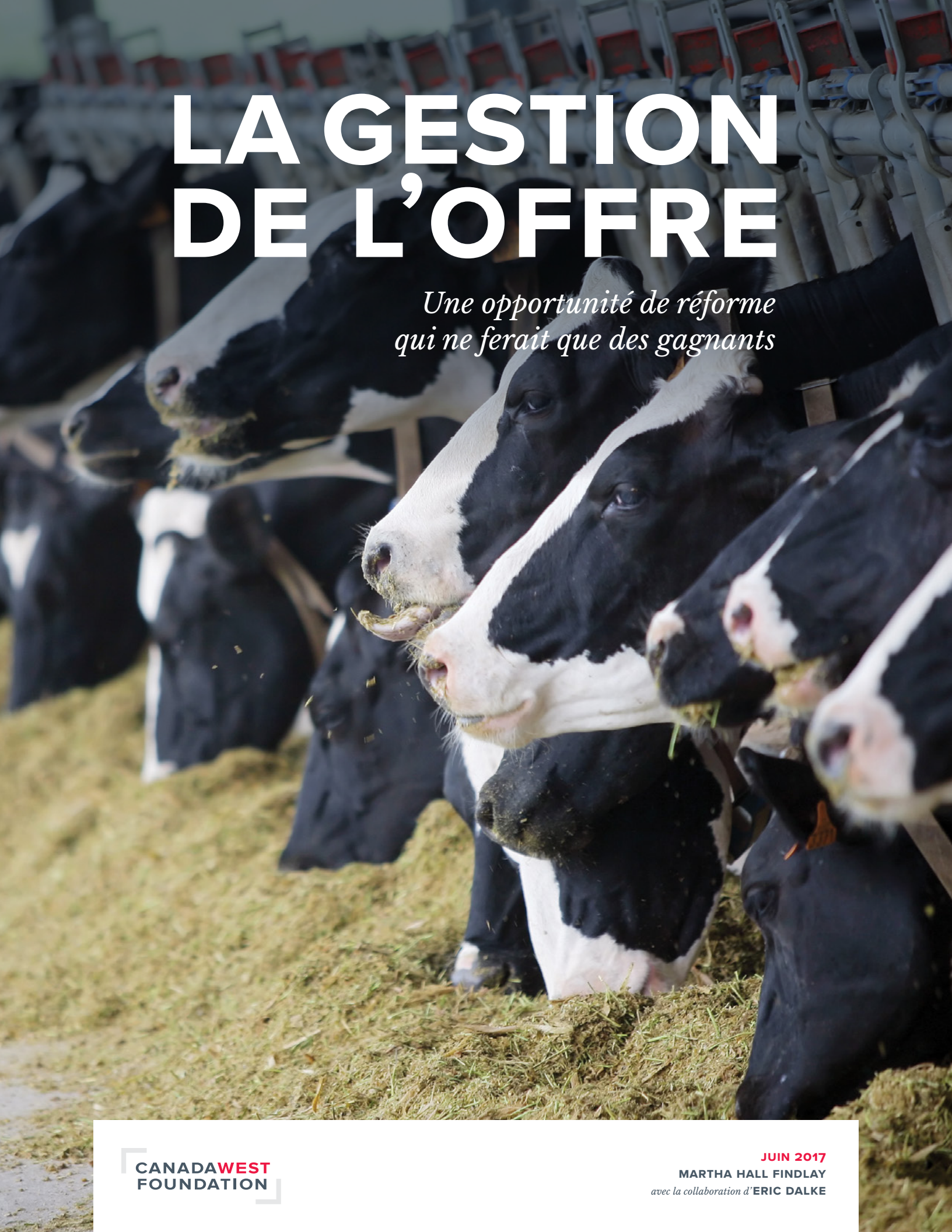




LA GESTION DE L'OFFRE

*Une opportunité de réforme
qui ne ferait que des gagnants*

CANADA WEST FOUNDATION

cwf.ca

La Canada West Foundation a pour principal champ d'intérêt les politiques qui façonnent l'Ouest et, par extension, le Canada. Par nos recherches et commentaires étayés de données probantes, nous apportons des solutions pratiques à des défis redoutables de politique publique auxquels fait face l'Ouest du pays, et le Canada dans son ensemble, ici chez nous et sur la scène mondiale.

Les auteurs assument l'entière responsabilité de toute erreur ou omission. Les opinions exprimées dans ce rapport appartiennent aux auteurs et ne sont pas nécessairement celles du conseil d'administration, des conseillers ou des bailleurs de fonds de la Canada West Foundation. Il est permis d'utiliser ou de reproduire ce rapport à des fins personnelles ou pédagogiques sans frais ni demande formelle, à condition qu'il soit cité de manière appropriée. Une copie de ce rapport peut être téléchargée depuis le site Web de la Canada West Foundation au *cwf.ca*.



© Canada West Foundation, 2017.

ISBN 978-1-927488-47-8

La Canada West Foundation est un organisme de bienfaisance canadien enregistré constitué en vertu d'une charte fédérale (n° 11882 8698 RR 0001)

Pendant trop longtemps, la gestion de l'offre dans nos secteurs du lait, de la volaille et des œufs¹ a été considérée comme un enjeu trop controversé en politique canadienne, une vache sacrée à laquelle on ne touche pas.

Ce temps est révolu.

Les preuves justifiant une réforme sont accablantes. Les recherches et analyses effectuées par une variété d'experts de partout au Canada démontrent très majoritairement le manque d'équité et l'inefficience du système actuel. Des arguments de plus en plus convaincants sont avancés par des gens de toutes appartenances. Et, malgré la propagande que permettent la richesse et l'influence du lobby laitier, des politiciens de plus en plus nombreux constatent que le courant de l'opinion publique est en train de tourner.

L'enjeu, après tout, n'a rien d'un enjeu partisan. Les progressistes épris de justice sociale ne peuvent tout simplement pas justifier les coûts inutiles imposés aux consommateurs – surtout aux familles à faible revenu avec des enfants ayant besoin d'aliments nutritifs essentiels à prix abordable – pour avantager ce qui est aujourd'hui un petit groupe de producteurs millionnaires. Les conservateurs ne peuvent pas plus défendre un cartel réglementé qui fait fi de l'économie de marché. Et, au pays, *tous* les politiciens de *toutes* allégeances savent que l'économie canadienne dépend du commerce. Nous ne pouvons plus laisser la gestion de l'offre miner notre pouvoir de négociation en matière de commerce – surtout quand nous voyons ce qui se passe aujourd'hui chez notre premier partenaire commercial de l'autre côté de la frontière.

Le temps est venu pour nos politiciens de faire ce qui est bien. Nous savons déjà « pourquoi » et nous en sommes maintenant à l'heure du « comment ».

Comment opérerons-nous la transition visant à supprimer la gestion de l'offre de manière à traiter équitablement nos producteurs de lait, de volaille et d'œufs et aussi nos consommateurs et contribuables? Nous savons que la chose est possible. Nous l'avons même déjà fait – notamment pour l'industrie vinicole canadienne – avec beaucoup de succès. Il y a aussi d'autres exemples internationaux dont nous pouvons nous inspirer – autant pour faire ce qu'il faut que pour éviter les faux pas.

C'EST UN PLAN EN CE SENS QUE NOUS PROPOSONS DANS CES PAGES.

Il reste encore des détails à régler et les travaux requis nécessiteront l'engagement de toutes les parties concernées. Après presque 50 ans, le système est devenu complexe. On ne pourra appliquer les mêmes calculs aux producteurs de longue date et aux nouveaux participants ou encore à des producteurs de différentes régions du pays. Certains producteurs sont prêts à prendre leur retraite ou leurs fermes sont trop petites pour être concurrentielles – et un rachat adéquat leur serait avantageux. Pour ceux qui voudront jouer la carte de la concurrence, étendre leurs activités et tirer profit des possibilités exceptionnelles du marché international, une aide additionnelle à la transition sera requise. Le plan de transition devra tenir compte des deux situations à la fois.

Aujourd'hui, il ne nous manque plus que des politiciens canadiens prêts à agir, à résister au pouvoir d'un riche lobby et à faire preuve du leadership auquel s'attendent nos concitoyennes et concitoyens. Une formidable occasion se présente à nous, l'occasion de poser un geste qui non seulement nous aidera dans nos prochaines négociations commerciales, mais servira véritablement les *intérêts supérieurs* du Canada.

L'avenir de l'industrie laitière canadienne est prometteur. Il ne faut pas voir la réforme de la gestion de l'offre comme un obstacle, mais plutôt comme une possibilité de redresser des injustices nationales d'une manière équitable pour les producteurs, de faire croître notre industrie, d'ouvrir de nouveaux marchés et, ce qui compte le plus, d'affronter la concurrence et de réussir. Parce que nous le pouvons.

LA PRÉSIDENTE ET PDG,
Martha Hall Findlay

¹ Bien que ce rapport mette l'accent sur le secteur laitier, les principes, les problèmes et, en définitive, les solutions sont les mêmes tant pour le secteur de la volaille que pour celui des œufs.

LES POSSIBILITÉS QUI S'OFFRENT À L'INDUSTRIE LAITIÈRE CANADIENNE

Nous proposons que la gestion de l'offre liée à la production du lait, de la volaille et des œufs – les seuls secteurs agricoles bénéficiant d'une telle protection – soit supprimée, pourvu qu'une indemnité et une aide à la transition appropriées soient accordées aux producteurs (i) par souci d'équité envers les consommateurs canadiens d'aliments nutritifs essentiels et (ii) pour aider les producteurs à profiter des opportunités qu'offre l'économie mondiale.

POSSIBILITÉS D'EXPORTATION

L'abandon du système de gestion de l'offre – à ce moment-ci – ouvre d'immenses possibilités pour le Canada sur le plan mondial.

Les marchés mondiaux s'offrent à l'industrie laitière canadienne, particulièrement les marchés asiatiques en croissance accélérée, où des millions de gens demandent et peuvent maintenant se payer les aliments de haute qualité qu'on produit au Canada. Or, nos producteurs laitiers ne peuvent exporter leur production, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ayant décidé qu'à cause du soutien important que leur accorde notre système de gestion de l'offre, les règles leur interdisent de vendre sur les marchés internationaux. Il est vrai que notre système de fixation des prix, de lourds tarifs sur les importations et de quotas limitant la production a enrichi le petit nombre de nos producteurs actuels. Mais l'industrie laitière canadienne, elle, deviendrait beaucoup plus grosse et rentable si elle pouvait exporter sur les marchés internationaux.

Chaque fois que nous entamons des pourparlers commerciaux, la protection que nous accordons au secteur laitier nous met dans une position plus délicate pour négocier – nos négociateurs se retrouvent pieds et poings liés dès qu'ils se présentent à la table. Même quand nous parvenons à signer des accords commerciaux, il nous faut sacrifier des avantages dans d'autres secteurs, ce qui est injuste pour ceux-ci. Ce que nous proposons serait bénéfique à la fois pour ces autres secteurs et pour les producteurs laitiers qui veulent exporter à travers le monde.

UNE INJUSTICE CHEZ NOUS

En toute vérité, la gestion de l'offre nuit avant tout aux Canadiens à faible revenu – qui doivent payer chaque année des centaines de dollars de plus qu'ils ne le devraient pour des aliments nutritifs essentiels comme le lait et le fromage.

Disons-le simplement : la gestion de l'offre oblige les consommateurs à payer deux à trois fois plus pour des aliments nutritifs de base. Le système agit actuellement comme un vaste transfert de richesses de nos consommateurs vers ce qui est devenu un petit groupe de producteurs comptant parmi nos concitoyens les mieux nantis – le club du « pour cent ».

UNE TRANSITION QUI NE FERAIT QUE DES GAGNANTS

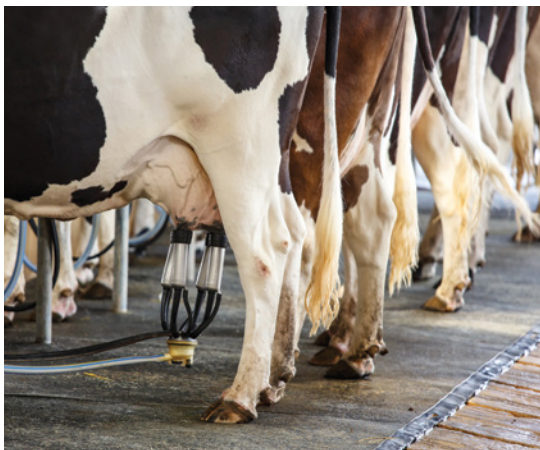
Une transition réfléchie et bien planifiée visant à éliminer la gestion de l'offre peut être bénéfique aux producteurs et assurer non seulement la durabilité mais aussi la compétitivité et la croissance de l'industrie laitière.

Personne ne veut faire du tort aux producteurs de lait, de volaille et d'œufs du Canada. Au contraire, nous proposons un plan d'indemnisation et de transition qui leur profiterait à tous – à ceux qui décideront de quitter l'industrie sans plus de soucis comme à ceux qui choisiront de jouer la carte de la concurrence et de prendre de l'expansion. Le Canada a aidé ses producteurs de tabac à le remplacer par de nouvelles cultures. Il a aidé l'industrie vinicole à cesser de protéger un produit passablement mauvais (soyons francs) avant l'accord de libre-échange avec les États-Unis et à devenir l'industrie beaucoup plus vaste et florissante d'aujourd'hui. En nous inspirant de ces leçons et de ce que l'Australie a fait il y a 15 ans pour mettre fin à son propre système de gestion de l'offre, nous sommes certains que la tâche peut être accomplie adéquatement, d'une manière équitable pour tous.

Dans ce rapport, nous proposons les bases d'un plan ainsi que des recommandations sur la façon d'en arriver à un système équitable axé sur le marché. Cependant, des calculs détaillés restent à faire. Par exemple, une étude suggère que l'indemnité de rachat des quotas soit fondée sur leur valeur comptable alors qu'elle devrait, à notre avis, tenir compte de la complexité d'une situation. En effet, il y a un large écart entre la valeur comptable d'un quota et sa valeur marchande. Certains producteurs ont obtenu des quotas à titre gratuit au début des années 1970 alors que d'autres ayant investi plus récemment pour faire partie du système ont payé un fort prix et sont lourdement endettés. On constate aussi des variations substantielles entre régions. Des travaux seront requis pour déterminer qui a obtenu un quota, quand, pour quelle valeur, où et à quelles fins il s'en est servi. Voilà autant de facteurs pertinents à considérer dans un plan d'indemnisation équitable, tout comme les coûts de l'aide à la transition, qui donnera accès aux marchés concurrentiels.

Pour mieux comprendre comment s'est développée la situation actuelle, en quoi elle consiste, ses problèmes et les solutions proposées, nous avons structuré ce rapport selon les thèmes suivants :

- Comment fonctionne la gestion de l'offre et comment a-t-elle évolué jusqu'à aujourd'hui?
- Où en sommes-nous?
- Les mythes liés à la gestion de l'offre : ce qui a été prouvé
- La conception d'un plan de transition réaliste.



GESTION DE L'OFFRE

COMMENT FONCTIONNE LA GESTION DE L'OFFRE?^{*}

La gestion de l'offre repose sur trois piliers. Comme les trois pieds d'un tabouret, chacun est essentiel sinon c'est l'écroulement. Ces trois piliers sont (i) la fixation des prix, (ii) des tarifs élevés et (iii) des quotas limitant la production.

01 La fixation des prix

Les prix du lait (autant pour les consommateurs que les transformateurs de beurre, de fromage, de yogourt, de crème glacée et d'autres produits à base de lait) sont établis par les producteurs laitiers eux-mêmes – en se fondant sur le coût de production auquel ils ajoutent ce qu'ils considèrent comme un bénéfice approprié. Nous sommes en présence d'un cartel réglementé.

Dans le marché laitier canadien soumis à la gestion de l'offre, environ 40 % du lait cru, aussi appelé lait de table ou de consommation, est vendu aux consommateurs. Le reste de la production est livré aux transformateurs qui l'utiliseront dans le fromage, le yogourt, la crème glacée et des produits connexes. Les prix sont établis par la Commission canadienne du lait et une fourchette de prix cible est déterminée. Les agences provinciales établissent leurs propres prix en fonction de la cible. Les prix sont calculés en tenant compte des coûts de production, de la demande du marché ainsi que des quantités fournies par les producteurs et un prix « équitable » est déterminé³. Ce sont les producteurs, et non le marché, qui décident ce qui est « équitable ». Pour emprunter une analogie de la construction, ceci ressemble à un contrat à prix de

revient majoré, ou « cost-plus ». Les producteurs n'assument aucun risque de perte – tout le risque est transmis à l'acheteur.

En conséquence, les prix canadiens sont 2 à 3 fois plus élevés que ceux aux États-Unis (voir page 6). Le ménage canadien moyen avec des enfants dépense presque 600 \$ de plus pour des produits de lait et de volaille que nos voisins du Sud.

02 Les tarifs

Pour préserver et maintenir ces prix nationaux élevés, le gouvernement fédéral restreint la concurrence provenant d'autres pays. Pour tout ce qui est importé (hormis une petite quantité exemptée), les tarifs vont de 168 % pour les œufs à 238 % pour le poulet, 246 % pour le fromage et presque 300 % pour le beurre⁴.

Les quantités exemptées permises sont si réduites qu'elles n'ont pas d'incidence sur le marché national. Ainsi, la quantité de yogourt exemptée, 1 %, équivaut à une grosse cuillerée à thé par Canadien par année⁵. L'Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Europe qui a été ratifié dernièrement ouvrira tout au plus un autre 3 % du marché canadien aux importations venant d'Europe⁶ – encore une quantité si réduite qu'elle aura un effet négligeable sur l'ensemble du marché.

03 Les quotas

Une entreprise profitant d'un prix garanti et protégé est une entreprise à l'abri des risques, rentable et forcément

* Une bonne partie de ceci est tirée du rapport « Supply Management: Problems, Politics – and Possibilities » (juin 2012), rédigé pour l'École de politiques publiques de l'Université de Calgary, les statistiques et autres informations ayant été mises à jour le cas échéant².

² M. Hall Findlay, « Supply Management: Problems, Politics – and Possibilities », *School of Public Policy Research Papers (University of Calgary)*, vol. 5, n° 19, juin 2012, consulté le 28 avril 2017 au <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/03/supply-management-hall-findlay.pdf>.

³ Voir D. Goldfarb, « Établissement des prix du lait », *La production laitière : Les pratiques, les acteurs et les pressions derrière la gestion de l'offre*, Conference Board du Canada, novembre 2009, p. 9-19.

⁴ M. Hall Findlay, *supra*, note 2, p. 4.

⁵ M. Hart, « Great Wine, Better Cheese: How Canada Can Escape the Trap of Agricultural Supply Management », *C.D. Howe Institute Background*, n° 90, avril 2005, consulté le 28 avril 2017 au https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/background_90.pdf.

⁶ Daniel A. Sumner, Joseph Balagtas et M. Hall Findlay, *Dairy Policy in Canada and the United States: Protection at Home or International Trade?*, Wilson Center Canada Institute, juillet 2014, consulté le 6 mai 2017 au https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/1i2v%20i17%20Supply%20Management%20-%20FINAL_0.pdf.

attrayante. Pour éviter un excédent de production, le gouvernement a choisi de la limiter en établissant un système de quotas qui, en 1971, a été fondé sur ce que produisait alors chaque producteur, lequel s'est vu accorder gratuitement un quota. Celui-ci, qui est transférable, vaut aujourd'hui en moyenne près de 30 000 \$ par vache⁷. En Colombie-Britannique, il s'élève maintenant à près de 42 500 \$ par vache⁸. En Alberta et en Saskatchewan, il atteint 40 000 \$ et 30 000 \$ respectivement⁹. En Ontario et au Québec, le quota a été plafonné à 25 000 \$.

Ceci a causé l'importante distorsion économique d'aujourd'hui : comme nous l'avons vu, avec un quota valant maintenant en moyenne près de 30 000 \$ par vache, la valeur marchande totale des quotas de lait canadiens excède 23 milliards de dollars et, pour tous les secteurs régis par la gestion de l'offre, est d'environ 34 milliards de dollars¹⁰. La valeur d'un quota a plus que triplé depuis 1995 seulement (voir Figure 3 à la page 10)^{11 12} et « on estime que la montée en flèche des prix des quotas prouve, à première vue, que les coûts de production ont été systématiquement surestimés »¹³. (Il importe de rappeler, dans le cadre de notre discussion sur la manière d'opérer une transition et le coût pour le faire, que la valeur marchande des quotas est aussi élevée pour l'unique raison que les prix du lait sont gonflés et que cette valeur ne représente pas nécessairement le « prix de sortie ».)

COMMENT LA GESTION DE L'OFFRE A-T-ELLE ÉVOLUÉ JUSQU'À AUJOURD'HUI?

La gestion de l'offre s'est développée par le regroupement et la coopération des producteurs en collaboration avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Le système, qui visait à stabiliser les revenus des producteurs, a été mis en place à une époque où les gouvernements (au Canada et à l'échelle mondiale) intervenaient avec beaucoup plus d'enthousiasme dans leur économie agricole.

La Conférence canadienne de l'industrie laitière de 1963 a préparé la création du Comité consultatif canadien de l'industrie laitière la même année. La Commission canadienne du lait fut instaurée sous le gouvernement Pearson en 1967. Ses objectifs étaient de « permettre aux producteurs de lait d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et stable de produits laitiers de haute qualité. (Notez qu'il n'était pas question ici des prix à la consommation.) »¹⁴

Le Plan national de commercialisation du lait a été lancé en 1970, l'Ontario, le Québec et le gouvernement fédéral étant les premiers à y adhérer. À la fin de 1974, toutes les autres provinces avaient adhéré au plan sauf Terre-Neuve qui le fit plus tard, en 2001. Le rôle le plus important du Plan national de commercialisation est de déterminer la cible de production du lait de transformation au pays¹⁵.

Ainsi, en 1970, le premier système pleinement national de gestion de l'offre a été créé au Canada, les produits laitiers étant son premier secteur d'application. Vinrent ensuite les œufs (1972), la dinde (1974), le poulet (1978) et les œufs d'incubation de poule (1986)¹⁶.

Des systèmes distincts visant la production de volaille et d'œufs ont suivi. Avec le temps, une réglementation industrielle fédérale et provinciale plus complexe a été élaborée pour garantir le caractère exécutoire du système.

Les objectifs de la gestion de l'offre convenaient au contexte dans lequel le système s'est développé. Mais les temps ont changé et le système a besoin d'être changé. En vérité, la gestion de l'offre a été établie avant tous les accords de libre-échange actuels du Canada, y compris l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et la création de l'Organisation mondiale du commerce dans sa forme moderne en 1995. Le monde autour de nous a changé – et on nous laisse à la traîne.

⁷ Centre canadien d'information laitière, Transaction de quota de lait, Quota, consulté le 6 mai 2017 au http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=quota&s3=qe-tq&s4=yr-an&page=2017.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 002-0020 : Bilan du secteur agricole, au 31 décembre, et ratios, consulté le 28 avril 2017 au <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26.jsessionid=B40CA22644DCCE91F0971BDB C875E02D?id=20020&lang=fra&retrLang=fra>.

¹¹ D. Goldfarb, *supra*, note 3, p. 21. Voir aussi Statistique Canada, Tableau 002-0020, *supra*, note 10.

¹² Michael J. Trebilcock, *Dealing With Losers: The Political Economy of Policy Transitions*, Oxford University Press, p. 82.

¹³ *Ibid.*, p. 83.

¹⁴ M. Hall Findlay, *supra*, note 2.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

OÙ EN SOMMES-NOUS?

L'industrie laitière représente moins de 0,5 % de l'économie canadienne et se situe au troisième rang en agriculture, après les céréales et les viandes rouges¹⁷.

Presque les deux tiers des producteurs laitiers canadiens sont installés au Québec bien qu'ils représentent moins de la moitié de la production du pays. Ensemble, le Québec et l'Ontario assurent environ 70 % de la production laitière canadienne¹⁸.

Dans les années 1970, quand la gestion de l'offre a été mise en place, on comptait environ 145 000 producteurs laitiers; selon Statistique Canada, il n'en reste plus aujourd'hui que 9000 environ – une baisse vertigineuse de plus de 93 %¹⁹.

Depuis la création du système de gestion de l'offre, le Canada a produit une quantité de lait relativement constante, malgré une forte baisse du nombre de producteurs, grâce à des gains de productivité et une augmentation des économies d'échelle. Dans un marché normal, ceci aurait entraîné une diminution des prix;

cependant, dans notre système de gestion de l'offre, les prix ont en fait augmenté ces 30 dernières années à un rythme excédant celui du taux d'inflation²⁰. On constate l'inverse aux États-Unis où, même si les taux de consolidation en un plus petit nombre de fermes habituellement plus grandes sont similaires aux taux canadiens, les prix à la consommation des produits laitiers ont *moins* augmenté que le prix de l'ensemble des biens de consommation²¹.

Quant aux prix reçus par les producteurs, un rapport rédigé pour l'International Dairy Foods Association en 2010 signalait des prix à la ferme uniformément plus élevés au Canada que dans l'Union européenne, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis entre 2001 et 2010 – l'écart se creusant de plus en plus les dernières années visées par le rapport. En janvier 2010, les prix à la ferme relatifs (en dollars américains par quintal) étaient d'environ 15 \$ en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, de 17 \$ dans l'UE et de 32 \$, un montant énorme, ici au Canada²². Selon des enquêtes récentes sur les prix à la ferme, les prix des produits canadiens comportent régulièrement un supplément similaire²³.

¹⁷ D. Goldfarb, *supra*, note 3.

¹⁸ Centre canadien d'information laitière, Quota national de mise en marché : Répartition du quota national de mise en marché (QMM), consulté le 6 mai 2017 au http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=quota&s3=prov. Voir aussi Centre canadien d'information laitière, Production de lait à la ferme, consulté le 6 mai 2017 au http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=farm-ferme&s3=prod.

¹⁹ En 2015, on dénombrait 9720 fermes laitières au Canada et nous avons remarqué qu'en moyenne, plus de 500 fermes font l'objet de remembrements ou réductions chaque année. Voir Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0072, *infra*, note 24. Notez qu'en vertu des statistiques sur l'industrie laitière, il y avait 11 280 fermes laitières au pays en 2016. Ce chiffre inclut probablement des fermes de taille minimale qui reçoivent peu ou rien du tout en rentrées de fonds. Voir Centre canadien d'information laitière, Aperçu de l'industrie laitière canadienne à la ferme, Nombre de fermes, vaches et génisses laitières, dernière modification en date du 31 janvier 2017, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=farm-ferme&s3=nb.

²⁰ De janvier 1981 à janvier 2012, les prix à la consommation ont augmenté de 157,4 % dans l'ensemble mais de 175,7 % dans le cas des produits laitiers. Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 326-0020 : Indice des prix à la consommation,

Canada, Ensemble; et Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 329-0059 : IPI, viande, poisson, produits laitiers, fruits, légumes, aliments pour animaux, boissons et tabac, *Archivé*, Canada, Produits laitiers, consulté le 28 avril 2017 au <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=3290059&pattern=&p2=-1&stByVal=1&p1=1&tabMode=dataTable&retrLang=fra&csid=&lang=fra>.

²¹ De janvier 1981 à janvier 2012, le prix du lait a augmenté de 129,69 % tandis que le changement dans l'IPC de tous les biens a été de 160,53 % durant la même période. Brian Gould, « Consumer Price Index of Dairy and Related Products: Dairy and Related Products CPI », *Understanding Dairy Markets*, consulté le 28 avril 2017 au http://future.aae.wisc.edu/data/monthly_values/by_area/312?tab=prices (source : Department of Labor des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpia1.txt>).

²² *An International Comparison of Milk Supply Control Programs and Their Impacts*, Informa Economics, Inc., septembre 2010, consulté le 28 avril 2017 au http://future.aae.wisc.edu/publications/Informa_Supply_Control_Impacts_0910.pdf.

²³ C. Taverner, « What farmers in other countries get paid for milk », *Farmers Weekly*, 8 avril 2016, consulté le 28 avril 2017 au <http://www.fwi.co.uk/business/what-farmers-in-other-countries-get-paid-for-milk.htm>.

Certains sont prêts à payer d'avance un gros montant d'argent pour une franchise Tim Hortons. Dans le cas d'une ferme laitière, le montant est beaucoup plus élevé encore. Nous devrions être plus nombreux à demander pourquoi.

En 2015, la ferme laitière moyenne avait une valeur nette – *valeur nette* – de presque 4 millions de dollars; celle de la ferme avicole ou ovicole moyenne atteignait presque 6 millions de dollars²⁴. C'est plus que la valeur de l'exploitation de presque tout autre producteur au pays et beaucoup plus que ce que possède la famille canadienne moyenne – ces gens qui paient un supplément pour leur nourriture. En 2014, le revenu agricole net comptant d'une ferme laitière moyenne (en excédent de la valeur nette de ses actifs) atteignait presque 150 000 \$ – le double de celui de la famille canadienne moyenne – et ceci *après paiement de tous les salaires de la ferme familiale*²⁵.

FIGURE 1 : VALEUR NETTE ET REVENU AGRICOLE NET COMPTANT D'UNE FERME SOUMISE À LA GESTION DE L'OFFRE

Type de ferme ²⁶	Valeur nette (2015)	Revenu agricole net comptant (2015)
Ferme de bovins laitiers et de production de lait	3 763 575 \$	147 775 \$
Ferme avicole et ovicole	5 819 260 \$	180 350 \$

Source: Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0072

Seulement pour faire partie de cette industrie, on doit maintenant payer des millions de dollars. Pour acheter le quota d'une ferme moyenne de 70 têtes en Colombie-Britannique – au prix de 42 500 \$ par vache – il vous faudra payer presque 3 millions de dollars. En Ontario et au Québec, où le quota a été plafonné à 25 000 \$, vous paierez tout près de 2 millions de dollars. Dans tous les cas, ceci n'inclut pas les vaches elles-mêmes, le terrain, les granges ou l'équipement.

Certains sont prêts à payer d'avance un gros montant d'argent pour une franchise Tim Hortons. Dans le cas d'une ferme laitière, le montant est beaucoup plus élevé encore. Nous devrions être plus nombreux à demander pourquoi. Qui plus est, un très petit groupe (et de plus en plus restreint) profite aujourd'hui de ce système qui porte préjudice à beaucoup plus d'entre nous.

LE SYSTÈME NUIT AUX CONSOMMATEURS. Plusieurs études ont été réalisées et toutes font ressortir ce qu'il en coûte aux consommateurs. Selon une étude récente²⁷, le ménage canadien moyen avec des enfants a dû payer presque 600 \$ *de plus* pour des produits de lait et de volaille à cause de la gestion de l'offre. Pis encore, le système est hautement régressif; il fait mal aux ménages les plus pauvres, le plus lourd fardeau étant porté par les ménages à faible revenu avec de jeunes enfants – ceux qui ont le plus besoin d'une alimentation nutritive à prix abordable. En 2009, la consommation de produits laitiers a chuté à un niveau qu'on n'avait pas vu depuis 1975²⁸.

²⁴ Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 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 \$), consulté le 28 avril 2017 au <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=0020072&pattern=&p2=1&tabMode=dataTable&p1=1&stByVal=1&csid=&retrLang=fra&lang=fra>.

²⁵ Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 002-0044 : Revenus et dépenses d'exploitation moyens détaillés des exploitations agricoles, selon le type d'exploitation agricole, secteurs constitué et non constitué en société, Canada et provinces, consulté le 28 avril 2017 au <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=0020044&pattern=&p2=1&tabMode=dataTable&p1=1&stByVal=1&csid=&retrLang=fra&lang=fra>.

²⁶ Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0072, *supra*, note 24.

²⁷ Selon des données de 2009 à 2011, le ménage canadien moyen avec des enfants dépense 585 \$ de plus pour des produits de lait et de volaille à cause de la gestion de l'offre. Voir R. Cardwell, C. Lawley et D. Xiang, « Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime », *Analyse de politiques*, vol. 41, n° 1, mars 2015, consulté le 28 avril 2017 au <http://www.utpjournals.press/doi/abs/10.3138/cpp.2013-062>.

²⁸ Trebilcock, *supra*, note 12, p. 84.

Le revenu canadien moyen est inférieur à 40 000 \$ tandis que le producteur laitier moyen fait partie du 1 %. Pourquoi obligeons-nous encore des consommateurs beaucoup plus pauvres à payer davantage pour enrichir encore plus un petit nombre de millionnaires?

NOUS PERDONS DES EMPLOIS CANADIENS EN TRANSFORMATION DES ALIMENTS. Les entreprises de transformation (préparateurs de beurre, fromagers, préparateurs de yogourt et fabricants de crème glacée) qui souhaitent vendre au niveau international doivent installer leurs usines (et générer leurs emplois) à l'extérieur du Canada parce que **i)** notre lait est trop coûteux et **ii)** nous ne pouvons échanger sur les marchés internationaux. Saputo, qui exploite depuis longtemps des installations en Amérique du Sud, a récemment acquis une vaste gamme d'activités en Australie précisément pour ces raisons. (Le PDG de Saputo a récemment – et publiquement – réclamé le démantèlement de la gestion de l'offre au Canada²⁹.)

Agropur, une coopérative appartenant à des producteurs laitiers canadiens, a procédé ces dernières années à une expansion substantielle aux États-Unis, où elle transforme maintenant plus de lait qu'au Canada. En 2016, ses installations américaines ont transformé 3,5 milliards

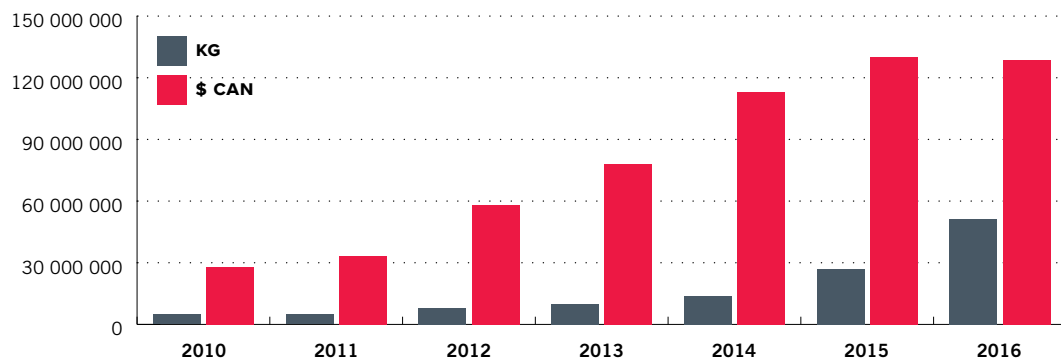
de litres de lait, nettement plus que les 2,4 milliards transformés au Canada³⁰. Pour Agropur, une expansion à l'extérieur du Canada est le seul moyen de générer une croissance le moins importante. Parce qu'elle appartient à des producteurs canadiens, sa politique officielle consiste à protéger la gestion de l'offre ici même – mais elle acquiert et construit des usines (et crée des emplois) hors du Canada pour tout le reste. Il est très ironique que les membres d'Agropur eux-mêmes soient incapables d'augmenter la production pour assurer cette croissance. Tout cela profite à des producteurs américains et à des travailleurs en transformation aux États-Unis.

Nos transformateurs réussissent chez nous mais leurs opérations canadiennes ne répondent qu'à un marché national restreint dont les prix sont gonflés. Pour faire affaire n'importe où ailleurs, vous devez quitter le pays et emporter vos emplois avec vous.

LE SYSTÈME NUIT AU COMMERCE CANADIEN – PARTICULIÈREMENT À TOUS NOS EXPORTATEURS.

Ceci comprend, ironiquement, plus de 90 % des agriculteurs canadiens, qui *ne* sont pas soumis à la gestion de l'offre, tous ceux qui produisent des bovins de boucherie, porcs, céréales, oléagineux, légumineuses à

FIGURE 2 : IMPORTATIONS DE SUBSTANCES LAITIÈRES PROTÉINÉES DES ÉTATS-UNIS³¹



Source: Centre canadien d'information laitière, SIMIA (base de données), Importations de produits laitiers par pays d'origine

²⁹ Damon van der Linde, « Saputo Inc CEO says Canada could have been better without dairy supply management system », *Financial Post*, 2 juin 2016, consulté le 28 avril 2017 au <http://business.financialpost.com/news/agriculture/saputo-navigates-challenging-global-dairy-market-in-q4>.

³⁰ Agropur Coopérative, *Rapport annuel 2016*, consulté le 6 mai 2017 au http://www.agropur.com/pdf/RapportAnnuel_2016_FR.pdf.

³¹ Centre canadien d'information laitière, SIMIA (base de données), Importations de produits laitiers par pays d'origine, consulté le 6 mai 2017 au http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=imp-exp&s3=imp&menupos=1.1.2.

Une transition réfléchie visant à éliminer la gestion de l'offre apportera croissance, possibilités nouvelles et durabilité à l'industrie laitière. Cette opportunité ne ferait que des gagnants.

grains, etc. Mais le système fait aussi du tort à presque tous ces autres Canadiens qui dépendent du commerce en tout ou en partie. Il en est ainsi parce qu'en insistant pour protéger sa gestion de l'offre, le Canada se met en position désavantageuse dans toutes ses négociations commerciales, ce qui restreint son accès aux marchés internationaux. Même dans les ententes commerciales qu'il est parvenu à signer, le Canada a dû céder beaucoup trop dans d'autres domaines à la table de négociation. Ce problème est d'autant plus épineux que l'économie canadienne dépend fortement du commerce international.

Le récent tumulte lié à l'importation au Canada de lait diafiltré des États-Unis n'est qu'un des symptômes des effets de distorsion causés par le système. En l'espèce, nos producteurs laitiers étaient mécontents que des transformateurs importent des quantités de plus en plus importantes de protéines laitières hautement concentrées pour remplacer le lait canadien dispendieux dans des produits tels que le fromage, le yogourt et la crème glacée. Ces ingrédients protéinés, n'étant pas visés par les règles de l'ALENA, peuvent entrer au Canada sans être grevés des tarifs substantiels qu'on impose autrement aux importations laitières. Il en a résulté une surabondance de lait canadien qu'on a reconverti en produit alimentaire pour animaux ou tout simplement détruit. (C'est ainsi qu'Agropur, un transformateur désireux d'acheter des produits américains moins coûteux mais appartenant à des producteurs canadiens, s'est retrouvée en fâcheuse position.)

La Figure 2 illustre l'augmentation des exportations américaines d'ingrédients protéinés au Canada depuis 2011. Pour régler le problème, le gouvernement ontarien d'abord, et le fédéral ensuite, sous la pression du lobby laitier, a élaboré une nouvelle classe de lait écrémé, pour laquelle le prix mondial beaucoup plus bas serait utilisé, afin de supplanter les importations américaines moins coûteuses. Ce faisant, la demande de produits américains importés a diminué. Par contre, les producteurs canadiens sont maintenant soumis

à un système de prix laitiers à deux paliers, selon lequel ils acceptent le prix mondial des produits de lait écrémé vendus aux transformateurs mais un prix gonflé par la gestion de l'offre pour d'autres produits. Voilà la même approche des ventes à l'étranger qui a déjà poussé l'OMC à trancher contre le Canada – puisqu'il est inacceptable d'utiliser un prix subventionné et gonflé pour vendre autre chose en dessous du prix coûtant dans le but de déloger des concurrents. Bien qu'on ne se soit pas encore prononcé sur la légalité de cette récente approche, il est possible que celle-ci expose un jour les producteurs canadiens à une autre contestation juridique au niveau international.

Au Canada, des familles pauvres avec enfants paient des centaines de dollars en surplus pour des aliments nutritifs essentiels alors qu'on jette une partie de notre lait trop dispendieux dans les égouts.

FAIT IRONIQUE ET PEUT-ÊTRE PLUS CONTRARIANT QUE TOUT AUTRE, LE SYSTÈME NUIT À BEAUCOUP DE PRODUCTEURS LAITIERS EUX-MÊMES... et certainement aux plus efficaces. Vingt-cinq pour cent de nos producteurs fournissent la moitié du lait canadien. Ces producteurs plus efficaces et plus préoccupés de leur croissance pourraient réaliser des bénéfices importants s'ils exportaient sur les marchés internationaux, particulièrement ceux d'Asie en rapide expansion. Ils tournent le dos à des possibilités de croissance et de profit, les meilleurs d'entre eux subventionnent les moins productifs et l'ensemble du système coûte plusieurs centaines de millions de dollars par année en frais de service de la dette à cause de la valeur des quotas – un capital qu'on pourrait mieux utiliser pour financer des actifs matériels et productifs.

Les marchés d'exportation ne sont ni commodes ni réguliers – en tout commerce, il y a des fluctuations de la demande auxquelles doivent s'adapter les fournisseurs. Néanmoins – répétons-le – plus de 90 % des producteurs agricoles canadiens se soumettent au libre marché du commerce mondial et sont parvenus à jouer la carte de la concurrence, à prendre de l'expansion et à prospérer. Pourtant, le Canada ne fait même pas acte de présence dans les secteurs des produits laitiers, de la volaille et des œufs.

Un récent rapport du Conference Board du Canada décrit en détail ces opportunités perdues³². Par exemple, si nous libéralisons notre secteur laitier pour qu'il réponde à la demande mondiale, nous pourrions plus que doubler la production canadienne de lait, hausser de 2,1 % le nombre de nos fermes et augmenter la taille moyenne de nos troupeaux jusqu'à 187 vaches. Sans oublier qu'on créerait 8500 nouveaux emplois à temps plein au pays – 5000 en production primaire et 3000 en transformation³³. Plus d'agriculteurs, plus d'emplois en transformation, plus de vaches – qui pourrait s'en plaindre?

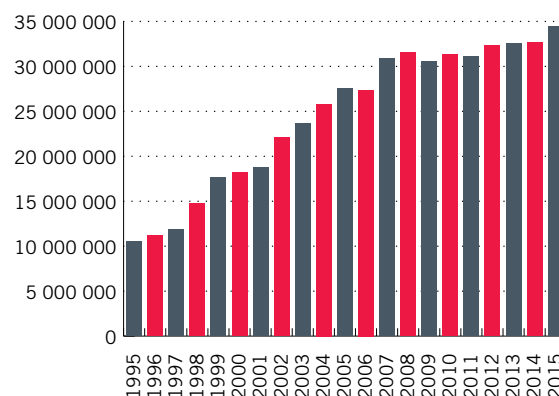
Certains s'inquiètent du coût de rachat des quotas, mais le coût que supporteront les consommateurs si on maintient la gestion de l'offre est encore plus élevé. Et la valeur des quotas a plus que triplé depuis 1995 – combien en coûtera-t-il de plus pour les racheter si nous reportons encore cette décision inévitable?

Aujourd'hui, les consommateurs canadiens, nos partenaires commerciaux, des producteurs agricoles non soumis à la gestion de l'offre et tous ces autres Canadiens qui ont besoin d'exporter leurs produits réfléchissent sérieusement

à la question de la gestion de l'offre. La probabilité que le système survive à cette pression accrue exercée par des intervenants clés diminue chaque jour. Au lieu de se demander « comment nous accrocherons-nous au système? », les producteurs devraient plutôt se demander « comment pourrions-nous prospérer dans un monde où il n'y a plus de gestion de l'offre? »

Une transition réfléchie visant à éliminer la gestion de l'offre apportera croissance, possibilités nouvelles et durabilité à l'industrie laitière. Cette opportunité ne ferait que des gagnants. Déjà, nous proposons un plan réaliste (page 14). Il est temps d'engager des pourparlers avec les industries du lait, de la volaille et des œufs pour en régler les détails.

FIGURE 3 : CROISSANCE DE LA VALEUR DES QUOTAS* (\$)



Source : Statistique Canada, Tableau 002-0020

*Remarque : ceci inclut la valeur des quotas de toutes les industries soumises à la gestion de l'offre.

³² M. Grant, R. Barichello, M. Liew et V. Gill, *Réformer la gestion de l'offre des produits laitiers : Plaidoyer pour la croissance*, Conference Board du Canada, mars 2014.

³³ Ibid.

MYTHES LIÉS À LA GESTION DE L'OFFRE

– Ce qui a été prouvé

« *Les prix canadiens ne sont pas si élevés que ça.* »

Baliverne! Certainement qu'ils le sont – c'est pourquoi nous imposons des tarifs pouvant atteindre 300 %, pourquoi on a démantelé il y a quelque temps un « réseau de contrebandiers de fromage » en provenance des États-Unis et pourquoi d'Est en Ouest, tout le long de la frontière, des Canadiens prennent régulièrement leur auto les fins de semaine pour aller se ravitailler en lait, en fromage et en œufs aux États-Unis. Disons-le clairement, ce ne sont pas des prix de réclame transfrontaliers qu'on leur propose mais les mêmes prix plus bas qui sont en vigueur partout aux États-Unis. Et ce ne sont pas des témoignages anecdotiques ou du « magasinage » sélectif qui nous le prouvent mais des données fournies par Statistique Canada et le Bureau of Labor des États-Unis.

« *Nous ne pouvons concurrencer les producteurs laitiers américains fortement subventionnés sans la gestion de l'offre.* »

(Cet argument, notez-le, contredit complètement le précédent selon lequel nos prix ne seraient pas vraiment plus élevés qu'aux États-Unis.) Historiquement, c'est vrai – les États-Unis ont subventionné leur secteur laitier, mais beaucoup moins lourdement que le Canada depuis longtemps. Ceux qui soulèvent cet « argument » continuent de citer de très vieilles statistiques – qui datent parfois de quelques décennies. Des chiffres plus précis sont fournis par l'équivalent subvention à la production (ESP) de l'OCDE, qui reflète le soutien réellement accordé par des pays directement ou indirectement par le biais d'une réglementation comme la gestion de l'offre. Ces deux ou trois dernières années, l'ESP du Canada et des États-Unis ont été similaires, avoisinant les 9 %. Cependant, au

Canada, presque tout ce pourcentage est attribuable aux produits laitiers, à la volaille et aux œufs tandis qu'aux États-Unis, le gros du soutien est accordé au sucre et non au lait. (En Australie, l'ESP était d'environ 1 % et, en Nouvelle-Zélande, il était inférieur à 1 %.)³⁴

Soyons clairs : *nous ne voulons pas faire courir un risque injuste aux producteurs canadiens – dans la mesure où les produits laitiers sont soutenus aux États-Unis, nous devons nous assurer que les nôtres profitent d'une chance égale.* Cependant, à ce moment-ci, le niveau de soutien des produits laitiers américains est très inférieur au nôtre. Nous devons aller de l'avant, mais un traitement équitable doit être accordé.

« *La gestion de l'offre 'protège' nos fermes familiales.* »

Non seulement n'est-ce pas le cas mais c'est l'inverse qui est vrai. La consolidation (le regroupement de petites fermes en plus grandes pour profiter d'économies d'échelle) est une réalité agricole partout dans le monde et le Canada n'y échappe pas. Toutefois, les statistiques indiquent qu'au Canada, le rythme de consolidation a en fait été plus élevé – *oui*, plus élevé – dans les secteurs du lait, de la volaille et des œufs, lesquels sont régis par la gestion de l'offre, que dans la plupart des autres secteurs agricoles. Dans les années 1970, quand notre système a été implanté, on dénombrait environ 145 000 producteurs laitiers; aujourd'hui, il n'en reste plus que 9000 environ – une chute brutale de plus de 93 %. De 2011 à 2015 seulement, ce nombre a diminué de plus de 2200 – soit *plus de 500 par année* en moyenne. La gestion de l'offre *ne peut aucunement* prétendre qu'elle « protégerait la ferme familiale » – en vérité, le coût d'entrée est si élevé que plusieurs économistes ont blâmé le système qui rend cette entrée plus difficile.

³⁴ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Politiques agricoles : suivi et évaluation*, consulté le 6 mai 2017 au <http://www.oecd.org/tr/tad/politiques-agricoles/suivi-et-evaluation.htm>.

Notre gouvernement soutient un cartel réglementé qui serait illégal dans tout autre secteur économique.

« La gestion de l'offre aide les 'agriculteurs'. »

La gestion de l'offre ne soutient qu'une proportion minuscule – 6 % – des agriculteurs canadiens. Ironiquement, elle *nuit* concrètement à la majorité de nos agriculteurs – ces 90 % et plus qui *ne* sont *pas* soumis au système, notamment nos producteurs de bovins de boucherie, de porcs, de céréales, d'oléagineux et de légumineuses à grains – qui tireraient *profit* de possibilités additionnelles de commercer à l'échelle mondiale.

« La gestion de l'offre assure la salubrité et la sécurité alimentaires. »

Voilà un autre argument fallacieux. Nous voulons unanimement garantir la qualité de toute notre nourriture, et non seulement celle des produits laitiers, de la volaille et des œufs. Nous y parvenons par la réglementation, l'étiquetage alimentaire, l'inspection des aliments – et, au besoin, par des restrictions sur ce que nous laissons entrer au pays. La structure économique de la gestion de l'offre n'y est pour rien. Les colporteurs d'épouvante affirment que, sans gestion de l'offre, nous allons « laisser entrer du lait américain produit à l'aide d'hormones artificielles ». Il est vrai que certaines exploitations laitières américaines se servent d'hormones artificielles pour leurs troupeaux – tout comme la plupart des producteurs de bovins de boucherie canadiens. Mais les contrôles en pareil cas – pour toute notre nourriture – sont effectués à la frontière ou par l'étiquetage et non par la gestion de l'offre. Notez qu'aux fins du récent accord commercial avec l'Europe (l'AECG), celle-ci a insisté pour que le bœuf provenant d'ici soit élevé sans hormones. Il n'y a absolument rien qui empêche le Canada d'en faire autant, soit en refusant d'admettre chez nous du lait produit à l'aide d'hormones, soit en exigeant un étiquetage complet qui permettra au consommateur de faire ses propres choix et de payer le prix le plus approprié, quel qu'il soit.

« Le système n'est pas subventionné par le gouvernement. »

Voilà sûrement notre argument « favori », tellement il est trompeur. Techniquement, ce n'est pas le gouvernement qui effectue les paiements. La subvention est payée par l'ensemble des Canadiens, en leur qualité de consommateurs plutôt que de contribuables, par le biais des prix du lait gonflés que fixe un système *soutenu* par le gouvernement. L'argent provient des mêmes poches. Et toutes les autorités internationales du commerce, y compris l'OMC, ont confirmé qu'au point de vue commercial, il s'agit effectivement d'une subvention, et une subvention très importante en plus. Notre gouvernement soutient un cartel réglementé qui serait illégal dans tout autre secteur économique.

« Nous ne pouvons faire concurrence à cause de notre climat. »

Voilà un argument majeur qu'avait soulevé l'industrie vinicole canadienne à la veille des premières négociations de libre-échange avec les États-Unis il y a plus de 25 ans. Pourtant, voyez le grand succès qu'a remporté notre industrie du vin depuis la mise en œuvre de l'accord de libre-échange. C'est aller à l'encontre de la logique – et des réalités géographiques – de prétendre que le climat du sud du Québec est différent de celui des États de New York ou du Vermont, tout juste de l'autre côté de la frontière. Ou encore que le Wisconsin, cet important producteur laitier américain, jouit d'un climat plus avantageux que nous, alors qu'au point de vue de la latitude, la majeure partie de cet État est située plus au nord que Toronto. En fait, en raison de nos abondantes réserves d'eau douce qui ne coûte rien, beaucoup d'exploitations laitières américaines prétendent que c'est nous qui jouissons d'un avantage géographique indu.

« La gestion de l'offre n'entrave pas les négociations commerciales du Canada. Voyez combien d'accords commerciaux nous avons signés! »

Encore un argument fallacieux. Nous perdons un accès à d'importants marchés internationaux. Toute négociation commerciale est précisément cela – une négociation où sont faites des concessions mutuelles. Les experts en commerce international de l'OCDE, de l'OMC et d'autres organisations confirment tous qu'une mesure de soutien obligatoire financée par les consommateurs dénature le commerce tout autant qu'une subvention directe accordée par un gouvernement. C'est ainsi que le Canada entreprend toute négociation commerciale avec, en fait, les pieds et poings liés, et est obligé de faire des concessions dans d'autres domaines. On dira que le Canada a signé l'AECG et le Partenariat transpacifique (PTP) en ne cédant dans chaque cas que quelques points de pourcentage sur l'accès au marché laitier. C'est vrai. Mais qu'avons-nous cédé en plus sur d'autres points des négociations? Par exemple, qu'avons-nous sacrifié dans le secteur de l'automobile lors des négociations du PTP pour continuer à protéger notre secteur laitier? Ou le secteur manufacturier? Ou en élevage de bovins?

Et, maintenant, qu'est-ce que le Canada sera prêt à sacrifier? Les États-Unis menacent de nous imposer de lourdes taxes à la frontière, d'appliquer des politiques « Achetez américain, embauchez américain », de prélever des droits sur notre bois d'œuvre, d'enclencher une vaste renégociation de l'ALENA. Les Canadiennes et Canadiens doivent se poser cette question : qu'allons-nous céder sur tous ces enjeux commerciaux d'envergure pour maintenir un système qui permet à un tout petit nombre d'entre nous de s'enrichir sans cesse – un système que nous devrions de toute façon être en train de démanteler?

LA CONCEPTION D'UN PLAN DE TRANSITION RÉALISTE

Le Canada a devant lui une formidable opportunité d'élaborer un plan de transition qui aidera producteurs et consommateurs et assurera la durabilité et la compétitivité futures de l'industrie³⁵. Si le plan ainsi élaboré fournit aux producteurs une indemnité de transition appropriée calculée d'après la valeur de leur quota tout en les encourageant à prendre de l'expansion et à développer des économies d'échelle, l'industrie pourra opérer avec succès la transition qui l'ouvrira à la nouvelle réalité des marchés. La transition doit viser à la fois les trois piliers du système : la fixation des prix, les tarifs et les quotas. De plus, la transition doit être conçue de manière à autoriser, encourager et aider l'industrie à s'adapter à un marché concurrentiel et aux possibilités d'exportation.

Il nous faut envisager ceci comme une solution gagnant-gagnant. L'Australie a réussi à démanteler son propre système de gestion de l'offre il y a plus d'une décennie; à peu de frais pour le gouvernement, on a mis en œuvre des réformes qui accordaient une indemnité et une aide à la transition aux producteurs laitiers tout en avantageant les consommateurs. Les vignerons canadiens ont obtenu de l'aide pour passer à un marché de libre-échange avec les États-Unis et cela leur a beaucoup réussi. On a fait de même avec nos producteurs de tabac quand ils sont passés à d'autres cultures.

Heureusement pour nous, concevoir un plan de transition qui profitera aux producteurs, aux consommateurs et aux contribuables est un objectif réalisable. Nous proposons un plan de transition fondé sur trois grands principes :

- 1 La réforme doit traiter les producteurs de manière équitable en leur accordant une indemnité adéquate et une aide à la transition qui répondra à leurs besoins individuels.
- 2 L'aide à la transition pourra être financée au fil du temps par l'application d'une partie du système actuel.
- 3 La transition doit faire disparaître simultanément les trois piliers du système de gestion de l'offre – c'est-à-dire la fixation des prix, les tarifs de protection ainsi que les quotas limitant la production.

-
- 1 **La réforme doit traiter les producteurs de manière équitable en leur accordant une indemnité adéquate et une aide à la transition qui répondra à leurs besoins individuels.**

Tout plan de réforme devrait être élaboré en tenant compte des producteurs. Il doit être conçu sur mesure pour différencier ceux qui voudront quitter l'industrie et ceux qui souhaiteront continuer à produire (et entreprendre une expansion probable) afin de satisfaire à la demande du marché. Il doit aussi établir une distinction entre la valeur des quotas plus anciens obtenus à moindre coût et celle des quotas plus coûteux obtenus plus récemment. Il serait possible d'utiliser une variété de stratégies de transition pouvant adopter une approche hybride qui prévoit un rachat de quota et des paiements de transition³⁶.

³⁵ Cette discussion tire sa source de l'article de M. Hall Findlay et de J. Mintz, « Here's Canada's way forward on supply management », *The Globe and Mail*, 24 juin 2015, consulté le 28 avril 2017 au <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/heres-canadas-way-forward-on-supply-management/article24878498/>.

³⁶ Voir M. Grant et coll., *supra*, note 32.

Un plan de transition réaliste pourra profiter aux producteurs, favoriser la durabilité et l'expansion de l'industrie et avantager les consommateurs par un choix plus large et des prix plus bas.

À ce propos, certains suggèrent de se fonder sur la pleine valeur marchande des quotas. Pourtant, de nombreux producteurs se sont vu attribuer leurs quotas gratuitement ou à peu de frais il y a des décennies tandis que les nouveaux participants ont payé cher. Le Conference Board du Canada a proposé d'utiliser la valeur comptable qui, selon ses estimations dans le secteur laitier, représente entre 3,6 et 4,7 milliards de dollars³⁷. Le montant réel se situerait probablement entre la valeur comptable et la valeur marchande pour tenir compte de différences historiques, des transferts à l'intérieur des familles, des quotas qui servent à garantir des emprunts et d'autres facteurs.

2 L'aide à la transition pourra être financée au fil du temps par l'application d'une partie du système actuel.

On devrait financer les indemnités et paiements de transition en continuant de percevoir, pour un temps limité, une petite part des soutiens de prix du système actuel. Même si l'élimination de la gestion de l'offre fera baisser les prix, on percevrait encore un modeste supplément sur les ventes au détail (un « supplément de prix lié à la transition » ou SPT) pendant une période de transition limitée. Les gouvernements pourraient emprunter sur le SPT à percevoir durant cette période de transition pour financer les indemnités immédiates. Pour que les consommateurs puissent profiter immédiatement du plan, le SPT doit être assez modique pour que le prix de détail durant la transition soit quand même inférieur aux prix actuels de gestion de l'offre. Plus bas sera le SPT, plus longue sera la période de transition; plus élevé il sera, plus courte sera la transition.

En Australie, le supplément sur le prix du lait n'était que de 11 cents le litre et a été maintenu pendant huit ans. Chaque année, au Canada, on consomme près de trois milliards de litres de lait de consommation. Si le fonds constitué s'élève à 5 milliards de dollars en tout (pour le secteur laitier), il suffira d'un SPT de 17 cents le litre étalé sur 10 ans; s'il devait atteindre 15 milliards de dollars, le SPT serait de 50 cents le litre pendant 10 ans ou de 25 cents le litre si on choisit de l'étaler sur 20 ans. (Notez bien que ce supplément s'ajouterait aux nouveaux prix laitiers plus bas non soumis à la gestion de l'offre.)

3 La transition doit faire disparaître simultanément les trois piliers du système de gestion de l'offre – c'est-à-dire la fixation des prix, les tarifs de protection ainsi que les quotas limitant la production.

Les tarifs doivent être tous supprimés immédiatement pour que le Canada puisse adhérer au plus tôt à des accords commerciaux robustes au niveau international. Une approche plus graduelle retarderait le début des exportations par les producteurs canadiens et permettrait à des concurrents d'Australie, de Nouvelle-Zélande et des États-Unis d'accaparer et de consolider leurs parts du marché d'exportation. Par ailleurs, une fois qu'on aura supprimé les tarifs, le prix que reçoivent nos producteurs descendra à peu près au niveau des prix américains et les quotas perdront leur valeur – c'est pourquoi il faut offrir immédiatement une indemnité et une aide à la transition aux producteurs.

³⁷ Ibid., supra, note 32, p. 94.

Un tel plan d'aide à la transition devrait à la fois encourager ceux qui continueront de produire à jouer la carte de la concurrence et les aider à le faire, en plus d'offrir à ceux qui quitteront l'industrie un régime d'indemnisation adéquat. Ainsi, un plan de transition réaliste pourra profiter aux producteurs, favoriser la durabilité et l'expansion de l'industrie et avantager les consommateurs par un choix plus vaste et des prix plus bas.

Tout de suite, les consommateurs paieront moins pour des aliments nutritifs essentiels. Les producteurs seront immédiatement et adéquatement indemnisés et, pour ceux qui choisiront de continuer, une aide à la transition sera fournie. Certains en profiteront pour prendre une retraite paisible tandis que les producteurs efficaces et orientés vers la croissance qui choisiront de rester se regrouperont, utiliseront leur capital plus efficacement et prendront de l'expansion en exportant vers des marchés croissant rapidement.

Finalement, le Canada pourrait se présenter à des pourparlers commerciaux avec les mains propres, libéré de la gestion de l'offre et prêt à tirer profit des possibilités offertes par le marché mondial.



BIBLIOGRAPHIE

Hall Findlay, M., « Supply Management: Problems, Politics – and Possibilities », *School of Public Policy Research Papers (University of Calgary)*, vol. 5, n° 19, juin 2012, consulté le 28 avril 2017 au <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/03/supply-management-hall-findlay.pdf>.

Goldfarb, D., « Établissement des prix du lait », *La production laitière : Les pratiques, les acteurs et les pressions derrière la gestion de l'offre*, Conference Board du Canada, novembre 2009.

Hart, M., « Great Wine, Better Cheese: How Canada Can Escape the Trap of Agricultural Supply Management », *C.D. Howe Institute Backgrounder*, n° 90, avril 2005, consulté le 28 avril 2017 au https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/backgrounder_90.pdf.

Sumner, Daniel A., Balagtas, Joseph, et Hall Findlay, M., *Dairy Policy in Canada and the United States: Protection at Home or International Trade?*, Wilson Center Canada Institute, juillet 2014, consulté le 6 mai 2017 au https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/1i2v%20i17%20Supply%20Management%20-%20FINAL_0.pdf.

Centre canadien d'information laitière, Transaction de quota de lait, Quota, consulté le 6 mai 2017 au http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=quota&s3=qe-tq&s4=yr-an&page=2017.

Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 002-0020 : Bilan du secteur agricole, au 31 décembre, et ratios, consulté le 28 avril 2017 au <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26;jsessionid=B40CA22644DCCE91F0971BDBC875E02D?id=20020&lang=fra&retrLang=fra>.

Trebilcock, Michael J., *Dealing With Losers: The Political Economy of Policy Transitions*, Oxford University Press, p. 82.

Centre canadien d'information laitière, Quota national de mise en marché : Répartition du quota national de mise en marché (QMM), consulté le 6 mai 2017 au http://dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=quota&s3=prov. Voir aussi Centre canadien d'information laitière, Production de lait à la ferme, consulté le 6 mai 2017 au http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=farm-ferme&s3=prod.

An International Comparison of Milk Supply Control Programs and Their Impacts, Informa Economics, Inc., septembre 2010, consulté le 28 avril 2017 au http://future.aae.wisc.edu/publications/Informa_Supply_Control_Impacts_0910.pdf.

Taverner, C., « What farmers in other countries get paid for milk », *Farmers Weekly*, 8 avril 2016, consulté le 28 avril 2017 au <http://www.fwi.co.uk/business/what-farmers-in-other-countries-get-paid-for-milk.htm>.

Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 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 \$), consulté le 28 avril 2017 au <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=0020072&pattern=&p2=-1&tabMode=dataTable&p1=1&stByVal=1&csid=&retrLang=fra&lang=fra>.

Statistique Canada, CANSIM (base de données), Tableau 002-0044 : Revenus et dépenses d'exploitation moyens détaillés des exploitations agricoles, selon le type d'exploitation agricole, secteurs constitué et non constitué en société, Canada et provinces, consulté le 28 avril 2017 au <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=0020044&pattern=&p2=-1&tabMode=dataTable&p1=1&stByVal=1&csid=&retrLang=fra&lang=fra>.

Cardwell, R., Lawley, C. et Xiang, D., « Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime », *Analyse de politiques*, vol. 41, n° 1, mars 2015, consulté le 28 avril 2017 au <http://www.utpjournals.press/doi/abs/10.3138/cpp.2013-062>.

van der Linde, Damon, « Saputo Inc CEO says Canada could have been better without dairy supply management system », *Financial Post*, 2 juin 2016, consulté le 28 avril 2017 au <http://business.financialpost.com/news/agriculture/saputo-navigates-challenging-global-dairy-market-in-q4>.

Agropur Coopérative, *Rapport annuel 2016*, consulté le 6 mai 2017 au http://www.agropur.com/pdf/RapportAnnuel_2016_FR.pdf.

Grant, M., Barichello, R., Liew, M., et Gill, V., *Réformer la gestion de l'offre des produits laitiers : Plaidoyer pour la croissance*, Conference Board du Canada, mars 2014.

Centre canadien d'information laitière, SIMIA (base de données), Importations de produits laitiers par pays d'origine, consulté le 6 mai 2017 au http://www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=imp-exp&s3=imp&menupos=1.1.2.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Politiques agricoles : suivi et évaluation*, consulté le 6 mai 2017 au <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/suivi-et-evaluation.htm>.

Hall Findlay, M., et Mintz, J., « Here's Canada's way forward on supply management », *The Globe and Mail*, 24 juin 2015, consulté le 28 avril 2017 au <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/heres-canadas-way-forward-on-supply-management/article24878498/>.

