



JUIN 2015

LES POLITIQUES NÉFASTES DE GESTION DE L'OFFRE DU CANADA

Par Mario Dumais et Youri Chassin

Les négociations en cours en vue de conclure un Accord de partenariat transpacifique (PTP) entre 12 pays qui bordent l'océan Pacifique, dont le Canada, préoccupent grandement les défenseurs du système de gestion de l'offre au sein des industries canadiennes du lait, de la volaille et des œufs. Les Producteurs laitiers du Canada et l'Union des producteurs agricoles ont tous deux lancé des campagnes de publicité pour défendre le système¹, et les ministres de l'Agriculture du Québec, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ont demandé à Ottawa de le protéger².

Le gouvernement fédéral est sans doute l'objet de pressions à la table des négociations pour modifier le système. Toutefois, au lieu de simplement procéder à quelques changements cosmétiques pour contenter ses partenaires commerciaux, il devrait saisir cette opportunité pour mettre un terme définitif aux politiques anachroniques de gestion de l'offre. Et s'il s'inspire de l'Australie, l'un des autres participants au PTP, il pourrait le faire de façon à minimiser l'opposition des groupes de pression.

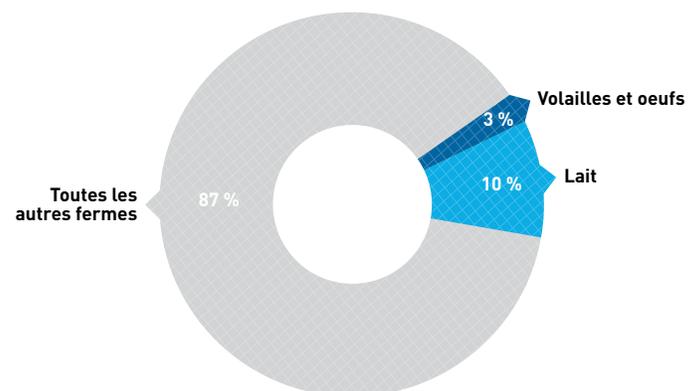
LES EFFETS NÉFASTES DE LA GESTION DE L'OFFRE

L'objectif premier des politiques canadiennes de gestion de l'offre, mises en place dans les secteurs du lait, de la volaille et des œufs dans les années 1970³, était de protéger les agriculteurs des fluctuations de prix. Ces politiques ont trois composantes principales : 1) fixer les prix, 2) établir des barrières tarifaires dans le but d'empêcher l'importation de produits étrangers moins chers et 3) gérer l'offre au moyen de quotas de façon à éviter une surproduction qui ferait baisser les prix⁴.

Les bénéficiaires de ces politiques, à tout le moins à première vue, sont les 13 500 producteurs canadiens de lait, de volaille et d'œufs, qui représentent le huitième de toutes les fermes au pays⁵ (voir Figure 1). La gestion de l'offre nuit toutefois aux 35 millions de consommateurs canadiens en les forçant à payer systématiquement plus pour ces produits, ainsi que pour d'autres qui les utilisent comme ingrédients.

Figure 1

Distribution des fermes au Canada selon les types d'exploitations



Source : Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0072 : Enquête financière sur les fermes, structure financière selon les types d'exploitations, moyenne par ferme (revenu agricole brut égal ou supérieur à 25 000 \$), 2013.

Il est important de noter que la gestion de l'offre touche de façon disproportionnée les Canadiens les plus pauvres. Selon une récente étude réalisée par des chercheurs de l'Université du Manitoba, ce système impose un coût additionnel de 554 \$ par année aux ménages qui comptent parmi les 20 % les plus riches, ce qui représente 0,47 % de leurs revenus. Par contraste, le fardeau correspondant pour les ménages les plus pauvres (339 \$ par année) représente 2,29 % de leurs revenus. Ces mesures sont donc fortement régressives puisqu'elles touchent les ménages pauvres cinq fois plus que les ménages riches⁶ (voir Figure 2).

En plus de constituer un fardeau pour les consommateurs, le système de gestion de l'offre nuit aux transformateurs qui doivent payer davantage pour le lait qu'ils utilisent pour produire des denrées comme le beurre et le fromage. Ils sont ainsi incapables de concurrencer les produits étrangers moins chers à l'extérieur de nos frontières – bien que les consommateurs canadiens

soient, eux, forcés d’acheter leurs produits dispendieux à cause de tarifs douaniers prohibitifs⁷.

Les entreprises canadiennes qui dépendent du commerce international sont également touchées par la gestion de l’offre, dans la mesure où l’existence de ce système au Canada a fait obstacle à une plus grande ouverture des marchés des autres pays. Plus particulièrement, les 7/8 des entreprises agricoles canadiennes qui ne sont pas protégées par des politiques de gestion de l’offre pourraient profiter d’une libéralisation des échanges en agriculture.

La gestion de l’offre nuit même à ceux qui sont censés en être les bénéficiaires. Les fermiers qui ont reçu des quotas de production lorsque le régime a été mis en place, ou qui les ont achetés à bas prix peu après, en ont certainement profité. Mais ceux qui sont entrés dans le marché par la suite ou qui ont augmenté leur production ont dû déboursier des sommes importantes pour obtenir des bouts de papier leur donnant le droit de produire – des sommes qui auraient pu être dépensées sur des ressources réelles comme un troupeau, de l’équipement, des bâtiments ou les salaires d’ouvriers⁸.

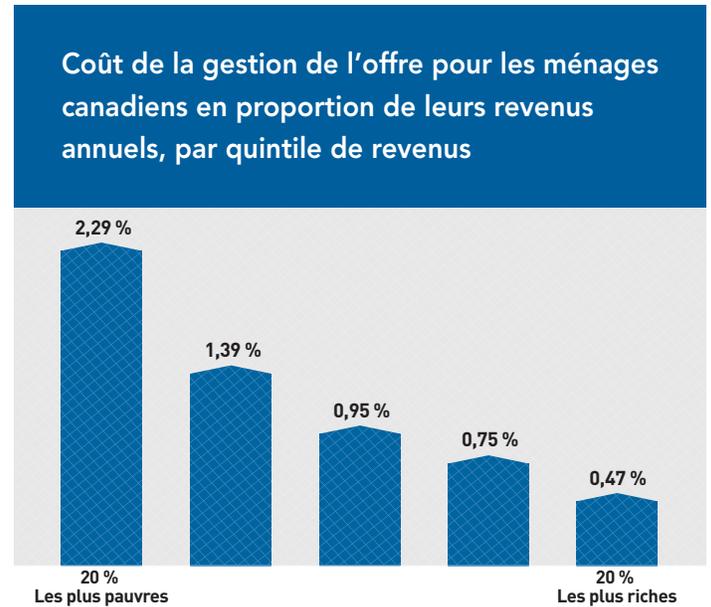
Comme l’a souligné l’ex-députée fédérale Martha Hall Findlay dans une étude publiée en 2012, la gestion de l’offre ne procure aux producteurs que peu d’incitations à innover et à devenir plus productifs. Cette situation est inéquitable pour ceux qui sont plus efficaces et innovateurs, qui perdent ainsi des opportunités de croître et de compétitionner à l’échelle internationale⁹.

COMMENT L’AUSTRALIE A MIS FIN À LA GESTION DE L’OFFRE

Il serait préférable de supprimer graduellement la gestion de l’offre en traitant équitablement les producteurs de lait, de volaille et d’œufs – en particulier ceux qui se sont endettés pour acheter des quotas de production¹⁰. Le gouvernement fédéral pourrait s’inspirer de l’Australie, qui a éliminé avec succès le système de gestion de l’offre dans son industrie laitière il y a quinze ans. Pour aider les producteurs laitiers à s’ajuster, le gouvernement a racheté leurs quotas de production, une mesure financée par une taxe temporaire de 11 cents sur le prix de détail de chaque litre de lait entre 2000 et 2009¹¹.

Contrairement à ce que certains auraient pu craindre, l’industrie laitière australienne ne s’est pas effondrée après cette déréglementation. Les producteurs les moins efficaces ont profité de compensations pour se retirer du secteur, le nombre de fermes diminuant de 50 % entre 1999-2000 et 2012-2013. Ceux qui sont restés ont toutefois pu accroître leur production et prospérer, la production par ferme ayant augmenté de 71 % durant la même période¹². Les producteurs canadiens de lait, volaille et œufs pourraient prospérer de la même façon, si nous leur permettons de le faire, autant sur les marchés locaux que sur les marchés étrangers.

Figure 2



Source : Ryan Cardwell, Chad Lawley et Di Xiang, « Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada’s Supply Management Regime », *Analyse de politiques*, vol. 41, no 1, mars 2015, p. 10.

RÉFÉRENCES

1. Barrie McKenna, « Pitchfork politics: The latest front in the supply-management war », *The Globe and Mail*, 31 mai 2015.
2. Gouvernement du Québec, Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation, « Gestion de l’offre – Une quatrième province à la défense des entrepreneurs agricoles », Communiqué de presse, 29 mai 2015.
3. Commission canadienne du lait, Gestion de l’offre, 5 août 2010; Gouvernement du Canada, Conseil des produits agricoles du Canada, Offices nationaux, 25 mai 2015.
4. Martha Hall Findlay, « Supply Management: Problems, Politics—and Possibilities », *SPP Research Papers*, vol. 5, no 19, juin 2012, p. 4-5.
5. En 2013, il y avait 10 845 fermes laitières, et 2720 éleveurs de volaille et producteurs d’œufs au Canada, sur un total de 107 740 fermes. Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0072 : Enquête financière sur les fermes, structure financière selon les types d’exploitations, moyenne par ferme (revenu agricole brut égal ou supérieur à 25 000 \$), 2013.
6. Ryan Cardwell, Chad Lawley et Di Xiang, « Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada’s Supply Management Regime », *Analyse de politiques*, vol. 41, no 1, mars 2015, p. 10.
7. *Op. cit.*, note 4, p. 9.
8. La valeur totale « de marché » de tous les quotas de production agricole au Canada est d’environ 31 milliards de dollars. Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0071 : Enquête financière sur les fermes, bilan de l’agriculture canadienne et régionale (revenu agricole brut égal ou supérieur à 25 000 \$), 2013.
9. *Op. cit.*, note 4, p. 10.
10. Mario Dumais, *Les conséquences négatives des offices de commercialisation agricole*, *Cahier de recherche*, Institut économique de Montréal, septembre 2012, p. 27.
11. Gouvernement de l’Australie, Ministère de l’Agriculture, Deregulation of the Australian dairy industry, Dairy Industry Adjustment Program, 25 février 2015.
12. Le nombre de fermes a diminué de 12 896 en 1999-2000 à 6398 en 2012-2013, alors que la production par ferme a crû de 841 kilolitres à 1438 kilolitres durant la même période. Voir Dairy Australia Limited, *Australian Dairy Industry in Focus 2014*, 2014, p. 5 et 12, et calculs des auteurs.



Ce Point a été préparé par **Mario Dumais**, chercheur associé à l’IEDM et ex-économiste et directeur des publications à l’Union des producteurs agricoles, et **Yuri Chassin**, économiste et directeur de la recherche à l’IEDM.

L’Institut économique de Montréal est un organisme de recherche et d’éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses publications, ses interventions et ses conférences, l’IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n’accepte aucun financement gouvernemental.