

Le soutien des producteurs agricoles au Québec en 2021

Évaluation et comparaison avec d'autres régions

Présenté à la :

Direction recherches et politiques agricoles
Union des producteurs agricoles

Renaud Sanscartier
Mai 2023

Faits saillants

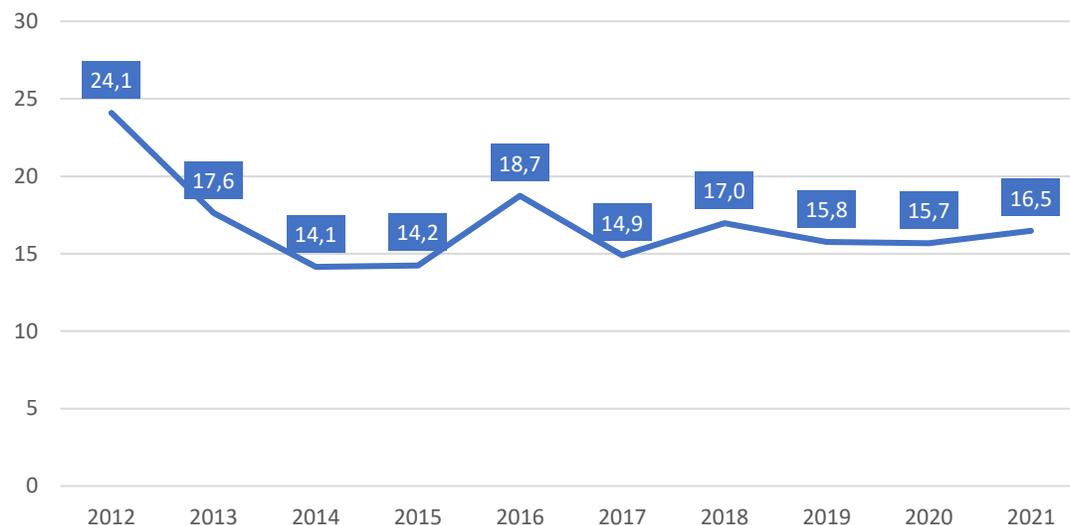
La mise à jour 2021 de l'évaluation du soutien agricole au Québec permet de tirer les constats suivants :

Constat #1

Le proxi-ESP, qui atteignait 16,5 % en 2021, poursuit la tendance observée lors des dernières mises à jour, oscillant autour d'une valeur d'environ 15 %. Le soutien agricole au Québec est comparable à celui mesuré dans l'ensemble des pays de l'OCDE et dans l'Union européenne.

Depuis 2013, le proxi-ESP semble avoir atteint un plancher, après une diminution importante au début des années 2010. Depuis, la hausse du soutien total a plus ou moins suivi la hausse de la valeur de la production agricole, menant à un proxi-ESP relativement stable. Rappelons que celui-ci oscillait entre 25 % et 30 % de la valeur des recettes agricoles durant la première décennie des années 2000 et au début des années 2010.

ÉVOLUTION DU PROXI-ESP DU QUÉBEC, 2012-2021



Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

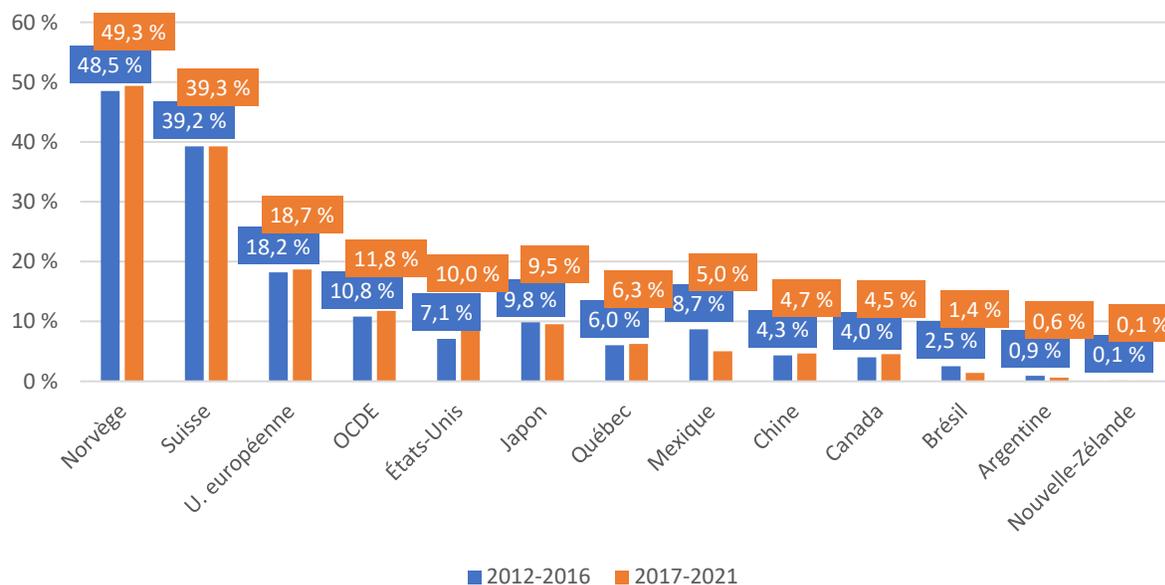
Constat #2

Bien que le soutien agricole au Québec (proxi-ESP) soit supérieur au %ESP mesuré pour les États-Unis et le Canada, il est surtout composé de soutien des prix, une forme de soutien qui, contrairement aux transferts budgétaires, ne requiert aucun financement public.

Depuis plusieurs années, le soutien des prix dans les secteurs sous gestion de l'offre représente la principale forme de soutien au Québec. Au cours de la dernière décennie, les transferts budgétaires (l'autre forme de soutien), ont représenté 34 % du soutien total en moyenne. La part des transferts budgétaires dans l'ensemble du soutien au Québec est largement inférieure à celle des États-Unis, de l'Union européenne, du groupe des pays de l'OCDE et du Canada.

Constat #3**Par rapport à la valeur de la production agricole, les producteurs agricoles québécois reçoivent moins de soutien par transferts budgétaires que leurs principaux concurrents**

Au cours des cinq dernières années, les producteurs agricoles québécois ont reçu des transferts budgétaires équivalents, en moyenne, à 6 % de la valeur de la production agricole. Cette proportion atteignait 19 % pour l'Union européenne, 12 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE et 10 % pour les États-Unis. Au Canada, on mesure une proportion légèrement plus faible, à 5 %. Par ailleurs, l'importance des transferts budgétaires par rapport à la valeur de la production agricole est en hausse dans plusieurs pays et régions, notamment le Canada, l'Union européenne, les pays de l'OCDE et les États-Unis, alors que le Québec affiche plutôt une stabilité à ce niveau.

IMPORTANCE DES TRANSFERTS BUDGÉTAIRES PAR RAPPORT À LA VALEUR DE LA PRODUCTION AGRICOLE, QUÉBEC ET AUTRES RÉGIONS, MOYENNES 2012-2016 ET 2017-2021

Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

Table des matières

Faits saillants	iii
Introduction.....	6
Section 1. Les indicateurs de soutien agricole	7
L'Estimation du soutien au producteur, ou ESP	7
Le Proxi-ESP	7
Évolution des indicateurs de soutien	8
Section 2. Le soutien agricole au Québec et au Canada	9
Évolution du proxi-ESP au Québec et du %ESP au Canada	9
Évolution des composantes du soutien agricole au Québec et au Canada	10
Évolution à court terme.....	10
Évolution à long terme	10
Section 3. Comparaison du soutien agricole au Québec et dans d'autres régions.....	14
Comparaison du soutien agricole.....	14
Évolution du soutien agricole au Québec et dans d'autres régions.....	15
Importance des diverses formes de soutien agricole	16
Conclusion	19
Bibliographie.....	20
Annexe 1. Méthodologie de calcul de l'ESP et du proxi-ESP.....	21
Calcul de l'ESP et du %ESP.....	21
Calcul du proxi-ESP	21

Liste des figures

Figure 1. Évolution du proxi-ESP du Québec et du %ESP du Canada, 2012-2021.....	9
Figure 2. Composition du proxi-ESP du Québec, M\$, 2012-2021	11
Figure 3. Répartition du soutien agricole au Québec, par type de soutien*, 2012-2021	12
Figure 4. Composition du soutien agricole, Québec, 2012-2021	13
Figure 5. Soutien agricole, Québec et autres régions, 2021 et moyenne 2012-2021.....	15
Figure 6. Écart entre les moyennes 2012-2016 et 2017-2021 pour le proxi-ESP et le %ESP, Québec et autres régions.....	16
Figure 7. Composition du soutien agricole, Québec et autres régions, 2021	17
Figure 8. Importance des transferts budgétaires par rapport à la valeur de la production agricole, Québec et autres régions, moyennes 2012-2016 et 2017-2021	17
Figure 9. Comparaison du proxi-ESP et du %ESP pour le Canada, 2001-2021.....	23

Introduction

Le présent rapport propose une mise à jour de l'évaluation du soutien agricole au Québec, et s'inscrit dans une série d'études entamée en 2012¹. L'objectif de cette série est de mesurer le soutien financier reçu par les entreprises agricoles du Québec et de comparer celui-ci au soutien mesuré dans d'autres pays et régions du monde. Pour effectuer ces comparaisons, des indicateurs de soutien à l'agriculture développés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont utilisés, et un nouvel indicateur est construit pour le Québec (l'OCDE ne mesurant pas le soutien à l'échelle provinciale). Deux grandes formes de soutien agricole sont évaluées, soit le soutien des prix procuré par le système de gestion de l'offre aux producteurs de lait, de volailles et d'œufs, ainsi que les transferts budgétaires, c'est-à-dire les paiements octroyés aux agriculteurs québécois (paiements bruts desquels les cotisations des producteurs ont été déduites).

La dernière étude de la série, qui portait sur l'année 2019, avait permis de formuler quelques constats :

- Parmi les régions comparées dans le présent rapport, le Québec constituait celle où le soutien agricole avait connu la plus importante diminution entre les périodes 2009-2014 et 2014-2019.
- Depuis 2013, le proxy-ESP semblait avoir atteint un plancher autour de 15 %, les variations annuelles de l'indicateur étant relativement faibles et n'adoptant pas de direction claire.
- Le soutien des prix, qui ne requiert aucun financement public contrairement aux transferts budgétaires, demeure la forme de soutien agricole la plus importante au Québec.
- Le Québec est l'un des endroits où les transferts budgétaires, soit le soutien agricole provenant de fonds publics, sont parmi les plus faibles proportionnellement à la valeur de la production agricole, et ce, malgré la hausse survenue au cours des deux années précédentes.

La présente mise à jour permet d'actualiser ces constats en évaluant le soutien agricole jusqu'en 2021, plus récente année pour laquelle les données nécessaires sont disponibles. La période considérée a été marquée par la pandémie de Covid-19, qui a entraîné des bouleversements importants pour l'industrie agricole du Québec et ailleurs, forçant les autorités gouvernementales à réagir pour soutenir les entreprises agricoles et les aider à traverser cette période difficile. Cette étude permettra ainsi de comparer les réactions des gouvernements de différentes régions.

La suite du rapport se présente comme suit : les indicateurs utilisés pour mesurer et comparer le soutien agricole sont d'abord présentés à la Section 1 (la méthodologie derrière ces indicateurs est présentée à l'Annexe 1). La section 2, pour sa part, présente l'évolution du niveau de soutien offert aux producteurs agricoles du Québec et du Canada au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire entre 2012 et 2021. Enfin, la dernière section compare le soutien observé au Québec avec celui offert ailleurs dans le monde.

¹ Les premières études ont été réalisées par ÉcoRessources (2012; 2014; 2016), avant que celle-ci soit acquise par la Coop Carbone, qui a réalisé les deux dernières mises à jour (Coop Carbone, 2019; 2021).

Section 1. Les indicateurs de soutien agricole

De nombreux pays soutiennent financièrement leur secteur agricole. Dans certains cas, les objectifs derrière ce soutien sont similaires à ceux derrière le soutien offert à d'autres secteurs d'activité, par exemple favoriser l'investissement ou le développement des marchés, ou encore faire face à des situations problématiques ponctuelles. Dans d'autres cas, le soutien est justifié par les caractéristiques propres au domaine agricole et vise, par exemple, à garantir un approvisionnement stable en denrées alimentaires à un prix abordable ou à pallier les aléas climatiques récurrents et la volatilité propre aux marchés agricoles. Le Québec et le Canada ne font pas exception à cette dynamique et, comme ailleurs, mettent en œuvre différents outils pour soutenir les entreprises agricoles.

L'Estimation du soutien au producteur, ou ESP

Compte tenu de la diversité des outils déployés, des indicateurs ont été développés par l'OCDE afin de permettre une comparaison des niveaux de soutien offert au secteur agricole par différents pays. Un des indicateurs les plus utilisés dans les comparaisons internationales est l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP). L'ESP est définie comme la « valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables au titre du soutien aux producteurs agricoles, au départ de l'exploitation, découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricoles » (OCDE, 2022a).

L'ESP mesure le soutien fourni individuellement aux entreprises agricoles, contrairement à certaines formes de soutien offert aux producteurs en tant que groupe, telles que des investissements en recherche ou le financement des regroupements agricoles. L'indicateur tient compte de la valeur de la production agricole et de trois formes de soutien :

- le soutien des prix du marché, défini comme « la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures créant un écart entre les prix intérieurs et les prix à la frontière d'un produit agricole donné, mesurés au départ de l'exploitation » (OCDE, 2022a);
- les transferts budgétaires, c'est-à-dire les paiements octroyés par les institutions publiques directement aux entreprises agricoles;
- les manques à gagner pour l'État, soit des mesures qui impliquent que l'État renonce à certaines recettes qu'il aurait autrement collectées ou perçues auprès des producteurs (allègements fiscaux, octroi de prêts préférentiels, etc.).

Pour les comparaisons, le soutien est mesuré en proportion de la valeur des recettes agricoles brutes, celles-ci représentant la valeur de la production agricole additionnée du montant du soutien. On parle alors de l'ESP en pourcentage (%ESP), qui servira aux comparaisons entre pays.

Le Proxi-ESP

L'ESP est calculée par l'OCDE seulement à l'échelle nationale, et non à l'échelle sous-nationale, de sorte que l'OCDE mesure l'ESP pour le Canada, mais pas pour le Québec ni les autres provinces canadiennes. Afin de comparer le niveau de soutien au Québec à celui existant ailleurs, un nouvel indicateur, le Proxi-ESP, a été construit en s'inspirant de la méthodologie et des sources de données utilisées par l'OCDE pour calculer le %ESP du Canada. Le Proxi-ESP est calculé à partir de trois composantes :

- Les transferts budgétaires, c'est-à-dire les paiements nets octroyés aux agriculteurs québécois (paiements bruts desquels les cotisations des producteurs ont été déduites)².
- Le soutien des prix procuré par le système de gestion de l'offre canadien aux producteurs de lait, de volailles et d'œufs. Ce soutien provient des consommateurs, à travers les prix des produits alimentaires.
- La valeur de la production agricole du Québec.

Le proxi-ESP permet d'estimer l'importance du soutien agricole en proportion des recettes agricoles (soit la valeur de la production agricole additionnée du montant du soutien), et s'exprime en pourcentages afin de le comparer au %ESP.

L'Annexe 1 présente certains détails méthodologiques concernant l'évaluation de l'ESP, du %ESP et du proxi-ESP.

Évolution des indicateurs de soutien

Qu'il s'agisse du %ESP ou du proxi-ESP, le niveau de soutien évolue en fonction de l'évolution de ses composantes. Au Québec et au Canada, certains facteurs expliquant l'évolution du soutien peuvent être mis en évidence :

- Pour les productions sous gestion de l'offre, la mesure du soutien des prix dépend essentiellement du niveau de production et de l'écart entre le prix reçu par les producteurs et le prix de référence de l'OCDE. Puisque la gestion de l'offre procure une certaine stabilité quant à la production annuelle et aux prix intérieurs, les changements annuels dans le prix de référence représentent le principal facteur expliquant l'évolution du soutien des prix.
- Les transferts budgétaires, quant à eux, évoluent en fonction de nombreux facteurs. À court terme, des événements ponctuels peuvent amener les gouvernements à accroître temporairement le soutien offert (ex. conditions climatiques difficiles, situations particulières sur les marchés, autres événements particuliers comme la pandémie de Covid-19, etc.). À long terme, l'évolution des priorités gouvernementales peut mener à une hausse ou une baisse des programmes de soutien.
 - Les données de base permettant d'évaluer les transferts budgétaires québécois, qui proviennent de Statistique Canada, sont ajustées en tenant compte de la différence entre certaines mesures de l'OCDE et de Statistique Canada. Ceci permet de compenser l'absence de certains programmes dans les données de Statistique Canada et pour certains manques à gagner qui ne sont pas calculés dans la méthodologie du proxi-ESP, et améliore la comparabilité du proxy-ESP. Toutefois, ceci a également pour effet de limiter l'identification des facteurs pouvant expliquer un changement dans la valeur des transferts budgétaires. Par exemple, ces ajustements peuvent mener à une hausse ou une baisse des transferts budgétaires au Québec, sans que ce changement soit reflété dans les données de Statistique Canada. Le cas échéant, il devient impossible de déterminer la source de ces changements.

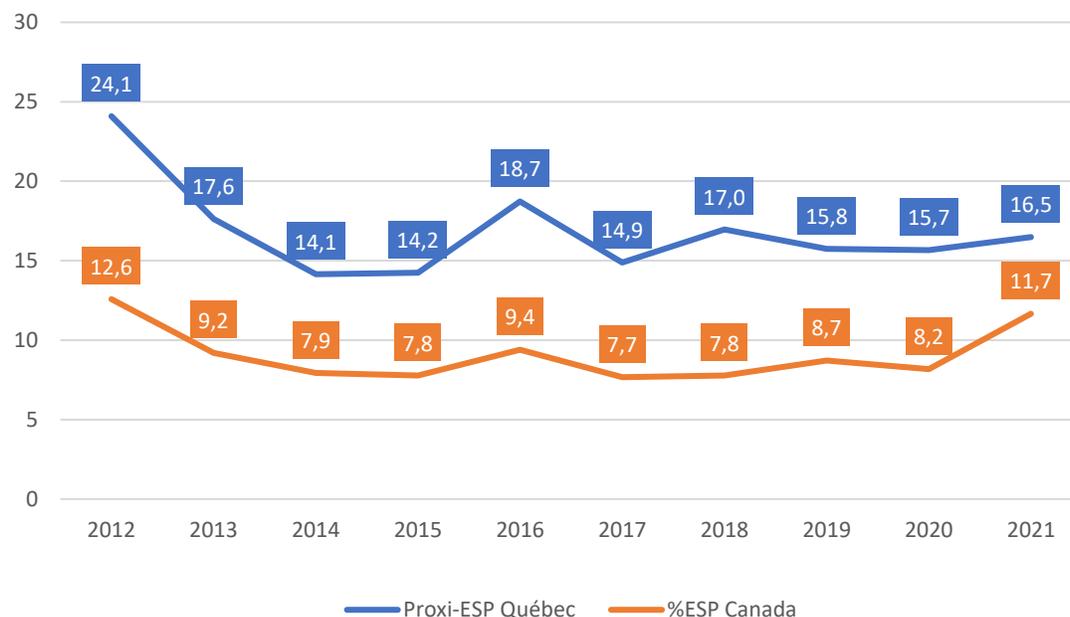
² Bien que les avantages fiscaux en lien avec les taxes foncières soient théoriquement inclus dans l'ESP, ces avantages sont omis par l'OCDE pour la majorité des pays, en raison de défis méthodologiques (OCDE, communication personnelle, 2019). Pour cette raison, le Programme de crédit de taxes foncières agricoles n'est plus inclus dans le calcul du proxi-ESP afin d'améliorer la comparabilité de celui-ci avec le %ESP calculé par l'OCDE.

Section 2. Le soutien agricole au Québec et au Canada

Évolution du proxi-ESP au Québec et du %ESP au Canada

La Figure 1 présente l'évolution du niveau de soutien agricole au Québec et au Canada au cours de la dernière décennie, telle que mesurée par le proxi-ESP et le %ESP.

FIGURE 1. ÉVOLUTION DU PROXI-ESP DU QUÉBEC ET DU %ESP DU CANADA, 2012-2021



Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

En 2021, le soutien agricole reçu par les producteurs agricoles québécois s'est élevé à 1,86 milliard de dollars et la valeur de la production agricole à 10,7 milliards de dollars, pour un proxi-ESP de 16,5 %. Il s'agit d'une légère hausse par rapport à 2019 et 2020, où le proxi-ESP était de 15,8 % et 15,7 %, respectivement. De manière générale, le proxi-ESP poursuit la tendance observée lors des dernières mises à jour de la présente étude, c'est-à-dire un soutien qui s'est stabilisé autour de 15 % à partir de 2013-2014, après une forte diminution au début des années 2010. Rappelons que le proxi-ESP oscillait entre 25 % et 30 % de la valeur des recettes agricoles durant la première décennie des années 2000 (Coop Carbone, 2021).

Pour le Canada, l'OCDE a mesuré un %ESP de 11,7 % en 2021, une hausse plus significative par rapport aux années précédentes (8,7 % en 2019 et 8,2 % en 2020). Outre l'année 2021, le %ESP canadien fut relativement stable au cours de la dernière décennie, oscillant autour de 7-8 % depuis 2013. Lui aussi a connu une baisse significative au début des années 2010, alors qu'il se situait entre 15 % et 25 % au début des années 2000 (Coop Carbone, 2021).

Les facteurs expliquant les tendances récentes pour le Québec et le Canada sont évalués dans les sections suivantes.

Évolution des composantes du soutien agricole au Québec et au Canada

Évolution à court terme

De **2019** à **2020**, autant le proxi-ESP du Québec que le %ESP du Canada ont légèrement diminué. Au Québec, ceci est le résultat d'un soutien total qui a légèrement augmenté, combiné à une croissance relativement plus importante de la valeur de la production. La composition du soutien a également connu certains changements. Le soutien des prix a augmenté de près de 200 millions de dollars, cette hausse provenant surtout du soutien des prix dans le secteur de la volaille, mais aussi du secteur laitier, principalement en raison d'une diminution du prix de référence de l'OCDE. La part du soutien des prix dans le soutien total est ainsi passée de 57 % à 67 %. Parallèlement, les transferts budgétaires ont diminué et leur part dans le soutien total est passée de 43 % à 33 %.

Une situation similaire est observée pour le Canada, où l'augmentation du soutien total s'est avérée proportionnellement moins élevée que celle de la valeur de la production, menant à une diminution du %ESP. La hausse du soutien provient d'une augmentation du soutien des prix, principalement dans le secteur de la volaille, alors que les transferts budgétaires ont légèrement diminué.

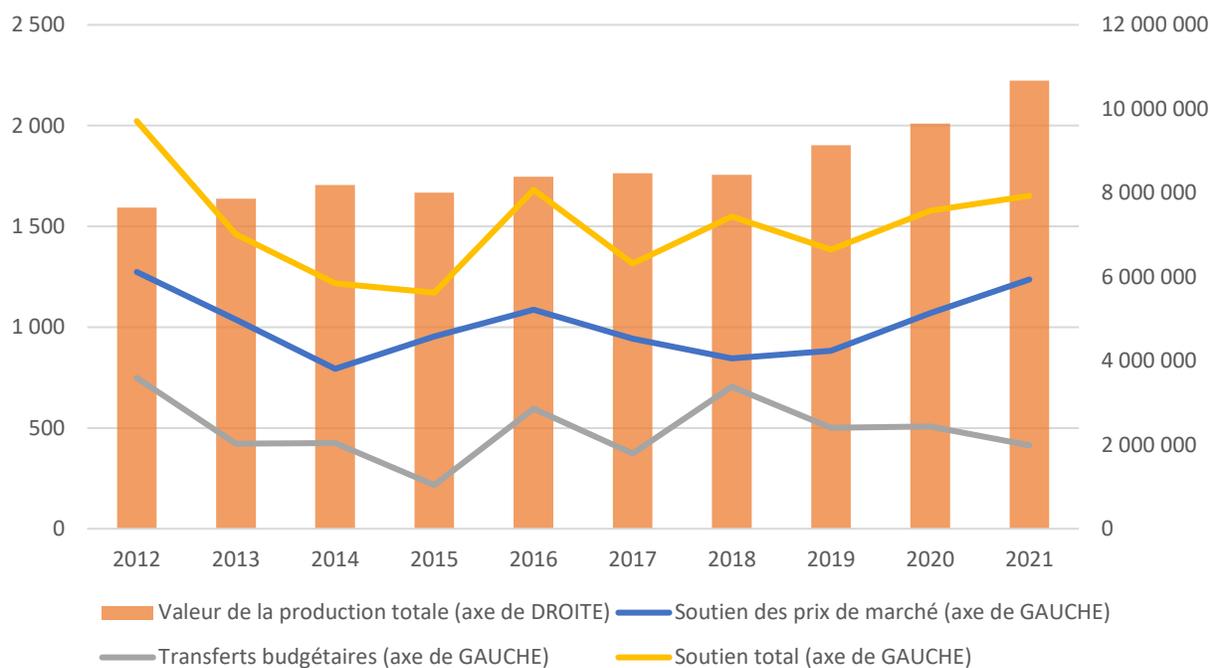
De **2020** à **2021**, on observe une augmentation du proxi-ESP du Québec et, surtout, du %ESP du Canada. Pour le Québec, la valeur de la production agricole a encore une fois augmenté entre 2020 et 2021. Toutefois, le soutien total a augmenté de façon plus importante, entraînant une hausse du proxi-ESP. La hausse du soutien provient à la fois d'une hausse du soutien des prix, principalement dans le secteur laitier, et d'une hausse des transferts budgétaires. Les parts respectives du soutien des prix et des transferts budgétaires dans le soutien total ont peu changé par rapport à 2020.

Pour le Canada, malgré une forte augmentation de la valeur de la production, le soutien total a augmenté de façon plus importante (augmentation d'environ 70 %), menant à une hausse du %ESP plus importante que celle du proxi-ESP québécois. La hausse du soutien total provient en partie du soutien des prix dans le secteur laitier, mais s'explique d'abord par une hausse majeure des transferts budgétaires, qui ont plus que doublé d'une année à l'autre. Les paiements d'assurance-récolte, notamment pour le blé, le canola et les lentilles, ont explosé en 2021 par rapport aux années précédentes, en raison des conditions climatiques (sécheresse) très difficiles vécues dans l'Ouest canadien. Celles-ci ont par ailleurs amené les gouvernements du Canada et des provinces concernées à mettre en œuvre des programmes de soutien *ad hoc*, par exemple pour appuyer les éleveurs bovins à faire face aux coûts supplémentaires encourus pour nourrir leur bétail.

Évolution à long terme

La figure suivante présente l'évolution des différentes composantes du proxi-ESP depuis 2012, de manière à cerner les facteurs expliquant les changements de celui-ci dans une perspective de long terme.

FIGURE 2. COMPOSITION DU PROXI-ESP DU QUÉBEC, M\$, 2012-2021

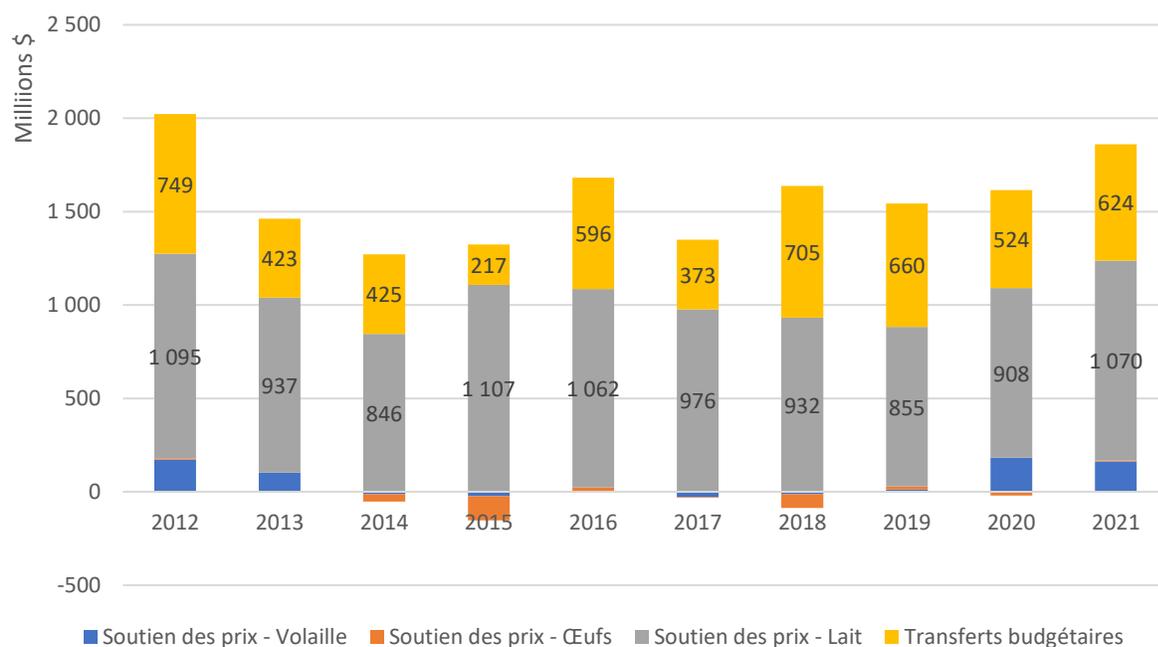


Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

Cette figure permet de tirer plusieurs constats sur le soutien agricole au Québec :

- La croissance de la valeur de la production agricole s'est poursuivie et s'est même accélérée depuis 2019, supportée principalement par la hausse du prix des grains. Elle est passée de 7,6 à 10,7 milliards de dollars en 10 ans, une hausse de 40 %.
- Le soutien agricole, après une diminution vers la fin de la première décennie des années 2000, s'est stabilisé aux alentours d'une valeur d'environ 1,5 milliard de dollars. On observe néanmoins quelques soubresauts au cours de la dernière décennie ainsi qu'une tendance à la hausse au cours des deux dernières années, qui reflète une tendance à la hausse du soutien des prix.
- Pour leur part, les transferts budgétaires ont connu certains soubresauts et affichent une diminution depuis quelques années. Soulignons que les montants octroyés aux producteurs laitiers du Québec par le Programme de paiements directs pour les producteurs laitiers, un programme temporaire mis en place en 2019 qui vise à indemniser les producteurs laitiers pour les répercussions causées par certains accords commerciaux internationaux, ont soutenu les transferts budgétaires au cours des dernières années, particulièrement en 2019 et 2021.
- L'importance relative des divers types de soutien varie d'une année à l'autre, mais le soutien des prix demeure la forme de soutien la plus importante.

La composition détaillée du soutien agricole québécois est illustrée à la Figure 3. Celle-ci confirme que, durant la dernière décennie, le soutien des prix du lait a constitué la principale composante du soutien agricole. On remarque par ailleurs que, après des diminutions majeures en 2015 et 2017, les transferts budgétaires ont augmenté et ont été relativement stables au cours des années récentes.

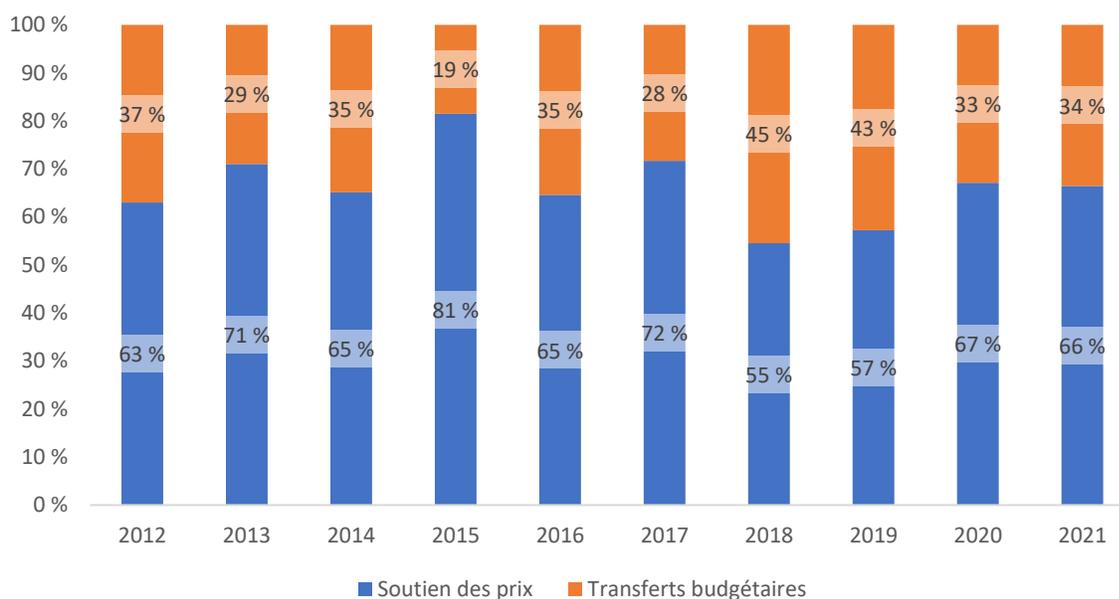
FIGURE 3. RÉPARTITION DU SOUTIEN AGRICOLE AU QUÉBEC, PAR TYPE DE SOUTIEN*, 2012-2021

* En raison de la méthodologie utilisée, le soutien des prix peut s'avérer négatif lorsque le prix de référence utilisé par l'OCDE s'avère plus élevé que le prix canadien.

Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

La Figure 4 présente la répartition du soutien agricole entre transferts budgétaires et soutien des prix, de 2012 à 2021. On y remarque que, à l'exception de certaines années (2015, 2018, 2019), les transferts budgétaires représentent environ le tiers du soutien total. Entre 2012 et 2021, la part moyenne des transferts dans le soutien total s'est d'ailleurs élevée à 34 %. Il s'agit d'une diminution d'environ 10 % par rapport à la décennie précédente.

FIGURE 4. COMPOSITION DU SOUTIEN AGRICOLE, QUÉBEC, 2012-2021



Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

En somme, les résultats des deux dernières années confirment les tendances observées au cours de la dernière décennie et renforcent le constat formulé dans la dernière étude (Coop Carbone, 2021), soit que le proxi-ESP aurait atteint un plancher autour de 15 %, les changements annuels de l'indicateur étant relativement faibles et n'adoptant pas de direction claire. Au cours des dernières années, la hausse du soutien total a été proportionnelle à la hausse de la valeur de la production agricole, menant à un proxi-ESP relativement stable. La crise provoquée par la pandémie de Covid-19 n'a pas entraîné une hausse significative du soutien agricole, tant au Québec qu'au Canada.

La composition du soutien s'est également stabilisée dans la dernière décennie, avec le soutien des prix qui représente environ les deux tiers du soutien la plupart du temps (certaines années font toutefois exception). La part du soutien provenant de fonds publics (transferts budgétaires) est donc relativement stable, elle aussi. Cette stabilité s'est maintenue même au cours des deux dernières années étudiées (2020 et 2021), malgré les crises importantes auxquelles a été confronté le secteur agricole québécois, en particulier la pandémie de Covid-19. Toutefois, comme on a pu l'observer au Canada, des événements ponctuels, tels que des conditions climatiques particulièrement difficiles, peuvent entraîner une hausse soudaine des transferts et du soutien total, et le Québec n'est certainement pas à l'abri d'une telle situation.

Section 3. Comparaison du soutien agricole au Québec et dans d'autres régions

Dans cette section, le niveau de soutien agricole au Québec est comparé à celui d'autres pays ou régions dont les producteurs sont en concurrence avec ceux du Québec sur différents marchés, ou dont le climat présente des similarités avec celui du Québec. Les comparaisons sont donc effectuées avec les principaux partenaires commerciaux du Québec en matière de commerce bioalimentaire, à savoir les **États-Unis**, l'**Union européenne**, la **Chine**, le **Japon** et le **Brésil**. En plus d'être des partenaires commerciaux importants pour le Québec, certains d'entre ces derniers occupent aussi une part importante du commerce mondial de certains produits qu'exporte le Québec en grande quantité (viande porcine, soya, pommes de terre, etc.). À ceux-ci s'ajoutent :

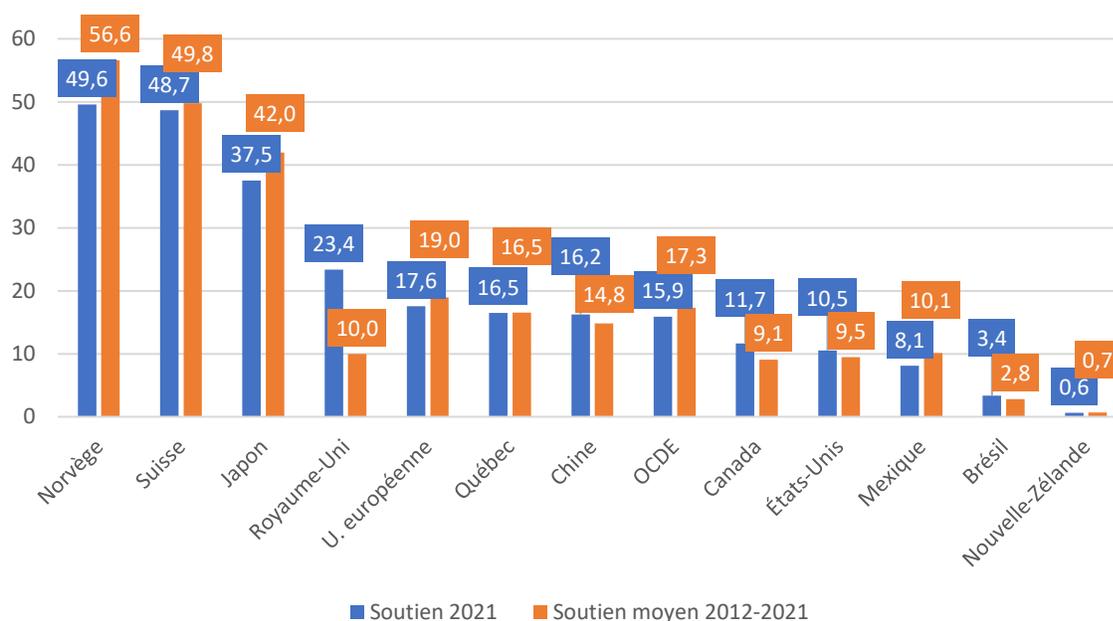
- Le **Mexique** et le **Royaume-Uni**³ (importants exportateurs de viande porcine);
- La **Nouvelle-Zélande** (principal exportateur mondial de produits laitiers);
- La **Norvège** et la **Suisse** (pays aux conditions climatiques similaires au Québec);
- L'ensemble des pays de l'**OCDE**.

Comparaison du soutien agricole

La figure suivante compare, pour l'année 2021, le proximateur du Québec avec le %ESP dans divers pays. Le soutien pouvant être affecté à la hausse ou à la baisse par différents événements (ex. conditions climatiques difficiles), la moyenne du proximateur et des %ESP pour la période 2012-2021 est également présentée afin de limiter l'impact de phénomènes ponctuels sur ces comparaisons.

³ L'inclusion du Royaume-Uni dans représente une première pour cette série d'études, puisque celui-ci a quitté l'Union européenne au début 2020. Les données sur l'ESP au Royaume-Uni débutent en 2017.

FIGURE 5. SOUTIEN AGRICOLE, QUÉBEC ET AUTRES RÉGIONS, 2021 ET MOYENNE 2012-2021



* Pour le Royaume-Uni, la moyenne porte sur la période 2017-2021.

Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

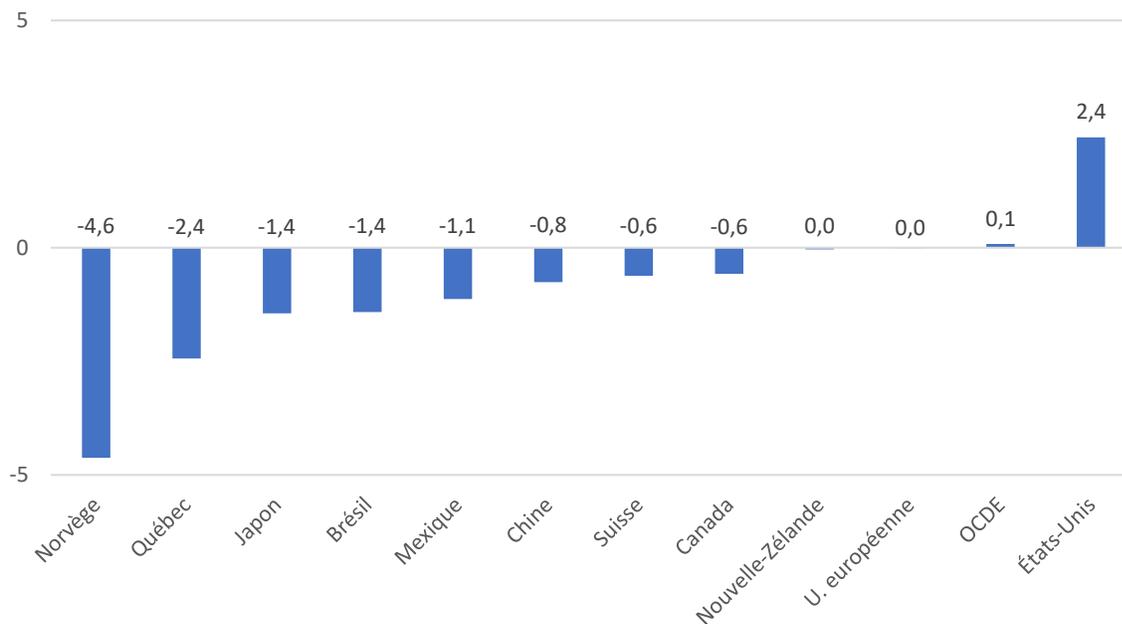
Avec un proxi-ESP de 16,5 % en 2021 et une moyenne de 16,5 % pour la période 2012-2021, le soutien agricole au Québec avoisine celui mesuré dans l'ensemble des pays de l'OCDE (2021 : 15,9 %; 2012-2021 : 17,3 %) et dans l'Union européenne (2021 : 17,6 %; 2012-2021 : 19,0 %). Il demeure supérieur au %ESP mesuré pour les États-Unis (2021 : 10,5 %; 2012-2021 : 9,5 %) et le Canada (2021 : 11,7 %; 2012-2021 : 9,1 %).

Aux extrémités, on retrouve, d'un côté, des pays où le soutien est très élevé. Ces pays (Norvège, Suisse et Japon) sont caractérisés par des climats nordiques ou d'autres caractéristiques moins favorables aux activités agricoles. À l'autre extrémité, on retrouve des pays où le soutien est très faible. Ces pays d'Océanie et d'Amérique du Sud sont reconnus pour leurs caractéristiques favorables à la production agricole, notamment au niveau du climat.

Évolution du soutien agricole au Québec et dans d'autres régions

Afin de détecter des tendances dans l'évolution du soutien, la figure suivante présente la différence entre les moyennes des périodes 2012-2016 et 2017-2021 pour le proxi-ESP du Québec et le %ESP d'autres régions.

FIGURE 6. ÉCART ENTRE LES MOYENNES 2012-2016 ET 2017-2021 POUR LE PROXI-ESP ET LE %ESP, QUÉBEC ET AUTRES RÉGIONS



Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

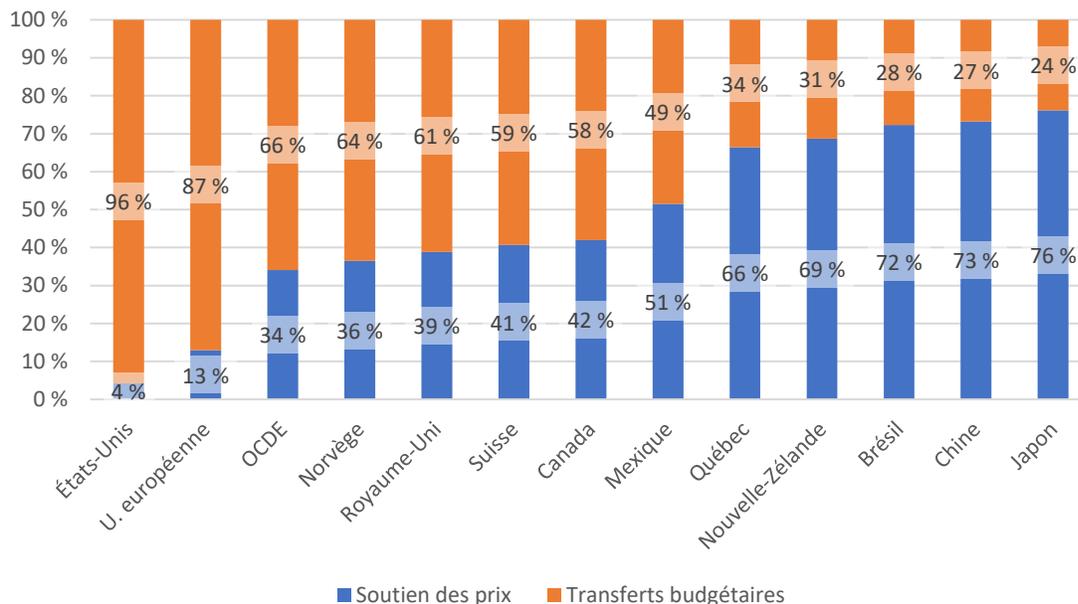
Cette figure permet de tirer quelques constats :

- Les écarts entre les deux périodes comparées sont faibles et négatifs ou nuls pour la majorité des pays et régions comparés, signalant un soutien qui suivrait une légère tendance à la baisse. Seuls les États-Unis ont enregistré une hausse significative parmi les pays comparés.
- Certains pays se démarquent par des écarts plus importants. La Norvège a connu la diminution la plus importante, alors que les États-Unis ont enregistré la plus forte hausse.
- Le Québec, après avoir enregistré la plus forte diminution de soutien lors de la dernière mise à jour (qui comparait les périodes 2009-2014 et 2014-2019), enregistre à nouveau l'une des diminutions les plus importantes de son soutien parmi les pays comparés (précédé seulement par la Norvège).

Importance des diverses formes de soutien agricole

Depuis la dernière mise à jour, l'importance des transferts budgétaires dans le soutien agricole québécois a diminué, passant de 43 % à 34 % du soutien total entre 2019 et 2021. Elle est largement inférieure aux États-Unis (96 %), à l'Union européenne (87 %), au groupe des pays de l'OCDE (66 %) et au Canada (58 %). Pour rappel, les transferts budgétaires sont les paiements octroyés par les institutions publiques directement aux entreprises agricoles.

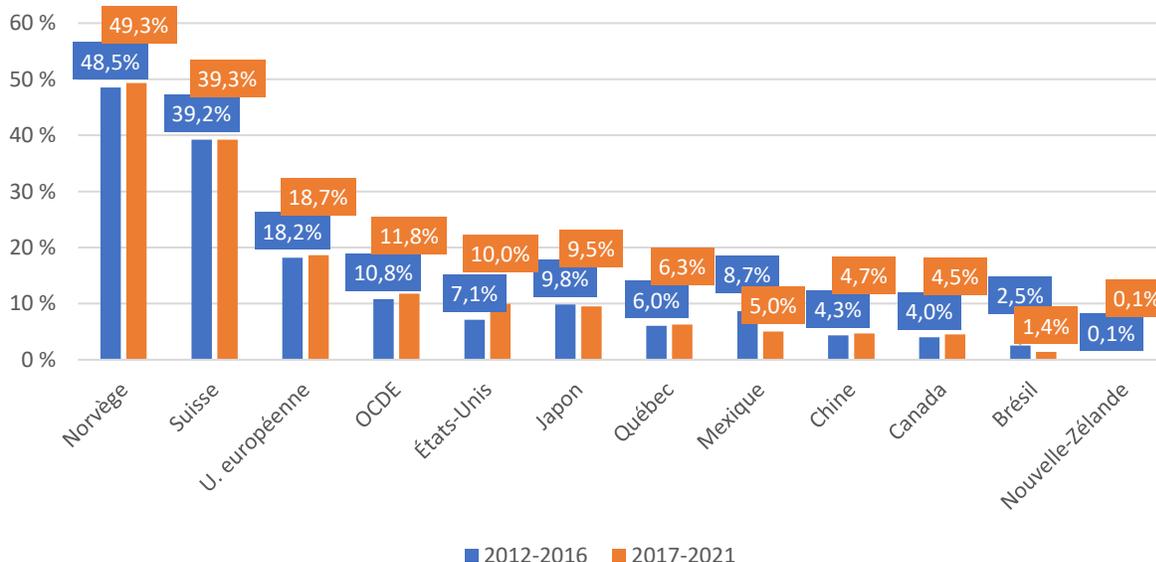
FIGURE 7. COMPOSITION DU SOUTIEN AGRICOLE, QUÉBEC ET AUTRES RÉGIONS, 2021



Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

Le soutien agricole au Québec repose donc davantage sur le soutien des prix, qui ne requiert aucun financement public, que dans plusieurs des régions comparées. La figure suivante présente l'importance des transferts budgétaires par rapport à la valeur de la production agricole pour le Québec et les autres régions, et comment celle-ci a évolué entre le début et la fin de la dernière décennie.

FIGURE 8. IMPORTANCE DES TRANSFERTS BUDGÉTAIRES PAR RAPPORT À LA VALEUR DE LA PRODUCTION AGRICOLE, QUÉBEC ET AUTRES RÉGIONS, MOYENNES 2012-2016 ET 2017-2021



Sources : nos calculs, à partir de données de OCDE et Statistique Canada

À la figure précédente, on constate que les transferts budgétaires représentaient en moyenne 6 % de la valeur de la production agricole au Québec autant pour la période 2012-2016 que 2017-2021. Il s'agit d'un taux plus faible que celui du groupe des pays de l'OCDE (12 %), de l'Union européenne (19 %) et des États-Unis (10 %). Il demeure cependant légèrement plus élevé qu'au Canada.

On remarque par ailleurs, dans plusieurs pays et régions, une hausse de l'importance des transferts budgétaires par rapport à la valeur de la production agricole. C'est notamment le cas pour les pays de l'OCDE et, surtout, pour les États-Unis. Les prochaines mises à jour de cette étude permettront de voir si cette tendance se poursuivra.

Conclusion

La présente étude visait à mettre à jour l'évaluation du soutien agricole au Québec et la comparaison de celui-ci avec le soutien observé dans d'autres régions, en continuité avec les autres études sur le sujet, dont la première remonte à 2012. L'indicateur développé à cet effet, le proxi-ESP, s'inspire de la méthodologie et des sources utilisées par l'OCDE pour calculer le %ESP Canada. Alors que la dernière mise à jour se rendait jusqu'en 2019, la présente étude permet d'analyser l'évolution du soutien agricole en ajoutant les années 2020 et 2021, dernière année pour laquelle les données nécessaires étaient disponibles. Les analyses conduites permettent de tirer les constats principaux suivant :

- Entre 2019 et 2020, le soutien agricole québécois est demeuré stable (15,8 % et 15,7 %, respectivement). Il a ensuite augmenté à 16,5 % en 2021. Depuis 2013, le proxi-ESP semble se stabiliser aux alentours de 15 % avec de faibles variations annuelles sans tendance précise. Rappelons que celui-ci oscillait entre 25 % et 30 % de la valeur des recettes agricoles durant la première décennie des années 2000 et au début des années 2010.
- Le soutien agricole au Québec avoisine celui mesuré dans l'ensemble des pays de l'OCDE et dans l'Union européenne, mais demeure supérieur au %ESP mesuré pour les États-Unis et le Canada. Entre les périodes 2012-2016 et 2017-2021, le soutien agricole au Québec enregistre par ailleurs une diminution plus importante que tous les pays comparés, sauf la Norvège.
- La composition du soutien agricole au Québec a été relativement stable au cours de la dernière décennie, et les transferts budgétaires ont représenté 34 % du soutien total en moyenne. Il s'agit d'une diminution d'environ 10 % par rapport à la décennie précédente. La part des transferts budgétaires dans l'ensemble du soutien au Québec est significativement plus faible qu'aux États-Unis, dans l'Union européenne, dans le groupe des pays de l'OCDE et au Canada.
- Les producteurs agricoles québécois ont reçu, en moyenne au cours des cinq dernières années, des transferts budgétaires équivalents à 6 % de la valeur de la production agricole. Cette proportion atteignait 19 % pour l'Union européenne, 12 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE et 10 % pour les États-Unis. Au Canada, on mesure une proportion légèrement plus faible, à 5 %.
- L'importance des transferts budgétaires par rapport à la valeur de la production agricole est en hausse dans plusieurs pays et régions, notamment dans les pays de l'OCDE et aux États-Unis.

Combinée aux dernières mises à jour (Coop Carbone, 2021; 2019), cette étude renforce le constat d'une stabilisation du soutien agricole au Québec. De plus, le soutien semble suivre une légère tendance à la baisse dans plusieurs autres pays et régions (à l'exception, notable, des États-Unis, où la hausse enregistrée récemment pourrait être due à des enjeux ponctuels). Les prochaines mises à jour permettront de vérifier si ces tendances se maintiennent.

Bibliographie

- Coop Carbone [Coopérative de solidarité Carbone] (2021). *Évaluation et comparaison du soutien agricole au Québec en 2019*. Préparé pour l'UPA.
- Coop Carbone (2019). *Évaluation et comparaison du soutien agricole au Québec*. Préparé pour l'UPA.
- ÉcoRessources (2012). *Proxi-ESP pour le Québec et comparaison avec l'ESP dans d'autres juridictions*. Préparé pour l'UPA.
- ÉcoRessources (2014). *Le soutien agricole au Québec : mise à jour du proxi-ESP pour le Québec et comparaison avec l'ESP dans d'autres régions*. Préparé pour l'UPA.
- ÉcoRessources (2016). *Évaluation et comparaison du soutien agricole au Québec : mise à jour 2016*. Préparé pour l'UPA.
- OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] (2022a). *Politiques agricoles : Suivi et évaluation 2022 (version abrégée) : réformer les politiques agricoles pour atténuer le changement climatique*. OCDE [en ligne] <https://www.oecd.org/fr/publications/politiques-agricoles-suivi-et-evaluation-22217398.htm>. Page consultée le 28 mars 2023.
- OCDE (2016). *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*. OECD, 190 p.
- Statistique Canada (2023a). *Tableau 32-10-0045-01 Recettes monétaires agricoles, annuel (x 1 000)* [en ligne] <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210004501>
- Statistique Canada (2023b). *Tableau 32-10-0106-01 Paiements directs versés aux producteurs agricoles (x 1 000)* [en ligne] <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210010601>
- Statistique Canada (2023c). *Tableau 32-10-0117-01 Production, écoulement et valeur à la ferme de viande de volaille (x 1 000)* [en ligne] <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210011701>
- Statistique Canada (2023d). *Tableau 32-10-0113-01 Production et utilisation de lait* [en ligne] <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210011301>
- Statistique Canada (2023e). *Tableau 32-10-0121-01 Production et écoulement d'œufs, mensuel* [en ligne] <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210012101>

Annexe 1. Méthodologie de calcul de l'ESP et du proxi-ESP

Calcul de l'ESP et du %ESP

L'ESP est calculée par l'OCDE en faisant la somme de trois types de transferts :

$$ESP = SPM + TB + MG \quad (1)$$

Où : SPM : Soutien des prix de marché
 TB : Transferts budgétaires
 MG : Manques à gagner pour l'État

L'ESP peut être présentée sous deux formes différentes, en valeur ou en pourcentage :

- l'ESP en valeur représente la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables vers les producteurs, et correspond au résultat de l'équation (1).
- l'ESP en pourcentage (%ESP) correspond à l'ESP en valeur exprimée en proportion de la valeur des recettes agricoles brutes du pays. Par recettes agricoles brutes, on entend la valeur de la production agricole additionnée du montant du soutien. Le soutien des prix de marché est déduit des recettes agricoles brutes pour éviter les doubles comptabilisations, car il est déjà inclus à la fois dans l'ESP et dans la valeur de la production par l'intermédiaire des prix. Le %ESP est ainsi obtenu en appliquant la formule suivante :

$$\%ESP = \frac{ESP}{Valeur\ de\ la\ production + ESP - SPM} \times 100 \quad (2)$$

Plus le %ESP est grand, plus la part du soutien fourni individuellement aux producteurs dans le total des recettes agricoles brutes est importante. Lorsque les producteurs ne bénéficient d'aucun transfert de la part des consommateurs ou des contribuables à titre individuel, le %ESP est alors égal à zéro (même si les producteurs sont soutenus par des mesures qui s'adressent au secteur, telles que le financement de la recherche).

L'OCDE (2016) présente tous les détails concernant les hypothèses, la méthodologie et les sources de données utilisées.

Calcul du proxi-ESP

À l'image du %ESP, le proxi-ESP est calculé à partir de trois composantes :

- les transferts budgétaires (TB), mesurés par les paiements nets octroyés aux agriculteurs québécois, à savoir les paiements bruts desquels les cotisations des producteurs ont été déduites;
- le soutien des prix (SPM) procuré par le système de gestion de l'offre canadien aux producteurs de lait, de volailles et d'œufs;
- la valeur de la production agricole du Québec.

Les transferts budgétaires additionnés au soutien des prix constituent une estimation du soutien total aux producteurs (comparable à l'ESP). Le proxi-ESP est ensuite calculé à partir de la formule suivante :

$$\text{Proxi-ESP} = \frac{\text{Soutien total}}{\text{Valeur de la production} + \text{Soutien total} - \text{SPM}} \times 100 \quad (3)$$

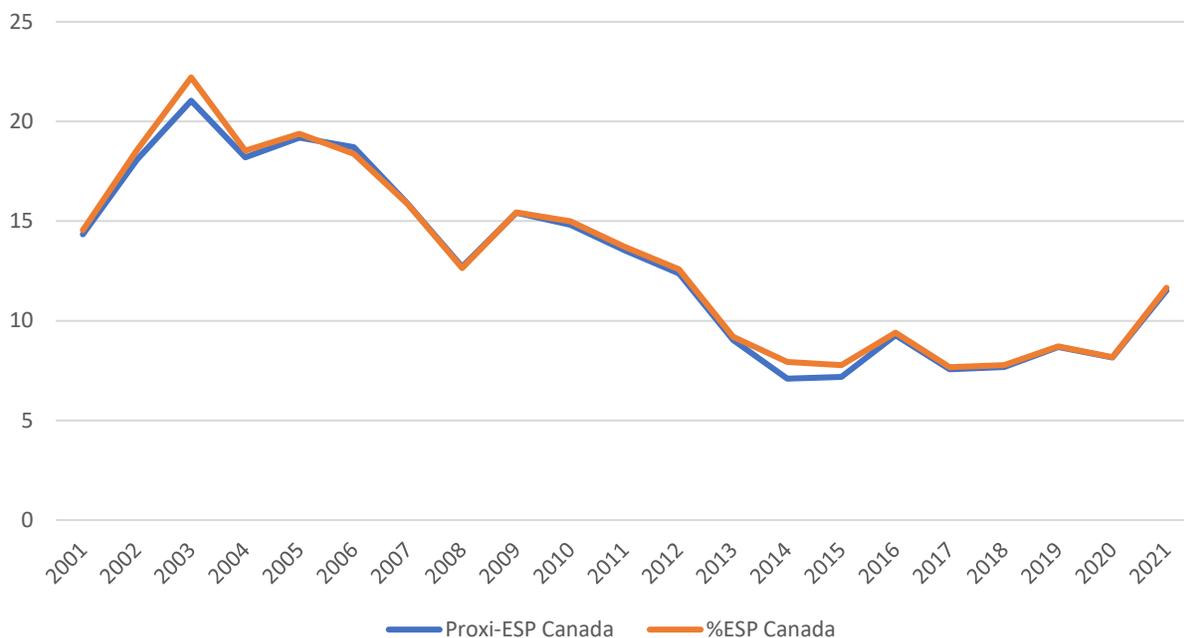
Où : Soutien total = TB + SPM

L'ensemble des données provient de Statistique Canada (2023a; 2023b; 2023c; 2023d; 2023e). Les transferts budgétaires québécois sont ajustés en tenant compte de la différence entre les transferts recensés par l'OCDE dans son calcul de l'ESP du Canada et les paiements nets comptabilisés par Statistique Canada. Ceci permet de compenser l'absence de certains programmes dans les données de Statistique Canada et pour certains manques à gagner qui ne sont pas calculés dans la méthodologie du proxi-ESP, tels que le remboursement de la taxe sur les carburants⁴. Par ailleurs, comme mentionné à la Section 1, le soutien offert aux producteurs agricoles du Québec à travers le Programme de crédit de taxes foncières agricoles n'est plus inclus dans le calcul du proxi-ESP, et ce, afin d'améliorer la comparabilité de celui-ci avec le %ESP calculé par l'OCDE.

On évalue la comparabilité du proxi-ESP en appliquant sa méthodologie au Canada et en comparant le résultat au %ESP calculé par l'OCDE. La Figure 9 montre que les écarts entre le proxi-ESP et le %ESP sont faibles et que ces deux indicateurs suivent une tendance similaire.

⁴ Les paiements nets comptabilisés par Statistique Canada (2023b) incluent seulement les paiements directs qui se rapportent à la production agricole courante et qui sont versés directement aux producteurs agricoles. Les paiements indirects, les transferts et les subventions en capital (dont font partie les investissements) sont exclus parce qu'ils ne sont pas reliés à la production courante et n'entrent pas dans le calcul des recettes monétaires agricoles (Statistique Canada, 2023, communication personnelle).

FIGURE 9. COMPARAISON DU PROXI-ESP ET DU %ESP POUR LE CANADA, 2001-2021



Comme on peut le constater à la figure précédente, les courbes du %ESP et du proxi-ESP pour le Canada sont fortement corrélées et suggèrent que le proxi-ESP du Québec est une bonne approximation de ce que serait le %ESP pour le Québec, s'il était calculé par l'OCDE.