



CHAPITRE 7

Les assurances agricoles

*Étude sectorielle conduite auprès
du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
et de la Régie des assurances agricoles du Québec*

Mission économique

Table des matières

Faits saillants	7.1
Vue d'ensemble	7.13
Objectifs et portée de notre vérification	7.18
<i>Résultats de notre vérification</i>	
L'assurance-stabilisation	7.20
Les coûts de production	7.25
L'efficacité des modèles	7.28
La représentativité des modèles et l'information de gestion	7.41
L'établissement des coûts de production	7.63
Les prix du marché	
La méthode d'échantillonnage pour la détermination du prix du marché	7.75
La détermination du prix du marché	7.83
Les unités assurées	7.88
Le rendement	7.99
Le financement des fonds	7.107
L'évaluation du programme	7.117
L'assurance-récolte	7.128
La validité des données	7.132
Le nombre d'hectares assurés	7.135
Le rendement obtenu	7.136
Le rendement assuré	7.139
La cause du dommage	7.146
La valeur de la récolte	7.160
L'évaluation des risques et la tarification	7.168
La reddition de comptes	7.178
<i>Commentaires du Ministère et de la Régie</i>	7.187



FAITS SAILLANTS

7.1 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et la Régie des assurances agricoles administrent les régimes d'assurance-stabilisation et les programmes d'assurance-récolte. Ceux-ci ont pour objet de protéger les producteurs agricoles contre les fluctuations de prix sur les marchés et contre les pertes financières résultant de phénomènes naturels incontrôlables. Depuis le début des régimes, l'assurance-stabilisation a versé des compensations de plus de 2,3 milliards de dollars et le déficit accumulé se chiffre à 299,6 millions de dollars. L'assurance-récolte a payé des indemnités de 438,2 millions de dollars. Notre vérification avait pour but d'examiner la gestion des activités liées à ces programmes, l'information de gestion, l'évaluation de programmes et la reddition de comptes.

Assurance-stabilisation

7.2 L'assurance-stabilisation verse une compensation à l'adhérent lorsque le prix qu'il obtient du marché ne couvre pas les coûts de production reconnus par les régimes. Dans l'état actuel des choses, cette compensation couvre plus que les coûts de production pour les entreprises efficaces. En effet, même si certains modèles utilisés pour établir ces coûts ne représentent plus la réalité quant aux façons de faire efficaces, le Ministère ne les révisé pas de façon régulière. Le fait de retarder la révision des modèles amène des déboursements additionnels importants. Par exemple, pour la production du porc à l'engraissement, les compensations auraient été moindres de près de 45,8 millions de dollars annuellement.

7.3 Le Ministère n'a pas réévalué la pertinence des modèles qu'il utilise. Ceux-ci ne tiennent pas compte des entreprises de grande taille même si, dans certaines productions, elles fournissent plus de 20 p. cent de la production totale et présentent des économies d'échelle importantes, soit plus de 8 millions de dollars dans le secteur porcin en 1993. Les modèles ne tiennent pas compte non plus de ce que, dans la réalité, la majorité des exploitants agricoles travaillent à plus d'une production. Dans plusieurs cas, les modèles accordent des dépenses supérieures à celles qui ont été réellement engagées par les producteurs, ce qui permet à ceux-ci de réaliser un profit. Par exemple, une entreprise mixte s'est vu allouer par les différents modèles des salaires de près de 130 000 dollars qu'elle n'avait pas payés.

7.4 La méthode d'établissement des coûts de production ne permet pas au Ministère d'établir un modèle de coûts qui présente fidèlement la situation des fermes choisies dans l'échantillon. De plus, la faible représentativité de l'échantillon rend le Ministère vulnérable face aux revendications des producteurs auprès du comité technique. Tout

se discute : les indices utilisés pour indexer les modèles, la pertinence d'exclure une entreprise de l'échantillon, la manière de calculer un paramètre, etc. Cette pratique entraîne une mise à jour qui n'est que partielle. Par conséquent, le déboursement à ce chapitre pourrait être réduit encore davantage.

7.5 La plupart des compensations versées aux producteurs agricoles sont fonction des rendements prévus par les modèles de coûts de production, sans égard à la productivité réelle des entreprises. Si la productivité réelle avait été retenue en 1992 et 1993, les producteurs de céréales et de maïs-grain auraient reçu 29,5 et 23,5 millions de dollars de moins pour des quantités qu'ils n'ont pas produites, soit 325 000 et 361 800 tonnes métriques.

7.6 Ni le Ministère ni la Régie ne disposent des informations qui leur permettraient d'évaluer si le soutien accordé par les modèles de coûts de production est adéquat. Ils sont donc incapables de dire dans quelle mesure les compensations versées aident des entreprises qui ne seront jamais rentables et performantes et si elles ne représentent qu'un profit additionnel pour des entreprises intégrées ayant une situation financière florissante. En somme, ils ne savent pas si le programme d'assurance-stabilisation assure la continuité des exploitations rentables à long terme.

7.7 Au 31 mars 1994, le déficit accumulé pour l'ensemble des régimes d'assurance-stabilisation s'élevait à près de 300 millions de dollars et les primes d'assurance n'étaient pas suffisantes pour garantir la solvabilité à long terme des fonds.

Assurance-récolte

7.8 L'assurance-récolte verse une indemnité au producteur lorsque ses récoltes subissent des dommages occasionnés par les mauvaises conditions climatiques et les phénomènes naturels incontrôlables. La Régie ne vérifie pas la validité de la majorité des données à la base du calcul des indemnités, soit le nombre d'hectares et le rendement assurés ainsi que le rendement obtenu.

7.9 Pour faire face aux restrictions budgétaires et à la réduction des ressources qui lui étaient imparties en 1993-1994, la Régie a révisé ses méthodes et elle alloue de moins en moins de ressources au contrôle des données. Elle ne vérifie pas 76 p. cent des unités assurées auprès du système collectif, soit une valeur de récolte d'environ 175 millions de dollars.

7.10 Une nouvelle méthode de calcul demandait une réduction importante des rendements garantis par les contrats d'assurance. Pourtant, la Régie a décidé de limiter cette réduction à 5 ou 10 p. cent par année. Pour la production de pommes, le rendement assuré aurait dû être réduit de 22,5 p. cent, ce qui représente 10,9 millions de kilogrammes de pommes. Nous avons évalué que cette décision pourrait amener des indemnités supplémentaires de 1,3 million de dollars.

7.11 En ne vérifiant pas systématiquement les pratiques culturelles des producteurs qui présentent plus de risques, la Régie ne favorise pas la détection des cas de mauvaise gestion et la réduction des indemnités, le cas échéant. Ainsi, un producteur indemnisé huit fois en dix ans a encaissé des compensations quatre fois supérieures aux cotisations qu'il a payées. Il a ainsi reçu plus de 72 000 dollars en 1993 sans exigence de la part de la Régie. En 1994, il a reçu près de 18 500 dollars sans que la Régie vérifie davantage ses pratiques culturelles.

7.12 La Régie n'a jamais réalisé d'évaluation globale de son programme d'assurance-récolte par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des assurances proposées à la clientèle, à l'atteinte des objectifs et à la mesure des effets désirés. Il en résulte qu'elle ne réévalue pas en temps opportun les protections offertes. En effet, certaines d'entre elles ne répondent plus aux besoins des producteurs ou ne sont pas adaptées au climat des régions, ce qui rend problématique le financement des fonds.

Vue d'ensemble

7.13 Depuis plusieurs années, le Québec et le Canada ont élaboré différents programmes de sécurité du revenu pour répondre aux besoins des producteurs agricoles. Les programmes québécois d'assurance-récolte protègent les producteurs contre les pertes financières dues aux baisses de rendement occasionnées par les mauvaises conditions climatiques et les phénomènes naturels incontrôlables, tandis que les régimes d'assurance-stabilisation mettent les adhérents à l'abri des fluctuations de prix sur les marchés et leur garantissent un revenu annuel net positif.

7.14 En juin 1992, à l'occasion du Sommet sur l'agriculture québécoise, les principaux responsables du secteur agricole se sont interrogés sur l'avenir de ces programmes. Une résolution, adoptée à ce moment-là, traduisait la nécessité d'analyser les programmes de sécurité du revenu au regard des nouvelles règles du commerce international.

7.15 Les récents accords commerciaux obligent en effet à revoir les façons de faire et à redéfinir les mécanismes d'intervention, de façon à favoriser notamment l'amélioration de la productivité des entreprises et la diminution de leurs coûts de production.

7.16 C'est dans cette perspective qu'un comité sur la sécurité du revenu, composé de représentants de l'industrie et des gouvernements fédéral et québécois, a été formé pour définir les principes devant guider les programmes de sécurité du revenu et pour les appliquer aux programmes existants et à venir.

7.17 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) oriente les interventions et la politique de développement de chacun des secteurs de l'industrie bioalimentaire et collabore avec la Régie des assurances agricoles à l'établissement de la politique de sécurité du revenu. Il dispose pour cela d'un savoir-faire qui porte notamment sur la politique commerciale internationale et les relations fédérales-provinciales. Le Ministère procède également à l'établissement des coûts de production. Quant à la Régie des assurances agricoles, elle est responsable de l'application de deux lois : la *Loi sur l'assurance-récolte* et la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*.

Objectifs et portée de notre vérification

7.18 Nous avons effectué la vérification des activités de la Régie des assurances agricoles du Québec et du ministère de l'Agriculture, des

Les producteurs agricoles ont reçu 2,3 milliards de dollars de compensations.

Pêcheries et de l'Alimentation liées à la gestion des programmes d'assurance. Cette vérification avait pour but de déterminer si le souci de l'économie et de l'efficacité était présent chez les gestionnaires, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs activités.

7.19 Notre vérification a été orientée, d'une part, vers la gestion des compensations et des indemnités ainsi que du financement des fonds d'assurance et, d'autre part, vers l'information de gestion, l'évaluation de programmes et la reddition de comptes. Nous avons examiné surtout les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1995, mais certains commentaires portent sur des situations qui avaient cours auparavant.

Résultats de notre vérification

L'assurance-stabilisation

7.20 Les revenus des producteurs agricoles peuvent varier de façon importante d'une année à l'autre, notamment en raison des fluctuations des prix obtenus sur les marchés pour leurs produits. Afin de compenser les baisses de revenus, le gouvernement a adopté en 1975 la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*.

7.21 L'assurance-stabilisation a pour objectif de maintenir le revenu des producteurs agricoles à un niveau qui leur garantit une rémunération annuelle de près de 34 000 dollars en 1993, ce qui équivaut à un pourcentage de celle d'un ouvrier spécialisé, de manière à leur permettre de faire face à leurs obligations à court terme et d'assurer la continuité des exploitations rentables à long terme. La couverture d'assurance est basée sur les coûts de production. Ainsi, les producteurs ont la certitude de recevoir, soit du marché ou du programme, un revenu minimal appelé revenu stabilisé¹.

7.22 Depuis l'instauration de la loi, 10 régimes couvrant 16 productions agricoles ont été mis en place. Chaque régime comporte un fonds d'assurance financé par les cotisations des

producteurs agricoles et la contribution du gouvernement du Québec, celle-ci représentant le double des cotisations individuelles. Les compensations versées aux assurés sont tirées de ce fonds. Depuis le début des régimes jusqu'en 1994, les producteurs agricoles ont versé 665,9 millions de dollars de cotisations et ont reçu un peu plus de 2,3 milliards de dollars de compensations.

7.23 Les compensations versées aux producteurs sont fonction de quatre paramètres, soit le coût de production, le prix du marché, le nombre d'unités assurées et le rendement. La Régie est responsable d'administrer la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* et, notamment, de déterminer les prix du marché et les unités assurables servant au calcul des compensations. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec doit, quant à lui, établir les modèles de coûts de production.

7.24 Pour l'année financière 1993-1994, la valeur totale de la production assurée s'est élevée à 1,86 milliard de dollars. Les compensations versées aux producteurs ont été de 263,6 millions de dollars, ce qui représente une compensation moyenne de 15 000 dollars par assuré. Au 31 mars 1994, le déficit accumulé pour l'ensemble des régimes d'assurance-stabilisation était de 299,6 millions de dollars.

Les coûts de production

7.25 C'est en 1974 qu'une entente prise par les dirigeants de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et le premier ministre de l'époque reconnaissait que le revenu d'un agriculteur doit être l'équivalent de celui d'un ouvrier spécialisé. Après maintes discussions sur les modalités d'application de l'entente, l'UPA et le Ministère consentaient à ce que le gouvernement offre aux producteurs des régimes d'assurance contributives propres à chaque production et qu'il garantisse un revenu annuel net positif aux producteurs qui respectent les structures de production et de mise en marché prévues par les divers régimes. La

¹ Le revenu stabilisé se définit comme suit : Déboursements monétaires (à l'exception des cotisations aux programmes d'assurance-agricole) + la dépréciation + la rémunération du travail du producteur (90 p. cent du salaire de l'ouvrier spécialisé pour toutes les productions couvertes à l'exception de celles de la pomme, de la pomme de terre et du porc à l'engraissement où la part du salaire est de 70 p. cent).

loi-cadre précise que les différents régimes doivent tenir compte d'une utilisation optimale des ressources agricoles.

7.26 L'assurance-stabilisation est née d'un concept théorique. Les coûts de production, le rendement et le prix du marché sont ainsi établis en fonction d'un modèle de ferme-type pour chacune des productions assurées. La seule variable propre au producteur est le nombre d'unités assurées. La ferme-type spécialisée correspond à une entreprise qui occupe un exploitant à temps plein durant une année. On entend par spécialisée l'entreprise qui s'adonne de façon prédominante à une culture ou à un élevage. Des entreprises répondant à ces critères sont choisies pour déterminer les techniques de production utilisées et pour mesurer leurs coûts de production. À partir des données ainsi recueillies, un modèle de coûts de production est élaboré sur la base du principe qu'il faut retenir la technique, l'intrant, la machinerie, le bâtiment, etc. les plus couramment utilisés au sein du groupe qui sert d'étalon.

$$\text{Compensation versée} = \left(\begin{array}{l} \text{revenu} \\ \text{stabilisé} \\ \text{par unité} \end{array} - \begin{array}{l} \text{prix du} \\ \text{marché} \\ \text{par unité} \end{array} \right) \times \begin{array}{l} \text{unités} \\ \text{assurées} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{rendement} \\ \text{par} \\ \text{unité} \end{array}$$

7.27 L'assurance-stabilisation verse une compensation à l'adhérent en fonction des unités assurées lorsque le prix du marché déterminé par la Régie ne couvre pas le revenu stabilisé établi par le modèle.

L'efficacité des modèles

7.28 L'utilisation d'un modèle pour le calcul des compensations présuppose que tous les producteurs plus performants que ceux utilisés pour établir le modèle reçoivent une compensation couvrant plus que leurs coûts de production et leur rémunération, donc qui inclut un profit. La qualité des modèles de coûts de production est donc primordiale. Ceux-ci doivent représenter une structure de production efficace afin de favoriser la productivité et de respecter le principe d'utilisation optimale des ressources prévu par la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*.

7.29 Tout le système repose sur deux hypothèses pour traduire l'utilisation optimale des ressources :

- l'entreprise spécialisée est efficace en elle-même;
- les techniques les plus utilisées sont les plus efficaces.

7.30 Le Ministère n'a jamais vérifié ces hypothèses. Il ne s'assure pas que les entreprises choisies pour établir les modèles sont réellement performantes; il ne les a jamais comparées par rapport au secteur sur le plan des coûts, de la productivité et des revenus. D'ailleurs, il n'a pas défini le niveau de performance auquel devraient se situer les modèles de coûts de production pour respecter les objectifs de la loi.

7.31 Certains documents du Ministère montrent qu'il existe des modes de production, actuellement utilisés par les agriculteurs, moins coûteux et mieux adaptés à nos conditions que ceux qui servent à établir les coûts de production de l'assurance-stabilisation. Pourtant, il ne révisé pas ces derniers de façon régulière. De 1976 à 1984, le Ministère a développé les modèles de coûts de production. Ce n'est que depuis l'exercice 1991-1992 qu'il les met à jour de façon plus systématique, mais selon les ressources disponibles. Le Ministère consacre environ 670 000 dollars, soit 9,1 années-personnes, à la révision et à l'indexation des modèles de coûts de production qui sont utilisés pour déterminer les compensations de l'assurance-stabilisation, soit environ 263 millions de dollars en 1993.

7.32 Les résultats des mises à jour réalisées depuis 1991 démontrent que le fait d'utiliser des modèles périmés a une incidence financière majeure. En effet, ces révisions, même partielles, ont permis de réduire graduellement les compensations versées. Cette réduction atteindra près de 136 millions de dollars pour l'exercice 1995-1996. Malgré cela, le Ministère n'a pas évalué les conséquences de l'utilisation de modèles périmés pour plusieurs productions.

L'assurance-stabilisation origine d'un concept théorique.

L'incidence financière d'utiliser des modèles non à jour est majeure.

7.33 Comme le montre la figure 7.1, d'importantes compensations ont été versées depuis l'année de révision des modèles et la moitié de ceux-ci ont cinq ans ou plus.

7.34 Même parmi les modèles révisés plus récemment, certains ne présentent pas encore des modes de production performants. Ainsi, pour la production porcine, des études du Groupe de recherche en économie et politiques agricoles (GREPA) et du Ministère montrent qu'un modèle basé sur un mode de production plus efficace, utilisé par la majorité des producteurs de porcs à l'engraissement depuis le début des années 1990, réduirait les compensations d'environ 10 dollars par porc. Si la mise à jour du modèle, effectuée en 1992-1993, avait tenu compte de cette donnée, les compensations auraient été moindres de près de 45,8 millions de dollars annuellement. Une nouvelle mise à jour du modèle a débuté en 1995.

7.35 Par ailleurs, le Ministère a appris récemment que le Conseil des productions végétales du Québec recommande de réduire l'application de fertilisants sur les pommes de terre et que cette consigne a une incidence sur les coûts de production. Malgré cela, il ne prévoit amorcer la révision du modèle que dans trois ans. Le nouveau modèle serait donc en vigueur dans cinq ans. Dans le contexte où l'indexation annuelle suffit à couvrir la hausse des autres coûts, nous avons évalué que, pour ce seul élément, le fait de retarder la révision

du modèle amènera un déboursement additionnel de 3,8 millions de dollars, soit 760 000 dollars par année.

7.36 Quant aux modèles de coûts de production de l'agneau, du veau d'embouche et du bouvillon et bovin d'abattage, que le Ministère juge également non efficaces, on prévoit en amorcer la révision en 1995.

7.37 Pour accroître l'efficacité des modèles, le Ministère propose régulièrement depuis 1990 que la méthode d'établissement des coûts de production ne retienne que les 70 meilleurs producteurs de l'échantillon sur 100. Cette proposition n'a pas été retenue.

7.38 Nous avons examiné et comparé l'information disponible sur les critères déterminant la productivité d'une entreprise spécialisée dans la production porcine. N'ayant pas fixé ce que devait être une ferme performante, le Ministère n'est pas en mesure de se prononcer sur le taux de 17,4 porcelets par truie retenu par le modèle de coûts de production de ce secteur. En effet, les données d'organismes comme le Comité de références économiques en agriculture du Québec (CREAQ), le Centre de développement du porc du Québec (CDPQ), le GREPA et la Coopérative Fédérée montrent des taux de prolificité généralement supérieurs à celui du modèle, soit 18, 18,6, 17,1 et 18,9 porcelets par truie. Pour 1992 et 1993, le

FIGURE 7.1

PRODUCTION	ANNÉE DE RÉVISION	ANNÉE DE MISE EN VIGUEUR DU MODÈLE RÉVISÉ	COMPENSATIONS VERSÉES DE L'ANNÉE DE RÉVISION JUSQU'EN 1994 (M \$)
Bouvillons et bovins d'abattage	---	1984	152,7
Veaux d'embouche	1986	1989	371,2
Agneaux	1988	1991	37,7
Veaux de grain	1990	1992	18,9
Porcelets	1990	1992	114,5
Porcs à l'engraissement	1991	1993	340,9
Pommes de terre	1991	1992	29,0
Céréales, maïs-grain, soya	1991	1993	215,7
Pommes	1992	1994	n.d.
Veaux de lait	1993	1995	18,3
Total			1 298,9

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

rapport des performances techniques du programme d'analyse des troupeaux porcins du Québec (PATPQ) donne même un rendement de 22,0 porcelets par truie pour les 25 meilleures entreprises sur 100.

7.39 Il faut noter qu'une augmentation de 0,1 au taux de prolificité aurait amené en 1993 une réduction des compensations versées de près de 1,5 million de dollars.

7.40 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les modèles de coûts de production représentent la réalité des fermes performantes et efficaces, de façon à respecter le principe d'utilisation optimale des ressources prévu par la loi. Nous lui avons également recommandé de réviser régulièrement les modèles de coûts de production et, pour ce faire, y affecter le personnel nécessaire.

La représentativité des modèles et l'information de gestion

7.41 L'utilisation d'un modèle de ferme-type spécialisée oblige le Ministère à définir une réalité qui n'est représentative ni du secteur ni des entreprises qui produisent le plus dans le domaine en question.

7.42 En pratique, la population visée par le modèle n'est pas nombreuse. Pour certaines productions, il est difficile de trouver une quarantaine d'entreprises. Dans d'autres cas, les critères doivent être élargis pour atteindre le nombre d'entreprises recherché (figure 7.2).

7.43 Le Ministère s'en est toujours tenu à l'entreprise spécialisée qui occupe un exploitant à temps plein. Il n'a pas réévalué la pertinence d'utiliser ce type de modèle, même si diverses formes d'organisation susceptibles de produire à moindre coût sont exclues de ce concept d'entreprise.

7.44 Au moment de l'instauration des différents régimes d'assurance, le Ministère a établi que le volume de production correspond au travail d'une personne à plein temps. Les modèles ne tiennent pas compte des coûts de production des grandes entreprises, c'est-à-dire celles qui produisent plus de deux fois l'étalon de mesure retenu au départ. Pourtant, en ce qui a trait aux porcelets, aux porcs à l'engraissement et aux bouvillons et bovins d'abattage, ces entreprises produisent plus de 20 p. cent de la production totale.

7.45 Comme le montre la figure 7.3, moins de 3 p. cent des éleveurs de porcs assurent près de 30 p. cent de la production totale.

7.46 Une étude du Ministère montre que les entreprises de grande taille, soit les 48 entreprises produisant plus de 8 000 porcs annuellement, ont des coûts unitaires inférieurs de 4 à 6 dollars par rapport à ceux des plus petites entreprises.

7.47 De 1988 à 1992, la Régie des assurances agricoles a rajusté en conséquence les compensations versées aux grandes entreprises porcines. En 1992, elle a demandé au gouvernement d'abolir cette mesure parce que la plupart des entreprises s'étaient fractionnées pour éviter la réduction de l'aide liée aux

PRODUCTION	PROPORTION DES PRODUCTEURS COUVERTS (POURCENTAGE)	PROPORTION DE LA PRODUCTION COUVERTE (POURCENTAGE)
Porcelets	20	23
Porcs à l'engraissement	12	20
Veaux d'embouche	11	24
Veaux de grain	16	60
Veaux de lait	39	67
Bouvillons et bovins d'abattage	7	49
Agneaux	17	43
Céréales, maïs-grain, soya	10	30

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.2
Importance des entreprises satisfaisant aux critères du modèle

économies d'échelle : l'une d'entre elles, ayant un chiffre d'affaires de 61 millions de dollars, s'est ainsi divisée en au moins 13 entités distinctes. L'une des seules entreprises à ne pas s'être fractionnée a renoncé, de ce fait, à près du tiers d'une compensation annuelle d'environ 6 millions de dollars, soit 2 millions, et ce, pendant quatre ans.

7.48 En 1993, dans le secteur porcin, les économies d'échelle réalisées par les grandes entreprises, mais non prises en compte dans les compensations versées, représentent plus de 8 millions de dollars. La mise à jour de ce modèle, amorcée en 1995 et basée sur un mode de production plus performant, devrait refléter partiellement ces économies.

7.49 Les modèles ne tiennent pas compte non plus de ce que la majorité des exploitants agricoles se consacrent à plus d'une production.

7.50 En effet, d'après les données de la Régie, les 17 986 agriculteurs détenant des contrats d'assurance-stabilisation protègent plusieurs productions; 46,1 p. cent d'entre eux assurent deux productions ou plus, 16,9 p. cent, trois productions ou plus, et 4,9 p. cent, quatre productions ou plus. Ces données ne tiennent pas compte des productions de lait, d'œufs, de poulet et de dindon, qui sont protégées par le système de gestion de l'offre. À titre d'exemple, la Régie estimait à 7 000 le nombre de producteurs laitiers qui détenaient des contrats d'assurance-stabilisation en 1991.

7.51 Par exemple, dans le secteur de la production d'agneaux, 56 p. cent des exploitants cultivent des céréales et près de 20 p. cent ont également des animaux de boucherie. Certains sont même producteurs laitiers. En outre, le tiers de ces producteurs travaillent également à l'extérieur de leur ferme.

7.52 D'autres exploitations agricoles sont d'énormes entreprises totalement intégrées qui présentent des chiffres d'affaires de plusieurs dizaines de millions de dollars. Tous leurs coûts de production sont garantis soit par l'assurance-stabilisation, soit par le système de gestion de l'offre.

7.53 Le Ministère n'a pas déterminé si les entreprises mixtes ou intégrées, c'est-à-dire celles qui sont engagées dans plus d'une production ou qui travaillent la matière première jusqu'au produit fini, produisaient à moindre coût par rapport aux entreprises spécialisées.

7.54 Ainsi, une entreprise qui élève 800 brebis produit le double de ce que le modèle prévoit. Ce dernier lui accorde théoriquement deux fois les frais fixes et variables nécessaires à l'entretien de 400 brebis ainsi que deux fois la rémunération de l'exploitant, soit deux fois 30 500 dollars dans ce cas, puisque 400 brebis occupent supposément un producteur à plein temps. Si l'agriculteur cultive en plus des céréales, il peut également adhérer au régime céréales. Le modèle lui allouera également les frais fixes et variables nécessaires à cette culture ainsi que la rémunération de l'exploitant. Il faut noter que, en plus du salaire de l'exploitant, les différents modèles prévoient un montant pour rémunérer la main-d'œuvre occasionnelle nécessaire à chacune des productions.

7.55 La situation réelle des producteurs est souvent bien différente de celle que présentent les modèles. Nous avons relevé plusieurs cas où les modèles accordaient des dépenses supérieures à celles qui avaient été réellement engagées par les producteurs, ce qui leur a permis de réaliser un profit. Par exemple, une entreprise mixte cultivant 186 hectares de maïs-grain et élevant 385 truies,

FIGURE 7.3
Entreprises
d'élevage
porcin selon
le volume de
production

VOLUME DE PRODUCTION	PRODUCTEURS (NOMBRE)	PRODUCTEURS (POURCENTAGE)	PRODUCTION (UNITÉS)	COMPENSATIONS (M \$)	PRODUCTION ET COMPENSATIONS (POURCENTAGE)
0 - 5 000	1 485	90,7	2 688 585	38,2	57,3
5 000 - 8 000	104	6,4	634 681	9,0	13,5
8 000 - 25 000	38	2,3	418 363	5,9	8,9
25 000 - 500 000	10	0,6	952 932	13,6	20,3
	1 637	100,0	4 694 561	66,7	100,0

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

4 335 porcs à l'engraissement et 1 601 bouvillons s'est vu allouer par les différents modèles des salaires de près de 130 000 dollars qu'elle n'avait pas payés. La compensation totale qui lui a été versée incluait aussi une dépense de taxes foncières deux fois supérieure à la dépense réelle.

7.56 Même si plus de 30 p. cent des compensations versées pour l'année 1993-1994 l'ont été à moins de 5 p. cent des entreprises assurées, le Ministère n'a pas pris de mesures pour juger de la situation financière des producteurs et de l'ampleur des paiements qui ont pu être faits en excédent de la dépense réelle (figure 7.5).

7.57 Ni le Ministère ni la Régie ne disposent des informations qui leur permettraient d'évaluer si le soutien accordé par les modèles de coûts de production est adéquat. Même en l'absence de données représentatives des secteurs concernés, ils n'exigent rien des producteurs, ni états financiers, ni déclarations de revenus.

7.58 La figure 7.4 illustre, pour l'ensemble des productions bénéficiant de l'assurance-stabilisation, l'évolution des revenus stabilisés et celle des recettes provenant du marché. L'écart entre les deux courbes correspond au montant des compensations versées chaque année.

7.59 Les revenus que les producteurs retirent du marché sont toujours inférieurs aux coûts de production additionnés de la rémunération des producteurs, soit les revenus stabilisés. Les modèles de coûts de production présentent donc une image très négative de l'état de l'agriculture au Québec.

7.60 Cependant, puisque l'information fournie par les modèles n'est pas représentative de la situation d'un secteur, elle ne peut être utilisée pour diagnostiquer les problèmes de celui-ci ni pour prendre des décisions éclairées quant au soutien à lui accorder.

7.61 Ne connaissant pas la situation financière réelle des producteurs agricoles, le Ministère et la Régie ne savent pas si le programme d'assurance-stabilisation assure la continuité des exploitations

Ni le Ministère ni la Régie ne disposent des informations permettant d'évaluer si le soutien accordé est adéquat.

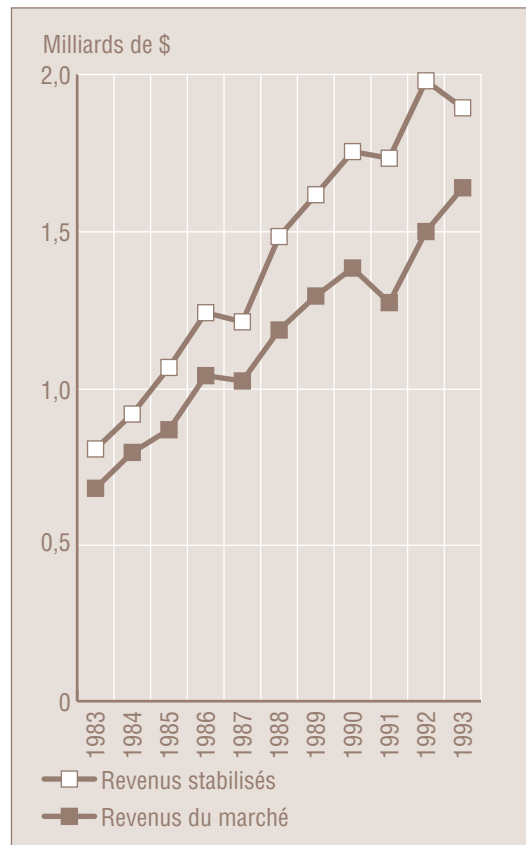


FIGURE 7.4
Évolution des revenus stabilisés et des recettes du marché

Sources : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Régie des assurances agricoles du Québec

COMPENSATIONS	PRODUCTEURS (NOMBRE)	PRODUCTEURS (POURCENTAGE)	COMPENSATIONS (M \$)	COMPENSATIONS (POURCENTAGE)
0 - 3 000 \$	1 633	9,20	3,59	1,36
3 000 \$ - 5 000 \$	3 666	20,65	14,54	5,51
5 000 \$ - 10 000 \$	5 546	31,25	39,78	15,09
10 000 \$ - 30 000 \$	4 951	27,89	82,15	31,16
30 000 \$ - 50 000 \$	1 086	6,12	41,84	15,87
50 000 \$ - 100 000 \$	713	4,02	47,88	18,16
100 000 \$ - 1 000 000 \$	149	0,84	22,02	8,35
1 000 000 \$ - 10 000 000 \$	5	0,03	11,85	4,50
Total	17 749	100,00	263,65	100,0

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.5
Compensations versées pour l'année financière 1993-1994

rentables à long terme. Ils sont incapables de dire dans quelle mesure les compensations versées aident des entreprises qui ne seront jamais rentables et performantes, et si elles ne représentent qu'un profit additionnel pour des entreprises intégrées, ayant une situation financière florissante.

7.62 Nous avons recommandé au Ministère et à la Régie d'évaluer si le soutien accordé selon les modèles de coûts de production est adéquat. Pour ce faire, ils devraient obtenir l'information qui leur permettrait de connaître la situation financière réelle des producteurs.

L'établissement des coûts de production

7.63 La méthodologie d'établissement des coûts de production, révisée en janvier 1991, décrit les méthodes d'étude, de collecte et de traitement des données. Ce sont près de 2 000 données (évaluation des actifs, données comptables, activités de production et de consommation, temps de travail et information complémentaire) que l'on recueille chez le producteur cible au moment de l'établissement des coûts de production.

7.64 Cependant, ni la méthode ni le processus d'établissement ne permettent au Ministère de déterminer un modèle de coûts de production qui présente fidèlement la situation des fermes ayant fait l'objet d'une étude.

7.65 Un rapport d'évaluation de la méthode d'estimation des coûts de production, réalisé au Ministère en 1989, indiquait que l'établissement de ces modèles était fait sur une base de négociations avec le comité technique MAPAQ-UPA : « Le comité technique MAPAQ-UPA, créé à l'origine pour traduire l'entente de 1974, est devenu un comité où sont discutés les coûts de production. [...] L'UPA et les fédérations ayant en principe un rôle de validation des résultats jouent un rôle de négociateur qui cherche à obtenir le maximum pour ses membres, nonobstant où se situe la réalité. »

7.66 Même si la méthode d'établissement des coûts de production révisée en 1991 a permis d'améliorer la base des discussions, de réduire le nombre des éléments qui font appel à une certaine appréciation et de fournir un cadre, elle n'est pas

encore assez rigoureuse pour éviter les pourparlers au sujet de la révision et de l'indexation des coûts. En effet, elle ne prévoit aucun objectif mesurable quant à l'efficacité économique que devraient refléter les modèles de coûts de production. En l'absence d'un tel critère, le seul objectif poursuivi est la cohérence technique des modèles sans égard à leur efficacité. Comme il existe de multiples façons de combiner les ressources de façon cohérente, tout se discute : les indices utilisés pour indexer les modèles, la pertinence d'exclure une entreprise de l'échantillon, la manière de calculer un paramètre, etc.

7.67 La méthodologie elle-même est le résultat d'une négociation. L'élaboration des modèles et la cohérence technique qu'elle nécessite ont préséance sur les données de l'étude, qui sont elles-mêmes sujettes à interprétation et à discussion. De plus, la faible représentativité de l'échantillon rend le Ministère vulnérable face aux revendications des producteurs.

7.68 Pour être en mesure de réaliser au plus tôt les économies résultant des mises à jour des modèles, le Ministère choisit généralement de ne tenir compte que des éléments ayant fait l'objet d'un consensus au sein du comité technique. Il renonce ainsi à certains éléments ou en reporte la discussion à une séance ultérieure. Cette pratique amène une mise à jour qui n'est que partielle. Par conséquent, le déboursement à ce chapitre pourrait être réduit encore davantage. De plus, elle fait apparaître des incohérences dans les décisions du Ministère.

7.69 Par exemple, au moment de la révision d'un modèle par le comité technique, le Ministère a consenti à rejeter une méthode de calcul qu'il avait adoptée pour un autre modèle. Ce choix, à l'avantage des producteurs agricoles, a empêché la réalisation d'une économie supplémentaire de plus de 13,8 millions de dollars en 1992 et en 1993.

7.70 À l'occasion de la révision d'un autre modèle, le retrait de trois entreprises qui répondaient pourtant aux critères initiaux pour déterminer l'échantillon ainsi que le changement dans la façon de calculer un paramètre ont également empêché une économie additionnelle de 3,7 millions de dollars en 1993-1994.

7.71 La figure 7.6 présente certains modèles de coûts de production en vigueur en 1993.

7.72 À titre d'exemple, le Ministère estime à 81 476 dollars le prix de l'élevage de 400 agneaux. Ce montant inclut toutes les dépenses nécessaires à la production ainsi que le salaire de l'éleveur, soit 30 500 dollars dans ce cas. Les dépenses comprennent les frais fixes - entretien de l'équipement et des bâtiments, assurances, taxes foncières, intérêts sur les emprunts, électricité, téléphone - ainsi que les frais variables tels l'alimentation, les soins vétérinaires, les frais de mise en marché et les salaires payés à la main-d'œuvre occasionnelle.

7.73 Il est important de noter qu'une petite augmentation des coûts de production d'un modèle provoque souvent un accroissement important des compensations. Ainsi, une majoration de seulement 100 dollars des coûts de production de tous les modèles, ce qui représente à peine 0,05 p. cent des revenus stabilisés totaux, aurait haussé les compensations totales versées en 1993 de 1,9 million de dollars. À titre d'exemple, les modèles de coûts de production évaluent que les abonnements aux revues et journaux représentent environ 200 dollars par année et que le coût des appels interurbains varie de 250 à 400 dollars.

7.74 Nous avons recommandé au Ministère de fixer un cadre d'établissement des coûts de production plus rigoureux et préciser les rôles des différents responsables.

Les prix du marché

$$\text{Compensation versée} = \left(\text{revenu stabilisé par unité} - \text{prix du marché par unité} \right) \times \left(\text{unités assurées} \times \text{rendement par unité} \right)$$

La méthode d'échantillonnage pour la détermination du prix du marché

7.75 La Régie procède annuellement à des études auprès de sa clientèle assurée afin de déterminer le prix du marché sur lequel est basé le calcul de la compensation. Toutefois, la Régie n'établit pas ce prix de façon statistique. Elle ne connaît pas le degré de fiabilité de ses estimations.

7.76 En effet, la méthode utilisée pour déterminer le prix du marché comporte de nombreuses déficiences, tant dans le nombre d'échantillons prélevés que dans la façon de traiter les cas de refus de participation à l'étude.

7.77 En ce qui concerne l'échantillon, la Régie en a établi la taille à environ 30 éléments, bien qu'une étude statistique qu'elle a réalisée pour un régime particulier ait démontré que l'on devrait avoir un échantillon de 40 à 60 répondants pour obtenir des résultats statistiquement valables pour ce régime. De plus, cette étude indique que l'on devrait tenir compte de l'incidence du refus des producteurs de participer à l'étude, parce qu'elle entraîne un biais dans les résultats.

7.78 Bien que la loi stipule que les adhérents doivent produire les renseignements et les documents requis pour le fonctionnement des régimes, la Régie ne les y oblige pas. Lorsque des enquêtes sont effectuées auprès des producteurs, certains refusent de dévoiler le prix qu'ils

La mise à jour partielle des modèles empêche la réalisation d'économies additionnelles importantes.

PRODUCTION	TAILLE DU MODÈLE	REVENUS STABILISÉS (\$)	REVENUS DU MARCHÉ (\$)	COMPENSATIONS VERSÉES (\$)
Agneaux	400 brebis	81 476	46 219	35 257
Pommes de terre	83 hectares	254 251	340 460	---
Maïs-grain	150 hectares	169 999	144 109	25 890
Veaux d'embouche	100 vaches	70 705	49 082	21 623
Bouvillons et bovins d'abattage	388 bovins	477 500	449 843	27 657
Veaux de grain	417 veaux	265 482	236 168	29 314
Veaux de lait	591 veaux	502 904	432 040	70 864
Porcelets	150 truies	136 320	132 144	4 176
Porcs à l'engraissement	5 000 porcs	737 880	676 040	61 840

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.6
Certains modèles de coûts de production en vigueur en 1993

ont obtenu sur le marché. Le taux de refus atteint 24 p. cent dans un régime, mais il est en moyenne de 15 p. cent.

7.79 Ces déficiences peuvent occasionner des erreurs importantes dans l'estimation du prix du marché retenu, ce qui influe directement sur le montant de la compensation. En effet, plus l'évaluation du prix du marché est basse, plus élevé sera le montant de la compensation versée aux producteurs agricoles.

7.80 Par exemple, une erreur de seulement 1 p. cent dans le prix du marché peut engendrer des écarts de compensation (figure 7.7).

7.81 En 1993 et 1994, deux études ont été entreprises en vue d'évaluer la méthode d'échantillonnage. On y proposait certaines modifications afin de limiter les risques d'erreur et de connaître le niveau de précision atteint dans le prix du marché calculé. Au moment de notre vérification, la Régie n'avait pas donné suite à ces propositions.

7.82 Nous avons recommandé à la Régie d'utiliser une méthode statistique reconnue afin de déterminer le prix du marché de l'entreprise spécialisée. Il lui faudrait également obtenir l'information nécessaire au fonctionnement des régimes.

La détermination du prix du marché

7.83 Le prix du marché correspond à la moyenne des prix obtenus par les entreprises québécoises spécialisées. Cependant, dans certains cas, on peut prendre un prix moyen représentatif de celui qui a été obtenu par l'ensemble des exploitations au Québec. Ce choix se fait sans étude préalable et sans évaluation de l'incidence financière.

7.84 La Régie retient habituellement le prix des entreprises spécialisées. Ce choix diminue les compensations parce que, de façon générale, ce prix est plus élevé que le prix moyen provincial.

7.85 Par exemple, pour quatre productions (figure 7.8), la Régie aurait versé des compensations supplémentaires de 7 millions de dollars si elle avait opté pour le prix moyen provincial au lieu du prix des entreprises spécialisées.

7.86 Cependant, la Régie a retenu un prix moyen provincial pour trois régimes, soit les céréales, le maïs-grain et le soya, la pomme de terre et le veau d'embouche. Elle n'a pas mesuré l'incidence financière de ce choix. Pour ces trois régimes, l'option de la Régie n'a donc pas été cohérente avec celle qu'elle avait prise au moment de l'établissement des modèles de coûts de production et des rendements et qui était basée sur le prix des entreprises spécialisées.

7.87 Nous avons recommandé à la Régie de justifier ses choix au moment de l'établissement du prix du marché.

FIGURE 7.7

RÉGIME	VEAUX D'EMBOUCHE 1993	BOUVILLONS ET BOVINS D'ABATTAGE 1993	VEAUX DE LAIT 1993	POMMES DE TERRE 1992
Variation de 1 % du prix du marché	922 802 \$	1 109 790 \$	672 275 \$	172 669 \$

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.8
Comparaison
entre le prix moyen
provincial et le prix
moyen spécialisé

PROGRAMME	PRIX MOYEN PROVINCIAL	PRIX MOYEN SPÉCIALISÉ	ÉCART (POURCENTAGE)	EFFET SUR COMPENSATIONS \$
Veaux de grain 1994	548,86 \$/tête	558,19 \$/tête	1,671	375 497
Porcelets 1993-1994	49,64 \$/tête	50,75 \$/tête	2,187	4 996 677
Porcs à l'engraissement 1993-1994	168,58 \$/100 kg	169,01 \$/100 kg	0,254	1 604 352
Agneaux 1993	282,62 \$/100 kg	286,02 \$/100 kg	1,189	90 064
Total				7 066 590

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

Les unités assurées

Compen- sation versée	=	$\left\{ \begin{array}{l} \text{revenu} \\ \text{stabilisé} \\ \text{par unité} \end{array} - \begin{array}{l} \text{prix du} \\ \text{marché} \\ \text{par unité} \end{array} \right\}$	X	unités assu- rées	X	rendement par unité

7.88 Le nombre d'unités assurées est le seul paramètre qui tienne compte de la situation réelle d'un producteur, les autres découlant du modèle de la ferme-type spécialisée. C'est cette donnée qui fait varier le montant de la compensation versée aux producteurs assurés d'un même régime. Ainsi, plus un producteur a d'unités assurées, plus élevé sera le montant de la compensation.

7.89 La Régie peut employer différents moyens pour déterminer le nombre d'unités assurables, notamment le mesurage des champs, l'inventaire des animaux, l'information provenant de l'enchère électronique sur les quantités d'animaux vendus ou l'obtention d'une déclaration écrite du producteur quant au nombre d'unités détenues.

7.90 Jusqu'en 1990, la Régie déterminait généralement les unités assurées, soit en mesurant les superficies, soit en faisant un inventaire. En 1990, elle a modifié ses façons de faire afin, notamment, de diminuer ses dépenses. Ainsi, depuis 1991, elle utilise de plus en plus la déclaration des producteurs. Pour l'année d'assurance 1994, les valeurs assurées basées sur une déclaration représentaient 37 p. cent du total des valeurs assurées en assurance-stabilisation, soit un peu plus de 714 millions de dollars.

7.91 Dans les régimes où elle utilise la déclaration des producteurs pour déterminer les unités assurées, la Régie ne vérifie pas la validité de la plupart des unités pour lesquelles elle verse une compensation.

7.92 Depuis 1991, la Régie entreprend chaque année une opération de vérification des unités déclarées par les producteurs. L'échantillon n'étant pas représentatif, la Régie n'a pas extrapolé les erreurs retracées à l'ensemble de la population non vérifiée; elle ne sait pas combien il y en aurait en tout et ignore quel montant elle a pu verser en trop pour des unités inexistantes. Pourtant, elle sait qu'une grande proportion des unités déclarées par les producteurs ne concordent pas avec le

nombre d'unités qu'elle a mesurées quand elle a constaté les dommages subis par les récoltes d'agriculteurs.

7.93 Jusqu'en 1994, elle a vérifié annuellement environ 30 p. cent des déclarations reçues; elle a noté des écarts variant de 0,5 à 9,7 p. cent entre les unités déclarées par les producteurs et celles qu'elle a mesurées. Ces vérifications ont permis de retrancher un grand nombre d'unités qui n'existaient pas et, selon notre estimation, d'éviter le versement de compensations d'environ 6,4 millions de dollars au total. Malgré cela, la Régie continue à recourir aux déclarations comme mode de détermination des unités assurées et en a même étendu l'utilisation à d'autres productions.

7.94 En fait, il n'y a pas de conséquence pour un producteur qui déclare des unités en surplus, étant donné que la Régie n'impose pas les amendes prévues par la loi pour les fausses déclarations et qu'elle rembourse, dans les productions végétales, les cotisations pour des unités déclarées en trop.

7.95 Dans la production de pommes de terre, les superficies de 53 p. cent des exploitations couvertes par l'assurance-stabilisation, soit 4 383 hectares, ne font pas systématiquement l'objet de mesurage. Certaines vérifications de la déclaration de ces producteurs sont réalisées en région; cependant, la Régie ne connaît ni le pourcentage d'hectares vérifiés, ni la validité des unités déclarées, ni, le cas échéant, le nombre d'hectares retranchés et le montant des compensations non versées. Entre 1992 et 1994, la Régie a diminué considérablement le nombre d'heures consacrées au contrôle de ce régime, bien qu'il représente la plus importante valeur assurée à l'hectare, soit 3 330 dollars contre 1 170 dollars pour le régime céréales, maïs-grain et soya.

7.96 Sauf pour certaines productions, la Régie n'a pas fixé de seuil acceptable quant aux écarts retracés entre les unités déclarées et mesurées. Ainsi, elle ne peut corriger la situation. Elle ne sait pas s'il serait opportun d'augmenter ou de diminuer la vérification des déclarations des producteurs.

7.97 La Régie a entrepris en 1994 une opération de mesurage par photographie aérienne, qui devrait lui permettre de vérifier davantage

La Régie ne vérifie pas la validité d'un pourcentage important des valeurs assurées.

d'exploitations. De plus, le gouvernement a adopté des modifications réglementaires au début de 1995 pour dissuader les producteurs spécialisés dans les régimes de production animale de faire des déclarations erronées. Ainsi, la Régie ne remboursera plus la cotisation versée par un producteur pour les unités déclarées en trop. En ce qui concerne les productions végétales, la Régie projette une modification réglementaire semblable.

7.98 Nous avons recommandé à la Régie de prendre les moyens nécessaires pour vérifier la validité des unités déclarées et corriger la situation, le cas échéant.

Le rendement

Compen- sation versée	=	$\left(\begin{array}{l} \text{revenu} \\ \text{stabilisé} \\ \text{par unité} \end{array} - \begin{array}{l} \text{prix du} \\ \text{marché} \\ \text{par unité} \end{array} \right)$	X	unités assu- rées	X	rendement par unité

La Régie verse des compensations pour des quantités qui n'existent pas.

7.99 Le rendement d'une production est exprimé selon différentes mesures suivant la production, soit en tonnes métriques à l'hectare, en kilogrammes de poids de vente ou selon un taux de prolificité.

7.100 À la suite du Sommet sur l'agriculture de 1992, le Comité sur la sécurité du revenu, composé, notamment, de représentants du Ministère, de la Régie et de l'UPA, a établi certaines mesures à prendre pour inciter à la productivité, dont celle d'indemniser chaque entreprise en fonction de son rendement réel.

7.101 Pourtant, pour la plupart des productions, les compensations versées sont encore calculées à partir d'un rendement prévu en fonction des modèles de coûts de production. Ce rendement, lorsqu'il est appliqué, est attribué à tous les adhérents d'un régime. Il correspond à une moyenne des rendements obtenus par les fermes spécialisées retenues pour l'établissement des modèles. Pour les productions de pommes, de porcs à l'engraissement et de veaux de grain, les compensations sont versées selon le rendement réel, c'est-à-dire en fonction des unités vendues, conformément aux orientations du Sommet.

7.102 Entre autres, dans le cas du régime céréales, maïs-grain et soya, les compensations sont relatives au rendement prévu par le modèle du régime, sans égard à la productivité de la superficie assurée ni à la performance individuelle des entreprises.

7.103 Par exemple, la compensation de deux producteurs agricoles qui cultivent 100 hectares de maïs-grain est calculée sur la base du rendement du modèle des coûts de production, soit 6,75 tonnes métriques à l'hectare. Si le premier a récolté quatre tonnes métriques à l'hectare et le second, huit tonnes métriques, les deux producteurs recevront malgré tout le même montant de compensation, étant donné que le calcul est fait avec le rendement théorique de 6,75 tonnes métriques à l'hectare.

7.104 On peut donc verser une compensation autant pour des hectares très productifs que pour des hectares peu productifs ou même pour des quantités qui n'existent pas, et on n'incite pas les producteurs à utiliser des techniques de production plus efficaces.

7.105 Pour répondre à la préoccupation du Comité sur la sécurité du revenu, la Régie projette d'implanter un système d'identification permanente pour les unités animales. De plus, dans le cas du régime céréales, maïs-grain et soya, elle songe à établir la compensation sur la base des rendements réels par zone des différentes régions du Québec. Si cette façon de faire avait été retenue en 1992 et en 1993, ce sont respectivement 325 000 et 361 800 tonnes métriques non produites pour lesquelles un paiement n'aurait pas été effectué et les compensations versées aux producteurs agricoles auraient été inférieures de 29,5 millions et de 23,5 millions de dollars. De même, dans la production de pommes de terre, 4 700 tonnes métriques non produites n'auraient pas fait l'objet de compensations et les montants versés à ce titre aux producteurs auraient été inférieurs de 355 000 dollars pour l'année 1992.

7.106 Nous avons recommandé à la Régie de poursuivre ses efforts pour compenser les producteurs, de façon à satisfaire aux objectifs de productivité énoncés pendant le Sommet sur l'agriculture.

Le financement des fonds

7.107 Depuis 1994, la Régie utilise une nouvelle méthodologie de tarification des primes pour les régimes d'assurance-stabilisation. Les fluctuations économiques des dernières années et une demande du Conseil du trésor ont amené la Régie à s'interroger sur les fondements de l'ancienne méthodologie, en vigueur de 1988 à 1993, et à la réviser. La *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* ne comporte aucune exigence quant à la fréquence de révision de la méthodologie ni à l'obtention d'un certificat actuariel. Par ailleurs, la loi mentionne que l'ensemble des primes doit permettre à long terme le paiement à tous les adhérents des compensations auxquelles ils ont droit.

7.108 L'élaboration de la nouvelle méthodologie de tarification a été faite en tenant compte des objectifs de la Régie, par ordre d'importance. Ces objectifs sont les suivants :

■ l'autonomie des régimes (Chaque régime doit s'autofinancer sans influencer aucun autre régime.)

■ l'équité entre les générations (Les primes doivent être justes et pouvoir être rajustées assez rapidement, de façon que les différentes générations d'assurés ne paient pas les unes pour les autres.)

■ la solvabilité à long terme et la stabilité des taux (Les primes doivent être représentatives des risques encourus et ne pas fluctuer dans le temps de façon disproportionnée.)

■ la flexibilité (La méthodologie doit permettre à la personne responsable de la tarification de l'adapter aux réalités particulières des différentes productions.)

■ l'uniformité (L'application de la méthodologie doit être uniforme pour assurer l'équité entre les productions.)

7.109 Même si la nouvelle méthodologie corrige des faiblesses de l'ancienne, certains objectifs réitérés par la Régie ne permettent pas d'assurer la solvabilité à long terme des fonds, comme le prévoit la loi. Selon un actuaire que nous avons consulté, la méthodologie aurait dû tenir compte des particularités des productions assurées. De plus, les objectifs de solvabilité à long terme et de stabilité des primes sont

contradictoires. D'une part, on doit hausser les primes pour assurer la solvabilité à long terme des fonds d'assurance mais, d'autre part, on ne veut pas les augmenter excessivement de manière à conserver une stabilité des taux d'une année à l'autre.

7.110 Une simulation de l'évolution de l'état des fonds démontre que, si la nouvelle méthode avait été utilisée intégralement depuis le début des régimes, quatre fonds afficheraient un surplus plutôt qu'un déficit accumulé, et les autres seraient demeurés déficitaires. Cependant, leur déficit accumulé aurait été, à la fin de 1992, de 151,8 millions au lieu de 268,9 millions de dollars.

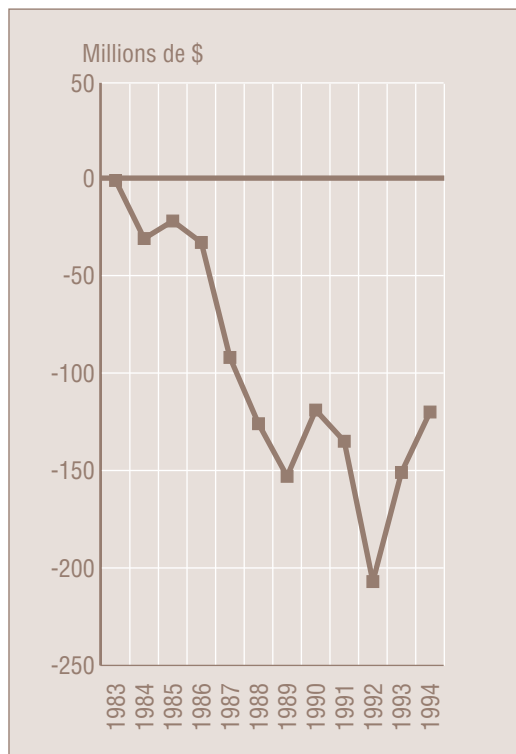
7.111 La Régie ne respecte pas tous les éléments décrits dans la méthode pour établir la tarification. Pour assurer la solvabilité à long terme des fonds et une stabilité des taux de primes, la méthodologie prévoyait l'accumulation d'une réserve sur dix ans en tout temps, même en situation de déficit. La Régie n'a pas retenu cette recommandation. L'accumulation d'une réserve est faite lorsque les fonds ne sont pas en déficit, ce qui est rarement le cas. Cette décision contredit l'objectif d'assurer l'équité entre les générations.

7.112 De même, pour récupérer les déficits, la méthode prévoit le calcul d'un amortissement sur trois ans, mais qui peut aller jusqu'à cinq ans dans le cas de productions très déficitaires. La Régie n'amortit pas les déficits sur trois ans mais en plus de temps. Il s'agit d'un étalement qui tend vers l'infini, qui rend les primes plus stables, mais qui nuit encore une fois à l'objectif de solvabilité à long terme.

7.113 Les figures 7.9 et 7.10 présentent l'évolution du déficit accumulé dans les fonds d'assurance des régimes de production végétale et de production animale, de 1983 à 1994.

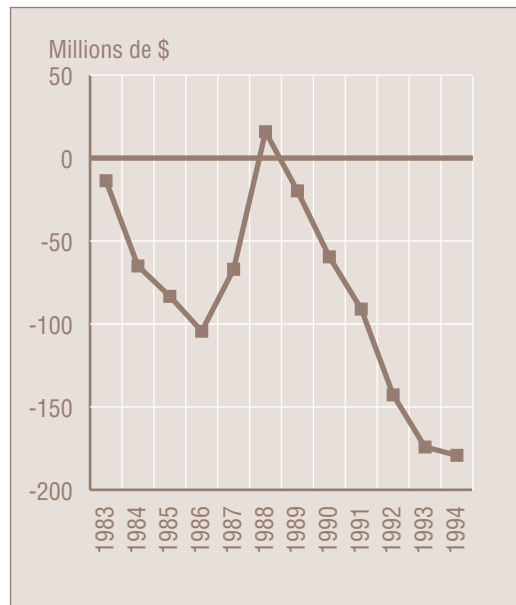
7.114 En 1994, afin de répondre aux compressions budgétaires exigées par le gouvernement, la Régie a évalué l'incidence financière de ne pas accumuler la réserve, étant donné que toute augmentation de la prime est acquittée aux deux tiers par le gouvernement. Si la réserve avait été ajoutée à la prime de base en 1994, les cotisations des producteurs agricoles pour l'ensemble des fonds auraient été supérieures de 4,6 millions et les contributions du

FIGURE 7.9
Évolution des fonds :
production végétale



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.10
Évolution des fonds :
production animale



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

Le programme d'assurance-stabilisation a coûté 1,3 milliard de dollars en contributions du gouvernement du Québec et n'a jamais fait l'objet d'une évaluation globale.

gouvernement, de 9,2 millions, de sorte que les fonds d'assurance auraient bénéficié d'un apport supplémentaire de 13,8 millions de dollars.

7.115 Au moment de la fermeture de deux régimes, le gouvernement a dû éponger les déficits accumulés des fonds d'assurance correspondants pour un montant total de 28,3 millions de dollars. Par ailleurs, depuis l'instauration des régimes, les

gouvernements ont versé d'autres contributions pour un total de 82,8 millions de dollars et les producteurs agricoles, un montant de 16,9 millions de dollars. Voilà ce qui a aidé au financement des régimes fortement déficitaires et qui en a assuré le maintien.

7.116 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que l'ensemble des primes permet à long terme le paiement à tous les adhérents des compensations auxquelles ils ont droit.

L'évaluation du programme

7.117 Notre vérification des quatre paramètres de calcul des compensations versées aux producteurs agricoles a permis de déceler plusieurs déficiences. Elles sont résumées dans la figure 7.11.

7.118 Toutes ces faiblesses ont un effet sur les paramètres de calcul de la compensation : surévaluation des coûts de production, sous-évaluation des prix du marché, etc. Ces erreurs se multiplient. Ni la Régie ni le Ministère ne sont en mesure de se prononcer sur la validité des compensations versées, ni d'en évaluer l'incidence sur la situation financière des producteurs agricoles.

7.119 Le programme d'assurance-stabilisation existe depuis près de 20 ans; il a coûté 1,3 milliard de dollars en contributions du gouvernement du Québec. Comme l'illustre la figure 7.12, la part du budget du Ministère qui lui est consacrée augmente sans cesse.

7.120 Déjà, en juin 1992, au cours du Sommet sur l'agriculture québécoise, les partenaires du secteur agro-alimentaire en sont arrivés à un consensus sur la nécessité de revoir les divers éléments de la politique agricole québécoise. Des résolutions ont été adoptées, dont celle de rajuster le programme d'assurance-stabilisation dans le but d'inciter les entreprises agricoles à la productivité, à la performance et à l'interprétation des signaux du marché. Par ailleurs, durant les travaux préparatoires au Sommet, les participants ont souligné que la faiblesse des prix et le niveau élevé des coûts de production ont amené, pour plusieurs productions, le recours systématique au programme d'assurance-stabilisation.

COMPENSATIONS VERSÉES						
{ REVENU STABILISÉ PAR UNITÉ	-	PRIX DU MARCHÉ PAR UNITÉ }	X	UNITÉS ASSURÉES	X	RENDEMENT PAR UNITÉ
<p>Les modèles de coûts de production ne représentent pas la réalité des fermes performantes et efficaces.</p> <p>Le cadre d'établissement des coûts de production manque de rigueur.</p> <p>La situation financière réelle des producteurs est inconnue; on ne sait pas si le soutien offert par les modèles de coûts de production est adéquat.</p>		<p>Les prix du marché ne sont pas toujours déterminés avec un souci d'économie et de cohérence.</p>		<p>La Régie ne vérifie pas la validité de 37 p. cent des valeurs assurées en assurance-stabilisation, soit 714 millions de dollars.</p>		<p>L'utilisation de rendements théoriques font que des compensations sont versées pour des quantités inexistantes.</p>

FIGURE 7.11

7.121 En mai 1993, le Ministère et la Régie ont élaboré un plan d'action visant à appliquer les résolutions adoptées pendant le Sommet au programme d'assurance-stabilisation. Certains essais de modification ont été faits, mais peu sont en vigueur.

7.122 Par ailleurs, la Régie et le Ministère n'ont pas suffisamment défini certains objectifs du programme. Ils n'ont pas déterminé qui était le client : le producteur, l'entreprise agricole, l'entreprise agricole spécialisée, la ferme de type familial ou la production agricole. Ils n'ont pas non plus précisé ce qu'est une utilisation optimale des ressources, comme le mentionne la loi, ni ce que sont une ferme performante, une ferme rentable et une ferme compétitive. Finalement, ils n'ont jamais réellement précisé ce qu'il est important d'assurer : l'entreprise agricole ou chacune de ses productions.

7.123 Ainsi, malgré la volonté ministérielle de rajuster le programme d'assurance-stabilisation, celui-ci n'a jamais fait l'objet d'une évaluation globale par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des objectifs fixés, à l'atteinte de ces objectifs, au choix des moyens utilisés pour les réaliser et à la mesure des effets désirés. Une évaluation du programme aurait permis au

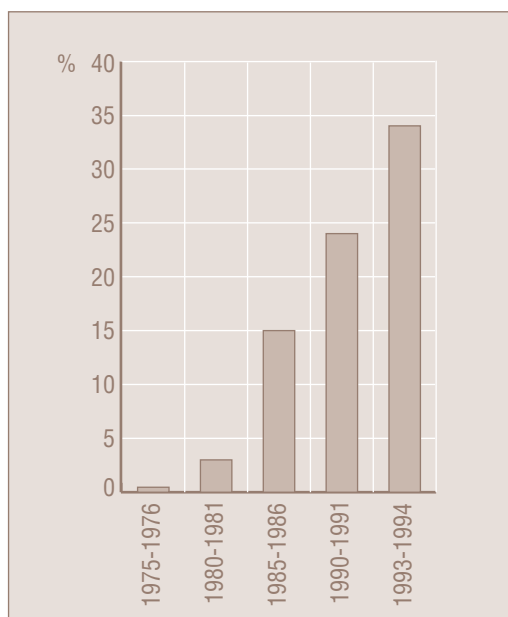


FIGURE 7.12 Évolution de la part du budget du MAPAQ consacrée à l'assurance-stabilisation

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Ministère et à la Régie d'en mesurer les effets réels sur l'activité agricole, de savoir si les objectifs étaient atteints et de rendre compte adéquatement des activités.

7.124 Pourtant, une analyse partielle du Ministère aurait justifié une évaluation globale puisqu'elle souligne que le programme fausse les signaux du marché. Elle précise que :

■ La décision d'investir dans une production est prise en fonction du revenu net stabilisé plutôt que par rapport au revenu attendu du marché et qu'elle incite les agriculteurs à produire davantage certaines denrées couvertes par l'assurance-stabilisation, même si le prix du marché diminue sans cesse.

■ Les signaux du marché sont également atténués par les déficits des fonds d'assurance qui ne sont pas amortis et par la participation du gouvernement au paiement des deux tiers de la prime. Ainsi, les producteurs n'assument pas réellement le risque d'investir dans une production.

■ Le programme permet difficilement aux entreprises de se préparer à faire face à la concurrence et il n'incite pas à accroître la compétitivité.

7.125 Comme le montrent les figures 7.13 et 7.14, le nombre d'hectares d'orge ensemencés s'accroît au Québec, tandis que le prix du marché est en décroissance. Par conséquent, plus on produit, plus cela coûte cher.

7.126 Le Ministère et la Régie sont conscients de l'enjeu et se proposent de réviser certains modèles. Cependant, ils ne savent pas à quel point le soutien à long terme sera résorbé grâce à la mise à jour de ces modèles; une évaluation de programme leur dirait.

7.127 Nous avons recommandé au Ministère et à la Régie de préciser les objectifs à la base de la stabilisation des revenus, de procéder à l'évaluation globale du programme, donc s'assurer qu'il a les effets escomptés, et d'être en mesure de le modifier, le cas échéant.

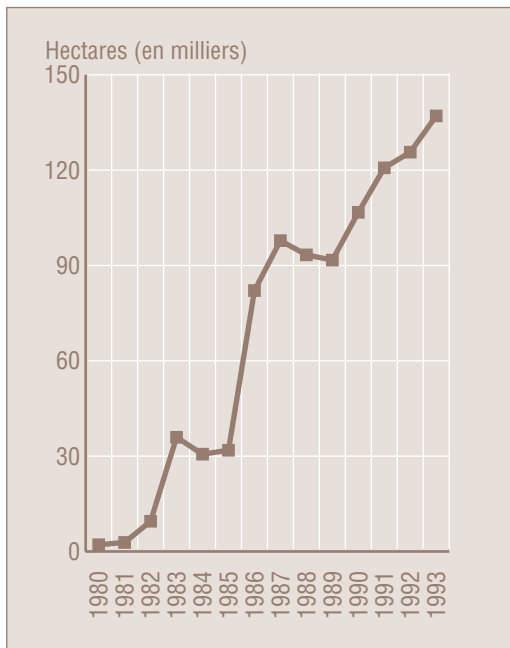
L'assurance-récolte

7.128 L'agriculture est une activité risquée parce que les facteurs climatiques ont une grande influence sur les récoltes. En 1967, la *Loi sur l'assurance-récolte* naissait du besoin de protéger les investissements des agriculteurs contre des pertes imputables à l'action nuisible d'éléments naturels incontrôlables. De plus, le gouvernement du Québec ne voulait plus intervenir sporadiquement quand il y avait un sinistre.

7.129 La Régie des assurances agricoles a notamment pour rôle d'administrer la *Loi sur l'assurance-récolte*. Celle-ci définit l'ensemble des protections offertes aux producteurs agricoles en matière d'assurance-récolte; elle est assortie de 18 règlements qui précisent les modalités contractuelles relatives aux 95 cultures couvertes. Chaque catégorie de culture constitue un fonds distinct, qui est financé par les cotisations des producteurs agricoles et la contribution des gouvernements fédéral et provincial.

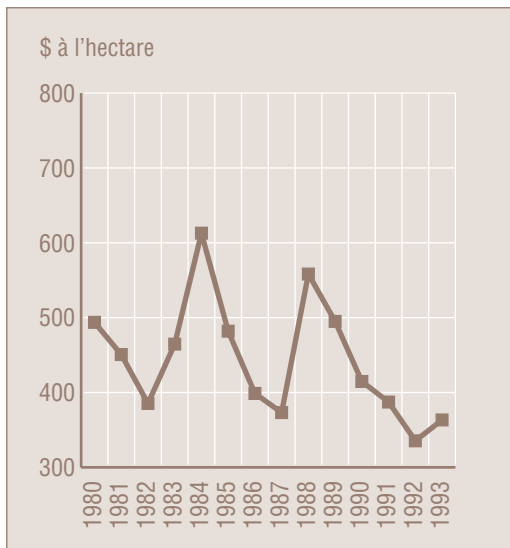
7.130 En 1993, la valeur des biens assurés totalisait 505,9 millions de dollars et les indemnités s'élevaient à plus de 32 millions. De 1969 à 1994, les producteurs ont versé 206,5 millions de dollars de cotisations et

FIGURE 7.13
Superficie
ensemencée
en orge



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.14
Prix du marché
de l'orge



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

ils ont reçu 438,2 millions en indemnités. Au 31 mars 1994, l'ensemble des fonds d'assurance-récolte étaient excédentaires de plus de 16 millions de dollars.

7.131 Les risques associés aux cultures, les cultures assurées et les protections offertes sont nombreux. La Régie doit déployer des efforts importants pour évaluer les unités assurées, les dommages et leurs causes, afin de s'assurer que les producteurs reçoivent les sommes auxquelles ils ont droit. Elle doit également fixer une prime suffisante pour couvrir les risques climatiques associés à la production et garantir la viabilité à long terme des fonds d'assurance.

La validité des données

7.132 Lorsque ses récoltes subissent des dommages, le producteur doit le signaler sans délai à la Régie, qui détermine alors le nombre d'hectares ensemencés et qui estime le rendement obtenu. Elle évalue le rendement propre au producteur lorsque celui-ci est assuré en vertu du programme d'assurance-récolte individuelle. Si le producteur a adhéré au programme collectif, la Régie détermine le rendement de la zone à laquelle il appartient. Lorsque le rendement obtenu est inférieur à celui qui est assuré par le contrat, une indemnité est versée au producteur. Les valeurs assurées par les programmes d'assurance-récolte individuelle et collective représentent respectivement 251,8 et 254,1 millions de dollars.

7.133 L'indemnité se calcule de la façon suivante :

$$\text{Indemnité versée} = \text{nombre d'hectares} \times \left\{ \begin{array}{l} \text{rendement} \\ \text{assuré} \\ \text{à l'hectare} \end{array} - \begin{array}{l} \text{rendement} \\ \text{obtenu} \\ \text{à l'hectare} \end{array} \right\} \times \text{prix unitaire}$$

7.134 La Régie ne vérifie pas la validité de la majorité des données à la base du calcul des indemnités, soit le nombre d'hectares assurés, le rendement assuré et le rendement obtenu.

Le nombre d'hectares assurés

7.135 La Régie doit s'assurer de la réalité des hectares que le producteur déclare cultiver. C'est généralement lorsqu'elle se rend au champ pour

constater les dommages subis par les récoltes qu'elle contrôle l'exactitude du nombre d'hectares déclarés par le producteur assuré auprès du système individuel. Par contre, en ce qui concerne le système collectif, la Régie ne contrôle pas 76 p. cent des unités assurées, soit une valeur de récolte d'environ 175 millions de dollars.

Le rendement obtenu

7.136 Pour faire face aux restrictions budgétaires et à la réduction des ressources qui lui étaient imposées en 1993-1994, la Régie a révisé ses façons de faire et elle alloue de moins en moins de ressources au contrôle des données. En effet, bien que l'échantillonnage au champ soit la méthode d'évaluation du rendement qu'elle privilégie, la Régie a opté pour d'autres méthodes plus économiques. Elle a estimé les effets de ces changements sur son budget de fonctionnement, mais elle n'a pas mesuré l'incidence des nouvelles méthodes utilisées sur la validité des données recueillies et, par conséquent, sur les indemnités versées.

7.137 Pour déterminer le rendement obtenu par des producteurs assurés individuellement, la Régie remplace de plus en plus l'échantillonnage au champ par le décompte physique de la récolte et l'examen des factures de vente. Aucune de ces méthodes ne permet à la Régie de s'assurer de l'intégralité de la récolte. Rien ne prouve en effet que toute la récolte est encore là au moment du décompte physique. Par ailleurs, l'examen des factures de vente corrobore les quantités vendues et non celles qui ont été récoltées. La Régie risque donc de sous-évaluer la récolte obtenue par le producteur et, par le fait même, de lui verser une indemnité trop élevée.

7.138 Même lorsque l'échantillonnage au champ est utilisé pour déterminer la récolte obtenue, la Régie ne connaît pas davantage la validité des données recueillies. La dernière fois qu'elle a effectué une étude dans ce sens, soit en 1992, la Régie a estimé que la marge d'erreur était d'au moins 30 p. cent, au lieu des 10 p. cent souhaités. Elle aurait donc aussi bien pu verser 2 millions de dollars d'indemnités ou 11,2 millions, plutôt que les 5 millions effectivement payés pour la production en cause.

De 1969 à 1994, les producteurs ont reçu 438,2 millions de dollars en indemnités.

La Régie alloue de moins en moins de ressources au contrôle des données.

Le rendement assuré

7.139 La Régie a mis en application une nouvelle méthode de calcul des rendements garantis aux producteurs selon leur contrat d'assurance. Ils sont établis à partir des rendements obtenus par ceux-ci au cours des 15 dernières années et représentent le rendement le plus probable des producteurs.

7.140 Dans le système d'assurance individuelle, le rendement annuel obtenu par le producteur qui a subi une perte est déterminé par l'examen des factures de vente, le décompte physique ou l'échantillonnage au champ. Cependant, lorsque le producteur n'a subi aucune perte dans l'année ou lorsqu'il est assuré auprès du système collectif, la Régie lui demande de déclarer son rendement de l'année. Encore une fois, bien que la Régie ignore la validité des données ainsi recueillies, elle les utilise pour établir le rendement assuré, la perte de récolte subie et les indemnités à verser.

7.141 Par ailleurs, la nouvelle méthode de calcul des rendements garantis selon les contrats signifie, pour la plupart des producteurs, des rendements plus bas que ceux qui étaient calculés avec l'ancienne méthode. Cependant, bien qu'elle soit censée donner une estimation plus juste du rendement assuré et, par conséquent, des indemnités versées, la Régie a décidé de ne pas utiliser intégralement les résultats de la nouvelle méthode. En effet, elle limite à 5 et 10 p. cent la variation du rendement garanti dans le contrat d'assurance. Pour certaines productions, l'incidence de cette décision est négligeable; pour d'autres, cependant, elle est importante.

7.142 Par exemple, pour la production de pommes, où le fonds d'assurance est déjà fortement déficitaire, c'est-à-dire de plus de 14,2 millions de dollars pour 257 assurés, les écarts sont très importants entre les rendements calculés pour 1995 et ceux qui étaient obtenus avec l'ancienne méthode. Globalement, le rendement assuré aurait dû être réduit de 22,5 p. cent, soit une diminution de 10,9 millions de kilogrammes de pommes. Pour certains producteurs, la réduction de leur rendement assuré selon le contrat atteignait plus de 50 p. cent. En limitant la baisse du rendement offert, non seulement la Régie augmente-t-elle le risque d'indemniser les producteurs, mais elle leur assure un rendement qu'ils ne récolteront pas.

7.143 Nous avons réalisé deux simulations avec les données sur les pertes subies par les pomiculteurs en 1994 pour mesurer l'effet de cette décision sur les indemnités. Nous avons évalué que la décision de la Régie d'offrir un rendement supérieur au calcul de la nouvelle méthode aurait coûté 1,3 million de dollars de plus en indemnités.

7.144 L'absence de vérification de la validité des données ainsi que la décision d'assurer un rendement qui ne sera probablement pas atteint augmentent les risques de payer aux producteurs des sommes auxquelles ils n'ont pas droit.

7.145 Nous avons recommandé à la Régie de vérifier la validité des données servant de base à l'établissement des indemnités et de les corriger, le cas échéant, afin de payer les sommes auxquelles les producteurs ont droit.

La cause du dommage

7.146 En assurance-récolte, un dommage ne doit pas être imputable à l'intervention humaine; il doit résulter de phénomènes naturels non maîtrisables pour que l'agriculteur soit indemnisé. La Régie doit donc déterminer de façon rigoureuse les causes des dommages afin d'attribuer à la mauvaise gestion du producteur, s'il y a lieu, les pertes de récolte qui y sont rattachées.

7.147 La Régie effectue des paiements sans toujours être en mesure de s'assurer que la cause du dommage est admissible à l'indemnisation.

7.148 La Régie a établi des normes culturelles qu'elle transmet aux producteurs dans le but notamment de décourager la mauvaise gestion et d'améliorer la qualité des produits cultivés. Depuis 1994, au moyen d'une déclaration, le producteur mentionne s'il respecte les pratiques culturelles exigées. Si tel n'est pas le cas, il doit alors soumettre un plan de culture à la Régie. Celle-ci l'analysera afin de déterminer les effets des pratiques culturelles du producteur sur son rendement et pour ajuster en conséquence les indemnités à verser. Lorsque le producteur déclare respecter les pratiques culturelles exigées par la Régie, aucune vérification particulière n'est effectuée.

7.149 Pour les assurés auprès du système individuel, c'est au moment de la constatation des dommages au champ que la Régie en détermine la

Pour certaines productions, la Régie augmente le risque d'indemniser les producteurs en leur assurant un rendement qu'ils ne récolteront pas.

cause. Il n'est pas toujours facile de distinguer, sans une analyse approfondie, les pertes causées par la sécheresse ou un excès de pluie de celles qui sont dues à un mauvais drainage, à une préparation du sol inappropriée ou à une rotation des cultures non conforme aux normes.

7.150 La décision de faire cette analyse est laissée au jugement des conseillers de la Régie. À moins d'indices flagrants de mauvaise gestion, tels que l'envahissement par les mauvaises herbes ou la présence de semis inadéquats, les conseillers de la Régie ne s'engagent pas davantage dans la vérification des pratiques culturales.

7.151 La Régie a publié un guide de références agronomiques afin d'aider son personnel à mieux cerner les dommages liés à des éléments autres que le climat et qui auraient pu être évités. Ce guide mentionne que de mauvaises pratiques culturales peuvent causer une diminution importante de rendement : programme de fertilisation inadapté au type de sol (absence d'analyse de sol), préparation du sol inadéquate, etc.

7.152 Malgré cela, la Régie ne vérifie pas systématiquement les pratiques culturales des producteurs qui présentent davantage de risques. Ainsi, elle n'a énoncé aucune exigence particulière pour les producteurs qui ont un rendement inférieur de plus de 20 p. cent par rapport au rendement moyen de la zone, soit 5,3 p. cent des producteurs de maïs-grain et 5,5 p. cent des producteurs d'orge.

7.153 Par ailleurs, même si la Régie exige des plans de culture des producteurs qui présentent une fréquence inhabituelle d'indemnisation ou un indice de perte élevé, elle ne vérifie pas leurs pratiques culturales par la suite. Ainsi, un producteur indemnisé huit fois en dix ans a encaissé des indemnités quatre fois supérieures aux cotisations qu'il a payées. Il a ainsi reçu plus de 72 000 dollars en 1993 sans exigence de la part de la Régie. En 1994, il a soumis un plan de culture à la Régie. Cette même année, il a reçu près de 18 500 dollars sans que la Régie vérifie davantage ses pratiques culturales.

7.154 Une seule direction régionale a effectué en 1993 une analyse de sol chez des producteurs qui présentaient des pertes très supérieures à la moyenne. L'analyse a révélé que 78 p. cent de

ces producteurs ne respectaient pas les exigences de la Régie. Les indemnités prévues, de 76 000 dollars, ont été réduites de 30 000 dollars, ce qui représente une diminution de 40 p. cent.

7.155 L'absence de vérification systématique des pratiques culturales des producteurs à risque ne favorise pas la détection des cas de mauvaise gestion et la réduction des indemnités, le cas échéant.

7.156 Par ailleurs, les protections offertes pour certaines cultures se sont de plus en plus complexifiées au fil des ans et elles ont rendu les contrôles plus difficiles à effectuer. Par exemple, l'entreposage augmente la difficulté de déterminer avec certitude que la cause du dommage origine du champ, et ce, peu importe les ressources qui sont allouées à ce contrôle. En effet, lorsqu'une récolte entreposée subit un dommage, il s'est déjà écoulé un certain temps depuis la récolte. L'assurance que le dommage est survenu au champ plutôt qu'à l'entrepôt est donc réduite. De plus, l'absence d'exigence précise concernant les installations et les conditions d'entreposage augmente le risque de verser des indemnités pour une perte de récolte due à un problème de ce genre.

7.157 Comme en témoigne la figure 7.15, l'accroissement des indemnités versées pour la production des pommes de terre est fulgurant

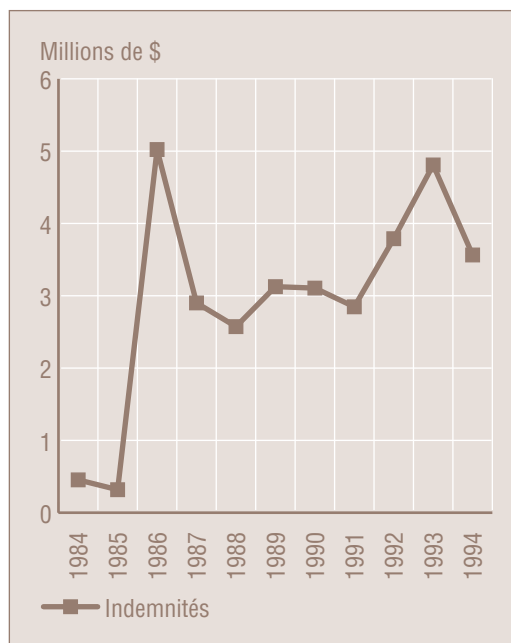


FIGURE 7.15
Évolution des indemnités versées en vertu du programme des pommes de terre

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

depuis 1986, année où la protection en entrepôt a été offerte aux producteurs.

7.158 La Régie a indemnisé sans avoir l'assurance que le dommage a été subi au champ.

7.159 **Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer de ne verser des indemnités que pour des dommages résultant de phénomènes naturels incontrôlables.**

La valeur de la récolte

7.160 La Régie calcule l'indemnité à verser au producteur en multipliant la perte de rendement par le prix unitaire défini dans le contrat d'assurance. L'indemnité sera réduite, s'il y a lieu, en fonction de la valeur de récupération des produits qui ne satisfont pas aux critères de classement du marché sans toutefois être impropres à la consommation.

7.161 La loi exige que la Régie fixe, au moins tous les trois ans, le prix de chacun des produits, en tenant compte de leur coût de production ou de toute autre donnée jugée pertinente. De façon générale, elle attribue à la récolte une valeur qui correspond au moindre du coût de production ou du prix du marché.

7.162 Par contre, pour certaines productions, comme les légumes de transformation et le tabac jaune, elle retient le prix du marché même s'il est supérieur au coût de production, et ce, sans justification. La Régie assure ainsi au producteur une indemnité qui inclut un profit en plus des coûts de production. Ce choix a augmenté les indemnités de 1,5 million de dollars entre les années 1988 et 1993.

7.163 En 1992 et en 1993, dans une autre production, la Régie a retenu comme prix unitaire le coût de production même s'il était supérieur au prix du marché, ce qui a entraîné le versement en trop de 100 000 dollars d'indemnité.

7.164 Pour établir le prix unitaire des pommes, la Régie a retenu le coût de production établi par le Ministère en 1985 en l'indexant jusqu'en 1993. Même si elle était consciente que plusieurs éléments du coût ne correspondaient plus à la réalité, ce n'est qu'en 1994 que la Régie optait pour un prix unitaire basé sur une moyenne des prix du marché. Si l'on avait utilisé le prix du marché en 1992 et en 1993, les indemnités

versées auraient été inférieures de 3,4 millions de dollars.

7.165 Par ailleurs, bien que la Régie prévoie qu'une valeur de récupération peut être attribuée pour des produits déclassés, à l'exception des pommes, des céréales et du maïs-grain, elle n'en assigne généralement pas.

7.166 Par exemple, même si des producteurs obtiennent une valeur de récupération pour ce que l'on appelle couramment « les petites pommes de terre », la Régie n'a pas estimé cette valeur ni réduit en conséquence les indemnités à verser.

7.167 **Nous avons recommandé à la Régie d'établir la valeur de la récolte de façon que les producteurs ne reçoivent que les sommes auxquelles ils ont droit.**

L'évaluation des risques et la tarification

7.168 *La Loi sur l'assurance-récolte* précise que l'ensemble des cotisations perçues par la Régie et des contributions versées par les gouvernements fédéral et provincial doit permettre à long terme le paiement à tous les assurés des indemnités auxquelles ils ont droit. La prime est payée à raison de 25 p. cent par chacun des deux paliers de gouvernement et la cotisation du producteur est égale à 50 p. cent.

7.169 La Régie doit prendre en considération le risque inhérent à chaque production dans le calcul de la prime. Parfois, une production est plus hasardeuse que prévu et le paiement des indemnités, plus important, ce qui occasionne un déficit du fonds d'assurance. La prime doit être rajustée pour couvrir le taux de perte moyen des années antérieures et le déficit nouvellement créé, sinon le déficit ira en s'accroissant, à moins d'années exceptionnellement bonnes.

7.170 Dans l'ensemble, la prime calculée pour 1994 est suffisante pour couvrir le risque des productions. Au 31 mars 1994, la plupart des fonds d'assurance affichaient un solde positif, sauf huit qui présentaient un solde déficitaire, d'un montant total de 34,9 millions de dollars. Pour ces productions, la Régie fixe le montant de la prime selon, à son avis, la capacité de payer des producteurs, sans toutefois en étudier l'incidence sur la solvabilité à long terme des fonds.

7.171 Pour deux productions, elle ne respecte pas la méthodologie de tarification. En effet, la crainte de perdre une partie de sa clientèle l'incite à retenir une prime moins élevée que celle qu'elle a calculée. La Régie réclame moins de 80 p. cent de la prime requise pour couvrir le taux moyen de perte. Quant au déficit accumulé de 9,7 millions de dollars, même si la méthodologie spécifique qu'il devrait être récupéré en un petit nombre d'années, il est reporté d'une année à l'autre sans égard à l'équité pour les générations futures.

7.172 Pour les autres productions déficitaires, le taux de perte moyen est couvert. Cependant, contrairement à ce que préconise la méthodologie de tarification, la période de récupération du déficit est allongée pour absorber la prime que la Régie ne veut pas imputer au producteur, la jugeant trop élevée.

7.173 Depuis de nombreuses années, les paiements d'indemnités aux producteurs de pommes de terre ont été plus importants que prévue. Comme le montre la figure 7.16, le déficit n'a cessé de croître. Pour respecter sa méthodologie de tarification, la prime demandée aux producteurs aurait dû être haussée pour couvrir le risque de production et l'amortissement du déficit. Cependant, par crainte de perdre sa clientèle, la Régie ne l'a pas augmentée, ce qui n'a pas empêché le nombre d'adhérents de passer de 264 à 149 entre 1990 et 1994.

7.174 La *Loi sur l'assurance-récolte* est muette quant au partage du déficit d'un fonds entre les participants aux programmes. Il est donc important que la Régie prenne des mesures pour prévenir les déficits qui ne se résorberont jamais.

7.175 La Régie n'a jamais réalisé d'évaluation globale de son programme d'assurance-récolte par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des assurances qu'elle propose à sa clientèle, à l'atteinte des objectifs et à la mesure des effets désirés. Il en résulte qu'elle ne réévalue pas en temps opportun les protections offertes.

7.176 Ainsi, le nombre d'assurés en vertu du programme des céréales d'automne est passé de 529 à 23 entre 1989 et 1994. Par contre, le déficit a crû, variant de 1,8 à 4,3 millions de

dollars au cours de la même période, ce qui représente 186 000 dollars par assuré. Quant au programme relatif aux légumineuses, la Régie sait que les protections offertes ne sont pas adaptées au climat de certaines régions. Depuis 1989, plus de 81,8 p. cent des indemnités versées, soit 8,2 millions de dollars, l'ont été pour des abandons de récolte à cause du gel. Au 31 mars 1994, ce fonds était déficitaire de 4,1 millions de dollars. Ce n'est qu'en juin 1995 que la Régie a pris des mesures pour modifier les protections offertes.

7.177 Nous avons recommandé à la Régie de réévaluer les risques liés aux productions en temps opportun, afin d'être en mesure d'assurer la solvabilité à long terme des fonds et la viabilité des programmes en assurance-récolte.

La Régie ne réévalue pas les protections offertes en temps opportun.

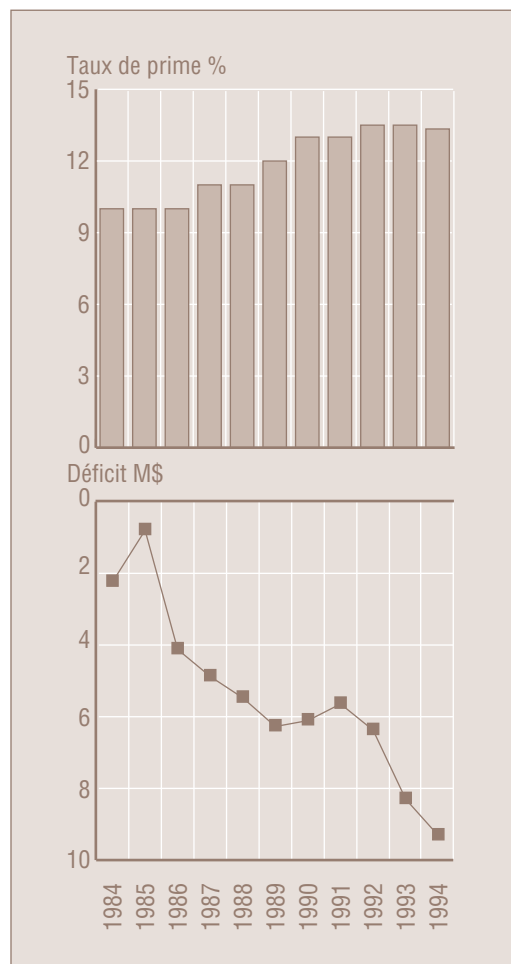


FIGURE 7.16
Évolution des taux de prime et du déficit pour la production de pommes de terre

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

La reddition de comptes

7.178 L'absence d'évaluation de programmes ainsi que les déficiences des systèmes d'information amènent une reddition de comptes incomplète. Plusieurs améliorations pourraient être apportées au contenu du rapport annuel de la Régie, afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population quant à l'atteinte des objectifs et à l'administration des programmes d'assurance.

7.179 Le document présente le principal objectif des programmes d'assurance, soit celui de promettre la stabilité financière aux entreprises agricoles en neutralisant les pertes importantes de revenus. Il précise aussi certains objectifs quant au client, au produit et à la gestion.

7.180 Cependant, le lecteur n'y trouve aucune information lui permettant de juger si l'aide gouvernementale a vraiment permis d'améliorer la situation financière des producteurs agricoles et si elle a des retombées bénéfiques sur la croissance économique de l'agriculture au Québec.

7.181 Le rapport annuel est peu explicite quant aux activités régulières de la Régie. Il ne fait pas mention des contrôles exercés par la Régie pour s'assurer de la fiabilité des données servant à déterminer les compensations et les indemnités, ni des résultats de ces contrôles.

7.182 En ce qui concerne plus particulièrement l'assurance-stabilisation, le rapport ne signale d'aucune façon que la détermination des compensations à verser repose presque entièrement sur un système théorique, soit le modèle de coûts de production. Le lecteur ne peut donc pas juger de l'extrême importance de bien établir les coûts de production qui sont attribués à tous les agriculteurs.

7.183 Le rapport annuel est également muet sur l'importance et la fréquence des versements de compensations. Ainsi, le lecteur ne sait pas si les sommes versées représentent une portion appréciable ou faible des revenus des producteurs. À titre d'exemple, il serait intéressant de savoir que, dans la production d'agneau, le revenu se compose à 44 p. cent de la compensation reçue de l'assurance-stabilisation, tandis que, dans celle du porc à l'engraissement, elle ne constitue que 8 p. cent du revenu.

7.184 Le rapport annuel ne permet pas non plus de juger de l'importance de l'intervention de la Régie. En effet, il ne présente pas de bilan des compensations versées par production. Comme le montre la figure 7.17, la fréquence moyenne d'intervention de la stabilisation pour tous les programmes est de 88,3 p. cent.

FIGURE 7.17
Fréquence
moyenne
d'intervention
en assurance-
stabilisation
de 1976 à 1993

PRODUCTION	ANNÉES COMPENSÉES	ANNÉES ASSURÉES	FRÉQUENCE (POURCENTAGE)
Veaux d'embouche	16	18	89
Bouvillons et bovins d'abattage	15	15	100
Veaux de grain	14	14	100
Veaux de lait	7	7	100
Porcelets	12	16	75
Porcs à l'engraissement	11	13	85
Agneaux	13	13	100
Pommes de terre	11	17	65
Avoine	13	14	93
Blé fourrager	11	14	79
Blé de consommation	5	5	100
Maïs-grain	12	15	80
Orge	11	14	79
Soya	4	5	80
Betteraves sucrières	5	5	100

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

7.185 Le rapport annuel expose le budget de fonctionnement de la Régie et sa répartition entre l'administration des programmes d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation. Il ne fournit cependant aucune explication du fait que la Régie alloue 62 p. cent de ses ressources à la gestion de l'assurance-récolte, qui représente 11 p. cent des dépenses, et seulement 38 p. cent au contrôle de l'assurance-stabilisation, qui conduit à déboursier plus de 89 p. cent du budget.

7.186 Nous avons recommandé à la Régie de réviser le contenu de son rapport annuel, afin de fournir une information complète sur ses activités et le degré d'atteinte de ses objectifs.

7.187 Commentaires du Ministère et de la Régie : Avant-propos. « Le Ministère et la Régie prennent acte des recommandations présentées par le Vérificateur général du Québec. La majorité de celles-ci viennent, confirmer la nécessité d'une part, de poursuivre les ajustements déjà entrepris et, d'autre part, d'amorcer l'application de nouvelles mesures qui permettront de solutionner certaines problématiques soulevées dans le rapport d'optimisation des ressources. Le Ministère et la Régie entendent inclure à leurs plans d'action respectifs les moyens permettant la concrétisation des recommandations du Vérificateur général.

« Cependant, certaines précisions doivent être apportées concernant les problématiques propres au secteur agricole ayant un impact sur les programmes de sécurité des revenus. »

L'assurance-stabilisation des revenus agricoles. « L'objectif principal du programme d'assurance-stabilisation est d'assurer au producteur agricole une rémunération correspondant à celle d'un ouvrier spécialisé œuvrant dans une autre activité économique. Ce principe est à la base même de la réglementation et des paramètres administratifs composant le programme. On voulait, par le fait même, garantir la pérennité du secteur agricole qui était secoué sévèrement au début des années 1970 par des crises majeures dans plusieurs productions.

« Le programme fut ainsi offert aux productions québécoises ayant une structure organisée de mise en marché. Conséquemment, l'administration du programme fut développée en fonction de ces

productions. Quant à la spécialisation des modèles de coûts de production, elle devait permettre l'intégration au programme de facteurs de productivité. La structure du programme découle directement de ces choix initiaux.

« Depuis l'instauration du programme d'assurance-stabilisation, l'environnement économique s'est modifié et la pertinence du programme, du moins dans sa forme actuelle, a été remise en question. À cet effet, la Régie a entrepris, dès 1988, une démarche structurée de révision de ses façons de faire sur le plan administratif. Le Ministère, quant à lui, a procédé à la révision de nombreux modèles de coûts de production. Certaines études du Ministère et de la Régie citées par le Vérificateur général, les travaux préparatoires à la tenue du Sommet sur l'agriculture de 1992, la tenue du Sommet en tant que tel et les travaux réalisés depuis témoignent également de ces efforts pour ajuster le programme en fonction de l'environnement économique actuel.

« En ce qui concerne les modèles de coûts de production, comme l'indique le rapport du Vérificateur général, la révision de plusieurs d'entre eux a entraîné des impacts à la baisse importants sur les coûts du programme d'assurance-stabilisation.

« D'autres mesures d'ajustement sont encore prévues à court terme. À compter de 1996, les études de coûts de production seront davantage représentatives des productions assurées. Au niveau de la détermination des prix du marché, la Régie intensifiera ses efforts déjà entrepris afin de mieux cerner le niveau de fiabilité de ses méthodes d'échantillonnage à l'aide de techniques statistiques reconnues. Elle entend apporter les correctifs nécessaires aux problématiques qui seront décelées.

« Parallèlement à ces mesures, le Ministère et la Régie évaluent présentement différentes approches en vue d'adapter le programme aux nouvelles règles du commerce international. Cet examen s'insère dans l'engagement gouvernemental visant l'établissement d'une politique nationale sur le revenu global conformément aux règles du commerce international et ce, à compter de 1999.

Il est prévu qu'un processus continu d'évaluation de programme soutiendra l'administration du programme résultant de cette adaptation afin d'en assurer un suivi adéquat.

« En ce qui a trait à la mesure de la production assurée, la Régie mise, entre autres, sur l'introduction de technologies adaptées pour accroître la précision de l'information. Ainsi, au niveau des productions végétales, on amorçait en 1994 le mesurage des superficies à l'aide de photographies aériennes numérisées. Pour les productions animales, une technique permettant d'identifier de façon permanente les animaux sera introduite à compter de 1996. De plus, la Régie a modifié son approche au cours des deux dernières années afin d'inciter les producteurs agricoles à fournir des déclarations de production et de rendement les plus exactes possibles.

« Finalement, la Régie entend prendre les mesures nécessaires pour se doter d'indicateurs de performance pertinents.

« La période étudiée par le Vérificateur général apparaît, à plus d'un titre, comme une époque charnière. Plusieurs des remarques soulevées par celui-ci se doivent d'être interprétées dans ce contexte. »

L'assurance-récolte. *« À l'assurance-récolte, la perte est déterminée en fonction des variations annuelles de rendement. Dans le cas des programmes individuels, l'estimation de la perte se fait soit sur la base d'un échantillonnage des champs, d'un décompte physique des quantités entreposées ou des factures de vente selon la situation propre à chaque producteur. Toutefois, la concentration de la période de récolte limite les possibilités d'effectuer des échantillonnages aux champs. C'est pourquoi la Régie a dû développer d'autres solutions de rechange pour déterminer les rendements.*

« Pour les programmes collectifs, la Régie a modifié récemment le mode d'évaluation des rendements annuels. En 1994, elle a délaissé l'échantillonnage systématique de chacune des zones d'assurance pour retenir les déclarations des producteurs. Depuis plusieurs années, les déclarations des producteurs étaient réalisées parallèlement à la prise d'échantillons aux champs. La comparaison des résultats des

deux approches a permis de statuer sur la validité des déclarations et de les intégrer au processus établi. Dans le cas des céréales inscrites au programme des grandes cultures, des analyses achevées en juin 1995 confirment que les déclarations des producteurs sont statistiquement valables. La Régie entend toutefois poursuivre la vérification de la validité de cette approche, et s'il advenait que l'application de cette méthode crée des distorsions, des correctifs seraient mis en place.

« Puisque le programme d'assurance-récolte vise à protéger les pertes de rendement dues aux conditions climatiques défavorables, la Régie se doit d'identifier de façon la plus exacte possible la cause de la perte de rendement lorsqu'elle est observée. Les conseillers en assurance de la Régie ont la formation et l'expertise nécessaires pour porter un diagnostic professionnel quant aux causes probables de perte.

« En ce domaine, la science peut leur offrir un appui intéressant mais elle n'offre pas toujours des certitudes. Le recours de façon systématique à des analyses en laboratoire engendrerait des coûts administratifs sans nécessairement garantir l'établissement d'un diagnostic plus précis. L'élaboration d'un guide des normes culturelles en concertation avec les spécialistes du milieu a contribué à favoriser la détermination plus précise des causes de dommages.

« En assurance-récolte, le nombre d'unités affectées est déterminé à la suite d'une constatation individuelle des dommages, à l'exception des programmes collectifs. Pour le programme d'assurance collectif des plantes fourragères, ce sont les unités animales déclarées qui servent à la détermination du volume assuré et, par conséquent, ce sont elles qui conditionnent le montant de l'indemnisation, s'il y a lieu. Un recouplement avec les données disponibles au Ministère montre qu'en 1994 les déclarations des producteurs concernant le nombre d'animaux présents dans la ferme ont été, dans leur ensemble, comparables à celles inscrites aux dossiers de la Régie. En outre, le producteur n'a pas d'intérêt réel à surestimer sa production puisqu'il devra déboursier la cotisation pour ces unités au début de la saison de végétation sans avoir la certitude que des indemnités seront

versées à la suite de mauvaises conditions climatiques vécues au cours de l'été qui suit. Toutefois, la Régie entend donner suite à la recommandation du Vérificateur général et vérifier la validité des déclarations des producteurs à l'aide de techniques statistiques reconnues. »

Financement des programmes. « Les méthodes de tarification des deux programmes ont été élaborées sous la supervision d'actuaire. Dans le cas de l'assurance-récolte, la loi stipule qu'un certificat actuariel attestant de la validité de la méthode de tarification doit être émis tous les cinq ans. La Régie est actuellement en voie de renouveler ce certificat actuariel. En assurance-stabilisation, cette disposition n'apparaît pas spécifiquement à la loi, mais les recommandations proposées par l'actuaire engagé en 1992 pour réviser cette méthodologie ont été introduites en quasi-totalité. Des démarches seront tout de même entreprises dans le but d'obtenir un certificat actuariel attestant la validité de la méthode de tarification retenue.

« En outre, le Vérificateur général constate qu'il y eu une augmentation du déficit au fonds du programme d'assurance-stabilisation au cours des dernières années. La hausse des paiements

nécessaires pour contrer les chutes de prix s'explique, entre autres, par les guerres commerciales intercontinentales affectant les marchés céréaliers. Le programme d'assurance-stabilisation inclut intrinsèquement un effet de temporisation face à des événements semblables. L'équilibre des fonds peut se réaliser par la suite en fonction de l'amélioration des conditions économiques. Ce phénomène de rééquilibrage du fonds est d'ailleurs en voie de réalisation dans le secteur céréalier à la suite d'une hausse récente des prix. »

Évaluation de programmes. « Tel que le recommande le Vérificateur général, la Régie renforcera son processus d'évaluation de programmes en collaboration avec le Ministère. »

Reddition de comptes. « Le contenu et la forme du rapport annuel de la Régie font actuellement l'objet d'une révision. Dès la parution du rapport de l'exercice financier 1994-1995, des modifications ont été introduites et nous continuerons de parfaire la présentation du rapport annuel au cours des prochains exercices financiers, et ce, dans le sens des recommandations du Vérificateur général. »