

Titre : Exportation		
Audience : Séance thématique Gatineau.	Date : 28 novembre 2002, p.m.	Lieu : Gatineau
Question posée par : monsieur André Beauchamp		
Référence BAPE : Volume 26, ligne 420	Référence MAPAQ :	

Question :

Quel est le bénéfice ou le gain de subventionner une production dont la moitié est exportée?

INTRODUCTION

La question « *Quel est le bénéfice ou le gain de subventionner une production dont la moitié est exportée?* » semble établir, à première vue, une relation de causalité entre les mesures gouvernementales de soutien et les exportations. Pour bien répondre à la question posée, il est donc nécessaire d'approfondir la compréhension de l'intervention gouvernementale ainsi que la dynamique qui façonne l'évolution des débouchés du secteur de la production porcine en termes de quantité et de destination.

Dans un premier temps, la réponse doit prendre en considération le contexte général dans lequel s'effectue le soutien gouvernemental à la production agricole. La façon dont la question est énoncée laisse croire en effet à une certaine remise en cause de ce soutien. Or, toutes les mesures de soutien prises par le gouvernement et touchant l'industrie porcine ne sont pas spécifiques à celle-ci. L'intervention gouvernementale contribue à créer des conditions propices au développement et à la prospérité de l'ensemble des secteurs grâce à son effet stabilisateur sur les soubresauts néfastes qui peuvent survenir dans l'environnement d'affaire des producteurs. Les mesures de soutien sont donc centrées principalement sur la sécurité du revenu des producteurs et ne sont en aucune façon dédiées à l'exportation. Ce premier élément de réponse permettra de constater que la production porcine n'a pas reçu de traitement préférentiel sous le motif de soutenir ses exportations.

Ensuite, une explication de la façon dont évoluent les débouchés de la production porcine, et plus particulièrement des tenants et aboutissants de la stratégie d'exportation adoptée par le secteur porcin, rappelle que le choix d'exporter relève avant tout d'une décision d'affaires. Nous verrons ainsi dans la deuxième partie de la réponse que les considérations qui orientent cette décision dépassent la simple présence d'interventions gouvernementales.

Finalement, une fois que la contextualisation de l'intervention gouvernementale est réalisée et qu'une meilleure compréhension de la dynamique des exportations est établie, on se rend compte que le point qui doit être clarifié en priorité est en fait le lien de causalité établi dans la question initiale. Par conséquent, la question qui fera l'objet de la dernière partie du présent document devient alors : Au Québec, subventionne-t-on l'exportation des produits de porc?

En résumé, les éléments de réponse seront présentés dans l'ordre suivant :

1. Le sens de l'intervention gouvernementale en agriculture
 - 1.1 Le contexte général de l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole
 - 1.2 Les mécanismes de soutien dans le secteur agricole au Québec
2. La dynamique des exportations
 - 2.1 Les exportations de l'industrie porcine dans le portrait économique du secteur
 - 2.2 L'option stratégique de l'exportation et le développement du secteur porcin
3. Au Québec, subventionne-t-on l'exportation des produits de porc?

1. L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE EN AGRICULTURE

1.1 Le contexte général de l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole

Le soutien de l'État à l'agriculture relève de considérations de nature stratégique. Dans les pays développés, l'élaboration de politiques agricoles témoigne de l'importance de ce secteur en matière de produit intérieur brut, d'emploi, d'occupation du territoire et de sécurité alimentaire.

1. Cette intervention est jugée nécessaire compte tenu d'un certain nombre de caractéristiques économiques particulières qui distinguent le secteur agricole des autres secteurs de l'économie, quant aux risques et aux aspects structurels inhérents à ce secteur d'activités. Parmi ces particularités fondamentales, on peut identifier :

- √ La vulnérabilité du secteur face aux forces du marché, ce qui implique que l'entreprise agricole doit faire face à de grandes fluctuations des prix et de ses revenus et donc à assumer un risque financier élevé. Ceci découle du fait que :
 - La demande pour la plupart des produits agricoles est inélastique. Elle est généralement peu sensible à des modifications de prix et de revenus. Combinée à des fluctuations de l'offre, la rigidité de la demande par rapport aux prix entraîne des fluctuations importantes des prix et des revenus en l'absence de politique de régulation.
 - L'offre fluctuante des produits, due aux conditions climatiques, au développement technologique, aux cycles de production variables et aux facteurs économiques (ex. : les barrières commerciales) qui influencent les secteurs agricoles, est difficilement contrôlable.
- √ L'entreprise agricole requiert une forte capitalisation et ses investissements sont importants alors que son taux de rendement reste inférieur à celui de la plupart des autres secteurs d'activités économiques.
- √ La disproportion du pouvoir de négociation sur plusieurs marchés agricoles. Le secteur de la production agricole, constitué surtout de petites entreprises familiales, se trouve marginalisé par son faible pouvoir de négociation face à des partenaires d'affaires, en amont et en aval, moins nombreux et souvent en situation de quasi monopole.
- √ La fixité des ressources et l'existence d'actifs spécifiques à usage limité dans le secteur agricole. Ceci explique en partie, l'inélasticité de l'offre et la faible rémunération des facteurs dans la plupart des productions agricoles.
- √ La main-d'œuvre agricole est relativement peu "mobile" : cette faible mobilité de la main-d'œuvre agricole a également justifié des interventions du pouvoir public en vue de soutenir les revenus agricoles, particulièrement dans des situations de chômage généralisé (ex. secteur des pêches).
- √ L'agriculture joue de multiples fonctions. Elle est de plus en plus reconnue pour le rôle qu'elle joue dans la vie rurale, l'entretien et la préservation des paysages. Les fonctions de l'agriculture deviennent donc multiples et couvrent :
 - la production de produits alimentaires;
 - la production de produits industriels;
 - l'action sur le paysage, la vie économique des campagnes, la biodiversité, etc.

Le souci des pouvoirs publics d'atténuer l'instabilité des revenus agricoles et d'accorder une protection contre les pertes excessives de revenus découle de cet ensemble de considérations.

2. La variabilité des prix et des revenus a des effets négatifs sur l'affectation des ressources et des investissements. Ces effets entraînent des perturbations des approvisionnements avec des conséquences sur les échanges commerciaux et la chaîne alimentaire. Enfin, pour la classe agricole, l'instabilité des revenus est perçue comme un anachronisme dans une société où la plupart des gens obtiennent une certaine stabilité de leurs revenus.

1.2 Les mécanismes de soutien dans le secteur agricole au Québec

D'abord, il faut préciser que l'intervention gouvernementale dans ce secteur s'inscrit dans le cadre d'une stratégie d'ensemble pour soutenir différentes productions agricoles au Québec, y compris la production porcine.

Ces programmes visent avant tout à stabiliser les revenus des entreprises agricoles quels que soient le niveau et le mode de production et la destination des produits (marché intérieur ou de l'exportation). Il serait, de ce fait, pour le moins simpliste de ramener le soutien gouvernemental à la production agricole, et particulièrement au secteur porcin, au seul fait de soutenir l'exportation.

Les transferts accordés au secteur sont de trois types :

- les transferts directs versés aux producteurs par les instances gouvernementales (ex. : sécurité du revenu...);
- les transferts indirects de l'aide gouvernementale qui ne sont pas versés directement aux producteurs (ex. : recherche, formation);
- les transferts réglementaires qui représentent l'aide indirecte des consommateurs aux producteurs (ex. : gestion de l'offre dans le lait, les œufs, la volaille).

Les programmes de sécurité du revenu constituent l'une des principales interventions gouvernementales dans le secteur agricole. Ces programmes visent à stabiliser la situation financière des entreprises et à permettre l'obtention pour les producteurs agricoles d'un revenu adéquat et équitable au cours des années. Cette façon de faire permet d'éviter les effets néfastes des soubresauts du marché (faible rémunération du revenu des producteurs, sous-investissements, fluctuation de l'offre, etc.) sur le secteur agricole lors des périodes de crise ou de baisses prolongées des prix.

L'intervention gouvernementale au niveau fédéral et provincial dans la production agricole se chiffre à 1 milliard de dollars par année et se présente essentiellement sous trois formes : l'appui financier (pour des raisons de risques naturels et de marché), l'appui professionnel et l'appui réglementaire.

Les divers mécanismes de soutien ne sont pas l'apanage du secteur agricole. Jusqu'à présent, bien qu'aucune comparaison de l'ensemble des transferts gouvernementaux n'ait été effectuée pour les principaux secteurs d'activités économiques, tout porte à croire que la plupart de ces secteurs profitent d'avantages substantiels sous forme d'aides directes, indirectes ou réglementaires. De nombreuses aides ont contribué et contribuent encore à maintenir la viabilité économique des entreprises. À titre d'exemple, des aides directes, tels que l'assurance-emploi dans le secteur des pêches et de la construction (emploi saisonnier), les droits de coupe sur les terres publiques (aide aux intrants), les tarifs préférentiels sur l'hydroélectricité appliqués aux alumineries, les garanties de prêts et taux d'intérêt préférentiels dans le secteur aéronautique de même que des aides réglementaires diverses, se comparant à la gestion de l'offre dans le secteur laitier, dans le secteur bancaire (loi sur les banques) et le secteur pharmaceutique (brevets). Ces quelques exemples démontrent l'importance et la diversité des aides gouvernementales pour supporter divers secteurs d'activités économiques.

2. LA DYNAMIQUE DES EXPORTATIONS

2.1 Les exportations de l'industrie porcine dans le portrait économique du secteur

Le secteur porcine est l'un des secteurs agricoles qui a fortement progressé au Québec ces dernières années. En l'espace de dix ans, soit entre 1992 et 2001, la production porcine est passée de 4,7 millions de porcs à plus de 7,1 millions de porcs avec un taux de croissance annuel moyen de 4,4 %. Les exportations de viande de porc ont plus que doublé entre 1995 et 2001, période marquée par une croissance rapide de la production. Le volume des exportations est passé de près de 93 500 tonnes en 1995 à plus de 216 000 tonnes en 2001.

Au fil des années, le secteur porcine est devenu la locomotive de l'industrie bioalimentaire québécoise, deuxième après le secteur laitier par l'importance de recettes et le premier au chapitre des exportations bioalimentaires. Le secteur génère des retombées économiques importantes, en termes de recettes monétaires, d'emploi et d'effets d'entraînement positifs sur les autres secteurs comme le montre le tableau suivant.

Indicateurs	Année 2001	Comparaisons
Recettes monétaires	1,1 milliard de \$	Près de 20 % de l'ensemble des recettes agricoles estimées à 5,7 milliards de \$.
Livraisons manufacturières	2,5 milliards de \$ (estimation)	Environ 14 % des livraisons d'aliments, boissons et tabac (évaluées à 17,3 milliards de \$).
Exportations	813 millions de \$	24 % des exportations bioalimentaires du Québec.
Emplois	30 000 emplois directs et indirects	Il y a 5 000 emplois en production porcine et entre 5 000 et 6 000 en production céréalière.
Production porcine	7,1 millions de porcs produits et près de 8 millions abattus	Environ 27 % de la production canadienne (26,2 millions de porcs).

Sources : Statistiques Canada et MAPAQ

Les exportations québécoises de produits de porc ont connu une évolution intéressante depuis 1994. Le Québec expédie les produits de porc dans plus de 70 pays et la part des exportations par rapport à la valeur des livraisons des produits de viande de porc est estimée à près de 33 % en 2001.

Le Québec exporte essentiellement des produits transformés à valeur ajoutée et la viande de porc fraîche ou congelée reste le produit le plus important dans la catégorie des produits exportés.

Les États-Unis représentaient le plus grand marché pour les exportations de porcs avec près de 80 % en 1988. Cette proportion a diminué sensiblement au cours des années 90 pour atteindre un peu plus de 50 % en 2001 avec la diversification des marchés de l'exportation à la suite de l'arrivée de nouveaux partenaires commerciaux comme le Japon (15 %), Hong Kong (4 %), la Russie (3 %) et le Mexique (2 %).

2.2 L'option stratégique de l'exportation et le développement du secteur porcine

Dans le dynamisme qui a caractérisé le développement exceptionnel du secteur porcine au cours des années 90, les exportations de produits de porc ont joué un rôle moteur. L'évolution des exportations de ce secteur a été le résultat d'une conjoncture générale et d'un ensemble de facteurs qui ont favorisé cette poussée vers les marchés extérieurs.

Plusieurs facteurs ont contribué à accroître la pénétration des produits québécois et à augmenter significativement les volumes expédiés vers les marchés étrangers. Ces facteurs peuvent se regrouper en deux catégories :

Facteurs externes à l'industrie porcine québécoise :

- Croissance de la consommation mondiale de viande de porc et la proximité de son principal marché d'exportation (États-Unis);
- Problèmes de santé animale dans certains pays concurrents (Taiwan, Hollande, Corée du sud) et la crise de confiance des consommateurs face à certaines sortes de viandes (en Europe avec la vache folle, fièvre aphteuse);

- Taux de change favorable pour l'exportation;
- La table filière porcine constitue un atout important puisqu'elle a permis d'atteindre un haut niveau de coopération et de coordination entre l'ensemble des acteurs de l'industrie.

Facteurs internes à l'industrie porcine québécoise :

- L'organisation de la mise en marché collective : facilité d'accès au marché, sécurité des approvisionnements, etc.;
- Qualité reconnue des produits; une génétique et des techniques d'élevage adéquates; savoir-faire tout au long de la filière et le progrès technologique;
- Coûts des intrants compétitifs;
- Perspectives de développement restreintes dans d'autres secteurs de production animale qui sont sous gestion de l'offre.

Le choix de l'exportation constitue une source de croissance et de richesse potentielles pour le secteur et pour l'ensemble de l'économie. La production porcine, axée sur une stratégie d'exportation, entraîne une meilleure rentabilité de cette production. Elle peut générer des gains collectifs importants et être profitable aux acteurs économiques des secteurs. Ce choix a aussi d'autres impacts dont :

- √ La diversification des marchés, ce qui réduit les fluctuations du marché domestique et diminue les risques (ex. surproduction).
- √ L'accroissement des ventes, ce qui réduit les coûts unitaires et accroît en même temps les profits.
- √ L'allocation plus efficace des ressources et l'obtention d'une meilleure rémunération des facteurs de production.
- √ L'acquisition d'une expérience internationale permettant ainsi de se renforcer face à la concurrence étrangère en demeurant compétitif (résister au niveau interne).
- √ L'amélioration de la balance commerciale du pays.
- √ L'atténuation de la rivalité pouvant survenir localement avec d'autres secteurs de produits considérés comme des substituts proches (ex. : viande de volailles, de bœuf, etc.). La concurrence destructrice sur les marchés locaux peut ainsi être évitée en partie.

3. AU QUÉBEC, SUBVENTIONNE-T-ON L'EXPORTATION DES PRODUITS DE PORC?

Le soutien interne accordé aux producteurs ne peut en aucun cas être assimilé à une subvention à l'exportation. Et de plus, les exportations des produits porcins et leur accroissement s'inscrivent dans un contexte d'affaires qui n'est pas tributaire du soutien gouvernemental.

- √ D'abord, revenons sur trois éléments majeurs développés dans le texte qui permettent d'enlever les ambiguïtés et les confusions :
 - Ce qui est appelée «subvention à la production porcine » dans l'énoncé de la question s'inscrit dans un cadre plus général d'intervention et de soutien gouvernemental à la production agricole. Les raisons de ce choix gouvernemental ont été énoncées avec précision et, dans ce domaine, le Québec, tout comme le Canada, ne constitue pas un cas à part. C'est la norme dans presque tous les pays développés qui en ont les moyens et qui ont mis sur pied des mécanismes de soutien semblables ou peu différents;
 - L'intervention québécoise dans la production agricole, et particulièrement la production porcine, n'est pas conditionnée à l'exportation. L'objectif principal est de stabiliser les revenus des producteurs agricoles avec, comme corollaire, le maintien de l'activité agricole dans toutes les régions du Québec, favorisant ainsi le développement régional et l'occupation du territoire;
 - Enfin, les exportations touchent non pas des porcs vivants mais des produits transformés et à valeur ajoutée qui se transigent au prix mondial. Dans ce contexte, le soutien gouvernemental à la production, à l'opposé de subventions à l'exportation, a l'avantage d'être retenu et réinvesti dans l'économie québécoise.
- √ La réalité qui explique la croissance des exportations de l'industrie porcine n'est pas tributaire du soutien gouvernemental. En effet, si ce secteur a enregistré, depuis quelques années, des croissances importantes au niveau des exportations, c'est grâce à la demande de plus en plus forte et à un environnement d'affaire favorable. L'accroissement de la demande mondiale s'explique à son tour par deux faits concomitants : la consommation accrue de la viande de porc et la perte de « confiance » des autres viandes rouges (substituts), notamment à la suite du fléau de la maladie de la vache folle.

Par ailleurs, si, à travers cette question, on tente de mettre en cause la pertinence de l'intervention gouvernementale dans la production agricole, deux dimensions mériteraient alors une attention particulière :

- √ Le soutien gouvernemental à la production agricole, et particulièrement dans la production porcine, est une simple question de pragmatisme : faire comme ses concurrents si l'on ne veut pas se faire sortir du marché mondial et intérieur. Choisir de ne pas intervenir dans la production porcine équivaldrait, à plus ou moins long terme, à accepter que l'industrie porcine québécoise perde des marchés où elle était bien implantée, y compris le marché intérieur. Le soutien aux producteurs reste, par ailleurs, un mode de financement plus acceptable contrairement aux subventions à l'exportation soumises à des fortes pressions par les accords de libre-échange.
- √ Tout changement dans le soutien gouvernemental à la production (même porcine) introduit de nouveaux effets économiques. La structure actuelle de financement permet de maintenir l'industrie compétitive et de ralentir la concentration et l'intégration verticale dans le secteur, en compensant en quelque sorte l'effet de la concentration imposée par la croissance rapide dans ce secteur. Ainsi, la modification de l'ampleur de l'intervention gouvernementale pourrait avoir des conséquences éventuelles telle que la diminution des petites fermes porcines, sans nécessairement diminuer la production, du moins à long terme, ni l'accroissement de la concentration.