

Mémoire au conseil d'administration

La Financière agricole
du Québec

De: Jean-Marc Lafrance
Vice-président
Assurances et protection du revenu

OBJET : ÉLABORATION ET MISE EN ŒUVRE DES MODÈLES DE COÛT DE PRODUCTION, DE LEUR INDEXATION ET DE L'ÉVALUATION ANNUELLES DES PRIX MOYENS DE VENTE RELIÉS À L'APPLICATION DU PROGRAMME COMPLÉMENTAIRE D'ASSURANCE STABILISATION DES REVENUS AGRICOLES

ÉTAT DE SITUATION AU 14 DÉCEMBRE 2001
POUR DÉCISION

INTRODUCTION

Lors de la dernière séance du conseil d'administration de La Financière agricole tenue le 9 novembre dernier, un mémoire administratif traitant de l'élaboration et de la mise en œuvre des modèles de coût de production a été déposé pour fins d'appréciation et de décision. À la lumière des options et des propositions formulées dans ce mémoire, les membres du conseil d'administration ont demandé que soit tenue une consultation conjointe, avec les partenaires concernés.

Une rencontre a eu lieu le 14 novembre dernier regroupant l'UPA représentée par messieurs Denis Couture et Gilbert Lavoie, le MAPAQ représenté par madame Hélène Brassard et monsieur Michel Drolet et La Financière agricole représentée par messieurs Jean-Marc Lafrance et Gaëtan Malo.

Lors de cette rencontre, les représentants de l'UPA ont notamment proposé que les modèles de coût de production puissent être réalisés ou supervisés par une corporation ou une société indépendante de La Financière agricole et du MAPAQ, créée exclusivement pour le suivi de ces études. Le conseil d'administration de cette structure administrative serait composé de deux membres de chacune des organisations concernées (UPA, MAPAQ et La Financière agricole du Québec). Leur principale préoccupation quant au choix de l'organisation responsable des études de coût de production concerne la perception des producteurs vis-à-vis l'impartialité des opérations. Ils ont également proposé qu'un document de consultation ou de réflexion soit transmis aux fédérations spécialisées concernées à propos, notamment, du calendrier de mise à jour des modèles de coût de production et de la nouvelle structure de gestion responsable de la réalisation de ces études.

Les représentants de l'UPA, du MAPAQ et de La Financière agricole ont manifesté leur appui à la proposition à l'effet que l'évaluation des prix moyens de vente continue à être réalisée au sein de La Financière agricole et que l'indexation annuelle des coûts de production soit réalisée au sein de La Financière agricole.

Le présent document reprend donc en substance les éléments de contenu au mémoire synthèse déposé à la dernière séance du conseil d'administration de La Financière agricole, le 9 novembre dernier, en incluant les propositions et recommandations formulées lors de la consultation du 14 novembre 2001.

RAPPEL DES FAITS

La présente section expose les principales caractéristiques de l'assurance stabilisation des revenus agricoles et résume les principales modalités administratives reliées à son application.

1. L'assurance stabilisation des revenus agricoles protège les entreprises agricoles contre les fluctuations à la baisse des revenus du marché. L'assurance stabilisation est un programme collectif qui intervient par des versements égaux de compensation par unité assurée et ce, à l'égard

de tous les adhérents, lorsque les revenus provenant de la vente d'un produit couvert sont inférieurs au revenu stabilisé.

2. Le revenu stabilisé correspond à la valeur des frais monétaires de production auxquels sont ajoutés les charges d'amortissement et un montant correspondant au salaire d'un ouvrier spécialisé variant de 70 % à 90 % selon les productions couvertes.
3. La garantie d'assurance est établie en tenant compte de la valeur du coût de production du produit stabilisé et de son prix moyen de vente.
4. Le MAPAQ est responsable de la détermination des modèles de coût de production qui sont établis, après enquête économique, auprès d'entreprises spécialisées dont le volume de production permet l'occupation d'un exploitant à temps plein. L'échantillon des entreprises spécialisées retenues correspond aux entreprises agricoles dont plus de 80 % du revenu brut agricole provient de la production étudiée. Lorsque des caractéristiques particulières de la production le justifient, d'autres critères peuvent être convenus et ajoutés.
 - 4.1 La mise en application de la Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles a nécessité la création d'un comité technique MAPAQ-UPA qui s'est vu confier la responsabilité de planifier et de superviser la réalisation des modèles de coût de production en définissant, notamment, les règles et procédures générales et particulières qui devaient s'appliquer dans les études de coût de production.
 - 4.2 Suite à la détermination des critères reliés à la taille et à la spécification des entreprises, une enquête est réalisée sur le terrain auprès des entreprises retenues. La validation des informations recueillies permet, en cours de processus, de s'assurer de la cohérence des données comptables et techniques et de la concordance des différents éléments de charges.
 - 4.3 Les résultats des enquêtes effectuées sont traduits sous la forme d'un modèle de coût de production soumis sous forme réglementaire pour adoption par décret du Conseil des ministres, avant le début de l'année d'assurance de chacun des produits couverts.
 - 4.4 À chaque année, le MAPAQ procède à l'indexation des données monétaires des modèles de coût de production à partir d'indicateurs statistiques convenus au préalable.
5. La Financière agricole procède annuellement et pour chacun des produits couverts, à l'évaluation des prix moyens de vente en fonction d'une enquête réalisée auprès des entreprises spécialisées du secteur concerné. Ces enquêtes sont effectuées à partir d'un cahier de charges convenu entre les parties. Les résultats de ces enquêtes sont présentés au comité MAPAQ-UPA pour analyse et considération et ce, lors de chacune des indexations annuelles.
6. De 1994 à 2000, six études de coût de production ont été complétées pour un coût total estimé à 2,323 M\$. Quatre de ces enquêtes ont été réalisées par le MAPAQ à un coût moyen évalué à 6 400 \$ par entreprise enquêtée. Une enquête a été effectuée conjointement par le MAPAQ et le GREPA (Groupe de recherche en économie et politique agricole). Une enquête a été réalisée par le GREPA à un coût moyen de 8 600 \$ par entreprise enquêtée.
 - 6.1 Les frais reliés à la réalisation des indexations annuelles sont de 36 000 \$/année alors que les frais associés aux enquêtes de prix se chiffrent à 150 000 \$/an et ce, pour la même période.
7. Selon l'entente intervenue entre La Financière agricole et le MAPAQ, un montant de 4,3 M\$ a été réservé exclusivement pour la réalisation des études de coût de production et leur indexation annuelle et ce, incluant les frais de vérification par une firme comptable.

PRINCIPES DIRECTEURS

8. Les modèles de coût de production sont des paramètres surdéterminants dans les garanties offertes aux productrices et aux producteurs agricoles. Ils doivent refléter en tout temps, pour chacune des productions couvertes, les réalités concrètes du moment ainsi que l'évolution technico-économique des secteurs visés. Les modèles de coût de production sont réalisés selon les principes d'impartialité, d'intégralité, d'uniformité et doivent générer des consensus quant à la crédibilité des

résultats. Ces principes s'appliquent également à l'indexation des modèles et à l'évaluation des prix moyens de vente.

PROBLÉMATIQUES

9. Différentes problématiques surviennent dans le cadre de l'élaboration des modèles de coût de production, problématiques qui sont alors débattues au sein des comités techniques MAPAQ-UPA et pour lesquelles des solutions sont apportées de façon régulière.
 - 9.1 La représentativité des résultats se pose dans les productions à faible mutualité présentant des créneaux de marché différenciés.
 - 9.2 Un cahier de charges complet, précis et clair est le gage d'une étude de coût de production performant qui serait admise entre les parties. L'expérience démontre qu'il est difficile de tout prévoir dans un cahier de charges, surtout dans les productions qui connaissent des évolutions rapides au niveau des facteurs de production.
 - 9.3 La fréquence des mises à jour des modèles de coût de production est prépondérante pour la prise en compte de l'évolution de la productivité d'un secteur de production. Le Vérificateur général du Québec avait recommandé au MAPAQ en 1995 de réviser de façon régulière ces modèles et d'y affecter le personnel suffisant.
 - 9.4 Les indexations annuelles des modèles permettent d'actualiser les postes tels que saisis lors de l'enquête initiale. Cette façon de faire ne permet pas de tenir compte de l'évolution technico-économique d'un secteur de production. Une actualisation des paramètres déterminants d'un modèle de coût de production pendant la période d'application de ce modèle, permettrait d'évaluer l'accélération de l'évolution technico-économique d'un secteur et de tenir compte de l'application de nouvelles règles ou de nouvelles normes associées aux productions concernées, et ce, dans le contexte des dispositions figurant à l'article 25 de la Loi sur La Financière agricole du Québec.
 - 9.5 L'évolution annuelle des prix de vente des produits assurés pose problème lorsqu'il se développe de nouveaux créneaux de marché associés à des frais particuliers.

SOLUTIONS PROPOSÉES

10. Les modèles de coût de production doivent être élaborés selon les critères et les principes suivants :
 - Ils doivent être réalisés à partir d'entreprises efficaces et au minimum à tous les 5 ans.
 - Ils doivent être indexés annuellement et actualisés lorsque requis.
 - Un cahier de charges général doit être dressé, accompagné d'un cahier de charges complémentaire et spécifique aux produits assurés.
 - Ils doivent être réalisés selon les principes d'impartialité, d'intégralité, d'uniformité et présenter des résultats crédibles, à des coûts raisonnables.
 - Ils doivent être adoptés et mis en vigueur par La Financière agricole.

11. STRUCTURES DE GESTION PROPOSÉES

11.1 Comité directeur

- Un comité directeur constitué de deux personnes déléguées par le MAPAQ, deux personnes déléguées par l'UPA et deux personnes déléguées par le président-directeur général de La Financière agricole. Le comité directeur a pour mandat d'élaborer les lignes directrices et les règles méthodologiques nécessaires à l'élaboration des modèles de coût de production et à leurs paramètres déterminants. Il doit également élaborer le cahier de charges de base et préparer le calendrier de révision des modèles de coût de production. Il doit pourvoir à la constitution des comités de travail et recevoir pour fins d'étude et d'appréciation les résultats de leur travaux.

Le comité directeur doit faire rapport de ses activités et de ses décisions au conseil d'administration de La Financière agricole du Québec.

11.1.1 Le comité directeur pourrait être constitué par une organisation sans but lucratif (O.S.B.L.) indépendante du MAPAQ et de La Financière agricole, dont le mandat général serait de développer et de mettre en œuvre, selon les orientations déjà convenues, un système pour l'élaboration et la mise en application de modèles de coût de production et de gérer les activités nécessaires à ce mandat. Elle aurait également pour mandat de proposer à La Financière agricole toute recommandation ou suggestion relativement à l'élaboration des modèles de coût de production. Cette organisation aurait à gérer l'intendance des travaux nécessaires à la réalisation des modèles de coût de production. Une convention à intervenir entre cette organisation et La Financière agricole devrait être rédigée afin de préciser mutuellement la nature de leurs relations et de leurs obligations. La Charte corporative de cette organisation pourrait être élaborée à compter de janvier 2002 en tenant compte des éléments de contenu de la convention et des éléments du mandat prévu pour le comité directeur et figurant en annexe 1..

11.2 Comités de travail sectoriels

- Les comités de travail sectoriels sont constitués d'une personne désignée par le MAPAQ, de deux représentants de la Fédération spécialisée de l'UPA et d'un représentant de La Financière agricole. Les comités de travail sectoriels effectuent le suivi des études de coût de production. Ils déterminent le contenu des cahiers de charges spécifiques; ils analysent et commentent les problématiques qui surviennent et font rapport au comité directeur. Les membres d'un comité de travail sectoriel peuvent s'adjoindre les ressources requises pour la réalisation de leur mandat.

11.3 Vérification externe

- Les activités de vérification externe doivent permettre de vérifier que les travaux réalisés sont conformes aux cahiers de charges convenus.

11.4 Conseil d'administration de La Financière agricole

- Le conseil d'administration de La Financière agricole du Québec adopte les modèles de coût de production et voit à leur application. Il règle, au besoin, les litiges non résolus et les problématiques reliées à la gestion du processus.

12. RÉALISATION DES MODÈLES DE COÛT DE PRODUCTION

Selon l'état des discussions intervenues à ce jour, les modèles de coût de production et l'actualisation des paramètres déterminants des modèles de coût de production pourraient être réalisés par une ou l'autre des organisations suivantes :

- **Par La Financière agricole**, à l'intérieur de ses structures de gestion actuelles. Cette proposition satisfait les critères d'intégralité et d'uniformité mais porterait à critique sur les principes d'impartialité et de crédibilité des résultats.
- **Par une filiale de La Financière agricole**, ce qui favoriserait l'accroissement des compétences requises par la spécialisation des tâches et un meilleur contrôle des coûts des études. Cette proposition pourrait mettre en cause les principes d'impartialité et de crédibilité des résultats et nécessiterait de développer une expertise spécialisée dans un court laps de temps.
- **Par une agence constituée en vertu de la loi du MAPAQ** dont les avantages et les inconvénients demeurent similaires à l'option précédente.
- **Par impartition auprès de firmes privées**, lesquelles seraient sollicitées par appel d'offres à réaliser les études reliées à l'élaboration des modèles de coût de production et à l'actualisation de leurs paramètres déterminants. Cette proposition serait plus onéreuse par rapport aux scénarios précédents. Toutefois, même si le bassin d'entreprises aptes à assurer un tel mandat demeure restreint, la compétition issue par un mécanisme d'appel d'offres serait susceptible de générer des prix avantageux.

13. L'indexation annuelle des coûts de production pourrait être réalisée au sein de La Financière agricole selon les cahiers de charges et les pratiques convenues au comité directeur et aux comités sectoriels, à charge pour elle de démontrer en tout temps qu'elle respecte l'ensemble des principes énumérés au point 8 du présent mémoire. Cette activité favorisera une compréhension globale des phénomènes reliés à l'économie agricole.
14. L'évaluation des prix moyens de vente pourrait être réalisée au sein de La Financière agricole, selon les cahiers de charges établis et les pratiques convenues au comité directeur et aux comités sectoriels, à charge pour elle de démontrer en tout temps qu'elle respecte l'ensemble des principes et critères figurant au point 8 du présent mémoire tout comme mentionné au point précédent. Cette activité permettra à La Financière agricole d'enrichir le processus de réalisation des analyses sectorielles pour le secteur des assurances et du financement agricole.
15. La proposition d'un calendrier de mise à jour des modèles de coût de production couvrant un premier cycle de sept ans entre 2000 et 2007 est présenté à l'annexe 2. Afin de respecter le critère de révision des modèles de coût de production aux 5 ans, 6 productions agricoles devraient être étudiées en 2002 soit la pomme, l'agneau, le porcelet, le porc, le veau de lait et le veau de grain. En plus de ces études, deux enquêtes de coût de production, concernant les secteurs céréaliers et de la pomme de terre, sont présentement en cours de réalisation. Il est irréaliste de confier l'ensemble de ces activités à un fournisseur unique quel qu'il soit. Il est donc proposé d'évaluer la possibilité que le MAPAQ réalise en 2002 l'étude de coût de production pour les secteurs ovin et pomicole. Il est également proposé de confier, sous la supervision du MAPAQ, la réalisation du modèle de coût en production porcine à une firme privée. Le MAPAQ aurait la tâche d'aller en appel d'offres et de préparer le devis nécessaire à cette étude en collaboration avec les représentants des fédérations spécialisées de l'UPA et de La Financière agricole. Dans ces circonstances, les décisions du conseil d'administration de La Financière agricole du Québec à l'égard des options figurant au point 12 du présent mémoire peuvent être effectives à compter de 2003 pour le secteur de production des veaux et pour les autres productions jusqu'en 2007.
- 15.1 Le coût des activités reliées à la réalisation des modèles de coût de production selon le calendrier décrit au point précédent et à l'annexe 2, culmine à 3,92 M\$. Le coût des indexations annuelles à 0,207 M\$, le coût de l'actualisation des paramètres déterminants à 0,995 M\$, le coût des enquêtes de prix à 0,863 M\$, le coût des services pour vérification à 0,311 M\$, pour un coût total estimé à 6,296 M\$, dont 0,863 M\$ est déjà inclus dans les budgets de fonctionnement de La Financière agricole. L'estimation des coûts reflète des valeurs maximales pour les études de coût de production. Le comité directeur et le conseil d'administration de La Financière agricole devront définir, à cet égard, les voies et moyens permettant d'optimiser la gestion de ce processus et d'en contrôler les coûts.

La réalisation des modèles de coût de production et de l'ensemble des activités afférentes devront être effectuées à l'intérieur des prévisions de coût décrites au paragraphe précédent. En cas de dépassement incompressible de ces coûts, le conseil d'administration sera appelé à examiner les voies et moyens permettant d'en assurer le financement, y compris le recours à l'article 36 de la loi qui prévoit que les sommes requises pour réaliser une étude ou une enquête nécessaire à la gestion d'un patrimoine fiduciaire, soient prises sur ce patrimoine.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT les résolutions prises par le conseil d'administration en date du 28 août 2001, concernant la nécessité d'initier dans les meilleurs délais, la réalisation des modèles de coût de production;

CONSIDÉRANT l'état du rapport conjoint rédigé par le MAPAQ et La Financière agricole sur ce sujet et déposé lors de la séance du conseil d'administration du 9 novembre 2001;

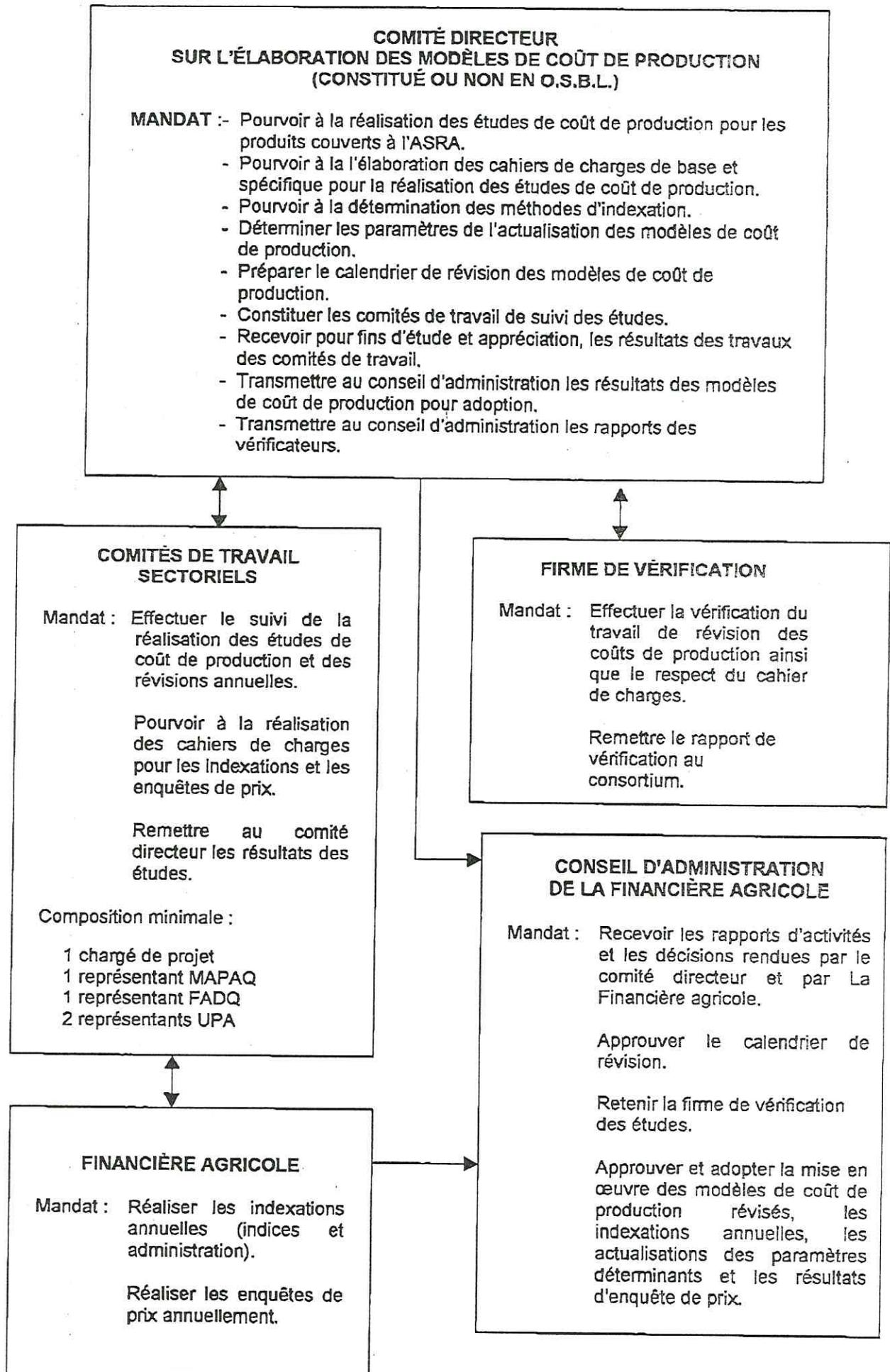
CONSIDÉRANT que le conseil d'administration a requis, lors de cette séance, qu'une consultation soit tenue entre les représentants de l'UPA, du MAPAQ et de La Financière agricole afin de préciser certains éléments du contenu de ce rapport;

CONSIDÉRANT les résultats de ces consultations, lesquelles figurent au présent document;

IL EST RECOMMANDÉ

1. D'approuver dans leur généralité, les structures de gestion proposées à l'annexe 1 concernant l'élaboration des modèles de coût de production.
 - 1.1 de constituer sans délai et de façon intérimaire le comité directeur tripartite sur l'élaboration des modèles de coût de production.
 - 1.2 de procéder à l'élaboration d'une Charte corporative dès janvier 2002 afin que le comité directeur soit constitué en organisme à but non lucratif et qu'un projet de convention à intervenir entre cet organisme et La Financière agricole soit rédigé.
2. D'approuver le calendrier de révision des modèles de coût de production figurant en annexe 2.
3. Que le MAPAQ pourvoie à la finalisation des modèles de coût de production de pommes de terre, de céréales, de maïs-grain et de soya, afin que ces nouveaux modèles soient applicables pour l'année d'assurance 2002.
4. Que le MAPAQ entreprenne dès maintenant, les démarches visant la révision du modèle de coût de production pour le porcelet et le porc à l'engraissement afin que telle révision soit applicable à l'année d'assurance 2003 et qu'à cette fin, il négocie de gré à gré avec le Groupe de recherche en économie de la production agricole (GREPA), une entente satisfaisante pour la réalisation de ce coût de production, à défaut de quoi, il devra recourir à un appel d'offres.
5. Que le MAPAQ soit mandaté afin de procéder, de façon transitoire, à la réalisation des modèles de coût de production des agneaux et des pommes et qu'il entreprenne dès maintenant, les démarches nécessaires à cet effet afin que les nouveaux modèles de coût de production requis soient applicables à l'année d'assurance 2004.
6. Que la révision des modèles de coût de production et l'actualisation de leurs paramètres déterminants pour le cycle 2002-2007 à l'exclusion des productions agricoles identifiées précédemment, soient réalisées notamment par des entreprises privées selon un processus d'appel d'offres.
7. Que les indexations annuelles des modèles de coût de production soient réalisées par La Financière agricole.
8. Que l'évaluation annuelle des prix moyens de vente des productions agricoles couvertes par le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles soit réalisée par La Financière agricole.
9. Que les sommes nécessaires à la réalisation de l'ensemble des activités décrites précédemment soient financées à même l'enveloppe budgétaire définie à l'article 15.1 du présent document.

Annexe 1
STRUCTURES DE GESTION
MODE DE FONCTIONNEMENT
Proposition



Annexe 2

CALENDRIER DE RÉVISION DES MODÈLES DE COÛT DE PRODUCTION

PROPOSITION

Hypothèse: Révision minimale à tous les 5 ans de chaque coût de production selon les recommandations formulées par le comité directeur

Modèle	Révision précédente	Période d'enquête	Réalisation	Année de mise en œuvre
Pommes de terre	1991	2000	2000-2001	1 ^{er} août 2002 ⁽¹⁾
Céréales, maïs-grain, soya	1991	2000	2000-2001	1 ^{er} août 2002 ⁽¹⁾
Porcelets et porcs à l'engraissement	1997	2001	2002-2003	1 ^{er} avril 2003 ⁽²⁾
Agneaux	1988	2002	2002-2003	1 ^{er} janvier 2004 ⁽³⁾
Pommes	1992 et 1997 ⁽⁵⁾	2002	2002-2003	1 ^{er} août 2004 ⁽³⁾
Veaux de grain	1990	2003	2003-2004	1 ^{er} janvier 2004 ⁽⁴⁾
Veaux de lait	1994	2003	2003-2004	1 ^{er} janvier 2004
Bouvillons et bovins d'abattage	1997-1998	2003	2003-2004	1 ^{er} janvier 2005
Veaux d'embouche	1998	2004	2004-2005	1 ^{er} janvier 2006
Céréales, maïs-grain, soya	2000	2005	2005-2006	1 ^{er} août 2007
Pommes de terre	2000	2006	2006-2007	1 ^{er} août 2008

Proposition concernant la période transitoire pour la révision des modèles de coût de production

- (1) Études présentement en cours de réalisation.
- (2) Pour rencontrer ces délais, la mise à jour du modèle de coût de production couvrant la production porcine devrait être réalisée par une firme externe. Afin de rendre cette étude applicable pour l'année d'assurance débutant le 1^{er} avril 2003, l'enquête devrait couvrir à rebours la période de coût de production de l'année 2001. Cette proposition devra être présentée et discutée avec les représentants de la Fédération des producteurs de porcs.
- (3) Parallèlement à l'étude couvrant la production porcine, ces deux études pourraient être réalisées par le personnel du MAPAQ afin de rencontrer ces délais.
- (4) Première des études qui serait réalisée selon le nouveau processus retenu par le conseil d'administration de La Financière agricole du Québec concernant la réalisation des modèles de coût de production.
- (5) Révision théorique pour la relance du programme ASRA.