

LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS AGRICOLES : UN SYSTÈME COÛTEUX POUR LES CONSOMMATEURS

Malgré une tendance internationale en faveur de la libéralisation des marchés et de la concurrence, la plupart des politiciens et des intervenants du milieu agricole québécois continuent de défendre avec vigueur la gestion de l'offre de certains produits agricoles¹. La gestion de l'offre est le mécanisme par lequel les producteurs de lait, de volaille et d'œufs du Canada (qui se situent en grande majorité au Québec et en Ontario) ajustent leur production afin de protéger leurs revenus. Pour ce faire, on effectue une évaluation arbitraire de la demande intérieure et on tente de la rendre compatible avec la production des denrées assujetties.



Cette Note économique a été préparée par Marcel Boyer, vice-président et économiste en chef de l'IEDM et titulaire de la Chaire Bell Canada en économie industrielle de l'Université de Montréal, et Sylvain Charlebois, professeur agrégé en marketing à l'Université de Regina et fellow en marketing du Saskatchewan Wheat Pool.

Comme cela est souvent le cas dans le domaine agricole, ces mécanismes de mise en marché ont été conçus lors d'un contexte de crise. La Grande Dépression des années 1930 a été dévastatrice pour les producteurs de l'Ouest, au point où le besoin de mettre sur pied un levier pour le développement des filières agricoles semblait manifeste. Ce fut la même chose pour la mise sur pied des « plans conjoints » de mise en marché des produits agricoles au Québec, dans les années 1950.

La gestion de l'offre, un système d'inspiration protectionniste qui fonctionne en grande partie comme un cartel, ne peut plus être justifiée dans le contexte d'aujourd'hui. La situation a bien changé depuis les cinquante dernières années et les consommateurs méritent mieux que le statu quo. On devrait d'ores et déjà réfléchir aux mécanismes de transformation, de restructuration et d'adaptation du secteur agroalimentaire, plutôt que s'évertuer à maintenir en place le système désuet, coûteux et inéquitable qu'est la gestion de l'offre.

Le Canada isolé sur la scène internationale

Les mécanismes canadiens de mise en marché agricole sont agressivement pourfendus par plusieurs pays partout dans le monde². Même si le Canada a remporté une

bonne partie de ses litiges en vertu des accords de libre-échange, il n'a carrément plus aucun allié sur la scène internationale. Pour la communauté mondiale, ces organismes de mise en marché sont souvent perçus, avec raison, comme des agences gouvernementales interventionnistes qui vont à l'encontre des forces du libre marché. Pendant les dernières années, plusieurs pays ont éliminé la gestion de l'offre afin de favoriser une plus grande ouverture au commerce international.



À l'Organisation mondiale du commerce (OMC), on s'affaire tant bien que mal à faire progresser la libéralisation du commerce international avec le cycle de négociations de Doha, mais l'intransigeance de certains participants, y compris les États-Unis et l'Union

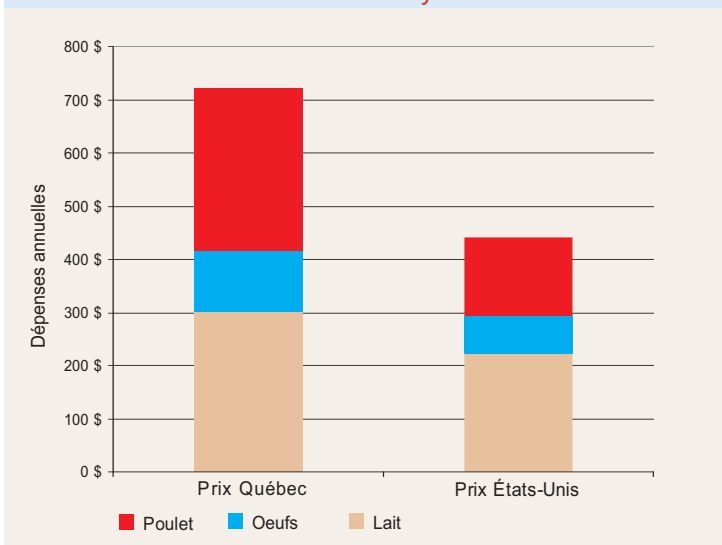
européenne, demeure toujours un obstacle majeur à sa réussite. Le cycle de Doha, commencé en novembre 2001, porte particulièrement sur l'agriculture et sur l'amélioration de l'accès qu'ont les produits agricoles des pays en voie de développement aux marchés des pays riches. Autrement dit, l'ultime objectif est de permettre aux pays laissés-pour-compte de se sortir de la misère en développant leur secteur agricole sans concurrence déloyale des pays industrialisés qui subventionnent leur secteur agricole. Malgré les bonnes intentions de départ, la perspective d'une diminution des aides

1. Presse Canadienne, « La fin de la gestion de l'offre nuirait aux productions agricoles québécoises », *Le Devoir*, 20 juin 2007, p. A3.

2. Jean-Philippe Gervais et Bruno Larue, « La crème est-elle en train de surir? Les relations canado-américaines dans le secteur agroalimentaire », *Options politiques*, vol. 26, no 9, 2005, p. 41-45.

FIGURE 1

Estimation des dépenses annuelles d'une famille québécoise de quatre personnes en fonction de la consommation canadienne moyenne



gouvernementales directes et indirectes aux agriculteurs provoque une levée de boucliers corporatistes dans les pays développés dont le Canada, la France, les États-Unis, la Suisse, le Japon et la Corée du Sud. L'impasse dans les négociations tient en premier lieu au fait que la majorité des pays membres, y compris le Canada, défendent sans répit les intérêts particuliers de leur propre industrie agricole, allant ainsi à l'encontre de l'objectif des discussions et de l'intérêt général de leur population respective.

À cet égard, le Canada est souvent accusé de maintenir un double discours et de semer l'ambiguïté au sein de la communauté internationale³. D'un côté, l'économie canadienne dans son ensemble dépend grandement de ses exportations. En effet, 40 % du PIB canadien est exporté, ce qui signifie qu'une proportion semblable d'emplois dépend du commerce extérieur. Au Québec, c'est près de 60 % du PIB qui est écoulé à l'étranger, dont les deux tiers à l'international. Bref, notre économie est fortement ouverte sur le monde. D'un autre côté, lors des rencontres ministérielles à l'OMC, le Canada défend avec ferveur les caractéristiques de nos politiques agricoles

protectionnistes et ce, à la demande pressante des groupes de pression agricoles et des gouvernements provinciaux, en particulier du Québec et de l'Ontario. La gestion de l'offre, qui gouverne plusieurs secteurs tels que les produits laitiers, la volaille et les œufs, est très critiquée, que ce soit à cause des tarifs douaniers astronomiques ou des pratiques de fixation des prix qu'elle implique. D'ailleurs, le Canada a déjà été dénoncé à plusieurs reprises par des pays membres de l'OMC. Cette politique d'isolationnisme économique risque fort bien de nuire à la réputation du pays et d'éclabousser d'autres marchés. Le Canada devra tôt ou tard reconnaître le bon sens du libre-échange et réformer ses politiques restrictives d'importation et de production des denrées agricoles. Plus on tardera à s'adapter, plus le processus sera coûteux et difficile.

Les consommateurs mis à l'écart

Avec le système de gestion de l'offre, il est évident que l'intérêt des consommateurs est secondaire. La filière laitière à elle seule représente environ 80 % des recettes des produits régis par la gestion de l'offre. Entre 1980 et 2005, la consommation canadienne a diminué de 18 % pour le lait, de 30 % pour le beurre et de 24 % pour la crème glacée. On prévoit que la consommation de lait diminuera encore de 12 % d'ici 2020. Cependant, le prix du lait a augmenté de 53 % depuis douze ans, soit deux fois plus que l'inflation. Au même moment, les coûts de production ont fléchi de 3,8 %⁴.

À titre de référence, un clivage important se forme entre les prix au détail du lait au Québec et les prix observés aux États-Unis⁵. Les différences entre les prix sont significatives par rapport à la moyenne de grandes villes des États-Unis⁶. Par exemple, le prix minimum du contenant de 4 litres de lait (2 % de matières grasses) est présentement de 5,13 \$ au Québec⁷, soit 37 % plus cher qu'aux États-Unis. Le prix maximum est quant à lui de 5,73 \$, mais ce plafond s'applique uniquement au lait de

La gestion de l'offre des produits agricoles est très critiquée à l'échelle internationale, que ce soit à cause des tarifs douaniers astronomiques ou des pratiques de fixation des prix qu'elle implique.

3. Michael Hart, *Great Wine, Better Cheese: How Canada Can Escape the Trap of Agricultural Supply Management*, Institut C.D. Howe, avril 2005, http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_90.pdf.

4. Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires (<http://www.planetelactee.ca>) à partir de données de Statistique Canada, de la Commission canadienne du lait et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

5. Bien qu'il soit vrai que l'industrie agricole américaine est subventionnée, l'expérience d'autres pays qui ont grandement réduit l'aide aux producteurs laitiers par exemple (dont la Nouvelle-Zélande et l'Australie) tend à démontrer que les gains de productivité obtenus et la concurrence accrue aident à diminuer les prix et non à les hausser. Voir Valentin Petkantchin, *Production laitière : les coûts de la gestion de l'offre au Canada*, IEDM, février 2005, http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fev05_fr.pdf et *Réforme de la gestion de l'offre laitière au Canada : l'exemple australien*, IEDM, janvier 2006, http://www.iedm.org/uploaded/pdf/janv06_fr.pdf.

6. Les villes en question ont été choisies par le département américain de l'agriculture (http://www.ams.usda.gov/dyfmoms/mib/rtl_mon_rdf07.pdf). La période de comparaison est le deuxième trimestre 2007. Le gallon liquide américain (3,78 litres) a été converti en contenant de 4 litres et les prix ont été convertis en dollars canadiens à un taux de 0,94 \$.

7. Pour la région I, qui comprend la grande majorité de la population québécoise. Le prix minimum pour les autres régions est plus élevé. Régie des marchés agricoles et alimentaires, http://www.rmaq.gouv.qc.ca/_private/document/sources/Secteur_lait/Tableau_prix_lait_extrait_decision_8743.pdf.

consommation régulier (le prix du lait UHT, biologique ou à valeur ajoutée peut être significativement plus élevé). Le prix américain est un prix moyen et non minimum, donc en réalité l'écart entre celui-ci et le prix québécois est encore plus élevé.

Pour le consommateur moyen, le fonctionnement du système canadien de commercialisation du lait semble fort complexe. D'abord, à l'automne, les représentants de la filière du lait industriel et de consommation sont invités à faire valoir leurs positions auprès de la Commission canadienne du lait, qui s'occupe notamment des quotas de mise en marché, et de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, qui fixe les prix du lait au détail. D'ailleurs, le Québec est la seule province qui réglemente encore le prix du lait au détail, ce qui tend à favoriser la manipulation des prix à la hausse.

Nous avons donc d'un côté le puissant lobby des producteurs, qui visent à maximiser leurs revenus, et des détaillants, qui souhaitent un prix plancher élevé pour éviter la concurrence et de l'autre, des associations peu influentes en comparaison qui sont censées représenter les intérêts des consommateurs. Le résultat est prévisible, et l'année 2007 ne fut pas une exception. Les consommateurs québécois doivent supporter une autre hausse du prix du lait depuis janvier dernier⁸. Avec la hausse appréhendée des prix des intrants, les consommateurs québécois doivent vraisemblablement s'attendre à une autre hausse des prix pour 2008.

Les mécanismes prétendent « équitables » de gestion de l'offre représentent ni plus ni moins qu'un impôt particulièrement régressif, qui frappe durement les ménages les plus démunis.

Une étude empirique du système canadien de gestion de l'offre a révélé que près de 81 % des Canadiens ignorent l'existence même de la Commission canadienne du lait. Bien que la mission première de cette société d'État soit de servir le public canadien, elle entretiendrait des liens complaisants avec l'industrie laitière. Plus inquiétant encore, cette même étude nous apprend que plus de la moitié des répondants qui affirmaient connaître l'existence de cet

organisme n'étaient pas en mesure d'indiquer quel était sa fonction principale⁹.

La situation est semblable pour les œufs et la volaille, les deux autres denrées régies par la gestion de l'offre au pays. Pour les œufs, la différence entre le prix à Montréal et le prix aux États-Unis pour les œufs de catégorie « A » gros est de 55 %¹⁰. La volaille n'est pas épargnée non plus. Un kilogramme de poulet frais entier coûte au détail plus du double qu'aux États-Unis¹¹.

Si nous tenons compte de la consommation canadienne moyenne de lait, d'œufs et de volaille et si l'on compare nos prix au détail avec ceux répertoriés aux États-Unis¹², nous pouvons conclure que la gestion de l'offre coûte en moyenne environ 75 \$ par an à chaque Québécois, soit 300 \$ pour une famille de quatre personnes (voir Figure 1) et plus de 575 millions \$ pour l'ensemble de la province. Ces coûts frappent durement les ménages les plus démunis, qui semblent en cette matière avoir été abandonnés par les groupes habituels de défense des citoyens à faible revenu. Ainsi, les mécanismes prétendent «

équitables » de gestion de l'offre mis en place au Canada représentent ni plus ni moins qu'un impôt particulièrement régressif, à l'abri de l'attention normalement accordée aux mesures fiscales. Les partisans du système et les groupes de pression des secteurs agroalimentaires concernés se targuent de ne recevoir aucune subvention et vont jusqu'à réclamer l'élimination des subventions aux producteurs agricoles des États-Unis et de l'Europe. Pourtant, la gestion de l'offre s'apparente en pratique à un pouvoir de taxation octroyé par

l'État. Plutôt que de subventionner directement les producteurs agricoles grâce aux impôts perçus auprès des citoyens, le gouvernement laisse les producteurs augmenter les prix en leur conférant des privilèges monopolistiques. Cela revient au même, sauf que le gouvernement n'a pas à subir la colère des consommateurs, qui ignorent totalement la situation.

8. Régie des marchés agricoles et alimentaires, *Demande de modification du Règlement sur les prix du lait aux consommateurs*, décision no 8743, 21 décembre 2006, http://www.rmaa.gouv.qc.ca/decision/decision_2006/768-03-01_prix_lait_8743.pdf.

9. Sylvain Charlebois, Wolfgang Langenbacher et Robert Tamilia, « The Canadian Dairy Commission: an empirical survey on its relevance in today's civil society », *International Food and Agribusiness Management Review*, vol. 10, no 1, 2007, p. 81-99.

10. Pour une douzaine d'œufs au deuxième trimestre 2007; les prix américains ont été convertis en dollars canadiens à un taux de 0,94 \$. Sources : U.S. Department of Agriculture (<http://www.ers.usda.gov/data/meatpricespreads/Data/cuts.xls>); Agriculture et Agroalimentaire Canada (http://www.agr.gc.ca/volaille/pri_e_f.htm).

11. Pour le Canada, le prix au Québec n'est pas disponible sur le site de Statistique Canada. Le poids américain a été converti en kilogrammes (2,2 lbs) et les prix (juin 2007) ont été convertis en dollars canadiens à un taux de 0,94 \$. Sources : Statistique Canada, *Aliments et autres produits sélectionnés, prix de détail moyens*; U.S. Department of Agriculture (<http://www.ers.usda.gov/data/meatpricespreads/Data/cuts.xls>).

12. Statistique Canada, *Statistiques sur les aliments 2006 – Faits saillants*, http://www.statcan.ca/francais/ads/23F0001XCB/highlight_f.htm. Les résultats peuvent varier en fonction du taux de change et d'autres facteurs. Seuls les produits mentionnés sont pris en compte et non les produits dérivés (e.g. fromage, beurre). Ces comparaisons ne sont données qu'à titre indicatif.

Un blocage coûteux

Le plus désolant, c'est que l'industrie s'obstine toujours à limiter l'offre au lieu de répondre à une demande de plus en plus diversifiée. Depuis l'établissement du système de gestion de l'offre, les règles du commerce international ne sont plus les mêmes. Nous nous trouvons au bord d'un bouleversement aussi profond que celui qui donna naissance à l'industrie moderne et l'industrie agricole canadienne peine à s'y préparer. Ces changements seront reliés à l'environnement, à la génétique, aux méthodes de production et, surtout, à l'innovation et à l'information. Seule la mise en place de canaux de distribution internationaux permettra à l'industrie agricole canadienne d'accéder à l'information stratégique indispensable et de rivaliser avec d'autres économies en offrant des produits innovateurs¹³. Sans quoi, l'incapacité à prévoir les tendances et à agir en temps opportun sera fort coûteuse. Le Brésil, l'Australie, la Chine, l'Inde et d'autres pays émergents ont déjà une avance considérable à ce chapitre. Comparativement au Canada, ces pays jouissent d'une économie agricole relativement compétitive et ouverte.

Conclusion

Les producteurs agricoles savent très bien que la gestion de l'offre sera démantelée éventuellement. Il faut bien comprendre que le Canada est un joueur important dans le domaine de l'agriculture. C'est le quatrième plus grand exportateur et le cinquième plus grand importateur de produits agricoles au monde. Le Canada peut potentiellement jouer un rôle de chef de file pour résoudre l'impasse à l'OMC, mais ses

pratiques commerciales actuelles nuisent à sa crédibilité. Au lieu de s'appuyer sur des arguments qui ne visent qu'à protéger notre soi-disant « souveraineté alimentaire », un concept aussi fallacieux que dangereux, le Canada doit être conséquent avec lui-même et favoriser la libéralisation des marchés, y compris des marchés agroalimentaires, entre les pays membres de l'OMC. La position actuelle du Canada face à la gestion de l'offre peut, par ricochet, nuire non seulement aux négociations sur l'ouverture des autres marchés agroalimentaires, au grand désavantage de l'industrie agroalimentaire canadienne dans son ensemble, mais aussi aux

Plutôt que de subventionner directement les producteurs agricoles grâce aux impôts perçus auprès des citoyens, le gouvernement laisse les producteurs augmenter les prix en leur conférant des privilèges monopolistiques.

négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA). Les denrées relevant de l'AMNA, qui représentent près de 90 % du commerce mondial de marchandises, incluent tous les produits des industries manufacturières, des combustibles et des produits forestiers, de même que d'autres industries clés de notre économie.

Il faudra certainement mettre en place des mécanismes de transition adéquats, mais les gouvernements fédéral et provinciaux devraient afficher une volonté ferme de rationaliser notre industrie agroalimentaire sur la base de processus concurrentiels. On pourrait pour y arriver s'inspirer des expériences des pays qui ont eu le courage d'agir en ce sens. Si nous ne changeons pas de direction, nous ne ferons que protéger une industrie agroalimentaire inefficace et incohérente, dont une partie importante sera isolée du monde, au grand désavantage des consommateurs et même, à long terme, des agriculteurs.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
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 : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

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
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoît Lafond

Infographie :
Valna inc.

13. Mike Gifford, « Canada's dairy industry: can supply management survive an open trade environment? », *Options politiques*, vol. 26, no 10, 2005, p. 57-63, <http://www.irpp.org/po/archive/nov05/gifford.pdf>.