

Recherches sociographiques



La politique agricole du gouvernement québécois, 1952-1973

André Blais

Volume 20, numéro 2, 1979

Les politiques et l'état

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/055838ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/055838ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Blais, A. (1979). La politique agricole du gouvernement québécois, 1952-1973. *Recherches sociographiques*, 20(2), 173–203. <https://doi.org/10.7202/055838ar>

Résumé de l'article

L'auteur examine la dimension relative du budget du gouvernement québécois consacré au secteur agricole ainsi que la ventilation régionale de *L'output* du Ministère de l'agriculture. Il ressort, entre autres, que les différents programmes agricoles n'ont pas une portée uniforme : ceux mettant en œuvre de gros projets et impliquant une lourde machine administrative profitent surtout aux comtés prospères de la région de Montréal, alors que les petites subventions spéciales et les mesures temporaires avantagent surtout les régions pauvres de la périphérie. L'auteur traite également de la signification de la Révolution tranquille au plan de la politique agricole. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, le budget alloué à l'agriculture n'a à peu près pas diminué et les changements survenus ont plutôt avantagé les régions périphériques les plus pauvres.

LA POLITIQUE AGRICOLE DU GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS, 1952-1973 *

L'auteur examine la dimension relative du budget du gouvernement québécois consacré au secteur agricole ainsi que la ventilation régionale de l'*output* du Ministère de l'agriculture. Il ressort, entre autres, que les différents programmes agricoles n'ont pas une portée uniforme: ceux mettant en œuvre de gros projets et impliquant une lourde machine administrative profitent surtout aux comtés prospères de la région de Montréal, alors que les petites subventions spéciales et les mesures temporaires avantagent surtout les régions pauvres de la périphérie. L'auteur traite également de la signification de la Révolution tranquille au plan de la politique agricole. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, le budget alloué à l'agriculture n'a à peu près pas diminué et les changements survenus ont plutôt avantagé les régions périphériques les plus pauvres.

D'aucuns pourraient être portés à croire que l'agriculture n'est pas un secteur très important de l'intervention gouvernementale. Il est vrai que la proportion du budget de l'État qui lui est consacrée est relativement petite; cela n'empêche pas les gouvernements de lui accorder une attention toute particulière. Il nous apparaît symptomatique, par exemple, que l'on retrouve maintenant un ministère de l'agriculture dans à peu près tous les pays: l'agriculture fait partie de ces quelques secteurs où tous les gouvernements s'entendent pour intervenir.¹ De plus, elle est probablement l'activité économique la

* Cet article est tiré d'une thèse de doctorat en science politique: André BLAIS, *Politique agricole et résultats électoraux en milieu agricole au Québec*, Toronto, York University, 1978. L'auteur tient à remercier Vincent Lemieux, James Iain Gow et Philippe Faucher pour leurs commentaires sur une première version de cet article ainsi que Jean Noiseux qui s'est chargé de toute la partie informatique de cette recherche.

1. Voir: Richard ROSE, « On the priorities of Government: A developmental analysis of public policies », *European Journal of Political Research*, IV, 1976: 247-289. Dans les pays étudiés par Rose, si l'on exclut les activités qui sont essentielles à la survie même de l'État (défense, ordre intérieur et finances), les seuls ministères qui existent un peu partout au niveau central sont ceux de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, et de l'éducation.

plus protégée par l'État; c'est tout au moins ce qu'indique l'étude de Fels sur l'aide directe et indirecte apportée aux différents secteurs économiques en Allemagne.² En somme, même si l'agriculture ne représente pas le principal domaine d'intervention de l'État, celui-ci n'en est pas moins un acteur déterminant dans l'économie agricole.

Au Canada, l'agriculture est un domaine de compétence conjointe fédérale-provinciale. Nous ne nous intéressons ici qu'à l'intervention d'un des gouvernements, celui du Québec, sur une période assez brève, soit de 1952 à 1973.

Le champ d'étude que constitue l'analyse des politiques se donne comme objectif de répondre à trois questions fondamentales: ce que font les gouvernements (la nature de leur intervention), pourquoi il le font (les causes de leur intervention) et ce que cela change (les conséquences de leur intervention).³ Dans la présente étude, nous nous limiterons essentiellement à la première question, touchant à l'*output* proprement dit. Ce choix se justifie facilement. Il est en effet indispensable de bien cerner ce que produit un gouvernement avant d'analyser ce qui a pu déterminer ce produit ou de se pencher sur ses effets.

L'*output* d'un gouvernement peut être défini de plusieurs façons. Traditionnellement, les études américaines ont privilégié les dépenses des gouvernements. Cette façon de procéder pose certains problèmes: le contenu d'un programme est souvent plus révélateur que les sommes qu'on y consacre; l'augmentation du budget d'un programme n'entraîne pas automatiquement une augmentation ou une amélioration des services rendus.⁴ Malgré tout, il nous a semblé utile d'étudier le budget que les différents gouvernements ont décidé d'accorder au Ministère de l'agriculture pendant la période retenue; ce budget nous apparaît un signe valable — même si fort imparfait — de l'importance qu'un gouvernement attache à l'agriculture.⁵

2. Voir: Gerhard FELS, « Overall assistance to German industry », dans: W.M. CORDEN et Gerhard FELS (dir.), *Public Assistance to Industry: Protection and Subsidies in Britain and Germany*, Boulder, Weston Press, 1976, p. 96.

3. Thomas R. DYE, « Policy analysis in finding out what Governments do, why they do it, and what differences it makes », dans: *Policy Analysis*, University of Alabama Press, 1976, p. 1.

4. Voir, en particulier: Robert C. FRIED, « Comparative urban policy and performance », dans: Fred I. GREENSTEIN et Nelson W. POLSBY (éds), *Handbook of Political Science*, VI, *Policies and Policy Making*, Reading, Addison-Wesley, 1975, p. 356.

5. Les revendications mêmes des organisations agricoles confèrent à notre indicateur une certaine validité. Elles ont souvent reproché au gouvernement québécois son peu d'intérêt pour le milieu agricole en faisant alors référence au mince budget du Ministère de l'agriculture. Voir, entre autres: Union catholique des cultivateurs, *Rapport sur l'exercice 1961-1962*, Montréal, 1962, pp. 63-64.

L'analyse du budget global d'un gouvernement demeure cependant très limitée. Elle permet de situer la politique agricole dans l'ensemble de l'intervention gouvernementale. Cette politique ne peut toutefois être identifiée que par une étude beaucoup plus raffinée, sur laquelle nous nous attarderons davantage. Nous nous intéresserons alors à la phase ultime de l'*output* gouvernemental, qui correspond à ce qui sort très concrètement de la machine gouvernementale, au produit fini, dans le sens le plus strict du terme ou, si l'on se place dans une autre perspective, aux services et biens reçus par la clientèle.⁶

Nous touchons là, nous semble-t-il, à l'aspect le plus fondamental de l'*output* des gouvernements, la question de sa distribution à l'intérieur du milieu agricole. Cette question sera envisagée surtout dans sa dimension spatiale : certaines régions reçoivent-elles davantage que d'autres ? quelles sont les principales caractéristiques de ces régions ? Nous tiendrons aussi compte du type de production : certaines productions sont-elles mieux traitées que d'autres ?⁷ Il s'agira en somme d'examiner les principaux programmes du Ministère de l'agriculture et d'évaluer la distribution de l'*output* pour chacun, en vue de faire le point sur l'ensemble de la politique agricole.

Pour chacun de nos deux objets, le budget global du Ministère et la distribution de ses différents programmes, nous chercherons surtout à identifier les principaux changements de politique effectués d'un gouvernement à l'autre. Nous accorderons une attention toute spéciale aux changements intervenus depuis les années 60. Nos données nous permettront entre autres d'évaluer la thèse selon laquelle le gouvernement Duplessis se préoccupait fortement de l'agriculture⁸ mais que, depuis le début de la Révolution tranquille, l'État québécois s'est davantage soucié du développement d'une société urbaine et industrielle, négligeant par le fait même le secteur agricole.⁹ Nous comptons

6. Pour une explication de cette démarche, voir : Frank S. LEVY, Arnold J. MELTSNER et Aaron WILDAVSKY, *Urban Outcomes: Schools, Streets and Libraries*, Berkeley, University of California Press, 1974; Robert L. LINEBERRY et Robert E. WELCH, « Who gets what: Measuring the distribution of urban public services », *Social Science Quarterly*, LIV, 1974: 700-712; Donald M. FISH et Richard WINNIE, « Output measurement in urban Government: Current status and likely prospects », *Social Science Quarterly*, LIV, 1974: 725-740.

7. De ce point de vue, notre analyse pourrait être considérée comme en étant une de l'impact de la politique agricole. Une des conséquences de l'intervention du gouvernement est que certaines régions ou productions sont favorisées aux dépens des autres. Le seul postulat qu'il faille alors poser est à l'effet que plus une région reçoit de biens, de services, ou de subventions du Ministère de l'agriculture, plus elle est avantagée: autrement dit, l'*output* de l'État est utile. Ce postulat nous apparaît très plausible dans le court terme, mais plus contestable dans le long terme. On pourrait donc tout aussi bien présenter notre étude comme en étant une de l'impact différentiel à court terme de la politique agricole du gouvernement québécois.

8. Voir: Hubert QUINN, *The Union Nationale. A Study in Quebec Nationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 1963.

9. Pour une élaboration de ce thème, voir: Dale POSTGATE et Kenneth MCROBERTS, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland, 1976, chap. 6.

aussi discuter assez largement de la proposition selon laquelle le gouvernement québécois a voulu accélérer le processus de « modernisation » de l'agriculture québécoise, ce qui l'a amené à délaissier progressivement les régions périphériques les plus pauvres de la province.¹⁰

Méthodologie

Nous avons puisé l'essentiel de nos informations dans le rapport annuel du Ministère de l'agriculture ainsi que dans les Comptes publics, qui indiquent les sommes affectées aux différents programmes agricoles d'année en année. Nous avons complété ces informations par la lecture de *La terre de chez nous*, hebdomadaire publié par l'Union catholique des cultivateurs (U.C.C.), devenue par la suite l'Union des producteurs agricoles (U.P.A.), et qui couvre de très près toute la politique agricole ; et par des entrevues auprès des différents ministres de l'agriculture de la période et d'un certain nombre d'agronomes dans différentes régions de la province, qui nous ont fourni des renseignements fort pertinents sur la mise en application concrète des programmes agricoles.

Pour le premier point de notre analyse, le principal indicateur sera le pourcentage du budget du gouvernement qui est alloué au Ministère de l'agriculture. Pour l'analyse de l'*output*, l'approche variera selon le type de programme. Dans certains cas, lorsqu'un programme s'adresse à une production spécifique ou à une région donnée, l'effet est pour ainsi dire évident. En général, nous avons exploité au maximum les données contenues dans les rapports du Ministère et dans les Comptes publics ; ceux-ci révèlent en effet la distribution des montants versés par circonscription électorale à l'intérieur de plusieurs programmes agricoles. Il s'agit là d'une source de renseignements extrêmement précieuse puisqu'elle nous permet d'identifier le type de circonscription qui recevait les plus fortes sommes.¹¹ Pour bien interpréter ces données il fallait les mettre en relation avec d'autres informations, en particulier le nombre de fermes dans une circonscription et le revenu agricole, donc établir une correspondance entre la circonscription électorale provinciale et les unités de recensement. Pour la période étudiée, toutes les divisions de recensement portent des noms de circonscriptions électorales ; l'examen attentif de la carte électorale et de celle du recensement nous a permis de constater que, dans presque tous les cas, la correspondance entre les deux unités, sans être parfaite, était très étroite.¹²

10. Voir : Hugues MORISSETTE, *Les conditions du développement agricole au Québec*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 1972, p. 26.

11. Pour une discussion des possibilités et limites de sources de données similaires aux États-Unis, voir : Frank K. HINES et J. Norman REID, « Using federal outlays data to measure program equity : opportunities and limitations », *American Journal of Agricultural Economics*, LIX, décembre 1977 : 1013-1020.

12. Ceci ne vaut évidemment que pour la période étudiée et n'est plus vrai après 1973.

Nous disposons de données fort intéressantes et inexploitées. Nos chiffres, sans être exacts dans le sens fort du terme, peuvent servir d'indication sur l'ordre de grandeur de certains phénomènes. Il nous semblait inopportun de faire preuve d'un purisme strict à ce niveau. Nous avons alors décidé de faire comme si les circonscriptions électorales étaient des divisions de recensement.¹³

Nous avons dû, d'autre part, regrouper des circonscriptions électorales dans les quelques cas où une seule division de recensement correspondait à deux circonscriptions. Nous avons exclu finalement de l'analyse les circonscriptions de l'île de Montréal, de l'île Jésus, de la ville de Québec ainsi que de Hull. Le nombre de fermes y est minime et les données sur les différents programmes agricoles sont souvent incomplètes.

Pour éviter toute confusion, cette unité territoriale quelque peu transformée, qui fait la jonction entre la circonscription électorale et la division de recensement, sera désignée sous le nom de comté. La population de ces comtés n'étant pas uniforme, nous avons créé pour chaque programme un indice correspondant au montant reçu (ou l'équivalent)¹⁴ divisé par le nombre de fermes.¹⁵

La période sur laquelle portent les données varie d'un programme à l'autre. C'est que les rapports du Ministère de l'agriculture sont loin d'être standardisés : on pourra présenter des données sur un programme pendant un certain temps pour les oublier par la suite. De même, les catégories de classification des dépenses dans les Comptes publics pouvaient changer d'une année à l'autre. Nous avons dû nous contenter de ce qui était disponible. Lorsque cela était possible, nous avons vérifié si la distribution d'un programme était constante dans le temps. Nous avons constaté une stabilité assez remarquable à ce niveau. Les coefficients de corrélation entre les sommes reçues à l'intérieur du même programme à deux moments différents sont généralement élevés.

Pour chaque programme, nous avons aussi compilé la distribution régionale des sommes versées.¹⁶ Nous avons ensuite voulu vérifier s'il existait une relation entre les sommes qu'un comté avait obtenues et le revenu agricole

13. Pour une autre partie de notre recherche, qui concerne l'analyse des résultats électoraux, nous avons fait un relevé de toutes les localités au Québec où au moins la moitié de la population vit sur une ferme. Or, dans plus de 98% des cas, ces localités faisaient partie de la circonscription électorale qui portait le nom de leur division de recensement. Voir : André BLAIS, « Politique agricole et résultats électoraux en milieu agricole au Québec », *Revue canadienne de science politique*, XI, juin 1978 : 333-382.

14. Dans certains cas, les données sont de nature physique plutôt que monétaire. Pour les travaux de drainage, par exemple, elles portent sur le nombre de mille pieds de travaux exécutés ; et pour ceux d'amélioration des fermes, sur le nombre d'heures de travaux.

15. Le nombre de fermes était estimé à partir du recensement le plus près de la période à laquelle s'appliquaient les données sur le programme.

16. Nous avons retenu les douze régions agricoles établies par le Ministère de l'agriculture.

dans ce comté. Pour les recensements de 1961, nous avons calculé le pourcentage des fermes ayant déclaré des ventes de \$2 500 et plus ; pour le recensement de 1971, ce fut le pourcentage ayant déclaré des ventes de \$5 000 et plus. Comme plusieurs de nos données sur les programmes portaient sur les années 50, nous avons aussi eu recours au recensement de 1956 ; pour ce dernier recensement, nous avons calculé le pourcentage de fermes définies comme étant commerciales, cette donnée étant la seule disponible.

D'aucuns objecteront que notre analyse ne tient pas compte du fait que des montants identiques peuvent avoir des significations objectivement différentes d'un comté à l'autre. Qu'un comté reçoive en moyenne \$500 par ferme dans le cadre d'un programme donné représente un avantage proportionnellement beaucoup plus intéressant pour un comté où le revenu moyen est de \$3 000 que pour un où il est de \$6 000. L'objection est juste. Lorsque les comtés ou les régions les plus riches reçoivent de plus forts montants dans un programme donné, on ne peut en conclure automatiquement qu'ils profitent réellement plus de ce programme. Par ailleurs, plus cette tendance est prononcée, plus il y a de chances qu'un tel biais existe. De plus, il nous est apparu primordial de bien examiner la distribution des sommes versées à l'intérieur d'un programme. Si tous les comtés se situent à peu près au même niveau, la relation qui peut exister avec le revenu agricole est peu significative ; les comtés les plus riches peuvent recevoir davantage, mais ce « davantage » est minime. Il est même probable que les comtés les plus pauvres obtiennent alors proportionnellement plus. C'est pourquoi nous avons accordé une attention très particulière, tout au long de notre analyse, à l'écart-type et au coefficient de variation de chacun des programmes.

Cette approche pose certaines difficultés lorsqu'il s'agit d'étudier l'activité régulatoire de l'État par laquelle celui-ci réglemente la production ou la mise en marché des produits agricoles. La clientèle ne reçoit pas alors une ressource (bien, service ou subvention) dont on peut examiner la distribution. Nous ne saurions donc appliquer la même méthodologie pour cette dimension de l'intervention gouvernementale. Nous conserverons toutefois les mêmes préoccupations et tenterons d'identifier les régions ou les productions qui peuvent être favorisées ou défavorisées par la mise en application de la réglementation. Il nous faut par contre admettre que notre évaluation de cette facette de la politique agricole ne pourra s'appuyer sur des données aussi complètes et sera donc moins systématique. Cette lacune ne nous apparaît pas fondamentale puisque, comme on le verra, la réglementation est une activité relativement marginale du Ministère de l'agriculture du Québec.

I. LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Le tableau 1 indique la proportion du budget du gouvernement québécois consacrée au Ministère de l'agriculture. Au début de la période, le pourcentage

TABLEAU I

*Dépenses du gouvernement québécois effectuées par le
Ministère de l'agriculture**
(en pourcentages)

ANNÉE	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	ANNÉE	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
<i>Union nationale</i>		<i>Parti libéral</i>	
1952-1953	4.7	1962-1963	4.0
1953-1954	4.5	1963-1964	3.9
1954-1955	4.3	1964-1965	3.7
1955-1956	4.6	1965-1966	4.2
ENSEMBLE DE LA PÉRIODE.	4.6	ENSEMBLE DE LA PÉRIODE.	4.0
<i>Union nationale</i>		<i>Union nationale</i>	
1956-1957	5.0	1966-1967	3.8
1957-1958	4.7	1967-1968	3.1
1958-1959	4.4	1968-1969	3.1
1959-1960	4.8	1969-1970	2.4
ENSEMBLE DE LA PÉRIODE.	4.7	ENSEMBLE DE LA PÉRIODE.	3.0
<i>Parti libéral</i>		<i>Parti libéral</i>	
1960-1961	4.8	1970-1971	2.2
1961-1962	3.8	1971-1972	2.0
		1972-1973	2.0
ENSEMBLE DE LA PÉRIODE.	4.3	ENSEMBLE DE LA PÉRIODE.	2.0

SOURCE: Province de Québec, *Comptes publics*.

* Nous avons exclu des dépenses du Ministère de l'agriculture certains items budgétaires qui n'étaient manifestement pas reliés au secteur agricole. Pour une discussion détaillée de ce point, voir: A. BLAIS, « Politique agricole et résultats électoraux en milieu agricole au Québec », *op. cit.*, annexe 3. En ce qui concerne les dépenses globales du gouvernement, nous avons exclu les sommes allouées au service de la dette.

frise le 5%, ce qui est assez élevé. C'est ainsi que la proportion des dépenses gouvernementales allant à l'agriculture est plus importante sous le régime Duplessis que sous le régime Taschereau.¹⁷ Les dépenses du gouvernement québécois pour l'agriculture sont aussi beaucoup plus élevées que celles du gouvernement ontarien. Pour l'année fiscale 1955-1956, par exemple, le Ministère de l'agriculture du Québec décroche 4.6% du budget total du gouvernement québécois, alors que celui de l'Ontario doit se contenter d'un maigre 2.3%.¹⁸ Cela correspond à une dépense moyenne par ferme de \$142 au Québec

17. Voir: Louis GENDREAU, *La politique agricole du Québec sous trois gouvernements: 1920-1966*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal, 1971, p. 156.

18. Voir: The Province of Ontario, *Public Accounts, 1955-1956*. Dans le cas de l'Ontario comme dans celui du Québec, nous avons exclu les sommes affectées au service de la dette.

et de \$74 en Ontario. L'agriculture, sans constituer la priorité du gouvernement québécois, n'en représente pas moins un centre d'intérêt réel. C'est d'ailleurs l'un des rares secteurs où le gouvernement Duplessis a innové.¹⁹

Au cours de la période suivante, la proportion du budget consacrée au Ministère de l'agriculture demeure à peu près stationnaire : elle passe de 4.6% à 4.7%. Cette stabilité est étonnante puisqu'elle ne semble pas exister dans les autres provinces canadiennes.²⁰

Dix-neuf cent soixante marque, comme on le sait, l'arrivée au pouvoir de l'équipe libérale, dont la base sociale était beaucoup plus urbaine. Ce parti aura-t-il tendance à négliger quelque peu le secteur agricole? La réponse semble être affirmative. Le budget de 1960-1961 avait été établi sous le règne de l'Union nationale; c'est donc celui de 1961-1962 qu'il faut regarder pour connaître les véritables priorités du gouvernement libéral: les dépenses du Ministère de l'agriculture sont coupées et ne représentent plus que 3.8% de l'ensemble.

Le Parti libéral manifeste cependant, au cours de son deuxième mandat, un regain d'intérêt pour l'agriculture: de 1962 à 1966, les sommes qui lui sont consacrées se sont relativement stabilisées alors que la population agricole, elle, continuait à diminuer. Une étude préparée par le Conseil économique du Canada conclut d'ailleurs, à propos du gouvernement québécois de l'époque, qu'il «se préoccupe vivement de l'agriculture».²¹

À la surprise générale, l'Union nationale de Daniel Johnson réussissait à vaincre le Parti libéral à l'élection de juin 1966; elle parvenait à faire élire une majorité absolue de candidats même si elle avait obtenu moins de votes que son adversaire libéral. Ce retour à l'Union nationale allait-il signifier un renouveau de vigueur pour le Ministère de l'agriculture, qui avait été relativement choyé au cours des années 50? Tel ne fut manifestement pas le cas. Le budget accordé à l'agriculture allait dégringoler de façon assez dramatique. En 1969-1970, les dépenses du ministère équivalent proportionnellement à peine à un peu plus de la moitié de ce qu'elles étaient en 1959-1960.

Avec la prise du pouvoir par le Parti libéral aux élections d'avril 1970, la tendance de la période précédente se maintient, la proportion du budget

19. «Là où ces gouvernements semblent avoir vraiment innové, c'est dans les domaines de l'agriculture et de la jeunesse.» (James Iain Gow, «L'histoire de l'administration publique québécoise», *Recherches sociographiques*, XVI, 3, 1975, p. 391.)

20. «Au Québec, de 1954 à 1960, les dépenses pour l'agriculture ont augmenté non seulement d'une façon absolue mais aussi par rapport à l'ensemble des dépenses de la province. En Ontario et dans les autres provinces, la part du budget consacrée à l'agriculture a diminué.» (Helen BUCKLEY et Eva TIHANYI, *Politiques canadiennes de rajustement rural: étude des répercussions économiques des programmes ARDA, PFRA et MMRA*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, octobre 1967, p. 259.)

21. *Ibid.*

consacrée à l'agriculture continuant de diminuer, pour se situer à 2% en 1972-1973. Cette réduction va évidemment de pair avec une diminution relative de la population agricole : la population du Québec vivant sur une ferme tombe de 19.5%, en 1951, à 4.1%, en 1971.²² Somme toute, pour l'ensemble de la période, la baisse relative enregistrée pour les dépenses agricoles est moins importante que celle de la population agricole.²³ Ce qui frappe néanmoins ce sont les coupures importantes effectuées à partir du milieu des années 60. De 1965 à 1970, le pourcentage des dépenses consacrées à l'agriculture diminue d'à peu près la moitié, alors que celui de la population demeurant sur une ferme ne régresse que d'environ le tiers. Il est pour le moins étonnant que cette compression des dépenses agricoles se soit produite sous un gouvernement unioniste. Cela indique assez clairement que le gouvernement unioniste de la fin des années 60 est fort différent de celui qui avait régné sur le Québec au cours des années 40 et 50.

Notons aussi les changements intervenus avec l'arrivée au pouvoir du Parti libéral au début des années 60 ; globalement ils paraissent minimes. De 1960 à 1965, le budget de l'agriculture ne diminue que très faiblement, à un rythme inférieur à la baisse de la population agricole.²⁴ Sur ce point, nos observations rejoignent donc celles de Daniel Latouche selon qui la Révolution tranquille n'a pas entraîné de réorientation profonde des priorités gouvernementales.²⁵ Ceci ne vaut cependant que pour l'ensemble de la période. Dès son arrivée au pouvoir, le Parti libéral réduit fortement les dépenses consacrées à l'agriculture. La Révolution tranquille a bien donné lieu à un certain déplacement des priorités gouvernementales ; par contre, nos données révèlent que ce « déplacement » fut de très courte durée : de 1962 à 1966, le pourcentage des dépenses allouées au Ministère de l'agriculture a eu tendance à augmenter légèrement. Tout se passe comme si le gouvernement libéral de l'époque ait été « tenté » de négliger quelque peu le secteur agricole et qu'il se soit « repenti » par la suite.

Ce retour des choses peut s'expliquer de différentes façons. Tout indique, par exemple, que, de 1962 à 1965, le climat ait été particulièrement malsain et les récoltes mauvaises.²⁶ Des dépenses supplémentaires furent aussi suscitées

22. Voir : Statistique Canada, *Recensement du Canada, 1971*, vol. IV, partie 2, *Agriculture : Québec*, cat. 96-706.

23. La baisse relative des dépenses agricoles est de l'ordre de 60% et celle de la population agricole, de 70%.

24. La diminution relative des dépenses agricoles est de 12% et celle de la population agricole, de 20%.

25. Voir : Daniel LATOUCHE, « La vrai [sic] nature de... la Révolution tranquille », *Revue canadienne de science politique*, VII, septembre 1974 : 525-536.

26. En fait, la production agricole a stagné de 1960 à 1965 ; elle n'a toutefois pas diminué. Voir : Bureau de la statistique du Québec, *Statistiques agricoles*, 1970, p. 13, tableau 8.

par le gouvernement fédéral, qui mit sur pied un nouveau programme important pour l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA), programme qui impliquait la participation financière des provinces. Finalement, il faudrait peut-être tenir compte de la dynamique électorale. En 1962, le Parti libéral remporte une victoire éclatante, obtenant plus de 56.8% des suffrages exprimés. Mais il perdit du terrain dans les localités agricoles, son pourcentage de votes y diminuant de 1.0% alors qu'il augmentait de 6.1% dans le reste de la province.²⁷ Cet échec en milieu agricole a peut-être incité le gouvernement libéral à s'intéresser un peu plus à ce secteur.

Un dernier aspect de l'évolution du budget du Ministère de l'agriculture nous semble devoir être souligné. La proportion du budget global qui lui échoit va en décroissant au cours de la période; il est tout de même certaines années où cette proportion augmente: 1955-1956, 1956-1957, 1959-1960 et 1965-1966 (voir tableau 1). Un *pattern* très clair émerge ici: trois de ces années sont des années pré-électorales. Pour les deux gouvernements unionistes des années 50, et pour le gouvernement libéral du milieu des années 60, la proportion du budget consacrée à l'agriculture diminue graduellement pour remonter subitement la dernière année avant l'élection. Seul le gouvernement unioniste de la fin des années 60 échappe à cette tendance. Cela signifierait que les hommes politiques estiment électoralement rentable d'accorder plus d'importance à l'agriculture, mais en augmentant le budget du ministère seulement à la toute fin de leur mandat.²⁸

II. LA DISTRIBUTION DE L'OUTPUT

L'examen des fonds consacrés au Ministère de l'agriculture nous a permis de situer la politique agricole dans l'ensemble de l'intervention gouvernementale et de jauger son importance relative. Il nous faut cependant identifier plus précisément en quoi consiste la politique agricole et analyser sa répartition dans l'espace.

27. Les localités agricoles sont définies comme celles où au moins la moitié de la population vit sur une ferme. Pour une analyse détaillée des résultats électoraux en milieu agricole, voir: A. BLAIS, *op. cit.*, 1978(a), chapitres 4 à 7, et 1978(b).

28. Pour une analyse fort intéressante de la dimension électoraliste des budgets, voir: Barry AMES, « The politics of public spending in Latin America », *American Journal of Political Science*, XX, février 1977: 149-177. Deux autres études ont aussi démontré que les dépenses allouées à la construction de routes augmentaient sensiblement en Ontario et en Colombie-Britannique en période pré-électorale; voir: D.K. FOOT, *Provincial Public Finance in Ontario; An Empirical Analysis of the Last Twenty Years*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 187 et J.M. MUNRO, « Highways in British Columbia; economics and politics », *Canadian Journal of Economics*, VII, 1975: 192-204.

A) 1952-1956

Quelle est la politique agricole du gouvernement Duplessis de 1952 à 1956? D'après les postes budgétaires, quatre programmes s'imposent nettement comme les plus importants. Le gouvernement a dépensé près de \$16 millions pour des travaux de drainage et près de \$7 millions²⁹ pour ceux d'amélioration des fermes.³⁰ En troisième lieu viennent les subventions accordées aux différentes écoles d'agriculture : près de \$6 millions. Finalement, près de \$4 millions ont été consacrés au crédit agricole. À cela s'ajoutent des dizaines de subventions et des primes spéciales. Ces subventions, fort hétérogènes, allant des primes pour l'achat de juments à celles pour l'extraction et le transport de la marne, reflétaient assez bien la volonté du gouvernement d'accorder son aide financière à toute une série de projets particuliers. C'était là plus ou moins la marque de commerce de l'Union nationale. Les sommes affectées à chacun de ces programmes étaient souvent minimes ; l'ensemble est cependant impressionnant puisqu'il a nécessité des déboursés de \$8 millions.

Reste finalement un programme qui impliquait des dépenses minimes mais dont l'impact était substantiel. Le gouvernement, par l'entremise de la Commission de l'industrie laitière, contrôlait la mise en marché et fixait le prix du lait nature, seul produit agricole réglementé par le gouvernement québécois. Le gouvernement fédéral avait, de son côté, mis sur pied un programme de soutien des prix qui s'appliquait à plusieurs autres produits.³¹

1. *Les travaux de drainage.* Le gouvernement versait des subventions pour différents travaux de drainage aux municipalités qui en faisaient la demande. Ces subventions variaient selon la nature et la dimension des travaux concernés. Le ministère encourageait les agriculteurs à en exécuter eux-mêmes à l'aide de subventions aux corporations municipales. Il se chargeait d'effectuer ceux de plus grande envergure, ou les confiait à l'entreprise privée ; la municipalité qui en avait fait la demande devait alors contribuer à environ 10% du coût des travaux.³² Cette dernière forme de subvention est de loin la plus importante ; elle nécessita des dépenses de près de \$5 millions pour la seule année budgétaire 1955-1956.

29. Voir : Province de Québec, *Comptes publics*. À moins d'indication contraire, c'est de cette même source que proviennent toutes les informations qui suivent.

30. Ces travaux sont aussi désignés sous le nom de travaux mécanisés. Nous emploierons indifféremment l'un et l'autre termes tout au long de notre analyse.

31. Voir : *Report of the Minister of Agriculture of Canada, 1955-1956*, pp. 147-149.

32. Voir : Paul BOUCHARD, *La Province de Québec sous l'Union Nationale*, Québec, 1956. Cette règle n'était cependant pas toujours appliquée intégralement. Dans plusieurs cas, le ministre de l'agriculture acceptait une moindre contribution de la part de la municipalité. Certaines d'entre elles refusaient même de rembourser le ministère. (Informations tirées d'une entrevue avec M. Léopold Provencher, chef du Service de l'hydraulique agricole, le 12 octobre 1976.)

Ces travaux se répartissent très inégalement selon les régions. Ils se concentrent dans les régions du Richelieu et du Sud-Ouest de Montréal; très peu ont été effectués dans les Cantons de l'Est, la Mauricie, la Beauce, le Saguenay et le Bas-Saint-Laurent. (Tableau 2.) Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait. Les travaux de drainage sont généralement de gros projets. Les municipalités doivent contribuer à une partie des coûts;³³ les plus démunies n'ont pas souvent les ressources minimales pour se lancer dans de telles entreprises.³⁴ Il ne faut donc pas se surprendre de ce que les comtés les plus prospères aient davantage profité du programme.³⁵ D'autre part, le drainage est une nécessité beaucoup plus criante dans la plaine qu'en terrain montagneux.³⁶ Ce serait la raison pour laquelle les municipalités d'une région relativement prospère comme les Cantons de l'Est se sont très peu prévaluées de ce programme.

2. *L'amélioration des fermes.* Il s'agit encore ici de subventions pour des travaux exécutés par des entrepreneurs ou à l'aide de l'outillage du ministère, travaux dont l'agriculteur intéressé devait défrayer une partie.³⁷ Pour le reste, ce programme est fort différent du précédent, qui vise des travaux assez imposants. Celui-ci prend la forme d'une petite aide que le gouvernement apporte au plus grand nombre possible d'agriculteurs. Le maximum alloué à chacun était de dix heures dans une année; un cultivateur pouvait ainsi disposer pendant une journée d'un *bulldozer* pour replacer un peu sa terre. Ce programme était extrêmement populaire: au cours de la seule année budgétaire 1955-1956, 32 410 agriculteurs en ont bénéficié.³⁸ Le gouvernement a ainsi subventionné près de 900 000 heures de travaux de 1952 à 1956.³⁹ Le nombre moyen d'heures de travaux par ferme varie quelque peu d'un comté à l'autre.⁴⁰ Les comtés qui en ont reçu un peu plus sont peut-être mieux nantis.⁴¹ La marge demeure cependant très mince.

33. Il est vrai que la contribution de la municipalité était parfois minime (voir la note précédente). Les travaux de drainage peuvent cependant impliquer d'autres coûts indirects relativement importants. La construction de ponts ou de ponceaux est à la charge des intéressés. De plus, les agriculteurs se trouvent à perdre une partie de leur terrain et de leur récolte pendant la période des travaux. (Informations tirées d'une entrevue avec M. Léopold Provencher.)

34. Voir: Helen BUCKLEY et Eva TIHANYI, *op. cit.*, p. 61; Craig L. INFANGER et Walter R. BUTCHER, « Individual income redistribution and publicly provided irrigation. The Columbia Basin Project », *American Journal of Agricultural Economics*, LVI, novembre 1974: 805-811.

35. Le coefficient de corrélation entre la dimension des travaux de drainage et le revenu agricole dans un comté est de .42.

36. Entrevue avec M. Léopold Provencher.

37. « La contribution de l'agriculteur représente un peu plus de 30% du prix horaire consenti à l'entrepreneur », *La terre de chez nous*, 11 octobre 1967, p. 9.

38. Voir: *Rapport du ministre de l'agriculture de la province de Québec*, 1955-1956, p. 178.

39. Voir: *Rapports du ministre de l'agriculture de la province de Québec*, 1952-1953, 1953-1954, 1954-1955, 1955-1956.

TABLEAU 2

Distribution régionale des travaux de drainage, 1952-1960.

RÉGION	DIMENSION DES TRAVAUX DE DRAINAGE *
Sud-Ouest de Montréal .....	.48
Richelieu .....	.41
Nicolet .....	.30
Nord de Montréal .....	.24
Québec .....	.21
Nord-Ouest .....	.16
Outaouais .....	.14
Bas-Saint-Laurent .....	.08
Saguenay .....	.07
Mauricie .....	.06
Beauce .....	.06
Cantons de l'Est .....	.05

SOURCE: *Rapports du ministre de l'agriculture de la province de Québec.*

* La dimension des travaux de drainage est estimée à partir de la longueur en pieds des travaux exécutés. Lorsqu'un projet s'étendait sur plusieurs comtés, la longueur du projet était divisée en parts égales entre chacun des comtés. L'indice correspond au nombre de mille pieds divisé par le nombre de fermes.

3. *La recherche et l'enseignement agricoles.* Sur ce plan, le comté de Saint-Hyacinthe jouit d'un traitement de faveur puisque deux écoles importantes y sont situées: l'École de laiterie et l'École de médecine vétérinaire. On peut supposer que ces deux écoles, même si elles sont à vocation provinciale, ont contribué davantage au développement agricole de la région du Richelieu.⁴²

40. Les données sur les travaux mécanisés ne sont disponibles qu'à partir de 1962. Il nous apparaît cependant tout à fait plausible que le *pattern* existant en 1952-1956 ne soit pas très différent de celui observé plus tard. Le programme n'a en effet pas subi de modifications substantielles. De plus, comme nous l'avons déjà noté, la distribution de la très grande majorité des programmes agricoles est relativement stable dans le temps. Nous avons toutes les raisons de croire que c'est aussi le cas des travaux mécanisés. À titre d'exemple, de 1970 à 1973, quarante-neuf des soixante-sept comtés ont « obtenu » entre vingt et quarante heures par ferme. Le coefficient de variation n'est que de .37; c'est le plus faible de tous ceux que nous avons rencontrés, le plus fort étant de 1.06 pour le drainage.

41. Le coefficient de corrélation entre le revenu agricole et la moyenne d'heures de travaux mécanisés de 1970 à 1973 est de .46. Pour la période de 1966-1970, il est de -.15; et pour celle de 1962-1966, de -.25.

42. C'est là un avantage qui semble s'être maintenu depuis: « Or, la ville de Saint-Hyacinthe, à cause de la présence de l'Institut de technologie agricole, de l'École de médecine vétérinaire, du Centre d'insémination artificielle et de nombreuses usines de transformation est un centre d'innovation et de diffusion des techniques. » (Institut national de la recherche scientifique, *Région sud: Agriculture*, Montréal, 1972, p. 201.)

4. *Le crédit agricole.* Le gouvernement prête directement aux agriculteurs à un taux d'intérêt très faible de 2½%. Ces prêts servent surtout à l'établissement de fils de cultivateurs et la consolidation de dettes.⁴³ Le tableau 3 révèle que les régions à proximité de Montréal ont emprunté des sommes beaucoup plus considérables que celles de la périphérie (à l'exception du Saguenay). En général d'ailleurs, plus le revenu agricole dans un comté est élevé, plus les prêts sont élevés.⁴⁴ Cela ne saurait surprendre. Plusieurs études ont démontré que toute mesure visant à faciliter le crédit désavantage automatiquement les plus pauvres.⁴⁵ Il ne faudrait cependant pas surévaluer ce biais. Le gouvernement avait fixé un plafond aux prêts consentis par l'Office du crédit agricole. Ce plafond se situait à \$6 000 en 1952 et à \$8 000 en 1956. En 1955, le prêt moyen ne s'élevait qu'à \$3 794.⁴⁶ Cela a eu pour effet de limiter l'avantage dont jouissaient certains comtés. Le coefficient de variation des prêts est relativement faible.⁴⁷ Il nous semble plus juste de conclure que cette mesure profitait moins aux comtés les plus pauvres.

5. *Les subventions spéciales.* Les trois plus importantes, en termes financiers, ont été: 1. les primes pour le transport de la chaux (\$1.7 million);⁴⁸ 2. les primes pour l'établissement des fils de cultivateurs (\$1.4 million); 3. les subventions aux coopératives agricoles (\$1 million). La ventilation de ces différentes subventions était loin d'être uniforme. Au total cependant, la région la plus prospère de la province, celle du Richelieu, est nettement privilégiée. Puis viennent deux régions périphériques, le Bas-Saint-Laurent et le Saguenay. (Tableau 4.) Globalement, les comtés les plus pauvres profitent tout autant de ces subventions.⁴⁹

43. De 1937 à 1955, 46% des prêts consentis par l'Office du crédit agricole étaient destinés à l'établissement des fils de cultivateurs, et 50% à la consolidation de dettes personnelles et au paiement de cotisations et de dettes. (Voir: *Rapport du ministre de l'agriculture de la province de Québec, 1955-1956*, p. 216.)

44. Le coefficient de corrélation entre le montant moyen de prêts et le revenu agricole dans un comté est de .73.

45. «[...] dans la mesure où ces prêts ont pour effet de redistribuer les revenus, leurs avantages n'atteignent pas les moins fortunés, puisque ces derniers n'ont pas suffisamment de biens pour être admissibles aux prêts.» (Helen BUCKLEY et Eva TIHANYI, *op. cit.*, p. 61.)

46. Voir: *Rapport du ministre de l'agriculture de la province de Québec, 1955-1956*, p. 217.

47. Il est de .48 comparativement à 1.06 pour le drainage et .37 pour l'amélioration des fermes.

48. Ce programme relevait d'une entente fédérale-provinciale: environ la moitié du coût était défrayé par le gouvernement fédéral.

49. Le coefficient de corrélation entre le montant moyen de subventions et primes spéciales et le revenu agricole dans un comté est de .03.

TABLEAU 3

Distribution régionale des prêts de l'Office du crédit agricole, 1936-1955.

RÉGION	PRÊTS ACCORDÉS PAR FERME* (\$)
Richelieu	1 898
Sud-Ouest de Montréal.....	1 590
Nord de Montréal	1 448
Nicolet.....	1 418
Mauricie	1 370
Cantons de l'Est.....	1 336
Saguenay	1 225
Beauce.....	936
Outaouais	819
Québec	815
Nord-Ouest.....	539
Bas-Saint-Laurent	451

SOURCE: *Rapport du ministre de l'agriculture de la province de Québec, 1955-1956, pp. 220-221.*

* Il s'agit du total des prêts consentis par l'Office du crédit agricole de 1936 à 1955, divisé par le nombre de fermes en 1956.

TABLEAU 4

Distribution régionale des subventions et primes spéciales, 1952-1956.

RÉGION	SUBVENTION PAR FERME* (\$)
Richelieu	115
Bas-Saint-Laurent	85
Saguenay	74
Mauricie	69
Québec	66
Beauce.....	61
Sud-Ouest de Montréal.....	60
Cantons de l'Est.....	58
Nicolet.....	57
Outaouais	56
Nord de Montréal	49
Nord-Ouest.....	45

SOURCE: Province de Québec, *Comptes publics.*

* Il s'agit du total des subventions obtenues divisé par le nombre de fermes en 1956.

6. *La fixation du prix du lait nature.* Le prix établi par la Commission de l'industrie laitière, même s'il était inférieur à celui en vigueur en Ontario et dans l'ensemble du Canada,⁵⁰ dépassait largement celui qui aurait prévalu par le libre jeu de la concurrence. Il s'agit en fait d'une subvention indirecte appréciable. Cette subvention ne profitait qu'aux producteurs de lait nature, que l'on retrouve surtout à proximité de Montréal.⁵¹

C'est à ces différents programmes que se résume l'essentiel des activités du Ministère de l'agriculture au cours de cette période. L'intervention gouvernementale prend en très grande partie la forme d'une aide financière. De plus, cette aide était axée sur l'assainissement du sol, comme en témoigne l'importance accordée aux travaux de drainage et à ceux d'amélioration des fermes. Cette orientation favorisait dès le départ les productions pour lesquelles la qualité du sol est particulièrement cruciale (la production horticole, par exemple). À l'inverse, les producteurs porcins et avicoles, qui achètent leurs grains de l'Ouest et qui ne s'adonnent que très peu à la culture, étaient largement défavorisés.⁵²

On a souvent dit de la politique agricole québécoise qu'elle a surtout protégé la production laitière. Une telle affirmation n'est pas sans fondement. Le lait nature est le seul produit dont le prix est fixé par le gouvernement provincial. Cependant, la très grande majorité des producteurs laitiers au Québec sont des producteurs de lait industriel; ces derniers n'étaient aucunement couverts par la Commission de l'industrie laitière. Dans la mesure où ils se livraient presque tous à la grande culture pour l'alimentation de leurs troupeaux, par ailleurs, ils profitaient de l'accent que le Ministère de l'agriculture mettait sur l'amélioration du sol. Il est cependant permis de croire qu'ils en profitaient un peu moins que les producteurs horticoles, pour qui la qualité du sol revêt une importance encore plus grande.

D'autre part, deux régions ressortent comme étant les principales bénéficiaires des programmes agricoles du gouvernement. Il s'agit surtout de la région du Richelieu et, dans une moindre mesure, de celle du Sud-Ouest de Montréal. Ces deux régions arrivent en tête de peloton pour les travaux de drainage, le programme agricole le plus important financièrement, pour les

50. En 1956, la valeur moyenne à la ferme du cent livres de lait nature est de \$4.12 au Québec, \$4.35 en Ontario et de \$4.32 pour l'ensemble du Canada. (Voir: Dominion Bureau of Statistics, *Dairy Statistics*, 1956, cat. 23-201.)

51. Voir: Bureau de la statistique du Québec, *Statistiques agricoles 1973-1974*, pp. 144-148, tableaux 51 et 52. Le lait nature est celui qui est destiné à la consommation sous sa forme liquide, le lait industriel est celui qui est destiné à la fabrication de produits laitiers (beurre et fromage principalement).

52. Ces productions étaient aussi désavantagées sur le plan du crédit agricole parce que, jusqu'à tout récemment, l'Office du crédit agricole privilégiait presque exclusivement le sol comme valeur hypothécaire d'emprunt. (Information tirée d'entrevues avec des agronomes.)

primes et subventions spéciales et pour les prêts agricoles. La région du Richelieu décroche aussi la première place pour les travaux mécanisés,⁵³ elle est bien servie pour ce qui est de la recherche et de l'enseignement, Saint-Hyacinthe faisant partie de cette région. Et c'est dans ces deux régions que se concentrent les producteurs de lait nature, producteurs qui jouissent d'une subvention indirecte par le biais de la fixation du prix.

Ces deux régions sont parmi les plus prospères de la province. Peut-on en déduire que les comtés les plus riches profitent davantage de la politique agricole du gouvernement? En fait, la situation varie d'un programme à l'autre. La réponse est nettement positive en ce qui concerne les travaux de drainage. Les comtés les plus riches sont aussi légèrement avantagés par rapport au crédit agricole. Le tableau est tout autre lorsqu'on se tourne vers les travaux mécanisés et les primes et subventions spéciales. Dans les deux cas, les comtés les plus pauvres reçoivent à peu près autant que les plus riches, en termes absolus. De plus, les montants obtenus représentent un appoint *proportionnellement* beaucoup plus intéressant dans les comtés les plus pauvres. Ce sont donc ces derniers qui profitaient le plus de ces programmes. D'un certain point de vue, le pointage est égal: deux programmes pour les riches et deux pour les pauvres. Étant donné l'importance financière des travaux de drainage, il nous apparaît cependant justifié de conclure que l'aide gouvernementale dans le secteur agricole bénéficiait un peu plus aux comtés les plus riches.

B) 1956-1960

Aucun changement n'est à signaler pour cette période puisque « les principales initiatives du gouvernement Duplessis datent toutes des deux premiers termes de ce gouvernement ».⁵⁴ Tous les principaux programmes continuent. Des sommes un peu plus importantes leur sont consacrées chaque année; les augmentations sont cependant graduelles. Le crédit agricole croît un peu plus rapidement que les autres, par suite de la hausse du plafond des prêts de \$8 000 à \$10 000. De même, les primes pour l'établissement de fils de cultivateurs augmentent de façon appréciable. Mais, fondamentalement, la période en est une de continuité. La portée globale de l'activité du Ministère de l'agriculture demeure inchangée.

C) 1960-1962

1. Les principales interventions portent sur le *crédit agricole*: le montant maximum des prêts est haussé de \$10 000 à \$15 000; pour les prêts d'éta-

53. Données non présentées.

54. Louis GENDREAU, *op. cit.*, p. 61.

blissement, on prévoit même une remise, après dix ans, du tiers du montant emprunté, jusqu'à concurrence de \$3 000.⁵⁵ Un autre type de crédit est institué en 1961, à court et à moyen terme, pour l'organisation et l'amélioration foncière des fermes. L'agriculteur emprunte directement à une institution bancaire et le gouvernement rembourse un montant équivalent à l'intérêt à 3%; ce type de prêt fut plafonné à \$4 000. Finalement, le gouvernement adopte la Loi du prêt agricole, en vertu de laquelle « les agriculteurs emprunteurs de la Société de crédit agricole (organisme du gouvernement fédéral) bénéficient depuis le premier mai 1960, sur les soldes dûs à la Société, d'une remise d'intérêt égale à la différence entre 2.5% et le taux chargé par la Société sur les prêts hypothécaires ».⁵⁶

La principale conséquence de ces mesures fut de faciliter le crédit agricole. Le budget de l'Office du crédit agricole en 1961-1962 est le double de celui de 1958-1959. On aurait pu croire que la hausse du montant maximum des prêts favoriserait les agriculteurs des comtés les plus riches, ceux-ci pouvant se permettre des prêts plus élevés. Tel a pu être le cas, mais de façon très marginale. Malgré cette hausse, le biais du crédit agricole en faveur des comtés les plus prospères n'est guère plus sérieux en 1966 qu'il ne l'était en 1960.⁵⁷ Il ne faudrait donc pas exagérer l'effet de ces nouvelles dispositions.

2. De nouvelles dispositions sont aussi apportées aux primes pour le *transport de la chaux* en avril 1961,⁵⁸ dispositions qui ont pour effet de faire grimper les dépenses à ce poste d'environ \$1 million en 1960-1961 à plus de \$2 millions en 1961-1962. En plus, le gouvernement instaure une nouvelle subvention « de \$2.00 la tonne sur l'achat de la pierre à chaux livrée en sacs et \$1.00 pour celle livrée en vrac ».⁵⁹ Cette nouvelle subvention nécessite des déboursés de plus de \$1 million en 1961-1962. En tout, les primes pour la chaux s'élèvent à plus de \$3 millions cette année-là. Tout laisse croire que les régions au centre-sud de la province (Nicolet, Cantons de l'Est et Richelieu) et, en général, les comtés les plus riches⁶⁰ ont davantage profité de ces primes,

55. Voir : Office du crédit agricole du Québec, *Rapport pour l'année se terminant le 31 décembre 1961*, p. 3.

56. *Rapport du Ministère de l'agriculture et de la colonisation de la province de Québec, 1965-1966*, p. 113.

57. Le coefficient de variation des prêts agricoles est de .60 pour la période 1956-1960 et de .48 pour celle de 1962-1966. Le coefficient de corrélation avec le revenu agricole est de .78 pour la première période, de .67 pour la seconde.

58. Pour une description de ces dispositions, voir : U.C.C., *Rapport sur l'exercice 1960-1961*, Montréal, p. 53.

59. *Ibid.*

60. Le coefficient de corrélation entre le taux d'utilisation de la chaux et le revenu agricole dans un comté est de .41.

l'utilisation de la chaux y étant plus répandue, comme l'indiquent les données de la période précédente.⁶¹

3. À l'inverse, les *travaux de drainage* ont vu leurs fonds coupés de façon drastique. Ces travaux avaient nécessité des dépenses de plus de \$30 millions de 1956 à 1960, dont près de \$10 millions pour la seule année budgétaire 1959-1960. Les dépenses ont continué d'augmenter quelque peu en 1960-1961, pour dépasser le \$10 millions; mais elles ont chuté à moins de \$4 millions l'année suivante. Cette coupure est résultée de nouvelles procédures administratives:

«[...] les montants dépensés à l'amélioration des cours d'eau à l'entreprise ont diminué en flèche de 1960 à 1966 par suite de l'introduction du système d'appel public d'offres pour l'octroi de contrats.»⁶²

Elle constitue le changement le plus substantiel qui se soit produit sous le premier gouvernement libéral. Le gouvernement se trouvait à réduire de \$6 millions son principal programme agricole, un programme particulièrement à l'avantage des régions du Richelieu et du Sud-Ouest de Montréal et des comtés les plus riches en général.

En somme, plusieurs changements ont marqué cette courte période. Le plus important a été la diminution des travaux de drainage; viennent ensuite l'accent mis sur le crédit agricole et les nouvelles primes pour l'achat et le transport de la chaux. Par rapport à leur distribution spatiale, ces différentes mesures ont cependant tendance à être contradictoires. Les comtés les plus riches, par exemple, ont pu jouir de facilités de crédit plus grandes et ont été légèrement favorisés par rapport aux primes pour les engrais chimiques. Ils ont par contre disposé de fonds beaucoup moindres pour les travaux de drainage. Globalement, la distribution de l'*output* demeure à peu près inchangée sous ce rapport.

D) 1962-1966

1. L'innovation la plus importante de cette période origine du gouvernement fédéral avec la loi de l'aménagement rural et du développement agricole (ARDA). Cette loi prévoyait toute une série de programmes dont la mise en application nécessitait une entente fédérale-provinciale, le coût devant être partagé par les deux niveaux de gouvernement. Le Québec est la province qui, dès le départ, a dépensé les plus fortes sommes à l'intérieur de ce programme, soit quelque \$14 millions sur les \$29 millions investis au 31 juillet

61. Nous n'avons pas de chiffres pour la période 1960-1962. Ici aussi, il nous apparaît plausible de supposer que la tendance observée à la fin des années 50 vaut également pour la période de 1960-1962.

62. Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, *L'assainissement des sols au Québec*, 1967, p. 53.

1966.⁶³ L'accent fut nettement placé sur la mise en valeur du sol et des ressources hydrauliques : près de la moitié des fonds ont servi à des travaux mécanisés ou à l'aménagement des eaux et des ressources naturelles. On retrouve ici les enfants chéris du gouvernement Duplessis, avec un changement important toutefois :

«[...] les responsables du programme de l'ARDA au Québec ont fait porter une grande partie de leurs efforts sur la zone périphérique des terres agricoles où les revenus des fermes permettent tout juste de subsister.»⁶⁴

Une très forte proportion des travaux ARDA s'est concentrée dans la région du Bas-Saint-Laurent.⁶⁵ Par exception, le gouvernement provincial y assume d'ailleurs le coût total des travaux de drainage.⁶⁶ Après le Bas-Saint-Laurent, la région la plus favorisée fut le Nord-Ouest. Le gouvernement y subventionna d'importants travaux d'amélioration foncière des fermes en plus de verser des primes spéciales pour l'achat de bovins de boucherie. Le Saguenay/Lac-Saint-Jean fut aussi l'objet d'une attention particulière, plus d'un demi-million de dollars ayant été consacré à l'aménagement de bleuetières.

2. D'autre part, la période est fertile en *subventions et compensations spéciales* pour obvier à des circonstances exceptionnellement défavorables. En 1962-1963, le gouvernement octroie \$295 000 pour pertes de récoltes ; en 1963-1964, les compensations s'élèvent à plus de \$800 000. En 1964-1965, les subsides pour les récoltes avariées, pour l'achat et le transport des grains de semence et pour le transport du foin totalisent plus de \$600 000.⁶⁷ Finalement, en 1965-1966, le gouvernement accorde plus de \$13 millions « aux agriculteurs québécois dont les récoltes ont été endommagées par les conditions climatiques défavorables de 1965 ».⁶⁸ Cette aide financière prend « la forme d'une subvention à l'achat de nourriture animale aux propriétaires de troupeaux herbivores et des subventions aux producteurs de récoltes dites spéciales ».⁶⁹ Les productions porcine, avicole et horticole n'en bénéficient à peu près pas.

Une forte proportion de ces subventions est dirigée vers les régions périphériques. En 1963-1964, plus de la moitié des \$800 000 est allée dans la seule

63. BUCKLEY et TIHANYI, *op. cit.*, pp. 264-265.

64. *Id.*, p. 135.

65. Voir : Ministère des forêts du Canada, *ARDA : répertoire des travaux, 1962-1965 et 1965-1966*.

66. *Rapport du Ministère de l'agriculture et de la colonisation de la province de Québec, 1964-1965*, p. 102.

67. *Id.*, p. 90.

68. « Québec accorde \$10 millions de plus aux agriculteurs qui ont perdu leurs récoltes », *La Presse*, 20 janvier 1966.

69. *Ibid.*

TABLEAU 5

*Distribution régionale de l'utilisation de la chaux, 1956-1960.**

RÉGION	TONNES DE CHAUX PAR FERME**
Richelieu	16.5
Nicolet	14.9
Cantons de l'Est	10.7
Québec	8.4
Beauce	6.7
Bas-Saint-Laurent	5.4
Sud-Ouest de Montréal	4.5
Mauricie	4.5
Outaouais	3.4
Nord de Montréal	3.1
Saguenay	2.6
Nord-Ouest	2.2

SOURCE: *Rapports du ministre de l'agriculture de la province de Québec.*

* Les données ne portent que sur les années 1956, 1958, 1959, celles pour l'année 1957 n'étant pas disponibles.

** Il s'agit de la quantité de chaux transportée divisée par le nombre de fermes.

circonscription d'Abitibi-Ouest, circonscription représentée par le ministre de l'agriculture de l'époque, Alcide Courcy. En 1964-1965, les subventions pour l'achat de graines fourragères ont été concentrées dans seize circonscriptions du Bas-Saint-Laurent, du Nord-Ouest et du Saguenay.⁷⁰ Les compensations les plus importantes furent cependant versées en 1965-1966. Elles variaient, selon les comtés, de un quart de tonne à une tonne de grains par unité animale, pour une valeur de \$30 la tonne.⁷¹ Six comtés, dont cinq de la région du Saguenay, reçurent une allocation d'une tonne: Chicoutimi, Lac-Saint-Jean, Jonquière-Kénogami, Saguenay, Roberval ainsi que Pontiac. Les sept comtés qui obtinrent sept huitièmes de tonne (Gatineau, Papineau, Vaudreuil, Charlevoix, Québec, Montmorency et Portneuf) montrent que les régions de Québec et de l'Outaouais furent aussi bien servies. L'ensemble de ces subventions a donc profité nettement aux comtés les plus pauvres.

3. Le gouvernement accorda, comme mesure spéciale, un octroi de dix cents la livre de gras pour le *lait de fabrication*, pour la période du 1^{er} octobre

70. Voir: *Rapport du Ministère de l'agriculture et de la colonisation de la province de Québec*, 1964-1965, p. 90. Ceci ne vaut cependant pas pour l'aide au transport du foin, versée la même année aux «cultivateurs des vingt-cinq comtés du sud-ouest du Québec». (*Ibid.*)

71. Voir: «Une aide de \$8 à \$13 millions aux agriculteurs de 50 comtés», *Le Devoir*, 30 septembre 1965. Voir aussi: *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, IV, 9, 6^e session, 27^e législature, mardi 8 février 1966, pp. 374-398.

1964 au 31 mars 1965 ; un octroi supplémentaire de cinq cents fut versé pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 1965. Une limite maximum de 5 300 livres de gras par ferme était fixée pour ces subventions. Cette mesure spéciale occasionna des dépenses de plus de \$8.5 millions au gouvernement. C'est là une intervention qui a évidemment profité tout particulièrement aux régions périphériques, qui se spécialisent davantage dans la production de lait industriel. Ce fut aussi une mesure égalitaire puisque tous les producteurs y avaient droit, sans déboursier quoi que ce soit, et que les gros producteurs recevaient relativement moins, étant donné le plafonnement imposé aux subventions par ferme. Le premier ministre Lesage était d'ailleurs très clair là-dessus, dans un télégramme qu'il envoyait à l'U.C.C. pour justifier ce plafonnement : « les cultivateurs qu'il fallait aider ce n'était pas les gros mais ceux qu'on appelle les cultivateurs moyens ». ⁷²

4. Les sommes affectées aux *travaux de drainage*, qui avaient été réduites d'une façon considérable sous le premier gouvernement libéral, ont continué leur chute vertigineuse de 1962 à 1966. À peine plus de \$4 millions y ont été consacrés pendant toute la période. Les dépenses à ce poste sont d'ailleurs de beaucoup inférieures aux prévisions : pour l'année budgétaire 1965-1966, par exemple, moins de \$500 000 sur les \$3 millions prévus ont été effectivement dépensés. Il faut tenir compte, il est vrai, du fait que d'importants travaux de drainage ont été exécutés à l'intérieur du programme ARDA. Ceux-ci avaient cependant une tout autre portée puisque, contrairement aux travaux habituels, ils se concentraient dans les régions périphériques.

5. Même si les montants affectés n'ont pas été considérables, le gouvernement libéral a manifesté un grand intérêt pour la *mise en marché* des produits agricoles. Il crée en 1963 la Régie des marchés agricoles du Québec en remplacement de l'ancien Office des marchés agricoles et de la Commission d'industrie laitière. La nouvelle régie se voyait octroyer des pouvoirs plus considérables ; en particulier elle était habilitée à permettre à un office de producteurs de contourner l'offre des produits agricoles. La conséquence première d'une telle intervention est la stabilisation et la hausse des prix agricoles. Comme tous les producteurs profitent de la hausse des prix proportionnellement à leurs ventes, cette mesure n'avantage pas nettement certains comtés. ⁷³

72. *La terre de chez nous*, 14 avril 1965.

73. Selon certains, les gros producteurs en profiteraient plus, leur marge de profit étant plus élevée. Voir, entre autres : Charles SCHULTZE, « The distribution of farm subsidies », dans : Kenneth F. BOULDING et Martin PLAFF (éds), *Redistribution to the Rich and the Poor*, Belmont, Wadsworth, 1972. D'autres estiment, au contraire, que tous y gagnent à peu près également : « My own tentative conclusion is that gains have been distributed roughly in proportion to sales but that the effect of this on income distribution has been neutral. » (Kenneth L. ROBINSON, « The impact of Government price and income programs on income distribution in agriculture », *Journal of Farm Economics*, XLVII, novembre 1965, p. 1225.)

Somme toute, les régions agricoles périphériques, et plus généralement les comtés les plus pauvres, ont été plus choyés ou, tout au moins, moins négligés que précédemment sous le deuxième gouvernement libéral. Les nouvelles initiatives, en particulier le programme ARDA, les différentes compensations pour pertes de récoltes et les subventions pour le lait industriel furent clairement à leur avantage. D'autre part, l'effort principal du gouvernement a porté sur l'industrie laitière. Un tel verdict peut surprendre au moment même où le Ministère de l'agriculture commence à encourager une certaine réorientation de la production agricole, par crainte de surplus laitier. Mais cet encouragement ne s'est que très peu traduit en appui concret. Bien sûr, le gouvernement consent une subvention spéciale de plus de \$600 000, en 1965-1966, à la production porcine; mais cette subvention ne correspond même pas au dixième de ce qui sera versé la même année pour le lait industriel. Finalement, les productions avicole et horticole apparaissent tout particulièrement négligées, n'ayant bénéficié d'aucune prime spéciale.

E) 1966-1970

1. Une des premières initiatives du gouvernement unioniste fut la mise sur pied d'un programme d'*assurance-récolte*. Le gouvernement assume les frais d'administration du programme, en plus de contribuer au paiement de la moitié des primes.⁷⁴ Les premiers régimes d'assurance ne couvraient que la grande culture (foin et céréales) et le tabac jaune. La production laitière était tout particulièrement visée.⁷⁵

On compte un plus grand nombre d'assurés dans les régions périphériques du Saguenay et du Nord-Ouest, dans la Mauricie (tableau 6) et, en général, dans les comtés les plus pauvres.⁷⁶ D'ailleurs, au début tout au moins, une forte proportion des réclamations provenaient des petits producteurs, chez qui l'expérience a démontré que les risques de pertes sont beaucoup plus élevés.⁷⁷ Il ne faudrait pas oublier, d'autre part, que ce nouveau programme remplace les nombreuses compensations pour pertes de récoltes qui avaient été versées à la période précédente. Les déboursés impliqués sont même inférieurs à ce qu'avaient exigé ces compensations.⁷⁸

74. Voir: Bureau de la statistique du Québec, *Annuaire du Québec, 1968-1969*, p. 474.

75. « [...] le principe de l'assurance-récolte au Québec consiste principalement à protéger le rendement des récoltes dans les exploitations orientées vers l'industrie laitière et l'élevage en général. » (*Annuaire du Québec, 1970*, p. 423.)

76. Régie de l'assurance-récolte du Québec, *Rapport annuel, 1972*, p. 34.

77. Le coefficient de corrélation entre la proportion d'assurés et le revenu agricole dans un comté est de -.35.

78. En 1969-1970, les coûts de l'assurance-récolte pour le gouvernement québécois furent de \$1 692 640. De 1966 à 1970, plus de \$15 millions avaient été versés comme compensations pour pertes de récoltes. Précisons que ces montants ne comprennent pas la participation fédérale à ces programmes.

TABLEAU 6

*Distribution régionale des assurés au programme d'assurance-récolte
(section grande culture), * 1972.***

RÉGION	PROPORTION D'ASSURÉS***
Saguenay .....	.36
Bas-Saint-Laurent .....	.20
Mauricie .....	.19
Outaouais .....	.18
Nord-Ouest .....	.15
Québec .....	.14
Beauce .....	.09
Nicolet .....	.09
Sud-Ouest de Montréal .....	.08
Nord de Montréal .....	.07
Cantons de l'Est .....	.05
Richelieu .....	.04

SOURCE: Régie de l'assurance récolte du Québec, *Rapport annuel*, 1972, p. 18, tableau I.

* La grande culture est de loin la section la plus importante du programme d'assurance-récolte. En 1972, elle comptait 1 457 assurés contre seulement 297 pour la culture spéciale, deuxième en importance.

** C'est la première année pour laquelle nous avons pu compiler ces données. Ici aussi il nous apparaît plausible de supposer que la situation n'était guère différente à la fin des années 60.

*** Il s'agit du nombre d'assurés divisé par le nombre de fermes au recensement de 1971.

2. Le gouvernement unioniste adopte aussi une nouvelle législation pour favoriser l'aménagement et la *modernisation d'usines laitières régionales*. L'intervention gouvernementale consiste à garantir des prêts et, dans certains cas, à participer à l'amortissement de la dette.⁷⁹ Ce programme se substitue à la prime au lait industriel de la période précédente.⁸⁰ Cette prime cessa à la suite d'une entente conclue par le Québec et l'Ontario avec le gouvernement fédéral, par laquelle celui-ci s'engageait à fixer le prix minimum du lait de fabrication à \$4.425 le cent livres. L'entente stipulait que les deux gouvernements provinciaux devaient supprimer leurs propres subsides;⁸¹ toute la

79. Voir: Bureau de la statistique du Québec, *Annuaire du Québec, 1968-1969*, p. 473.

80. « L'ensemble de ces mesures d'aide à l'industrie du lait de fabrication constitue un programme de rechange qui se substitue à la prime provinciale à la production du lait destiné à la fabrication inaugurée au Québec en octobre 1964, à titre de mesure temporaire. » (*Id.*, p. 474.)

81. Voir: *La terre de chez nous*, 5 avril 1967, p. 1, et *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, V, 97, 1^{ère} session, 28^e législature, vendredi 21 juillet 1967, pp. 4979-4994.

responsabilité de l'aide au lait industriel était confiée à la Commission canadienne du lait. Le nouveau programme de modernisation d'usines laitières fut financé à même les fonds ainsi récupérés par le gouvernement québécois. Une attention toute particulière fut accordée à la région du Bas-Saint-Laurent où des subventions de près de \$4 millions furent versées à des usines laitières en 1967-1968 et 1968-1969.⁸²

D'autre part, le maximum des prêts consentis par l'Office du crédit agricole est haussé de \$15 000 à \$25 000 pour les prêts à long terme et de \$7 000 à \$10 000 pour ceux à court ou moyen terme. Ces hausses arrivent cependant assez tardivement: en 1969. L'année précédente, l'Office du crédit agricole notait que « les besoins du crédit excèdent les maximums actuellement permis ».⁸³

Dans l'ensemble de la période, les dépenses affectées au crédit agricole n'augmentent que de 11%. Les dépenses pour les travaux de drainage, celles pour les travaux mécanisés et celles dans le cadre de l'entente ARDA, ont toutes à peu près doublé. Les nouveaux programmes ne font que se substituer à des mesures temporaires déjà existantes. De plus, les changements apportés ne vont pas tous dans la même direction. Les régions périphériques les plus pauvres disposent par exemple de fonds un peu plus considérables dans le cadre du programme ARDA; mais les régions prospères au sud de Montréal ont aussi pu faire exécuter un peu plus de travaux de drainage. En somme, la ventilation spatiale de l'ensemble de la politique agricole du gouvernement unioniste n'est guère différente de celle prévalant sous le gouvernement libéral précédent.

F) 1970-1973

1. Au début des années 1970, le gouvernement québécois a fait porter le gros de ses efforts sur le *crédit agricole*.⁸⁴ Le montant maximum du prêt à long terme a été porté de \$25 000 à \$40 000;⁸⁵ celui du prêt à court terme, de \$10 000 à \$15 000. À ces modifications s'ajoutent deux nouvelles législations. Une première vise à favoriser le crédit à court terme: le gouvernement garantit les prêts dispensés par des banques ou des caisses populaires jusqu'à une limite de \$15 000. Seuls les producteurs qui s'adonnent à la grande culture

82. *Rapport du Ministère de l'agriculture et de la colonisation de la province de Québec*, 1967-1968, p. 74 et 1968-1969, p. 99.

83. *Id.*, p. 119.

84. Nous ne parlerons pas ici de la loi sur le syndicalisme agricole grâce à laquelle la formule Rand a été appliquée à tout le secteur agricole, puisque ses effets économiques, d'ailleurs difficiles à mesurer, se situent essentiellement dans le long terme.

85. Ce montant maximum a été fixé à \$60 000 pour les groupes.

peuvent en profiter.⁸⁶ Une seconde prévoit un crédit spécial au cours de périodes critiques ; encore une fois le gouvernement peut garantir des prêts à court terme et même payer une partie de l'intérêt. Toutes ces mesures ont permis au crédit agricole de devenir, et de loin, le poste budgétaire le plus important du Ministère de l'agriculture. Près de \$20 millions y sont consacrés pour la seule année budgétaire 1972-1973. On a déjà vu que ce programme tend à favoriser les comtés agricoles les plus prospères.

2. Un nouveau programme d'assurance voit le jour, l'*assurance-santé animale*. « Ce programme permet à tous les agriculteurs d'obtenir les services de vétérinaires suivant un tarif uniforme, quelle que soit la distance, et de se procurer des médicaments à meilleur compte. »⁸⁷ Le programme est contributif, comme celui de l'assurance-récolte. Dès le début, le gouvernement y consacre des fonds importants : près de \$3 millions en 1972-1973.

3. À l'opposé, le gouvernement décidait de mettre la hache dans toute une série de *subventions* et de *primes spéciales* : du même coup, on signale l'arrêt de mort de trente-six subsides différents impliquant des déboursés annuels de plus de \$7 millions.⁸⁸ Plusieurs des mesures qui disparaissent profitaient tout particulièrement aux régions périphériques. C'est le cas, entre autres, des subventions spéciales aux sociétés de colonisation, de l'aide à l'élevage du cheval dans les centres de colonisation, de l'aide à l'achat de taureaux de race dans les régions défavorisées. C'est aussi le cas de l'aide à l'extraction et au transport de la marne, qui allait exclusivement aux comtés du Bas-Saint-Laurent. Ces coupures, liées à une « rationalisation » de la politique agricole, frappaient donc surtout les comtés les plus pauvres.

4. Finalement, le *programme ARDA* est nettement en perte de vitesse. La responsabilité du programme est transférée à l'Office de planification et de développement du Québec. Ce transfert administratif consacre la priorité maintenant accordée à l'aspect d'aménagement régional plutôt qu'à celui du développement agricole. Les sommes affectées spécifiquement au secteur agricole diminuent sensiblement,⁸⁹ ceci évidemment aux dépens des régions périphériques.

86. « ... seuls les producteurs qui produisent des récoltes destinées à l'alimentation d'animaux de ferme sur une superficie d'au moins 50 acres y sont admissibles présentement. » (Office du crédit agricole, *Rapport pour l'année terminée le 31 mars 1973*, p. 15)

87. *Rapport du Ministère de l'agriculture de la province de Québec*, 1972-1973, p. 51.

88. Voir : *Rapport du Ministère de l'agriculture et de la colonisation de la province de Québec*, 1971-1972, p. 7.

89. En 1971-1972, par exemple, le Ministère de l'agriculture a été le maître d'œuvre de projets nécessitant des dépenses de \$1.2 million. Voir : *Rapport du Ministère de l'agriculture et de la colonisation de la province de Québec*, 1971-1972, p. 175. En 1968-1969, les dépenses s'élevaient à \$4.5 millions. Voir : Province de Québec, *Comptes publics*, 1968-1969.

Il ressort donc assez nettement que la politique agricole des années 70 a été taillée à l'avantage des comtés agricoles les plus riches et au détriment des régions périphériques. D'autre part, une certaine priorité est accordée à la production animale.

*

* *

Il est ressorti de notre analyse que la distribution de l'*output* du Ministère de l'agriculture au Québec variait d'un programme à l'autre. Les études dont nous avons pris connaissance dans le domaine ne soulignent aucunement cette diversité, ce qui nous apparaît une lacune sérieuse. Les généralisations à l'emporte-pièce sur la politique agricole québécoise, qui ne reconnaissent pas cette réalité, en sont d'autant plus contestables.⁹⁰

Il nous apparaît important, par ailleurs, de bien dégager le contraste entre les programmes qui profitent le plus aux comtés prospères de la région de Montréal et ceux dont bénéficient davantage les régions périphériques. Le meilleur exemple du premier type concerne le drainage. Ce programme met en œuvre de gros projets s'échelonnant sur plusieurs années, impliquant une lourde machine administrative⁹¹ et nécessitant une contribution financière de la part de la municipalité impliquée. Cette contribution financière rebute évidemment beaucoup moins les agriculteurs les plus fortunés. Ceux-ci sont probablement aussi plus enclins à penser à la rentabilité à plus long terme de leur ferme. Finalement, dans la mesure où ils sont plus instruits, ils comprennent mieux les différentes réglementations et se débrouillent plus facilement dans les dédales administratifs de toutes sortes.

À l'opposé, les programmes qui profitent davantage aux comtés plus pauvres, en particulier ceux de la périphérie, sont d'un tout autre ordre. Nous pensons ici spécialement à cette kyrielle de petites subventions spéciales, portant sur des petits projets à court terme. Plusieurs de ces subventions, telles les primes pour l'entretien d'étalons ou pour l'élevage du cheval, étaient d'ailleurs généralement perçues comme des mesures périmées et marginales. C'est ainsi que l'U.C.C. demanda elle-même, dès 1965, l'abolition des « diverses mesures d'assistance directe qui ne s'intègrent pas à un programme d'ensemble ».⁹² Ces mesures désuètes ont pu continuer d'exister, même si les

90. La citation suivante nous semble particulièrement révélatrice du peu de souci de la nuance chez certains auteurs : « Les producteurs agricoles auxquels l'État accordait certains privilèges ont été livrés pieds et poings liés à la rapacité insatiable de la bourgeoisie. » (Diane LESSARD, *L'agriculture et le capitalisme au Québec*, Montréal, L'Étincelle, 1976, p. 10.)

91. « ... il s'écoule habituellement 2 265 jours, soit plus de six ans, depuis la signature de la demande jusqu'au début des travaux. » (Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, *L'assainissement des sols au Québec*, p. 57.)

92. *La terre de chez nous*, 3 novembre 1965.

raisons initiales à la source de leur adoption avaient disparu, par la seule force de l'inertie bureaucratique. Le mécanisme est bien connu. Une fois qu'une organisation gouvernementale prend en charge un besoin quelconque, elle s'efforcera par la suite de démontrer l'importance de cette activité, ce qui rend fort improbable sa discontinuation.⁹³ Certains effets indirects de cette inertie doivent cependant être soulignés. Notre analyse suggère que plus un programme est désuet, moins il correspond aux nouveaux besoins des agriculteurs les plus prospères et plus il se trouve à avantager indirectement les agriculteurs marginaux.

Plusieurs mesures spéciales et temporaires ont d'ailleurs la même portée. On a vu, par exemple, que les primes spéciales versées en 1965-1966 en compensation pour les pertes de récoltes ont bénéficié davantage aux régions périphériques. Il s'agit encore ici de ce type de mesure exceptionnelle qui est souvent décriée comme un cataplasme et que la rationalité administrative juge aberrante.

Quant au type de production privilégié, tous les gouvernements se sont évidemment défendus de vouloir favoriser une production aux dépens des autres. Mais il s'est dégagé que l'orientation même de la politique agricole était loin d'être neutre à cet égard. Au cours des années 50 surtout, toute la politique agricole était pensée essentiellement en fonction de l'assainissement du sol. Cette orientation reflétait probablement jusqu'à un certain point les valeurs du milieu : un sondage a révélé que les agriculteurs « voient l'amélioration du fonds de terre comme le moyen le plus sûr d'améliorer l'agriculture et d'en augmenter les revenus ». ⁹⁴ Les travaux d'assainissement du sol ont aussi l'avantage de faire appel à des entrepreneurs et de se prêter particulièrement bien à des relations de patronage.⁹⁵ Mais ce qui nous importe ici, c'est que le gouvernement se trouvait par le fait même à favoriser les productions axées sur le sol, comme l'horticulture et la grande culture destinée à la consommation animale. Les producteurs porcins et avicoles, qui s'approvisionnent pour la grande majorité sur le marché de l'Ouest, étaient pour ainsi dire exclus de ces programmes. Il faudrait souligner que ce résultat ne découlait pas d'une décision consciente et arrêtée. Au contraire, tout indique que les différents ministres de l'agriculture cherchaient à équilibrer l'aide apportée aux différentes productions et surtout à n'en négliger aucune ; cette préoccupation est ressortie clairement des entrevues que nous avons eues avec eux. Ce résultat correspond donc plutôt à un effet indirect de l'accent que le gouvernement québécois mettait sur l'amélioration du sol.

93. Richard ROSE (*op. cit.*), par exemple, a démontré que dans les trente et un pays qu'il avait étudiés, il était très rare que le gouvernement abandonne l'une de ses activités. Voir aussi : C. Northcote PARKINSON, *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*, London, John Murray, 1958.

94. H. MORISSETTE, *op. cit.*, p. 104.

95. Pour une analyse de la pratique du patronage au Québec, voir : Vincent LEMIEUX et Raymond HUDON, *Patronage et politique au Québec, 1944-1972*, Sillery, Boréal Express, 1975.

Par ailleurs, notre démarche se voulait essentiellement diachronique, ce qui nous a amené à comparer la politique agricole des différents gouvernements. Qu'en est-il d'abord de la période Duplessis? Rappelons que la seule des hypothèses que nous avons formulées à être nettement confirmée concerne l'importance accordée à l'agriculture par le gouvernement Duplessis; le pourcentage des dépenses octroyées à l'agriculture était beaucoup plus élevé au Québec qu'en Ontario. D'autre part, la politique agricole de la période est difficile à caractériser, les différents programmes ayant des distributions contradictoires.

En ce qui concerne les changements intervenus depuis le début des années 60, certaines de nos observations apparaîtront pour le moins surprenantes. Soulignons, d'abord, que ces changements ne sont pas linéaires. Il n'y a pas de tendance continue dans le sens d'une diminution relative des dépenses du Ministère de l'agriculture. Et les différents changements de politique n'ont pas favorisé systématiquement, et de plus en plus, les régions prospères du centre de la province.

Nous étions particulièrement intéressé à analyser ce qu'avait significé la Révolution tranquille sur le plan de la politique agricole. Ce que nous avons constaté diffère considérablement de l'image qui est généralement présentée de cette période. De 1960 à 1966, le budget de l'agriculture n'a à peu près pas diminué; et les principaux changements de politique effectués ont avantagé les régions périphériques les plus pauvres de la province. Cela va nettement à l'encontre de la thèse selon laquelle le gouvernement libéral était venu « rationaliser » la politique agricole, la mettre au diapason d'une agriculture plus moderne, industrialisée et rentable. Les très nombreuses primes spéciales accordées par le gouvernement entre 1962 et 1965 contredisent très clairement cette hypothèse.

Il apparaît fondamental, d'autre part, de distinguer les toutes premières années du régime libéral des dernières. Les premières correspondent *jusqu'à un certain point* à l'image que l'on se fait généralement de la Révolution tranquille. En 1961-1962, le gouvernement libéral diminue substantiellement le budget du Ministère de l'agriculture. Il met aussi nettement l'accent sur le crédit agricole, un programme dont ne profitent que très peu les régions périphériques les plus pauvres. Tout cela est conforme à nos hypothèses de départ. Il est cependant un autre changement de politique qui vient neutraliser cette dernière tendance: les travaux de drainage, qui avantagent particulièrement la région de Montréal, diminuent considérablement. Ce dernier changement ne résulte cependant pas d'une volonté bien arrêtée d'accorder moins d'importance à ce programme; c'est plutôt la conséquence d'une autre politique, celle d'avoir recours à des appels d'offre, qui a pour effet de ralentir tout le processus par lequel les travaux sont approuvés et octroyés. On serait donc justifié de conclure que la politique agricole du début des années 60 était

pensée en fonction de l'agriculture moderne de la région de Montréal. Les effets indirects de certaines procédures administratives auraient cependant contrecarré, tout au moins partiellement, la réalisation de cet objectif. Par ailleurs, un revirement certain s'opère dès le deuxième mandat du gouvernement libéral.

La politique agricole de l'Union nationale, à la fin des années 60, est aussi fort révélatrice. Il est ressorti que la victoire de l'Union nationale, en 1966, n'a pas amené un retour à la politique des années 50. Au niveau de la politique agricole, le gouvernement unioniste n'a fait preuve que de très peu d'initiative ; il semble manquer de dynamisme et se contente généralement de continuer les programmes existants ou de rendre permanentes des mesures jusque là temporaires. Tout se passe comme si l'Union nationale avait perdu son élan initial, comme si son idéologie agriculturiste s'était tarie avec le temps. Tout ceci cadre assez bien avec l'hypothèse selon laquelle le gouvernement unioniste de l'époque n'a pas voulu imprimer une nouvelle direction à la société québécoise, qu'il était plus ou moins à la remorque d'une Révolution tranquille qui ne suscitait aucun enthousiasme, mais qu'on n'avait pas le cran non plus de stopper systématiquement.⁹⁶

Finale­ment, la politique agricole du gouvernement libéral du début des années 70 correspond à peu près parfaitement à ce que nous avons prédit à propos du gouvernement libéral du début des années 60 ! Le budget du Ministère de l'agriculture continue de diminuer et, surtout, les principaux changements de politique avantagent nettement les comtés les plus prospères de la province. On assiste enfin à une « rationalisation » de la politique agricole, rationalisation qui se manifeste surtout par l'abandon de toute une série de programmes « désuets ». Dix ans plus tôt, l'équipe libérale clamait le même thème, mais n'avait pas osé faire le ménage et faire disparaître toutes ces petites subventions qui n'avaient plus leur raison d'être dans une économie agricole moderne.

En somme, plusieurs de nos constatations infirment les idées reçues sur l'évolution de la politique agricole québécoise. On prétend par exemple que le gouvernement québécois s'est de moins en moins intéressé à l'agriculture. Il est vrai que la proportion des dépenses de l'État accordées à l'agriculture a tendance à diminuer ; mais on oublie de mentionner que cette diminution est un peu moins importante que celle de la population agricole. Il nous apparaîtrait plus juste de conclure que cet intérêt s'est maintenu à peu près au même niveau, toutes proportions gardées. On soutient également que la Révolution tranquille a eu comme conséquence, au niveau de la politique agricole, de

96. Pour une analyse fort intéressante des contradictions de l'Union nationale, voir : Vincent LEMIEUX, « Les partis et leurs contradictions », dans : Jean-Luc MIGUÉ (dir.), *Le Québec d'aujourd'hui : regards universitaires*, Montréal, Hurtubise, 1971 : 153-172. Voir aussi : POSTGATE et McROBERTS, *op. cit.*, pp. 166-174.

favoriser les comtés les plus prospères de la région de Montréal. Nos observations indiquent que ce fut en fait le contraire. Peut-être aurait-on intérêt à remettre en question plusieurs autres idées reçues à propos de la portée de l'intervention gouvernementale dans d'autres secteurs. Tout au moins nous sentons-nous justifié de conclure que les « grandes » interprétations sur le rôle de l'État québécois devront être considérées comme très fragiles, tant et aussi longtemps que les politiques sectorielles n'auront pas été analysées en profondeur.

André BLAIS

*Département de science politique,
Université de Montréal.*