



JUIN 2017

METTRE FIN À LA GESTION DE L'OFFRE EN RACHETANT LES QUOTAS

Par Vincent Geloso et Alexandre Moreau, avec la collaboration de Germain Belzile

Depuis les années 1970, les fermes opérant dans les secteurs du lait, de la volaille et des œufs sont assujetties à la gestion de l'offre, un système qui s'appuie sur des quotas de production, des contrôles sur les prix et des barrières à l'importation afin d'augmenter le prix des denrées produites par ces fermes.

Les effets négatifs de ce système sur les consommateurs ont été étudiés en profondeur, et il existe aujourd'hui un large consensus sur leur présence et leur ampleur¹. La question de l'indemnisation à verser aux fermiers pour mettre fin à ce régime, elle, reste ouverte.

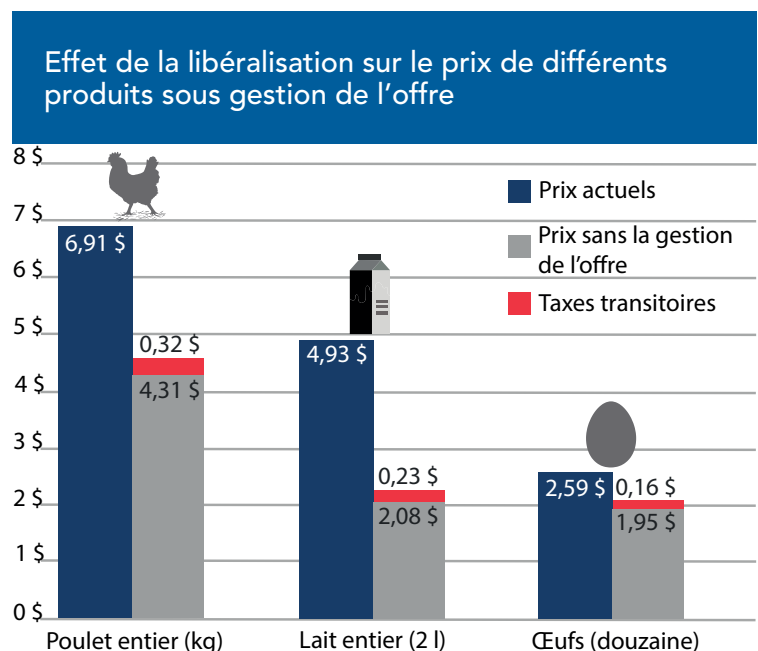
Libéraliser les secteurs sous gestion de l'offre signifierait l'élimination des contrôles de prix, des tarifs sur les biens importés (près de 300 % sur certaines denrées) et des quotas de production, et mènerait à des gains pour les consommateurs qui se compteraient en milliards de dollars. Il y aurait cependant un coût à cette libéralisation, puisque les fermiers sont propriétaires de leurs quotas.

La valeur marchande de ces actifs, telle que déterminée par les offices de commercialisation de chaque province, s'établissait à 34,4 milliards \$ en 2015 (une moyenne de 2,8 millions \$ par ferme)². L'enjeu pour les décideurs publics est donc de déterminer la valeur de la compensation pour mettre fin à cette politique d'une façon qui est équitable pour les fermiers, les contribuables et les consommateurs.

LA COMPENSATION N'EST PAS UN OBSTACLE À LA LIBÉRALISATION

Le coût de la compensation à verser aux fermiers est souvent présenté par les défenseurs de la gestion de l'offre comme un obstacle à la libéralisation. En effet, les sommes que ceux-ci avancent sont élevées, puisqu'elles sont basées sur la valeur mar-

Figure 1



Note : Ce scénario utilise la valeur comptable des quotas et un taux d'actualisation de 5 % sur une période de dix ans, et se base sur une estimation prudente de l'effet de la libéralisation sur les prix à la consommation.

Sources : Voir l'Annexe technique.

chande des quotas. Cette dernière reflète le flux de revenus futurs provenant des prix plus élevés imposés aux consommateurs. Rembourser les quotas à la valeur marchande serait cependant extrêmement généreux pour les fermiers qui ont acquis leurs permis à une fraction de ce coût (ou les ont reçus gratuitement) et bénéficié de prix artificiellement élevés pendant plusieurs années³.

Ainsi, la plupart des propositions de compensation n'utilisent pas la valeur marchande des quotas, mais plutôt leur valeur comptable. D'après certaines évaluations, cette valeur est en moyenne égale à 38 % de la valeur marchande⁴. La compensation versée aux fermiers varierait en fonction du prix originellement payé et de la quantité de quotas reçus gratuitement.

Même s'il demeure substantiel, le coût de la compensation d'après la valeur comptable est largement inférieur à celui calculé en fonction de la valeur marchande. De plus, il éviterait d'indemniser de façon excessive les fermiers de longue date, tout en étant juste pour ceux qui le sont devenus récemment et ont acquis leurs quotas à un coût plus élevé⁵.

UNE TAXE QUI FERAIT BAISSER LES PRIX

La façon la plus simple de procéder à une libéralisation accompagnée d'une compensation serait d'imposer une taxe temporaire aux consommateurs. Les revenus tirés de cette taxe serviraient ensuite à indemniser les fermiers sur une base annuelle⁶. La taxe resterait en vigueur jusqu'à ce que les montants récoltés aient atteint le montant de la compensation à verser, et disparaîtrait ensuite.

Une telle politique a l'avantage d'avoir été suivie avec succès en Australie lorsque ce pays a aboli son propre régime de gestion de l'offre et de contrôle des prix dans le secteur laitier. La compensation offerte aux producteurs était financée par une taxe transitoire égale à la moitié de la baisse de prix au détail anticipée. Toutefois, la compensation n'était pas basée sur la valeur des quotas, mais sur une estimation de la baisse des revenus suivant la libéralisation⁷. Une compensation basée sur la valeur comptable des quotas, telle que nous le proposons ici, est donc plus généreuse pour les fermiers.

Comme dans l'exemple australien, les consommateurs canadiens pourraient bénéficier d'une baisse de prix dès la libéralisation, puisque le montant de la taxe transitoire servant à rembourser la valeur des quotas serait nettement inférieur aux gains découlant de l'élimination de la gestion de l'offre. Également, une fois les marchés ouverts, les règles relatives à l'environnement, la santé et à la qualité des aliments seraient préservées.

Le remboursement de la valeur comptable sur une période de dix ans représenterait un paiement total de 13 milliards, ou 1,6 milliard \$ par an⁸. Quant au bénéfice net des consommateurs, il serait de 3,9 à 5,1 milliards \$ chaque année, dépendamment de l'évolution des prix. Une fois la période de remboursement terminée, ce bénéfice net pourrait atteindre jusqu'à 6,7 milliards \$ par an. Par exemple, les Canadiens pourraient payer 2,31 \$ pour un format de deux litres de lait dès la libéralisation et 2,08 \$ après la période de remboursement, au lieu du prix actuel qui est de 4,93 \$ (voir la Figure 1)⁹.

CONCLUSION

Les coûts liés à l'abolition de la gestion de l'offre sont importants, mais ils sont relativement peu élevés lorsqu'on les compare aux gains pour les consommateurs et aux bénéficiaires plus larges découlant de la libéralisation d'un secteur dont la croissance ne serait plus artificiellement restreinte. De plus, dans le contexte de l'imposition de nouveaux tarifs sur le bois d'œuvre et de renégociation de l'ALÉNA, l'abolition de la gestion de l'offre pourrait être utilisée comme monnaie d'échange et enverrait le signal que le Canada est sérieux et cohérent lorsqu'il est question de libre-échange¹⁰. Ainsi, la compensation pour les quotas ne doit pas être perçue comme un obstacle, mais plutôt comme un moyen réaliste de sortir de la gestion de l'offre.

RÉFÉRENCES

1. Bruce L. Benson et M.D. Faminow, « Regulatory Transfers in Canadian/American Agriculture: The Case of Supply Management », *Cato Journal*, vol. 6, no 1, 1986, p. 271-294; Ryan Cardwell, Chad Lawley et Di Xiang, « Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime », *Canadian Public Policy*, vol. 41, no 1, mars 2015, p. 1-14; Giancarlo Moschini et Karl D. Meilke, « Tariffication with Supply Management: The Case of the US-Canada Chicken Trade », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 39, no 1, mars 1991, p. 55-68; Andrew Schmitz, « Supply Management in Canadian Agriculture: An Assessment of the Economic Effects », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 31, no 2, juillet 1983, p. 135-152; Michele M. Veeman, « Social Costs of Supply-Restricting Marketing Boards », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 30, no 1, mars 1982, p. 21-36; Colin A. Carter et Pierre Mérel, « Hidden Costs of Supply Management in a Small Market », *Canadian Journal of Economics*, vol. 49, no 2, mai 2016, p. 555-588.
2. Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0020 : Bilan du secteur agricole, au 31 décembre, et ratios, 2015; 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 \$), 2015.
3. La comparaison internationale de la valeur de la production à la ferme se retrouve dans l'Annexe technique de cette publication, disponible sur le site Web de l'IEDM.
4. Calculs des auteurs basés sur les données de l'Ontario Dairy Farm Accounting Project. Nous avons retenu un ratio équivalent pour l'ensemble des fermes sous gestion de l'offre. Canadian Dairy Commission and Dairy Farmers of Ontario, « Ontario Dairy Farm: Accounting Project », juin 2016, p. 9.
5. Même si nous privilégions la valeur comptable pour le calcul de la compensation à verser aux fermiers, la réforme serait tout de même avantageuse pour les consommateurs si la compensation était calculée sur la valeur marchande des quotas. Voir l'Annexe technique.
6. Le versement de l'indemnisation serait effectué en début d'année.
7. Le montant versé aux fermiers australiens représentait l'équivalent de la rente pour trois ans de revenus calculés individuellement pour chaque ferme. Le gouvernement a offert un paiement sur une base trimestrielle. Certains fermiers ont pris une entente avec leur institution financière pour garantir un prêt équivalent à la valeur actualisée des paiements afin de se restructurer rapidement. David Harris, « An agriculture case study on policy reform and adjustment: The Australian dairy industry », Document préparé pour le APEC Study Centre training course – Managing industry adjustment to trade reform, D.N. Harris & Associates, novembre 2004, p. 8-9.
8. Le montant de la compensation versée aux fermiers est exprimé en valeur actualisée nette. Nous estimons la valeur comptable de la compensation à 13 milliards \$ en nous basant sur la valeur des quotas en 2015. À la fin de la période de remboursement, les fermiers devront donc avoir reçu un total de 16 milliards \$, ce qui correspond à une valeur de 13 milliards aujourd'hui.
9. Voir l'Annexe technique pour les détails des calculs.
10. Alexandre Moreau, « Échanger la gestion de l'offre contre le bois d'œuvre », Note économique, IEDM, 23 mars 2017.



Ce Point a été préparé par **Vincent Geloso**, chercheur associé à l'IEDM, et **Alexandre Moreau**, analyste en politiques publiques à l'IEDM, en collaboration avec **Germain Belzile**, chercheur associé senior à l'IEDM. La **Collection Réglementation** de l'IEDM vise à examiner les conséquences souvent imprévues pour les individus et les entreprises de divers lois et règlements qui s'écartent de leurs objectifs déclarés.

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.