts dans ces programmes sont efficaces à cent pour cent. Les programmes de stabilisation des prix, de soutien des prix courants et de subvention pour la production agricole sont des exemples de programmes neutres à l'égard de la non-production.

Efficacité des transferts

Thibodeau et Clark (TC) ont examiné deux mesures de l'efficacité des transferts : le taux de stabilisation du revenu (dans quelle mesure la politique stabilise-t-elle le revenu) et l'effet du soutien antérieur de l'État sur la variabilité du revenu.¹⁶

Dans leur étude économétrique, ils ont évalué les coefficients suivants de stabilisation du revenu par région. Par exemple, pour la région du Centre du Canada, ils ont trouvé qu'à chaque dollar de revenu de moins correspondait une compensation de 0,42 dollar de transfert.

On peut également examiner l'efficacité de la stabilisation du revenu¹⁷ en fonction des produits. Le Tableau 3 démontre clairement qu'au cours des vingt dernières années, les politiques agricoles canadiennes ont été des mécanismes efficaces de stabilisation du revenu. Hormis les secteurs soumis à la gestion de l'offre, on observe que le taux de stabilisation des revenus agricoles

combinés varie, grâce aux transferts gouvernementaux, d'environ 25 à 50 %, dépendamment du produit. Néanmoins, les programmes publics de soutien agricole comportent un volet important et grandissant de soutien du revenu, le pourcentage variant d'environ 5 à 8 % par année. L'étude de TC indique que des progrès considérables ont été réalisés pour étendre le soutien de l'État à tous les produits agricoles puisque les taux de stabilisation et d'augmentation du revenu dans les secteurs de production agricole moins traditionnels, c'est-à-dire autres que le bétail, les céréales, et les oléagineux, sont plus élevés. Les résultats, en ce sens, indiquent que ces programmes sont devenus plus globaux.

Tableau 2. Stabilization and Income Enhancement Coefficients for Canadian Agriculture, 199 2008.

Sector	Income Stabilization (payment to reduce income variability)	Income Enhancement Per Year (payment to increase level of income)
Grains & Oilseeds	27.8	7.1%
Hogs & Beef	35.6%	5.0%
Other Agriculture	49.0%	8.0%

L'étude de Thibodeau et Clark a également démontré que les programmes publics de soutien au Canada pouvaient encourager des comportements à risque ou soulever un problème de « risque moral ». Le risque moral survient quand le soutien de l'État fait en sorte

Tableau 3. Income Stabilization Coefficients. From Tiboudeau D and JS Clark, "Government Support, Transfer Efficiency, and Moral Hazard Within Heterogeneous Regions in Canadian Agriculture," Paper for 2009 IAAE Conference.

Region	Income Stabilization Coefficient
Atlantic	-0.085
Central	-0.424
West	-0.297
BC	-0.233

que les producteurs agricoles prennent plus de risques qu'ils n'en prendraient si ce n'était de leur admissibilité aux programmes publics. En d'autres termes, le but du programme de stabilisation du revenu étant de fournir de l'aide financière additionnelle lorsqu'il y a baisse de revenu, les producteurs agricoles savent que l'impact d'un désastre sur leurs revenus sera à tout le moins partiellement compensé par l'aide de l'État. Ainsi, ils peuvent accepter de s'engager dans des stratégies de production à risque plus élevé qu'ils ne le feraient sans l'aide gouvernementale – ce qui entraîne un risque moral. Au Québec, par exemple, une augmentation de 1 % de l'aide gouvernementale entraîne une hausse de 1,9 % de la variabilité du revenu. En revanche, en Saskatchewan, une augmentation de 1 % de l'aide gouvernementale entraîne une hausse de 0,377 % de la variabilité du revenu.

Tableau 4. Provincial Farmland Value Capitalization Estimates for Government Support Payments (2006)

Province	Total capitalization of Federal support (\$/acre)	Total capitalization of Provincial support (\$/acre)	Support contribution to farmland value (%)
Prince Edward Island	150.73	169.97	17.04
Nova Scotia	78.70	96.19	14.62
New Brunswick	207.29	176.58	32.98
Quebec	468.20	620.63	53.11
Ontario	309.26	242.99	15.70
Manitoba	210.29	152.28	63.28
Saskatchewan	111.34	84.00	55.02
Alberta	80.19	102.06	20.95

Note: Values are the proportion of farmland value attributed to support payments in 2006. Source: Thibodeau and Clark (2009), Table 3.

Schaufele et Sparling ont évalué le programme AgriStabilité par rapport à ses objectifs : diminution de la variabilité du revenu agricole, réduction de la probabilité de rentrées de fonds négatives et aide ciblée, équitable et générale pour l'exploitation agricole. Ils ont trouvé que l'AgriStabilité permettait effectivement de stabiliser le revenu agricole. Par contre, le soutien n'était pas équitable. En effet, les exploitations agricoles dont le revenu brut était plus élevé (en fonction de la marge de référence) étaient plus avantagées.

Capitalisation

Les résultats de nombreuses recherches donnent à penser que le soutien de l'État est éventuellement capitalisé en valeurs foncières agricoles, et probablement dans la même mesure dans toutes les provinces.¹⁸

Le taux de capitalisation est le même dans toutes les régions du pays, mais l'impact d'abolir les transferts gouvernementaux versés aux producteurs agricoles n'est pas le même, car la nature de ces transferts diffère d'une région à l'autre et parce que le pourcentage d'aide accordée par les provinces aux producteurs diffère aussi. Le Tableau X présente une synthèse des estimations de la diminution des valeurs foncières entraînée par l'abolition des programmes de soutien publics, selon les travaux de Thibodeau et Clark.

Dans le tableau, on observe que le soutien gouvernemental au titre de pourcentage de la valeur foncière varie d'aussi bas que 6,5 % en Colombie-Britannique à aussi élevé que 63,0 % au Manitoba. Du point de vue de la valeur monétaire, la région du Centre du Canada est celle où les producteurs agricoles reçoivent le plus de soutien par acre, les producteurs québécois en recevant le plus. Le tableau illustre aussi qu'il existe des différences dans les transferts provinciaux par acre, le Québec étant au sommet de la liste, par une marge considérable. Les comparaisons entre provinces, surtout entre les provinces du Centre et celles des Prairies, sont quelque peu faussées étant donné qu'il s'agit de comparaisons par hectare et que les superficies des fermes sont très différentes entre ces deux régions.

Les recherches de Thibodeau et Clark fournissent une autre estimation utile entourant le taux d'escompte afférent à la capitalisation des transferts publics en valeurs foncières agricoles. Il s'agit de l'estimation du taux de rendement de la capitalisation des paiements du gouvernement en valeurs foncières à l'échelle du Canada. Les deux chercheurs évaluent ce taux de rendement à 9,29 % (page 10) (basé sur un taux de capitalisation de 11,76 dollars pour chaque dollar de transferts publics).¹⁹ On peut utiliser ce pourcentage comme mesure du taux de rendement par rapport aux paiements de l'État versés aux propriétaires terriens canadiens. Par conséquent, le rendement des paiements du gouvernement aux

propriétaires terriens par dollar versé est de 9,29 %. Il se compare directement au taux de rendement des investissements en recherche et développement ou à celui des mesures pour faciliter le commerce.

Conclusion

Le secteur agroalimentaire canadien reçoit beaucoup d'aide financière par le biais de politiques et de programmes agricoles. Ce soutien, qui provient des consommateurs et des contribuables, a atteint 100 milliards de dollars au cours de la dernière décennie. Les producteurs agricoles ont reçu près des trois quarts de cette aide, le reste étant affecté au financement de la recherche et du développement, à l'inspection, à la mise en marché, à la stimulation des échanges commerciaux, etc. En 2009, les transferts au secteur agroalimentaire ont totalisé 11,5 milliards de dollars, dont 8,9 milliards sous forme de paiements directs aux producteurs. Beaucoup moins de soutien a été accordé à des services d'intérêt général comme la recherche et le développement. En tant que pourcentage des dépenses totales en agriculture, les dépenses affectées à la facilitation des échanges commerciaux (comme les services d'inspection, de mise en marché et de promotion) et aux programmes de recherche et au développement deviennent de moins en moins importantes au fil du temps.

Les programmes de stabilisation du revenu ont été relativement efficaces au Canada. Cette étude a démontré que les programmes de stabilisation du revenu ont permis de diminuer la variabilité du revenu de 27 % dans les secteurs du porc et du bœuf, de 35 % dans le secteur des céréales et oléagineux, et de 49 % dans les autres secteurs agricoles. Les politiques agricoles visent également à améliorer le revenu des producteurs. Les analyses ont démontré que l'augmentation du revenu variait en fonction du produit.

Les résultats empiriques de nombreuses études indiquent que les programmes d'aide financière décrits précédemment ne sont pas la façon la plus efficace de dépenser les fonds publics. Même si les politiques découplées du Canada sont efficaces, en ce sens qu'elles permettent de transférer des sommes d'argent aux producteurs sans fuites pour les producteurs agricoles primaires (sauf peut-être pour les propriétaires), les sommes affectées à des activités comme la recherche et le développement ont un rendement plus élevé.

Le taux de rendement des investissements en recherche et développement paraît supérieur à celui des investissements dans des mesures pour faciliter les échanges commerciaux, comme les services d'inspection et de développement des marchés. Par contre, le taux de rendement de ces deux

types d'investissements est supérieur, quant à lui, au taux de rendement des paiements directs versés aux producteurs, évalué à 9,29 %.

Les résultats donnent à penser qu'il serait plus avantageux d'affecter des fonds publics additionnels à la recherche et au développement ou à des mesures pour faciliter les échanges commerciaux que de continuer à axer l'aide gouvernementale sur des programmes de paiements directs aux producteurs agricoles.

Références

1. OCDE, groupe de travail des politiques et des marchés agricoles, « Incidence et efficacité de transfert en termes de revenu des mesures de soutien à l'agriculture », juillet 2002.
2. OCDE, « Le soutien à l'agriculture : comment est-il mesuré et que recouvre-t-il? », 2009.
3. OCDE, base de données de l'ESP Canada; consultée le 1er août 2010
4. OCDE, Politiques agricoles des pays de l'OCDE – Panorama 2010
5. Les données utilisées pour construire les variables sont les données des déclarants CANSIM de Statistique Canada. Les paiements du gouvernement (Gt) renvoient à CANSIM R3033 (paiements de programme nets) : paiements de programme et produits de l'assurance après déduction des prélèvements de stabilisation ou gouvernementaux. Revenu (It) renvoie à CANSIM 2510 (revenu net au marché) : recettes d'exploitation moins le total des frais d'exploitation. Les données comprennent à la fois les paiements directs fédéraux et provinciaux.
6. OCDE, groupe de travail des politiques et des marchés agricoles, « Incidence et efficacité de transfert en termes de revenu des mesures de soutien à l'agriculture », juillet 2002.
7. Thompson W., A. Mishra, et J. Dewbre, "Farm Household Income and Transfer Efficiency: An Evaluation of United States Farm Payments", AJAE, volume 91, numéro 5, 2009 et Turvey C., K. Meilke, A. Weerisnk, K. Chen et R. Sarker, "The Transfer Efficiency Assessment of Individual Income-Based Whole Farm Support Programs", septembre 1997.
8. OCDE, groupe de travail des politiques et des marchés agricoles, « Incidence et efficacité de transfert en termes de revenu des mesures de soutien à l'agriculture », juillet 2002.
9. Par distorsion, on entend que le programme n'est pas neutre à l'égard de la production.
10. Turvey C., K. Meilke, A. Weerisnk, K. Chen et R. Sarker, « The Transfer Efficiency Assessment of Individual Income-Based Whole Farm Support Programs », septembre 1997.
11. Bakhshi S. et W. Kerr, « The Green Box? An Acreage Response Approach », document de travail CATPRN, mai 2009.
12. Bakhshi S. et R. Gray, « Is there Supply Distortion in Decoupled Payments? Evidence from the Canadian Prairies », exposé à l'assemblée générale annuelle de la Société canadienne d'agroéconomie, Denver 2010.
13. Prasada P, M Bredahl, et R Wigle, « Market Impacts of Technological Change in Canadian Agriculture », Revue canadienne d'agroéconomie, volume 58, numéro 2, juin 2010.
14. Cao C. et R Johnson, "The Costs and Benefits of Introducing Mandatory Hygiene Regulations", exposé au congrès de la NZ Agricultural and Resource Economics Society Conference, août 2006.
15. http://canola-council.org/news/2094/canola_industry_to_grow_demand_in_international_markets.aspx
16. Thibodeau D. et J.S. Clark, « Government Support, Transfer Efficiency, and Moral Hazard Within Heterogeneous Regions in Canadian Agriculture », document présenté à la conférence 2009 de l'IAAE.
17. En leur qualité de paiements contracycliques, les paiements de stabilisation ont pour effet de réduire la variabilité du revenu agricole. La pleine stabilisation implique un coefficient de stabilisation du revenu de -1. L'efficacité de la stabilisation du revenu se mesure par la proximité du coefficient de stabilisation au coefficient de référence -1.
18. Thibodeau D. et J.S. Clark, « Government Support, Transfer Efficiency, and Moral Hazard Within Heterogeneous Regions in Canadian Agriculture », document soumis à la conférence 2009 de l'IAAE.
19. On obtient ce résultat par des variations à l'équation $VA=R/r$ dans laquelle PV est la valeur actualisée de la terre et R est le rendement sur l'actif (soit rendement fondé sur le marché ou sur les paiements du gouvernement). Le taux de rendement inféré est donc $r=R/VA$. Selon Thibodeau et Clark, le taux de capitalisation estimé est de 11,76 dollars par dollar d'aide gouvernementale ($=1/r$). Donc, r =approximativement 9,2 %.

