

Association des producteurs maraîchers du Québec

Étude d'opportunité :
Projet-pilote de commercialisation de produits maraîchers dans le réseau
institutionnel québécois

Rapport d'étape #2

Présenté à :



Association des
producteurs maraîchers
du Québec

Septembre 2023

Julien Racicot, M.Sc.
Économiste



Incomplet sans présentation verbale de MCE Conseils

TABLE DES MATIÈRES

1. LE CONTEXTE	1
2. LE MANDAT	2
3. CONSULTATION D'ACTEURS DE LA CHAÎNE DE VALEUR (PRODUCTEURS, ENTREPRISES DE TRANSFORMATION ET DISTRIBUTEURS)	4
3.1 Méthodologie et confidentialité des répondants	4
3.2 Sommaire des grands constats	4
4. CONJONCTURE AUX ÉTATS-UNIS ET RÔLE DES BANQUES ALIMENTAIRES	9
4.1 Réduction de la production aux États-Unis	9
4.2 Hausse des importations et pression sur les prix	10
4.3 Soutien du gouvernement et le rôle des banques alimentaires aux États-Unis	11
4.4 Un modèle qui tarde, mais commence à se développer au Québec	13
5. CONJONCTURE AU QUÉBEC - HAUSSE DES COÛTS ET RÉCOLTE DÉSASTREUSE EN 2023	15
5.1 Saisonnalité des prix	15
5.2 Hausse des coûts de production plus rapide que les prix de vente	16
5.3 Récolte désastreuse pour 2023	18
5.4 Prime des légumes transformés frais du Québec versus congelés importés	21
6. PRINCIPAUX CONSTATS ET FACTEURS CLÉS DE SUCCÈS À RÉUNIR	22
6.1 Principaux constats	22
6.2 Facteurs clés de succès pour la suite	25
7. SOURCES	26

Siège social

32, rue Saint-Charles Ouest
Bureau 400
Longueuil (Québec) | J4H 1C6
450 646 7946

Bureau de Montréal

2175, boul. de Maisonneuve Est
Bureau 203
Montréal (Québec) | H2K 4S3

Bureau de Québec

125, boul. Charest Est
Bureau 303
Québec (Québec) | G1K 3G5

www.mceconseils.com

1. LE CONTEXTE

L'Association des producteurs maraîchers du Québec (APMQ) est un regroupement des principaux producteurs maraîchers et horticoles du Québec. Regroupant 389 membres, l'association offre des services relatifs à la production, dont un appui à la recherche et au développement technologique, influence de manière positive et efficace la mise en marché et instaure des programmes de promotions des produits du Québec, et ce, depuis plus de 75 ans.

L'APMQ gère le Marché des Jardiniers de La Prairie ainsi que la Place des producteurs (PDP), qui est une plateforme physique de commercialisation de fruits et légumes située à Montréal et regroupant les produits de plus de 100 producteurs québécois. Il s'agit du plus important marché de gros et semi-gros de fruits et de légumes dans l'est du Canada.

En septembre 2020, suivant les répercussions de la COVID-19 et de la vague d'intérêt de la population québécoise envers l'autonomie alimentaire, le gouvernement du Québec a lancé sa toute première Stratégie nationale d'achat d'aliments québécois (SNAAQ).

La Stratégie a pour objectif de doter, d'ici 2025, l'ensemble des institutions publiques du Québec d'une cible d'achats d'aliments québécois.

La Stratégie comporte des orientations qui comprennent chacune des objectifs et des actions. Celles-ci mettent l'accent sur les différents vecteurs de rapprochement entre les institutions publiques et les entreprises bioalimentaires québécoises.

Elles se déclinent en quatre volets :

1. Concertation et engagement des institutions publiques;
2. Soutien et accompagnement des institutions publiques;
3. Rapprochement de l'offre et de la demande;
4. Adaptation de l'offre bioalimentaire québécoise au marché institutionnel.

Les actions représentent aussi une occasion d'intégrer dans les achats publics plusieurs considérations comme le développement durable, l'éducation alimentaire, la santé et la proximité avec les entrepreneurs bioalimentaires d'ici.



Association des
producteurs maraîchers
du Québec



LA PLACE DES
PRODUCTEURS



Votre
gouvernement

Québec

2. LE MANDAT

Dans ce contexte, l'achat de produits maraîchers québécois par les institutions publiques est présumément appelé à croître significativement au cours des prochaines années.

Toutefois, ces volumes tardent à se matérialiser et il semble demeurer plusieurs barrières à l'entrée empêchant la réalisation du plein potentiel d'adéquation entre l'offre et la demande pour des légumes québécois dans le réseau public du Québec.

Un des facteurs souvent évoqués pour expliquer ce manque de résultats concrets concerne la saisonnalité de la production maraîchère québécoise comparativement aux besoins réguliers et annuels des réseaux publics.

Pour notamment contourner cette problématique et pour tracer la voie à un élargissement plus généralisé, l'APMQ et le MAPAQ proposent de réaliser un projet-pilote visant la commercialisation de 3 produits spécifiques (patates, carottes, oignons) dont la conservation favorise leur disponibilité à longueur d'année.

Le mandat de MCE Conseils vise l'accompagnement de l'APMQ dans le cadre de la réalisation d'un projet-pilote comprenant une étude d'opportunité visant la commercialisation de 3 légumes (patates, carottes, oignons) auprès du réseau institutionnel public québécois.

De manière générale, le projet-pilote vise à rapprocher les gestionnaires des services alimentaires du milieu institutionnel public (priorité : santé, services sociaux, éducation, enseignement supérieur et en second ordre les transports, services de garde, milieux de travail et services correctionnels) des producteurs de fruits et légumes québécois afin de favoriser les échanges et faciliter la connaissance des besoins et de l'offre disponible. L'analyse doit permettre de cibler de nouveaux modèles innovants en matière d'approvisionnement qui permettent le regroupement et la consolidation des produits des producteurs maraîchers, le développement d'une chaîne logistique permettant d'approvisionner le milieu institutionnel ainsi que l'offre de produits adaptés aux besoins du marché institutionnel.

	Activités	État d'avancement
Phase 1 : Validation de la demande	<p>Rencontre de démarrage, consultation de la documentation existante et plan de travail détaillé</p> <p>Analyse et traitement des informations et des travaux déjà réalisés sur l'enjeu de l'approvisionnement public</p> <p>Consultation des partenaires privilégiés sur la question de l'approvisionnement institutionnel (ITHQ, Cintech, Aliments du Québec, MAPAQ, Équiterre, Communassiette, M361)</p> <p>Estimation de l'ensemble de la demande HRI pour les produits visés par le projet pilote</p> <p>Analyse des structures de fonctionnement de l'approvisionnement du réseau public en produits maraîchers</p> <p>Recensement et analyse des appels d'offres publics en approvisionnement de produits maraîchers</p> <p>Tournée de consultation d'acheteurs du réseau HRI pour documenter les besoins (volume, catégorie, format, etc.) CISSS, CIUSSS, CAG, CHU, etc.</p> <p>Portrait du circuit d'approvisionnement du réseau de la santé pour les légumes visés</p> <p>Recensement et caractérisation de la demande pour les légumes visés</p> <p>Études de cas sur les approvisionnements en circuits courts</p> <p>Présentation du projet à la communauté de pratique Communassiette regroupant des acheteurs du réseau institutionnel</p> <p>Sommaire exécutif des constats sur la demande institutionnelle publique pour les légumes visés</p>	Réalisé et présenté dans le rapport d'étape #1
Phase 2 : Analyse de l'offre	<p>Rédaction, dépôt et présentation d'un rapport intérimaire</p> <p>Évaluation quantitative et qualitative de l'offre québécoise pour les 3 produits visés par le projet-pilote : patates, carottes, oignons (Production, Exportation, Importation, Balance commerciale, Tendances-conjonctures)</p> <p>Tournée de consultation d'acteurs de la chaîne de valeur (producteurs, entreprises de conditionnement et distributeurs) pour valider l'intérêt envers le projet-pilote, recueillir les témoignages des forces et faiblesses du fonctionnement actuel</p> <p>Analyse sommaire de la compétitivité économique des produits québécois</p> <p>Analyse, qualification et cartographie de la concurrence</p> <p>Mise en relation de l'offre versus la demande (concurrence, capacité de payer, canaux alternatifs, etc.)</p> <p>Validation du besoin et de l'adéquation entre la demande et l'offre</p> <p>Détermination des facteurs clés de succès et critères essentiels pour la poursuite d'un projet-pilote de commercialisation des 3 produits visés</p>	Réalisé et présenté dans le présent rapport d'étape #2

3. CONSULTATION D'ACTEURS DE LA CHAÎNE DE VALEUR (PRODUCTEURS, ENTREPRISES DE TRANSFORMATION ET DISTRIBUTEURS)

3.1 Méthodologie et confidentialité des répondants

La présente tournée de consultation a permis de rejoindre des acteurs de la chaîne de valeur incluant des producteurs, des entreprises de transformations, des distributeurs, des acheteurs et des vendeurs au marché institutionnel, des exportateurs et autres acteurs impliqués dans la production et commercialisation des légumes au Québec.

Dans le cadre de ces rencontres, il est rapidement devenu un impératif imposé par les répondants **de traiter ces entretiens de manière entièrement confidentielle** pour assurer leur participation à l'exercice pour de multiples raisons :

- Partage d'informations internes confidentielles et stratégiques sur les relations d'affaires, les prix, la clientèle, etc.;
- Crainte de représailles et d'autres risques associés à la divulgation d'informations sensibles;
- Permet de partager des constats durs, mais véridiques face à l'état de situation.

On peut simplement évoquer que les intervenants rencontrés sont actifs, expérimentés et représentatifs de tous les maillons de la chaîne de valeur incluant la production de légumes, la transformation/conditionnement (frais et congelé) en plus de la commercialisation des produits dans tous les réseaux (Institutionnel public, Institutionnel commercial, Détail, Exportation).

3.2 Sommaire des grands constats

Producteurs

- **Priorité au détail** : C'est le secteur qui accapare les plus gros volumes d'achats comparativement au canal institutionnel qui est soit inexistant ou marginal complémentaire pour les producteurs maraîchers québécois. La commercialisation au détail des légumes visés (COP) se réalise surtout par des ententes informelles et historiques entre les 3 grandes bannières du Québec (IGA, Métro et Sobeys) et des grandes fermes maraîchères québécoises sélectionnées comme fournisseurs officiels. Même si des tensions commerciales naturellement surviennent annuellement entre les 3 grandes bannières et leurs fournisseurs maraîchers, le marché du détail en lien direct demeure le plus profitable pour les producteurs qui peuvent y obtenir les meilleurs prix, sans intermédiaire, pour leur produit de première qualité (#1).
- **Marché institutionnel et de la transformation peu attrayant pour les producteurs** : Le marché du HRI et des transformateurs québécois offrent des conditions de commercialisation (volume, prix et déclassement) plus ou moins intéressantes pour les produits de deuxième qualité (#1½ - #2). Considérant les faibles volumes et prix de ce secteur, des producteurs choisissent délibérément de ne pas commercialiser leurs produits de deuxième grade puisqu'il n'est pas rentable de le faire. Les coûts associés au classement, à l'emballage à la distribution surpassent les prix offerts pour ces produits. Ces producteurs vont préférer soit les débouchés plus intéressants aux É.-U., soit la commercialisation dans des canaux bas de gamme (alimentation animale) moins exigeants sur la qualité/déclassement ou simplement jeter/composter cette production.

- **Meilleures opportunités hors Québec :** La production québécoise des trois légumes ciblés par le projet-pilote (carottes, oignons, pommes de terre - COP) est en croissance et beaucoup plus grande que la demande locale. Même s'il demeure prioritaire, le marché domestique québécois est de moins en moins profitable pour les producteurs maraîchers québécois de grande surface qui doivent se tourner vers l'exportation (É.-U. et Ontario) pour trouver des prix intéressants afin d'écouler une proportion de plus en plus grande de leur production.
- **Culture du commerce :** Les producteurs maraîchers québécois de grande superficie sont des commerçants dans l'âme. C'est dans l'héritage culturel de cette production agricole bien particulière qui a historiquement privilégié la libre-entreprise et la mise en marché individuelle. Ces choix historiques effectués par les maraîchers québécois teintent encore aujourd'hui leur culture commerciale. Il s'agit d'un secteur hautement volatil où la qualité et le volume des récoltes varient énormément d'une année à l'autre tout comme le prix des produits qui fluctuent significativement d'une journée à l'autre. Les maraîchers québécois sont donc continuellement à la recherche des meilleures opportunités de commercialisation, ce qui les rend réticents à s'engager en amont sur des volumes et des prix, et ce, même si ces conditions assureraient leur rentabilité. Ils craignent de manquer une occasion de vente advenant que les prix se mettent à flamber sans accorder autant d'importance à une possibilité de chute des prix. Certains regroupements et plus gros producteurs peuvent être intéressés de plus en plus par la perspective de sécuriser une proportion de leur production en amont pour de la transformation, mais ça demeure une culture à développer.
- **Conjoncture favorable aux É.-U. :** Le marché de l'exportation de légumes du Québec vers les É.-U. connaît une conjoncture très favorable et est aujourd'hui structuré avec plusieurs acteurs activement impliqués dans le processus. De grands producteurs maraîchers québécois se positionnent comme également des courtiers-exportateurs de légumes et achètent la production d'autres fermes pour la vendre aux États-Unis avec leur propre flotte de camions. Au courant des dernières années, les conditions de vente sur le marché américain ont été significativement meilleures que sur le marché local, notamment dans le HRI pour des légumes de deuxième grade qui sont mieux valorisés aux É.-U.
- **Réciprocité des normes et valorisation du produit québécois :** Pour plusieurs producteurs consultés, la question de la réciprocité des normes et de la réglementation est rapidement soulevée lorsqu'on aborde le sujet de la concurrence étrangère. Lorsqu'il est question de valorisation des légumes de seconds grades que ce soit en transformation fraîche ou pour congélation afin d'éviter le gaspillage, l'aspect des coûts de production moindres à l'étranger refont surface. Des légumes surgelés importés de Chine ou d'Europe de l'Est où les normes du travail et les réglementations en matière d'utilisation de pesticides confèrent un avantage concurrentiel qui semble surpasser les coûts de transport pour l'importation au Québec de ces produits. Selon les producteurs consultés, si le gouvernement du Québec est sérieux dans la démarche de la SNAAQ, il devrait agir pour favoriser les légumes québécois au détriment des légumes importés de régions qui ne respectent pas les mêmes normes de production.
- **Relations d'affaires avec les transformateurs :** Au niveau des légumes congelés, certains producteurs critiquent le modèle à contrat d'achat de l'entièreté du champ, mais sans garantie (droit de retrait d'achat) et avec un pouvoir démesuré quant au déclassement des légumes. Concrètement, les producteurs se plaignent que le transformateur peut jouer avec le taux de rejet/déclassement, sur lequel ils n'ont aucun contrôle et transparence quant au processus, pour réduire en fin de compte le prix payé pour les légumes. Les producteurs de légumes de transformation du Québec (PLTQ) encadrent par le biais de conventions la mise en marché de maïs, pois, haricots et concombres avec Nortera et les conventions régissent les règles et les paramètres de commercialisation avec auditeur/inspecteur indépendant ce qui permet des relations plus harmonieuses. La mise en marché de la carotte et l'oignon de transformation n'est pas conventionnée et chaque producteur doit individuellement négocier ses conditions. Même si un intérêt sporadique et conjoncturel survient parfois chez certains producteurs pour conventionner la carotte et l'oignon, il n'y a aucune démarche

formelle, structurée en ce sens actuellement laissant présager un appui significatif à une telle initiative.

- **En conclusion, la production québécoise est abondamment suffisante pour approvisionner en légumes (COP) l'institutionnel**

Transformateurs et distributeurs frais et congelés

- **Impossibilité de concurrencer les légumes congelés importés :** La concurrence des légumes congelés importés à faible coût dans le secteur institutionnel public plombe la demande et le potentiel de croissance des entreprises de transformation de légumes surgelés et frais au Québec. Les entreprises québécoises ne sont pas en manque de capacité de production, elles ne rouent pas à leur plein potentiel et auraient la possibilité de produire-transformer beaucoup plus de légumes si la demande était plus forte. Mais le coût de base (\$/kg) sans égard à la qualité du légume congelé importé et offert par les 3 grands distributeurs est souvent très difficile ou impossible à concurrencer pour ces entreprises de transformation de légumes surgelés ou frais du Québec.
- **Reconnaitre la qualité québécoise - Comparer des pommes avec des pommes :**
 - **Perte d'eau et coût réel par repas :** Les transformateurs de légumes surgelés déplorent le fait que les légumes québécois ne soient pas reconnus à leur juste valeur par le milieu institutionnel puisque la base de comparaison avec les légumes congelés importés est biaisée. Plutôt que de baser les contrats d'approvisionnement du réseau de la Santé au plus bas soumissionnaire en termes de prix au volume (\$/kg), il faudrait aussi tenir compte du coût repas (food cost) afin d'apprécier la réelle valeur des légumes surgelés québécois. Lors d'étalonnages (benchmark) réalisés entre des légumes surgelés du Québec versus importés, on observe des écarts de 25% en termes de perte d'eau suite à la cuisson. Les procédés de surgélation utilisés au Québec sont beaucoup plus rapides, sophistiqués et conservent la qualité des légumes sans y ajouter indûment des volumes d'eau surgelés pour gonfler le volume vendu (*glazing*). Au bout de la ligne, même si le prix des légumes surgelés québécois à l'achat paraît plus élevé que ceux importés, le coût par repas cuisiné en institution pourrait être plus faible après avoir tenu compte de la perte d'eau.
 - **Valeur nutritionnelle et qualité du produit:** Un autre aspect évoqué par les transformateurs québécois concerne la valeur nutritionnelle des légumes qui peut grandement varier entre les légumes québécois versus ceux importés de Chine ou d'Europe de l'Est. Encore une fois, des étalonnages confirment une plus grande valeur nutritionnelle (vitamines, minéraux, calories...) pour les légumes surgelés du Québec comparativement aux légumes importés qui sont parfois des variétés de légumes choisis pour leur croissance très rapide, mais qui sont gorgés d'eau et avec des concentrations plus faibles en nutriments. Le goût, la texture et la couleur des légumes surgelés au Québec sont également supérieurs à ceux des produits importés qui s'affaissent, sont parfois insipides et se décolorent une fois le légume décongelé. Des opérateurs (chefs et cuisiniers) en institution confirment ces éléments de qualité (perte d'eau, nutriments, texture, goût, couleur, etc.) supérieure pour les légumes québécois et déplorent le fait de devoir cuisiner des légumes importés.
 - **Réciprocité des normes - se battre à armes égales :** Enfin, tous les précédents facteurs ne tiennent pas compte de la réciprocité des normes et des réglementations en vigueur pour les produits québécois versus importés en matière de salubrité, traçabilité, normes du travail, santé et sécurité, contraintes environnementales, résidus de métaux, contamination à l'eau, etc.
 - **Encourager l'achat local - générer des retombées sur l'ensemble de la chaîne :** Certains transformateurs distributeurs se sentent souvent pris entre l'arbre et l'écorce déplorent le double-discours du

Gouvernement du Québec qui prône l'autonomie alimentaire et l'achat local, mais qui dans son propre approvisionnement public ne met pas les conditions en place pour favoriser les légumes du Québec. Les transformateurs-distributeurs font de grands efforts pour acheter et offrir des légumes du Québec pour ensuite se faire commander les produits les moins chers possible, peu importe si c'est de provenance étrangère.

- **Audits et traçabilité :** Certains transformateurs et fournisseurs de fruits et légumes du réseau institutionnel public sont étonnés qu'aucun audit de qualité et de traçabilité ne soit effectué par ces acheteurs. Concrètement, ça laisse la place à des petits joueurs qui n'ont pas de certification et qui ne peuvent pas garantir la provenance et les standards de qualité de leurs produits. De toutes petites chaînes de restaurants au Québec se dotent de telles politiques d'audit alors que les gouvernements du Québec et du Canada n'en ont pas et se basent sur le seul principe du plus bas soumissionnaire, ce qui peut créer des vulnérabilités et une concurrence déloyale envers les distributeurs qui se dotent de certifications avec de hauts standards à respecter.
- **Approvisionnement du Québec en priorité :** Toutes les entreprises de transformation de légumes frais rencontrées ont affirmé privilégier toujours l'approvisionnement en légumes du Québec et localement de surcroît. Par exemple, une entreprise de la Capitale-Nationale va privilégier les légumes de cette région avant d'ensuite élargir ses achats à l'ensemble du Québec. Même chose pour une autre entreprise au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Ces politiques d'approvisionnement locales responsables se développent de plus en plus dans le secteur du légume frais transformé. Cela dit, il arrive également des périodes de l'année où les légumes du Québec ne sont plus disponibles et que des importations soient nécessaires pour combler le vide. Dans le cas de la carotte, les stocks québécois s'épuisent souvent à la fin de l'hiver et des importations (États-Unis, Israël) sont requises durant la période printanière (mars à juillet) avant l'arrivée de la nouvelle récolte québécoise. Les données d'achats des institutions québécoises confirment que les carottes, oignons et pommes de terre transformés frais sont à très forte majorité en provenance du Québec (77% à 93%). Du côté des légumes surgelés,

les volumes du Québec sont disponibles, mais c'est plutôt le mode d'approvisionnement (contrat Épicerie CAG) et l'offre des distributeurs qui font en sorte que la majorité des volumes consommés en institution provient de l'extérieur du Québec pour la carotte et l'oignon (66% à 90%).

- **Capacité de transformation excédentaire substantielle :** Avec un certain préavis, les entreprises de transformation rencontrées pourraient facilement augmenter leur capacité de production de légume, et ce, de manière substantielle advenant que la demande du réseau de la Santé augmente significativement. Dans un scénario hypothétique où le réseau de la Santé délaisserait massivement les légumes (carottes et oignons) congelés importés de Pologne et de Chine pour privilégier des légumes québécois transformés, les entreprises de transformation partagent qu'elles n'auraient aucune difficulté à doubler ou tripler les volumes pour ce réseau.
- **L'institutionnel public n'est pas prioritaire:** pour les entreprises rencontrées qui commercialisent dans le réseau institutionnel public (Santé, Enseignement supérieur, etc.), ce réseau est certes important notamment au plus fort de la pandémie, mais n'est pas considéré comme prioritaire puisque les volumes achetés sont relativement faibles (Ex. : 5% des volumes totaux d'une entreprise spécialisée en préparation-transformation de légumes concernent ses contrats dans le réseau de la Santé). Le segment du détail, de l'hôtellerie et de la restauration représente des volumes beaucoup plus grands avec une flexibilité-adaptabilité des contrats et conditions de vente qui est beaucoup plus intéressante.
- **Demande fluctuante - L'imprévisibilité mine la rentabilité et l'intérêt à desservir l'institutionnel public :** Sur un horizon de long terme, la demande est croissante pour les entreprises-transformateurs de légumes préoccupés qui desservent le secteur HRI, mais la conjoncture des dernières années (pandémie + inflation) a fait mal à ces entreprises. Depuis quelques années, certains établissements du réseau de la Santé de la région de Montréal ont délaissé les appels d'offres en matière de légumes frais et préparés pour plutôt fonctionner sur un magasinage hebdomadaire des produits et des prix auprès d'une liste de 3-4 fournisseurs accrédités. Des transformateurs

distributeurs déplorent cette situation qui crée une fragmentation et une instabilité dans les commandes qui leur fait perdre l'intérêt de desservir cette clientèle. Concrètement, pour une semaine donnée, l'hôpital va commander pour 1000\$ de fruits et légumes et la semaine suivante ce sera 75\$, en fonction des prix de compétiteurs. Ces variations significatives minent complètement la rentabilité de ces routes quand un camion semi-remorque avec un chauffeur doit être mobilisé pour livrer une commande de 75\$. Depuis la relance post-covid, l'inflation galopante a significativement impacté la rentabilité de ces entreprises de transformation qui subissaient des hausses de coûts (légumes, essence, main-d'œuvre, transport, emballage, etc.) sans pour autant pouvoir les refiler immédiatement à la clientèle en raison des contrats fixés d'avance. Dans la région de la Capitale-Nationale, les CISSS-CHU procèdent plutôt par appel d'offres et les entreprises qui les desservent préfèrent cette manière qui assure une certaine stabilité. Toutefois, les contrats de très longue durée (6 mois à 1 an) avec prix fixes ne sont pas les plus appréciés dans un milieu comme les fruits et légumes où les prix sont extrêmement volatils. Soit on raccourcit les contrats à prix fixe tout en assurant une certaine stabilité de volume (± 3 mois) soit on signe des contrats de plus long terme avec des mécanismes d'indexation des prix (6 mois - 1 an).

- Besoins sporadiques en cas de rupture de stock :** Des entreprises de transformation de légumes reçoivent des demandes sporadiques du réseau institutionnel-Santé lorsque des ruptures de stock surviennent au niveau des légumes congelés ou en cas de pénurie de main-d'œuvre plus criante en cuisine. Par exemple, le distributeur du territoire ne peut offrir des oignons congelés coupés à un moment de l'année. Le réseau de la Santé se retourne vers son fournisseur local de légumes frais qui doit rapidement trouver une solution pour combler cette demande imprévue. Dans ces cas, les légumes du Québec sont parfois indisponibles puisque la demande n'était pas planifiée, alors les transformateurs doivent à regret offrir des légumes hors Québec.

Une planification d'achat en amont de ces volumes permettrait aisément aux transformateurs de combler cette demande avec des légumes frais du Québec.

- Prioriser les circuits courts, attention à la fragmentation des volumes :** des initiatives de maillage entre institutions et producteurs maraîchers voient le jour au Québec et tous applaudissent ces méthodes ayant plusieurs bénéfices (qualité fraîcheur des produits, bio, local, connexion avec le producteur). Il faut toutefois garder en tête que la multiplication des fournisseurs ne pouvant offrir toute la gamme de produits crée une fragmentation, des inefficacités et des coûts additionnels (transport, livraison-réception, facturation, etc.) qui pourraient nuire ultimement à l'intention initiale.

- Relations variables avec les producteurs maraîchers québécois :** Bien que ces entreprises de transformation souhaitent toujours favoriser les légumes québécois, elles témoignent devoir jongler avec la nature commerçante des producteurs. Plusieurs de ces entreprises souhaiteraient tendre vers un modèle d'approvisionnement sécurisé intégré de partage de risque où les prix et les volumes sont négociés avec les producteurs plusieurs mois ou un an à l'avance. À l'heure actuelle, même si des partenariats sur le long terme existent et se développent, c'est encore la méthode de négociation hebdomadaire téléphonique de prix et de volume avec les producteurs qui prévaut dans cette industrie. Cela crée de l'instabilité lorsque les producteurs trouvent de meilleurs débouchés ailleurs et liquident leurs récoltes. À l'inverse, les producteurs se plaignent que les acheteurs peuvent les délaisser et privilégier des légumes hors Québec à tout moment ou faire baisser les prix en évoquant la disponibilité de cet approvisionnement extérieur. On est dans un classique dilemme du prisonnier qui caractérise en théorie économique des jeux, une situation où deux acteurs auraient intérêt de coopérer, mais où les difficultés de communication et de confiance mutuelle font en sorte que l'un ou les deux acteurs finissent par trahir l'autre.

4. CONJONCTURE AUX ÉTATS-UNIS ET RÔLE DES BANQUES ALIMENTAIRES

4.1 Réduction de la production aux États-Unis

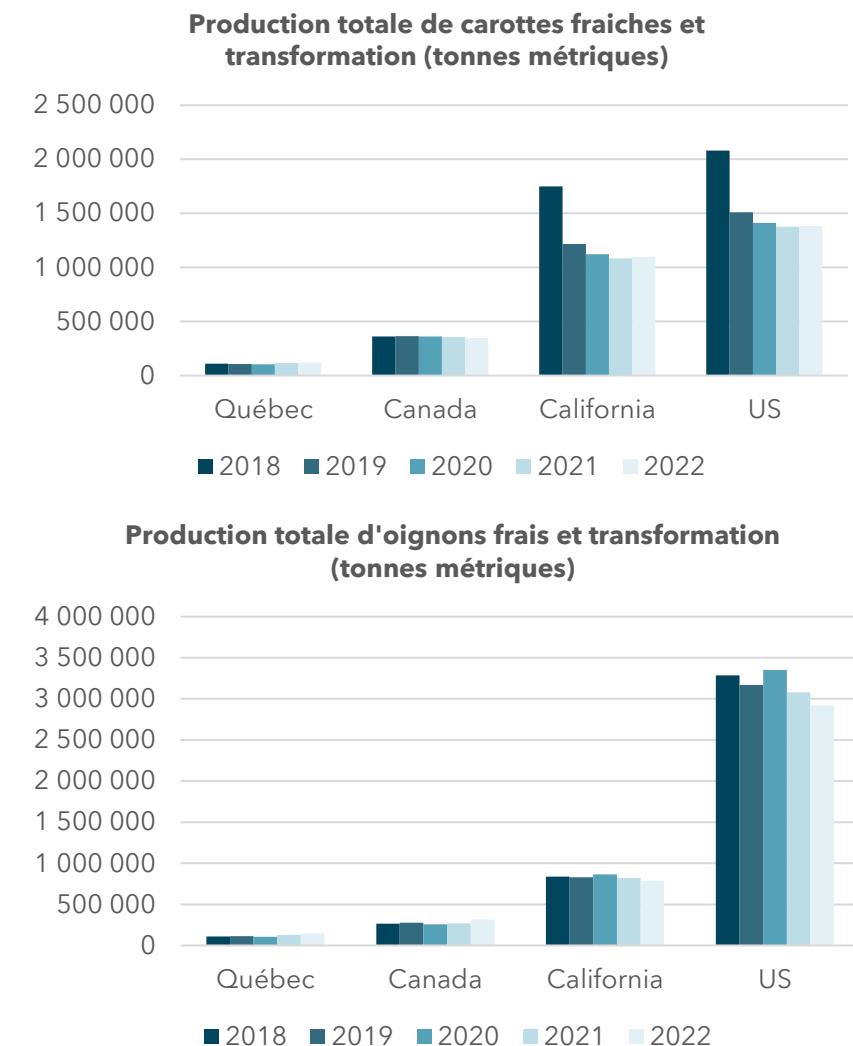
Les changements climatiques affectent déjà dramatiquement la Californie qui est le potager des États-Unis avec des sécheresses majeures et des feux de forêt historiques entre 2020 et 2022 et des pluies diluviales et inondations majeures en 2023. Les répercussions sur la production de certains légumes comme la carotte et l'oignon sont déjà majeures.

Carottes

- 80% de la production de carottes aux États-Unis est cultivé en Californie et 15% dans l'état de Washington sur la côte ouest.
- Au cours des 5 dernières années, la production américaine de carotte a chuté de 34%.
- Le Québec produit environ le tiers de la production canadienne. Après une croissance de 8% de volume au cours des 5 dernières années, l'entièreté de la production québécoise représente environ 8.5% de la production totale des États-Unis.

Oignons

- 27% de la production d'oignons aux É.-U. est cultivé en Californie. Un autre 45% est cultivé dans les états de la côte ouest de l'Oregon et de Washington.
- Au cours des 5 dernières années, la production américaine d'oignons a chuté de 11%.
- Avec une croissance de 36% de sa production depuis 5 ans, le Québec représente aujourd'hui près de la moitié (46%) de la production canadienne d'oignon. Le total de la production québécoise représente toutefois seulement 5% de la production globale des États-Unis.



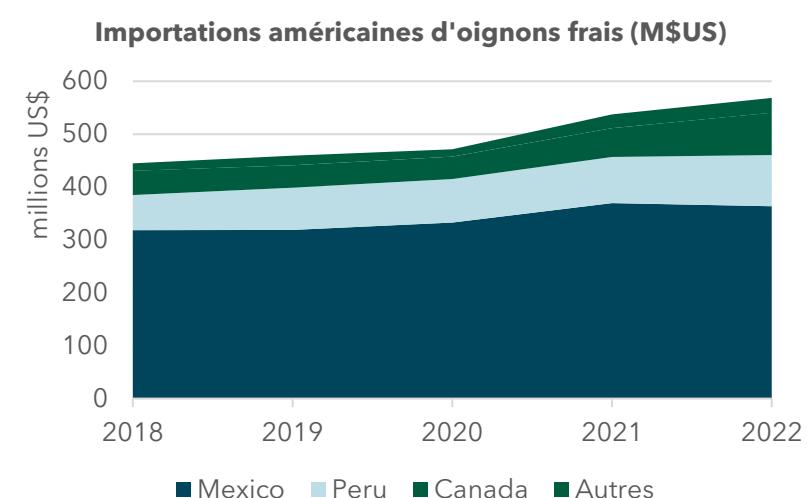
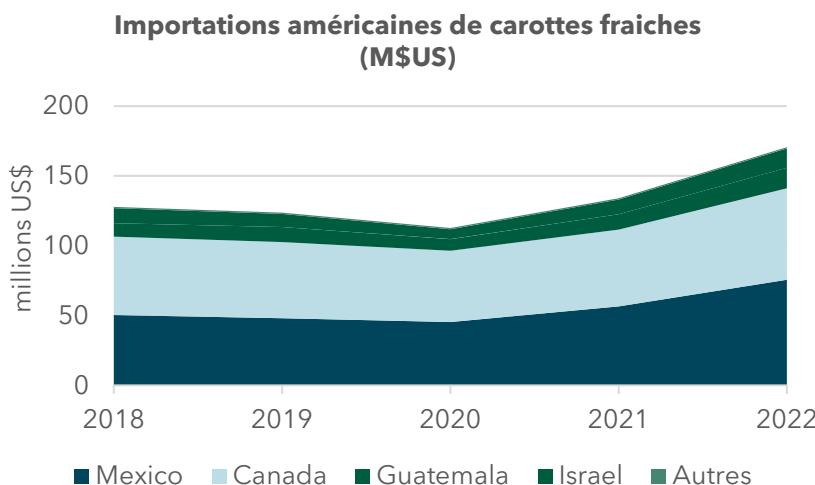
Source : USDA. Statistique Canada

4.2 Housse des importations et pression sur les prix

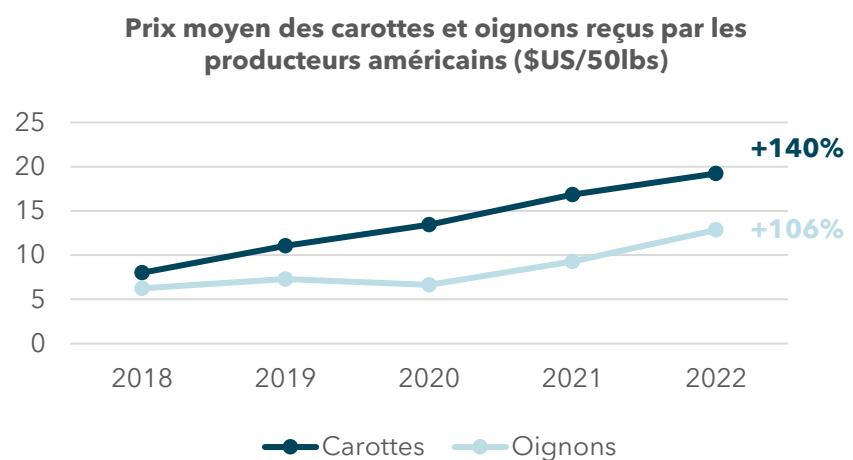
Pour combler sa demande domestique malgré une production locale en décroissance, les États-Unis ont recours de plus en plus aux importations en provenance du Canada et du Mexique pour s'approvisionner en carottes et oignons.

À noter que le climat aux États-Unis et au Mexique permet une production annuelle de ces légumes avec une récolte au début de l'été et une autre en hiver. La récolte du Canada vient combler un vide de production durant l'automne :

- La valeur des importations de carottes et d'oignons aux États-Unis a augmenté de 33% et 28% respectivement entre 2018 et 2022.



Les prix moyens payés aux producteurs américains pour ces deux produits ont plus que doublé en 5 ans avec une hausse de 140% dans la carotte et de 106% dans l'oignon.



4.3 Soutien du gouvernement et le rôle des banques alimentaires aux États-Unis

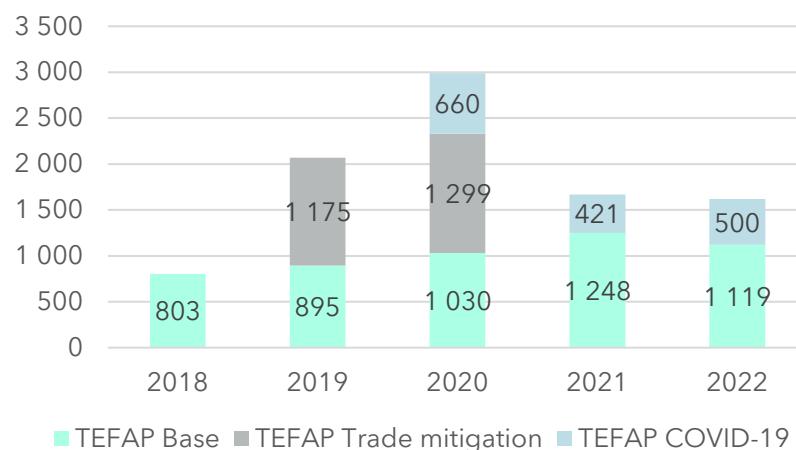
Aux États-Unis, les banques alimentaires jouent un rôle crucial dans le déploiement de 2 programmes publics majeurs du gouvernement fédéral qui ont une double mission : lutter contre l'insécurité alimentaire tout en soutenant économiquement l'agriculture américaine.

- **Le TEFAP** (The Emergency Food Assistance Program) est un programme fédéral américain, administré par le département d'agriculture USDA qui achète des denrées alimentaires américaines pour ensuite les fournir aux banques alimentaires afin de les distribuer aux personnes à faible revenu, aux personnes âgées et aux familles en difficulté financière.¹
- **Le SNAP** (Supplemental Nutrition Assistance Program) est un programme fédéral historiquement et communément connu comme le Food Stamp Program (« Programme de bons alimentaires »), qui fournit une assistance aux personnes et aux familles à faible ou aucun revenu vivant dans le pays par le biais d'une carte électronique prépayée (electronic benefits transfer - EBT) pouvant être utilisée pour acheter des denrées alimentaires de base en épicerie, dans les banques alimentaires et les marchés fermiers.²

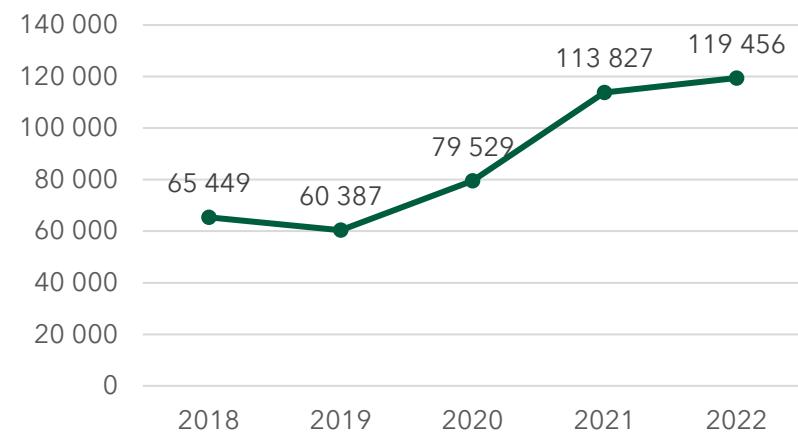
Au courant des 5 dernières années, en raison d'une série de facteurs politico-économiques influençant la sécurité alimentaire (Guerre commerciale, COVID-19, Inflation), le gouvernement américain a augmenté significativement le financement de ces deux programmes :

- Le TEFAP a reçu 2.5 milliards US\$ en 2019 et 2020, pour acheter des denrées alimentaires américaines en marge de la guerre tarifaire et 1.5 milliard US\$ entre 2020 et 2022 en marge de la COVID, en plus d'une hausse du financement de base passant de 800 millions à 1,1 milliard entre 2018 et 2022.
- Le financement total du SNAP a pratiquement doublé depuis 5 ans passant d'environ 65 milliards US\$ en 2018, à 120 milliards US\$ en 2022.

Financement fédéral total TEFAP (millions US\$)



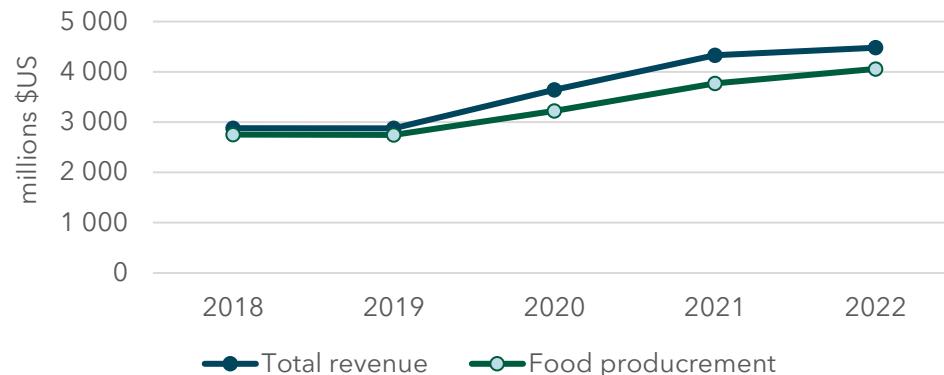
Financement fédéral total SNAP (millions US\$)



Feeding America est le plus grand réseau de banques alimentaires aux États-Unis avec plus de 200 membres répartis dans tous les états, le District de Columbia et Puerto Rico³. L'organisation travaille avec des entreprises, des organismes gouvernementaux et des bénévoles pour collecter et distribuer de la nourriture à des millions de personnes chaque année. Leur objectif est de lutter contre la faim et de nourrir les personnes dans le besoin à travers le pays.

- Leurs revenus totaux de différentes sources sont passés de 2.8 milliards, à 4,5 milliards US\$ entre 2018 et 2022 (+56%) qui suit la même tendance que la valeur de leurs approvisionnements alimentaires.

Revenus totaux et approvisionnement en nourriture du réseau des banques alimentaires américaines Feeding America (millions US\$)



États des résultats de Feeding America

milliers \$US	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022/2018
Fundraising	163 292	160 948	582 659	626 422	400 223	
Donated goods and services	2 637 558	2 643 647	2 964 998	3 520 792	3 923 440	49%
Total public support	2 800 850	2 804 595	3 547 657	4 147 214	4 323 663	54%
Food procurement revenue	70 889	62 816	89 149	176 561	147 074	
Other	7 909	8 872	8 020	3 876	8 953	
Total revenue	2 879 648	2 876 283	3 644 826	4 327 651	4 479 690	56%
Member services	70 967	70 054	94 759	193 823	120 570	
Food procurement	2 753 823	2 745 264	3 221 342	3 771 173	4 058 661	47%
Supporting services	39 066	39 091	49 918	64 240	82 028	
Other	17 077	17 484	19 029	162 587	189 810	
Total expenses	2 880 933	2 871 893	3 385 048	4 191 823	4 451 069	55%
	96%	95%	88%	87%	91%	

Le programme fédéral TEFAP visant l'achat de denrées alimentaires américaines (produits laitiers, œufs, viandes, fruits et légumes) ensuite distribuées par les banques alimentaires de Feeding America a permis de distribuer en moyenne 1.4 milliard de repas annuellement entre 2018 et 2022, avec un pic à 2.5 milliards en 2021.

Nombre de repas offerts par Feeding America (millions)

Sources	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2022/2019
Dons des épiceries	1 463	1 472	1 500	1 700	1 600	1 547
Dons des manufacturiers	718	579	626	688	575	637
Dons des agriculteurs	687	622	600	693	695	659
Achats de nourriture	540	520	698	1 100	937	759
Achats du gouvernement fédéral (TEFAP - USDA)	619	1 000	1 700	2 500	1 200	1 404
Programme fédéral SNAP	229	211	232	226	247	229
Total meals	4 256	4 404	5 356	6 907	5 254	5 235

Dans les légumes de catégories #1 ½ et #2, soit des légumes avec légères imperfections qui ne rencontrent pas le grade #1 nécessaire pour être vendu au détail en épicerie au Québec, les banques alimentaires américaines ont été de grands acheteurs de légumes québécois au courant des dernières années. Ces légumes légèrement imparfaits sont soit offerts tels quels par les banques alimentaires (food pantry) ou transformés avant la distribution. Les prix offerts par les banques alimentaires américaines dans les dernières années pour des carottes jumbos de catégories #1 ½ et #2 du Québec ont été très intéressants alors qu'il n'existe aucune clientèle équivalente au Québec et au Canada. Les acheteurs-transformateurs québécois de carottes jumbos de grade inférieur sont prêts à payer un prix fortement déprécié, mais s'attendent à une catégorie très proche du grade #1. Ce qui amène les producteurs québécois à privilégier le marché américain, déclasser dans l'alimentation animale ou simplement jeter/composter ces produits puisque les coûts de classement, emballage, distribution pour des produits de second grade ne sont pas couverts par les prix offerts.

4.4 Un modèle qui tarde, mais commence à se développer au Québec

Au Québec, le réseau des banques alimentaires fonctionne historiquement de façon bien différente qu'aux États-Unis. Il n'existe aucun programme majeur offrant du financement massif à la sécurité alimentaire. Les banques et moissons du Québec fonctionnent surtout par le biais d'ententes de dons pour redistribution notamment par le Programme de récupération en supermarchés (PRS). Historiquement, les contributions du Gouvernement du Québec aux banques alimentaires et moissons se résumaient à un soutien à la mission par le biais du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC).

Depuis l'arrivée de la COVID et de la montée de l'inflation, un bouleversement majeur s'est produit dans le secteur de la sécurité alimentaire :

- D'une part, les besoins des citoyens ont explosé et les banques alimentaires québécoises se retrouvent avec un fardeau de livraison de service beaucoup plus grand;
- D'autre part, le financement des banques alimentaires a également subi une croissance phénoménale notamment par le biais de dons corporatifs et par un soutien majeur du gouvernement du Québec et du Canada.

Le Gouvernement du Québec a mis en place une série de nouvelles actions pour soutenir les banques alimentaires :

- Le ministère de la Santé et aux Services sociaux (MSSS) a offert 5M\$ additionnels aux Banques Alimentaires (2M\$ en 2020 et 3M\$ en 2021) pour viser l'achat et la distribution de denrées alimentaires⁴;
- En 2021-2022, le MAPAQ a mis sur pied le Programme d'aide financière au développement des infrastructures d'entreposage doté d'une enveloppe de 26M\$ dédiée aux banques alimentaires du Québec (BAQ) pour des agrandissements, rénovations, achats d'équipement, etc. Ces investissements visent à accroître la capacité des banques alimentaires du Québec à transformer et distribuer des denrées et ainsi répondre à la hausse des demandes⁵;
- Un montant de 6M\$ est également octroyé en 2023 au BAQ pour des achats de denrées alimentaires en plus d'une enveloppe de 8M\$ pour les quatre prochaines années⁶.

Achats de denrées

Auparavant, le modèle du réseau des BAQ reposait essentiellement sur les dons de denrées. Maintenant, les achats sont une nécessité face au gouffre entre l'ampleur de la demande et la stagnation de l'approvisionnement en dons. En 2022-2023, les achats ont été possibles grâce à des fonds gouvernementaux spéciaux. Ainsi, 6,4 millions de dollars reçus du gouvernement du Canada ont été dépensés au printemps 2022. Le gouvernement du Québec a ensuite offert 8 millions de dollars à l'été 2022 et à l'hiver 2023⁷.

Les Banques alimentaires du Québec

\$	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dons redistribués sous forme de produits alimentaires	25 090 020	43 196 849	41 956 916	59 774 667	76 129 495	57 219 733
Contributions Banques alimentaires Canada	0	0	0	17 770 513	4 945 205	6 473 778
Contributions Gouv Québec	386 089	362 751	2 430 379	467 165	1 557 896	10 932 035
Dons corporatifs	1 375 663	1 869 693	6 636 306	9 511 291	5 278 172	6 350 224
Autres revenus	416 219	300 700	453 691	1 192 112	576 583	866 241
Revenus totaux	2 177 971	2 533 144	9 520 376	28 941 081	12 357 856	24 622 278
Achat de denrées alimentaires	0	0	75 022	270 265	3 147 274	14 799 178

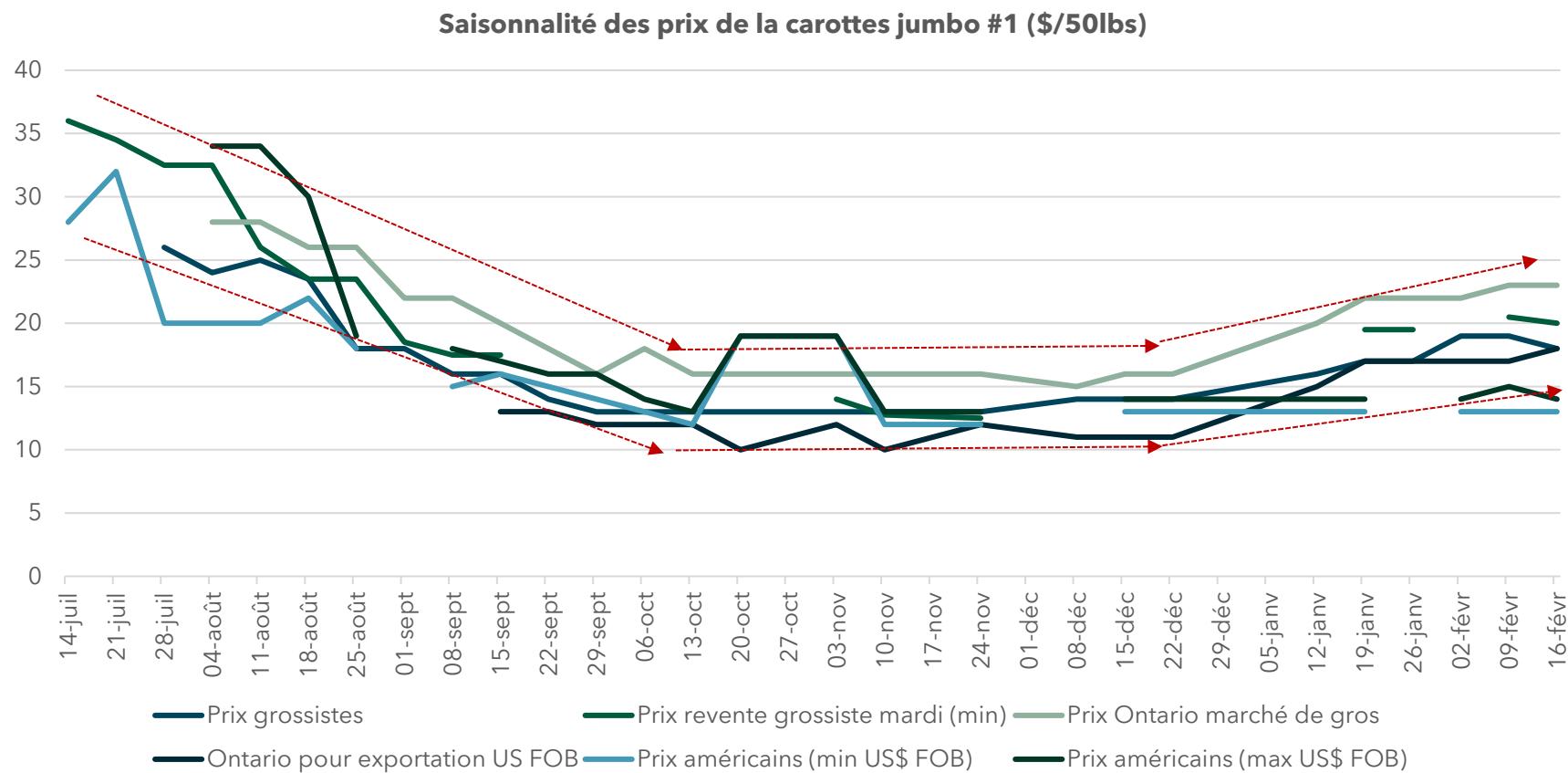
Toutes proportions gardées, ces financements publics pour l'achat de denrées alimentaires par les BAQ au Québec demeurent toutefois à la remorque de ce qui se réalise aux États-Unis. Avec un sommet de près de 15 millions de dollars d'achat en denrées alimentaires en 2023, les BAQ dépensent 1,70\$ par habitant, au Québec, alors que le programme TEFAP aux États-Unis représente des achats de 5,45\$US (7,33CAD) par habitant en moyenne, au cours des 5 dernières années, soit 4,3 fois de plus.

5. CONJONCTURE AU QUÉBEC - HAUSSE DES COÛTS ET RÉCOLTE DÉSASTREUSE EN 2023

5.1 Saisonnalité des prix

Au Québec, la commercialisation de la carotte jumbo suit une forte saisonnalité :

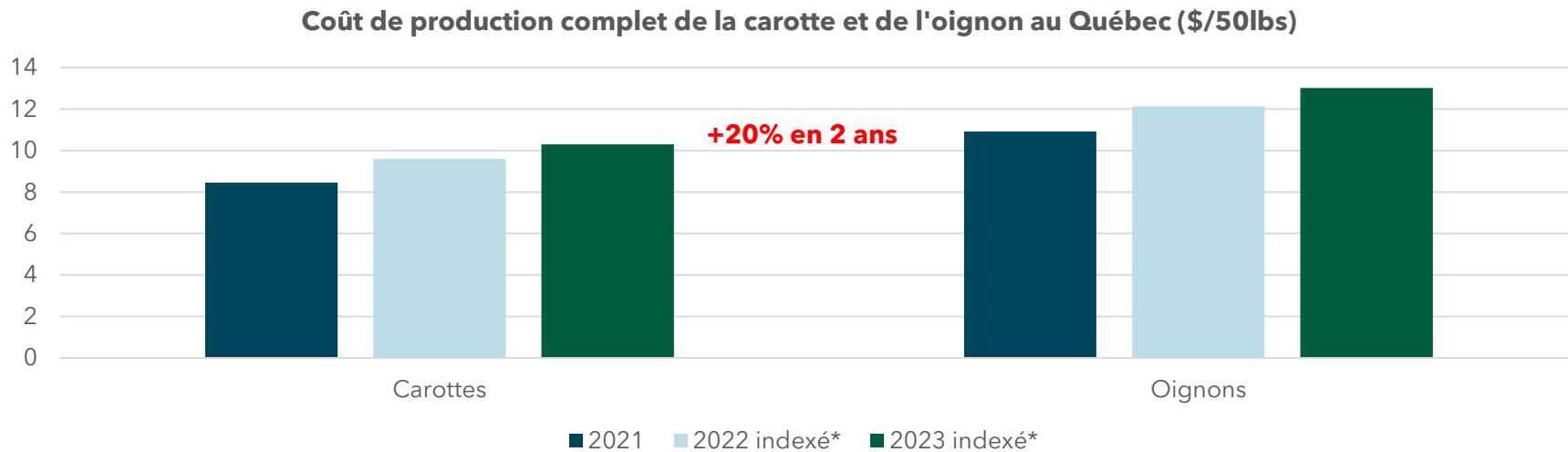
- Des prix élevés en début de récolte nouvelle vers la fin juillet (30-35\$/50lbs)
- Une chute des prix jusqu'à un creux atteint en octobre qui se maintient jusqu'à Noël (10-15\$/50lbs)
- Une remontée des prix à l'hiver pour l'écoulement graduel des entrepôts (15-20\$/50lbs)



5.2 Housse des coûts de production plus rapide que les prix de vente

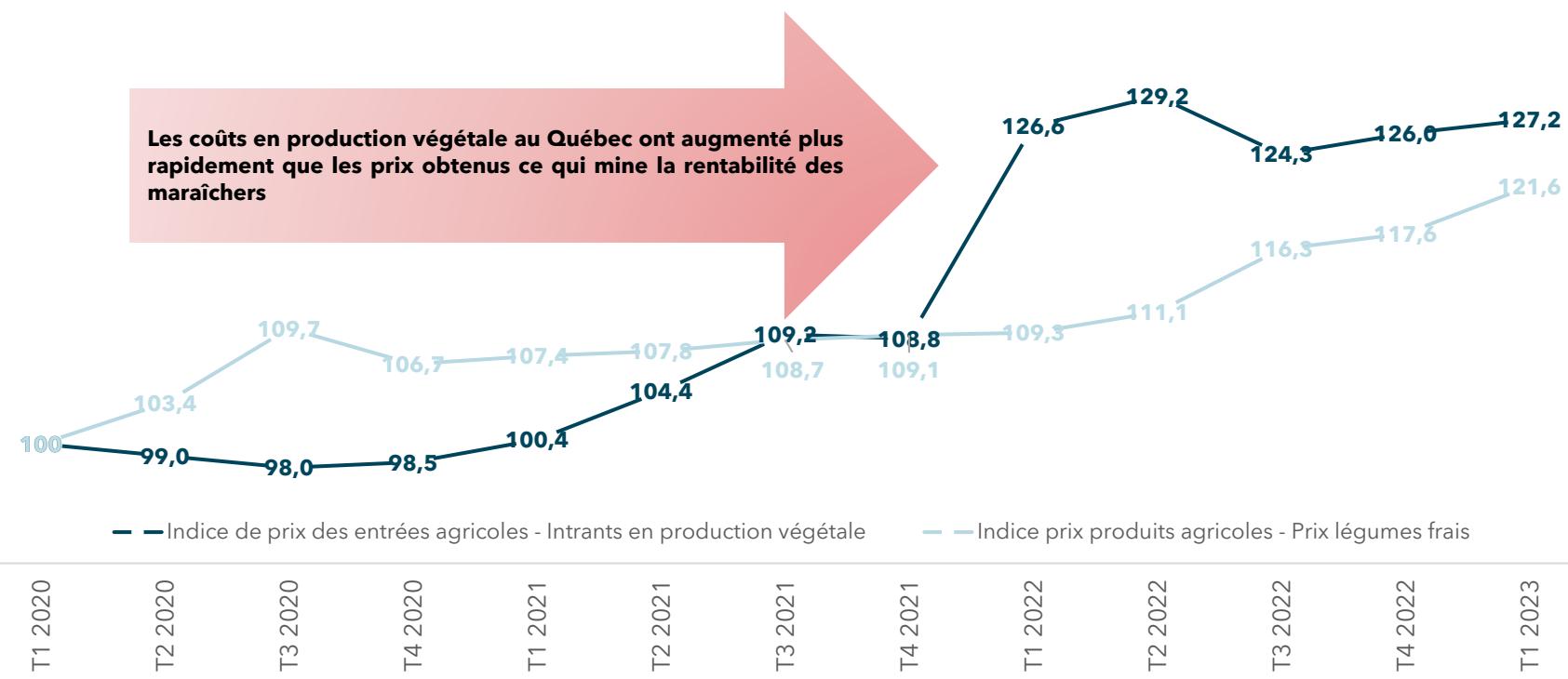
En 2022, le Centre d'enquête sur les coûts de production agricole (CECPA) a réalisé une Étude technico-économique pour les productions spécialisées de légumes racines au Québec. À partir d'un échantillon représentatif de fermes spécialisées dans la culture de carottes (11) et d'oignons (14), le coût de production de l'année 2020 a été calculé et indexé pour l'année 2021 :

- En 2021, le CECPA conclut que le coût de production complet au Québec est de 8.46\$/50lb dans la carotte et de 10.92\$/50lb dans l'oignon;
- D'importantes hausses de coûts ont toutefois été observées par le CECPA pour plusieurs postes de charges au cours de l'année 2022, ce qui les ont amenés à estimer la hausse potentielle du coût de production à +13.5% dans la carotte et +11.1% dans l'oignon sans ajuster, pour un rendement différencié.
- Pour l'année 2023, l'inflation des intrants en agriculture s'est poursuivie malgré un certain ralentissement. Selon Indice des prix des entrées dans l'agriculture de Statistique Canada, l'indexation moyenne pour 2023 serait de 7,3%. Cette estimation ne tient pas compte des rendements catastrophiques attendus en raison des conditions météorologiques exécrables de la saison 2023.
- On peut toutefois conclure que le coût de production de la carotte et de l'oignon au Québec a augmenté de plus de 20% au cours des 2 dernières années.
- Avec un coût de production dépassant aujourd'hui 10\$/50lb dans la carotte, les producteurs québécois rencontrés partagent qu'une offre de prix inférieur à ce seuil psychologique du 10\$/50lbs dans la carotte de grades #1 ½ et #2 n'est tout simplement pas considérée comme une possibilité. Conséquemment, ils vont essayer de trouver de meilleures débouchées aux É.-U. ou ils vont jeter/composter la carotte.



Dans la poussée inflationniste exceptionnelle qui sévit depuis le début de l'année 2022, on remarque une flambée de l'indice des prix des intrants agricoles pour la production végétale au Québec qui englobe une pondération représentative des coûts de semences, engrains, main-d'œuvre, etc. À l'inverse, l'indice des prix produits agricoles pour les légumes frais obtenus au Québec a été en décalage et peine à suivre le rythme de l'inflation des coûts. Au net, on peut déduire à partir de la fluctuation de ces deux indices que la profitabilité des producteurs maraîchers québécois s'est significativement détériorée depuis 2 ans.

VARIATION DES INDICES DE PRIX DES INTRANTS ET DE VENTES EN PRODUCTION VÉGÉTALE-LÉGUMES AU QUÉBEC



Source : Statistique Canada - Indice des prix des entrées en agriculture et Indice des prix des produits agricoles

5.3 Récolte désastreuse pour 2023

La récolte 2023 pour les producteurs maraîchers québécois pourra être qualifiée d'*annus horribilis* en raison notamment d'une multitude d'événements météorologiques s'étant produits à la grandeur du territoire québécois pour affecter négativement les rendements d'une majorité des productions maraîchères.

Le 4 août 2023, un groupe de représentants du monde agroalimentaire tirait la sonnette d'alarme⁸ :

L'Union des producteurs agricoles (UPA), l'Association des producteurs maraîchers du Québec (APMQ), l'Association des producteurs de fraises et framboises du Québec (APFFQ), les Producteurs de pommes de terre du Québec (PPTQ) et les Producteurs de légumes de transformation du Québec (PLTQ) demandent au gouvernement du Québec une aide urgente dans la foulée des événements climatiques extrêmes, vécus péniblement au cours des dernières semaines par des centaines de productrices et producteurs horticoles.

« La fréquence et l'intensité des anomalies météorologiques ont causé des dommages exceptionnellement élevés dans la majorité des régions du Québec. Les conséquences sont à la fois nombreuses et désastreuses pour un grand nombre de productrices et de producteurs. Un soutien rapide est plus que jamais nécessaire, d'autant plus que les programmes habituels n'ont pas été conçus pour pallier les risques grandissants des changements climatiques », a déclaré le président général de l'UPA, Martin Caron.

Soulignons que d'ores et déjà des problèmes d'approvisionnement alimentaire surviendront. Les détaillants et grossistes sont à même de constater qu'ils devront se rabattre sur les marchés extérieurs, car les produits du Québec ne seront pas disponibles en quantité suffisante. Par ailleurs, les conséquences financières pour les entreprises sont sérieuses et préoccupantes, allant même jusqu'à compromettre l'avenir de plusieurs fermes.

« Les productrices et producteurs demandent la mise en place de mesures d'urgence afin d'obtenir davantage de soutien, plus particulièrement pour les entreprises affectées et dont la continuation des activités est incertaine. Une intervention rapide du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec est donc requise, toute bonification des programmes de son ministère ou de La Financière agricole du Québec (FADQ) nécessitant son aval », a continué la présidente de l'APMQ, Catherine Lefebvre.



Les pertes occasionnées par ses événements sont exceptionnelles et pour certains totalisent plus de 75% de leurs récoltes. Pour brosser un portrait juste de la situation et s'assurer de mettre en place, des mesures adéquates, le ministre de l'Agriculture, André Lamontagne a annoncé le 17 août 2023 la mise sur pied d'un groupe de travail⁹ :

Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, M. André Lamontagne, annonce aujourd'hui la création d'un groupe de travail spécial, issu du comité de suivi de l'état des cultures de La Financière agricole du Québec (FADQ). Celui-ci rassemblera plusieurs partenaires importants de la filière horticole et aura pour mandat de brosser un portrait juste de la situation de tous les producteurs touchés découlant des conditions météorologiques. Ce comité sera alimenté par une cellule technique de suivi composée de représentants du gouvernement et de producteurs.

La situation dans les champs des agriculteurs du Québec est préoccupante. Toutes les régions et plusieurs productions sont touchées par les phénomènes climatiques. Le sous-comité fera ainsi une lecture juste de la situation dans le but d'utiliser pleinement les programmes existants. Il suggérera également des pistes d'amélioration au Programme d'assurance récolte (ASREC), afin qu'il réponde aux besoins du secteur.

Le 8 septembre 2023, un communiqué émis par le cabinet du ministre Lamontagne faisait un état d'avancement des travaux du comité de travail ayant débouché sur certaines actions concrètes¹⁰ :

À la lumière des premières analyses réalisées avec les membres du groupe de travail, La Financière agricole du Québec (FADQ) prévoit apporter des ajustements à l'initiative d'urgence annoncée en mai dernier. Rappelons que ce programme a pour objectif de soutenir les entreprises agricoles en contexte inflationniste. Les modifications apportées permettront de tenir compte des nouveaux besoins des agriculteurs.

Premièrement, le critère d'admissibilité relatif au chiffre d'affaires de 1,5 million de dollars ou moins serait retiré afin d'aider toutes les entreprises agricoles, peu importe leur taille. Deuxièmement, les producteurs qui anticipent une marge négative pour la saison 2023 pourraient demander une garantie de prêt allant jusqu'à 50 000 \$ afin d'avoir accès à des liquidités. La validation de l'admissibilité de chaque entreprise à l'aide financière dans le cadre du Programme Investissement Croissance durable se ferait a posteriori, lors de la réception des données financières.

Par ailleurs, la FADQ et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ont collaboré à la préparation d'un sondage qui a été transmis aux agriculteurs par l'Union des producteurs agricoles (UPA), afin de recueillir des données actualisées qui permettront de brosser un portrait juste de la saison 2023. Ce sondage fournira des informations précieuses pour mieux aborder, maintenant et à l'avenir, ces événements météorologiques extrêmes.

De plus, l'application du Programme d'assurance récolte (ASREC) a également été adaptée pour répondre aux besoins des producteurs qui font face aux conditions climatiques difficiles et à de nombreux dommages. Les paiements des avis de contribution, d'une valeur de plus de 32 millions de dollars, sont, par conséquent, repoussés de près de deux mois pour soutenir les liquidités des entreprises. Finalement, neuf prorogations de dates limites de semis pour diverses cultures ont été autorisées, ce qui permet ainsi le maintien de la couverture d'assurance de la clientèle malgré des semis plus tardifs, en raison des précipitations.

Les travaux du groupe de travail spécial se poursuivront au cours du mois de septembre en vue de documenter d'autres pistes d'intervention.

Les impacts chiffrés de cette récolte seront uniquement calculables au courant des prochains mois. Indépendamment des suites concernant les mesures d'atténuation de la saison désastreuse de 2023, cette année catastrophique cristallise certains éléments avec lesquels la production maraîchère québécoise doit opérer :

- Augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements météorologiques extrêmes qui affectent négativement les récoltes et qui engendrent une hausse du coût moyen de production sur un horizon pluriannuel.
- En termes relatifs, il est difficile d'estimer si ces événements climatiques ponctuels affectent plus ou moins la production maraîchère québécoise face à ces concurrents directs du reste du Canada et des États-Unis. Est-ce qu'un avantage ou un désavantage concurrentiel est en train de se créer?
- Tendance vers la caducité des programmes d'assurances qui ne couvrent pas les risques réels encourus aujourd'hui par les producteurs.
- Nécessité de vendre aux créneaux à plus forte marge lors de bonnes années pour compenser les pertes des récoltes passées.
- Saisir des opportunités d'écoulement des produits lorsqu'elles se présentent même à l'exportation, afin de réduire les risques de pourriture des récoltes lors du stockage durant des saisons à forte humidité.
- Attrait grandissant des cultures alternatives (grandes cultures-maïs-soya) offrant des rendements plus stables et des perspectives de rentabilité plus prévisibles avec des couvertures d'assurances plus actualisées.
- **Ultimement, ce sont tous des facteurs qui ont le potentiel de réduire grandement la production et l'approvisionnement local en produits maraîchers au Québec. Une hausse de la volatilité et des risques combiné à une baisse de la rentabilité font inévitablement pression à la baisse sur la production d'un secteur.**

5.4 Écart entre les légumes surgelés et transformés frais du Québec versus surgelés importés

Un élément crucial ressortant de l'analyse réalisée jusqu'à maintenant dans le rapport #1 et le présent volet concerne la substitution entre les légumes frais transformés versus congelés. Les constats de l'analyse des volumes et des produits consommés dans le réseau de la Santé sont clairs :

- La forte majorité (50% à 90%) des carottes et oignons sont consommés en produits congelés et coupés.
- Plus de la moitié de ces légumes congelés sont importés (Pologne, Chine, Origine non disponible).
- Des produits substituts québécois existent notamment dans les légumes frais préparés et les transformateurs confirment qu'ils pourraient fournir des volumes beaucoup plus importants.
- Des substituts de légumes congelés québécois existent, mais ne sont pas toujours disponibles pour le réseau de la Santé notamment en raison des appels d'offres publics octroyés au plus bas soumissionnaire qui incitent les distributeurs (Sysco, Colabor et GFS) à soumissionner avec des produits importés à plus faible coût.

Dans l'optique de documenter les écarts concurrentiels au niveau du prix existant entre les légumes surgelés importés versus les alternatives fraîches disponibles au Québec, nous avons eu un accès confidentiel aux rapports de consommation et liste de prix d'un important établissement du réseau de la santé (CIUSSS ou CHU).

Les données présentées ci-dessous représentent les prix d'achat des produits disponibles auprès des fournisseurs de l'établissement en date de septembre 2023. Ces données nous permettent d'évaluer que le prix des carottes en cubes frais d'origine québécoise est presque deux fois plus élevé (97% ou +2.49\$/kg) que des carottes de format similaire surgelées et importées (Pologne ou origine non disponible). L'écart entre le prix des carottes québécoises surgelées et celles importées est toutefois beaucoup plus faible (8% ou +0.22\$/kg). Du côté des oignons, la prime des légumes du Québec frais transformés est d'environ 60% (+2.05\$/kg) comparativement au prix des oignons en cubes surgelés en provenance de Chine ou origine non disponible. L'écart entre les oignons surgelés du Québec et ceux importés est plus faible à 25% ou +0.84\$/kg.

Produit	Origine	Prix \$/kg	Écart vs congelé importé (\$/kg)	Écart vs congelé importé (%)
Carotte en cubes surgelées	Hors-Québec (Pologne ou non-disponible)	2,56		
Carotte en cubes surgelées	Québec	2,78	0,22	8%
Carotte en cubes fraîches	Québec	5,05	2,49	97%
Oignons en cubes surgelés	Hors-Québec (Chine ou non-disponible)	3,30		
Oignons en cubes surgelés	Québec	4,14	0,84	25%
Oignons en cubes frais	Québec	5,35	2,05	62%

6. PRINCIPAUX CONSTATS ET FACTEURS CLÉS DE SUCCÈS À RÉUNIR

6.1 Principaux constats

Légumes surgelés

- La phase 1 de l'étude de faisabilité visait à analyser le marché institutionnel dans l'objectif de comprendre le fonctionnement des approvisionnements, recenser les volumes et les catégories de légumes consommés en plus d'effectuer une tournée de consultation des acteurs terrain de toute la chaîne de valeur (producteurs, transformateurs, distributeurs, acheteurs, cuisiniers-opérateurs).
- À partir d'une base de données statistique sur la consommation des institutions, un des grands constats qui ressort est que la majorité des volumes de légumes visés par le projet-pilote (Carottes, oignons, pommes de terre) sont achetés en formats surgelés (carottes ±70-90%, oignons ±50-90% et pommes de terre ±50-80%) et que la majorité (>50%) de ces légumes surgelés proviennent de l'extérieur du Québec (Pologne, Chine, Canada, États-Unis).
- Une des raisons qui explique cette situation émane du fonctionnement du contrat d'épicerie du réseau de la Santé administré par le Centre d'acquisition gouvernemental (CAG) relevant du Conseil du Trésor. En termes d'approvisionnement en légumes surgelés, les institutions du réseau de la santé québécois doivent obligatoirement s'approvisionner par le biais du contrat d'épicerie administré par le CAG qui est octroyé aux 3 grands distributeurs actifs au Québec (Sysco=Montréal-Laval, Gordon=Ouest, Colabor=Est).
- En raison de la Loi sur les contrats des organismes publics et des accords de libéralisations des marchés, le CAG doit fonctionner par appels d'offres publics sous le principe du plus bas soumissionnaire ce qui incite les distributeurs à miser lors de ces appels d'offres avec des légumes surgelés importés moins chers, sans égard à la qualité de ces produits (perte d'eau, valeur nutritionnelle) ni à la réciprocité des normes et réglementation (normes du travail, pesticides, résidus de métaux lourds, contamination de l'eau, etc.)
- Dans le contexte de la SNAAQ et du renouvellement prochain du contrat d'épicerie du réseau de la Santé qui relève maintenant du CAG à la suite des fusions des 3 différents groupes d'achats, un facteur clé de succès du présent projet serait que des actions-mesures soient mises en place pour favoriser les légumes surgelés du Québec.

Légumes frais

- Un autre constat de l'étude est que les volumes de légumes frais non transformés (carottes, oignons pommes de terre - COP) achetés par le secteur institutionnel public québécois sont relativement marginaux (<50k\$/an carottes, <100k\$/an oignons, <200k\$/an pommes de terre). Différents facteurs expliquent pourquoi les légumes préparés transformés (pelées, tranchés, cubes) sont privilégiés : pénurie de main-d'œuvre dans les cuisines, impératifs d'efficience et de rapidité dans la préparation des recettes et des plats, volonté de diminuer les accidents de travail, etc.

- Cela étant dit, l'APMQ a déployé à l'été 2023 une nouvelle plateforme en ligne "[Boutique Place des Producteurs](#)" à laquelle une dizaine de maraîchers québécois participent et offrant plus d'une cinquantaine de légumes différents. Il s'agit d'une boutique pour commande centralisée et personnalisée avec un service de livraison.
- Ce projet mise d'abord et avant tout sur la qualité et la fraîcheur des légumes avec le gage de certification et traçabilité 100% québécoise. L'APMQ est le plus grand regroupement de producteurs maraîchers du Québec. Cette plateforme est sans-intermédiaire, en circuit court et garantie aux clients qu'ils achètent directement du producteur. 100% de nos produits viennent du Québec. Ils sont cueillis et livrés le jour même selon les besoins des clients.
- Le projet-pilote s'est déployé à l'été 2023 surtout auprès de la clientèle du détail : fruiteries, kiosques et autres commerces de légumes à travers le Québec (Montréal, Québec, Sherbrooke...). Malgré quelques embûches liées notamment à la saison catastrophique 2023, l'initiative présente un haut niveau de satisfaction des producteurs et acheteurs participants de sorte que des perspectives de déploiements futurs se poursuivront.
- Cette plateforme pourrait être adaptée et utilisée pour desservir également la clientèle institutionnelle (CISSS, CHU, Université, Centre de services scolaires, etc.) même si réalistement, les perspectives de marché seront limitées en raison des faibles volumes achetés en frais non transformés.

Légumes transformés

- Concernant les légumes (COP) achetés par le réseau institutionnel en format préparé transformé, les volumes sont significatifs même s'ils demeurent modestes en comparaison avec le réseau du détail.
- Des visites et des rencontres de travail ont déjà eu lieu entre l'APMQ et des joueurs importants de la transformation de légumes préparés afin d'avoir une compréhension commune du marché et des perspectives d'amélioration.
- Un constat important à souligner sur les données d'achats des institutions québécoises confirme que les carottes, oignons et pommes de terre transformés frais sont à très forte majorité en provenance du Québec (77% à 93%) contrairement aux légumes surgelés.
- Les entreprises de transformation de légumes frais rencontrées ont affirmé privilégier toujours l'approvisionnement en légumes du Québec et localement de surcroît. Cela dit, il arrive également des périodes de l'année où les légumes du Québec ne sont plus disponibles et que des importations sont nécessaires pour combler le vide.
- La concurrence des légumes congelés importés à faible coût dans le secteur institutionnel public plombe la demande et le potentiel de croissance des entreprises de transformation de légumes frais. Ces entreprises ne sont pas en manque de capacité de production, elles ne roulent pas à leur plein potentiel et auraient la possibilité de produire-transformer plus de légumes si la demande était plus forte. Mais le coût de base des légumes congelés importés et offerts par les 3 grands distributeurs est souvent très difficile à concurrencer pour ces entreprises de transformation de légumes frais du Québec.

Problème de demande et non pas d'offre

- Les différents travaux réalisés dans le cadre de cette démarche ne permettent pas d'identifier un problème d'offre de légumes québécois auprès des institutions qui militerait de façon sans équivoque pour la mise sur pied d'un projet-pilote d'une nouvelle structure-entreprise-service d'approvisionnement et distribution.
- La majorité des volumes consommés par le réseau institutionnel sont en format surgelés (motifs : prix, main-d'œuvre, conservation). Les légumes surgelés québécois sont présents en quantité suffisante pour répondre à cette demande, mais les légumes surgelés importés sont souvent privilégiés en raison du mode de fonctionnement du contrat d'épicerie centralisé accordé par appel d'offres au plus bas distributeur soumissionnaire.
- Des volumes moindres, mais tout de même significatifs sont consommés en préparés-transformés, mais des entreprises québécoises priorisant des légumes du Québec existent déjà et desservent bien le réseau institutionnel. Moyennant un préavis et un intérêt additionnel des institutions pour ces produits, ces entreprises seraient facilement prêtes à fournir plus de légumes si la demande augmentait.
- Du côté du frais, la nouvelle Boutique en ligne PdP de l'APMQ avec service de commandes et de livraison pourrait répondre à une demande institutionnelle en circuit-court, mais les perspectives sont réalistement limitées considérant les maigres volumes consommés de cette manière.

6.2 Facteurs clés de succès pour la suite

<p>Ensemble des acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> Une volonté réelle de prioriser l'achat local dans les institutions et de mettre en œuvre des actions concrètes pour y arriver, pas seulement des objectifs. Une stabilité dans les engagements sur le moyen et long terme. Un prix qui permet de rémunérer adéquatement l'ensemble des maillons de la chaîne à leur juste valeur. 		
<p>Producteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> Que ce soit dans les légumes surgelés ou dans les légumes transformés frais, un constat qui ressort est la difficulté ou le défi perpétuel pour les entreprises d'établir des ententes partenariats d'approvisionnement stables avec des producteurs maraîchers. Pour augmenter la proportion de légumes québécois offerts dans le réseau institutionnel, il doit y avoir un changement de culture auprès des maraîchers souhaitant participer à cette initiative. C'est un projet le moyen long terme avec un partage de risque et de revenus dans lequel les volumes et les prix seront stabilisés. Cette dynamique implique que le maraîcher participant garantit à l'avance des volumes à un prix déterminé ce qui l'empêche potentiellement de profiter de hausse future des prix, mais le protège également contre des effondrements soudains des prix. Ces producteurs devraient être volontaires et motivés par la démarche afin de s'y engager sérieusement. Dans le cadre des segments des produits surgelés et transformés, des volumes et des prix doivent impérativement être fixés à l'avance entre les producteurs et les transformateurs (minimum 3 mois, jusqu'à 1 an). 	<p>Transformateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> À l'instar des producteurs, les transformateurs participants à cette démarche devront être volontaires pour signer des ententes d'approvisionnement et de livraisons avec des conditions fixes de prix et de volumes à moyen long terme (3 mois à 1 an). En conformité avec l'objectif du projet, les transformateurs devront s'engager à toujours prioriser les légumes québécois au détriment d'offres sporadiques de légumes importés pouvant être ponctuellement accessibles à plus faible coût. Avec des engagements fermes de la part d'acheteurs institutionnels quant aux volumes souhaités, les transformateurs participants devront s'engager à offrir des prix concurrentiels puisque les institutions seront toujours tenues par les règles des contrats d'approvisionnement publics stipulant la nécessité de comparer les prix avec d'autres fournisseurs. 	<p>Distributeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> Avant la collaboration du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) et du Conseil du Trésor concernant des pratiques innovantes en matière d'approvisionnement local responsable dans le cadre de la SNAAQ, les grands distributeurs institutionnels opérant au Québec doivent poursuivre et officialiser leurs engagements fermes à prioriser les légumes surgelés du Québec dans leur offre auprès des institutions. Ceci implique de délaisser la pratique d'offrir en exclusivité des légumes surgelés importés emballés sous leur marque maison sans offrir le choix aux institutions d'obtenir un produit québécois.
<p>Institutions</p> <ul style="list-style-type: none"> En absence de modifications au fonctionnement du contrat d'épicerie, qui dicte les conditions d'approvisionnement des légumes congelés, la seule voie de contournement des institutions du réseau de la Santé pour privilégier les légumes du Québec est de favoriser le format transformé frais. Certaines institutions et établissements le font déjà et sont prêts à payer plus cher pour la qualité des oignons transformés du Québec au détriment d'oignons surgelés importés de Chine qui sont gorgés d'eau et dont la qualité est incertaine. Ces pratiques pourraient être recommandées et étendues à l'ensemble du réseau. Pour les ententes d'approvisionnement en légumes frais transformés, les institutions ont plus de marge de manœuvre (Contrat de <125k\$) et certaines réalisent des ententes de gré à gré ou des appels d'offres sur invitation dans lesquels elles incluent des critères favorisant les légumes du Québec. Ces approches devraient être généralisées à travers tout le réseau. La stabilité des relations avec les fournisseurs est un critère primordial puisque les entreprises-transformateurs doivent opérer avec une certaine prévisibilité et des volumes minimums pour assurer leur rentabilité. Le mode de fonctionnement d'achat hebdomadaire par fragmentation des achats par produit devient de moins en moins soutenable pour les entreprises qui peuvent seulement offrir un prix concurrentiel lorsque des niveaux minimums de volumes seront commandés. Considérant le roulement de personnel, des mesures pérennes (politique interne, formation) doivent être mises en place pour que l'ensemble des acteurs impliqués dans la chaîne d'approvisionnement institutionnelle publique soit au courant des notions de coût de repas et de qualité variable des légumes importés versus du Québec, afin de porter un jugement juste lors des achats. Les acheteurs et opérateurs des institutions sont les clients et doivent poursuivre leur rôle de réclamer des légumes du Québec auprès de leurs distributeurs afin d'exercer cette pression favorisant l'offre québécoise. 		
<p>Gouvernement du Québec - MAPAQ - Conseil du Trésor - Centre d'acquisition gouvernementale (CAG)</p> <ul style="list-style-type: none"> Le cœur du défi de l'augmentation de l'approvisionnement en légumes du Québec ciblé dans le cadre de cette analyse réside dans les règles et les modes d'approvisionnement dans le réseau de la Santé. On parle ici du fait que les établissements du réseau doivent obligatoirement s'approvisionner en légumes surgelés par le biais du contrat d'épicerie du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) étant octroyé au plus bas distributeur soumissionnaire. En absence d'une modification des pratiques d'approvisionnement autorisées par le Conseil du Trésor et le CAG pour favoriser les légumes du Québec dans le cadre du renouvellement du contrat d'épicerie du réseau de la Santé, les légumes surgelés importés continueront d'être la plupart du temps servis dans nos institutions québécoises au cours des prochaines années. Des mesures concrètes comprenant l'introduction de critères de qualité des produits dans le cadre d'appels d'offres pourraient être explorées pour tenir compte de la grande variabilité entre la qualité des légumes surgelés du Québec versus importés. 		

7. SOURCES

- ¹ [https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45408#:~:text=\(TEFAP\)%3A%20Background%20and%20Funding,-The%20Emergency%20Food&text=Federal%20assistance%20takes%20the%20form,account%20poverty%20and%20unemployment%20rates](https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45408#:~:text=(TEFAP)%3A%20Background%20and%20Funding,-The%20Emergency%20Food&text=Federal%20assistance%20takes%20the%20form,account%20poverty%20and%20unemployment%20rates)
- ² <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42505>
- ³ <https://www.feedingamerica.org/about-us/financials>
- ⁴ <https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communique-2071/>
<https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communique-3324/>
- ⁵ <https://coalitionavenirquebec.org/fr/blog/2023/07/07/34-m-supplémentaires-pour-laide-alimentaire-au-quebec/>
- ⁶ <https://coalitionavenirquebec.org/fr/blog/2023/07/07/34-m-supplémentaires-pour-laide-alimentaire-au-quebec/>
- ⁷ <https://banquesalimentaires.org/qui-sommes-nous/nos-publications/>
- ⁸ <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/productions-horticoles-meteo-desastreuse-et-programmes-d'aide-inadequats-le-secteur-reclame-un-soutien-d-urgence-886203661.html>
- ⁹ <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/conditions-climatiques-exceptionnelles-quebec-veut-brosser-un-portrait-juste-de-la-saison-2023-avec-laide-de-ses-partenaires-50000>
- ¹⁰ <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-collaboration-porte-fruit-des-solutions-qui-repondent-aux-demandes-des-producteurs-agricoles-50427>