



## Réforme de la gestion de l'offre laitière au Canada : l'exemple australien

Même si les dernières négociations de l'OMC à Hong Kong en décembre 2005 lui ont accordé un sursis temporaire, le système canadien de gestion de l'offre laitière devra à plus ou moins long terme être réformé. Certes, il profite à certains producteurs de lait, mais en contrepartie il garde les consommateurs canadiens captifs et nuit à des industries entières, obligées de payer plus cher leur lait. Il est un obstacle pour la compétitivité de toute l'industrie laitière au Canada en pénalisant les producteurs les plus dynamiques par des quotas hors de prix<sup>1</sup>.

Ce système repose notamment sur des prix de soutien artificiellement élevés. Avec l'augmentation qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2006, la méthode de calcul de ces prix utilisée par la Commission canadienne du lait expire et devra être modifiée. Le moment est donc opportun pour envisager une réforme plus fondamentale de la gestion de l'offre laitière au Canada, à l'instar de ce qu'a fait l'Australie en 2000.

### Les prix de soutien : une « taxe » qui frappe les consommateurs

La réglementation des prix du lait au Canada a été mise en place pour augmenter artificiellement les revenus des producteurs de lait. Elle n'a évidemment de sens que si les prix de soutien sont fixés au-dessus des prix de marché. Au lieu de subventionner directement les producteurs de lait, les pouvoirs publics leur ont en quelque sorte signé un chèque en blanc. Protégés derrière des tarifs douaniers de 200 % à 300 % selon le produit, ils peuvent ainsi « taxer » directement des consommateurs gardés captifs en imposant leurs propres prix à la sortie de la ferme.

En 2002, la Commission canadienne du lait s'était engagée à ce que la moitié des producteurs recouvrent leurs coûts de production. Les prix de soutien ont été relevés en conséquence pour égaler les présumés coûts, encourus par la ferme médiane (c'est-à-dire la ferme dont les coûts sont inférieurs à la moitié



des fermes et supérieurs à l'autre moitié). Au cours des dernières années, la Commission a ainsi fixé les prix de soutien selon une méthodologie contraire à toute logique économique et qui est à l'origine de nombreux effets pervers.

En premier lieu, la science économique enseigne que ce ne sont pas les coûts de production qui déterminent les prix, mais bien l'offre et la demande sur le marché. Les vêtements invendus des collections de l'année dernière ne sont-ils pas offerts à rabais par rapport à ceux de la présente saison, même si leurs coûts ont augmenté entre-temps à cause du stockage? En réalité, la relation est en sens

contraire : c'est aux producteurs d'ajuster leurs coûts de production aux prix que les acheteurs veulent bien payer.

Deuxièmement, les coûts de production de la ferme médiane ne reflètent pas la réalité de la production laitière, dont une grande partie est assurée par de grands producteurs à des coûts inférieurs. Par exemple, au Québec la moitié des producteurs les plus gros ont livré plus des deux tiers de la production laitière en 2004<sup>2</sup>. Les coûts de la ferme médiane, qui sont définis par ailleurs de manière très large, sont donc plus élevés que ce qu'il en coûte réellement pour produire la plus grande partie du lait au Canada.

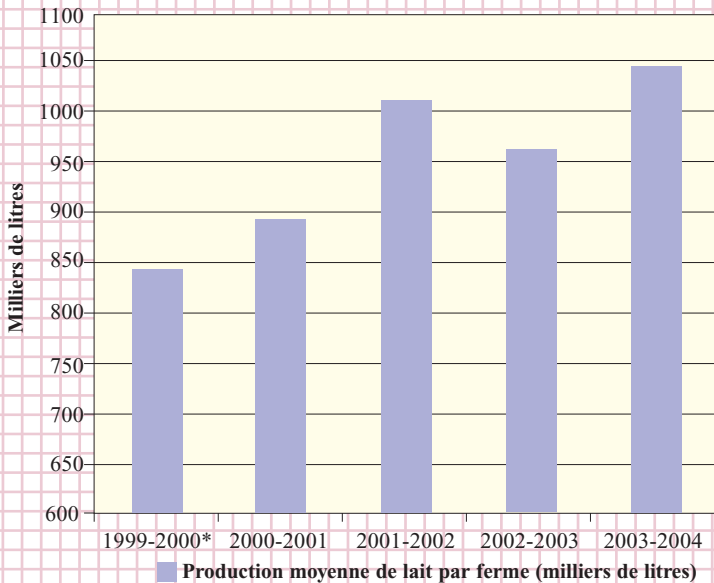
1. La présente Note économique fait suite à celle publiée en février 2005, « Production laitière : les coûts de la gestion de l'offre au Canada », disponible à [http://www.iedm.org/main/show\\_publications\\_fr.php?publications\\_id=85](http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=85).

2. Groupe Agéco, « Faits saillants laitiers 2004. Nombre de producteurs de lait et quota total détenu selon les strates de quota, Québec, 2000/2001 à 2003/2004 », disponible à <http://www.groupeageco.ca/fr/pdf/stat/PN4.pdf>; calculs de l'auteur.



Figure 1

Production laitière par ferme en Australie entre 1999 et 2004



\*Année avant que la réglementation prenne fin le 30 juin 2000.  
Source : David Harris, *op. cit.*, p. 64.

Troisièmement, les prix sont un signal pour les acteurs économiques. Quand ils sont artificiellement élevés, ils poussent les acheteurs à réduire leur demande et incitent les producteurs les plus efficaces à la surproduction. Pour éviter cela, le système canadien de gestion de l'offre au Canada supprime la concurrence entre producteurs et impose des quotas de production. Ainsi, même si les producteurs les plus dynamiques veulent augmenter ou diversifier leur production, ils ne peuvent le faire, à moins de déboursier environ 29 000 \$ pour chaque vache additionnelle à traire. Cela correspond au prix moyen du quota en 2005 au Québec et en Ontario où est produit plus de 70 % du lait canadien<sup>3</sup>. En protégeant les producteurs inefficaces, le système actuel rend toute l'industrie canadienne moins compétitive.

### L'exemple australien

L'Australie – où la gestion de l'offre a été inventée dans les années 1920 – a éliminé le soutien aux prix du lait et les quotas en 2000. Cette déréglementation a été précédée par d'autres réformes qui ont commencé au milieu des années 1980 et qui visaient à supprimer les aides à l'exportation et les contrôles des prix des transformateurs et des prix au détail.

Avant 2000, une séparation artificielle entre le lait de consommation et le lait de transformation, similaire à celle pratiquée au Canada, demeurait toujours, le premier étant payé environ deux fois plus cher aux producteurs selon le niveau de soutien déterminé par chacun des six États australiens. Comme au Canada, certains d'entre eux (Queensland, New South Wales et Western Australia) utilisaient des quotas individuels pour allouer des parts de production. Les prix du lait de transformation variaient en revanche en fonction des prix mondiaux, mais le gouvernement fédéral australien garantissait un paiement de soutien aux producteurs pour le lait de transformation utilisé sur le marché domestique.

À la fin des années 1990, la réglementation des prix de soutien pour le lait de consommation et les obstacles au commerce entre États restaient toujours en place. Le moment était doublement opportun pour une réforme. D'une part, la législation fédérale établissant le soutien à la production de lait de transformation devait expirer en juin 2000. D'autre part, en 1999, la presque totalité des producteurs de lait de l'État de Victoria – qui sont les plus compétitifs, fournissant environ les deux tiers de tout le lait au pays – ont appuyé une déréglementation complète de l'offre laitière dans leur État<sup>4</sup>. Cela a sonné le glas de la gestion de l'offre dans le reste de l'Australie.

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2000, les prix du lait de consommation à la sortie de la ferme ont connu des baisses plus ou moins importantes suivant les États et varient depuis selon les spécificités des contrats signés entre producteurs et transformateurs. Dans l'État de Victoria, les producteurs ont été moins touchés par la réforme, à la différence de ceux dans les États, comme le Queensland ou le New South Wales, dont la production était centrée beaucoup plus sur le lait de consommation.

Parallèlement à la suppression des prix de soutien, le gouvernement fédéral a mis en place des programmes d'aide à la transition se chiffrant à plus de 1,75 milliard \$AUS (soit environ 1,51 milliard \$CAN). Un premier programme s'adressait aux

*En protégeant les producteurs inefficaces, le système actuel rend toute l'industrie canadienne moins compétitive.*

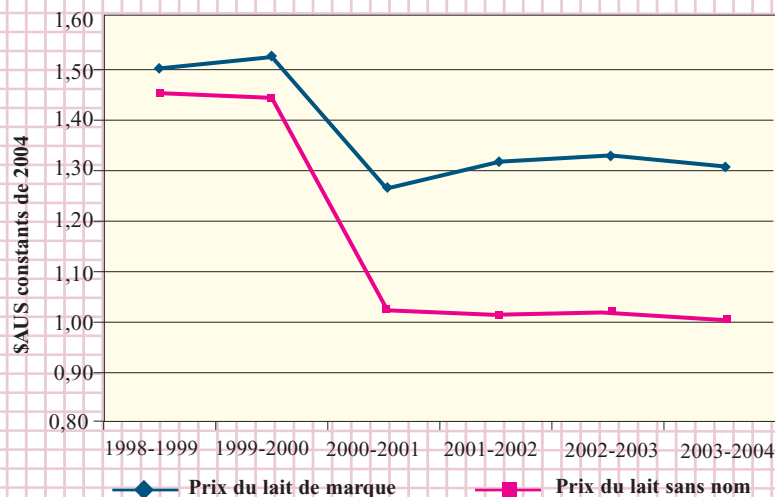
3. Centre canadien d'information laitière (<http://www.dairyinfo.gc.ca/ccilsim.htm>); calculs de l'auteur.

4. Voir David Harris, *Industry Adjustment to Policy Reform. A Case Study of the Australian Dairy Industry*, Australian Government, Rural Industries Research and Development Corporation, août 2005, p. 15-16, disponible à <http://www.rirdc.gov.au/reports/GLC/05-110sum.html>.



Figure 2

**Prix moyen au détail d'un litre de lait régulier dans les supermarchés en Australie\***



Note : les années se terminent au 30 juin.

\*Les prix après le 1<sup>er</sup> juillet 2000 ne contiennent pas la nouvelle taxe de 11 cents par litre qui est venue s'ajouter au prix de détail et qui disparaîtra en 2010.

Source : David Harris, *op. cit.*, p. 31; Australian Bureau of Statistics; calculs de l'auteur.

producteurs de lait sous la forme d'une aide générale – le *Dairy Industry Adjustment Package*<sup>5</sup>. Un autre visait à aider spécifiquement les producteurs qui avaient souffert davantage dans les États fortement dépendants du lait de consommation et qui ont perdu, entre autres, la valeur de leurs quotas. De plus, les producteurs ont pu réclamer un allègement fiscal résultant de pertes de capital égales au coût des quotas de lait achetés depuis le 20 septembre 1985<sup>6</sup>. Enfin, le gouvernement de Western Australia a voté une aide de 27 millions \$AUS en plus des aides fédérales. Tous ces programmes n'ont cependant pas affecté le budget du gouvernement fédéral, qui a imposé pour les financer une taxe de 11 cents par litre de lait de consommation vendu au détail, censée disparaître en 2010.

### Quelles leçons pour le Canada?

Quand il est question de réformer le système canadien de gestion de l'offre laitière, plusieurs préoccupations sont évoquées auxquelles l'expérience australienne fournit une réponse.

Il y a d'abord la crainte que sans soutien des prix, la production laitière disparaîtra. Ce scénario ne s'est pas réalisé en Australie, qui subit pourtant la concurrence intense des produits néo-zélandais depuis un accord de libre-échange entre les deux pays en 1990. Entre 1999 et 2004, le nombre de fermes a baissé de 25 %, mais la production laitière totale a beaucoup moins diminué – d'environ 7 %. Ce recul a été la conséquence directe de deux années de sécheresse exceptionnelle entre 2002 et 2004. Le maintien du niveau de production n'a été rendu possible que parce que les agriculteurs ont augmenté leur production individuelle (voir Figure 1). En l'absence de sécheresse, la production australienne aurait probablement maintenu sa tendance à la hausse, comme cela a été le cas en 2001-02 – la seule année avec des conditions climatiques normales – où on a produit 4 % de plus de lait que durant l'année précédant la réforme<sup>7</sup>.

Les producteurs de lait ont agi rapidement pour compenser la perte de revenus liée à la suppression des prix de soutien. Par exemple, 45 % des producteurs ont augmenté leur nombre de vaches; 27 % ont augmenté leurs revenus non agricoles; d'autres ont agrandi la taille de leur ferme, modernisé leur équipement ou développé d'autres productions agricoles<sup>8</sup>.

Comme le résume un récent rapport du gouvernement australien, « les craintes concernant la capacité des producteurs de lait australiens à s'adapter à la réforme ont été excessivement pessimistes. (...) Un certain nombre de producteurs se sont retirés mais il n'y a pas eu une contraction majeure de l'industrie comme certains le craignaient : après une période initiale d'adaptation, il y a eu une reprise de la production laitière et la performance sur le plan des exportations a été maintenue »<sup>9</sup>.

*Après une période initiale d'adaptation, il y a eu une reprise de la production laitière et la performance sur le plan des exportations a été maintenue.*

5. Ce programme contenait trois composantes : une aide à la transition pour tous les producteurs (le *Dairy Structural Adjustment Program*), une aide aux producteurs qui ont décidé de quitter l'industrie (le *Dairy Exit Program*) et enfin, une aide aux régions qui avaient une communauté importante dépendante de l'industrie laitière, le *Dairy Regional Adjustment Program*. Certaines compagnies laitières ont obtenu une partie de ces aides pour restructurer leurs usines de produits laitiers ou pour financer d'autres projets d'affaires.

6. Minister for Agriculture, Fisheries and Forestry, "Federal tax relief for dairy farmers", Media Release, 18 septembre 2000, disponible à <http://www.maff.gov.au/releases/00/00172wt.html>.

7. David Harris, *op. cit.*, p. 64; calculs de l'auteur.

8. David Harris, *op. cit.*, p. 37-38.

9. David Harris, *op. cit.*, p. x.



Selon un deuxième argument, l'abolition de la gestion de l'offre compromettrait la stabilité dans l'approvisionnement de lait, jugée bénéfique pour les transformateurs et les consommateurs. Or, si les consommateurs profitent effectivement de cette stabilité, il se trouvera sûrement des entrepreneurs qui proposeront des contrats spécifiques incitant les producteurs à répondre à cette exigence du marché. En Australie, par exemple, la production de lait est naturellement fortement saisonnière, avec une pointe au printemps. Mais certains transformateurs – qui dépendent d'un approvisionnement régulier tout au long de l'année – signent des contrats annuels bonifiés avec les producteurs de lait, leur offrant un prix stable plus élevé que les prix courants du marché. D'autres producteurs reçoivent une prime moins importante par un prix mixte qui reflète les rendements différents provenant des ventes de lait frais et de produits laitiers manufacturés<sup>10</sup>.

Enfin, l'argument le plus souvent avancé par les défenseurs de la gestion de l'offre est que même si les prix à la sortie de la ferme baissent, cette baisse pénaliserait les producteurs laitiers mais ne profiterait pas aux consommateurs car les transformateurs et les détaillants augmenteraient leur marge. Cette crainte n'est pas non plus fondée.

Les prix au détail pour le lait de consommation en Australie ont considérablement baissé, qu'il s'agisse du lait de marque ou du lait « sans nom » (voir Figure 2). En tenant compte de l'inflation et en excluant la nouvelle taxe de 11 cents le litre, la baisse a été de 18 % pour le premier et de 29 % pour le second. Les économies réalisées par les consommateurs sur le lait acheté en supermarché sont estimées à plus de 118 millions \$AUS annuellement<sup>11</sup>.

Une étude australienne conclut que « le consommateur a été le grand gagnant du changement dans l'industrie laitière, avec des prix moyens de détail – sur toute la catégorie laitière et sur les différents segments du marché – qui restent sous la moyenne d'avant la déréglementation. Le consommateur a aussi bénéficié d'un choix élargi de produits et d'un meilleur accès à des produits novateurs destinés à satisfaire des besoins alimentaires spécifiques<sup>12</sup> ».

En supprimant son système de gestion de l'offre en 2000, l'Australie a permis à son industrie laitière d'être encore aujourd'hui l'une des plus dynamiques du monde. En revenant à des prix réels de marché pour le lait et les produits laitiers, le Canada pourrait faire de même et en faire profiter tout autant les producteurs et les consommateurs d'ici.

*Le consommateur a été le grand gagnant du changement dans l'industrie laitière, avec des prix moyens de détail qui restent sous la moyenne d'avant la déréglementation.*

10. David Harris, *op. cit.*, p. 27.

11. Australian Competition and Consumer Commission, *Impact of Farmgate Deregulation on the Australian Milk Industry: Study of Prices, Costs and Profits*, avril 2001, p. xviii, disponible à <http://www.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=306304&nodeId=file423506ecd6bb1&fn=Impact%20of%20Farmgate%20Deregulation.pdf>.

12. National Competition Council, « Dairy – Now and Then: The Australian Dairy Industry since Deregulation », NCC Occasional Series, AusInfo, Canberra, novembre 2004, p. 6, disponible à <http://www.ncc.gov.au/publication.asp?publicationID=196&activityID=41>.



## Institut économique de Montréal

Institut économique de Montréal  
6708, rue Saint-Hubert  
Montréal (Québec)  
Canada H2S 2M6  
Téléphone : (514) 273-0969  
Télécopieur : (514) 273-0967  
Courriel : [info@iedm.org](mailto:info@iedm.org)  
Site Web : [www.iedm.org](http://www.iedm.org)

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 98,00 \$.

Président du conseil :  
Adrien D. Pouliot  
Président :  
Michel Kelly-Gagnon

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal  
© 2006

Imprimé au Canada

Illustration : Benoit Lafond  
Infographie : Valna inc.