
FISCALITÉ ET FINANCEMENT

DES SERVICES PUBLICS

FASCICULE N^O 26

LE SECTEUR BIOALIMENTAIRE

AU QUÉBEC :

PORTRAIT DE L'INDUSTRIE ET

DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

Juin 1996

SOMMAIRE

1. PORTRAIT DE L'INDUSTRIE BIOALIMENTAIRE

1.1 Importance de l'industrie bioalimentaire

Le secteur bioalimentaire, qui comprend l'agroalimentaire, les pêches et l'aquiculture commerciales, occupe une place importante dans l'économie québécoise. Il contribue pour près de 10 % au produit intérieur brut et procure de l'emploi à plus de 370 000 personnes, soit plus d'un emploi sur neuf au Québec en 1995. Signalons que la transformation alimentaire occupe le premier rang en termes de valeur de livraisons et la seconde place pour l'emploi parmi les 20 secteurs manufacturiers. De plus, l'industrie bioalimentaire est présente dans toutes les régions du Québec.

Les produits bioalimentaires québécois sont principalement écoulés sur le marché intérieur. Environ 73 % de la production demeure au Québec, 20 % est expédiée vers d'autres provinces (dont 13 % vers l'Ontario) et 7 % vers les marchés internationaux, principalement vers les États-Unis et le Japon.

1.2 Ses principales caractéristiques

Le secteur agricole

On compte au Québec environ 35 000 exploitations agricoles qui occupent plus de 65 000 personnes et qui génèrent 4,3 milliards de dollars de recettes monétaires agricoles. Près de 67 % des recettes proviennent des

productions animales et 22 % des productions végétales. Le lait, le porc et la volaille contribuent pour près de 60 % aux ventes agricoles totales. Le Québec arrive en première place au Canada pour les productions laitière (38 % du volume total de lait) et porcine (32 %). Toutefois, on constate que depuis les dix dernières années, les productions animales relativement importantes telles que le lait, le porc et les bovins ont tendance à stagner ou à diminuer au profit des productions telles que les céréales, l'horticulture et l'aviculture. Par ailleurs, soulignons que la plupart des productions québécoises bénéficient soit de la gestion de l'offre (lait, poulet, dindon, oeufs), soit d'une couverture d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation des revenus (porc, bovins, céréales, etc.).

Les pêches commerciales

Le Québec, par sa situation géographique, exploite principalement les ressources halieutiques du golfe du Saint-Laurent en concurrence avec les quatre provinces de l'Atlantique. La valeur des captures des pêcheurs québécois représente environ 7 % de celle de l'ensemble du Canada atlantique. Le volume des captures est en décroissance depuis 1987, principalement en raison de la quasi-disparition des stocks de poisson de fond (morue, sébaste). Toutefois, la valeur des débarquements a augmenté régulièrement grâce aux espèces telles que le crabe des neiges, le homard et la crevette dont les volumes capturés ainsi que les prix sur le marché international sont à la hausse.

2. LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES

2.1 Les interventions gouvernementales dans le secteur agroalimentaire

Au Québec, l'agroalimentaire est un domaine de compétences partagées en vertu de la constitution canadienne. L'imprécision des rôles a permis aux gouvernements fédéral et provincial d'intervenir dans presque tous les champs d'activités.

Les interventions gouvernementales québécoises

Au Québec, la responsabilité du développement du secteur bioalimentaire est confiée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et à six organismes relevant du ministre. Il s'agit de la Société de financement agricole (SFA), de la Régie des assurances agricoles (RAAQ), de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ), de la Commission de la Protection du territoire agricole (CPTA), du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole (TAMPTA) et de la Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA).

Le Québec intervient directement dans presque tous les domaines, à l'exception de certaines activités liées au commerce interprovincial et international. Ainsi, il réalise des activités de formation, de recherche et de développement technologique; il offre des programmes de financement et de protection du revenu agricole, de l'aide financière et des services-conseils. Il intervient également dans la commercialisation, l'inspection des produits agricoles, marins et alimentaires et, finalement, est responsable de la protection du territoire agricole. Cette dernière activité est exclusive au Québec.

En 1996-1997, le MAPAQ et les organismes (à l'exception de SOQUIA) disposent d'un budget pour l'agroalimentaire de 608 millions de dollars, dont près de 70 % sont des dépenses de transfert (subventions). Les assurances agricoles accaparent 60 % du transfert, suivies du financement agricole et du remboursement

des taxes. Les programmes d'aide financière s'adressent essentiellement aux entreprises agricoles.

Les interventions gouvernementales québécoises ont contribué à favoriser le développement de l'agriculture au Québec dont l'importance dans l'économie québécoise ne se dément pas au fil des ans, notamment en termes d'activités économiques, d'emplois et de valeur ajoutée. Ainsi, la valeur des recettes agricoles avant les paiements gouvernementaux est passée de 1,2 milliard en 1975 à 3,9 milliards en 1995. Sur le plan des échanges commerciaux, la valeur des exportations a augmenté de plus de 40 %. D'une agriculture traditionnelle au début des années 1960 axée principalement sur la production laitière, le secteur agricole s'est spécialisé et diversifié sous l'impulsion de plusieurs programmes. La mise en place des programmes d'assurance a permis d'assurer une plus grande stabilité du secteur et de maintenir l'activité économique au centre du développement économique de plusieurs régions québécoises. Le programme de financement agricole a permis de maintenir les investissements dans le secteur malgré les fluctuations importantes des taux d'intérêt et d'assurer une relève en facilitant l'accès au crédit aux jeunes désireux de s'installer en agriculture.

Toutefois, les nouvelles règles du commerce international et le contexte budgétaire questionnent de plus en plus les interventions de l'État en agriculture. Dans ce sens, le MAPAQ devra revoir ses approches traditionnelles de soutien et miser sur des mesures qui favorisent l'amélioration de la compétitivité des entreprises et qui contribuent à la croissance et à la diversification du secteur.

Les interventions gouvernementales fédérales en agroalimentaire

Sur la scène fédérale, les principaux ministères et organismes actifs dans le secteur agroalimentaire au Québec sont Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Santé Canada, la Commission canadienne du lait et la Société de crédit agricole. Le principal intervenant, en termes de transferts, est sans contredit l'AAC. Ce ministère est responsable notamment de la politique agricole du gouvernement fédéral; il intervient dans de nombreux domaines tels que la sécurité du revenu, la recherche, l'inspection, la réglementation, les services aux entreprises, le financement, le développement des marchés, le développement régional, la commercialisation des grains et le commerce interprovincial et international. De façon générale, on constate qu'au Québec, l'intervention du gouvernement provincial est plus importante que celle du fédéral, contrairement à ce qui se passe dans les autres provinces.

Prises globalement, plus de 60 % des dépenses du gouvernement fédéral en agroalimentaire au Québec sont constituées de dépenses de transfert. Ces dernières sont estimées à 166,4 millions de dollars pour 1995-1996. Le subside laitier et les programmes sur la protection du revenu agricole accaparent la majeure partie du budget. Les autres dépenses sont constituées des programmes de crédit agricole, des différentes ententes Canada-Québec, des programmes d'adaptation et de divers programmes de transfert à l'industrie. Au cours des cinq dernières années, les transferts fédéraux ont connu une tendance à la baisse, qui devrait se maintenir ou même s'accroître.

2.2 Les interventions gouvernementales dans le secteur des pêches et de l'aquiculture

L'administration de la filière halieutique est de juridiction partagée entre les deux gouvernements. Le gouvernement fédéral est responsable de la conservation et de l'exploitation des ressources. Le Québec a cependant la délégation de l'administration pour la pêche des espèces diadromes (ex.: saumon, anguille) et les espèces d'eau douce. Il est aussi responsable de la transformation des produits de la pêche et de la commercialisation intraprovinciale.

Les interventions gouvernementales québécoises

Au Québec, le MAPAQ est le principal intervenant dans le secteur des pêches et de l'aquiculture commerciales. Il fournit au secteur un appui professionnel (services-conseils, services techniques) portant principalement sur la promotion des intérêts des pêches commerciales auprès des différents intervenants gouvernementaux et sur la recherche et le développement, tant dans la transformation des produits de la pêche que dans la production aquicole. Le ministère exerce certaines fonctions réglementaires, comme la délivrance des permis de pêche commerciale en eaux douces (les permis en eau marine sont de responsabilité fédérale), des permis pour l'aquiculture commerciale et des permis d'usines. En matière de commercialisation, la Régie des marchés agricoles et alimentaires administre également les plans conjoints du secteur des pêches. Finalement, le MAPAQ accorde de l'aide financière (garanties de prêt, prêts et subventions) aux entreprises du secteur.

Pour réaliser son mandat, le MAPAQ dispose d'un effectif de quelque 140 personnes qui travaillent dans quatre directions régionales (Gaspésie, Côte-Nord, Îles-de-la-Madeleine, Eaux intérieures) et deux directions fonctionnelles à Québec et à Grande-Rivière. Pour l'exercice 1996-1997, le budget consacré à ce secteur est de 18,5 millions de dollars dont près de la moitié (8,9 millions) sont des dépenses de transfert.

De façon générale, l'appui financier du Québec a toujours été important dans le secteur des pêches maritimes, notamment dans le secteur de la capture. Ainsi, le ministère détient un portefeuille de garanties de prêt pour le financement des bateaux de 51,8 millions de dollars (au 31 mars 96). La crise dans le secteur du poisson de fond a obligé le MAPAQ à mettre en place des mesures spéciales pour les propriétaires de bateaux touchés par le moratoire de pêche du poisson de fond et qui ne sont plus en mesure de respecter leurs engagements financiers.

Les interventions gouvernementales fédérales

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) est le principal intervenant en matière de pêches et d'aquiculture au Québec. Ses principales activités sont la recherche scientifique, l'évaluation de l'état de la ressource halieutique, l'établissement des plans de gestion de la pêche pour chaque espèce, la délivrance des permis de pêche, l'application de règlements et la surveillance. Il contrôle la qualité et l'innocuité des produits marins importés et celles des produits canadiens destinés à l'exportation. Il administre les ports de pêche commerciale et les ports de plaisance. Finalement, il participe aux négociations internationales en matière de pêche.

Pour 1996-1997, le budget réservé au secteur des pêches au Québec est de 36,6 millions de dollars, soit 4,5 % du budget total du MPO. L'équivalent de quelque 500 employés fédéraux travaillent au bénéfice du secteur québécois des pêches. Les principaux programmes financiers concernent d'une part, la rationalisation de l'industrie du poisson de fond (rachat de permis de pêche) et d'autre part, le soutien du revenu des pêcheurs et employés d'usines affectés par le moratoire dans le poisson de fond.. Depuis environ cinq ans, le budget du MPO connaît une baisse progressive, baisse qui coïncide avec les moratoires dans le poisson de fond et la crise des finances publiques. Ainsi, le gouvernement fédéral tente de se dégager de la gestion au jour le jour de l'exploitation des ressources en mettant de l'avant une politique de partenariat et de cogestion avec les organisations de pêcheurs.

3. ÉVOLUTION DU SOUTIEN GOUVERNEMENTAL ET PRINCIPAUX ENJEUX

3.1 Évolution du soutien gouvernemental en agriculture

L'agriculture bénéficie, dans la plupart des pays industrialisés, d'un soutien gouvernemental important. Calculé en Équivalent subvention à la production (ESP), le soutien accordé au secteur agricole au Canada est généralement inférieur à celui accordé en moyenne dans les pays membres de l'OCDE. Ainsi, en 1994, l'ESP du Canada était de 27 % comparativement à 43 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE et à 50 % plus spécifiquement pour les pays de l'Union européenne (UE). Il est à noter que, suite à la réforme de la Politique agricole commune (PAC), les gouvernements de pays de l'UE ont dû modifier substantiellement leur mode d'intervention dans le secteur agricole, notamment en remplaçant le soutien du prix par des aides directes découplées, c'est-à-dire non liées au niveau de production. Par ailleurs, bien que l'ESP du Canada soit supérieur à celui des États-Unis (21 %), son principal partenaire commercial sur la scène internationale, on constate que l'écart tend à se rétrécir depuis les dix dernières années.

Au Canada, les dépenses publiques destinées au secteur agroalimentaire ont connu une diminution de 44 % depuis 1991. Au Québec, la baisse est de 14,4 % pour la même période alors qu'en Ontario elle est plus du double. En Alberta, les dépenses publiques ont chuté de près de 49 %. Cet écart s'explique du fait que, dans les autres provinces, notamment dans l'Ouest, le gouvernement fédéral intervient davantage que les autorités provinciales dans l'agriculture et que son retrait de plusieurs programmes, en particulier de celui dans le secteur des grains, n'a pas été compensé par ces provinces. Au Québec, l'impact des coupures fédérales a été moins dramatique, le gouvernement québécois ayant déjà mis en place ses propres politiques et programmes.

3.2 Les grands enjeux

L'ouverture des marchés

L'industrie agroalimentaire québécois qui, historiquement, s'est développée sur la base de la croissance du marché intérieur, doit maintenant compter sur les ventes hors Québec pour assurer son développement. L'ouverture des marchés provoquée par les récents accords commerciaux internationaux procure des occasions d'affaires pour nos entreprises mais pose aussi à ces dernières le défi de la compétitivité. Cet élargissement des frontières s'accompagne également de nouvelles règles commerciales qui ont pour incidence d'encadrer davantage les gouvernements dans la mise en oeuvre de leurs politiques agricoles. Ainsi, l'Accord agricole défini par l'OMC, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1995, définit les règles concernant l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne. Ces changements posent aux entreprises agricoles des défis nombreux et d'envergure compte tenu de l'importance du soutien gouvernemental tant au Québec qu'ailleurs. Les entreprises agricoles doivent maintenant aller davantage chercher leur revenu sur le marché plutôt que dans les fonds publics. Les pays gagnants seront ceux qui auront mis en place les meilleures conditions pour accroître la capacité concurrentielle des entreprises en misant sur leurs avantages comparatifs.

Les modifications aux habitudes de consommation

Les consommateurs et consommatrices recherchent des aliments mieux adaptés à leur santé et à l'évolution de leur mode de vie. Ils s'intéressent davantage au contenu nutritionnel des aliments qu'ils achètent. Ils se préoccupent également de l'aspect neutraceutique de certains produits ainsi que des questions entourant les résidus de pesticides dans les produits alimentaires. Ils sont aussi de plus en plus critiques envers l'origine et les méthodes de production des aliments.

La protection des ressources et de l'environnement

La protection des ressources et de l'environnement constitue également pour les entreprises bioalimentaires un facteur de compétitivité à long terme. D'une part, la viabilité à long terme du secteur bioalimentaire est intimement liée à la qualité et à l'abondance des ressources naturelles qui en constituent les intrants essentiels. D'autre part, il y va de l'intérêt des entreprises d'aplanir les difficultés de cohabitation avec les autres résidents du territoire en raison des inconvénients et des problèmes environnementaux associés à certaines pratiques agricoles, si elles veulent poursuivre leurs activités ou prendre de l'expansion.

Le développement des régions

On constate que les entreprises agricoles se concentrent près des grandes régions urbaines du Québec et que leurs productions sont plus diversifiées. Dans les régions périphériques, l'agriculture est plus extensive et ne compte plus que pour 15 % de la production totale. L'agriculture, qui était autrefois au coeur de la ruralité québécoise, n'emploie plus aujourd'hui la majorité de ses habitants. Or, il existe un potentiel de développement en région qui est sous-exploité. En effet, l'ensemble de l'activité agricole s'est principalement cantonné dans les secteurs où les protections étaient les meilleures. Pourtant, une diversification de l'agriculture permettrait d'élargir la gamme des produits agricoles et de développer de nouvelles activités, telles que l'agro-foresterie et l'agro-tourisme, qui pourraient profiter aux régions.

La nécessaire quote-part des ressources halieutiques canadiennes

Un enjeu fondamental pour le développement de l'industrie québécoise des pêches maritimes est l'accès aux stocks halieutiques du golfe du Saint-Laurent et l'obtention de sa quote-part historique. La gestion fédérale des ressources halieutiques du golfe et de la zone exclusive de pêche de la côte atlantique a conduit à une réduction progressive de l'accès des flottes québécoises. Depuis le 1^{er} novembre 1994, Québec revendique la gestion des stocks sédentaires côtiers exploités uniquement par les pêcheurs québécois et la gestion de sa quote-part des stocks exploités avec des pêcheurs des autres provinces dans les eaux canadiennes et la zone exclusive des pêches.

La diversification des entreprises de pêche et de transformation des produits marins

L'industrie des pêches maritimes est confrontée à une ressource fluctuante et limitée. Actuellement, le secteur du poisson de fond connaît une grave pénurie alors que d'autres espèces telles que les poissons pélagiques (hareng, maquereau,...) ou certains mollusques et crustacés (oursin, crabe commun,...) ne sont pas entièrement exploitées. Pour les pêcheurs, la diversification des pêches est difficile en raison de leur spécialisation et des lieux de pêches fréquentés. Il faudra changer le cadre de la gestion des pêches actuelles. Quant à la transformation des produits de la pêche, l'objectif de diversification peut se traduire par le recours aux importations de matières premières, par la transformation de nouvelles espèces ou par la recherche de nouveaux marchés pour ces produits.

La concertation et l'organisation du secteur des pêches maritimes

Le secteur des pêches maritimes est relativement peu structuré comparativement au secteur agricole. Alors que ce dernier a adopté il y a bientôt quatre ans une formule originale de concertation, les *tables filières*, la filière halieutique n'est encore qu'à ses débuts. Pour la première fois, le MAPAQ a réussi à susciter la concertation

des intervenants de cette industrie en ce qui concerne la définition des orientations gouvernementales dans les pêches, lors de son forum sur les pêches en février 1995. Au deuxième forum d'avril 1996, les intervenants de l'industrie se sont engagés à réaliser certains objectifs qu'ils se sont fixés pour développer le secteur. Le défi auquel font face tous les partenaires, privés et publics, est de progresser dans le cadre des résolutions prises au cours de ces deux forums. Parmi tous les engagements pris, la professionnalisation du secteur de la capture et la structuration de la représentation du secteur sont deux objectifs de première importance.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SECTEUR BIOALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS

CHAPITRE 2 : LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS

2.1 Portrait de l'industrie agroalimentaire québécoise

2.1.1 Agriculture

2.1.2 Transformation

2.1.3 Commerce et restauration

2.2 Les interventions gouvernementales dans le secteur agroalimentaire

2.2.1 Les interventions gouvernementales québécoises

2.2.2 Les interventions fédérales en agroalimentaire

2.2.3 Évolution des interventions gouvernementales

2.3 Grands enjeux du secteur agroalimentaire

2.3.1 L'ouverture des marchés

2.3.2 Les modifications aux habitudes de consommation

- 1. La protection des ressources et de l'environnement**
- 2. Le développement des régions**

CHAPITRE 3 : LE SECTEUR DES PÊCHES ET DE L'AQUICULTURE COMMERCIALES

3.1 Portrait de l'industrie des pêches commerciales

3.1.1 Le secteur de la capture

3.1.2 L'aquiculture

1. Le secteur de la transformation des produits de la pêche et de l'aquiculture
2. Commercialisation et distribution des produits de la pêche

3.2 Les interventions gouvernementales

3.2.1 Les interventions gouvernementales québécoises

3.2.2 Les interventions gouvernementales fédérales

3.3 Les enjeux

3.3.1 La quote-part québécoise des ressources halieutiques canadiennes

3.3.2 La diversification des entreprises de pêche et de transformation

3.3.3 Une voie de développement pour l'aquiculture marine

3.3.4 La concertation et l'organisation du secteur

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le présent rapport a été produit dans le cadre des travaux préparatoires à la consultation de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics créée lors de la Conférence sur le devenir social et économique en mars 1996.

Le secteur bioalimentaire, qui comprend l'agroalimentaire, les pêches et l'aquiculture, occupe une place importante dans l'économie québécoise. On trouvera, dans le premier chapitre du document *Le secteur bioalimentaire au Québec : portrait de l'industrie et de l'intervention gouvernementale* les principaux indicateurs sur l'importance économique et régionale ainsi que les caractéristiques du secteur bioalimentaire. Comme le secteur agroalimentaire et celui des pêches et de l'aquiculture commerciales ne présentent pas les mêmes problématiques en matière de développement et que, par conséquent, les interventions gouvernementales diffèrent sensiblement dans les deux domaines, nous avons choisi de leur consacrer deux chapitres séparés.

Afin de permettre aux lecteurs et lectrices de mieux comprendre les interventions gouvernementales, un bref portrait du secteur est d'abord brossé par segment d'activité (primaire, secondaire et tertiaire), selon l'approche filière adoptée par l'industrie. Une partie importante sera ensuite consacrée aux interventions gouvernementales, notamment québécoises. On y trouvera une description des mesures, de leurs coûts ainsi que de leurs impacts ou résultats obtenus, lorsque possible. L'analyse serait incomplète si les interventions fédérales n'étaient pas considérées. Aussi présenterons-nous un bref survol de ces mesures. La section suivante traitera des principaux volets de l'Accord agricole conclu dans le cadre de l'Uruguay Round qui ont une

incidence sur les politiques agricoles des pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et sur le niveau de soutien gouvernemental dans différents pays, y compris le Canada. Finalement, le document terminera sur les grands enjeux du secteur agroalimentaire et de celui des pêches et de l'aquiculture commerciales au Québec.

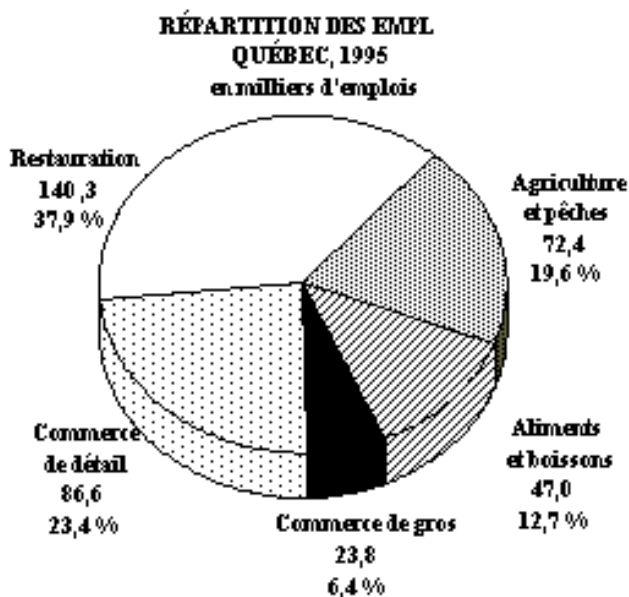
CHAPITRE 1

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SECTEUR BIOALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS

L'importance économique du secteur

Les activités liées au bioalimentaire sont parmi les premières qui ont été pratiquées en terre québécoise. Elles ont un rôle tant économique que social. En effet, elles constituent un levier important du développement des régions. L'agriculture et les pêches ont tissé des liens sociaux et économiques qui se manifestent par l'occupation du territoire et par l'existence de petites communautés bien ancrées. Outre ces activités du secteur primaire, l'industrie est composée de la transformation manufacturière (aliments et boissons), du commerce de gros, du commerce de détail ainsi que de la restauration, toutes des activités présentes, à divers degrés, dans l'ensemble du Québec.

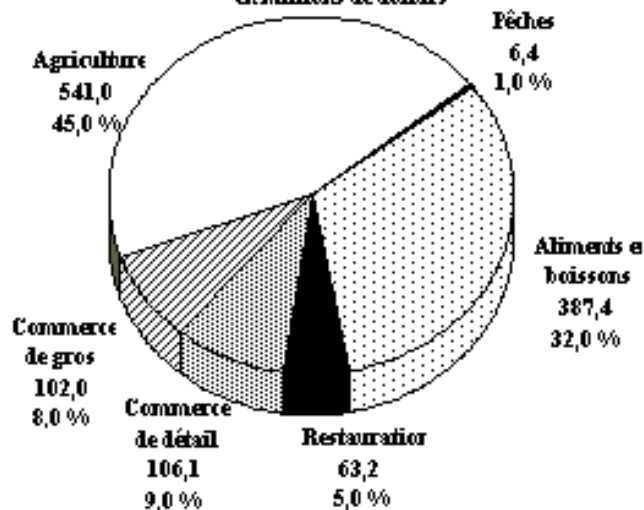
L'industrie bioalimentaire compte pour près de 10 % de l'ensemble du PIB québécois, soit environ 11,6 milliards de dollars. La filière bioalimentaire employait plus de 370 000 personnes en 1995, soit un peu plus de 1 emploi sur 9 (11,5 % du total québécois). De plus, l'ensemble de l'industrie a investi plus de 1,2 milliard de dollars en immobilisations en 1995 ; il s'agit de 4,7 % du total québécois. Plusieurs efforts à cet égard ont été accomplis à la veille de l'adoption de l'Accord de libre-échange (1988) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (1991), afin de moderniser et d'améliorer la capacité concurrentielle de l'industrie.



Source : Statistique Canada.

INVESTISSEMENTS BIOALIMENTAIRE PAR SECTEUR EN 1995

en millions de dollars

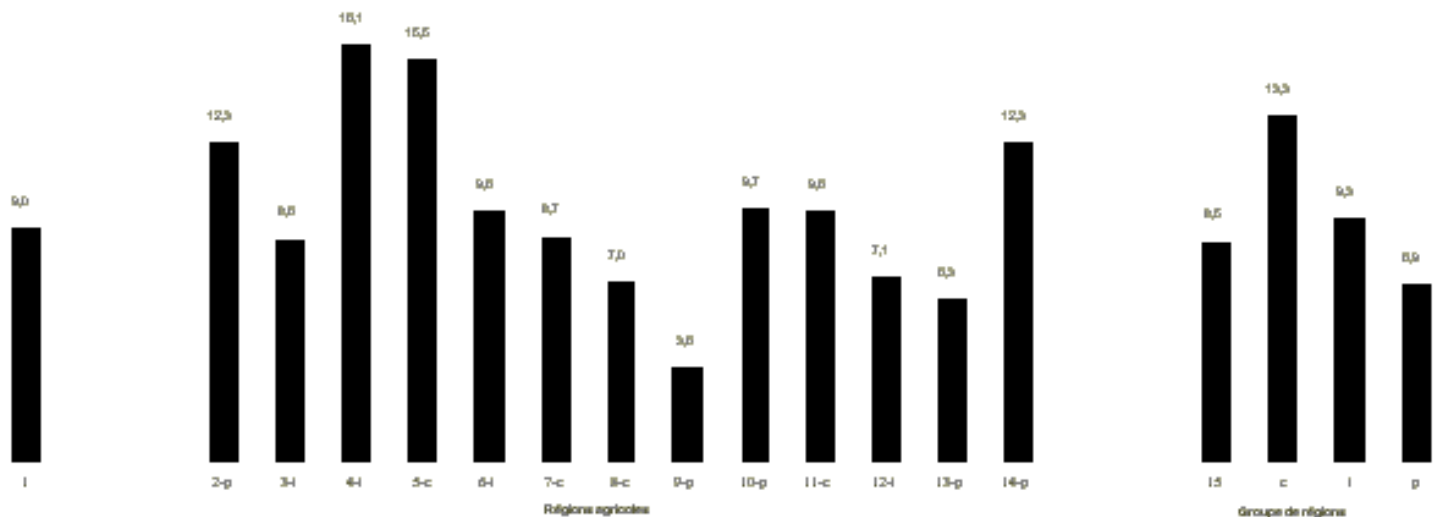


Source : Statistique Canada.

Une présence régionale importante

L'industrie bioalimentaire joue un rôle très important dans l'économie de chacune des régions du Québec, tant en termes d'emploi que d'activité économique. Par exemple, en 1994, au moins 11 % de l'emploi régional était attribuable au bioalimentaire pour 8 régions québécoises. En termes de valeur ajoutée, le bioalimentaire représentait au moins 9 % de l'ensemble québécois pour 7 régions administratives.

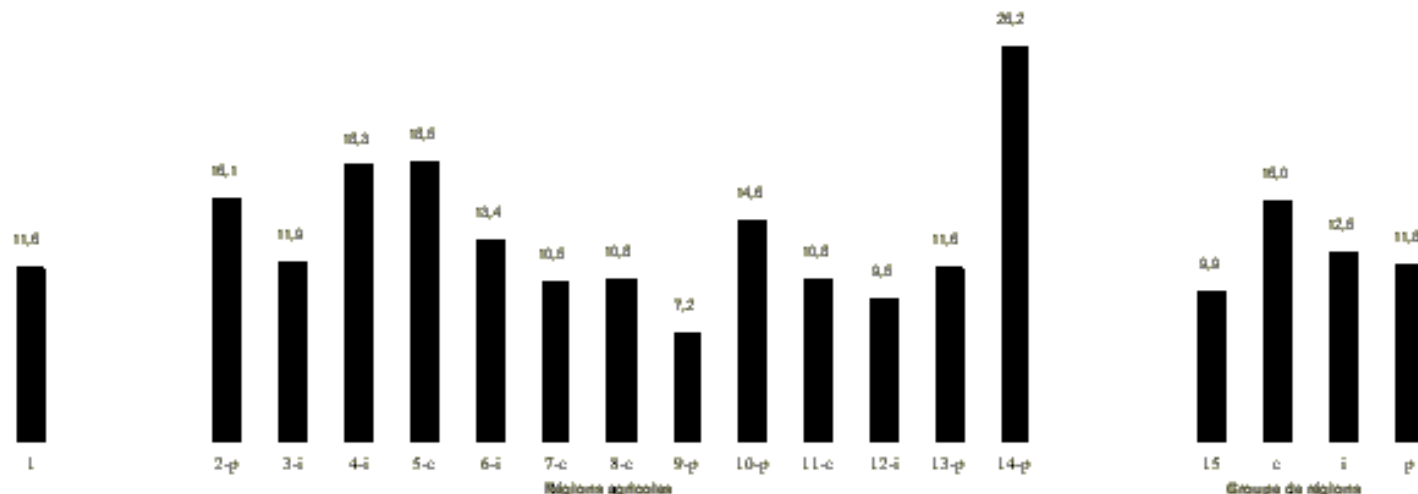
PROFIL RÉGIONAL DE L'INDUSTRIE BIOALIMENTAIRE DU QUÉBEC EN 1994 **PART DU BIOALIMENTAIRE (PIB) DANS L'ÉCONOMIE RÉGIONALE (%)**



Note : Veuillez considérer sous ces données, comme des ordres de grandeur.

Source : MAPAQ, Division de l'analyse et de l'information économiques.

PROFIL RÉGIONAL DE L'INDUSTRIE BIOALIMENTAIRE DU QUÉBEC EN 1994
EMPLOI DANS LE BIOALIMENTAIRE DANS L'EMPLOI TOTAL
 (%)



Note : Veuillez considérer toutes ces données comme des ordres de grandeur.
 Source : MAPAQ, Direction de l'analyse et de l'information économique.

1 : Ensemble du Québec 9 : Outaouais - Laurentides

2 : Bas-St-Laurent 10 : Abitibi - Témiscamingue

3: Québec 11 : Nord-de-Montréal

4 : Beauce - Appalaches 12 : Mauricie

5 : Bois-Francs 13 : Saguenay - Lac-St-Jean - Côte-Nord

6 : Estrie 14 : Gaspésie -Îles-de-la-Madeleine

7 : Richelieu - Saint-Hyacinthe 15 : Grand Montréal

8 : Sud-ouest de Montréal

c : centrales i : intermédiaires p : périphériques

Des échanges commerciaux orientés vers le marché intérieur

**RÉPARTITION DE LA DESTINATION DE LA
PRODUCTION D'ALIMENTS DU QUÉBEC, 1989**



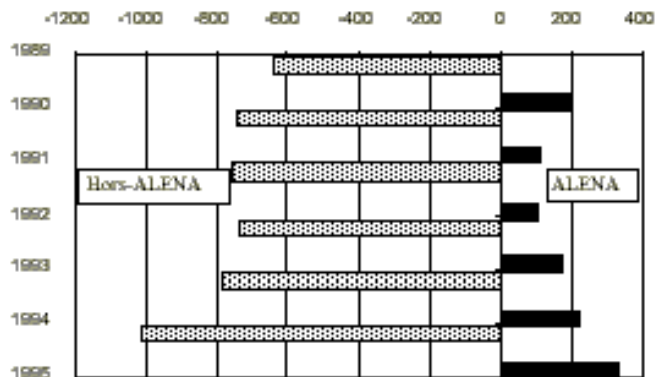
Source : Statistique Canada.

Les produits bioalimentaires du Québec sont, pour l'essentiel, écoulés sur le marché intérieur. Les derniers chiffres disponibles à ce sujet indiquent qu'en 1989, 73 % de la production demeure au Québec, 20 % est expédiée dans d'autres provinces canadiennes (dont 13 % vers la seule province de l'Ontario) et 7 %, vers les marchés internationaux. Même si le commerce interprovincial est important, il est toutefois impossible d'actualiser ces données, les statistiques n'étant plus disponibles. Il faut cependant garder à l'esprit que, pour le Québec, le commerce intra Canada est à coup sûr plus important en valeur que les échanges internationaux.

En ce qui concerne le commerce extérieur, le Québec exportait, en 1995, pour environ 1,7 milliard de dollars de produits alimentaires de toutes sortes, soit 3,5 % des exportations totales de marchandises québécoises et 8,2 % des exportations canadiennes alimentaires. Les principaux pays clients du Québec sont les États-Unis (67 %), le Japon (9,7 %) et l'Union européenne (9,5 %). Les principaux produits exportés en 1995 étaient la viande de porc (23,3 %), les produits marins (11,6 %), les boissons (surtout la bière et les eaux embouteillées, 10,8 %) ainsi que le cacao et ses produits (7,3 %).

Les importations bioalimentaires québécoises s'élevaient, en 1995, à 2,25 milliards de dollars, soit 5,7 % de l'ensemble des importations du Québec et 16,5 % du total des importations bioalimentaires canadiennes. L'origine des biens importés est plus diversifiée quoique tributaire des États-Unis. Les importations québécoises proviennent aussi de la France, du Brésil et de l'Australie.

**BALANCE COMMERCIALE INTERNATIONALE
BIOALIMENTAIRE DU QUÉBEC
ALENA ET HORS-ALENA
en millions de dollars**



Source : Statistique Canada.

Au chapitre de la balance commerciale québécoise, il est à remarquer que si l'on regroupe les pays concernés en une " zone ALENA " (États-Unis et Mexique) et une autre " zone hors ALENA " (tous les autres pays), cette balance est positive dans le premier cas (environ 328 millions de dollars en 1995) et fortement négative dans le second (- 910,4 millions de dollars). Il faut souligner que plusieurs de ces produits importés ne peuvent pas être cultivés sur le territoire québécois (fruits tropicaux, sucre, noix, cacao, café...) et sont l'objet d'une transformation à plus haute valeur ajoutée dans les usines du Québec.

Accords commerciaux : de nouvelles règles du jeu

Ne pouvant plus compter sur la demande intérieure pour assurer la croissance de leurs entreprises (faible croissance de la population), le Canada et le Québec doivent se tourner davantage vers les marchés d'exportation. Ce marché extérieur se découpe de plus en plus en grands blocs économiques (e.g. : Union européenne, Mercosur, ALENA). Le Canada est, pour sa part, membre de l'ALE (États-Unis) et de l'ALENA (addition du Mexique). Le Canada doit composer avec des réductions tarifaires et des règlements en retour d'un accès à un marché de plus de 350 millions de personnes. Il est même question d'intégrer le Chili à l'Accord de libre-échange tripartite actuel, ce qui ne laisse pas de doute quant à la tendance à la libéralisation des marchés.

De plus, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui remplace le GATT depuis janvier 1995, demande au Canada d'appliquer des engagements pris par les pays signataires dans le cadre de l'Uruguay Round. Cela a débuté en 1995 et devrait se poursuivre sur six ans (jusqu'en 2000-2001). Trois engagements visent particulièrement l'agriculture : l'accès amélioré aux marchés par la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires ; l'accès minimal permettant des importations égales à 3 % de la consommation en 1995 et augmentant à 5 % durant les six années subséquentes ; la réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation. Tant les politiques intérieures qu'extérieures sont donc touchées.

Principaux acteurs de l'industrie bioalimentaire

Le monde bioalimentaire est représenté par diverses associations, surtout sur le plan de la transformation. L'Union des producteurs agricoles (UPA) représente l'ensemble des agriculteurs et agricultrices du Québec.

Elle regroupe près de 43 000 membres et chapeaute 16 fédérations régionales. Chaque fédération régionale regroupe tous les syndicats de base et spécialisés sur son territoire. L'UPA est vouée à la défense et à la promotion des intérêts professionnels, économiques et sociaux des producteurs et productrices agricoles. Concernant les pêches, les quatre associations principales sont l'Association québécoise de l'industrie de la pêche (AQIP), l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec (APPQ), la Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Québec (FPSHQ) et l'Association québécoise de la commercialisation de poissons et de fruits de mer (AQCOMER).

De nombreuses associations représentent les intérêts des divers secteurs de la transformation bioalimentaire, dont les principales sont le Conseil des viandes du Canada (section Québec), le Conseil de l'industrie laitière du Québec inc. (CILQ), la Coopérative fédérée de Québec et l'Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec (AMPAQ).

En terminant, les associations principales représentant le segment du commerce de gros, du commerce de détail et de la restauration sont l'Association des détaillants en alimentation (ADA), le Conseil canadien de la distribution alimentaire (CCDA) et l'Association des restaurateurs du Québec (ARQ).

Les " filières ", une formule originale

L'industrie bioalimentaire a adopté depuis bientôt quatre ans une formule originale de concertation pour faire face au nouveau contexte d'ouverture des marchés. Ainsi, les intervenants de chacun des maillons (production, transformation, distribution et gouvernement) d'un même secteur sont invités à s'asseoir ensemble autour d'une même table afin d'améliorer les liens d'affaires entre eux, de raffermir leur position sur le marché local et de l'étendre hors des frontières. Ces tables sont communément appelées " tables filières ". Il en existe actuellement 24 réunissant, par exemple, les intervenants des industries porcine, chevaline, horticole et céréalière. En mai 1996, près de la moitié des tables filières s'étaient donné des plans stratégiques de développement et les autres travaillaient sur la base de projets communs.

CHAPITRE 2

LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS

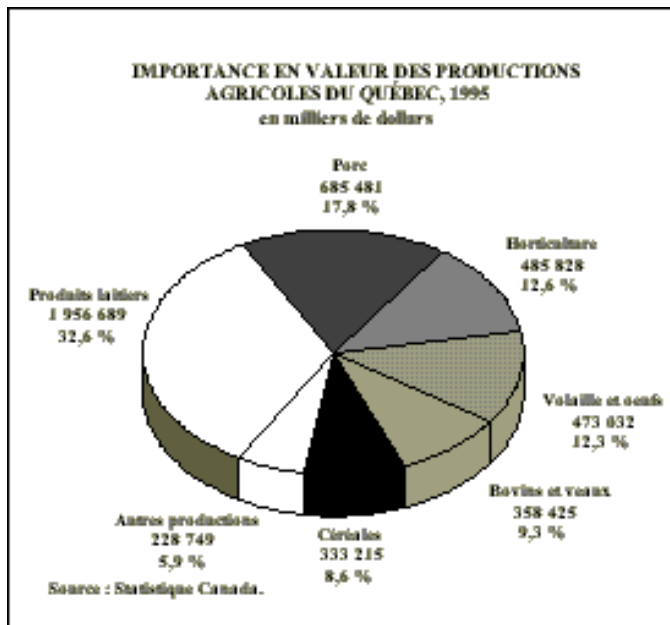
2.1 Portrait de l'industrie agroalimentaire québécoise

2.1.1 Agriculture

Au Québec, environ 35 000 exploitations agricoles occupent un peu plus de 65 000 personnes. Depuis plusieurs années, le nombre d'exploitations tend à décroître mais la superficie de chacune d'entre elles augmente. En effet, si la superficie d'une exploitation agricole moyenne du Québec était d'environ 78,5 hectares en 1981, elle atteignait plutôt 90,1 hectares en 1991. Plus les entreprises agricoles sont éloignées de la zone centrale (Montréal, Richelieu--Saint-Hyacinthe, Sud-Ouest de Montréal et Nord-de-Montréal), plus les superficies sont grandes. À l'exception des régions de Montréal, de Laval, de la Côte-Nord et du Nord du Québec, l'occupation du territoire est principalement le fait de l'agriculture. Cette dernière contribue pour 2,4 milliards de dollars de valeur ajoutée, soit 16,4 % de celle du bioalimentaire.

Les productions agricoles sont très diversifiées en zone centrale (Montréal et sa région) : lait, porc, volaille,

oeufs, céréales, légumes et fruits. En région intermédiaire (Québec et sa région, Bois-Francs, Estrie, Mauricie et Outaouais-Laurentides), le porc et le lait sont les deux plus importantes ; le boeuf, les céréales, la volaille et les légumes s'y retrouvent aussi. Les autres régions québécoises sont regroupées sous le vocable " zone périphérique ". Les climats moins favorables et les sols de qualité variable modulent l'agriculture qui y est pratiquée, surtout le lait et le boeuf. Les plus grandes superficies moyennes par exploitation y permettent une agriculture plus extensive.



Toutes ces entreprises agricoles généraient des recettes monétaires de 4,3 milliards de dollars en 1995. Le porc, le lait, le poulet et les légumes étaient les productions principales. Ces recettes étaient constituées à 66,4 % de vente de produits d'origine animale (e.g. : lait, porc, boeuf, oeufs, miel), à 22,4 % de produits végétaux (e.g. : maïs, blé, pommes, fleurs, tabac, petits fruits, produits de l'érable) et à 11,2 % de paiements gouvernementaux.

Les exploitants et exploitantes agricoles profitent de différentes mesures de soutien de leur revenu afin d'atténuer les variations brusques de revenus. Ces mesures peuvent prendre essentiellement deux formes : la gestion de l'offre et les paiements de soutien des revenus. Comme il sera question de ces mesures dans la partie 2.2 de ce document, il suffira de retenir que la gestion de l'offre est une forme de contingentement qui limite la production des biens concernés afin de satisfaire la demande intérieure canadienne tout en assurant aux producteurs et productrices un niveau de prix basé sur les coûts de production. Un tel système de gestion de la production exige un contrôle des importations aux frontières nationales. Les productions ici concernées sont le lait, le poulet, le dindon et les oeufs. Ces quatre productions représentaient 40,5 % des recettes monétaires agricoles en 1995. Le Québec produit 38 % des volumes de lait canadien, 29 % des poulets, 23 % des dindons, 24 % des oeufs d'incubation et 15 % des oeufs de consommation.

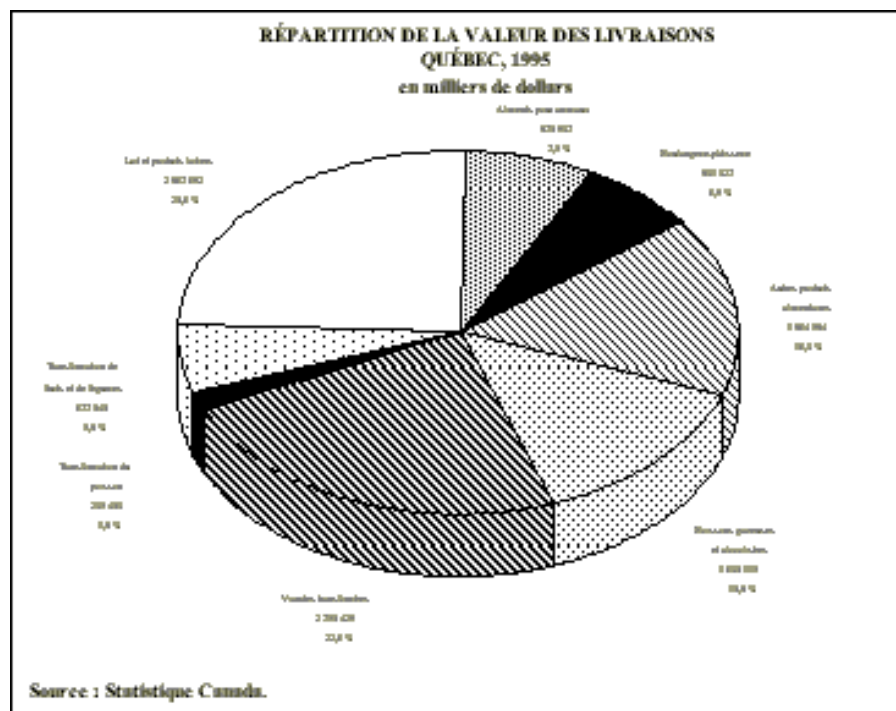
Dans le cas du soutien du revenu, il s'agit de programmes d'assurance contributaires (les exploitants participent au financement, tout comme les gouvernements) qui couvrent plus de 15 productions au Québec représentant, en 1995, autour de 35 % des recettes agricoles.

Depuis quelques années, plusieurs productions animales connaissent un certain déclin ou une certaine stabilité au profit de productions végétales. Ainsi, entre 1982-1984 et 1992-1994, le lait (déclin) et le porc (stable), bien que très importants, laissent la place à d'autres productions comme les produits végétaux (céréales, légumes de

serre, légumes de champ, fleurs et pépinières, produits de l'érable...) et quelques productions animales (ovins, poulets, dindons, oeufs d'incubation). La croissance de l'horticulture, tant maraîchère qu'ornementale, a été remarquable. Cet ensemble représentait, en 1995, plus de 11 % des recettes monétaires, au troisième rang en importance derrière les productions laitières et porcines. En fait, l'agriculture québécoise se diversifie peu à peu. L'engagement des investisseurs urbains et industriels, la présence de nouveaux immigrants, la disponibilité des technologies et une ouverture des marchés sont à l'origine de ce mouvement de diversification qui devrait s'intensifier avec les années.

2.1.2 Transformation

L'industrie de la transformation bioalimentaire est la plus importante au Québec en termes de valeur des livraisons et est le deuxième employeur manufacturier en importance après l'industrie de l'habillement. Les secteurs des viandes et volailles, de la boulangerie-pâtisserie et des boissons gazeuses et alcoolisées sont les plus gros employeurs. La transformation alimentaire québécoise produit des aliments (environ 85 %) et des boissons gazeuses et alcoolisées (15 %), tant pour les marchés intérieur qu'extérieur. Ce type d'activité est présent dans toutes les régions du Québec.



Plus d'un milliard d'entreprises bioalimentaires québécoises se partageaient, en 1995, des livraisons atteignant les 11,7 milliards de dollars, soit environ 13,5 % de la valeur totale de toutes les industries manufacturières québécoises. La PME occupe une place importante dans la transformation au Québec : près de 90 % de ses établissements manufacturiers comptent moins de 100 employés, dont 75,8 %, moins de 50.

Au chapitre de l'emploi, le secteur de la transformation bioalimentaire se situe, par rapport aux vingt secteurs manufacturiers, au premier ou au deuxième rang dans cinq des seize régions du Québec, dont celles de Montréal et de la Montérégie, très peuplées. En fait, l'industrie des aliments et boissons est aux cinq premiers rangs, en emploi, de quatorze des seize régions administratives. Dans l'ensemble de la province, cela représente un emploi manufacturier sur douze.

Rang de l'emploi bioalimentaire dans l'ensemble manufacturier (20 secteurs) au Québec, par région, 1994

Rang	Régions
1 ^{er}	Montréal, Chaudière-Appalaches, Lanaudière
2 ^e	Montréal
3 ^e	Gaspésie--Îles-de-la-Madeleine
4 ^e	Bas-Saint-Laurent, Saguenay--Lac-Saint-Jean, Mauricie--Bois-Francs, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord et Nord-du-Québec, Laval
5 ^e	Québec, Estrie
6 ^e	Outaouais, Laurentides
Total bioalimentaire Québec	1^{er} rang

Source : MAPAQ, Direction de l'analyse et de l'information économiques, septembre 1994.

Le Grand Montréal regroupe environ 64 % de la transformation bioalimentaire au Québec, plus que sa part de population (47 %) dans la province. De plus, seulement 1 emploi sur 10 en transformation bioalimentaire dans le Grand Montréal est lié directement à un intrant agricole ou marin d'origine québécoise, alors que c'est 5 sur 10 en zones agricoles centrale et intermédiaire et 8 sur 10 en zone périphérique.

En termes de livraisons, les secteurs bioalimentaires les plus importants sont la transformation des produits laitiers (24,3 %) et la transformation des viandes rouges (excluant toutes les volailles) (18,1 %).

La transformation bioalimentaire, à l'instar de plusieurs secteurs manufacturiers, a connu un important mouvement de restructuration industriel depuis la fin des années quatre-vingts. Plusieurs entreprises ont fermé ou fusionné des établissements moins rentables (e.g. : produits laitiers, abattoirs); des expansions ont été faites par l'acquisition de concurrents. L'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange et de l'Accord de libre-échange nord-américain a amené l'industrie à investir et à moderniser ses installations afin de faire face à une concurrence accrue tant intérieure qu'extérieure.

2.1.3 Commerce et restauration

L'industrie des services est très présente dans l'économie régionale. En 1994, le commerce alimentaire de gros et de détail ainsi que les activités commerciales de restauration procuraient de l'emploi à 239 000 Québécois et Québécoises. De cet ensemble, 53 % étaient employés dans la restauration, 37 % dans le commerce de détail et 10 % dans le commerce de gros. Alors que le commerce de gros et la restauration sont surtout des activités urbaines, notamment montréalaises, l'industrie de la distribution de détail des aliments et boissons génère une part importante de l'activité économique partout au Québec.

Fait important, près de 1 emploi sur 10 dans le secteur des services (y compris les services publics) est directement lié à l'industrie bioalimentaire. Cette proportion est relativement constante, quelle que soit la région du Québec.

En 1995, 10 282 établissements de détail se partageaient environ 13,3 milliards de dollars au Québec, soit 36,6 % des établissements canadiens et 26,6 % des ventes au détail du Canada. Du côté de la restauration québécoise, 16 777 établissements de restauration en 1995 se partageaient près de 5 milliards de dollars de recettes, soit 28,3 % des établissements canadiens et 22,5 % des recettes totales canadiennes. Depuis le début des années 1990, le nombre de restaurants augmente beaucoup plus vite que les recettes, ce qui signifie que, d'année en année, le niveau moyen de revenu par établissement diminue.

Depuis quelques années, on observe un glissement des ventes alimentaires au détail vers d'autres types de magasins, principalement les magasins dits spécialisés (boulangerie, fruiterie...), les pharmacies et les magasins de marchandises diverses. Les dernières années ont vu une intensification de la concurrence amenée par des entreprises de détail dont le siège social est situé hors-Québec : l'arrivée de Sobey's (Nouvelle-Écosse) et de Wal-Mart, un géant américain de la vente de marchandises diverses a modifié le portrait du secteur du détail québécois. Après avoir mis fin à leurs expériences de diversification de la dernière décennie et après la restructuration nécessaire à la suite de l'intégration des activités de Steinberg, les joueurs déjà présents (Provigo, Métro, Hudon-Daudelin) sont de nouveau aux affaires et répliquent en investissant des sommes importantes en rénovations et en nouveaux services (sans oublier Price Costco). Ces nouveaux joueurs possédant déjà leurs réseaux d'approvisionnement hors-Québec, cela pose tout un défi aux producteurs et distributeurs québécois qui doivent sans cesse revoir leurs stratégies de marketing pour maintenir leur part de marché. De plus, les changements technologiques sont nombreux avec la généralisation des codes à barres et des lecteurs optiques ainsi qu'avec l'échange de données informatisées (EDI) qui permettent de réduire les erreurs engendrées par les nombreuses manipulations et d'accélérer les opérations.

2.2 Les interventions gouvernementales dans le secteur agroalimentaire

2.2.1 Les interventions gouvernementales québécoises

A) Le contexte historique

La présence en agriculture de risques liées aux fluctuations de prix et aux conditions climatiques est à l'origine de l'intervention de l'État dans le secteur agricole. Toutefois, ces facteurs n'expliquent pas à eux seuls le soutien apporté à ce secteur. L'intervention de l'État relève également de considérations de nature stratégique. L'importance de l'agriculture dans l'occupation du territoire, dans l'emploi et dans la recherche d'une sécurité alimentaire a justifié l'élaboration d'une politique agricole dans les pays développés. Le Québec n'a pas échappé à cette tendance.

Le gouvernement du Québec s'est engagé très tôt dans le développement de l'agriculture par différentes politiques d'appui au secteur. Ses politiques visaient à soutenir le développement de l'industrie agricole tout en assurant sa pérennité. Chacune d'elles répondait à des besoins précis au moment de son élaboration et de sa mise en application. Il suffit de rappeler la création, il y a plus d'un siècle, de stations de recherche, de maisons d'enseignement spécialisées en agriculture et d'un réseau de conseillers en agronomie. Par la suite, des programmes ont été élaborés, notamment en ce qui concerne le financement agricole, la mise en marché collective des produits, l'assurance-récolte, l'assurance-santé animale, l'assurance-stabilisation des revenus agricoles et la protection du territoire agricole. Ces politiques illustrent bien la permanence et l'importance de l'engagement gouvernemental dans le secteur agricole.

B) Les principaux instruments de la politique agroalimentaire québécoise

Le MAPAQ et les organismes : les acteurs principaux

La responsabilité du développement du secteur agroalimentaire est confiée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). Le ministère a pour mission d'influencer et de soutenir l'industrie bioalimentaire québécoise afin d'assurer le développement durable du secteur. Ses interventions touchent les domaines de la production, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation et de la consommation des produits bioalimentaires. Le ministère assure la conception et l'application des politiques et programmes nécessaires au développement des secteurs de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation. Cette responsabilité lui confère les pouvoirs de recherche, d'étude, d'enquête et d'enseignement requis pour l'élaboration de ses politiques et programmes.

Trois grands enjeux guident aujourd'hui l'intervention du ministère :

- l'adaptation de l'industrie bioalimentaire aux signaux des marchés intérieurs et extérieurs ;
- la pratique de l'agriculture, de la pêche et de l'aquiculture en conformité avec les paramètres du développement durable ;
- le renforcement de la structure socio-économique de l'industrie bioalimentaire régionale.

Pour réaliser l'ensemble de ses mandats, le ministère s'appuie sur six directions générales. Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est aussi responsable de six organismes, soit la Société de financement agricole (SFA), la Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ), la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ), le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole (TAMPTA), la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) et la Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA). Ces organismes ont un fonctionnement autonome ; leur budget est financé à même les crédits alloués à l'agroalimentaire, à l'exception de SOQUIA, qui est une société d'État dont le ministre des Finances est l'actionnaire.

L'effectif à temps complet (ETC) travaillant au ministère et dans les organismes était de 3 044 employés et employées au 1^{er} avril 1996 (en excluant le secteur des pêches). La majorité de l'effectif, soit plus de 70 %, travaille au ministère (tableau 1). Globalement, l'effectif du ministère et des organismes a diminué de façon constante au cours des dix dernières années. Entre 1985 et 1996, on observe une diminution d'environ 20 %, soit de 3 778 à 3 044 personnes. Seule la Régie des assurances agricoles a vu son effectif augmenter pendant cette période, celui-ci étant passé de 119 à 331 personnes.

Tableau 1 : Évolution de la répartition de l'effectif à temps complet au ministère et dans les organismes

Organisme	1985	1990	1996	Variation %	Répartition 1996
MAPAQ	3 066	2 767	2 217	- 27,7	72,8 %
SFA	395	397	320	- 19,0	10,5 %
RAAQ	119	198	331	+ 178,2	10,9 %
RMAAQ	68	65	48	- 29,4	1,6 %
CPTAQ	130	134	114	- 12,3	3,7 %

TAMPTA	0	17	14	----	0,5 %
Total	3 778	3 578	3 044	- 19,4	100,0 %

Source : Direction des ressources financières, MAPAQ

Le MAPAQ et les organismes : des interventions ciblées

Les interventions du ministère se retrouvent sous trois formes, soit l'appui financier, l'appui professionnel et l'encadrement réglementaire. L'aide financière est principalement accordée au secteur primaire.

Les crédits budgétaires alloués au ministère et aux organismes en 1996-1997 sont de 608 millions de dollars (tableau 2). Les aides financières comptent pour deux tiers du budget du ministère, les aides liées à l'appui professionnel totalisent environ 17 % et 6 % du budget est consacré à l'encadrement réglementaire. Un peu plus de 10 % des dépenses sont allouées à la gestion interne et au soutien du ministère et des organismes. Ce montant inclut tous les frais de fonctionnement. Depuis le début des années 1990, les dépenses consacrées à l'agroalimentaire ont décru globalement de 12 %, passant en 1990 de 688,7 à 608,0 millions de dollars en 1996.

Tableau 2 : Évolution des dépenses gouvernementales québécoises dans l'agroalimentaire (millions \$)

Forme	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	Répartition
1. Appui financier	462,5	443,2	411,5	420,4	414,4	433,8	404,7	66,6 %
2. Appui professionnel	111,1	113,8	112,8	109,6	105,9	103,8	101,0	16,6 %
3. Appui réglementaire	37,3	39,0	39,6	38,8	36,1	35,8	37,2	6,1 %
4. Soutien administratif	77,8	77,9	81,4	80,3	75,6	73,9	65,1	10,7 %
Total	688,7	673,9	645,3	649,1	632,0	647,3	608,0	100,0 %

Source : Direction des ressources financières, MAPAQ

De 1990-1991 à 1994-à 1995 : les dépenses, 1995-1996 et 1996-1997 : les crédits, répartition estimée.

a) L'appui financier

L'appui financier comprend les programmes d'assurances agricoles, d'aide à la production du MAPAQ et de financement agricole. Ces mesures, qui visent à améliorer les conditions d'exploitation des producteurs et productrices agricoles, sont principalement des paiements directs aux entreprises agricoles. En 1996-1997, le ministère consacre près de 405 millions de dollars à l'appui financier (tableau 3). Actuellement, les programmes d'assurances agricoles drainent plus de 60 % des budgets consacrés à l'appui financier.

Tableau 3 : Évolution des dépenses gouvernementales consacrées à l'appui financier (millions \$)

Forme	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	Répartition
Assurances agricoles	196,5	214,5	228,1	260,3	252,8	245,2	254,2	62,8 %
Assurance-stabilisation	174,6	194,4	206,8	239,7	233,5	223,8	232,8	57,5 %
Assurance-récolte	21,9	20,1	21,3	20,6	19,3	21,4	21,4	5,3 %
Aide à la production	115,4	120,2	111,4	110,5	109,5	110,3	90,9	22,5 %
Taxes foncières	47,2	59,7	56,5	62,4	63,6	60,9	47,9	11,8 %
Autres programmes	68,2	60,5	54,9	48,1	45,9	49,4	43,0	10,6 %
Financement agricole	150,6	108,5	72,0	49,6	52,1	78,3	59,6	14,7 %
Rabais d'intérêt	98,9	76,1	43,5	30,2	31,8	51,5	35,0	8,6 %
Établissement	26,6	16,3	21,2	14,2	19,5	17,2	15,1	3,7 %
Assurance-prêts	25,1	16,1	7,3	5,2	0,8	9,6	9,5	2,3 %
Total	462,5	443,2	411,5	420,4	414,4	433,8	404,7	100,0 %

Source : Direction des ressources financières, MAPAQ

De 1990-1991 à 1994-à 1995 : les dépenses, 1995-1996 et 1996-1997 : les crédits, répartition estimée.

Les assurances agricoles

Les programmes d'assurance visent à garantir la stabilité financière du secteur agricole québécois en contrant les pertes significatives attribuables à des phénomènes naturels incontrôlables ou à des baisses de prix. imprévisibles.

L'assurance-récolte offre aux producteurs et productrices agricoles une assurance contre les pertes de rendement des entreprises agricoles à la suite des effets négatifs du climat, des maladies incontrôlables de plantes et des animaux sauvages. L'assurance-récolte est disponible pour les cultures céréalières, fruitières, maraîchères et industrielles, selon un système collectif ou individuel. Les fonds d'assurance sont alimentés à 50 % par les cotisations des assurés, l'autre partie provenant à parts égales des contributions du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada. Il existe 17 programmes d'assurance-récolte couvrant 65 productions agricoles, avec des valeurs assurées de 508 millions de dollars, et touchant 12 500 clients et clientes. De 1969 à 1995, les producteurs et productrices ont versé environ 225,2 millions de dollars de cotisations et ont reçu 481,6 millions de dollars en indemnités. Le fonds d'assurance-récolte était excédentaire de 13 millions de dollars au 31 mars 1995.

Les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles ont pour objet de stabiliser le revenu des entreprises agricoles à un niveau qui permet d'assurer la rémunération des coûts de production basés sur le revenu moyen de l'ouvrier spécialisé. Une compensation est versée aux producteurs si le prix obtenu sur le marché est inférieur aux coûts de production. L'assurance-stabilisation offre une couverture pour les élevages

bovins, ovins et porcins ainsi que pour les cultures du soya, de la pomme de terre, certaines céréales et la pomme. Chacun des régimes d'assurance-stabilisation repose sur la constitution d'un fonds alimenté par le versement de primes par les assurés (1/3) et d'une contribution du gouvernement du Québec (2/3). On compte actuellement 9 régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles couvrant 15 productions, pour des valeurs assurées de 2,1 milliard de dollars, et touchant quelque 17 000 clients et clientes. Depuis le début du régime jusqu'en 1995, les producteurs et productrices agricoles ont versé environ 771 millions de dollars en cotisations et ont reçu 2,5 milliards de compensation. Le fonds d'assurance-stabilisation était déficitaire de 173,7 millions de dollars au 31 mars 1995.

Les programmes d'aide à la production du MAPAQ

Les programmes d'aide à la production offerts par le MAPAQ sont de trois types, soit le remboursement des taxes foncières et municipales, le programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF) et les aides aux entreprises agricoles. Ces programmes poursuivent divers objectifs, dont les principaux visent à améliorer la compétitivité de l'agriculture québécoise et à favoriser l'implantation de pratiques et de technologies respectueuses de l'environnement. En 1996-1997, les budgets destinés aux programmes d'aide à la production sont de 90,9 millions de dollars.

Le programme de remboursement des taxes foncières, qui accapare plus de la moitié du budget des programmes d'aide aux exploitations agricoles, vise un allègement de la charge fiscale par le remboursement d'une partie du coût des taxes municipales et scolaires sur des fermes. Pour l'année 1995-1996, quelque 26 300 entreprises agricoles se sont partagé plus de 61,0 millions de dollars. En 1995-1996, des modifications ont été apportées au régime de remboursement de taxes afin de le rendre plus équitable à l'égard des autres contribuables. Désormais, le remboursement ne s'appliquera qu'aux biens productifs, soit le fonds de terre et les bâtiments utilisés à des fins agricoles. Les taxes sur les immeubles destinés à des fins résidentielles et leurs dépendances ne seront donc plus remboursées par le programme. Ces modifications permettront de réduire les coûts du programme de 13 millions de dollars en 1996-1997.

Au chapitre de la conservation des ressources en milieu agricole, le PAAGF a permis à plus de 4 400 entreprises parmi les plus problématiques de se doter d'un système adéquat d'entreposage des fumiers. Pour la dernière année, plus de 16 millions de dollars ont été consentis aux entreprises agricoles, ce qui représente environ 15 % des dépenses d'aide à la production.

Enfin, les autres programmes d'aide comptent pour environ 30 % des budgets destinés aux entreprises agricoles. Ces programmes sont modulés sur une base régionale et visent la mise en valeur et la conservation des ressources eau-air-sol, la consolidation et l'amélioration de la compétitivité des exploitations, l'amélioration de la capacité de gestion des exploitants et exploitantes ainsi que la mise en valeur du bioalimentaire régional. Ces programmes ont fait l'objet d'une révision dernièrement.

Le financement agricole

Le programme de financement est géré par la Société de financement agricole (SFA) qui constitue le principal intervenant dans le domaine du financement agricole, garantissant plus de la moitié de la dette agricole au Québec. La SFA a pour mission de favoriser le développement économique du secteur agricole québécois, en assurant aux entreprises l'accès aux ressources financières pour le financement de leurs investissements. En plus de garantir les prêts, elle offre une protection contre les hausses importantes des taux d'intérêt. De plus, elle accorde également une subvention pour l'établissement de la relève agricole ; le montant de l'aide est

modulée selon le niveau de scolarité. Le programme de financement compte pour près de 15 % des aides directes aux entreprises agricoles.

Rappelons que le programme de financement agricole a fait l'objet d'une réforme, en 1995-1996. Cette dernière privilégiait principalement l'élargissement de l'accès au financement à l'ensemble des entreprises agricoles pour favoriser la réalisation d'investissements permettant le développement d'activités agricoles complémentaires, la formation agricole et le transfert sans endettement massif. La réforme a permis, entre autres, de passer d'un soutien systématique du taux d'intérêt à une mesure de protection contre les fluctuations qui vont au-delà du taux normal du loyer de l'argent établi à 8 % par rapport à 4 % antérieurement. Les économies budgétaires de la réforme s'étaleront sur plusieurs années en fonction du rythme de renouvellement du portefeuille sous de nouvelles conditions.

Pour l'année 1995-1996, la SFA a effectué plus de 6 300 prêts pour une valeur de 452,0 millions de dollars. Les subventions à l'établissement ont permis à 600 personnes de bénéficier de près de 9,0 millions de dollars. Le portefeuille de la SFA est évalué à 2,3 milliards de dollars.

b) L'appui professionnel

Les mesures d'appui professionnel concernent les services-conseils à la clientèle agricole et aux entreprises de transformation, les activités de recherche et de développement et la formation. En 1996-1997, le budget pour l'appui professionnel est de 101,0 millions de dollars (tableau 4). Les services à la clientèle constituent le poste le plus important avec 58 % des budgets consacrés à l'appui professionnel.

Tableau 4 : Évolution des dépenses du MAPAQ consacrées à l'appui professionnel (millions \$)

Appui professionnel	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	Répartition
Services-conseils	66,9	68,9	67,1	64,3	64,1	61,9	58,5	58,0 %
Recherche et développement	27,8	27,5	28,0	27,6	25,3	25,5	25,5	25,2 %
Formation bioalimentaire	16,4	17,4	17,7	17,7	16,5	16,4	17,0	16,8 %
Total	111,1	113,8	112,8	109,6	105,9	103,8	101,0	16,0 %

Source : Direction des ressources financières, MAPAQ

De 1990-1991 à 1994-à 1995 : les dépenses, 1995-1996 et 1996-1997 : les crédits, répartition estimée

Par l'intermédiaire de ses 13 bureaux régionaux et de 66 bureaux de renseignements agricoles, le ministère est présent dans toutes les régions agricoles du Québec. Il offre aux producteurs et productrices agricoles et aux organismes du milieu des services-conseils et des services techniques relatifs à la production agricole, à l'exploitation des ressources et à l'accessibilité de l'aide gouvernementale. Par ailleurs, une assistance technique est offerte aux entreprises de transformation et de mise en marché de produits bioalimentaires. L'accès aux services vétérinaires est assuré par une participation financière conjointe du ministère et des entreprises dans le cadre du Programme d'amélioration de la santé animale au Québec (ASAQ). Les services

vétérinaires de pratique privée sont répartis sur l'ensemble du territoire et accessibles tant pour les soins curatifs que préventifs.

Les dépenses consacrées à la recherche et au développement technologique se classent au deuxième rang des dépenses concernant l'appui professionnel avec près de 26 millions de dollars. Le ministère dispose d'un réseau de recherche *intra-muros* comprenant des stations de recherche et de services réparties sur le territoire. De plus, la recherche universitaire est soutenue dans le cadre du programme d'aide à la recherche et administrée par le Conseil des recherches en pêche et en agroalimentaire du Québec (CORPAQ). Le transfert technologique est également assuré par 10 corporations autonomes créées par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec dans différents domaines. Le Centre de développement du porc du Québec (CDPQ), le Conseil des productions animales du Québec (CPAQ), le Groupe de gestion et d'économie agricoles (GÉAGRI) en sont quelques exemples. Ces corporations poursuivent le travail entrepris par le MAPAQ et peuvent développer davantage les services aux clientèles grâce à leurs structures qui font participer davantage les intervenants et intervenantes du milieu.

Le ministère est également engagé dans le domaine de la formation. Il gère deux Instituts de technologie agroalimentaire (ITA), à Saint-Hyacinthe et à La Pocatière. Les ITA sont les deux seuls établissements d'enseignement au Québec de niveau collégial spécialisés en agroalimentaire. Douze programmes de formation collégiale y sont offerts pour assurer la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée pour l'ensemble du secteur agroalimentaire. En 1995, les deux ITA comptaient environ 1 060 étudiants et étudiantes. Le ministère collabore avec d'autres partenaires de la formation, à l'échelle du réseau éducatif, avec les ministères de l'Éducation, de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, ainsi qu'avec la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre.

Les ITA seront les premiers établissements d'enseignement collégial à avoir complété en septembre prochain la révision de tous les programmes selon une approche par compétences. La performance des ITA se compare avantageusement aux autres établissements d'enseignement collégial. Le taux de diplomation s'élève à plus de 60 % alors qu'il n'atteint que 35 % dans le réseau collégial. Le taux de placement des étudiants est supérieur à 95 %. Les demandes d'admission s'accroissent à un rythme nettement supérieur à celui du réseau collégial. Ainsi, entre 1993 et 1995, l'accroissement des demandes d'admission a dépassé 40 %, alors qu'il n'a été que de 2,5 % dans le réseau collégial.

c) L'encadrement réglementaire

Les interventions réglementaires concernent principalement le contrôle de la qualité des produits, la gestion du territoire et la mise en marché collective des produits. En 1996-1997, le budget alloué à l'encadrement réglementaire est de 37,2 millions de dollars (tableau 5). Les activités liées au contrôle de la qualité des produits comptent pour les deux tiers du budget affecté à l'encadrement réglementaire.

Tableau 5 : Évolution des dépenses du MAPAQ consacrées à l'encadrement réglementaire (millions \$)

Encadrement réglementaire	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	Répartition
Qualité des produits	23,9	25,0	25,7	25,3	23,2	23,3	24,8	66,6 %

Protection territoire agricole	9,6	9,9	10,0	9,7	9,4	9,3	9,3	24,9 %
Mise en marché	3,8	4,1	3,9	3,8	3,5	3,2	3,2	8,5 %
Total	37,3	39,0	39,6	38,8	36,1	35,8	37,2	100,0 %

Source : Direction des ressources financières, MAPAQ

De 1990-1991 à 1994-à 1995 : les dépenses, 1995-1996 et 1996-1997: les crédits, répartition estimée

Surveillance de la qualité des produits alimentaires

Les activités de surveillance sur le plan de la qualité des aliments s'effectuent dans le secteur de la production, de la transformation, du conditionnement et de la distribution des aliments. Les budgets en 1996-1997 sont de près de 25 millions de dollars. L'intervention du ministère vise à assurer la salubrité, l'innocuité et l'intégrité des produits consommés et transigés au Québec. Cette intervention se fait tout au long de la chaîne alimentaire, les aliments faisant l'objet de nombreuses manipulations aux différentes étapes de production. La Direction générale de la qualité des aliments et de la santé animale applique cinq lois ainsi que plusieurs règlements et ordonnances. En vertu de cette réglementation, les entreprises bioalimentaires sont obligées de respecter des standards de qualité élevés afin d'offrir des aliments conformes quant à la présence de résidus de médicaments, de pesticides et autres contaminants nuisibles à la santé. L'inspection de la récupération des animaux morts se fait de façon à préserver la santé publique et l'environnement. En ce qui concerne la vente au détail et la restauration, le ministère intervient sur tout le territoire, sauf dans certaines municipalités (Montréal, Québec, Sherbrooke et Trois-Rivières), où, par entente, ces activités ont été déléguées aux municipalités. Par ailleurs, en avril 1994, le gouvernement confiait au MAPAQ la responsabilité d'appliquer les dispositions légales et réglementaires de la *Loi sur la qualité de l'environnement* visant le domaine des eaux embouteillées et vendues à des fins commerciales et de la glace.

Gestion du territoire

Le budget affecté à la gestion du territoire agricole est de 9,3 millions de dollars en 1996-1997 et correspond à 25 % des dépenses liées à l'encadrement réglementaire. Deux organismes, soit la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) et le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole (TAMPTA), sont responsables des dossiers.

La *Loi sur la protection du territoire agricole* vise à assurer la protection du territoire. L'application de la loi a été confiée à la CPTAQ. Les principales fonctions de cette dernière consistent à établir la délimitation des zones agricoles et leur révision. La CPTAQ doit également rendre des décisions, notamment au sujet des demandes d'autorisation d'utilisation à des fins non agricoles, de lotissements, de l'enlèvement de sol arable, etc. Le Tribunal d'appel, quant à lui, a pour mission d'entendre les appels des décisions et des ordonnances rendues par la Commission afin de confirmer ou infirmer les décisions et les ordonnances de la Commission.

Mise en marché collective des produits

En 1996-1997, les budgets destinés à la mise en marché sont de 3,2 millions de dollars et comptent pour près de 9 % des dépenses liées à l'encadrement réglementaire.

Compte tenu de l'éparpillement de la production parmi un grand nombre d'entreprises, le gouvernement intervient pour faciliter la mise en marché des produits agricoles. La *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* définit les conditions selon lesquelles celle-ci peut s'exercer. La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) est responsable de l'application de cette loi.

La RMAAQ est l'autorité administrative chargée de favoriser la mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles, forestiers et alimentaires québécois. Elle surveille, coordonne et renforce la mise en marché des produits agricoles et alimentaires. À cet effet, la RMAAQ applique les règles établies par la loi concernant la constitution et l'administration des principaux véhicules mis à la disposition des intervenants impliqués dans la mise en marché de leurs produits : les plans conjoints, les chambres de coordination et de développement ainsi que les organismes accrédités. Actuellement, 36 plans conjoints sont en vigueur. Ils définissent les conditions de production et d'écoulement de la production. On trouve ces plans conjoints dans les productions acéricoles, avicoles, forestières (11 plans conjoints), laitières, animales (agneau, boeuf, lapin et porc), végétales (bleuet, cultures commerciales, fruits et légumes, pommes, pommes de terre et tabac).

C) Bilan de la politique agroalimentaire québécoise

Impacts des interventions

L'importance du secteur agroalimentaire dans l'économie québécoise ne se dément pas au fil des ans en termes notamment d'activités économiques, d'emplois et de valeur ajoutée. Ainsi, au cours des dix dernières années, la valeur des recettes agricoles avant les paiements gouvernementaux est passée de 1,2 milliard de dollars en 1975 à 3,9 milliards de dollars en 1995, tandis que les revenus nets réalisés ont presque doublé, passant de 441 millions de dollars à 827 millions. Le nombre de fermes, pour sa part, diminuait de 38 % pendant cette période. Par ailleurs, sur le plan de nos échanges commerciaux, la valeur des exportations a également crû de plus de 40 %, passant de 1,2 milliard de dollars à 1,7 milliard de dollars.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que le secteur agroalimentaire a réussi à assurer aux Québécois et Québécoises un approvisionnement en aliments sains et nutritifs, à prix abordables. L'indice des prix à la consommation pour les aliments demeure, au fil des ans, inférieur à celui de l'ensemble des biens et services. L'OCDE fournit un indicateur mesurant la part de l'alimentation dans les dépenses totales des ménages. Ainsi, les ménages canadiens consacrent 10,8 % de leur budget à l'alimentation, comparativement à 8,7 % aux États-Unis et à 19 % au Japon.

Certaines politiques et certains programmes du ministère ont eu des effets déterminants sur l'avenir du secteur agricole sur le plan du développement durable. La mise en place de la *Loi sur la protection du territoire agricole* en est un exemple. Cette loi est venue limiter la spéculation grandissante sur les terres en zones périurbaines. Le dépôt récent d'un projet de loi sur la protection des activités agricoles s'inscrit dans la même foulée afin de favoriser la pratique des activités agricoles dans le respect de l'environnement et une cohabitation harmonieuse avec les autres activités économiques.

Sans pouvoir quantifier de façon formelle l'impact des programmes de soutien agricole, il est indéniable que ces derniers ont contribué à favoriser le développement de l'agriculture au Québec. D'une agriculture traditionnelle au début des années 1960 en majorité axée sur la production laitière, le secteur agricole s'est diversifié sous l'impulsion de plusieurs programmes. Les productions porcines et céréalieres ont connu des gains importants. La production porcine arrive maintenant au deuxième rang après le lait. Des nouvelles

productions sont apparues par exemple le veau, l'agneau, les céréales, etc. Aujourd'hui, la majorité des productions bénéficient de programmes et de politiques qui assurent une stabilité du secteur par le biais des programmes de sécurité du revenu, d'assurance-récolte et de gestion de l'offre.

La mise en place des programmes d'assurances agricoles a permis d'assurer une plus grande stabilité du secteur et de maintenir l'activité agricole au centre du développement économique de plusieurs régions québécoises. Ainsi, les producteurs et productrices agricoles ont été protégés des périodes de mauvaises conjonctures de prix et de conditions atmosphériques défavorables. Concernant le secteur du porc par exemple, la stabilisation des revenus a permis d'atténuer les effets du cycle de prix qui, autrement, pouvaient acculer à la faillite plusieurs entreprises.

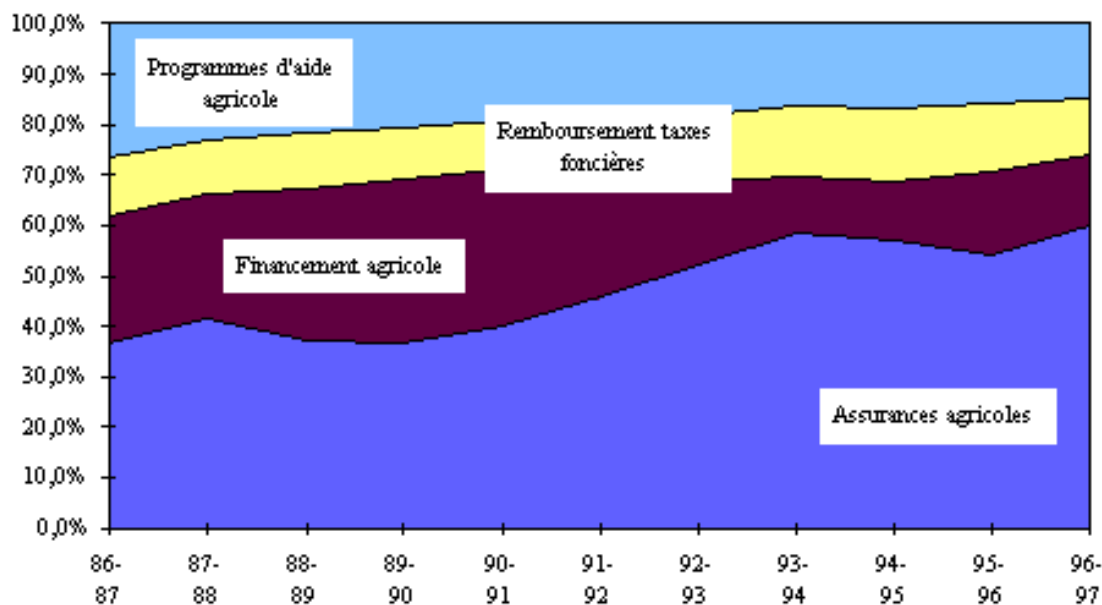
Au chapitre du financement, le programme a permis de maintenir des investissements dans le secteur malgré des fluctuations importantes des taux d'intérêt. Le programme a également permis à plusieurs jeunes désireux de s'installer en agriculture d'avoir accès au crédit et à une subvention d'établissement, ce qui, encore une fois, n'est pas sans effet sur le développement régional. Toutefois, ce programme, en raison de la subvention systématique sur les taux d'intérêt combinée à des mesures de sécurité des revenus et à la gestion de l'offre, a favorisé l'endettement. Ainsi, le taux d'endettement des fermes québécoises est le plus élevé au Canada avec un niveau de 26 % par rapport à 18 % pour l'ensemble du Canada. Les entreprises ont eu tendance à capitaliser les bénéfices du programme alors que, dans le nouveau contexte d'ouverture des marchés, elles n'auront pas le choix de réduire l'ensemble de leurs dépenses, incluant les frais financiers. Pour remédier à ce problème, des modifications ont été apportées au programme de financement agricole en 1995-1996. La réforme a permis de passer d'un soutien systématique du taux d'intérêt à une mesure de protection contre les hausses du taux normal du loyer de l'argent.

Des interventions à revoir

Le contexte budgétaire et les nouveaux accords de l'OMC questionnent de plus en plus l'intervention de l'État dans le secteur agricole. Dans ce sens, le ministère devra examiner les meilleurs moyens d'intervenir pour favoriser la croissance et la diversification du secteur. L'examen sur une longue période montre que le ministère a choisi de maintenir le niveau des transferts et de comprimer davantage les dépenses de fonctionnement et d'exploitation. En effet, la part des transferts s'est accrue dans le temps. En 1986, elle comptait pour 68 % et s'est maintenue à près de 70 % en 1996, malgré la réduction régulière du budget du ministère depuis le début des années 1990.

Les principales dépenses de transfert sont les assurances agricoles, le remboursement des taxes municipales et scolaires et le financement agricole. Rappelons, qu'en 1995-1996, ces deux derniers programmes ont fait l'objet de réforme dont les effets budgétaires se feront ressentir au cours de l'exercice 1996-1997. Quant aux dépenses consacrées aux programmes d'assurance, elles n'ont cessé d'augmenter. Ainsi, au cours des six dernières années, alors que les dépenses globales du ministère diminuaient de 6 %, celles des assurances agricoles augmentaient de 25 %, et ce, malgré une révision des coûts de production relatifs à treize des quinze productions assurées au cours de ces trois dernières années.

Répartition des budgets de transfert entre les différents programmes



L'augmentation des coûts est reliée à plusieurs facteurs. D'une part, la faiblesse des prix et le niveau élevé des coûts de production ont amené, dans la plupart des cas, le recours au programme de stabilisation sur une base quasi-permanente plutôt que conjoncturelle. D'autre part, la croissance de la clientèle et des unités assurées est également à l'origine de cette hausse des coûts du programme qui se réalise au détriment de mesures destinées à améliorer la compétitivité et la mise en valeur des ressources. La gestion ministérielle caractérisée par une enveloppe budgétaire fermée accentue davantage cette problématique de vases communicants.

Pour assurer un développement durable du secteur bioalimentaire, le ministère devra revoir l'ensemble de ses interventions en suivant les quatre grandes orientations suivantes :

1. Développer la capacité concurrentielle des entreprises bioalimentaires dans une orientation marché.
2. Assurer la conservation et la mise en valeur des ressources au profit des collectivités locales.
3. Offrir un filet de sécurité aux producteurs et productrices agricoles pour stabiliser les effets de la conjoncture.
4. Favoriser l'adaptation des entreprises au nouvel environnement économique.

2.2.2 Les interventions fédérales en agroalimentaire

Le partage des responsabilités

Les relations fédérales-provinciales en agriculture sont fondées sur la loi constitutionnelle de 1867, qui reconnaît une compétence concurrente des deux gouvernements. Historiquement, le gouvernement fédéral a assumé le leadership de l'intervention dans les autres provinces canadiennes alors que le rôle du gouvernement provincial est plus important au Québec.

Certaines responsabilités relèvent de la compétence fédérale, telles que les activités liées au commerce

international et interprovincial (inspection des produits destinés au commerce interprovincial et international seulement, quarantaine, contrôle douanier, homologation des pesticides, étiquetage, ententes internationales et interprovinciales). D'autres champs de responsabilités sont partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ainsi, la recherche, la sécurité du revenu et le financement agricole sont des domaines où les deux gouvernements interviennent. La vulgarisation et l'aide à la gestion sont des champs traditionnels occupés par Québec. La formation et la protection du territoire sont des champs d'activité de juridiction exclusive au Québec.

Les principaux intervenants fédéraux

Sur la scène fédérale, parmi les ministères et les organismes qui interviennent de façon importante dans le secteur agroalimentaire, citons Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, la Commission canadienne du lait et la Société du crédit agricole du Canada.

Le principal intervenant, en termes de transferts, est sans contredit Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC). Ce ministère est responsable notamment de la politique agricole du gouvernement fédéral ; il intervient dans de nombreux domaines tels que la sécurité du revenu, la recherche, l'inspection, la réglementation, les services aux entreprises, le financement, le développement des marchés, le développement régional, la commercialisation des grains et le commerce interprovincial et international.

Quant aux trois autres intervenants, ils n'effectuent pas vraiment de dépenses de transfert. Le ministère de la Santé du Canada (SC) a le mandat de faire connaître et respecter les normes de santé et de sécurité dans l'industrie alimentaire tandis que la Commission canadienne du lait (CCL) a comme responsabilité de mettre en oeuvre la politique laitière canadienne. Il est à préciser toutefois que ce dernier intervenant administre des paiements de transfert, soit le subside laitier qui est versé par AAC en guise de mesure de soutien des revenus des producteurs laitiers. Finalement, la Société du crédit agricole du Canada (SCA) est aussi un intervenant important en tant que prêteur hypothécaire. À ce titre, la SCA doit, en principe, autofinancer ses activités à même les revenus provenant des prêts qu'elle consent au taux du marché.

Les dépenses fédérales en agroalimentaire au Québec

En 1995-1996, les dépenses fédérales dans le secteur agroalimentaire québécois étaient estimées à 271 millions de dollars, soit 29,5 % de toutes les dépenses gouvernementales versées au secteur agroalimentaire au Québec (tableau 6). En 1992-1993, elles représentaient 38,5 % des dépenses gouvernementales et depuis cette part ne cesse de diminuer. De façon générale, on constate qu'au Québec, l'intervention du gouvernement provincial est plus importante que celle du fédéral, contrairement à ce qui se passe dans les autres provinces.

Tableau 6 : Dépenses fédérales de soutien au secteur agroalimentaire au Québec (000 \$)

Catégories de dépenses ou de revenus	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96 Estimé
Fonctionnement et capital	135 454	129 944	134 275	126 727	124 420
Transfert	291 423	294 777	259 408	235 033	166 435

● Subside laitier ¹	121 939	104 962	109 828	104 971	98 600
● Sécurité du revenu	124 225	160 669	98 622	89 378	45 987
● Aide au financement	16 738	3 517	3 540	2 513	4 546
● Entreposage et transport	6 537	5 868	5 549	5 892	4 959
● Recherche	2 113	817	1 824	7 947	856
● Inspection des aliments	259	554	1 520	165	134
● Développement régional	7 804	10 533	6 065	8 799	3 468
● Autres	11 808	7 857	32 460	15 368	7 885
Dépenses fiscales	0	38	49	0	0
(Recouvrements)	(25 572)	(20 863)	(34 757)	(31 996)	(19 704)
TOTAL	401 305	403 896	358 975	329 764	271 151
VARIATION (%)	+12,2	+0,6	-11,1	- 8,1	- 17,8

Sources :

- Revenu agricole, situation financière et dépenses gouvernementales, Recueil de données, Agriculture et Agroalimentaire Canada, janvier 1995 et février 1996.
- Federal government expenditure estimates in support of the agri-food sector by province, document de travail, Agriculture et Agroalimentaire Canada, juillet 1994 et janvier 1996
- Direction des analyses sectorielles, MAPAQ

Prises globalement, plus de 60 % des dépenses du gouvernement fédéral en agroalimentaire au Québec sont constituées de dépenses de transfert. Ces dernières sont estimées à 166,4 millions de dollars pour 1995-1996. Le subside laitier et les programmes de sécurité du revenu agricole accaparent la majeure partie du budget, soit près de 87 % des dépenses de transfert. Les autres dépenses sont constituées des programmes de financement agricole, des programmes de gestion de l'entreprise agricole, des programmes d'adaptation, de divers programmes de transfert à l'industrie et de différentes ententes Canada-Québec telles que celles sur le développement économique des régions, sur le développement agroalimentaire et sur un environnement durable en agriculture.

Dans le cadre de la gestion de l'offre, qui vise à stabiliser la production de lait et de crème de transformation destinés au marché intérieur, le gouvernement fédéral a versé, en 1995-1996, un subside laitier totalisant 98,6 millions de dollars aux productrices et producteurs laitiers québécois. Ce montant représente la part (47 %) que le Québec détient dans le quota national de lait pour usage industriel. Les autres dépenses touchant la protection du revenu agricole sont estimées à 46,0 millions de dollars en 1995-1996. Il s'agit de paiements provenant du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), du Régime d'assurance du revenu brut (RARB), du Programme national tripartite de stabilisation (PNTS), du Programme d'assurance-récolte et des programmes d'aide spéciale. L'ensemble de ces programmes sont gérés production par production.

Concernant l'aide au financement (dépenses estimées de 4,5 millions de dollars en 1995-1996), il existe trois programmes principaux, dont le Programme de paiement anticipé des récoltes, qui garantit le capital et l'intérêt sur les avances admissibles sur la vente de récoltes, le Programme d'accroissement des liquidités, qui permet aux producteurs de bénéficier d'une bonification d'intérêts non imposable sur les avances de moins de 50 000 dollars et le Programme sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation, qui permet d'obtenir du crédit à court ou moyen terme pour l'acquisition d'actifs agricoles.

Au cours des dernières années, l'ensemble de ces transferts fédéraux au Québec ont progressivement diminué. Cette tendance devrait se maintenir et pourrait même s'accentuer. Ainsi, en 1995-1996, le gouvernement fédéral avait annoncé une diminution de 445 millions de dollars du budget de l'AAC sur trois ans, incluant l'exercice 1996-1997. Pour le Québec, les compressions sont évaluées à 80 millions de dollars sur trois ans. Ces réductions touchaient principalement le subside laitier (29 millions), la sécurité du revenu (20 millions), l'aide au transport (11 millions), la recherche (11 millions) et l'inspection (8 millions). À ces compressions, s'ajoute l'élimination totale du subside laitier annoncée lors du dernier budget 1996-1997, à compter du 1^{er} août 1997, sur cinq ans par tranches égales. Cette mesure signifie la disparition totale d'une subvention annuelle d'un peu moins de 100 millions de dollars, soit l'équivalent de 10 % des recettes annuelles des productrices et producteurs laitiers québécois.

En matière de sécurité du revenu agricole, le gouvernement fédéral a entrepris une révision en profondeur de ses activités et programmes afin de les adapter aux nouvelles règles commerciales et de diminuer les coûts. Ainsi, il prévoit mettre en oeuvre, d'ici 1999, une politique pancanadienne de sécurité couvrant le revenu global de l'entreprise qui devrait lui permettre de réduire ses dépenses de 250 millions de dollars d'ici cinq ans. Ceci représente une diminution des transferts évaluée entre 20 et 25 millions de dollars pour le Québec. Cette politique se basera sur le CSRN, l'assurance-récolte et les programmes complémentaires spécifiques à chaque province. Par ailleurs, des mesures d'adaptation ont été mises en place à la suite de l'abolition des programmes d'aide au transport des grains dans l'Ouest, des céréales fourragères à l'Est de Thunder Bay et des marchandises de la région atlantique. Le dernier budget fédéral prévoyait également la création d'une agence unique d'inspection des aliments regroupant les activités d'inspection de trois ministères fédéraux (Agriculture et Agroalimentaire, Santé et Pêches et Océans).

Les exploitations agricoles devront donc s'adapter à la baisse substantielle de l'aide gouvernementale et aller chercher une part plus grande de leurs revenus sur les marchés.

2.2.3 Évolution des interventions gouvernementales

a) La réforme des politiques agricoles des pays industrialisés

Principes adoptés par l'OMC

L'Accord agricole, qui a été signé par les pays dans le cadre de l'Uruguay Round, vise à répondre aux problèmes particuliers touchant l'agriculture à l'échelle nationale et internationale : surproduction, effondrement des prix et subventions de plus en plus importantes pour soutenir les prix et les exportations. La durée de cet accord est de six ans, soit de 1995 à 2001.

L'Accord agricole porte sur quatre points : l'accès aux marchés, le soutien interne, les subventions à l'exportation, les mesures sanitaires et phytosanitaires. L'accès au marché permettra de diminuer la protection aux frontières que pratiquent les pays pour empêcher les importations. Ainsi, l'accès minimal permet des importations égales à 3 % de la consommation en 1995 et augmentant à 5 % durant les six ans. Les mesures prévues au chapitre de la réduction du soutien interne visent également à modifier certaines politiques agricoles afin de les rendre plus neutres, c'est-à-dire biaisant le moins possible les décisions de production et les signaux du marché. Les principaux services agricoles comme les services de recherche, de formation, de consultation, d'inspection, de commercialisation et les infrastructures, sont considérés comme des interventions neutres en vertu des accords de l'OMC. Il en est de même notamment pour les programmes de restructuration des fermes, de protection de l'environnement et de développement régional. Les pays signataires de l'OMC devront réduire la valeur des subventions à l'exportation selon certains barèmes établis par l'Accord. Enfin, les pays conservent le droit d'appliquer des normes sanitaires mais ces dernières doivent s'appuyer sur des principes scientifiques reconnus et ne pas constituer des restrictions déguisées au commerce international.

Incidences sur la Politique agricole commune

En mai 1992, les États membres de la Communauté économique européenne adoptaient une réforme de la Politique agricole commune (PAC), qui entre en vigueur cette année. L'innovation majeure de la réforme réside dans la généralisation des aides directes découplées, c'est-à-dire non liées aux types de production, comme forme de soutien aux dépens de l'intervention sur les marchés. Ainsi, les oléagineux et les protéagineux ne bénéficient plus de soutien de prix mais uniquement d'une aide à l'hectare. Les céréales, pour leur part, continuent de bénéficier d'un prix d'intervention mais ce dernier est réduit de 33 % sur trois ans. La PAC prévoit aussi des mesures visant à protéger l'environnement ou à mieux lier l'activité agricole à la conservation de la nature et du paysage, à favoriser la cessation de l'activité de certaines catégories d'agriculteurs âgés et le transfert de leurs terres vers d'autres exploitations et à faciliter l'utilisation de terres agricoles pour d'autres usages.

Les premiers effets de la réforme en termes de coûts indiquent une croissance des budgets de 27 % entre 1991 et 1996. Cette augmentation est attribuable au fait que le soutien budgétaire direct au moyen d'aides directes se substitue progressivement au soutien du marché (non budgétaire). Toutefois, il sera possible, grâce aux mécanismes régulateurs prévus (contingentement des surfaces aidées, gel des terres, etc.), de maîtriser l'évolution des coûts.

Incidences sur la Politique agricole américaine

La réforme de la Politique agricole américaine (Farm Bill) de 1996 constitue une véritable révolution pour les sept prochaines années. Il s'agit d'une politique moins interventionniste, dont les principaux changements sont les suivants. En ce qui concerne les céréales, le régime actuel est aboli et remplacé par un montant forfaitaire payable au cours des sept prochaines années. Le montant reçu remplacera les programmes gouvernementaux

d'assurance-récolte, de soutien des prix et d'aide pour désastre. Pour le secteur laitier, le prix de soutien du lait sera réduit de 15 cents par année jusqu'en 1999, date à laquelle il sera aboli. Les subventions à l'exportation seront réduites de 1,5 milliard de dollars américains sur sept ans. De plus, le budget du Programme de promotion des marchés (Market Promotion Program) sera amputé de 60 millions de dollars américains pour se chiffrer à 100 millions après sept ans. Le montant d'aide totale au secteur agricole ne pourra dépasser 5,6 milliards de dollars américains pour 1996 et diminuera graduellement jusqu'à 4,1 milliards pour l'année-récolte 2002.

Depuis 1986, les paiements agricoles totaux ont diminué substantiellement aux États-Unis, passant de plus de 25 milliards de dollars américains à 5,6 milliards en 1996.

Incidences sur la Politique agricole canadienne

Dans le cadre des nouvelles règles de l'OMC, les principales dispositions prises par le Canada quant à l'accès au marché signifient, pour la période de six ans, une réduction moyenne de 36 % des tarifs douaniers et une baisse minimale de 15 % des équivalents tarifaires applicables aux produits laitiers et avicoles, au blé et à l'orge de même qu'à la viande bovine et à la margarine. Le volume des importations de beurre devrait s'accroître progressivement jusqu'en 2001. Concernant les produits avicoles, les importations permises d'oeufs de consommation et de viande de dindon seront accrues de 3 % à 5 % de la consommation.

En ce qui concerne le soutien interne, la mesure globale de soutien sera réduite de 20 % par rapport au niveau de soutien de 1986-1988, d'ici six ans. Concrètement, cet engagement implique un plafond annuel à ne pas dépasser, que ce soit sous forme de soutien au prix du marché ou sous forme de subventions en soutien du revenu. Quant aux subventions allouées à l'exportation des produits laitiers, des céréales et des oléagineux, elles seront réduites de 36 % en valeur et de 21 % en volume au cours de la période.

Ces différentes mesures se sont traduites par un abandon (abolition de l'aide au transport des grains, élimination progressive du subside laitier) et une révision des programmes (réforme de la politique de sécurité du revenu) et des activités.

b) Évolution du soutien gouvernemental en agriculture dans différents pays

La plupart des pays occidentaux consacrent un budget important au soutien du secteur agricole. Depuis une dizaine d'années, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a développé un instrument d'analyse et d'appréciation des politiques agricoles, l'Équivalent subvention à la production (ESP). L'ESP mesure l'importance du soutien en valeur monétaire et en pourcentage de la valeur de la production, par pays, par secteur et par unité de production. Selon la définition de l'OCDE, l'ESP mesure *la valeur des transferts monétaires à la production agricole effectués par les consommateurs et par les contribuables et qui résultent d'un ensemble donné de mesures agricoles au cours d'une année déterminée*. L'ESP comprend trois composantes principales : le soutien des prix du marché calculé par l'écart entre les prix agricoles reçus et les prix internationaux à la frontière, les paiements directs aux producteurs en soutien des revenus et les autres programmes de soutien sous forme de subventions des intrants et de services publics fournis.

L'ESP offre l'avantage de pouvoir comparer sur une même base le soutien à la production agricole entre les secteurs et les pays. On observe sur une longue période que le niveau de soutien accordé à l'ensemble de la production agricole au Canada a été le plus souvent inférieur à celui accordé en moyenne dans les pays

membres de l'OCDE (tableau 7). Plus particulièrement, les pays de l'Union européenne (UE) ont un ESP relativement élevé (50 % en 1994) ; toutefois, les modes d'intervention des gouvernements de ces pays ont été grandement modifiés (cf. section " Incidences sur la Politique agricole commune "). Par ailleurs, on remarque une nette tendance à la baisse dans le soutien global destiné au secteur agricole canadien depuis les cinq dernières années. Bien que l'ESP du Canada soit supérieur à celui des États-Unis, son principal partenaire commercial, l'écart tend à se rétrécir depuis quelques années sous l'effet des nouvelles règles internationales et de l'amélioration des prix sur les marchés mondiaux.

Tableau 7 : Comparaison des Équivalents subvention à la production (%) entre quelques pays et l'ensemble de l'OCDE

Pays	1986-87	1989-91	1992	1993e	1994p	Variation 1986-95
Canada	42	42	38	31	27	- 35,7 %
États-Unis	30	22	22	23	21	- 30,0 %
Union européenne	48	45	47	49	50	+ 4,2 %
OCDE	45	40	42	43	43	- 4,4 %

Source : OCDE, Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE, suivi et perspectives 1995.

e : estimation, p : provisoire

c) Évolution du niveau de soutien gouvernemental au Canada

Les dépenses publiques de soutien au secteur agroalimentaire au Canada ont été réduites de près de 44 % depuis cinq ans, passant de 9,0 milliards de dollars à 5,1 milliards de dollars (tableau 8). Les dépenses publiques représentent les transferts des gouvernements (provincial et fédéral) vers le secteur, soit directement, soit par des transferts à des sociétés d'État ou à d'autres organismes.

Les dépenses publiques (fédérales et provinciales) destinées au secteur agroalimentaire au Québec étaient évaluées à 921 millions de dollars pour 1995-1996. Elles ont diminué de 15 % depuis cinq ans. En Ontario, les dépenses de soutien au secteur agroalimentaire sont de 822,9 millions de dollars et ont accusé une baisse de plus de 30 % depuis 1991. Les provinces de l'Ouest ont bénéficié d'un soutien plus important, en raison principalement des programmes destinés au secteur céréalier. Toutefois, le retrait du gouvernement fédéral de plusieurs programmes, notamment dans le secteur des grains a eu pour effet de diminuer considérablement l'aide accordée aux producteurs de l'Ouest. Ce retrait du gouvernement fédéral n'a pas été compensé par les provinces. Au Québec, ce retrait a eu moins d'impact à court terme, du fait que le gouvernement québécois avait déjà mis en place ses propres politiques et programmes. En 1991-1992, les dépenses fédérales de soutien au secteur agroalimentaire représentaient 37,3 % des dépenses gouvernementales totales au Québec, 48,8 % en Ontario et 62,8 % en Alberta. En 1995-1996, elles ne représentent plus que 29,5 % au Québec, 41,6 % en Ontario et 49,2 % en Alberta.

Tableau 8 : Évolution des dépenses publiques (fédérales et provinciales) de soutien au secteur agroalimentaire pour quelques provinces au Canada(000 \$)

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	Variation 1995-91
Québec	1 076 713	1 057 449	1 029 776	962 408	921 260	- 14,4 %
Ontario	1 216 828	1 153 710	896 848	839 392	822 523	- 32,4 %
Alberta	1 930 993	1 492 936	1 160 057	1 028 468	987 388	- 48,9 %
Canada	8 970 906	7 030 712	5 745 640	5 265 605	5 070 401	- 43,5 %

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Revenu agricole et situation financière et aide gouvernementale, recueil de données, février 1996

1995-1996 : estimations

Les dépenses publiques représentent 14 % du PIB agroalimentaire en 1995-1996 au Québec (tableau 9). Le rapport des dépenses publiques au PIB agroalimentaire de l'Ontario est de 7,8 % et celui de l'Alberta, de 24,7 %. Par ailleurs, si on examine l'évolution du rapport entre les dépenses publiques de soutien au secteur et le produit intérieur brut agroalimentaire, on constate que ce rapport a diminué de 48,9 % au Canada, de 1991 à 1995. La baisse est cependant moins élevée au Québec et en Ontario que dans l'Ouest.

Tableau 9 : Évolution du rapport entre les dépenses publiques (fédérales et provinciales) de soutien au secteur agroalimentaire et le PIB agroalimentaire (%)

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	Variation 1995-91
Québec	18,6	18,3	17,3	15,4	14,1	- 24,2 %
Ontario	12,7	11,8	8,7	8,0	7,8	- 38,6 %
Alberta	60,2	46,7	31,8	26,4	24,7	- 59,0 %
Canada	32,7	26,1	20,2	17,7	16,7	- 48,9 %

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Revenu agricole et situation financière et aide gouvernementale, recueil de données, février 1996. 1995-1996 : estimations

2.3 Grands enjeux du secteur agroalimentaire

2.3.1 L'ouverture des marchés

Historiquement, l'industrie agroalimentaire québécoise s'est développée sur la base de la croissance du marché intérieur pour ses produits alimentaires. Or, depuis maintenant plus d'une décennie, les éléments à la base même de cette croissance des marchés intérieurs s'effritent progressivement. Le taux de croissance de la population canadienne est désormais très faible et ne peut plus soutenir l'augmentation de la demande. L'industrie québécoise doit compter notamment sur les exportations pour assurer son développement. L'ouverture des marchés provoquée par les récents accords commerciaux internationaux procure des occasions d'affaires à nos entreprises mais pose aussi à ces dernières le défi de la compétitivité. Avec la mondialisation des échanges, l'amélioration des moyens de communication et de transport ainsi que l'évolution des technologies de conservation des aliments, les consommateurs et consommatrices ont accès à de plus en plus

de produits étrangers offerts à des prix compétitifs.

Cet élargissement des frontières s'accompagne de nouvelles règles commerciales, plus neutres et moins préjudiciables aux mécanismes du marché, qui ont pour incidence d'encadrer davantage les gouvernements dans la mise en oeuvre de leurs politiques agricoles. Les mesures dites " vertes " sont favorisées au détriment des mesures de soutien spécifique, qui sont sujettes à des droits compensateurs. Ces changements posent aux entreprises agricoles des défis nombreux et d'envergure compte tenu de l'importance du soutien gouvernemental. Les entreprises agricoles doivent maintenant aller davantage chercher leur revenu sur le marché plutôt que dans les fonds publics. Les pays gagnants seront ceux qui auront mis en place les meilleures conditions pour accroître la capacité concurrentielle des entreprises en misant sur leurs avantages comparatifs.

2.3.2 Les modifications aux habitudes de consommation

Les consommateurs et consommatrices sont sans cesse à la recherche de nouveaux produits mieux adaptés à leur santé et à l'évolution de leur mode de vie. La demande de produits à valeur ajoutée s'accroît beaucoup plus rapidement que celle des produits primaires. Le vieillissement de la population et la présence des communautés ethniques influent également sur les habitudes de consommation, notamment dans la recherche d'aliments moins gras et dans l'introduction de produits exotiques.

Par ailleurs, les consommateurs et consommatrices recherchent des aliments sains et nutritifs. Ils s'intéressent davantage au contenu nutritionnel des aliments qu'ils achètent. L'apparition des lignes de produits avec teneur réduite en sel, en sucre ou en gras en témoigne. Les spécialistes parlent même désormais de nutraceutiques : on confère à l'aliment une valeur thérapeutique en l'enrichissant d'éléments (fibres, vitamines, etc.) afin de combler les carences alimentaires identifiées. Les consommateurs et consommatrices se préoccupent également de questions entourant les résidus de pesticides et de médicaments dans les produits alimentaires. Ils sont de plus en plus critiques envers l'origine et les méthodes de production des aliments.

2.3.3 La protection des ressources et de l'environnement

La protection des ressources et de l'environnement constitue également pour les entreprises agroalimentaires un facteur de compétitivité à long terme. D'une part, la viabilité à long terme du secteur bioalimentaire est intimement liée à la qualité et à l'abondance des ressources naturelles qui en constituent les intrants essentiels. D'autre part, il y va de l'intérêt des entreprises d'aplanir les difficultés de cohabitation avec les autres résidents du territoire en raison des inconvénients associés à certaines pratiques agricoles, si elles veulent poursuivre leurs activités ou prendre de l'expansion.

2.3.4 Le développement des régions

Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une consolidation des entreprises agricoles ainsi qu'à leur rapprochement des marchés urbains. Ce mouvement a contribué à l'émergence de deux types d'agriculture, l'une plus diversifiée et compétitive, capable d'assurer un approvisionnement régulier à moindre coût, et une autre plus extensive, soit celle que l'on retrouve dans les régions périphériques. Cette dernière ne compte plus que pour 15 % de la production totale. La concentration des entreprises près des régions urbaines du Québec n'est pas sans effet sur la déstructuration de beaucoup de zones rurales. L'agriculture, qui était au coeur de la ruralité agricole québécoise, n'emploie plus aujourd'hui la totalité de ses habitants.

Or, il existe un potentiel de développement en région qui est sous-exploité. En effet, l'ensemble de l'activité agricole s'est principalement cantonné dans les secteurs où les protections étaient les meilleures. Pourtant, une diversification de l'agriculture (nouvelles productions végétales et animales) permettrait d'élargir la gamme des produits agricoles et de développer de nouvelles activités, comme l'agro-tourisme ou l'agro-foresterie. Les intervenants régionaux sont les mieux placés pour repérer et exploiter ces potentiels ; ils sont d'autant plus intéressés que c'est toute leur collectivité qui en profitera.

CHAPITRE 3

LE SECTEUR DES PÊCHES ET DE L'AQUICULTURE COMMERCIALES

3.1 Portrait de l'industrie des pêches commerciales

Les pêches et l'aquiculture commerciales représentent moins de 1 % du PIB québécois. Toutefois, avec près de 500 millions de dollars de valeur ajoutée et plus de 17 000 emplois directs et indirects, elles constituent un pôle majeur de développement pour les régions maritimes du Québec.

En termes d'emplois, cela représentait, en 1995, quelque 5 000 pêcheurs et membres d'équipage dont 200 travaillent en eau douce. On compte une centaine d'établissements de transformation des produits de la pêche employant 5 200 travailleurs, dont 95 % sont situés en régions maritimes. Enfin, près de 200 entreprises aquicoles sont répertoriées.

La valeur des débarquements d'espèces marines s'élevait à 177 millions de dollars en 1995. Les expéditions des usines maritimes atteignaient 300 millions de dollars, dont 80 % allaient à l'exportation. Les usines situées en milieu urbain ont un chiffre d'affaires estimé à 80 millions de dollars et approvisionnent principalement le marché québécois.

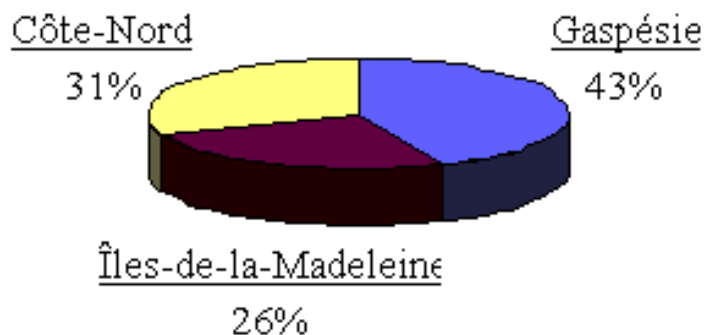
3.1.1 Le secteur de la capture

Des activités de pêche commerciale concentrées dans le golfe du Saint-Laurent

L'industrie des pêches maritimes est solidement ancrée dans l'économie des régions maritimes du Québec. Une large partie de cette industrie est à l'origine des premiers peuplements européens. Dès cette époque, la production de morue salée était exportée vers l'Europe et faisait l'objet d'un commerce international. Les localités de pêche de la Gaspésie sont très proches du nord-est du Nouveau-Brunswick ; les Îles-de-la-Madeleine vivent à l'heure de l'Île-du-Prince-Édouard et du Cap-Breton alors que la Basse-Côte-Nord échange continuellement avec Terre-Neuve et le Labrador. Ces deux composantes historiques et géographiques dictent encore les choix de développement de cette industrie, à l'écart des grands centres urbains du Québec.

Le Québec, en raison de sa situation géographique (enclavé dans le golfe du Saint-Laurent), exploite presque exclusivement les ressources halieutiques de cette mer intérieure, en concurrence avec les quatre provinces de l'Atlantique. En moyenne, les débarquements des pêcheurs québécois représentent près de 40 % de la valeur des captures totales faites dans le golfe du Saint-Laurent. Cela représente environ 7 % de la valeur des débarquements de l'ensemble du Canada atlantique.

Pêcheurs inscrits en 1995

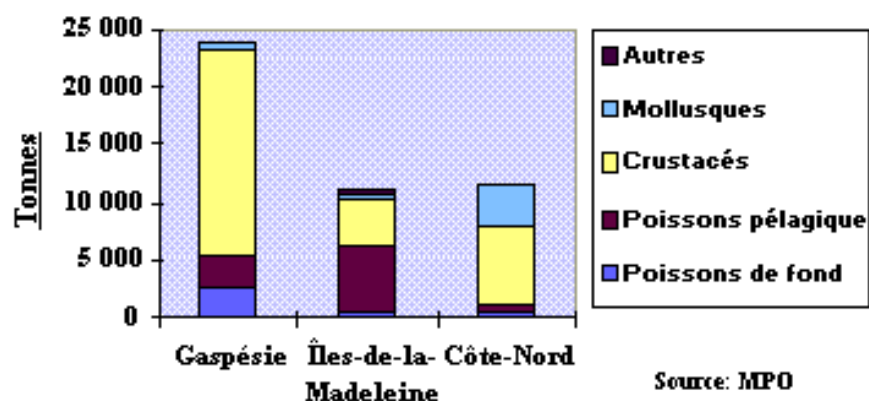


Cinq mille pêcheurs à bord de près de 1 400 bateaux basés dans les différents ports de pêche de la Gaspésie, des Îles-de-la-Madeleine et de la Côte-Nord capturent des crustacés comme le crabe des neiges, le homard et la crevette, des mollusques comme le pétoncle, la mye et le buccin, ainsi que des poissons de fond comme la morue, le sébaste, la plie et le flétan, et les espèces pélagiques (hareng, maquereau et capelan).

La Gaspésie domine largement par rapport aux Îles-de-la-Madeleine et à la Côte-Nord en ce qui concerne le nombre de pêcheurs et d'hommes d'équipage. Toutefois, les Îles et la Basse-Côte-Nord sont les plus dépendantes de ce secteur en raison d'une diversification économique plus faible. La pêche semi-hauturière (bateaux d'une longueur supérieure à 45 pieds), est pratiquement absente de la Côte-Nord et des Îles-de-la-Madeleine.

La Gaspésie domine aussi sur le plan du volume et de la valeur des débarquements. La crevette y joue un rôle de premier plan, avec 95 % de tous les débarquements de cette espèce, alors qu'elle est absente des Îles, et peu présente sur la Côte-Nord.

Répartition régionale des débarquements en 1995



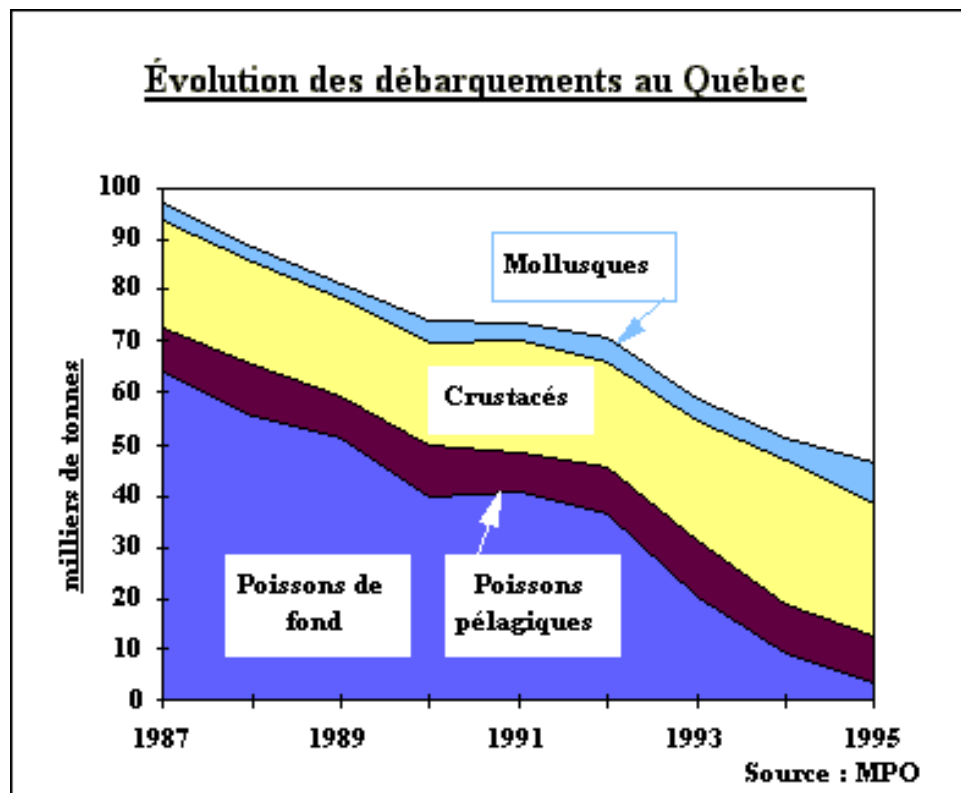
Avec la disparition de la morue et l'augmentation du prix du crabe, cette dernière espèce est devenue prédominante sur la Côte-Nord. Le crabe compte pour 85 % de la valeur des débarquements dans cette région. Aux Îles-de-la-Madeleine, la fermeture de la pêche du sébaste a totalement interrompu les activités de la seule

flotte hauturière québécoise. La principale composante de la valeur des débarquements pour cette région est le homard avec 23 millions de dollars en 1995.

Les Inuits québécois participent à la pêche hauturière de la crevette au large du Labrador et de la Terre de Baffin. Les 8 300 tonnes capturées en 1995 sont transformées à bord et exportées directement.

La pêche commerciale dans les eaux intérieures est principalement concentrée au Lac Saint-Pierre et dans l'Outaouais. En 1994, les débarquements pour des espèces d'eau douce (anguille, esturgeon, barbotte, perchaude) se chiffraient à 1 660 tonnes. Il faut noter que les captures d'anguille, effectuées principalement dans le couloir du Saint-Laurent, sont en décroissance continue depuis presque dix ans.

Un secteur fortement touché par la quasi-disparition des poissons de fond



Les principaux stocks de poissons de fond de la côte atlantique canadienne ont vu leur niveau chuter abruptement à la fin des années 1980. Cette situation est essentiellement due à la conjonction de la surpêche et de conditions environnementales particulièrement défavorables.

L'introduction de moratoires pour la pêche des poissons de fond dès 1992 vise à permettre la reconstitution des stocks. Ces pêcheries ne pourront probablement pas reprendre de façon substantielle avant l'an 2 000. Au cours des années 1980, près de 50 000 tonnes de poissons de fond étaient débarquées annuellement au Québec alors qu'en 1995, il n'y en a eu que 3 300. Depuis 1990, 1 700 pêcheurs ont quitté ce secteur au Québec.

3.1.2 L'aquiculture

À l'heure où les ressources halieutiques mondiales plafonnent ou connaissent des baisses importantes, alors que les besoins alimentaires augmentent, l'aquiculture connaît depuis plusieurs années un essor majeur pour

les crevettes dans les pays tropicaux et pour les salmonidés dans les pays d'eau froide.

Évolution de la production aquicole (tonnes poids vif)			
Années	1987	1990	1993*
Truite	1 000	1 200	1 400
Saumon	3	50	20
Moule	1 063	1 506	1 454
* Données estimées			
Source : MAPAQ			

Au Québec, des efforts importants ont été entrepris à la fin des années 1980 pour développer ce secteur tant en eau marine (élevage du saumon et des moules) qu'en eau douce (élevage de la truite). Les résultats ont été décevants en eau marine, principalement à cause d'une gestion inadéquate et d'un environnement défavorable pour les moules et pour le saumon. Par contre, l'élevage des truites, qui se pratique principalement dans l'Estrie et dans l'Outaouais, connaît une bonne croissance. La majorité des 180 entreprises piscicoles ont une structure familiale.

3.1.3 Le secteur de la transformation des produits de la pêche et de l'aquiculture

Une transformation en milieu maritime tournée vers l'exportation

Les expéditions de produits de la pêche des usines en régions maritimes sont estimées, pour 1995, à 300 millions de dollars, dont environ 80 % sont destinées à l'exportation. Le secteur des produits marins vit depuis toujours à l'heure de la mondialisation des marchés.

En 1995, on compte 51 usines de transformation en régions maritimes ; 26 en Gaspésie, 9 aux Îles et 16 sur la Côte-Nord. Au chapitre des emplois en usine, on compte, en 1995, plus de 2 700 emplois tout au long du littoral.

Ce secteur a subi une rationalisation importante passant de 71 à 51 usines entre 1988 et 1995. Elle a été rendue nécessaire par l'existence d'une surcapacité et par le déclin dans le poisson de fond amorcé à la fin des années 1980. Depuis 1990, 29 usines ont dû cesser leurs opérations, ce qui a causé un impact majeur, puisque la transformation était responsable de 75 % des emplois.

L'échéancier sans cesse repoussé de la reprise de la pêche aux poissons de fond a amené l'industrie à chercher d'autres activités de transformation notamment par la diversification des opérations : valeur ajoutée, espèces sous-exploitées et approvisionnements extérieurs.

Une surtransformation en milieu urbain

Une cinquantaine d'usines de produits marins sont exploitées en régions urbaines, proches des concentrations de population. La production de ces usines est composée de produits à valeur ajoutée, de plats cuisinés, et de

produits fumés. La matière première est pour une large part importée. Cette industrie a un chiffre d'affaires estimé à près de 80 millions de dollars. Ces entreprises approvisionnent le marché québécois. Certaines desservent l'ensemble du Canada.

3.1.4 Commercialisation et distribution des produits de la pêche

Les exportations de produits marins chargés au Québec étaient de 193 millions de dollars en 1995. Elles sont inférieures aux exportations réelles du Québec puisqu'une partie de la production est exportée à partir des provinces de l'Atlantique.

Les États-Unis sont la principale destination des exportations de produits de la pêche chargées au Québec avec 55 % de la valeur. Le Japon suit avec 29 %, puis l'Union européenne avec près de 10 %.

Le crabe des neiges est pratiquement entièrement exporté vers le Japon et les États-Unis. La morue salée (Gaspé Cured), seule production de poissons de fond encore significative au Québec, réalisée à partir de matière première importée de Russie, est essentiellement exportée vers l'Italie et les Antilles. La crevette nordique est exportée à la fois vers l'Europe du nord et les États-Unis. Une part de plus en plus importante de la crevette québécoise se rend sur le marché canadien. Le homard est la principale production québécoise qui est vendue sur le marché intérieur. Cependant, une part importante est exportée vers les États-Unis par l'intermédiaire des provinces maritimes.

Quant aux importations dédouanées au Québec, qui se chiffraient à 133 millions de dollars en 1995, elles ne représentent pas adéquatement la consommation québécoise de produits marins. Certains produits consommés au Québec sont dédouanés ailleurs au Canada, notamment en Colombie-Britannique.

Québec comble près de 90 % de ses besoins alimentaires en produits marins par des importations, alors qu'il exporte près de 80 % de sa production. Cette contradiction apparente est purement arithmétique. Si le Québec devait consommer tous les produits issus des débarquements de ses pêcheurs, ceux-ci ne combleraient pas plus de 45 % des besoins actuels compte tenu d'une consommation annuelle de 7,03 kg per capita.

C'est dans le Grand Montréal, que l'on trouve la majorité des courtiers, maisons de commerce, sociétés d'import-exports et grossistes-distributeurs qui assurent le commerce international des produits des pêches québécoises et des provinces de l'Atlantique d'une part, et l'importation des produits destinés au marché intérieur d'autre part.

La valeur en gros des produits marins destinés au marché québécois est estimée à 450 millions de dollars. Les recettes alimentaires du réseau HRI (hôtels, restaurants et institutions) et la vente des produits marins au détail représentent un chiffre d'affaires évalué à 1,4 milliard de dollars.

3.2 Les interventions gouvernementales

L'administration de la filière halieutique est une juridiction partagée entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Ce dernier est responsable de l'exploitation et de la conservation des ressources halieutiques. De 1922 à 1983, il a délégué cette responsabilité au Québec. Par la suite, il a récupéré l'administration dans le secteur maritime, ne maintenant la délégation que pour la pêche des espèces diadromes comme le saumon et l'anguille, et les espèces d'eau douce comme la truite et le doré. Le Québec est

responsable de la transformation des produits de la pêche et de leur commercialisation intraprovinciale. Le gouvernement fédéral administre le commerce interprovincial et international. En eau marine la responsabilité fédérale en matière de pêche et de navigation limite le pouvoir administratif du Québec en matière d'aquiculture.

3.2.1 Les interventions gouvernementales québécoises

En ce qui concerne la filière des produits de la pêche commerciale, le principal intervenant du gouvernement du Québec est le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ). Il dispose d'un budget de 18,5 millions de dollars pour ce secteur en 1996-1997.

Évolution des dépenses du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation							
dans le secteur des pêches et de l'aquiculture commerciales en millions de dollars							
Exercice budgétaire	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96*	1996-97*
Appui financier	19,6	9,9	13,0	13,1	9,3	10,6	8,9
Appui professionnel	12,1	9,7	11,8	9,1	8,7	8,3	9,4
Appui réglementaire	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total	31,9	19,8	25,0	22,4	18,2	19,1	18,5
ETC (employés)	184	184	185	167	163	156	149
* Pour 1995-96 et 1996-97, il s'agit des crédits budgétaires ETC : nombre d'emplois équivalant à un temps complet							
Source : MAPAQ, Direction des ressources financières et Direction des analyses et des politiques							

L'intervention du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation dans la filière des pêches peut être analysée, comme pour l'agroalimentaire, suivant les trois volets : appui financier, appui professionnel et encadrement réglementaire.

a) L'appui financier

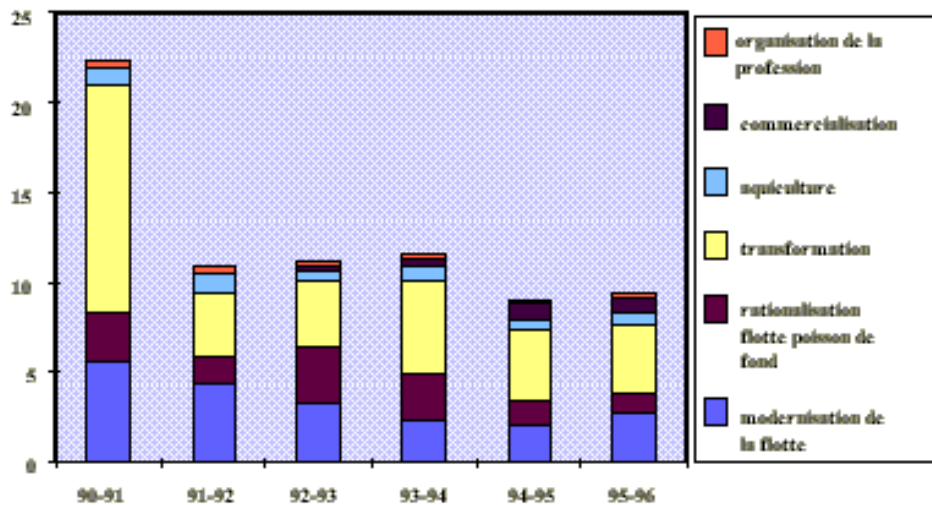
Les dépenses de subvention liées à l'appui financier ont diminué d'environ 50 % entre 1990 et 1991 pour se stabiliser par la suite autour de 10 millions de dollars. Une bonne part de cet appui est assurée par le programme spécial " Coopération pour l'avenir des pêches " (CAP). Le montant total de ce programme est de 50 millions de dollars, dont 38 millions en subventions et 12 millions en prêts ou garanties de prêt. Créé en 1990, il devrait prendre fin au cours des deux prochaines années.

En ce qui concerne la flotte, le gouvernement garantit des emprunts faits par les pêcheurs, pour la construction, la réparation ou la modernisation des bateaux de pêche semi-hauturiers. De plus, il subventionne le paiement d'une partie des intérêts liés à ces emprunts suivant une formule proche de celle de la Société de financement agricole. Au 31 mars 1996, le portefeuille de prêt et de garanties de prêt du MAPAQ concernant la flotte de

pêche s'élevait à 55,3 millions de dollars. À ces aides s'ajoutent des subventions à la flotte côtière (bateaux d'une longueur inférieure à 40 pieds). Ces subventions totalisaient 2,7 millions de dollars en 1995-1996. À la suite d'une réorganisation administrative, les budgets de subventions visant la modernisation de la flotte ont été régionalisés pour l'exercice financier 1996-1997.

Commercialisation et distribution des produits de la pêche

Évolution des dépenses de subvention du MAPAQ dans le secteur des pêches et de l'aquiculture



Source: MAPAQ-DAP

Millions de \$

La crise dans le secteur du poisson de fond a conduit le MAPAQ à mettre en place des mesures spéciales pour les propriétaires de bateaux de pêche touchés et pour rationaliser le secteur de la transformation. Alors que les interventions sur le plan de la transformation, qui ont été très importantes entre 1990 et 1993 sont, en principe, presque achevées, celles qui concernent la flotte se poursuivent. Les difficultés de la flotte semi-hauturière du poisson de fond touchent particulièrement la Gaspésie.

Au début des années 1990, l'appui financier en aquiculture concernait à la fois les eaux douces et marines. Les difficultés éprouvées dans la salmoniculture marine et la mytiliculture ont conduit à une concentration des efforts vers la pisciculture des truites.

Pour 1996-1997, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation envisage de regrouper toutes ses interventions financières visant le développement, en dehors de l'appui aux flottes de pêche, dans le cadre d'un programme unique. Le budget 1996-1997 prévu pour ce programme est de 2,7 millions de dollars. Il couvrirait aussi bien les projets de développement dans les segments de la capture ou de la transformation que ceux dans les segments de l'aquiculture ou de la commercialisation. Le principal critère d'analyse pour le niveau d'intervention gouvernementale sera l'aspect innovateur du projet et donc le niveau de risque financier qui y est associé. Conformément à la restructuration de l'intervention ministérielle sur une base régionale, le

budget de cet appui financier a été réparti entre les différentes régions de pêche et d'aquiculture du Québec.

Alors qu'au Québec, le MAPAQ demeure le principal intervenant dans le secteur des pêches, dans les provinces de l'Atlantique, plusieurs ministères et organismes interviennent dans le secteur. Ainsi, les offices de prêts appuient financièrement la modernisation de leur flotte de pêche des pêcheurs. D'une manière générale, les taux d'intérêt sont plus élevés mais les conditions de remboursement plus faciles. Le secteur de la transformation des produits de la pêche dispose d'un soutien fourni par les ministères responsables du commerce et de l'industrie.

b) L'appui professionnel

L'appui professionnel fourni par le MAPAQ au secteur des pêches se divise essentiellement en deux volets. Le premier concerne la promotion des intérêts des pêches commerciales québécoises auprès des différents intervenants gouvernementaux, principalement le ministère des Pêches et des Océans. Le second vise la recherche-développement (R&D), tant en ce qui concerne la transformation des produits de la pêche que la production aquicole. De plus, depuis 1994, le MAPAQ fournit un appui professionnel à la concertation des intervenants du secteur. Cet appui s'est traduit par l'organisation, en février 1994, d'un forum sur les pêches. Le comité de suivi issu de ce forum a supervisé le fonctionnement de sept groupes de travail, composés en majorité de membres de l'industrie, et dont les travaux ont été examinés par des représentants de l'ensemble des intervenants du secteur au cours d'un second forum tenu en avril 1996.

En ce qui concerne les relations intergouvernementales avec le gouvernement fédéral et les autres provinces dont les pêcheurs exploitent les mêmes stocks, le MAPAQ prévoit y consacrer environ un demi-million de dollars en 1996-1997. L'équivalent de sept personnes y travaillent à plein temps. Le gouvernement fédéral a mis sur pied de multiples processus de consultation pour l'établissement de plans annuels de gestion de la pêche pour la plupart des stocks. Au cours des dernières années, avec l'amélioration des structures de représentation des pêcheurs commerciaux québécois, les interventions du gouvernement ont pris de plus en plus la forme d'un appui technique aux organisations professionnelles et de moins en moins la forme d'une intervention directe auprès du gouvernement fédéral.

Toutefois, pour des dossiers d'envergure, et pour ceux où la responsabilité gouvernementale québécoise est engagée, comme l'obtention d'une entente sur la quote-part d'accès des flottes québécoises aux ressources halieutiques de l'Atlantique canadien, la politique fédérale de délivrance des permis, ou La Stratégie du Poisson de fond de l'Atlantique (LSPA), le gouvernement et l'administration québécoise interviennent directement. Cette promotion des intérêts de la pêche ou de l'aquiculture commerciale québécoise se fait dans le cadre de rencontres intergouvernementales bilatérales ou multilatérales, tant sur le plan ministériel qu'administratif.

En ce qui concerne l'appui professionnel sur le plan de la recherche et du développement pour la filière halieutique et aquicole, plus de 80 employés y consacrent leurs efforts. Le budget de fonctionnement, incluant les salaires pour 1996-1997, est de 4,5 millions de dollars.

Des efforts importants sont consacrés à la R&D dans le secteur de l'aquiculture, tant en eau marine qu'en eau douce. Le MAPAQ administre une station de recherche maricole aux Îles-de-la-Madeleine, consacrée actuellement à la recherche et au développement visant l'élevage des moules et des pétoncles en milieu naturel. Il administre aussi le Centre aquicole marin de Grande-Rivière, orienté actuellement vers les salmonidés.

Dans le secteur piscicole, le MAPAQ a contribué avec les autres intervenants du domaine à mettre en place la Société de recherche et de développement en aquiculture continentale (SORDAC). En plus de cette société, consacrée au cofinancement, par le gouvernement et l'industrie, de projets de recherche et de développement, un appui professionnel direct est fourni aux pisciculteurs.

Le secteur de la transformation bénéficie de la part du ministère d'un appui technique significatif. Une section importante de la Direction de l'innovation et des technologies se consacre à ce secteur et offre une aide aux entreprises de transformation tout en maintenant leur propre programme de recherche appliquée.

c) L'encadrement réglementaire

L'encadrement réglementaire concerne le domaine de la capture, de l'aquiculture, de la transformation et de la commercialisation. Le MAPAQ y joue un rôle principalement sur le plan de la transformation.

En ce qui concerne le domaine de la capture en mer, comme cela a déjà été indiqué, l'encadrement réglementaire est une responsabilité fédérale. Pour la pêche commerciale des espèces d'eau douce et des espèces diadromes, la conservation et le contrôle de l'exploitation commerciale sont partagés entre le ministère de l'Environnement et de la Faune et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le rôle de ce dernier est restreint à la délivrance des permis de pêche commerciale pour ces espèces et à une collaboration dans l'élaboration des plans de pêche en eaux intérieures.

Pour ce qui est de l'aquiculture, le MAPAQ délivre des permis aussi bien pour les eaux intérieures que pour les eaux marines. Toutefois, les détenteurs de permis sont restreints dans leurs activités dans les eaux intérieures, par le zonage piscicole établi par le ministère de l'Environnement et de la Faune. Dans le domaine maritime, les détenteurs de permis doivent aussi détenir un bail délivré par le ministère de l'Environnement et de la Faune. De plus, ils doivent répondre aux exigences du ministère fédéral des Transports vis-à-vis de la navigation, et leurs activités ne doivent pas nuire à la pêche commerciale existante. En 1995, le MAPAQ a délivré près de 200 permis de pisciculture et 7 permis en eau marine.

Le gouvernement du Québec s'appuie sur la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* pour assurer l'innocuité et la qualité des produits alimentaires issus de la transformation des produits de la pêche destinés au marché intérieur. Il utilise la notion d'intérêt public incluse dans cette loi pour établir une politique de délivrance des permis de transformation des produits marins. Cette politique a été révisée en profondeur en 1995 pour simplifier le processus d'examen des demandes. En moyenne, 70 demandes de nouveaux permis ou de modifications sont analysées chaque année, et 120 permis sont renouvelés. L'application de la politique a contribué à une rationalisation ordonnée du secteur.

La Loi sur la transformation des produits marins vise à ce que certaines espèces débarquées au Québec subissent un minimum de transformation avant de quitter le territoire. Actuellement, les principales espèces qui sont visées par cette loi sont les poissons de fond, le crabe et la crevette.

En 1990, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles* a été amendée pour y introduire le secteur des pêches. L'objectif principal de ce texte est de permettre aux producteurs agricoles ou aux pêcheurs de mettre sur pied des plans conjoints pour organiser en commun la mise en marché de leurs productions ou de leurs captures. Depuis 1991, quatre plans conjoints ont vu le jour dans le secteur des pêches, un pour le homard aux Îles-de-la-Madeleine, deux pour le crabe sur la Côte-Nord et un pour le flétan noir en Gaspésie. Jusqu'à

présent, ces plans conjoints ont essentiellement visé la négociation d'un prix d'achat minimal par les entreprises de transformation.

Pour les autres segments de la commercialisation des produits de la pêche, vente en gros et au détail des produits transformés de la pêche, le gouvernement ne fournit pas d'encadrement législatif ou réglementaire spécifique en dehors des aspects de qualité et d'innocuité des produits.

3.2.2 Les interventions gouvernementales fédérales

Pour la filière des pêches, le gouvernement fédéral intervient tant sur le plan de l'encadrement réglementaire que de l'appui financier. L'encadrement réglementaire est principalement assuré par le ministère des Pêches et des Océans (MPO). En ce qui concerne l'appui financier, au moins deux organismes interviennent en plus du MPO. Il s'agit du ministère du Développement des ressources humaines (MDRH) et du Bureau fédéral de développement régional du Québec (BFDRQ).

a) L'encadrement réglementaire de l'exploitation des ressources halieutiques

L'essentiel de l'intervention du MPO dans les pêches au Québec, comme dans les provinces atlantiques, se situe sur le plan de la conservation, de l'allocation des ressources halieutiques aux pêcheurs et du contrôle de l'exploitation. Des scientifiques réalisent la récolte et l'analyse des données nécessaires à l'évaluation de l'état des ressources halieutiques. Des gestionnaires de l'exploitation délivrent les permis de pêche et allouent les ressources halieutiques entre les différents groupes d'exploitants (pêcheurs côtiers, pêcheurs semi-hauturiers, pêcheurs hauturiers) dans le cadre de plans de gestion de la pêche (zones et périodes de fermeture de pêche, taille minimale, caractéristiques des engins de pêche). Ces plans de gestion sont établis en consultation avec l'industrie et les provinces. Des officiers de protection contrôlent le respect des règlements et des plans de pêche.

Évolution du budget du ministère des Pêches et des Océans (en millions de \$)						
Exercice budgétaire	1991-92		1995-96		1996-97*	
	Canada	Québec	Canada	Québec	Canada	Québec
Budget total	760,6	48,3	896,5	33,9	814,3	36,6
Opération des pêches	239,4	8,0	422,2	5,0	295,3	6,4
Sciences	219,4	19,2	190,2	12,7	210,6	11,7
Inspection	39,2	3,6	32,0	3,3	30,4	3,1
International	5,0	0,0	4,5	0,0	4,2	0,0
Gestion intégrée	257,6	17,5	247,6	12,9	273,8	15,4
ETC	6 073	531	5 685	479	5779	510

* Comprend une partie du budget de la Garde Côtière en ce qui concerne le programme budgétaire " politiques intégrées et soutien de programme ".

Sources : Budget fédéral et MPO région laurentienne.

Le gouvernement fédéral est présent au niveau de l'inspection des produits de la pêche dans presque toutes les entreprises de transformation de produits de la pêche en régions maritimes, puisque la plupart exportent. Dans ce domaine, il faut rappeler que le ministre fédéral des finances a annoncé la création d'une agence fédérale d'inspection qui regroupera les services d'inspection des ministères de la Santé, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire ainsi que des Pêches et des Océans du Canada.

Le gouvernement fédéral tente actuellement de se dégager de la gestion au jour le jour de l'exploitation des ressources en mettant de l'avant une politique de partenariat et de cogestion avec les organisations de pêcheurs. Un projet majeur de modification de la *Loi sur les pêches* a été déposé en décembre 1995. Il doit être présenté de nouveau en 1996. Ce projet prévoit que le ministre des Pêches et des Océans pourra signer des ententes avec des groupes de pêcheurs pour leur déléguer une partie de la gestion des opérations de pêche.

Le MPO administre 110 ports de pêche au Québec. Depuis plusieurs années déjà, il cherche à transférer ces ports à des organisations locales. Il se prépare maintenant à réduire sa présence en fermant certaines installations pour lesquelles il ne trouve pas d'administrateurs et en ne participant plus aux frais d'entretien.

b) L'appui financier

La quasi-disparition de plusieurs stocks au début des années 1990 a conduit le gouvernement fédéral à fermer les principales pêcheries canadiennes de poissons de fond. C'est ainsi que plus de 20 000 pêcheurs, membres d'équipages et employés d'usines de transformation se sont retrouvés sans travail pour une période indéterminée. Avec le constat que la réouverture de la pêche de la morue n'était pas envisageable à court terme, le gouvernement fédéral a annoncé en mai 1994, La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Ce programme quinquennal de 1,9 milliard de dollars comprend trois volets, soit le soutien du revenu, l'adaptation des communautés et des personnes à d'autres secteurs d'activités économiques et la rationalisation de l'industrie du poisson de fond. L'essentiel du programme est administré par le ministère du Développement des ressources humaines du Canada. De cette enveloppe de 1,9 milliard de dollars, 91,5 millions sont prévus pour les pêches du Québec. Toutefois, ces prévisions pourraient être remises en cause par un nombre de bénéficiaires du volet soutien du revenu largement supérieur aux prévisions - 40 000 au lieu de 26 000 - surtout en Nouvelle-Écosse.

En ce qui concerne la rationalisation de l'industrie, le MPO, dans le cadre de la LSPA, a mis de l'avant un programme de rachat de permis de pêche qui a entraîné, jusqu'à présent, la disparition de 252 entreprises de pêche détentrices de permis de pêche du poisson de fond pour des bateaux de moins de 65 pieds de longueur, pour un montant de 28,7 millions de dollars, dont 15 au Québec, pour un montant de 2,2 millions de dollars.

Toujours dans le cadre de la LSPA, le Bureau fédéral de développement régional au Québec (BFDRQ) a mis sur pied le Fonds spécial de développement et d'adaptation économique des communautés de pêche du Québec (FSQC), doté d'un budget de 13,5 millions de dollars sur quatre ans. Le budget prévu pour 1996-1997 est de 3,0 millions de dollars. Ce programme vise le développement d'entreprises et la réalisation de projets de

services utiles pour le développement communautaire.

En décembre 1995, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral signaient une entente sur le programme de transition des travailleurs des pêches. Ce programme s'adresse aux pêcheurs et employés d'usines, âgés de 55 à 64 ans, touchés par la crise dans la pêche du poisson de fond. Les dossiers de 136 requérants ont été retenus. Sur cette base, le coût du programme s'élève à 6,7 millions de dollars, dont 30 % seront versés par le gouvernement du Québec et 70 % par le gouvernement fédéral.

Dans les provinces de l'Atlantique, l'Agence de promotion du Canada atlantique (APECA) joue le rôle du BFDRQ. Une part importante des budgets de transferts de cet organisme fédéral sont consacrés à des programmes de développement du secteur de la transformation et de la commercialisation des produits de la pêche et à l'aquiculture.

c) Le programme d'assurance-emploi pour les pêches

Les pêches maritimes dans les cinq provinces de l'Est, en particulier dans le golfe du Saint-Laurent couvert de glace pendant une partie de l'hiver, sont une activité saisonnière. Les pêcheurs bénéficiaient d'un programme particulier d'assurance-chômage. Les employés des entreprises de transformation sont soumis au régime général d'assurance-chômage. Le paiement des équipages à la part (revenu proportionnel à la valeur des débarquements) est remplacé par le salariat dans la flotte québécoise. De ce fait, de plus en plus de membres d'équipage dépendent du régime général et non pas du régime spécial des pêcheurs.

Les réformes récentes instituant le programme d'assurance-emploi vont réduire de façon significative le montant des prestations que les employés des usines de transformation peuvent retirer. Jusqu'à présent, les nouvelles règles qui doivent s'appliquer au programme spécial des pêcheurs n'ont pas encore été officiellement annoncées.

3.3 Les enjeux

3.3.1 La quote-part québécoise des ressources halieutiques canadiennes

Une caractéristique fondamentale de l'industrie des pêches maritimes est l'utilisation, comme matière première, d'une ressource qui appartient à tous et dont la gestion a été confiée au gouvernement fédéral. Ce dernier en est le fiduciaire, non seulement pour les canadiens, mais aussi pour le reste de l'humanité en ce qui concerne les ressources qui se trouvent dans la zone de pêche exclusive. Depuis le milieu des années 1970, on a géré les ressources halieutiques marines exploitées par les flottes du Québec de façon plus restrictive, pour essayer d'en éviter la surexploitation à court terme et d'en assurer la pérennité à long terme. Du point de vue du Québec, cette gestion par le gouvernement fédéral des ressources halieutiques marines du golfe du Saint-Laurent et de la zone exclusive de pêche de la côte atlantique canadienne a provoqué une réduction progressive de l'accès des flottes québécoises. Depuis le 1^{er} novembre 1994, Québec revendique la gestion des stocks sédentaires côtiers exploités uniquement par les pêcheurs du Québec et la gestion de sa quote-part des stocks exploités avec des pêcheurs des autres provinces dans les eaux canadiennes et la zone exclusive de pêche. La volonté d'obtenir un respect clair de cette quote-part, basée sur les performances historiques des différentes flottes de pêches canadiennes, de la part du gouvernement fédéral fait l'objet d'un consensus général dans l'industrie québécoise des pêches. Par exemple, le Québec revendique une quote-part de 10,8 % des captures de poissons de fond de l'Atlantique, seuil qu'il détenait dans la décennie précédant l'entrée en vigueur de la zone des

200 milles. L'obtention de garantie sur une quote-part d'accès aux ressources halieutiques marines des eaux canadiennes et de la zone exclusive de pêche est un élément essentiel au développement ordonné de ce secteur.

3.3.2 La diversification des entreprises de pêche et de transformation

L'abondance des ressources halieutiques marines, source de la matière première de la filière halieuto-alimentaire, même dans le cadre d'une gestion efficace, subit des fluctuations importantes sous l'influence de facteurs environnementaux sur lesquels l'homme n'a aucun moyen d'agir actuellement. À l'autre extrémité de la filière, les produits de la pêche québécoise sont soumis sur les marchés internationaux à des fluctuations importantes des taux de change et des prix liées à des variations de l'abondance de produits de substitution issus d'autres régions de pêche du monde ou de l'aquiculture.

Pour s'assurer d'un développement harmonieux, la filière québécoise de l'industrie de la pêche doit chercher à se diversifier, tant sur le plan des sources d'approvisionnement que des marchés.

Pour les pêcheurs, la diversification des sources d'approvisionnement, changer d'espèces ou de stocks, est extrêmement difficile dans le cadre de la politique de gestion des pêches, qui a largement incité à la spécialisation des stocks exploités et des lieux de pêches fréquentés. Des progrès importants doivent être accomplis pour que le système de gestion des pêches offre la possibilité aux pêcheurs, s'ils le désirent, de diversifier les espèces qu'ils capturent et les lieux de pêche qu'ils fréquentent. Le Québec a donc entrepris une réflexion sur le sujet au sein de l'industrie dans le cadre de la définition d'un modèle québécois de gestion de la pêche.

En ce qui concerne la transformation des produits de la pêche, cet objectif de diversification doit se traduire par le recours à des approvisionnements extérieurs en matière première pour les espèces traditionnelles, par la réduction de la spécialisation des entreprises existantes, par des alliances ou le développement de la transformation de nouvelles espèces. La diversification pourrait également se réaliser par la recherche de marchés supplémentaires pour les productions actuelles et par la diversification de la transformation et du conditionnement de la matière première actuellement utilisée pour répondre aux demandes d'autres marchés.

3.3.3 Une voie de développement pour l'aquiculture marine

Les efforts de développement en aquiculture d'eau douce semblent porter fruit. La production de truites de table au Québec est en progression constante. Il y a encore de la place pour une croissance soutenue dans ce domaine.

En eau marine, le Québec n'a pas réussi au début des années 1990 à favoriser l'émergence d'un secteur dynamique et profitable. Il est en train de prendre un retard important par rapport aux autres provinces de l'Atlantique, qui ont des conditions environnementales plus favorables le long du littoral hors du golfe du Saint-Laurent. Un plan de développement stratégique de la mariculture a été développé au cours des derniers mois avec l'ensemble des intervenants. La mise en oeuvre de ce plan stratégique est le défi qu'il faut maintenant relever.

3.3.4 La concertation et l'organisation du secteur

Au Québec, le mouvement coopératif a joué un rôle essentiel au cours des années 1950 et 1960 dans le

développement des pêches maritimes. Toutefois, ce mouvement n'a pas résisté à la réduction des stocks de poissons et aux faibles prix au milieu des années 1970. Parallèlement à la dégradation du mouvement coopératif, le programme spécial d'assurance-chômage et l'omniprésence de l'État dans la gestion des ressources halieutique et le financement de la flotte de pêche n'ont pas permis le développement d'un secteur économique autonome.

L'agonie du mouvement coopératif a aussi conduit à une restructuration complète du secteur de la transformation des débarquements. Avec la remontée des stocks de poissons de fond et de homard et l'émergence de la pêche de la crevette et du crabe est apparu, au début des années 1980, un grand nombre d'entreprises de transformation de petite ou moyenne taille. La surcapacité de pêche et de transformation qui en a résulté, associée à l'effondrement des stocks de poissons de fond, a obligé les intervenants du secteur à mieux s'organiser pour défendre leurs intérêts. Toutefois, ces efforts d'organisation sont encore largement soutenus par les gouvernements.

La réduction des moyens financiers de l'État conduit actuellement ce dernier à réorienter son action dans le sens de la concertation et de l'accompagnement plutôt que dans le sens d'une intervention directe. Le MAPAQ, pour favoriser cette concertation au sein de la filière halieutique et le rôle des intervenants dans la définition des orientations gouvernementales, les a réunis une première fois en avril 1995 au sein du Forum sur les pêches. Ce forum a été suivi de la création d'un comité de suivi réunissant des représentants des principaux secteurs de la filière et du gouvernement. Un deuxième forum a été tenu en février 1996.

Le défi auquel font face maintenant le secteur et le gouvernement est de progresser dans le cadre des résolutions prises au cours de ces deux séances de concertation. Parmi celles-ci, la professionnalisation du secteur de la capture, par la mise en place de mécanismes permettant la certification des pêcheurs sur la base de la compétence, et la structuration de la représentation de la profession autour des composantes semi-hauturières et côtières de la flotte sont deux objectifs de première importance.

CONCLUSION

L'industrie agroalimentaire doit s'adapter à un environnement en pleine mutation. Les nouvelles règles du commerce international et le resserrement des finances publiques ne permettent plus à l'État de maintenir ses approches traditionnelles d'appui au secteur agricole. Dans ce contexte, le MAPAQ doit revoir ses politiques et ses programmes, de manière à rendre le secteur moins dépendant du soutien gouvernemental, plus sensible aux signaux du marché et rentable à long terme. Tout en gardant l'objectif d'assurer aux exploitants et exploitantes agricoles un filet de sécurité adéquat pour stabiliser les effets de la conjoncture, le MAPAQ devra miser sur les interventions qui visent à améliorer la compétitivité des entreprises et à assurer la conservation et la mise en valeur des ressources biophysiques dans le respect de l'environnement. Ces mesures contribueront à la croissance et à la diversification du secteur et par là même au maintien des emplois durables dans les régions.

Dans l'industrie des pêches et de l'aquiculture, la concertation entre les différents intervenants de la filière halieutique a porté fruit. Les participants au dernier forum sur les pêches sont d'avis que les moyens financiers limités du MAPAQ ne lui permettent plus dorénavant d'intervenir directement et massivement comme dans le passé, mais le conduisent à réorienter ses actions vers la concertation et vers l'accompagnement du secteur pour relever les grands défis identifiés de concert avec l'industrie. La revendication de la quote-part historique de la ressource s'avère absolument nécessaire pour assurer le développement, la diversification et l'organisation du secteur en régions maritimes.