



Production laitière : les coûts de la gestion de l'offre au Canada

Les négociations internationales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en juillet 2004 ont attiré l'attention sur le modèle de « gestion de l'offre » agricole. Ce modèle a vu le jour en Australie dans les années 1920 pour protéger les revenus des agriculteurs contre les fluctuations économiques et les baisses de prix de leurs produits, et pour accroître leur pouvoir vis-à-vis des acheteurs. Présenté aujourd'hui comme un élément incontournable de la politique agricole canadienne, il est en réalité un système inutilement coûteux, en particulier dans le cas de la production laitière.

Au Canada, le secteur laitier - qui comprend aussi bien le lait de consommation (39 % de la production totale de lait) que le lait de transformation (61 %)¹ - a été le premier à être organisé au niveau national suivant la logique de la gestion de l'offre avec la création de la Commission canadienne du lait en 1966². Celle-ci décide, entre autres fonctions, du prix « cible » du lait servant de référence et préside le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait qui est l'organisme clé déterminant le niveau de production de lait de transformation par l'intermédiaire de quotas au niveau fédéral.



Le système de gestion de l'offre se traduit enfin par des offices et agences provinciaux, disposant de pouvoirs monopolistiques conférés par les gouvernements, qui se chargent de superviser la production du lait de consommation et de répartir les quotas entre les différents producteurs individuels dans chaque province.

Un fardeau coûteux pour les consommateurs

La politique agricole de gestion de l'offre au Canada repose essentiellement sur deux types majeurs d'interventions

de l'État dans le marché agricole. D'une part, elle implique la mise en place d'une planification et d'un contrôle administratif sur les prix, la commercialisation et les quantités offertes d'un produit agricole, notamment à travers l'imposition de quotas. D'autre part, elle repose sur l'existence de tarifs douaniers suffisamment élevés pour empêcher l'entrée des produits étrangers.

Par de telles dispositions, l'État assure en bout de ligne une clientèle captive aux agriculteurs canadiens. Les prix domestiques artificiellement élevés correspondent en réalité à un « impôt » implicite que les agriculteurs ont été autorisés à prélever sur les consommateurs par les pouvoirs publics. Ces prix sont parfois complètement déconnectés du marché mondial. Par exemple, selon les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³, les prix canadiens du lait ont été entre deux à trois fois plus élevés depuis 1986 que les prix mondiaux (Graphique 1).

L'OCDE évalue depuis le milieu des années 1980 la valeur de l'ensemble de l'aide publique à l'agriculture dans le monde. Avec son indicateur d'estimation du soutien des

¹ Voir « Portrait de l'industrie laitière canadienne », Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2004, disponible à http://www.dairyinfo.gc.ca/pdf_files/dairyprofilef.pdf.

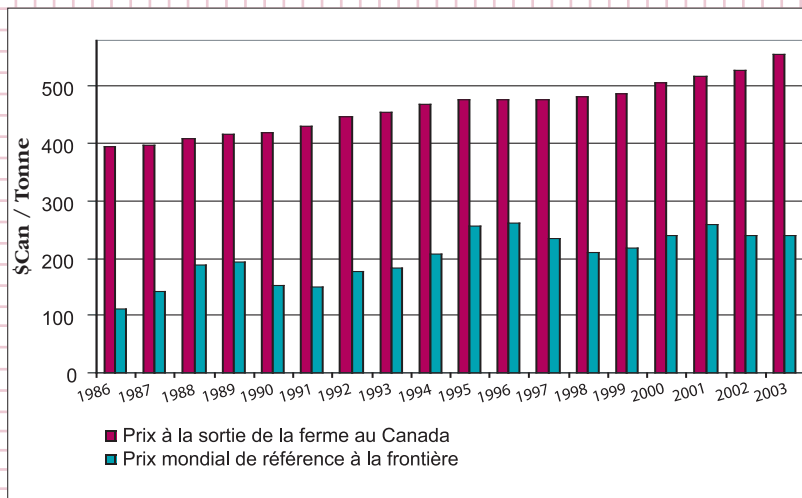
² Sur l'histoire des interventions dans le domaine laitier, voir le site officiel de la Commission canadienne du lait http://www.cdc-ccl.gc.ca/cdc/main_f.asp?catid=663&page=1761.

³ OCDE, Table 2.6: Milk, Market Price Support and Consumer Price Support (Canada), 2004, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/33/18/32360855.xls>.



Graphique 1

Comparaison des prix domestiques du lait avec les prix mondiaux



Source : OCDE (2004)

consommateurs (ESC)⁴, elle mesure notamment les aides conférées aux producteurs canadiens grâce à la gestion de l'offre. Selon l'organisme, ce soutien aux producteurs canadiens de lait s'élèverait à 2,7 milliards de dollars en 2003, soit à plus de 60 % de la valeur de la production totale de lait cette même année.

Ce soutien aux producteurs canadiens de lait s'élèverait à 2,7 milliards de dollars en 2003, soit à plus de 60 % de la valeur de la production totale de lait cette même année.

Des industries entières utilisatrices de lait, celle de la transformation alimentaire ou de la restauration par exemple, doivent supporter les coûts de la gestion de l'offre. Dans certains cas, étant obligées de payer plus cher leurs inputs en lait et en produits laitiers, des entreprises se retrouvent moins compétitives que leurs concurrentes étrangères qui, elles, ne sont pas soumises aux prix canadiens.

Afin de compenser ces effets pénalisants de la gestion de l'offre et de rétablir la compétitivité des industries affectées, les pouvoirs publics ont mis en place une réglementation supplémentaire permettant de leur accorder des prix préférentiels moins élevés en fonction de l'utilisation finale du lait. Ainsi, afin de maintenir leur compétitivité

face à leurs concurrents américains et pour éviter qu'ils ne délocalisent leur production en dehors du Canada, les fabricants canadiens de pizzas surgelées paient moins cher leur fromage, lui-même fabriqué avec du lait facturé moins cher. En revanche, les restaurateurs de pizzas canadiens, qui sont pourtant en concurrence directe avec ces fabricants pour attirer les mêmes consommateurs, n'ont pas accès à ces prix préférentiels et paient un prix plus élevé⁵. La gestion de l'offre introduit ainsi une distorsion supplémentaire dans l'économie.

Enfin, les coûts du système de gestion de l'offre se trouvent répercutés dans les prix de détail, de manière plus ou moins importante suivant les produits. Ils sont financés en bout de ligne par des transferts de revenu des consommateurs vers les agriculteurs canadiens, ces derniers recevant par ailleurs également des subventions soutenues par les contribuables. Les consommateurs se voient donc obligés de déboursier davantage pour leur lait de consommation et leurs produits laitiers que n'aurait été le cas en absence de gestion de l'offre. Cela a sans doute contribué (en parallèle avec un changement des habitudes alimentaires au profit d'autres boissons que le lait) à une baisse de la consommation de lait par personne au Canada entre 1986 et 2003 de près de 15 % (Graphique 2).

Un modèle rigide pour les agriculteurs

Le système de la gestion de l'offre s'appuie sur la mise en place de quotas pour les différents produits correspondant au droit de vendre une certaine quantité aux prix administrativement fixés. Distribués gratuitement à l'origine, mais échangés ensuite sur des « bourses centralisées » dans le cas du lait, ils sont devenus de plus en plus coûteux. Il fallait, en moyenne, plus de 22 000 \$ pour exploiter une vache et pouvoir vendre son lait au Canada en 2002⁶. En 2003, selon Statistique Canada⁷, les quotas ont représenté

Il fallait, en moyenne, plus de 22 000 \$ pour exploiter une vache et pouvoir vendre son lait au Canada en 2002.

⁴ L'ESC correspond au soutien fourni par les consommateurs à la sortie de la ferme. À la différence de l'estimation du soutien au producteur (ESP), elle n'inclut pas les subventions financées par les contribuables et est calculée sur la base de la différence entre les prix à la sortie de la ferme et les prix mondiaux effectifs à la frontière (correspondant au prix néo-zélandais). Même si certains analystes contestent la méthodologie de l'OCDE, sa démarche reste parfaitement justifiée quand on veut étudier la situation dans un pays en particulier comme le Canada, et ce quelles que soient les politiques agricoles dans les autres pays. Voir M. Doyon, D.-M. Gouin, N. Pillat, « Analyse critique du concept d'estimation du soutien au producteur. Application au secteur laitier », *Économie rurale* 272, Nov.-Déc. 2002, p. 74-87. Voir aussi OCDE, « Le soutien à l'agriculture : comment est-il mesuré et que recouvre-t-il? », *L'Observateur OCDE*, Septembre 2004, p. 5-6, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/24/29/33721015.pdf>.

⁵ Owen Lippert, « The Perfect Food in a Perfect Mess: The Cost of Milk in Canada », Fraser Institute, Novembre 2001, p. 40, disponible à <http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/PPS52-milk.pdf>.

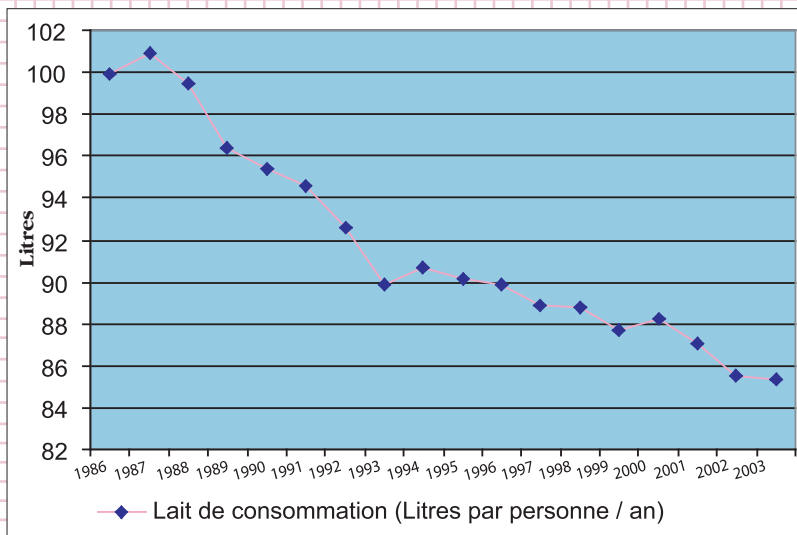
⁶ Producteurs laitiers du Canada, *L'industrie laitière en chiffres*, 2002, p. 68, disponible à http://www.infolait.gc.ca/pdf_files/ff2003_f.pdf.

⁷ Statistique Canada, *Enquête financière sur les fermes*, Décembre 2004, disponible à http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/listpub_f.cgi?catno=21F0008XIB2004001 (données additionnelles obtenues par l'auteur sur demande).



Graphique 2

Consommation de lait par personne au Canada



Source : Statistique Canada, Tableau 002-0019 : Consommation apparente par personne des principaux groupes d'aliments, données annuelles 2004.

pas autorisés à dépasser leur quota. Au lieu d'essayer de gagner des parts de marché au bénéfice des consommateurs par des stratégies différentes sur le plan des prix, de la qualité, de la différenciation des produits, de la publicité, du service et des modes de commercialisation, les agriculteurs canadiens sous gestion de l'offre doivent mobiliser une partie de plus en plus importante de leurs ressources pour défrayer le coût des quotas.

D'un point de vue géographique, l'évolution du système est bloquée, car il est très difficile de modifier la proportion de quotas que reçoit chaque province. Cette rigidité est source de conflits entre elles et d'incertitude supplémentaire pour les agriculteurs. À cause des quotas, il est impossible d'exploiter des conditions de production plus favorables sur le territoire canadien, si et quand elles se présentent.

en moyenne près de 1,1 million de \$ par ferme laitière et près de 17,6 milliards de \$ pour l'ensemble des exploitations de ce type au Canada. Ceci constitue près de la moitié de tous les actifs permanents à long terme des producteurs de lait. Pour lancer une ferme, il faudrait paradoxalement déboursier pratiquement autant pour obtenir les quotas que pour les actifs réellement indispensables à la production laitière comme les animaux, les terres et les bâtiments, les machines ou le matériel agricole.

À l'évidence, les quotas sont devenus une barrière à l'entrée pour ceux qui voudraient lancer une nouvelle entreprise dans ce secteur. Le problème est que les agriculteurs déjà sur le marché n'ont aucun intérêt à mettre fin au système des quotas et leur valeur élevée ne facilite pas les réformes. Ils représentent en effet un « actif » que les agriculteurs peuvent vendre et qui sert souvent de garantie de prêt auprès des institutions financières. Avec l'abolition de la gestion de l'offre les quotas perdraient toute leur valeur, mettant en difficulté les agriculteurs et leurs créanciers.

Enfin, la gestion de l'offre se dresse comme un obstacle à l'activité entrepreneuriale et à l'adaptation de la production en fonction des conditions économiques. Les agriculteurs plus efficaces qui voudraient, par exemple, augmenter leur production, ne peuvent le faire, car ils ne sont

Des relations commerciales difficiles

Le système de gestion de l'offre implique un contrôle strict des importations et de l'accès des consommateurs canadiens aux produits étrangers. Comme le souligne Stefan Tangermann, directeur de l'OCDE pour l'agriculture, « en réalité, le soutien fourni par les consommateurs, à travers des prix artificiellement élevés (grâce aux tarifs douaniers) pour les produits agricoles, crée tout autant de distorsions dans les relations commerciales⁸ qu'un système de subventions directes. Les tarifs douaniers, qui s'appliquent à toute importation au-delà d'un certain volume limité autorisé, s'élèvent à des niveaux prohibitifs de 200 % à 300 % - par exemple, de 245,5 % pour les fromages et de 298,5 % pour le beurre⁹ - pour les produits agricoles sous gestion de l'offre.

Le Canada a déjà été condamné par l'OMC pour ses pratiques de fixation des prix dans la filière laitière, jugées équivalentes à des subventions à l'exportation.

Pour cette raison, le système de gestion de l'offre agricole a été au centre des dernières négociations de l'OMC durant l'été 2004 à Genève. Un abaissement des tarifs douaniers a été discuté par les différentes parties et le sera lors des prochaines négociations afin de permettre l'accès des produits étrangers aux différents marchés domestiques.

⁸ Stefan Tangermann, « Farming Support: The Truth Behind the Numbers », OCDE, 2004, disponible à http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1223/Farming_support_the_truth.html.

⁹ Agence des services frontaliers du Canada, Tarif des douanes, Lait et produits laitiers, disponible à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/publications/tariff2004/ch04nf.pdf>.



Si cela se concrétise, la gestion de l'offre et le système de quotas ne pourront plus jouer de rôle effectif, car il sera difficile de « capter » les consommateurs.

Le système canadien a été aussi source de conflits avec certains partenaires commerciaux. Le Canada a déjà été condamné par l'OMC, suite à des recours de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis remontant initialement à 1998, pour ses pratiques de fixation des prix dans la filière laitière, jugées équivalentes à des subventions à l'exportation. Étant donné que le système est de plus en plus sous pression et qu'il faudra sans doute le réformer tôt ou tard, il serait utile de s'inspirer de l'expérience internationale. À ce propos, la Nouvelle-Zélande et l'Australie peuvent servir d'exemples.

Les réformes en Nouvelle-Zélande et en Australie

La Nouvelle-Zélande est un bel exemple de déréglementation du marché domestique agricole. En 1984, le gouvernement néo-zélandais a supprimé pratiquement toutes les subventions à l'agriculture qui pouvaient aller jusqu'à 40 % des revenus des agriculteurs. Par la suite, il a déréglementé le marché domestique en supprimant la protection légale de monopole dont disposaient les différents offices de commercialisation (à l'exception de l'Office pour l'exportation du kiwi dans les pays autres que l'Australie).

En 2000, la réforme des lois australiennes régissant l'industrie laitière a permis de réformer le système de gestion de l'offre. Pour permettre de compenser la perte financière des agriculteurs due à la suppression des quotas et à des prix moins élevés, des programmes publics ont été mis en place à titre temporaire, financés entre autres par une taxe sur la consommation australienne de lait applicable jusqu'en 2008.

La Nouvelle-Zélande et l'Australie se retrouvent en 2003 parmi les pays de l'OCDE qui offrent le soutien à l'agriculture le plus faible. Le transfert de revenu vers les producteurs de lait par un soutien des prix domestiques est inexistant. En Nouvelle-Zélande, après une réadaptation plus facile que prévue, la réforme du secteur agricole a débouché sur un retour important à l'agriculture organique, sur une production beaucoup plus diversifiée et capable de s'exporter aux prix mondiaux. La part du secteur agricole a augmenté de 14,2 % dans le PIB néo-zélandais en 1986-1987 à 16,6 % en 1999-2000, et l'agriculture a connu les plus grands gains de productivité durant la période, tous secteurs économiques confondus¹⁰.

Conclusion

Le système canadien de gestion de l'offre correspond à la mise en place d'un cartel, appuyée par le gouvernement, pour la commercialisation des produits agricoles. Par des tarifs douaniers, des prix administrés et des quotas, il vise à protéger les producteurs au détriment des consommateurs et des industries alimentaires devenus captifs. Mais la gestion de l'offre pénalise aussi les producteurs eux-mêmes qui n'ont plus le contrôle sur leurs prix, les quantités qu'ils produisent et qui sont forcés de payer cher des actifs improductifs comme les quotas. De plus, ils sont susceptibles d'être l'objet, quand ils commencent à exporter, de sanctions par nos partenaires commerciaux. Il est temps que le Canada remette en question le système de gestion de l'offre et revienne à un marché agricole domestique, où les agriculteurs conduiront leurs affaires comme ils l'entendent en décidant du prix, des quantités et des modes de commercialisation au profit des consommateurs qui auront alors un véritable choix entre des produits concurrents.

¹⁰ Federated Farmers of New Zealand, « Life after Subsidies », 2002, p. 1, disponible à <http://www.fedfarm.org.nz/issues/documents/LifeAfterSubsidiesAug02.pdf>.



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
Site Web : 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
© 2005

Imprimé au Canada