

FICHE D'INFORMATION AU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DÉCOULANT DE L'ÉTUDE DE PERFORMANCE COMPARÉE 2015

Dossier structurant ☐

Objet : Programme de gestion des risques (PGR) et Programme d'autogestion des risques (PAGR) de l'Ontario

Date : Le 18 septembre 2015 / Mise à jour le 7 octobre 2015

CONTEXTE

À la suite de la réalisation de l'étude de performance comparée 2015, qui a été présentée le 20 mars dernier au conseil d'administration, La Financière agricole du Québec (FADQ) a élaboré un plan d'action visant à déterminer des pistes d'actions à mettre en œuvre afin d'améliorer sa performance. Parmi les actions, il est prévu de documenter le Programme de gestion des risques (PGR) de l'Ontario offert pour les produits Céréales et oléagineux ainsi que pour le bétail, et le Programme d'autogestion des risques (PAGR) de l'Ontario offert pour les produits horticoles comestibles. Cette fiche présente ces deux programmes et leur comparaison avec l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA).

Le PGR est offert aux producteurs de céréales et d'oléagineux depuis 2007 et aux producteurs de bovins, de porcs, de moutons et de veaux depuis 2011. À l'instar du programme ASRA, ce programme est basé sur les coûts de production. Par ailleurs, le PGR inclut le PAGR offert aux producteurs maraîchers. Ce dernier programme, basé sur les ventes nettes admissibles (VNA), s'apparente au programme Agri-Québec. Cette fiche présente, d'une part, une analyse comparative du PGR et du programme ASRA et, d'autre part, une analyse comparative du PAGR et du programme Agri-Québec.

ANALYSE

PROGRAMME DE GESTION DES RISQUES (PGR)

Produits couverts

Le PGR est offert au secteur des grains ainsi qu'aux secteurs bovin, porcin et ovin. Le tableau 1 présente les produits couverts par le PGR et ceux couverts par le programme ASRA.

Tableau 1. Produits admissibles au PGR et à l'ASRA

Secteurs	PGR	ASRA
Grains	Haricots noirs, canola, maïs, haricots, canneberges, blé de force rouge d'hiver, haricots japonais, haricots rouges, blé tendre rouge d'hiver, blé tendre blanc d'hiver, soya, céréales de printemps (blé, avoine, orge, épeautre et céréales mélangées), haricots blancs, sarrasin, féveroles à petits grains, pois secs, lin, blé de force blanc d'hiver, millet, moutarde, seigle, épeautre d'hiver biologique, blé d'hiver biologique, maïs de semence, maïs à éclater, sorgho, tournesol et triticales	Avoine, blé d'alimentation animale, blé d'alimentation humaine, canola, maïs-grain, orge, soya
Bovins	Veaux d'embouche Bovins semi-finis Bovins en parc d'engraissement	Veaux d'embouche Bouvillons et bovins d'abattage
Veaux	Veaux de grain Veaux blancs (veaux de lait)	Veaux de grain Veaux de lait
Porcs	Porcelets en sevrage précoce Porcelets et porcs de moins de 87,5 kg vif Porcs à l'engrais	Porcelets Porcs (à l'engrais)
Moutons	Agneaux	Agneaux
Pommes de terre	Secteur non couvert	Pommes de terre de table
Pommes	Secteur non couvert	Pommes

Fonctionnement

Le PGR est un programme de soutien du revenu qui couvre la perte entre le prix de soutien basé sur les coûts de production et les prix du marché. Le tableau 2 met en parallèle les différents paramètres servant à l'évaluation de la couverture du PGR et de l'ASRA.

Tableau 2. Paramètres d'évaluation de la couverture du PGR et de l'ASRA

PGR	ASRA
Prix indicatif (basé sur les coûts) - Correspond au coût de production moyen des entreprises spécialisées faisant partie de la tranche des 70 % présentant les charges unitaires les plus faibles. Ce coût est établi à partir de la moyenne sur 3 ans des données de programme les plus récentes (principalement celles d'Agri-stabilité). - Certaines données peuvent également provenir de l'ASRA (carburants, amortissements, entretien de la machinerie), de budgets de cultures du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario (MAAARO) (ex. : coût par acre de l'engrais), de l'assurance production et de Statistique Canada. Pour le bétail, les coûts d'alimentation sont déterminés à partir de données de l'industrie (taux de conversion alimentaire, composition de la ration alimentaire, etc.) et le prix des aliments de la ration est établi à partir de marchés de référence. - Indexé à partir de l'Indice des prix des entrées dans l'agriculture (IPEA) de Statistique Canada. - La rémunération du producteur équivaut à 90 % du revenu moyen d'un opérateur d'équipement de l'Ontario selon des renseignements fournis par Statistique Canada. - Le prix indicatif du régime Céréales et oléagineux est exprimé en dollar par unité de volume (boisseau ou livre). La compensation est versée sur la base du rendement agricole moyen (RAM) propre à chaque producteur.	Revenu stabilisé - Correspond au coût de production moyen des entreprises spécialisées mesuré à partir d'une enquête terrain réalisée par le Centre d'études sur les coûts de production en agriculture (CECPA). Le revenu stabilisé est par la suite indexé annuellement. - Les coûts de production sont établis selon la moyenne observée (concept « tel que vu ») pour la majorité des postes de coûts. Notamment, les coûts d'alimentation reflètent les coûts et les pratiques des entreprises enquêtées et comprennent en grande partie des aliments achetés, mais aussi une partie de grains autoconsommés dont les coûts sont répartis à l'intérieur de plusieurs postes de dépenses de la ferme type. - Indexé par poste de dépense à partir d'indices provenant de Statistique Canada ou de données d'enquêtes dans le secteur. - La rémunération de l'exploitant-propriétaire équivaut à 90 % à la valeur indexée du salaire de l'ouvrier spécialisé multiplié par le nombre d'exploitants-propriétaires de la ferme type. - Le revenu stabilisé du produit Céréales, maïs-grain et oléagineux est exprimé en dollar par hectare. La compensation est versée sur la base du nombre d'hectares assurés.
Niveau de protection - Les adhérents peuvent choisir entre trois niveaux de protection : 80 %, 90 % et 100 % du prix indicatif. - Le taux de prime tient compte du niveau de protection choisi.	Il n'y a pas de concept équivalent au programme ASRA. Le seul choix est 100 % du revenu stabilisé.
Niveau de soutien Correspond au prix indicatif multiplié par le niveau de protection.	Revenu stabilisé ajusté Correspond au revenu stabilisé moins l'intervention du programme Agri-investissement.
Prix du marché Moyenne des prix d'un marché de référence.	Prix du marché Prix du marché mesuré auprès des entreprises spécialisées ou des acheteurs.
Païement Plafonné à 40 % de la compensation calculée (écart entre le niveau de soutien et le prix du marché).	Païement Correspond à 100 % de la compensation calculée (écart entre le revenu stabilisé ajusté et le prix du marché moins l'arrimage avec Agri-stabilité).
Limite d'intervention collective Depuis 2013, l'intervention du programme pour l'ensemble des productions couvertes (incluant le PAGR) est limitée à la part gouvernementale de 100 M\$ (incluant la part provinciale des paiements d'Agri-stabilité, le cas échéant, et les frais d'administration qui étaient de 7,5 M\$ en 2013) à laquelle s'ajoute la part des adhérents (environ 22 M\$ en 2013).	Limite d'intervention collective - Depuis 2010, les compensations sont limitées à 650 M\$ (avant arrimage avec Agri-stabilité) pour l'ensemble des productions couvertes. - La limite de 650 M\$ ne comprend pas les frais d'administration qui s'élevaient, en 2013, à 9,7 M\$ (7,9 M\$ pour l'ASRA et 1,8 M\$ pour Agri-Québec).

PGR	ASRA
Limite d'intervention individuelle • <u>Céréales et oléagineux</u> : les paiements sont limités à 1,2 M\$ par adhérent et par année toutes cultures confondues. • <u>Bétail</u> : les paiements sont plafonnés à 1,2 M\$ par participant, par année et par catégorie. Par exemple, si un producteur participe aux catégories Vaches-veaux et Bovins en parc d'engraissement en vertu du PGR-bovins et à la catégorie Porcs à l'engraissement en vertu du PGR-porcs, le paiement est plafonné à 1,2 M\$ par catégorie et ne peut donc excéder au total 3,6 M\$.	Limite d'intervention individuelle • Aucune limite individuelle.
Aide gouvernementale reçue par les producteurs • Le PGR couvre, au maximum, 40 % de la compensation calculée. Les producteurs, qui assument 30 % du coût du programme, reçoivent donc du gouvernement 28 % de la compensation calculée moins la part provinciale des paiements d'Agri-stabilité pour les entreprises qui participent aux deux programmes.	Aide gouvernementale reçue par les producteurs • Les producteurs, qui assument 33,3 % du coût du programme, reçoivent du gouvernement 66,7 % de la compensation calculée.

Lien avec les autres programmes

Le tableau 3 présente les liens qu'entretiennent le PGR et l'ASRA avec les autres programmes offerts.

Tableau 3. Lien du PGR et de l'ASRA avec les autres programmes offerts

Programmes	PGR	ASRA
Agri-stabilité	• Adhésion facultative au programme Agri-stabilité (depuis 2015). • Pour ceux qui participent à Agri-stabilité, les paiements du PGR représentent une avance sur la portion provinciale (40 %) de l'indemnité du programme Agri-stabilité. La portion fédérale (60 %) n'est pas arrimée.	• L'adhésion au programme Agri-stabilité est facultative, mais les compensations de l'ASRA d'une entreprise qui ne participe pas à Agri-stabilité sont réduites de 40 %. Cette diminution représente l'estimation du montant qu'elle aurait pu recevoir d'Agri-stabilité si elle y avait participé. • Agri-stabilité constitue un premier niveau d'intervention et le programme ASRA y est complémentaire. Aussi, La Financière agricole déduit, des compensations de l'ASRA, un montant équivalant au paiement d'Agri-stabilité.
Agri-investissement	• Aucun lien. Les sommes reçues d'Agri-investissement ne sont pas déduites de celles reçues du PGR.	• La couverture du programme ASRA est réduite de l'équivalent de la contribution gouvernementale estimée du programme Agri-investissement à partir des paramètres de la ferme type.
Assurance production (assurance récolte)	• Participation obligatoire à l'assurance production.	• Aucune obligation d'assurer les cultures à l'assurance récolte.

Financement

Tout comme le programme ASRA, le PGR est financé en partie par les fonds publics et en partie par les adhérents. Le tableau 4 présente les particularités du financement des deux programmes.

Tableau 4. Particularités du financement du PGR et de l’ASRA

PGR	ASRA
Le PGR est financé en partie par les fonds publics et en partie par les producteurs.	L’ASRA est financée en partie par les fonds publics et en partie par les producteurs.
Part gouvernementale - Le gouvernement assume environ 70 % du coût du programme. - La part gouvernementale est limitée à 100 M\$, incluant les frais d’administration et le PAGR. - Les frais d’administration étaient de 7,5 M\$ en 2013, soit environ 940 \$ par adhérent.	Part gouvernementale - Le gouvernement assume environ les deux tiers de la prime établie en fonction du risque historique. - La part gouvernementale n’est pas limitée. Elle était de 276 M\$ en 2013. - Les frais d’administration de l’ASRA étaient de 7,9 M\$ en 2013, soit 664 \$ par adhérent. La part gouvernementale était de 6,7 M\$ (84 %). Par ailleurs, les frais d’administration d’Agri-Québec étaient de 1,8 M\$ en 2013 et la part gouvernementale était de 0,7 M\$ (40 %).
Part des adhérents - Les adhérents assument environ 30 % du coût à long terme du programme (22 M\$ en 2013). - La part des adhérents est déposée dans un fonds appelé le Farmer’s Risk Management Premium Fund.	Part des adhérents - Les adhérents assument environ le tiers de la prime établie en fonction du risque historique. La part des adhérents était de 151 M\$ en 2013. - En 2013, les adhérents ont assumé 16 % (1,2 M\$) des frais d’administration de l’ASRA et 60 % (1,1 M\$) des frais d’administration d’Agri-Québec.
Farmer’s Risk Management Premium Fund - Constitué <u>seulement</u> des contributions des adhérents (22 M\$ en 2013). - Géré par les représentants des groupements de producteurs spécialisés qui participent au PGR. - Le solde du fonds ne peut pas être négatif. - Utilisé à la discrétion des groupements de producteurs participant lorsque la part gouvernementale de 100 M\$ est atteinte. - La somme des montants versés par le fonds et le gouvernement ne peut excéder 40 % de la compensation calculée (écart entre le niveau de soutien et le prix du marché).	Fonds ASRA - Constitué des contributions des adhérents et du gouvernement (428 M\$ en 2013, dont 151 M\$ provenant des producteurs et 276 M\$ provenant du gouvernement). - Géré par La Financière agricole du Québec. - Le solde du fonds peut être négatif. - Utilisé pour acquitter 100 % des paiements du programme.

Paiements

Les paiements du PGR sont calculés semestriellement plutôt qu’annuellement comme c’est le cas au programme ASRA. Ainsi, les compensations versées pour des pertes évaluées durant la première moitié de l’année visée ne peuvent être réduites ou annulées par des gains mesurés lors de la deuxième moitié de l’année. Il s’agit là d’une forme de fractionnement du risque.

Le tableau 5 présente les compensations versées par le PGR et l’ASRA depuis la première année d’application du PGR, soit 2007. Mentionnons qu’entre 2007 et 2013, les interventions du programme ASRA ont représenté en moyenne 517 M\$ (6,8 % des recettes monétaires) comparativement à 68 M\$ (0,6 % des recettes monétaires) pour le PGR. Soulignons également qu’en 2013, le PGR comptait 8 000 participants qui ont reçu un paiement total de 115 M\$ (net des frais d’administration). À titre comparatif, l’ASRA comptait, en 2013, 11 871 adhérents qui ont reçu des compensations totalisant 259 M\$ (ASRA complémentaire).

Tableau 5. Compensations versées par le PGR et ASRA et pourcentage des recettes monétaires

Année	PGR		ASRA complémentaire	
	M\$	% des recettes monétaires ⁽¹⁾	M\$	% des recettes monétaires ⁽¹⁾
2007	55	0,6 %	632	9,1 %
2008	3	0,0 %	836	11,0 %
2009	20	0,2 %	583	7,8 %
2010	Non disponible	Non disponible	488	6,8 %
2011 ⁽²⁾	99	0,9 %	410	5,2 %
2012	115	1,0 %	408	4,9 %
2013 ⁽³⁾	115	0,9 %	259	3,1 %
Moyenne	68	0,6 %	517	6,8 %

⁽¹⁾ Source : Statistique Canada.
⁽²⁾ Inclusion des secteurs bovin, porcin, ovin et des produits horticoles comestibles (PAGR).
⁽³⁾ Introduction du plafond gouvernemental de 100 M\$.

PROGRAMME D'AUTOGESTION DES RISQUES (PAGR)

Le PAGR, offert depuis 2005, fait partie du PGR (depuis 2011) et partage, au même titre que les autres produits admissibles, l'enveloppe gouvernementale maximale de 100 M\$ (depuis 2013) qui lui est attribuée. Le PAGR est offert seulement aux produits horticoles comestibles comme les fruits, les légumes, les herbes et les épices, les champignons, les noix, le miel et les produits de l'érable. Pour participer, les producteurs déposent des fonds dans un compte et ce dépôt donne droit à une contribution gouvernementale de contrepartie calculée sur la base des ventes nettes (VNA). Les taux des contributions gouvernementales sont présentés au tableau 6. Mentionnons que les contributions gouvernementales peuvent ne pas correspondre au total du dépôt du producteur, les contributions gouvernementales étant tributaires du plafond de 100 M\$ accordés à l'ensemble des produits couverts au PGR.

Tableau 6. Comparaison entre le PAGR et Agri-Québec

Éléments de comparaison	PAGR		Agri-Québec	
Produits admissibles	Produits horticoles comestibles, notamment les fruits, les légumes, les herbes et les épices, les champignons, les noix, le miel et les produits de l'érable		Tous les produits agricoles et aquacoles <u>sauf</u> ceux : • couverts par le programme ASRA (avoine, blé d'alimentation animale, blé d'alimentation humaine, canola, maïs-grain, orge, soya, pommes de terre de table, pommes, veaux d'embouche bouvillons et bovins d'abattage, veaux de grain, veaux de lait, porcs, porcelets, agneaux). • sous gestion de l'offre (lait, volailles, œufs). • associés aux produits couverts par le programme ASRA ou sous gestion de l'offre.	
Taux de contributions gouvernementales	VNA	Taux	VNA	Taux
	5 000 \$ à 2,5 M\$	2,0 %	5 000 \$ à 1,5 M\$	VNA agricoles : 3,0 % VNA aquacoles : 3,6 %
	2,5 M\$ à 5 M\$	1,5 %	1,5 M\$ à 2,5 M\$	2,0 %
	> 5 M\$	1,0 %	2,5 M\$ à 5,0 M\$	1,5 %
			> 5 M\$	1,0 %
Limite d'intervention collective	• Pour l'ensemble des productions couvertes par le PGR (incluant le PAGR), l'intervention gouvernementale est limitée à 100 M\$ (incluant les frais d'administration) depuis 2013.		• Aucune limite	
Lien avec les autres programmes	• La participation à Agri-stabilité est obligatoire et le PAGR lui est complémentaire. • Les contributions gouvernementales versées dans le cadre du PAGR sont arrimées à la portion provinciale du paiement d'Agri-stabilité.		• Aucun lien	

CONCLUSION

Globalement, le PGR ressemble au programme ASRA au niveau du concept général. Il offre toutefois une couverture moindre que l'ASRA. D'une part, les paiements sont limités à 40 % de la perte établie après calcul de l'écart entre le prix indicatif (similaire au revenu stabilisé en ASRA) et le prix du marché et d'autre part, l'intervention gouvernementale totale pour tous les produits couverts est limitée à 100 M\$ (incluant les frais d'administration). En somme, le PGR présente des caractéristiques intéressantes pour les producteurs, mais son potentiel est fortement limité et rarement exploité en raison du plafond de 100 M\$.

De son côté, le PAGR offre des contributions nettement inférieures à celles d'Agri-Québec. En effet, le taux de contribution gouvernementale pour les VNA inférieures à 1,5 M\$ est plus faible que celui d'Agri-Québec. De surcroît, les contributions gouvernementales versées dans le cadre du PAGR sont arrimées à la portion provinciale du paiement d'Agri-stabilité, ce qui n'est pas le cas d'Agri-Québec.

Toutefois, certaines caractéristiques du PGR et du PAGR pourraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie afin d'évaluer si celles-ci permettraient d'améliorer la performance de la FADQ, notamment en regard de la méthodologie d'établissement des coûts de production et des prix du marché ainsi que certaines conditions d'admissibilité.

1. Méthodologie d'établissement des études de coût de production

Pour établir les prix indicatifs, le MAAARO se base notamment sur une combinaison de données technico-économiques provenant d'Agri-stabilité et de l'assurance production ainsi que sur des références économiques (budgets de cultures du MAAARO). Cette approche de nature plus théorique que celle préconisée à l'ASRA (basée sur des enquêtes exhaustives sur les coûts de production des entreprises spécialisées) soulève un questionnement sur l'opportunité de simplifier certains éléments de la méthodologie actuelle d'établissement des coûts de production à l'ASRA, notamment l'ampleur de la collecte de données auprès des entreprises.

Soulignons également qu'en Ontario, le prix indicatif est déterminé à partir des entreprises du groupe des 70 % présentant les charges les plus faibles. La notion d'efficacité économique s'avère donc un élément important dans la méthodologie d'établissement des prix indicatifs en Ontario dont certains paramètres sont établis théoriquement en fonction de références économiques en agriculture.

Par ailleurs, dans le cadre du PGR, la méthodologie utilisée pour établir les coûts des aliments est basée sur un volume d'aliments consommés établi théoriquement auquel on applique les prix du marché des grains et des concentrés. Les fédérations et les groupes spécialisés du secteur animal au Québec considèrent que l'ASRA devrait s'inspirer du modèle ontarien en établissant les prix de tous les grains consommés (que ceux-ci soient achetés ou produits à la ferme) en fonction des prix du marché (particulièrement en période de prix élevés des grains). Une telle approche dérogerait cependant de la méthode dite du « tel que vu » utilisée en ASRA et aurait pour effet de hausser les coûts de production des fermes types du secteur animal en période de prix élevés des grains et de verser des compensations incluant une marge de profit associée à la portion des grains autoconsommés. Pour l'Ontario, une méthode basée sur une consommation théorique et les prix du marché a peu de conséquences étant donné que les compensations globales sont limitées à un plafond de 100 M\$ par année.

2. Prix du marché

Pour le régime Céréales et oléagineux du PGR, les prix de vente sont déterminés à partir des marchés de référence. Par exemple, le prix du maïs-grain correspond à la moyenne quotidienne des prix à Chatham pour une période donnée. A priori, cette approche est moins coûteuse (en personnel, en temps et en argent) et permet d'obtenir les prix de vente plus rapidement qu'une enquête de prix exhaustive comme celle réalisée auprès des acheteurs de grains dans le cadre de l'ASRA. Par contre, il faudrait vérifier si l'approche simplifiée utilisée par le PGR s'avère aussi précise que celle préconisée en ASRA pour établir les prix de vente. Des méthodes alternatives plus simples pourraient être examinées à l'ASRA pour établir les prix du marché, notamment la possibilité de se baser sur des marchés de référence dont les données sont accessibles en temps réel.

3. Obligation de participer aux protections d'assurance récolte

Pour le régime Céréales et oléagineux du PGR, la participation à l'assurance récolte est obligatoire. Cette obligation s'explique notamment en raison de l'utilisation du rendement agricole moyen (RAM) pour calculer les compensations, le RAM étant calculé et utilisé à l'assurance récolte. Cette approche permet de compenser les producteurs sur la base des unités produites par producteur sans passer par un système spécifique et complexe d'évaluation des volumes. Par ailleurs, l'obligation de participer à l'assurance récolte pour être admissible au PGR pourrait permettre de favoriser une participation accrue des producteurs aux protections d'assurance récolte disponibles et d'offrir une meilleure couverture en gestion des risques lors de pertes de récolte.



ROBERT KEATING

Président-directeur général