



Le Conference Board
du Canada

The Conference Board
of Canada

Le Centre pour l'alimentation au Canada

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE
DES PRODUITS LAITIERS

Plaidoyer pour la croissance.



Réformer la gestion de l'offre laitière : Plaidoyer pour la croissance

Michael Grant, Richard Barichello, Mark Liew et Vijay Gill

Avant-propos

La gestion de l'offre est l'une des politiques publiques les plus controversées du Canada. Son équité et son efficacité sont souvent contestées. Pourtant, les agriculteurs y sont très attachés et ont organisé leur exploitation en fonction du maintien de ce régime. Dans ce rapport qui s'intéresse principalement à la production laitière, nous expliquons comment un nouveau modèle, axé sur la croissance, aiderait à réformer la gestion de l'offre. Nous suggérons une manière équitable de dédommager les agriculteurs qui perdent leurs quotas. Nous démontrons aussi que la nouvelle croissance pourrait mener à des niveaux de production et d'emploi inégaux dans l'industrie.

Pour citer le rapport : Grant, Michael, Richard Barichello, Mark Liew et Vijay Gill. *Réformer la gestion de l'offre laitière : Plaidoyer pour la croissance*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2014.

©2014 Le Conference Board du Canada*

Publié au Canada | Tous droits réservés | Entente n° 40063028 | *Constituée en société sous le nom d'AERIC Inc.

® Le Conference Board du Canada et le logo de la torche sont des marques déposées du Conference Board, Inc. Nos prévisions et travaux de recherche reposent souvent sur de nombreuses hypothèses et différentes sources de données. Ils présentent donc des risques et des incertitudes inhérents à ce genre de travail et ne doivent pas être perçus comme des sources de conseils spécifiques en matière de placement, de comptabilité, de droit ou de fiscalité.

CONTENTS

RÉSUMÉ

- ii Pourquoi réformer la gestion de l'offre?
- v Vers une réforme
- vii Logique de la transition : financement, efficacité, équité, durée

Chapitre 1

1 Introduction

- 6 À propos du présent rapport

Chapitre 2

11 Faire régner l'équité par l'efficacité

- 13 Retour aux premiers principes : l'équité et l'efficacité
- 23 Le paysage des exploitations laitières
- 33 Conclusion

Chapitre 3

35 Une nouvelle vision stratégique du secteur laitier fondée sur la croissance

- 37 La possibilité de croissance offerte par le marché international
- 45 La possibilité de croissance offerte par le marché national : Reprendre des parts de marché aux succédanés
- 57 L'infrastructure de transformation
- 57 Le transport des produits vers les marchés visés
- 59 Les points faibles des concurrents
- 61 Saisir les occasions : les scénarios
- 64 La transition selon les différents scénarios
- 66 Les incidences des différents scénarios sur le bien-être
- 70 Conclusion

Chapitre 4

72 La gestion de l'offre dans l'industrie du transport

- 73 Introduction
- 73 Libéralisation de la gestion de l'offre : le transport pour compte d'autrui
- 81 Le statu quo : le secteur des taxis
- 88 Conclusion

Chapitre 5

90 Les options en matière de réforme

- 91 Cadre pour mieux comprendre les options en matière de réforme
- 93 Réformes possibles dans le cadre du système actuel
- 94 Réforme d'un seul pilier : une rupture d'équilibre
- 95 Réforme de deux piliers : une solution plus viable
- 98 Considérations administratives
- 100 Logique de la transition : financement, efficacité, équité, durée
- 102 Options en matière de financement
- 110 Conclusion

Chapitre 6

112 Conséquences

- 113 1. L'industrie laitière doit adopter un nouveau modèle de croissance.
- 114 2. La réforme de la gestion de l'offre au Canada doit être rattachée au commerce international.
- 114 3. Il faudrait régler progressivement la question des quotas de manière équitable et efficace.
- 115 4. La réforme devrait être financée au moyen d'un prélèvement sur les produits laitiers.
- 115 5. Les exploitants de ferme laitière devraient se réorganiser pour profiter des gains à faire.

ANNEXE A

117 Bibliographie

Remerciements

Le présent rapport a été établi pour le Centre pour l'alimentation au Canada (CAC) du Conference Board du Canada, sous la direction de Michael Bloom, vice-président, Stratégie industrielle et commerciale, et de Michael Grant, directeur de la recherche au CAC. Les fonds ont été fournis par les investisseurs du CAC.

Le rapport a été élaboré et rédigé par Richard Barichello, Michael Grant, Mark Liew et Vijay Gill.

Nous exprimons notre gratitude envers nos deux réviseurs externes, le professeur James Rude (professeur agrégé au Département d'économie des ressources et de sociologie de l'environnement, Faculté des sciences agricoles, des sciences de la vie et de l'environnement, Université de l'Alberta) et le professeur Karl Meilke (Université de Guelph, directeur du Canadian Agricultural Trade Policy Research Network). Nous remercions aussi nos réviseurs internes, Danielle Goldfarb, Glen Hodgson et James Stuckey.

Nous ne pouvons manquer de remercier également les nombreux investisseurs du CAC pour avoir lu et commenté les ébauches de ce rapport. Leurs observations nous ont été très utiles.

Les résultats et les conclusions du présent rapport sont entièrement dus au Conference Board du Canada, qui assume seul la responsabilité de toute erreur et omission de fait ou d'interprétation.

Le Centre pour l'alimentation au Canada

Un projet de recherche et de dialogue sur trois ans a été lancé sous le nom de Centre pour l'alimentation au Canada (CAC) en vue d'aider à surmonter l'un des enjeux majeurs auxquels notre pays fait face de nos jours, soit l'alimentation. Celle-ci a des incidences extraordinairement variées sur les Canadiens. Elle influe sur leur vie, leur santé, leur emploi et l'économie de leur pays.

Le CAC a un double objectif, qui est :

- de sensibiliser davantage le public à la nature du secteur de l'alimentation et à son importance pour l'économie et la société canadiennes;
- de créer une vision commune de l'alimentation du futur au Canada – présentée dans la Stratégie alimentaire canadienne – qui répondra à la nécessité, pour notre pays, d'avoir une stratégie coordonnée de changement à long terme.

Le CAC a adopté une approche holistique à l'égard de l'alimentation. Il se focalise sur l'alimentation au Canada selon trois points de vue distincts, mais interdépendants : la sûreté et la salubrité des aliments, la sécurité alimentaire, et la durabilité alimentaire. Il a ainsi la certitude de prendre en considération tout l'éventail des importantes questions auxquelles le secteur de l'alimentation doit répondre.

Son travail consiste à allier la recherche à des communications efficaces, le but étant de rendre le public plus apte à comprendre l'importance du secteur de l'alimentation et de stimuler la collaboration. Pour y parvenir, le CAC travaille en étroite coopération avec des dirigeants et des partenaires du secteur de l'alimentation, des administrations publiques, des établissements éducatifs et d'autres organisations du Canada.

Lancé en juillet 2010, le CAC fait participer activement les dirigeants du secteur de l'alimentation privé et public à l'élaboration du cadre dans lequel s'inscrit la Stratégie alimentaire canadienne. Quelque 25 entreprises et organisations ont investi dans le projet, aussi bien financièrement que par leur leadership et leurs compétences.

Pour en savoir plus au sujet du CAC, prière de visiter notre site Web (en anglais) à l'adresse www.conferenceboard.ca/cfic.

Les investisseurs du Centre pour l'alimentation au Canada

Le Conference Board du Canada est reconnaissant envers les investisseurs du CAC pour avoir rendu possible l'établissement du présent rapport. En voici la liste :

Les investisseurs champions

Heinz Canada	Nestlé Canada Inc.
Les Aliments Maple Leafs	Parmalat Canada Limitée
Les Compagnies Loblaw limitée	

Les investisseurs partenaires

Deloitte s.e.n.c.r.l.	McCain Foods (Canada)
IBM Canada	Olymel s.e.c.
KPMG s.r.l.	PepsiCo Canada
Les Breuvages Cott Canada Inc.	Saputo Inc.
Les Fermes Cavendish (le Groupe Irving)	Weston Foods

Les investisseurs participants

La Fondation des maladies du cœur
et de l'AVC

Les participants

University of Guelph

RÉSUMÉ

Réformer la gestion de l'offre des produits laitiers : Plaidoyer pour la croissance

Aperçu

- La gestion de l'offre fait partie des politiques publiques les plus controversées du Canada.
- Son équité et son efficacité sont souvent contestées.
- La politique en matière de gestion de l'offre protège les producteurs laitiers canadiens face à la concurrence, mais elle limite les possibilités de croissance.
- Les possibilités de croissance des exportations laitières sont importantes et l'industrie laitière peut connaître une expansion si elle réussit à en profiter.
- Ce rapport plaide en faveur de la croissance et propose une façon équitable de réduire progressivement le régime de gestion de l'offre dans le secteur laitier.

La gestion de l'offre fait partie des politiques publiques les plus controversées du Canada. La politique vise, en fait, à gérer les risques du marché auxquels sont confrontés les agriculteurs dont les produits sont soumis à la gestion de l'offre. Toutefois, elle y parvient en entraînant une hausse des prix pour les consommateurs et en éliminant les possibilités de croissance sur les marchés intérieurs et internationaux.

Dans ce rapport, nous utilisons le cas de la gestion de l'offre des produits laitiers pour montrer les forces en présence. Nous examinons la documentation relative à la réforme et avançons des pistes de solution pour une réforme où tout le monde serait gagnant, à savoir les producteurs laitiers, les consommateurs et le Canada.

Le vif intérêt que suscite la gestion de l'offre dans les milieux politiques nous a valu, depuis des décennies, de nombreux rapports sur la question. Le présent rapport a ceci d'unique qu'il fait le lien entre l'analyse financière sur le plan de l'exploitation agricole – micro-analyse – et la politique macroéconomique. Cela nous permet de montrer l'effet de différentes mesures sur la viabilité des exploitations agricoles et sur des scénarios de transition pour l'industrie. Nous démontrons clairement qu'il est possible d'assurer la croissance du secteur laitier canadien en permettant une réallocation des actifs aux producteurs les plus performants. Ceux-ci offriront aux Canadiens et au reste du monde des prix bas et des produits laitiers de qualité.

Pourquoi réformer la gestion de l'offre?

Dans ce rapport, nous évaluons la gestion de l'offre des produits laitiers par rapport aux critères des politiques publiques que sont l'équité (impartialité) et l'efficacité, et concluons que la politique actuelle laisse à désirer à cet égard. La gestion de l'offre des produits

Le quart supérieur des fermes laitières produit près de la moitié des approvisionnements en lait du Canada. L'autre moitié vient d'exploitations moyennement ou peu performantes.

laitiers consiste à fixer des prix indicatifs qui reposent dans une large mesure sur des coûts de production moyens. Mais comme les coûts moyens sont calculés en incluant beaucoup d'exploitations laitières peu performantes, on arrive à des prix plus élevés que si le Canada favorisait une réallocation de ses actifs en fonction des exploitations les plus performantes. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que ce soutien des prix du marché a coûté aux consommateurs canadiens de produits laitiers en moyenne 2,6 G\$ par an entre 2001 et 2011, soit environ 200 000 \$ par producteur laitier et 276 \$ par famille annuellement¹.

L'équité de la politique est contestée parce que les exploitants de ferme laitière sont généralement plus riches que le Canadien moyen et que cette politique transfère, en fait, des ressources de Canadiens plus démunis à des Canadiens mieux nantis. L'argument est particulièrement pertinent, étant donné les préoccupations exprimées au sujet de la sécurité alimentaire, notamment en ce qui concerne les Canadiens à faible revenu. Selon la version de 2008 du Panier de provisions nutritif – Canada, celui-ci devrait comprendre du lait et des substituts à raison de 3,59 à 7,19 litres par semaine. Les enfants, les femmes enceintes et celles qui allaitent font partie des personnes qui devraient en consommer le plus. Cependant, au Canada, les familles monoparentales ayant une femme à leur tête sont celles où l'on retrouve les taux de pauvreté les plus élevés. Contrairement à ce qui se passe pour la taxe de vente harmonisée (TVH), le transfert réalisé par la gestion de l'offre ne comprend aucun crédit d'impôt compensateur pour aider les consommateurs de produits laitiers à faible revenu.

L'efficacité de la politique est contestée parce qu'elle empêche toute allocation des actifs laitiers aux producteurs les plus performants. Nous estimons que le quart supérieur des exploitations laitières produit près de la moitié de l'approvisionnement en lait du Canada, alors que l'autre moitié vient d'exploitations moyennement ou peu performantes qui

1 OCDE, *Estimations du soutien aux producteurs et consommateurs*. D'après la « Répartition des familles de recensement » de Statistique Canada, le Canada comptait environ 9,4 millions de familles de recensement en 2011.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

déterminent le prix indicatif du lait. Or, ces agriculteurs comptent moins sur l'efficacité opérationnelle que sur des restrictions commerciales. La valeur des politiques de gestion de l'offre réside dans les quotas et leur incidence sur le bilan des exploitants. Au fond, la valeur d'entreprise des producteurs moins performants découle surtout de la valeur des restrictions contingentaires.

Le financement des quotas entraîne des frais de service de la dette qui s'élèvent à des centaines de millions de dollars par an. Dans le système actuel, on assiste à une fuite des actifs de l'industrie au profit des émetteurs de titres de dette de centaines de millions de dollars par an, qui pourraient servir par ailleurs à financer des actifs matériels dans le secteur laitier.

De plus, la politique coupe de fait le Canada d'une demande mondiale de produits laitiers florissante. Les volumes d'exportations laitières ont continué d'augmenter de plus de 7 % par an dans le monde ces trois dernières années². La Nouvelle-Zélande, qui exporte environ 97 %³ de sa production et fabrique à elle seule près de 30 % des produits laitiers vendus dans le monde, se classe en tête des exportateurs. Des étudiants australiens sont embauchés pour acheter des centaines de boîtes de lait en poudre qu'ils font passer en contrebande en Chine, où une boîte de 24 \$ est revendue plus du double (54 \$) en ligne sur Taobao, la version chinoise d'eBay⁴. Le gouvernement néerlandais a ouvert dernièrement une enquête sur une pénurie nationale de lait maternisé après avoir observé une hausse de 50 % des ventes au début 2013 par rapport aux niveaux de 2012, sans une augmentation correspondante du nombre de naissances. La majeure partie de ce lait maternisé aurait été réexporté vers la Chine⁵.

2 Fonterra, *Global Dairy Update*.

3 Ministry for Primary Industries of New Zealand, *Dairy Facts and Figures*.

4 News.com.au, *Black Market*.

5 BBC News, *Dutch Government*.

Les Canadiens peuvent définir une nouvelle vision stratégique du secteur laitier fondée sur la croissance et l'efficacité.

Cependant, l'industrie laitière canadienne est incapable de profiter de la demande mondiale. En 2002, un groupe spécial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a statué que l'écart entre les prix canadiens et les prix mondiaux équivalait à une subvention⁶. Or, les exportations canadiennes ne peuvent dépasser la limite de subvention à l'exportation autorisée par l'OMC. Donc, au lieu que le lait écrémé canadien aille nourrir des bébés chinois, il est transformé en aliments à bas prix pour animaux⁷.

Les flux commerciaux mondiaux actuels donnent en fait à penser qu'il serait possible d'expédier des produits laitiers du Canada en Asie à relativement peu de frais. Pour ce qui est du Pacifique, les taux de fret en direction de l'ouest sont de 20 à 40 % inférieurs à ceux en direction de l'est, selon le port, ce qui est à l'avantage des producteurs canadiens. Ces derniers bénéficient aussi d'un autre avantage, à savoir que les pays exportateurs concurrents, comme la Nouvelle-Zélande, commencent à voir leurs coûts de production augmenter considérablement.

Comme la politique limite les producteurs canadiens au marché intérieur, l'industrie laitière continue de rétrécir, avec des exploitations de moins en moins nombreuses à force de regroupements qui alimentent un marché canadien à faible croissance. En fait, en 20 ans, le nombre de fermes laitières a été pratiquement divisé par deux et l'on n'en compte plus aujourd'hui que 12 500 au Canada.

Vers une réforme

Les Canadiens peuvent définir une nouvelle vision stratégique du secteur laitier fondée sur la croissance et l'efficacité. C'est le choix qu'ont fait la Nouvelle-Zélande et l'Australie, et l'option qui commence à prendre forme aux États-Unis.

6 Goldfarb, *Making Milk*, p. 29.

7 Dairy Farmers of Ontario, « Surplus Hits All-Time High ».

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Pour que l'industrie laitière canadienne connaisse le succès à l'échelle internationale, le marché canadien des produits laitiers doit ressembler davantage à celui des pays concurrents. Les exploitations devront probablement s'agrandir, même si selon les définitions commerciales courantes, la plupart continueront d'être de petites entreprises et principalement des propriétés familiales. Nous estimons que même avec de plus gros troupeaux et des prix plus faibles, les exploitations laitières réaliseraient un chiffre d'affaires d'environ 1,4 M\$. Du point de vue d'une petite entreprise, cela représente à peu près le même revenu qu'une franchise Tim Hortons moyenne.

Le potentiel de croissance peut ainsi être ramené à trois scénarios, soit le statu quo, une croissance modérée et une croissance dynamique. Dans le scénario de croissance modérée, le taux de croissance annuel cumulatif (TCAC) est de 5,8 %, tandis que dans celui d'une croissance dynamique, il atteint 9,6 %. Dans le premier scénario, le Canada produit quelque 6 milliards de litres de lait de plus par an d'ici 2022 pour répondre à la demande internationale, alors que dans le second, il en produit environ 12 milliards de plus par an.

Si le secteur laitier canadien remportait un franc succès sur les marchés d'exportation (dans les 10 prochaines années) et atteignait des volumes d'exportation équivalant à la moitié de ceux de la Nouvelle-Zélande, la production canadienne annuelle devrait passer de 8 à 20 milliards de litres. Les gains en efficacité rapporteraient 1,3 G\$ aux Canadiens. Dans ce scénario, le nombre d'exploitations laitières *augmenterait* en fait de 2,1 % sur 10 ans, la taille moyenne des troupeaux passant dans le même temps à 187 têtes.

En outre, une harmonisation des prix canadiens avec les prix mondiaux, nécessaire au commerce d'exportation, transférerait des producteurs aux consommateurs des bénéfices excédentaires immédiats d'environ 2,39 G\$. Les Canadiens à faible revenu, en particulier, profiteraient davantage de la baisse des prix, car ils consacrent une part plus importante de leur revenu (selon le Panier de provisions nutritif – Canada) aux produits laitiers.

Nous évaluons les gains possibles en matière d'emploi de ces scénarios de croissance. Celui qui prévoit une croissance de 150 %, et que nous croyons réalisable, se traduirait par une augmentation d'environ 14 % de l'emploi dans l'industrie, soit plus de 5 000 emplois créés dans la production primaire et quelque 3 000 dans la transformation, pour un gain total de plus de 8 500 emplois.

Nous montrons que la réforme est possible en nous penchant sur l'expérience du Canada dans le transport pour compte d'autrui. Cette industrie était également soumise à la gestion de l'offre et elle a été entièrement libéralisée en 1987.

Logique de la transition : financement, efficacité, équité, durée

Toute option en matière de réforme doit résoudre les problèmes de financement, d'efficacité, d'équité et de durée (FEED) de manière globale. Plus on dispose de fonds, plus courte est la transition et plus il y a d'occasions de redistribution équitable. Deux grandes questions se posent : celle des quotas existants et celle de la réforme des prix.

En ce qui concerne les quotas, les nouveaux exploitants sont les plus exposés parce qu'il leur faut encore réaliser un bénéfice sur le leur. Donc, une libéralisation du jour au lendemain sans rachat punira sévèrement les nouveaux exploitants (ou quiconque est titulaire d'un quota acheté récemment). Ensuite, un rachat à la valeur marchande est extrêmement généreux pour les quotas de tous âges. Un rachat à la valeur comptable⁸, selon la façon dont on déprécie l'actif, est beaucoup plus raisonnable, surtout en comparaison du rendement d'autres investissements, comme les obligations du gouvernement du Canada de 10 ans.

8 La *valeur comptable* est la valeur au moment de l'achat. La *valeur marchande* se calcule en évaluant les quotas aux prix courants du marché.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Un programme de rachat à la valeur comptable pourrait, par exemple, se concentrer sur les quotas obtenus dans les 10 dernières années et rajuster l'indemnité de rachat en fonction de la fraction de 10 ans restante. D'après la valeur des transferts interprovinciaux par échange de quotas et la valeur de différents types de transfert (échange, familial et regroupement) sur les 10 dernières années, ce type de rachat coûterait, selon nos calculs, de 3,6 à 4,7 G\$, ce qui pourrait facilement se financer par un prélèvement temporaire ou même par un emprunt public.

Les réalités administratives de la gestion de l'offre incitent à utiliser le mécanisme des prix pour supprimer graduellement les quotas, et cette suppression se ferait probablement en parallèle avec celle des restrictions commerciales imposées par le Canada. Le seul problème de cette approche graduelle, c'est qu'elle continue de freiner les producteurs performants qui voudraient se préparer à répondre à la demande à l'exportation. Si le Canada annonce une longue période de transition pendant laquelle la libéralisation des prix sera progressive, il est probable que nos concurrents prendront des mesures pour préserver leur domination actuelle sur les marchés d'exportation.

Dans les circonstances, le Canada ferait peut-être mieux de racheter les quotas à des conditions équitables et d'opter pour une réorganisation assez rapide de l'industrie.

CHAPITRE 1

Introduction

Résumé du chapitre

- La gestion de l'offre est une politique publique controversée au Canada.
- Elle suscite un vif intérêt parce que le Canada est un gros consommateur de produits soumis à la gestion de l'offre et que ces produits sont protégés par des obstacles au commerce importants à l'origine de différends avec les partenaires commerciaux du Canada.
- Les changements structurels sur les marchés internationaux et dans le secteur de la technologie agroalimentaire offrent l'occasion de procéder à une réforme de la gestion de l'offre.
- Le présent rapport a ceci d'unique qu'il fait le lien entre les données financières relatives aux exploitations agricoles et différents scénarios macroéconomiques, nous permettant ainsi de tracer des schémas d'adaptation de l'industrie en fonction de chacun d'eux.
- Si les conditions voulues sont réunies, l'industrie laitière canadienne pourra connaître une expansion.

La gestion de l'offre dans le secteur agricole est une politique publique très controversée au Canada. À l'heure actuelle, il existe un large fossé entre l'opinion de certains chercheurs et les politiques publiques en vigueur¹. Les intervenants politiques canadiens s'intéressent vivement à la gestion de l'offre pour deux raisons. Premièrement, les produits soumis à la gestion de l'offre sont consommés à grande échelle. Par conséquent, les politiques qui déterminent leurs prix ont des répercussions sur le bien-être de nombreux Canadiens. Deuxièmement, dans un monde marqué par une hausse de la demande alimentaire et l'élimination des obstacles au commerce, la gestion de l'offre apparaît comme une exception notable à la libéralisation des échanges². La politique commerciale actuelle du Canada est axée sur l'ouverture des marchés étrangers aux produits canadiens, agricoles et autres. En provoquant des différends qui entravent la signature de nouveaux accords commerciaux, les barrières tarifaires et non tarifaires très élevées qui sont au cœur des systèmes de

- 1 Le Conference Board du Canada participe activement au débat politique sur cette question. Le présent rapport est sa quatrième étude sur la gestion de l'offre, les autres étant *La production laitière* (Goldfarb) et deux notes d'information rédigées par des chercheurs du George Morris Centre et publiées par le Conference Board du Canada en 2012. Voir Mussell, Seguin et Sweetland, *How We Got Here et How Do We Compare?* Il s'inspire des conclusions tirées dans ces publications.
- 2 Voir le rapport complémentaire du Centre pour l'alimentation au Canada : Audet, *Liberalization's Last Frontier*.

gestion de l'offre contrecarrent les efforts déployés par le Canada pour élargir l'accès de ses produits aux marchés mondiaux.

La gestion de l'offre, dans sa forme actuelle, existe depuis plus de 40 ans. C'est une politique bien établie, qui bénéficie du soutien d'un groupe bien organisé de producteurs. Elle remonte à plus loin, à juste après la Deuxième Guerre mondiale³. L'industrie laitière, qui occupe une place de premier rang dans la gestion de l'offre, s'était dotée d'une capacité de production primaire et de transformation pour répondre à la demande de la Grande-Bretagne en temps de guerre, ce pays étant coupé des sources d'approvisionnement continentales. En fait, le Canada était un grand exportateur de fromage durant ces années. À la fin de la guerre, l'industrie laitière canadienne s'est trouvée confrontée à des surcapacités chroniques et à de faibles revenus agricoles. Afin de régler ces problèmes, l'industrie et le gouvernement ont conjugué leurs efforts pour rationaliser le secteur laitier et l'organiser de façon à ce qu'il approvisionne le marché intérieur, alors en pleine expansion. Comme nous l'expliquons dans le présent rapport, cette politique visait à protéger l'industrie par un mécanisme de fixation des prix, accompagné de quotas (sorte de licence de production) et d'obstacles au commerce (international et intérieur).

Beaucoup de choses ont changé en 40 ans. Deux tendances retiennent l'attention : la richesse croissante des marchés émergents et l'évolution rapide de la technologie.

Le marché canadien a mûri. Caractérisé par une croissance rapide dans les années 1950 et 1960, il connaît aujourd'hui une croissance lente. En effet, comme nous le soulignons dans *The Sky's the Limit*, on prévoit que la demande additionnelle viendra essentiellement de régions du monde présentant des taux de croissance de la population et du revenu

3 Mussell, Seguin et Sweetland, *How We Got Here*, p. 3.

Selon l'OCDE et la FAO, de tous les produits agricoles, ce sont les produits laitiers dont la demande augmentera le plus.

plus élevés que le Canada. Entre 2010 et 2050, la population mondiale augmentera de plus de deux milliards d'habitants, mais seule une très faible proportion d'entre eux seront des Canadiens⁴.

En effet, la croissance du revenu dans les pays qui s'engagent dans la voie du développement est un facteur déterminant. Nous savons qu'à mesure qu'ils s'enrichissent, les gens changent leurs habitudes alimentaires pour y incorporer plus d'aliments protéiques. Comme les produits soumis à la gestion de l'offre (le lait, le poulet, la dinde et les œufs) sont de bonnes sources de protéines, ils sont susceptibles d'être l'objet d'une plus forte demande à l'échelle mondiale. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de tous les produits agricoles, ce sont les produits laitiers dont la demande augmentera le plus⁵. Les concurrents du Canada qui obéissent à la logique du marché ont montré qu'ils étaient capables de répondre à cette demande. Par exemple, en 2012, les exportations laitières de la Nouvelle-Zélande se chiffraient à 10,6 G\$⁶. À titre comparatif, la même année, les exportations canadiennes de potasse atteignaient 6,7 G\$ et les exportations de grains et d'huile de canola, 7,8 G\$⁷. Les exportations laitières de la Nouvelle-Zélande vers la Chine ont augmenté de 30 % entre 2010 et 2012⁸.

Un autre rapport du Centre pour l'alimentation au Canada (CAC) étudie les changements majeurs survenus dans la technologie de la chaîne d'approvisionnement qui ont entraîné une expansion considérable du commerce mondial des denrées alimentaires⁹. Les produits autrefois

4 Burt et al., *The Sky's the Limit*, p. 17.

5 Haut-commissariat de la Nouvelle-Zélande, correspondance avec Michael Grant, 1^{er} octobre 2013.

6 Ministry for Primary Industries, Nouvelle-Zélande, *Dairy Facts and Figures*. Après conversion des montants exprimés en dollars néo-zélandais.

7 Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, *Le commerce international du Canada*.

8 Haut-commissariat de la Nouvelle-Zélande. Correspondance avec Michael Grant, 1^{er} octobre 2013.

9 Voir Gill, *Fast and Fresh*.

considérés comme périssables s'échangent maintenant sur de grandes distances. Pendant que bon nombre de pays nouvellement développés ont encore du mal à gérer la salubrité alimentaire, les produits de certains pays plus avancés se présentent comme des marques de choix ayant la faveur d'une classe moyenne naissante. Parallèlement, la technologie alimentaire a permis de mettre au point de nombreux substituts de matière grasse et de protéines qui font concurrence aux produits soumis à la gestion de l'offre. En somme, d'une part, la gestion de l'offre limite l'accès des agriculteurs à de nouvelles sources de demande, mais d'autre part, elle les expose aux risques du marché liés à des produits concurrents non soumis à la gestion de l'offre (p. ex. les mélanges d'huile de beurre et de sucre, et les concentrés protéiques du lait).

Les systèmes canadiens de gestion de l'offre continuent de reposer sur la répartition d'un marché relativement petit entre un nombre sans cesse décroissant d'exploitations agricoles.

Les systèmes canadiens de gestion de l'offre évoluent avec la conjoncture du marché. Les modifications qui y ont été apportées l'ont été tout en préservant en bonne partie le mécanisme de fixation des prix, les quotas et les obstacles au commerce qui caractérisent les produits soumis à la gestion de l'offre. Les systèmes continuent de reposer sur la répartition d'un marché relativement petit entre un nombre sans cesse décroissant d'exploitations agricoles. Dans un monde marqué par la mondialisation du commerce, où la majeure partie de la croissance de la demande se trouve à l'extérieur du Canada, les politiques visant à faire augmenter les prix intérieurs dans un marché restreint sont régulièrement contestées. À l'heure où, confrontés à l'insuffisance des possibilités de croissance des exportations, les partenaires commerciaux internationaux demandent à avoir accès aux consommateurs canadiens et où ces derniers remettent en question les prix supérieurs et le choix réduit qui s'offrent à eux, d'aucuns continueront de réclamer une réforme de la gestion de l'offre en tant que politique publique.

La gestion de l'offre n'a jamais été immuable. En fait, [traduction] « ce qui est clair, c'est que la politique de longue date du Canada devra être modifiée – dans une faible ou une large mesure, ou quelque part à

mi-chemin – en réponse aux pressions intérieures et internationales¹⁰ ». La question est de savoir dans quelle direction devra aller la réforme et à quel rythme on devra apporter les changements.

Dans le présent rapport, nous explorons des pistes de solution pour la réforme dont pourraient faire l'objet les produits agricoles du Canada soumis à la gestion de l'offre. Nous analysons la gestion de l'offre par rapport aux critères de politique publique courants que sont l'équité et l'efficacité. Nous décrivons les pistes de solution proposées dans la documentation existante et celles que nous avançons. Puis, nous examinons les répercussions des diverses propositions sur l'équité, l'efficacité et les mesures d'adaptation (y compris le partage des coûts).

À propos du présent rapport

Ce rapport adopte une approche équilibrée par rapport à la question de la réforme de la gestion de l'offre. Il constitue un apport à la Stratégie alimentaire canadienne du CAC. (Voir l'encadré « Élaboration de la Stratégie alimentaire canadienne ».) Cette stratégie repose sur nos travaux de recherche et sur les résultats de consultations approfondies auprès de Canadiens de tous horizons. Ce rapport présente, certes, des recommandations en vue de la réforme, mais celles-ci ne sont pas formulées isolément. La Stratégie tient compte de tout un éventail de questions qui intéressent les Canadiens, et la gestion de l'offre en fait partie.

Au Canada, chacun des systèmes de gestion de l'offre, qui visent les produits laitiers, les œufs d'incubation de poulet à chair, le poulet, les œufs et la dinde, a son propre mode de fonctionnement. Afin que notre rapport soit le plus concret et le plus exact possible, nous avons choisi de nous concentrer sur le sous-secteur des produits laitiers, le plus vaste et le mieux établi parmi ceux qui sont soumis à la gestion de l'offre. Même si les systèmes de gestion ont leur propre spécificité, ils présentent des similitudes en ceci qu'ils ont tous recours à des

10 Mussell, Seguin et Sweetland, *How We Got Here*, p. 2.

mécanismes de fixation des prix, à des quotas et à des obstacles au commerce pour répartir les parts du marché intérieur. Par conséquent, notre approche en ce qui a trait aux produits laitiers pourrait s'appliquer globalement à d'autres produits.

Le vif intérêt que suscite la gestion de l'offre dans les milieux politiques nous vaut, depuis des décennies, de nombreux rapports sur la question. Comme nous le montrons ci-après, bon nombre de ces rapports mettent l'accent sur la dimension macroéconomique et accordent relativement peu d'attention aux mesures d'adaptation requises à l'échelle des exploitations agricoles. Le présent rapport a ceci d'unique qu'il fait le lien entre l'analyse financière sur le plan de l'exploitation agricole – micro-analyse – et la politique macroéconomique. Cela nous permet de montrer l'effet de différentes mesures sur la viabilité des exploitations agricoles et sur des scénarios de transition pour l'industrie. Nous démontrons clairement qu'il est possible d'assurer la croissance du secteur laitier canadien en réallouant les actifs aux producteurs les plus performants.

Notre analyse se fonde sur une étude approfondie de la documentation existante, une analyse de données primaires et une modélisation. Comme pour tous les rapports du CAC, nous avons bénéficié des observations et points de vue des investisseurs du CAC, dont certains figurent parmi les principaux organismes de décision en matière d'agriculture et chefs de file de secteur alimentaire au Canada. Le rapport a été minutieusement examiné par des sommités du milieu universitaire et par les principaux économistes du Conference Board du Canada.

Nos arguments sont présentés dans une série de chapitres. Au chapitre 2, nous décrivons la gestion de l'offre dans le contexte d'objectifs généraux en matière de politiques publiques. Nous étudions plus particulièrement les répercussions de ce système sur l'équité et l'efficacité. Nous enchaînons, au chapitre 3, par une étude de la dynamique de l'industrie laitière et du rapport qu'elle entretient avec la politique de gestion de l'offre. Nous fournissons un bon exemple de réforme de la gestion de l'offre au chapitre 4, en nous penchant sur la

politique des transports. Puis, au chapitre 5, nous passons en revue des pistes de solutions pour une réforme de la gestion de l'offre. Enfin, au chapitre 6, nous formulons des recommandations et analysons les répercussions sur la Stratégie alimentaire canadienne.

Élaboration de la Stratégie alimentaire canadienne

Le travail de recherche présenté ici est un apport important à l'élaboration de la Stratégie alimentaire canadienne. Il fait partie d'une série de 20 études menées sous la direction du Centre pour l'alimentation du Canada (CAC) du Conference Board. Chaque étude porte sur un sujet ou un thème important ayant trait aux aliments; les résultats figureront dans la stratégie complète qui sera publiée en mars 2014.

Le CAC a pour principal objectif de faire participer les intervenants des entreprises, administrations publiques, universités, associations et collectivités à la création du cadre dans lequel s'inscrit la Stratégie alimentaire canadienne, afin de donner au pays la stratégie coordonnée et à long terme dont il a besoin.

La Stratégie repose sur une approche globale de l'alimentation. Elle couvre tout l'éventail des thèmes concernant la prospérité et la compétitivité de l'industrie, la salubrité et la sûreté des aliments, la sécurité alimentaire des ménages et la durabilité environnementale, en incluant les dimensions aussi bien économiques que sociales.

La Stratégie comprendra un cadre des résultats que nous voulons obtenir et des mesures susceptibles de résoudre les défis auxquels sont confrontés le secteur de l'alimentation et ses intervenants. Elle proposera aussi un groupe – entreprises, administrations publiques, collectivités ou autres – pour prendre la direction de la mise en œuvre.

Le processus de conception, de diffusion et d'exécution de la Stratégie nécessite des recherches, des analyses et des synthèses; des consultations et un niveau de collaboration élevé; l'élaboration d'une vision et d'un objectif communs aux intervenants; une large diffusion à l'aide de nombreux modes de communication; et la ferme volonté d'agir de la part des acteurs clés.

Rôle de la recherche

Le processus d'élaboration de la Stratégie commence par des travaux de recherche visant à obtenir des résultats empiriques et des solutions propres à résoudre les défis affrontés par le secteur de l'alimentation. Les résultats des 20 études sont un apport clé à la Stratégie alimentaire canadienne. Ils viennent enrichir le contenu de l'ébauche de la Stratégie et servent de base aux dialogues et aux consultations avec les investisseurs du CAC et d'autres intervenants importants du secteur de l'alimentation.

Les travaux de recherche du CAC ont pour objectif :

1. de se faire une meilleure idée de l'état actuel du système alimentaire canadien, notamment de ses incidences sur le PIB, la santé, le commerce, l'environnement et d'autres facteurs économiques et sociaux importants;
2. de déterminer le virage que nous souhaitons faire prendre à l'alimentation et au système alimentaire;
3. de proposer des solutions viables pour faire évoluer le Canada de la situation actuelle vers celle que nous désirons.

Les solutions doivent prendre en considération la conjoncture économique, les forces du marché, l'environnement, les politiques, les lois et règlements, ainsi que la condition sociale et la santé des Canadiens.

Étapes clés et calendrier

1. Début des études du CAC – juillet 2010
2. Élaboration d'une première ébauche de la Stratégie alimentaire canadienne – avril 2012
3. Début des dialogues et des consultations – mai 2012
4. Examen de la 2^e ébauche de la Stratégie alimentaire canadienne – avril 2013
5. Publication de la Stratégie alimentaire canadienne – mars 2014

Événements accompagnant le lancement de la Stratégie alimentaire canadienne

Dans le cadre du processus d'élaboration de la Stratégie, le CAC a prévu d'accueillir trois grands sommets de l'alimentation. Chaque sommet doit réunir des dirigeants et des praticiens du système alimentaire provenant des entreprises, administrations publiques, universités et collectivités, afin de

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

débattre des derniers travaux de recherche, d'échanger des idées et de décider de la marche à suivre pour faire face, au moyen d'une stratégie nationale, aux vastes défis et possibilités du Canada en matière d'alimentation :

- Le 1^{er} Sommet canadien de l'alimentation, qui a eu lieu en février 2012, était axé sur les défis et possibilités et a exploré les moyens d'y faire face sous une perspective internationale;
 - Le 2^e Sommet canadien de l'alimentation, tenu en avril 2013, est passé des défis aux solutions;
 - Le 3^e Sommet canadien de l'alimentation, prévu pour mars 2014, aura pour événement vedette le lancement de la Stratégie alimentaire canadienne et passera de la stratégie à l'action.
-

CHAPITRE 2

Faire régner l'équité par l'efficacité

Résumé du chapitre

- Le système de gestion de l'offre a été mis en place pour régler le problème de capacité excédentaire chronique des années 1950 et 1960.
- La politique est contestée pour des raisons d'efficacité et d'équité.
- Les réformes doivent être envisagées dans le contexte du rendement financier des fermes laitières.
- Les grandes fermes laitières du Canada sont parmi les meilleures au monde.
- La politique de gestion de l'offre restreint la réaffectation des actifs aux exploitations les plus performantes.
- La politique limite aussi les producteurs canadiens au marché intérieur en stagnation.

En 2012, le Conference Board du Canada a publié deux rapports sur la gestion de l'offre rédigés par des chercheurs du George Morris Centre, important groupe de réflexion canadien sur la politique agricole. Le premier, intitulé *How We Got Here*, fait l'historique de la gestion de l'offre. Le second, *How Do We Compare?*, compare l'approche canadienne de la gestion de l'offre à d'autres systèmes de soutien de l'agriculture.

Le premier rapport, *How We Got Here*, explique que la gestion de l'offre a été instaurée pour trouver une solution aux défis du marché des produits laitiers dans les années 1960¹. Nous avons déjà fait allusion au fait que l'industrie laitière canadienne avait augmenté sa capacité pour répondre à la demande pendant la Deuxième Guerre mondiale. La guerre terminée, le secteur avait une capacité excédentaire qui s'est traduite par des périodes de surplus et donc de revenus agricoles faibles et extrêmement variables.

L'approche choisie a consisté à soutenir les prix en limitant l'offre. Pour le lait de consommation, la politique a limité l'offre en instaurant des quotas, d'abord en Colombie-Britannique en 1955, puis en Ontario au milieu des années 1960. Auparavant, on soutenait les prix par des offres d'achat, un système fonctionnant pour le lait de transformation. Autour de 1970, le marché national du lait de transformation a commencé à mettre en place un genre de quotas pour limiter l'accès aux subventions, mais ce n'est qu'en 1973-1974 que des quotas de production ont été fermement établis.

Cette politique a permis de stabiliser les revenus des exploitants de ferme laitière en augmentant les prix du lait et en faisant en sorte qu'ils soient plus ou moins constants en termes réels, même après les

1 Mussell, Seguin et Sweetland, *How We Got Here*.

améliorations technologiques considérables. Elle a, toutefois, atteint ses objectifs en freinant la croissance : les volumes de production n'ont quasiment pas augmenté au Canada depuis les années 1960, malgré l'augmentation de la population et des revenus². Parallèlement, le nombre de fermes laitières s'est effondré, passant de plus de 174 000 en 1967 à environ 12 500 de nos jours³. Il est intéressant de noter que les fortes réductions des coûts unitaires (grâce aux progrès technologiques) ne se sont pas traduites par des baisses de prix pour les consommateurs comme dans la plupart des autres pays.

Il ressort du second rapport, intitulé *How Do We Compare?*, que la plupart des pays soutiennent leur secteur laitier. Cependant, les systèmes de soutien diffèrent nettement dans leur orientation commerciale. Parmi les pays pris en considération dans l'étude, la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les plus orientés vers le marché, le Canada est le plus protectionniste, et les États-Unis et les Pays-Bas/l'Union européenne se situent entre ces deux extrêmes.

L'un des défis fondamentaux du marché que tous les systèmes de soutien cherchent à relever réside dans le cycle des produits de base. En l'absence de toute intervention, ce cycle entraîne toujours des fluctuations des revenus du fait que les prix augmentent et baissent. Ce qui différencie les pays les uns des autres, c'est la mesure dans laquelle ces fluctuations du marché sont gérées au sein des entreprises ou de l'industrie au lieu d'être prises en charge par l'État au moyen d'un soutien financier (comme aux États-Unis et en Europe) ou d'une réglementation du marché (comme au Canada).

Retour aux premiers principes : l'équité et l'efficacité

Dans ses recommandations au sujet de la réforme de la gestion de l'offre, la Christian Farmers Federation of Ontario déclare ce qui suit :

2 Mussell, Seguin et Sweetland, *How We Got Here*, p. 9.

3 Centre canadien d'information laitière, *Nombre de fermes*.

Il faudrait privilégier bien davantage l'intérêt public et en faire l'étalon par rapport auquel doit être évalué l'ensemble des systèmes, règlements et politiques de gestion de l'offre.... Les politiques et les programmes devraient être choisis en fonction de leur efficacité⁴.

Ces recommandations vont au cœur du problème de politique publique soulevé par la gestion de l'offre. Le rapport de la Christian Farmers Federation est largement favorable à ce système. D'autres organismes se disent également préoccupés par l'intérêt public, mais préconisent un changement radical du système⁵.

Il n'y a, au Canada, aucun consensus sur la façon de peser les divers facteurs déterminant l'intérêt public.

Idéalement, il faudrait évaluer les politiques publiques selon des critères tels que l'intérêt public, l'équité et l'efficacité. Mais il y a un problème : c'est qu'il n'existe aucun moyen simple d'appliquer de tels critères. Il n'y a, au Canada, aucun consensus sur la façon de peser les divers facteurs déterminant l'intérêt public. Certains attachent une très grande valeur à la sécurité des agriculteurs soumis à la gestion de l'offre, tandis que d'autres affirment que les mécanismes du marché rendraient l'industrie plus efficace et serviraient mieux les nombreux consommateurs de produits laitiers et les industriels eux-mêmes.

La gestion de l'offre est, en effet, un contrat social entre les producteurs soumis à la gestion de l'offre et la société. Celle-ci, par le biais de politiques publiques, de lois et de réglementations, prend en charge le risque commercial des producteurs soumis à la gestion de l'offre.

L'équité

La politique de gestion de l'offre est-elle équitable? L'équité, qui est une question de justice, se présente sous deux formes : l'équité horizontale, qui veut que les citoyens se trouvant dans la même situation soient traités de façon identique, et l'équité verticale selon laquelle les citoyens plus nantis doivent payer une plus grosse part des coûts sociaux.

4 Wheeler, *Supply Management's Vulnerability*, p. 48.

5 Voir, par exemple, Hall Findlay, *Supply Management*.

À la base, la gestion de l'offre est une politique de gestion du risque commercial qui a des incidences sur l'équité et l'efficacité. Il n'y a pas de défaillance du marché en ce sens que le cycle des produits de base est un phénomène bien connu. Tous les marchés de produits de base sont caractérisés par l'instabilité des prix ainsi que par des phases d'expansion et de ralentissement. Les producteurs qui se lancent dans les produits de base, qu'ils soient exploitants miniers, pêcheurs ou forestiers, doivent forcément évoluer en tenant compte du cycle des produits de base.

Le problème d'équité verticale auquel sont confrontés les producteurs de produits de base soumis à la gestion de l'offre, c'est que ce système, imposé par des lois et des politiques, est limité à un petit groupe de producteurs de produits de base du Canada. Le Canada est un pays qui s'est développé en grande partie grâce à des industries de transformation des ressources naturelles soumises au cycle des produits de base – ce qui fait que le sort de beaucoup de citoyens est lié à ce cycle.

Le tableau 1 fournit des données sur les exploitations par industrie. Le Canada compte environ 2,5 millions d'entreprises, dont la moitié emploie du personnel. Le tableau est centré sur les producteurs de produits de base et il met en évidence les secteurs soumis à la gestion de l'offre. Ces secteurs représentent seulement une faible portion des producteurs de produits de base. Les autres ont trouvé le moyen de rester viables grâce à diverses stratégies internes et industrielles faites d'économies d'échelle, d'innovation, de croissance et de diversification.

Tableau 1
Exploitations par industrie, Canada, décembre 2012
(nombre)

Élevage de bovins de boucherie, y compris les parcs d'engraissement	24 574
Élevage de bovins laitiers et production laitière	14 482
Pêche en eau salée	8 954

continueud ...

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Tableau 1 (suite)

Exploitations par industrie, Canada, décembre 2012

(nombre)

Culture du blé	8 785
Exploitation forestière à forfait	5 825
Extraction de pétrole et de gaz par des méthodes classiques	4 740
Élevage de porcs	4 633
Culture du maïs	4 621
Culture du soja	3 706
Exploitation forestière (sauf à forfait)	3 500
Élevage de poulets à griller et d'autres volailles d'abattage	2 285
Culture des pommes de terre	1 303
Production d'œufs de poules	1 183
Pêche dans les eaux intérieures	794
Exploitation de terres à bois	340
Production de dindons	299
Chasse et piégeage	298
Pépinières forestières et récolte de produits forestiers	169
Production de champignons	168
Couvoirs	122
Extraction de houille	70
Extraction de minerais de cuivre-zinc	26
Extraction de minerais de fer	12
Extraction de charbon subbitumineux	10
Extraction de charbon de lignite	8

Source: Statistics Canada, CANSIM Table 551-0003.

Dans le rapport du CAC intitulé *Seeds for Success*, nous montrons que la gestion de l'offre n'est pas une garantie de réussite pour les exploitations agricoles⁶. La production laitière est, certes, extrêmement

6 Butler et Stuckey, *Seeds for Success*, p. 18.

rentable, mais elle n'a pas plus de chances d'offrir des marges dans le premier quartile que la culture des céréales ou des oléagineux. De plus, il existe divers types d'exploitations agricoles dont le rendement est largement supérieur à celui du secteur de la volaille et des œufs soumis à la gestion de l'offre.

La différence par rapport à la gestion de l'offre, c'est que la stratégie est mise en place en vertu de lois spécialement adoptées à cet effet. Cela peut sembler inéquitable en ce sens que les autres producteurs de produits de base ne se voient pas accorder le même traitement en droit et sont obligés de se conformer à un modèle commercial viable selon des arrangements types relevant du droit des affaires.

Un autre problème d'équité tient à la façon dont la gestion de l'offre garantit le revenu des agriculteurs. Dans ce système (voir l'encadré « La gestion de l'offre de lait : Comment ça marche »), on établit un prix indicatif fondé en grande partie sur les coûts de production des exploitants de ferme laitière. (Comme nous le montrerons plus loin, les coûts de production diffèrent nettement d'une ferme laitière à l'autre.) Le système démarre, par conséquent, avec un prix indicatif destiné à garantir aux agriculteurs en activité un revenu « équitable » fondé sur ce prix, et il procède ensuite aux ajustements appropriés de l'offre afin de garantir l'équilibre du marché à ce prix.

La gestion de l'offre de lait : comment ça marche

La gestion de l'offre de lait repose sur trois piliers, à savoir les licences de production (les quotas), les prix administrés et la réglementation des importations.

Le système est axé sur l'établissement d'un prix indicatif. Autrefois, les prix indicatifs reposaient sur le coût de production ressortant des enquêtes. De nos jours, le prix cible s'appuie sur le coût de production et d'autres facteurs du marché.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

La Commission canadienne du lait soutient le prix cible en ajustant les prix associés du beurre et de la poudre de lait écrémé (P.L.E.). Les offices provinciaux de mise en marché ajustent les prix de la matière grasse butyrique proportionnellement au prix de soutien du beurre et les prix des protéines et autres matières solides proportionnellement au prix de soutien de la P.L.E.

Dans la pratique, les prix cibles sont établis par catégorie et le lait est vendu par les offices de mise en marché aux industries de transformation à des prix dépendant de son utilisation finale. Pour le paiement des agriculteurs, ces prix par catégorie selon l'utilisation finale sont une moyenne pondérée de différentes catégories de lait.

On ajuste les limites de production (les quotas) aux conditions du marché de manière à s'assurer que les ventes « équilibrent le marché » au prix indicatif, sous réserve des importations et des exportations autorisées. Comme les prix indicatifs du lait sont bien supérieurs aux prix mondiaux, on applique des droits de douane sur les produits laitiers pour protéger le marché intérieur.

Le Canada se divise entre deux bassins laitiers, soit la Mise en commun du lait de l'Ouest (MCLO) (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba) et la « Mise en commun nationale de tout le lait » de l'Est, du nom de P5 (Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard), chacune aidant les producteurs à gérer les risques financiers et permettant aux provinces de partager les revenus, les frais de transport et d'autres coûts.

Sources : Mussell, Seguin et Sweetland, *How We Got Here*, p. 8, Le Conference Board du Canada.

Une des questions litigieuses est de savoir si ce prix indicatif du lait n'a pas l'effet d'une taxe cachée à la consommation. La classe politique canadienne aime faire remarquer que la gestion de l'offre n'a aucun coût budgétaire (contrairement à d'autres systèmes de soutien). C'est vrai en théorie, mais du point de vue du bien-être public, il importe peu qu'un transfert s'effectue par la voie du système budgétaire ou par d'autres moyens législatifs. Si les consommateurs canadiens paient le lait plus cher qu'ils ne le feraient sur le marché libre, alors ils sont effectivement « taxés » pour assurer les exploitants de fermes laitières contre le risque commercial.

Les ménages dont la sécurité alimentaire n'est pas assurée risquent davantage de renoncer à des sources alimentaires nutritionnelles au profit d'aliments moins nutritifs et moins chers.

Il ressort du rapport *Seeds of Success* que les fermes laitières canadiennes figurent parmi les exploitations agricoles les plus rentables, grâce aux consommateurs. Selon l'OCDE, « le soutien des prix du marché » a coûté en moyenne aux consommateurs canadiens de produits laitiers 2,6 G\$ par an pendant la décennie précédant 2011, soit environ 200 000 \$ par ferme laitière et par an et à peu près 276 \$ par famille⁷. Cela contribue à assurer une situation très saine aux fermes laitières, dont les capitaux propres dépassent généralement ceux d'une exploitation agricole moyenne, évalués à plus de 1,5 M\$⁸. Les agriculteurs se décrivent souvent à la fois comme des exploitants de ferme familiale et des gens d'affaires. Lorsque l'on considère la valeur nette globale des exploitants de fermes laitières, on constate que celle-ci est en moyenne de 2 M\$.

En comparaison, d'après Environics, l'avoir net moyen des ménages canadiens s'élevait, en 2011, à 363 202 \$⁹. Comme les produits laitiers sont un élément essentiel de l'alimentation du Canadien moyen, les Canadiens moins nantis transfèrent sans aucun doute des ressources aux exploitants de ferme laitière par le biais du mécanisme de fixation des prix prévu pour la gestion de l'offre. Et, à la différence de la taxe de vente harmonisée (TVH), ce transfert n'est pas compensé par un crédit d'impôt pour aider les consommateurs de produits laitiers à faible revenu. Ceci explique pourquoi la gestion de l'offre est souvent contestée pour des raisons d'équité horizontale.

Ce genre de transfert est particulièrement inquiétant pour la sécurité alimentaire. Dans le rapport du CAC intitulé *Assez pour tous : La sécurité alimentaire des ménages au Canada*¹⁰, nous faisons observer que les Canadiens à faible revenu sont particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire. Nous soulignons également que les ménages dont la sécurité alimentaire n'est pas assurée risquent davantage de renoncer à des sources alimentaires nutritionnelles au profit d'aliments moins nutritifs

7 OCDE, *Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs*. D'après la « Répartition des familles de recensement » de Statistique Canada, le Canada comptait environ 9,4 millions de familles de recensement en 2011.

8 Quantité calculée à partir de données de Statistique Canada, « Tableau 002-0020 ».

9 Adams, « Canadians are richer ».

10 Howard et Edge, *Assez pour tous*.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

et moins chers. Selon sa version de 2008, le panier de provisions nutritif – Canada devrait comprendre du « lait et des substituts » à raison de 3,59 à 7,19 litres par semaine¹¹. Les enfants, les femmes enceintes et celles qui allaitent font partie des personnes qui devraient en consommer le plus. Les familles monoparentales ayant une femme à leur tête sont celles où l'on trouve les taux de pauvreté les plus élevés¹².

En réfléchissant aux possibilités de réforme, on se heurte à un autre problème d'équité, qui découle des coûts d'ajustement. D'après Statistique Canada, les quotas se chiffrent, en gros, à 30 G\$ (pour tous les produits de base soumis à la gestion de l'offre), dont les trois quarts environ (23 G\$) reviennent aux produits laitiers¹³. Comme nous allons le voir plus loin, beaucoup d'exploitants de ferme laitière, en particulier, se sont largement endettés pour acquérir des quotas. Il est clair que tout changement important de la politique de gestion de l'offre rejaillira sur la valeur des quotas et probablement sur les taux de défaut des prêts contractés pour les acquérir. Comme cette politique est en place depuis de nombreuses années, on ne sait pas exactement si l'on doit faire supporter le coût de la transition aux agriculteurs, qui ont acquis de bonne foi des quotas en connaissant parfaitement les risques encourus, ou bien mettre à contribution l'ensemble de la population, ou encore recourir à un système mixte¹⁴.

À ce sujet, certains soutiennent que les agriculteurs, comme n'importe quels entrepreneurs, connaissaient les risques liés à cette politique quand ils ont acquis leurs quotas. Ils doivent donc supporter le coût de ces risques. Il en va de même des pertes essuyées par les Canadiens dans le portefeuille de leur régime enregistré d'épargne-retraite (REER). Beaucoup ont, par exemple, énormément perdu et n'ont eu droit à aucune indemnisation spéciale lorsque le cours des actions de Nortel Networks s'est effondré pendant les années 2000. Il y a aussi ceux qui prétendent que c'est à la société d'assumer ce coût, en arguant

11 Santé Canada, *Aliments et nutrition*.

12 Statistique Canada, « Personnes ayant un faible revenu ».

13 Statistique Canada, « Tableau 002-0020 ».

14 Le prélèvement imposé par l'Australie sur les produits laitiers à des fins d'ajustement s'élève à 0,11 \$A par litre.

que les gouvernements successifs ont fait de l'acquisition de quotas de production une obligation juridique pour l'industrie laitière. En dernière analyse, la décision incombe au gouvernement fédéral et à ses homologues provinciaux.

Parmi les facteurs qui influent sur l'équité, il y a l'ancienneté des quotas de production. À cet égard, il est hors de doute que les premiers exploitants sont mieux lotis que les derniers. Au début, les quotas étaient attribués gratuitement, ce qui veut dire que les premiers exploitants soumis à la gestion de l'offre (dont certains ont vendu leur quota au fil des ans, tandis que d'autres l'ont transmis à leurs enfants) ont bénéficié d'une augmentation de la valeur des quotas et dégagé de plus gros bénéfices¹⁵. Le risque politique est derrière eux. Entre-temps, les derniers arrivés ont sans doute payé leur quota au prix fort. Comme la valeur du quota est liée à tout moment au rendement que l'on compte en tirer, une réforme soudaine du système rendrait les derniers exploitants extrêmement vulnérables¹⁶.

Ce type de risque lié à une politique n'est pas propre aux produits laitiers. Le Canada a de nombreuses politiques efficacement capitalisées en valeur d'entreprise¹⁷. Comme nous le montrons au chapitre 4, qui porte sur la politique des transports, le Canada a d'autres systèmes d'octroi de licences de production, modifiés au fil des ans, qui influent sur la valeur des entreprises détenant ces licences.

L'efficacité

Parmi les défis à relever dans la réforme du système de gestion des produits laitiers, il y a l'inefficacité. Nous ne voulons en aucun cas laisser entendre que le Canada n'a que des exploitations laitières

Au début, les quotas étaient attribués gratuitement, ce qui veut dire que les premiers exploitants soumis à la gestion de l'offre ont bénéficié d'une augmentation de la valeur des quotas.

15 Si les premiers quotas étaient gratuits, les exploitants ont néanmoins été obligés d'investir dans des installations de stockage et de distribution du lait.

16 Voir Nogueira et al., « Policy Risk in the Canadian Dairy Industry ».

17 Un récent exemple en apporte la preuve. Le gouvernement du Canada a pris des mesures pour accroître la concurrence sur les marchés régionaux des télécommunications, ce qui laisse supposer qu'il serait favorable à l'arrivée d'entreprises étrangères. Quand l'américain Verizon a déclaré vouloir acquérir Wind Mobile, le cours des actions des titulaires canadiens Telus, BCE Inc. et Rogers Communications Inc. a chuté.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

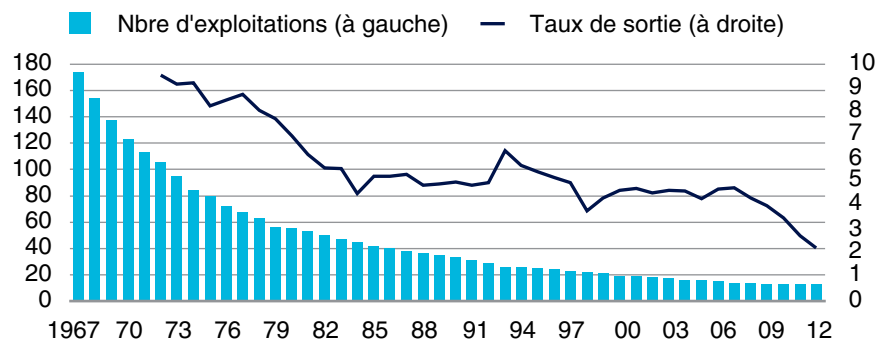
inefficaces – en fait, comme nous le montrerons plus loin, il possède quelques-unes des exploitations les plus efficaces du monde. Mais la gestion de l'offre permet à des exploitations moins efficaces de rester viables en raison du rôle important joué par le coût de production moyen dans le prix indicatif du lait. Ainsi, des exploitations moins efficaces sont capitalisées à une valeur plus élevée qu'elles ne le seraient dans un marché libre.

Cette réalité n'empêche pas que certains actifs laitiers soient alloués à des producteurs très efficaces. (Voir le graphique 1.) C'est ce qui ressort clairement de la forte baisse du nombre d'exploitations laitières au fil des ans, due au fait que les exploitations efficaces se sont agrandies. Mais ces regroupements se font dans une large mesure à l'échelle provinciale, puisque les quotas de production sont alloués par province. Les regroupements progressifs intraprovinciaux permettent encore de protéger les producteurs moins efficaces. Et, quelle que soit leur taille, toutes les exploitations ont beaucoup de mal à réaliser des économies d'échelle parce que le système répartit un marché canadien déjà petit entre des sous-marchés provinciaux encore plus petits. C'est pourquoi même les meilleurs producteurs ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être dans un système libéralisé.

Graphique 1

Toujours moins d'exploitations laitières : regroupement d'exploitations laitières canadiennes, 1967–2011

(nombre d'exploitations en milliers; taux de sortie annuel, moyenne sur 5 ans, en %)



Source : Commission canadienne du lait.

Du point de vue d'une réforme, l'équité et l'efficacité sont les deux faces d'une même pièce. Dans n'importe quel scénario de réforme, il devient beaucoup plus difficile de traiter équitablement les producteurs (disons en faisant payer par la société certains coûts de la transition) s'il n'y a pas de gains en efficacité pour financer en partie cette transition. Les consommateurs et contribuables seront bien plus enclins à mettre la main au porte-monnaie si on peut leur démontrer que finalement, leur situation s'améliorera à long terme. Ce sont précisément les arguments politiques invoqués en faveur du prélèvement sur les produits laitiers instauré en Australie à des fins d'ajustement et payé par le contribuable.

Idéalement, les propositions de réforme devraient créer une situation où les producteurs laitiers et la société dans son ensemble seraient gagnants. C'est manifestement bien plus difficile à faire dans un marché stagnant que dans un marché en pleine croissance. C'est pourquoi la croissance attendue de la demande mondiale de produits laitiers offre une possibilité de réforme si l'industrie canadienne peut se positionner suffisamment bien pour répondre à une partie de cette demande, comme l'ont fait l'Australie et la Nouvelle-Zélande après leur réforme. À cet effet, il faut trouver un processus permettant de placer davantage d'actifs laitiers entre les mains des producteurs les plus efficaces tout en donnant à ces derniers l'occasion d'augmenter leur production pour les besoins du marché.

Bien que la gestion de l'offre fonctionne comme un système de marché intégré, il existe, en fait, une très grande disparité dans le rendement des exploitations.

Le paysage des exploitations laitières

Les exploitations laitières ne sont pas toutes sur un pied d'égalité. Bien que la gestion de l'offre fonctionne comme un système de marché intégré, il existe, en fait, une très grande disparité dans le rendement des exploitations. Or celui-ci nous donne une idée du risque et des résultats potentiels d'une réforme dont les avantages et inconvénients sont directement liés à la solidité relative de chaque exploitation.

Les finances des exploitations laitières : fortes liquidités – fort endettement

À première vue, les exploitations laitières canadiennes sont financièrement saines. Leur marge de revenu monétaire net et leur valeur nette sont parmi les plus élevées du Canada en comparaison de celles de leurs collègues exploitants agricoles¹⁸. (Voir le tableau 2.) Mais la valeur comptable nette diffère nettement de la valeur marchande nette. Par exemple, sur un échantillon d'exploitations laitières ontariennes, la valeur marchande nette était de 3,4 M\$ en moyenne, alors que la valeur comptable nette s'élevait seulement à 1,1 M\$¹⁹. Dès lors que l'on prend en considération la valeur marchande des actifs, il semblerait que la valeur nette des exploitations laitières indiquée dans le tableau 2 ci-dessous soit sous-estimée dans l'Enquête financière sur les fermes 2011 de Statistique Canada.

Cependant, un examen plus attentif des bilans révèle des faiblesses. Le ratio dette-actifs a grimpé pendant la décennie 2001 à 2011. (Voir le graphique 2.) C'est inhabituel parce que le secteur canadien se rétrécit – on constate une baisse à la fois de la consommation intérieure par habitant, du troupeau total et du nombre d'exploitations agricoles. Le secteur dans son ensemble, qui a des marges élevées, produit d'importants flux de trésorerie libres à réinvestir. Une partie peut être consacrée à la technologie et aux modernisations. Mais pourquoi le secteur aurait-il besoin d'augmenter l'effet de levier dans un marché à croissance lente? L'accroissement de l'effet de levier laisse supposer qu'une part importante de l'endettement supplémentaire a servi à financer des quotas entre les exploitants laitiers canadiens à des prix toujours en hausse. Cette tendance persiste depuis plus de dix ans. Les niveaux d'endettement ont également plus que doublé entre 1995 et 2002²⁰.

18 L'Enquête financière sur les fermes s'appuie sur les déclarations de revenus. Dans la nomenclature des industries, les exploitations laitières sont regroupées avec les élevages de bovins laitiers, bien que la valeur nette soit principalement attribuable aux exploitations laitières à cause de leur nombre et de la valeur de leur quota inscrite au bilan.

19 Dairy Farmers of Ontario, *Ontario Dairy Farm Accounting Project: Annual Report 2012*.

20 Barichello, Cranfield et Meilke, « Options for the Reform of Supply Management ».

Tableau 2

Marge de revenu monétaire agricole net et valeur comptable nette, par type d'exploitation

(marge en %; valeur nette en \$)

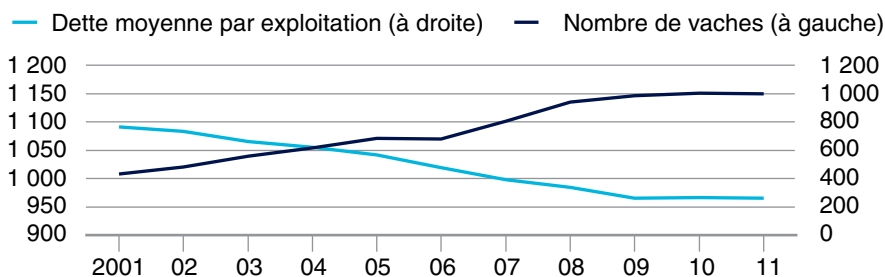
	Marge	Valeur nette
Élevage de bovins de boucherie, y compris les parcs d'engraissement	6,4	1 129 612
Élevage de bovins laitiers et production laitière	22,8	2 760 657
Fruits et noix	9,1	1 411 424
Céréales et plantes oléagineuses	21,0	1 870 312
Culture en serre et pépinière et floriculture	12,1	1 161 864
Élevage de porcs	12,7	1 867 279
Autres types d'élevage	6,7	1 169 127
Autres cultures agricoles	11,3	928 014
Autres cultures de légumes et de melons	10,4	1 331 550
Culture de pommes de terre	18,6	3 137 156
Élevage de volailles et production d'œufs	15,3	4 250 334
Totalité des exploitations	16,4	1 667 335

Source : Statistique Canada, Enquête financière sur les fermes 2011.

Graphique 2

Moins de vaches, plus de dettes

(nombre de vaches en milliers; dette par exploitation en K\$)



Source : Statistique Canada, Enquête financière sur les fermes

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

En moyenne, les prêts consentis par Financement agricole Canada (FAC) représentent environ un tiers de la dette totale des exploitations laitières dans l'enquête ontarienne. Le reste vient de sources non gouvernementales, telles que les caisses populaires et les banques. D'après l'Enquête financière sur les fermes 2011, les exploitations laitières canadiennes versent en moyenne 38 000 \$ d'intérêts par an et les exploitants ontariens, 48 000 \$. Comme les exploitations laitières sont au nombre de 12 500, les intérêts payés annuellement par le secteur pourraient se situer dans une fourchette de 475 M\$ à 600 M\$, dont les deux tiers iraient à des établissements financiers de détail.

On peut soutenir que cet effet de levier et le risque qui y est associé sont inutiles, étant donné le peu d'actifs nets corporels créés. Ces quelques actifs corporels auraient pu être financés facilement à l'interne au sein du secteur ou par Financement agricole Canada.

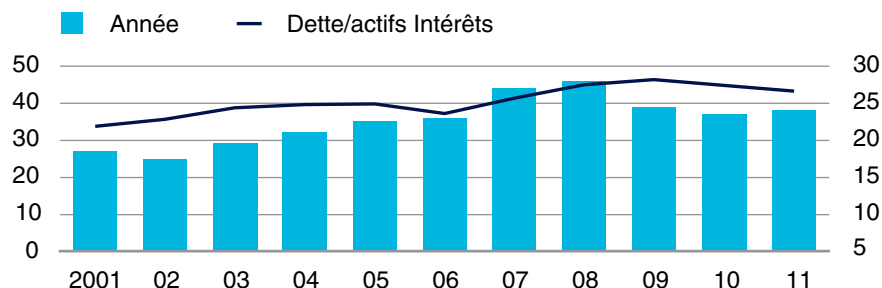
On arrive ainsi à des frais de service de la dette annuels de plusieurs centaines de millions de dollars, la plupart liés aux actifs que représentent les quotas par opposition à des actifs corporels. S'il était possible de louer les quotas de production, les producteurs les plus efficaces pourraient simplement louer une part de quota des producteurs moins efficaces, gardant ainsi les bénéfices supplémentaires au sein de l'industrie laitière. Dans le système actuel, celle-ci perd des centaines de millions de dollars qui pourraient servir à financer des actifs laitiers corporels. (Voir le graphique 3.)

Le fardeau de la dette n'est pas réparti de manière égale mais repose, en fait, et bien plus lourdement, sur les acheteurs nets de quotas – les producteurs les plus efficaces (ou ambitieux). Cet accroissement permanent du fardeau de la dette est l'un des facteurs qui incitent les gros producteurs à exercer des pressions pour s'assurer des bénéfices supplémentaires grâce à des prix de soutien encore plus élevés et, ce qui est peut-être plus important, pour résister, de concert avec leurs bailleurs de fonds, à toute réduction des prix dans le secteur.

Graphique 3

Endettement et paiement des intérêts par exploitation laitière moyenne

(ratio dette/actifs en %; intérêts en milliers \$)



Source : Statistique Canada, Enquête financière sur les fermes 2011.

Aux prises avec l'endettement

En 2008, le P5 a reconnu qu'en la forme, le marché des quotas posait des problèmes à cause de l'endettement et du coût de lancement dans le secteur. Il est intervenu en réformant la politique des quotas, notamment en plafonnant leur prix (en 2009) à 25 000 \$, en délivrant des quotas non vendables, en établissant de nouvelles règles d'allocation et en créant des programmes d'aide aux nouveaux exploitants.

Ces mesures ont mis un terme à la montée des prix des quotas et ont ralenti l'endettement. Mais elles ont eu des effets secondaires. En maintenant les prix à un niveau constant, ce sont les quantités qui équilibrent le marché. Mais les quantités ont été limitées au moyen de règles d'allocation. Le volume des quotas passés dans d'autres mains, lui-même représentatif du taux de regroupement, a nettement baissé, passant de 4 à 5 % par an dans les années 1980 et jusqu'au début des années 2000 à moins de 2 % par an ces trois dernières années. En 2012, 1,7 % seulement des quotas ont changé de mains sur le marché des quotas. (Voir le tableau 3.)

Comme sur le marché boursier, le volume des échanges est un indicateur de liquidité. La faible liquidité du marché des quotas vient des gros obstacles, aussi bien financiers que structurels, qui empêchent

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Tableau 3

Liquidité du quota

(quota, en millions de kg de matière grasse butyrique par an) (quota, en millions de kg de matière grasse butyrique par an)

	Échanges en cours en 2012	Quotas échangés en 2012	% de quotas échangés	Valeur des quotas (en M\$)
C.-B.	25,75	0,41	1,6	46,8
Alb.	25,61	0,65	2,6	64,4
Sask.	8,93	0,11	1,3	9,6
Man.	12,46	0,40	3,2	34,7
Ont.	99,28	1,71	1,7	117,3
Qc	115,93	1,55	1,3	106,0
N.-B.	5,25	0,15	2,8	10,9
N.-É.	6,73	0,06	0,8	3,9
Î.-P.-É.	3,97	0,06	1,5	4,1
T.-N.-L.	1,93	—	—	
Canada	305,82	5,10	1,7	397,7

Source : Commission canadienne du lait.

les transferts de production d'une exploitation à l'autre et entre les provinces, transferts qui contribueraient sinon à augmenter l'efficacité au Canada et à renforcer la viabilité de l'industrie.

Avec un prix plafond, les offres d'achat excèdent maintenant régulièrement les offres de vente dans les mises aux enchères de quotas du P5. Aux enchères ontariennes de mai 2013, il y a eu 70 fois plus d'offres d'achat que d'offres de vente (12 000 kg d'achats contre 176 kg de ventes)²¹. Les exploitants du P5 qui voulaient auparavant sortir du secteur se sentent maintenant moins poussés à le faire, surtout quand les quotas de la Mise en commun du lait de l'Ouest se vendent à près de 40 000 \$, prime importante par rapport au prix plafond de 25 000 \$ du P5²².

21 Dairy Farmers of Ontario, « Quota Exchange Offers and Bids ».

22 Centre canadien d'information laitière, *Bienvenue*.

On peut se faire une idée de la variabilité du rendement des exploitations laitières en consultant l'*Ontario Dairy Farm Accounting Project Report* (ODFAPR) de 2011.

Lorsque l'on connaît la variabilité du rendement, on prend conscience de la dynamique du secteur et des avantages et inconvénients des réformes possibles.

Il y a manifestement quelques problèmes structurels fondamentaux sur le marché des quotas. Il est probable que des offres d'achat stratégiques ont lieu dans un marché aux volumes extrêmement faibles, ce qui fausse les prix et les volumes et, en fin de compte, les paramètres qui servent à fixer la valeur des quotas. Il en résulte que la valeur qui leur est attribuée sur la base de ce marché est on ne peut plus suspecte.

Pour ce qui est de la réforme du marché des quotas, les responsables de la gestion de l'offre se trouvent face à un dilemme. Ils ont le choix entre un marché des quotas qui :

1. continue à transférer les quotas aux exploitants plus efficaces, tout en leur faisant assumer un effet de levier élevé et un plus gros risque lié à la politique;
2. plafonne les prix des quotas et tolère les déséquilibres, mais qui fait gagner un peu de temps aux producteurs titulaires pour se réapproprier des rentes du secteur financier en remboursant leur dette.

La variabilité du rendement

Les exploitations laitières ne sont donc pas toutes sur un pied d'égalité. Lorsque l'on connaît la variabilité du rendement, on prend conscience de la dynamique du secteur et des avantages et inconvénients des réformes possibles. Il est clair que certaines exploitations laitières sont opérationnellement mieux placées pour bénéficier de réformes ciblées sur la croissance du secteur, tandis que d'autres sont davantage exposées aux risques découlant de la réforme. La principale différence entre les unes et les autres vient de la mesure dans laquelle elles dépendent de leurs résultats par rapport à leur bilan (surtout la valeur de leur quota) pour être viables.

On peut se faire une idée de la variabilité du rendement des exploitations laitières en consultant l'*Ontario Dairy Farm Accounting Project Report* (ODFAPR) de 2011. Nous limiterons l'analyse aux données fournies par ce rapport. L'analyse et les conséquences que l'on en tire sont, toutefois, valables pour toutes les exploitations laitières du Canada. En Ontario, qui possède le tiers des bovins laitiers et des exploitations laitières du

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Canada, le troupeau moyen était constitué, en 2012, d'un peu plus de 76 vaches, chiffre très proche de la moyenne canadienne de 77²³. Nous estimons, par conséquent, que les chiffres de l'Ontario offrent une base suffisante pour analyser le secteur canadien dans son ensemble.

Le rapport fait ressortir clairement la variabilité du rendement. (Voir le tableau 4.) On mesure le rendement d'après le coût de production : les 15 premières exploitations sont celles qui ont le coût de production le plus bas. On peut classer les exploitations laitières de l'Ontario en trois catégories :

Tableau 4

Mesures opérationnelles et financières clés, exploitations laitières de l'Ontario, 2011

(n = 61)

	Les 15 dernières	Les 31 du milieu	Les 15 premières	Les 61 au total
Nombre moyen de vaches laitières	47,0	68,1	162,8	86,2
Bilan				
Quota en valeur marchande (\$)	866 467	1 596 710	4 094 133	2 031 262
Quota en valeur comptable (\$)	114 862	432 023	1 478 945	611 473
Quota, ratio valeur comptable-valeur marchande (%)	13,3	27,1	36,1	30,1
Capitaux propres en valeur marchande (\$)	2 363 721	2 770 128	5 884 193	3 435 945
Capitaux propres en valeur comptable (\$)	745 947	897 173	2 042 383	1 141 595
État des revenus (\$)				
Revenu agricole total	360 855	549 802	1 351 239	700 416
Revenu agricole net	74 876	124 878	389 317	177 612
Ratios financiers (%)				
Marge nette	30,1	33,8	40,3	34,4
Rendement net de la totalité des actifs	2,8	4,4	6,2	4,7
Rendement net de la totalité des actifs (moins le quota)	4,0	7,7	12,3	8,3
Rendement des capitaux propres (%)	3,4	5,9	8,6	6,3
Rendement de leur valeur marchande, moins le quota (%)	5,4	13,9	28,2	15,3

Sources : Dairy Farmers of Ontario; Le Conference Board du Canada.

23 Centre canadien d'information laitière, *Bienvenue*.

Les plus efficaces : En extrapolant à partir des données ontariennes, nous estimons que le quart supérieur des exploitations laitières produit presque la moitié de l'offre de lait. En produisant à faible coût, ces « premiers de la classe » sont en mesure de s'assurer des rentes économiques grâce aux prix établis et à une concurrence limitée. La grande taille de leur troupeau témoigne de leur réussite. Ces exploitants prouvent que les économies d'échelle sont une source d'efficacité opérationnelle. Grâce à cette efficacité, ils réussissent à retirer des parts de marché à d'autres producteurs et à acquérir des quotas de production supplémentaires. Mais avec des revenus annuels moyens d'environ 1,4 M\$, même les exploitations efficaces et relativement grandes restent de petites entreprises familiales, d'après les normes appliquées dans le reste de l'économie canadienne.

Les moyennement efficaces : Les exploitations se situant dans les deux quartiles du milieu produisent environ 40 % du lait canadien. Certaines pourraient grandir et d'autres rapetisser, selon le style de vie choisi. Le gros de ces exploitations est viable dans l'état actuel des choses.

Les moins efficaces : Les exploitations du quartile inférieur produisent un peu plus de 10 % du lait canadien. Elles ont des capitaux propres au rendement relativement faible (3,4 %), qui ne justifie aucun réinvestissement dans l'entreprise. Ce sont elles qui seront le plus vraisemblablement regroupées pour former des exploitations à rendement supérieur et moyen, parfois au niveau opérationnel, mais plus couramment par la vente de leur quota à des producteurs capables d'en faire un meilleur usage.

Les exploitations laitières au rendement supérieur savent très bien se gérer. Elles sont capables d'obtenir un rendement de 12,3 % de leurs actifs réels (quota exclu), soit plus de trois fois celui de leurs collègues du bas de l'échelle, qui est de 4 %. Le bon rendement de leurs capitaux propres les encourage à réinvestir leurs bénéfices dans l'entreprise. Dans *Seeds of Success*, nous montrons que le rendement varie à peu près de la même façon dans toutes les exploitations canadiennes. Dans le système actuel, le seul moyen dont disposent ces exploitations pour se

développer consiste à acheter un quota à un exploitant laitier désireux de le vendre, ce qui revient, en fait, à payer celui-ci pour sortir du secteur. Le ratio valeur comptable-valeur marchande des quotas est nettement plus élevé pour le niveau supérieur (36 %) que pour le niveau inférieur (13 %). Avec des quotas dont la valeur augmente depuis dix ans, on peut raisonnablement supposer que les exploitants du niveau supérieur sont des acheteurs de quotas et ceux du niveau inférieur des vendeurs.

Au niveau inférieur, les petits exploitants, qui ont souvent un troupeau de moins de 50 têtes, tirent leurs bénéfices des gains en capital réalisés sur leur quota plutôt que du bon usage de celui-ci. C'est le jour où ils vendent leur quota qu'ils empochent le pactole. Comme ils n'ont rien à réinvestir depuis des années à cause du faible rendement de leurs capitaux propres et qu'ils ne peuvent pas louer leur quota, ils continuent à produire du lait à un coût relativement élevé. Pendant ce temps, ils se consolent en se disant qu'ils possèdent un actif dont la valeur ne cesse d'augmenter depuis des années. Nous estimons que la valeur actuelle de leur quota atteint, en moyenne, 7,5 fois la valeur comptable²⁴. Pour ces exploitants, le quota est une sorte d'épargne-retraite. Un exploitant moyen du niveau inférieur peut vendre, par an, une part de quota équivalant à deux vaches (de 25 000 \$ à 40 000 \$ par vache) et se financer une retraite de 25 ans.

Le scénario qui illustre le mieux l'admirable solidité financière des exploitations laitières canadiennes est le suivant : si la valeur des quotas tombait subitement à zéro, tous les exploitants interrogés dans l'enquête ontarienne resteraient malgré tout solvables en ce sens qu'ils auraient un avoir net positif, même ceux du quartile inférieur²⁵. Une marge nette moyenne de 34 % signifie implicitement que des exploitations laitières canadiennes de taille moyenne peuvent résister à des périodes de baisse du prix du lait – elles ont une « zone tampon » d'environ 35 %.

24 Pour les exploitations du niveau inférieur, c'est la valeur marchande des quotas divisée par leur valeur comptable ($866\,467 \div 114\,862 = 7,5$). Ce calcul s'applique aux quotas échangés. Comme nous le montrons ci-après, ce ratio peut varier dans le cas des quotas sans dispositif d'échange.

25 Le compte capital en valeur marchande resterait néanmoins positif pour les exploitants interrogés dans les deux enquêtes.

Les regroupements se poursuivent au Canada, comme ailleurs dans le monde. Le rythme est plus lent au Canada à cause du système de gestion de l'offre. Le taux de regroupement a été d'à peu près 5 % par an entre 1980 et 2006 et il est tombé depuis lors à moins de 2 % par an. La gestion de l'offre a pour effet de ralentir le rythme des regroupements pour deux raisons : premièrement, elle améliore la viabilité des exploitations moins efficaces, ce qui fait que leur propriétaire est moins disposé à sortir du secteur. Deuxièmement, elle limite les capacités de développement des exploitations plus efficaces, à cause du coût élevé des quotas et des obstacles interprovinciaux empêchant leur transfert.

Conclusion

Tous les Canadiens sont concernés par la gestion de l'offre. Cette politique devrait donc faire l'objet d'une analyse minutieuse, comme c'est le cas pour d'autres politiques publiques importantes, qui peuvent être évaluées par rapport à des critères d'équité et d'efficacité. Or, la politique de gestion de l'offre peut être contestée à juste titre dans un souci d'équité parce qu'elle a pour effet de transférer des ressources de tous les ménages canadiens à un nombre décroissant d'exploitants laitiers. Pris globalement, ces derniers sont financièrement plus à l'aise que les ménages. Les Canadiens peuvent décider de continuer à effectuer ces transferts s'ils tiennent à préserver la stabilité des exploitations laitières. Cette approche semble, cependant, démentir l'idée maîtresse de la politique canadienne de redistribution des revenus, qui vise à transférer des ressources des riches aux pauvres.

Quant au critère d'efficacité, notre analyse révèle que la gestion de l'offre de produits laitiers améliore la viabilité des exploitations moins efficaces et limite la capacité de développement des plus efficaces. Il est certain que cette politique est une réussite en ce sens que les exploitants laitiers, en tant que groupe, se portent bien. Il n'en reste pas moins que d'autres catégories d'exploitants, comme les producteurs de céréales et d'oléagineux, se portent tout aussi bien sans système de gestion de l'offre. En outre, celui-ci a des conséquences imprévues, à savoir qu'il a augmenté le risque financier et celui lié à la politique du fait

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

que les exploitants acquièrent leur quota de production en s'endettant. Ils sont donc astreints à payer régulièrement des frais de service de la dette à des établissements financiers rien que pour financer leur quota, ce qui leur laisse moins d'argent pour innover ou pour améliorer leur efficacité. C'est ainsi que le secteur accroît son retard par rapport à la concurrence mondiale.

Ce qui est encore plus important du point de vue de la réforme, c'est que la gestion de l'offre empêche de faire graviter la production vers les exploitants laitiers qui font le meilleur usage des nouveaux capitaux. Nous soutenons qu'un scénario gagnant-gagnant a beaucoup plus de chances de se concrétiser dans un contexte de croissance. Depuis plus de 40 ans, on part de l'hypothèse que le secteur laitier doit allouer les revenus dans un marché fixe, mais ne pas réaliser de gains par la croissance – et, ce faisant, la production nationale a bel et bien reculé. Tout programme de réforme profitable pour tous doit nécessairement s'accompagner d'une nouvelle vision de la croissance du secteur. Dans le chapitre suivant, nous examinerons le problème de la croissance avant de nous pencher sur les possibilités de réforme.

CHAPITRE 3

Une nouvelle vision stratégique du secteur laitier fondée sur la croissance

Résumé du chapitre

- Les Canadiens peuvent définir une nouvelle vision stratégique du secteur laitier fondée sur la croissance et l'efficacité.
- Il existe deux possibilités de croissance : l'une, majeure, sur le marché international et l'autre sur le marché national.
- Pour tirer parti de ces possibilités, il faut allouer davantage d'actifs laitiers aux producteurs les plus performants.
- À échelle similaire, les exploitations laitières canadiennes sont aussi efficaces que celles des États-Unis.
- Selon le scénario de base, une exploitation moyenne dégagerait les mêmes revenus qu'une franchise Tim Hortons moyenne.
- L'analyse des coûts d'expédition montre que le Canada peut exporter ses produits laitiers vers les marchés asiatiques en plein essor de manière compétitive.

Il est plus facile de réformer un marché efficace et en pleine croissance qu'un marché non compétitif et stagnant. La raison en est évidente : la croissance et la compétitivité génèrent des ressources qui permettent de financer le coût de l'inévitable période de transition qui accompagne toute réforme. Avec davantage de ressources à partager entre les producteurs et les consommateurs, il est plus facile de trouver des solutions efficaces et équitables aux nombreux casse-têtes de la gestion de l'offre. L'âpreté du débat national montre que les Canadiens doivent encore s'entendre sur une vision commune du développement du secteur laitier. Dans l'état actuel des choses, nous en sommes pour ainsi dire réduits à nous battre pour des miettes.

Les Canadiens peuvent définir une nouvelle vision stratégique du secteur laitier fondée sur la croissance et l'efficacité. C'est le choix qu'ont fait la Nouvelle-Zélande et l'Australie, et l'option qui commence à prendre forme aux États-Unis. Il existe, en fait, deux sources potentielles de croissance, l'une internationale et l'autre nationale. Cependant, en attendant que l'industrie soit en mesure de saisir ces occasions, elle continuera à s'enchaîner à un système de création et de répartition des bénéfices qui entraîne une stagnation des ventes de produits laitiers, une faiblesse de l'emploi, une réduction du nombre des exploitations laitières, l'augmentation de la dette et la diminution du nombre de vaches.

Dans ce chapitre, nous examinons les possibilités de croissance du secteur laitier, analysons la position du Canada par rapport à ses concurrents et expliquons comment la réforme permettrait au secteur laitier canadien de capter la croissance.

La possibilité de croissance offerte par le marché international

Une forte demande de produits laitiers

L'une des principales hypothèses de travail de la gestion de l'offre est que le lait est un produit périssable qui se vend sur des distances limitées. Cette observation est exacte pour le lait de consommation. Cependant, en tant que produit de base, le lait est en réalité très flexible, car on peut le commercialiser sous de nombreuses formes. Comme nous l'avons indiqué au début du présent document, le Canada était un grand exportateur de fromage pendant la Deuxième Guerre mondiale. Aujourd'hui, l'évolution des marchés laitiers internationaux conduit à des pénuries comparables à celles des temps de guerre.

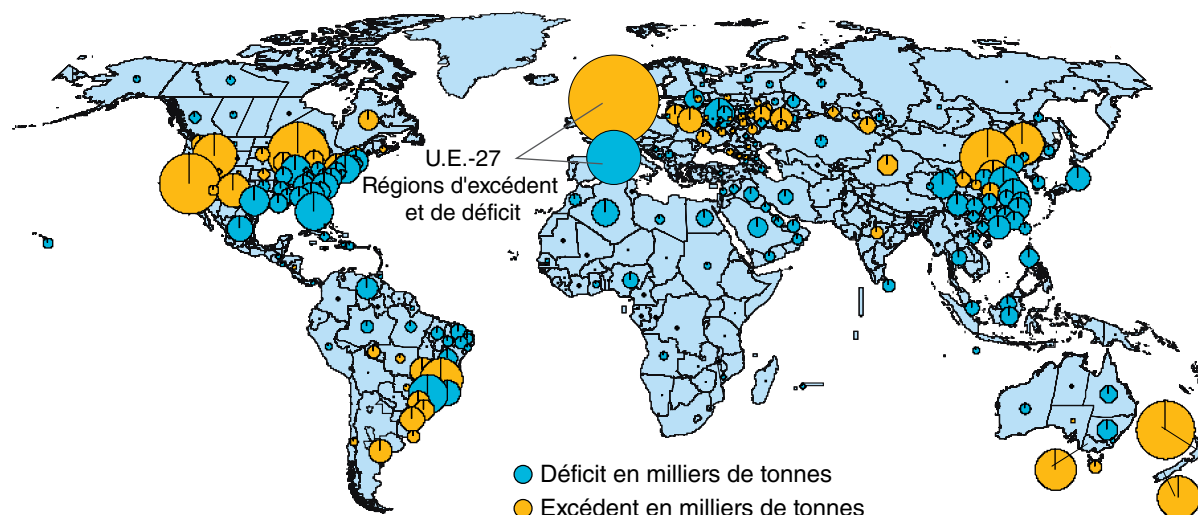
Les marchés mondiaux des produits laitiers sont marqués par deux grandes tendances : une hausse de la demande et une intensification des échanges commerciaux. L'OCDE et la FAO dressent conjointement des projections sur les tendances à long terme pour les produits agricoles de base¹. Selon leurs prévisions les plus récentes pour 2013-2022, la demande mondiale (en volume) devrait augmenter de 21 % pour le beurre, d'un peu plus de 11 % pour le fromage et de 13 % pour la poudre de lait entier sur cette période prévisionnelle. Les deux organisations prévoient une stagnation de la demande de produits laitiers dans la plupart des marchés développés, ce qui signifie que la hausse viendra majoritairement des marchés émergents d'Asie et d'Afrique.

Les marchés évoluent afin de répondre à cette demande. Actuellement, les principaux flux commerciaux mondiaux de produits laitiers partent des régions tempérées à destination des régions équatoriales. (Voir la figure 1.) Les produits laitiers sont exportés d'Océanie, d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud, où il existe un avantage comparatif de production, vers le reste du monde. Comme le lait est

1 OCDE-FAO, *Perspectives Agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013–2022, par produit*.

Figure 1

Excédent et déficit de lait dans le monde, 2010



Remarques : Données de 2008 sur le lait normalisé. Si les données de 2008 n'étaient pas disponibles, celles de 2007 ont été utilisées.

Calcul excédent/déficit par pays ou région : production de lait moins demande de lait.

Source : International Farm Comparison Network Dairy Research Center.

La plupart des produits laitiers sont exportés sous forme de lait déshydraté (poudre de lait ou lait concentré ou évaporé), de beurre et de fromage.

essentiellement constitué d'eau, son traitement consiste généralement à le déshydrater et à lui ajouter de la valeur (par exemple, en l'enrichissant de vitamines ou en le transformant) avant de l'expédier. La plupart des produits laitiers sont exportés sous forme de lait déshydraté (poudre de lait ou lait concentré ou évaporé), de beurre et de fromage.

Depuis quatre décennies, l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement et de la logistique facilite l'énorme croissance des volumes nets des échanges commerciaux², qui sont passés de 11 millions de tonnes métriques (tm) (équivalent lait) en 1961 à 54 millions (équivalent lait) en 2010³. (Voir le graphique 4.) Les

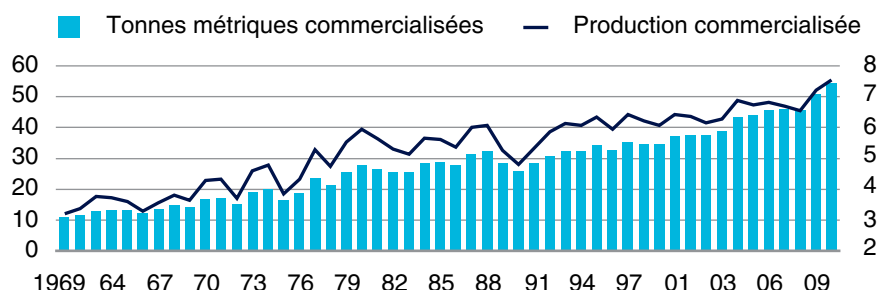
2 Le volume net des échanges commerciaux de chaque pays est calculé comme étant le volume net des importations et des exportations de produits laitiers.

3 FAOSTAT. Le volume net total des échanges commerciaux mondiaux est obtenu en additionnant le volume net des échanges commerciaux de chaque pays pour les produits laitiers.

Graphique 4

Commerce mondial des produits laitiers

(tonnes métriques commercialisées; part de production commercialisée, en %)



Source : FAOSTAT.

54 millions de tonnes métriques exportées en 2010 correspondent à une taille de marché de 33 G\$ US. En pourcentage, la part du lait échangé dans la production mondiale a plus que doublé, passant de 3 à 7 %. Cependant, à 7 %, le volume des échanges des produits laitiers reste relativement faible et la majorité de la production est consommée sur les marchés intérieurs. Néanmoins, la part de production échangée pour certains produits laitiers est beaucoup plus élevée que celle du lait dans son ensemble – elle avoisine les 10 % pour le beurre et les 30 % pour la poudre de lait écrémé⁴.

Les données de la FAO fournies au graphique 4 s'arrêtent en 2010, mais les exportations mondiales de produits laitiers ont poursuivi leur croissance. Les volumes d'exportations laitières ont continué d'augmenter de plus de 7 % par an dans le monde ces trois dernières années⁵. La Nouvelle-Zélande, qui exporte environ 97 %⁶ de sa production et fabrique à elle seule près de 30 % des produits laitiers vendus dans le monde, se place en tête des exportateurs.

4 Dairy Australia, *Dairy Australia*.

5 Fonterra, *Global Dairy Update*.

6 Ministry of Primary Industry, Nouvelle-Zélande, « Dairy Facts and Figures ».

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

En 2010, les principales régions exportatrices étaient l'Océanie (principalement la Nouvelle-Zélande et l'Australie), l'Europe et les États-Unis (au sein de l'Amérique du Nord). (Voir le tableau 5.) Les principales régions importatrices sont l'Asie et la moitié nord de l'Afrique. La valeur des exportations de l'Océanie a augmenté de presque 50 %, passant de 7,8 G\$ US en 2010 à près de 11,7 G\$ US en 2012, augmentation liée tant à la hausse des volumes d'exportation qu'à celle des prix. Selon Fonterra, « la forte croissance de la demande s'est poursuivie en Chine, dans le reste de l'Asie et dans la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) pendant l'année civile 2012⁷ ». En 2012, les exportations nettes de produits laitiers s'élevaient à 9,4 G\$ US pour la Nouvelle-Zélande, à 2,3 G\$ US pour l'Australie et à 2 G\$ US pour les États-Unis. (Voir le graphique 5.)

Tableau 5

Principales régions exportatrices et importatrices, 2010, valeur nette du commerce laitier

(G\$ US)

Les 4 principales régions exportatrices	Valeur commerciale nette	Les 7 principales régions importatrices	Valeur commerciale nette
Océanie	8,2	Asie orientale	4,7
Europe	4,7	Asie du Sud-Est	3,2
Amérique du Nord	1,4	Asie occidentale	2,8
Amérique du Sud	0,5	Afrique du Nord	2,0
		Amérique centrale	1,3
		Afrique de l'Ouest	1,0
		Asie du Sud	0,6

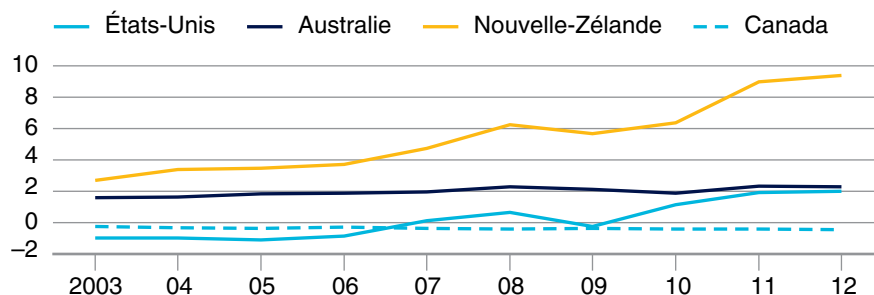
Sources : FAOSTAT; calcul des auteurs.

7 Fonterra, *Global Dairy Update*.

Graphique 5

Nouvelle-Zélande, États-Unis, Australie et Canada : Exportations nettes de produits laitiers, 2003-2012

(G\$ US)



Sources : USDA; Statistics New Zealand; DAFF Australia; Centre canadien d'information laitière.

Globalement, le Canada était importateur net de produits laitiers, mais il a quand même réussi à générer des exportations nettes de 27 M\$ en poudre de lait. Cependant, selon les prévisions de l'OCDE et de la FAO, il restera un acteur marginal sur le marché des produits laitiers. Ainsi, sa part du marché mondial est de 0,02 % pour la poudre de lait, 0,29 % pour le fromage et 0,01 % pour le beurre. En revanche, d'ici 2022, il devrait détenir 9,7 % du marché mondial des oléagineux et 13,8 % du marché mondial du blé (en volume)⁸. Étant donné qu'il affiche d'excellents résultats sur le plan des exportations alimentaires et qu'il ne détient actuellement qu'une part infime du marché mondial des produits laitiers, il est très plausible que le Canada puisse augmenter fortement sa production en grignotant une part relativement faible du marché mondial et en gagnant un peu sur ses exportations nettes. Ses concurrents ont consolidé leur position d'exportateurs nets ces dernières années. Même l'Australie, qui a souffert de périodes prolongées de sécheresse, affiche des exportations nettes dépassant les 2 G\$ US par an.

8 Tous les calculs reposent sur les données trouvées dans *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013-2022, par produit*.

En Chine, des problèmes de salubrité des aliments ont sapé la confiance dans la production de lait locale – confiance qui n'a pas encore été restaurée.

Le lait étant essentiellement constitué d'eau, il est beaucoup plus rentable de le transformer en poudre avant de le transporter sur de longues distances. La poudre de lait possède également une plus longue durée de conservation et ne nécessite pas de réfrigération. C'est pour cette raison que le lait déshydraté représente une part si élevée des produits laitiers échangés. (Voir le tableau 6.)

Tableau 6
Commerce laitier interrégional net, par type de produit
(valeur, G\$ US; % du total)

	Valeur	% du total
Lait déshydraté (inclut la poudre de lait, le lait concentré et le lait évaporé)	10,1	64,9
Beurre	2,4	15,6
Fromage	1,5	9,3
Lactosérum et yogourt	0,9	6,2
Lait de consommation	0,4	2,6
Crème	0,2	1,4
Total	15,5	100,0

Source : FAOSTAT.

L'Asie orientale et l'Amérique centrale, qui affichent une croissance rapide, sont des marchés d'exportation essentiels pour le Canada. Le PIB par habitant augmente dans ces régions et avec lui, la consommation de protéines par habitant, y compris de produits laitiers. Les industries laitières de Nouvelle-Zélande, d'Australie et des États-Unis ont parfaitement su tirer profit de ces débouchés.

En Chine, des problèmes de salubrité des aliments ont sapé la confiance dans la production de lait locale – confiance qui n'a pas encore été restaurée. Ainsi, les familles chinoises préfèrent acheter plus cher de la poudre de lait importée de l'étranger. En mai 2013, le premier ministre chinois, désireux de redonner confiance aux consommateurs, s'est engagé publiquement à améliorer la salubrité de la poudre de lait pour

bébé produite sur le territoire chinois⁹. Les marques étrangères de poudre de lait ont déjà gagné plus de 50 % de parts de marché dans ce pays, et entre 60 à 70 % dans les segments de marché moyen et haut de gamme¹⁰.

Les exploitants laitiers de Nouvelle-Zélande, d'Australie et des Pays-Bas se heurtent à un type très différent de problème de gestion de l'offre – ils ont du mal à atteindre une production suffisante pour répondre à une demande en forte hausse. La demande chinoise a contraint les gouvernements de ces pays, et d'autres, à instaurer des quotas d'exportation afin que l'offre nationale reste suffisante.

Les quotas d'exportation ont aggravé la pénurie de l'offre en Chine. Des étudiants australiens sont embauchés pour acheter des centaines de boîtes de poudre de lait qu'ils font passer en contrebande en Chine, où une boîte de 24 \$ est revendue plus du double (54 \$) en ligne sur Taobao, la version chinoise de eBay¹¹. Le gouvernement néerlandais a ouvert dernièrement une enquête sur une pénurie nationale de lait maternisé après avoir observé une hausse de 50 % des ventes au début 2013 par rapport aux niveaux de 2012, sans une augmentation correspondante du nombre de naissances. La majeure partie de ce lait maternisé aurait été réexporté vers la Chine¹².

Pour ne rien arranger, la sécheresse généralisée qui a récemment frappé la Nouvelle-Zélande¹³, la pire qu'ait connue ce pays en 30 ans, a provoqué une flambée des prix de la poudre de lait entier à court terme, qui ont atteint le niveau record de 6 255 \$ US/tm¹⁴. En supposant que le taux de récupération poudre de lait entier/lait soit de 13 % en poids, et sans compter les coûts de transformation, la valeur implicite du lait

9 Xinhuanet, « Chinese Premier Vows to Boost Dairy Industry. »

10 Zeng, « Foreign Milk Powder Still Pricey. »

11 News.com.au., *Black Market*.

12 BBC News, « Dutch Government to Probe ».

13 Sedgman et Withers, « Milk Powder Climbs to Record as Drought Scorches New Zealand ».

14 L'historique du prix est disponible sur Global Dairy Trade, www.globaldairytrade.info.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

liquide était donc à ce moment précis de 0,81 \$ US/litre. Ce prix est encore plus élevé que le prix de soutien canadien pour le lait soumis à la gestion de l'offre, et c'est presque deux fois le prix du marché aux États-Unis.

On observe également un phénomène similaire dans la différence de prix du gaz naturel entre l'Amérique du Nord et l'Asie. Toutefois, contrairement au gaz naturel, et au gaz naturel liquéfié (GNL) par exemple, les exportations de lait ne nécessitent pas la construction de terminaux coûteux pour nous préparer à tirer parti du marché. En août 2013, la Nouvelle-Zélande a connu un problème majeur de salubrité concernant un concentré de protéines de lactosérum, qui a entraîné un rappel de produits à grande échelle. Bien qu'elle ait finalement établi l'innocuité du concentré, les répercussions de cette affaire montrent que les concurrents ont la possibilité de s'emparer de parts de marché quand il existe des doutes sur la salubrité des aliments.

Ce type de possibilités existe actuellement. Cependant, l'industrie laitière canadienne est incapable de les saisir. Comme l'explique Danielle Goldfarb dans son rapport *La production laitière*, un groupe spécial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a statué en 2002 que l'écart entre les prix canadiens et les prix mondiaux équivalait à une subvention¹⁵. Or, les exportations canadiennes ne peuvent dépasser la limite de subvention à l'exportation autorisée par l'OMC. Donc, au lieu d'aller nourrir les bébés chinois, le lait écrémé canadien est vendu à bas prix pour être transformé en aliments pour animaux¹⁶.

15 Goldfarb, *La production laitière*, p. 35.

16 Dairy Farmers of Ontario, « Surplus Hits All-Time High ».

Le montant estimé de la perte de marché pour les exploitants laitiers canadiens s'élève, au prix de soutien actuel, à près de 1 G\$ par an.

La possibilité de croissance offerte par le marché national : Reprendre des parts de marché aux succédanés

Les prix pratiqués sur le marché intérieur, plus élevés que ceux des produits d'importation et des succédanés, font perdre des parts de marché à l'industrie laitière canadienne. En 1980, le Canada produisait 14 % de lait en plus par habitant que les États-Unis. En 2011, il a produit 21 % de lait en moins par habitant¹⁷. Les écarts persistants entre le Canada et le reste du monde sur le prix du lait ont conduit les consommateurs et les industriels canadiens à se détourner des produits laitiers au profit de succédanés. De leur côté, les Américains ont conservé leurs parts du marché des produits laitiers en innovant – par exemple, en utilisant la matière sèche du lait dans différents produits.

Aux États-Unis, la consommation de matière grasse du lait ou de produits laitiers équivalents avoisine les 10,14 kg par habitant¹⁸. Au Canada, le quota de production laitière pour 2012 était de 305,82 Mkg de matières grasses du lait, soit 8,77 kg par personne. Cette différence de 1,37 kg par personne équivaut à 15,6 % du quota de production actuel. Elle représente la part de la demande canadienne perdue face a) aux succédanés laitiers importés et b) aux succédanés non laitiers. Le montant estimé de la perte de marché pour les exploitants laitiers canadiens s'élève, au prix de soutien actuel, à près de 1 G\$ par an¹⁹.

En 2012, les importations laitières nettes du Canada s'élevaient à 440 M\$. Selon les calculs d'Informa Economics, elles s'élevaient en 2009, en équivalent lait, à 3,13 milliards de litres de lait²⁰. Par rapport à la production nationale de lait de 2009, soit 7,6 milliards de litres (17,3 milliards de livres), ces importations représentent 15,2 % du

17 Estimations d'après les données de production du département de l'Agriculture des États-Unis et du Centre canadien d'information laitière ainsi que d'après les données démographiques du Bureau de recensement des États-Unis et de Statistique Canada.

18 United States Department of Agriculture, « Dairy Products: Per Capita Consumption ».

19 15,6 % de la production de 2012, qui a été de 7,96 milliards de litres, au prix de soutien de 0,76 \$ CA/litre équivalent à une perte de 940 M\$.

20 Informa Economics, *An International Comparison*.

marché. L'estimation d'Informa Economics est proche de notre propre estimation, fondée sur les niveaux de consommation aux États-Unis et au Canada. La valeur des importations est inférieure à celle de notre estimation parce que les importations sont moins coûteuses que l'offre nationale.

Nous sommes conscients que les estimations du poids équivalent lait pour l'assortiment de matières sèches du lait importées dépendent largement des données et des méthodes de calcul employées. Comme le souligne Jim Wheeler, selon la méthode utilisée, la part brute d'importations de 24 % (selon les calculs d'Informa Economics) serait de 6,8 % si l'on se fondait sur la matière grasse butyrique et de 34,7 % si on utilisait les matières sèches (dégraissée)²¹. Selon une estimation extrêmement prudente pour 2012, l'industrie canadienne aurait perdu 440 M\$ à cause de la concurrence des importations.

Le marché de la crème glacée fournit le meilleur exemple des forces en présence. (Voir le graphique 6.) Selon le Centre canadien d'information laitière, les Canadiens ont une consommation de crème glacée équivalente à deux tiers seulement de celle des Américains. Cependant, ces estimations reposent sur la matière grasse butyrique que l'industrie laitière fournit aux fabricants de crème glacée, plutôt sur les quantités que les fabricants utilisent réellement pour la consommation de crème glacée des Canadiens.

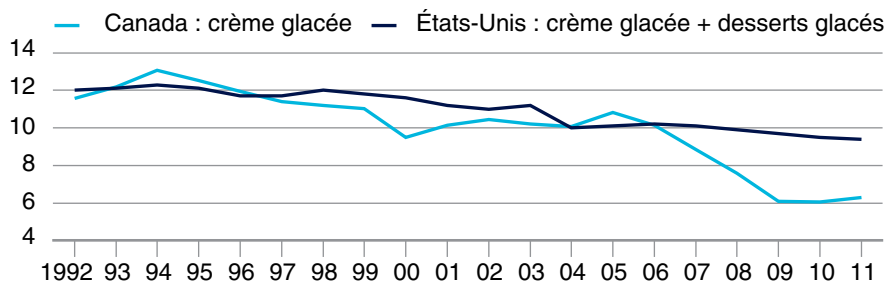
Les fabricants utilisent de plus en plus souvent des succédanés moins coûteux – des mélanges d'huile de beurre et de sucre constitués essentiellement de 49 % de matière grasse du lait et de 51 % de sucre. Cette proportion permet d'échapper aux tarifs douaniers sur les importations qui visent à maintenir les prix nationaux du lait à un niveau élevé et, en tant que succédané du beurre, ce succédané n'est pas comptabilisé dans les échanges commerciaux des produits laitiers. Des fabricants de crème glacée comme Nestlé utilisent aussi de plus en plus des succédanés à l'huile végétale pour produire des desserts

21 Wheeler, *Supply Management's Vulnerability*.

Graphique 6

Parts de marché perdues face aux succédanés : consommation de crème glacée par habitant

(consommation, kg par habitant)



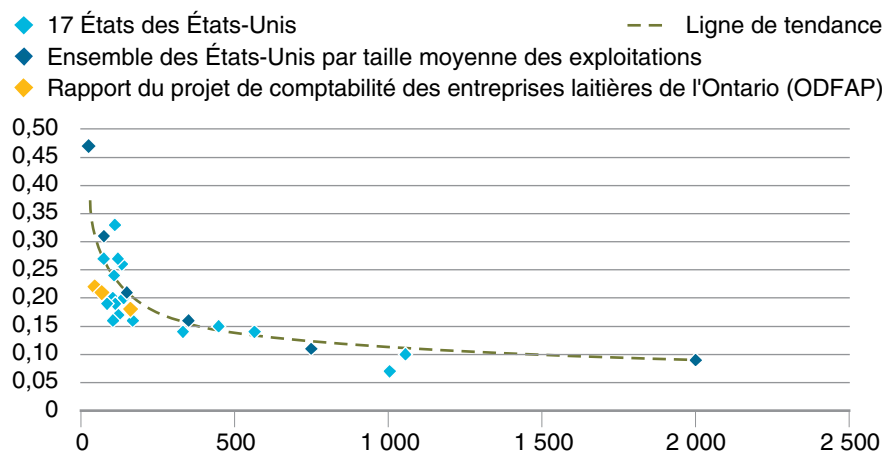
Sources : Centre canadien d'information laitière; USDA.

glacés qui, par l'aspect et le goût, sont très proches des crèmes glacées traditionnelles à base de lait. En partant du principe qu'une crème glacée contient en moyenne 10 % de matières grasses du lait, les 3 kg perdus par habitant équivalent à 10,5 millions de kg de beurre pour tout le Canada, soit près de 3 % du marché et une valeur de 77 M\$ au prix de soutien du secteur, qui est d'environ 7,34 \$/kg.

Échelle et efficacité

L'une des principales questions posées par la réforme concerne la taille que devraient avoir les exploitations laitières canadiennes pour être compétitives à l'échelle internationale. Selon notre analyse, il faudrait plus que doubler la taille moyenne des troupeaux canadiens et il serait même très avantageux d'aller au-delà de ce doublement. Les grandes exploitations laitières répartissent leurs coûts indirects (fixes) sur une plus vaste base de production, ce qui fait baisser le coût moyen de production par litre de lait. (Voir le graphique 7.) Une fois qu'ils ont investi dans les immobilisations corporelles, les exploitants ont de bonnes raisons d'accroître leur production tant qu'ils obtiennent un prix supérieur au coût marginal de leurs produits. D'après les estimations du département de l'Agriculture des États-Unis concernant les coûts de production, en 2011, les coûts fixes représentent 45 % des coûts

(\$ US/litre)



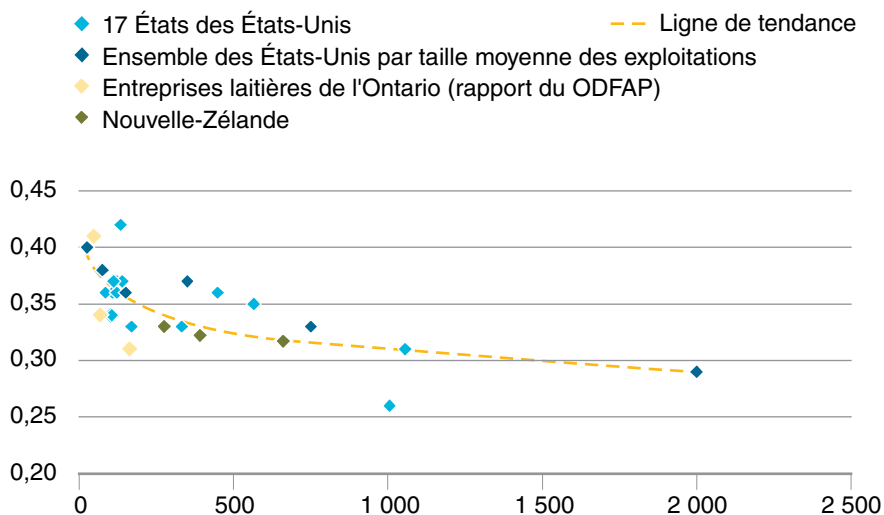
de production du lait pour les petits troupeaux (de 50 à 99 têtes), mais seulement 23 % des coûts de production pour les grands troupeaux, constitués de 1 000 têtes ou plus.

Les économies d'échelle ne se limitent pas aux coûts de production fixes. Les coûts opérationnels peuvent eux aussi se prêter à des économies d'échelle. (Voir le graphique 8.) Les coûts opérationnels les plus lourds de la production laitière concernent, selon les classements du département de l'Agriculture des États-Unis, les aliments pour le bétail, les carburants et les soins vétérinaires. En examinant les données du département de l'Agriculture des États-Unis (dont sont exclus les États du Sud) et celles de Dairy Farmers of Ontario, on observe que les exploitations laitières nord-américaines réalisent des économies d'échelle sur leurs coûts opérationnels. Les grandes exploitations laitières ont bel et bien un avantage dans la gestion des coûts opérationnels. Les exploitations laitières canadiennes de l'échantillon

Graphique 8

Amérique du Nord : coûts opérationnels de la production de lait

(\$ US/litre; taille moyenne des troupeaux, nombre de vaches)



Sources : USDA; Dairy Farmers of Ontario; Dairy NZ; Le Conference Board du Canada.

du rapport du projet de comptabilité des entreprises laitières de l'Ontario n'ont certainement rien à envier à leurs homologues américaines à cet égard.

À des fins de comparaison, le graphique 8 présente aussi les coûts opérationnels de production de la Nouvelle-Zélande pour 2012. Bien que les exploitations laitières de ce pays aient toujours bénéficié d'un net avantage sur le plan des coûts, en raison de leur mode de fonctionnement reposant sur les pâtures (par opposition au fourrage), l'intensification de l'agriculture au cours de la décennie écoulée a engendré une forte hausse des coûts. La courbe des coûts de la Nouvelle-Zélande est à présent similaire à celle de l'Amérique du Nord.

L'une des principales conclusions est qu'il y a un gros avantage à porter la taille moyenne des troupeaux à *au moins* 200 têtes. En effet, en passant d'un troupeau de 35 têtes à un troupeau de 200, on peut

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

faire baisser de 0,05 \$ le coût opérationnel à court terme par litre, et le ramener de 0,40 \$ à 0,35 \$. Pour obtenir une baisse supplémentaire de 0,05 \$ et atteindre les 0,30 \$, il faut passer à 1 500 têtes.

Cette importante relation coût/taille a de grandes incidences sur la courbe de l'offre actuelle du Canada, sur sa production potentielle et sur la feuille de route que doit suivre l'industrie laitière pour être concurrentielle sur le marché international.

Les concurrents du Canada ont déjà en moyenne des troupeaux plusieurs fois plus grands que les troupeaux canadiens. (Voir le tableau 7.) Même en ajustant les chiffres pour tenir compte du rendement laitier, ses principaux pays concurrents affichent une production moyenne de lait par exploitation deux à trois fois supérieure. Étant donné que leur base de production et leur base d'exportation sont également plus grandes, les industries de ces pays ont déjà réalisé des investissements de poids dans leurs infrastructures de transformation et d'exportation.

La Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États-Unis ont une belle longueur d'avance, tant pour ce qui est de la production laitière que de l'exportation. Si l'industrie laitière canadienne veut réussir à l'échelle internationale, le marché laitier canadien doit ressembler davantage à celui de ces pays. Pour ce faire, il lui faut notamment ajuster sa courbe de coût. Les exploitations devront probablement s'agrandir, bien que si l'on se réfère aux définitions courantes du monde des affaires, la plupart

Tableau 7

Taille moyenne des troupeaux et production de lait, 2011-2012

	Taille moyenne des troupeaux	Lait par vache (litres)	Lait par exploitation (million de litres)	Vaches laitières (millions)	Lait produit (milliards de litres)
Nouvelle-Zélande	393	4 128	1,62	4,63	19,13
Australie	240	5 926	1,42	1,63	9,48
États-Unis	187	9 817	1,84	9,23	90,54
Canada	77	8 295	0,64	0,96	7,96

Sources : Statistique Canada; USDA; Dairy Australia; Statistics New Zealand.

seront toujours de petites entreprises et resteront essentiellement des affaires familiales. Comme le montre le tableau 4, le premier quartile des exploitations laitières affiche désormais des revenus de 1,4 M\$. D'après nos estimations, même avec des troupeaux plus grands et des prix plus bas, ces revenus resteraient presque identiques. Pour replacer ces données dans le contexte d'une petite entreprise, ce revenu serait à peu près celui d'une franchise Tim Hortons moyenne. (Voir l'encadré « La réforme sonnera-t-elle le glas des exploitations familiales? »)²².

La réforme sonnera-t-elle le glas des fermes familiales?

Lorsqu'il est question de réformer la politique agricole, les considérations sociales sont au cœur des discussions. L'une des préoccupations les plus courantes est que la réforme change le visage de l'agriculture, mettant un terme aux fermes familiales et donnant naissance à d'immenses exploitations agricoles appartenant à des entreprises. Selon nous, cette préoccupation est exagérée.

Comme nous le soulignons dans *Seeds of Success*, les exploitations agricoles canadiennes sont, dans une écrasante majorité, des entreprises familiales²³. Il s'agit très majoritairement d'entreprises individuelles gérées en famille. Certains changements ont été opérés afin d'en faire des sociétés familiales aux fins de la planification de la relève et de la fiscalité. La décision des familles d'adopter une structure d'entreprise ne change en rien le fait qu'elles en restent propriétaires et exploitantes.

Selon les scénarios proposés, les exploitations laitières s'agrandiront effectivement. Dans l'un de nos scénarios, elles ne seront pas plus grandes qu'une franchise Tim Hortons moyenne, et dans un autre elles auront à peu près la taille d'une franchise McDonald. En bref, la réforme entraînerait un repositionnement des exploitations qui, de micro-entreprises deviendraient des petites entreprises.

22 Friscolanti, « Tim Hortons ».

23 Butler et Stuckey, *Seeds for Success*, p. 11.

Au vu des économies d'échelle, il serait peu avantageux pour les grandes entreprises de se lancer dans l'exploitation laitière. Il est difficile de regrouper un grand nombre d'exploitations privées en une vaste société. Les exploitations sont tout simplement trop petites et trop dispersées géographiquement. La création d'une grande entité commerciale ne permet de réaliser que peu de synergies. En fait, les grosses sociétés se concentreront plus vraisemblablement dans les volets transformation et distribution de l'activité laitière, comme elles le font aujourd'hui. Les fermes elles-mêmes resteront probablement des entreprises familiales, dirigées en famille, mais en plus prospères.

Grâce aux économies d'échelle, les grandes exploitations laitières ont des avantages considérables sur le plan des coûts, par rapport aux petites exploitations²⁴. Celles, importantes, réalisées dans l'industrie laitière sont attestées par le passage continu de la production à des exploitations plus grandes, partout dans le monde. Cependant, ces économies d'échelle font penser qu'au-delà d'une taille optimale (échelle d'efficience maximale), les déséconomies s'installent et les coûts moyens stagnent, voire augmentent.

L'échelle optimale varie selon les pays. Dans les pays où les terres agricoles sont rares, la tendance est aux très grands troupeaux. Ainsi, l'entreprise China Modern Dairy gère une exploitation de 20 000 têtes à Feidong, dans la province d'Anhui, en Chine²⁵. Au Vietnam, TH Milk, dont la technologie vient d'Israël et les vaches de Nouvelle-Zélande, possède plus de 20 000 têtes²⁶. De même, certains pays ont des coûts fixes très élevés, ce qui les conduit également à avoir des troupeaux plus imposants. Ainsi, Al Safi Dairy, qui gère une exploitation laitière intégrée dotée d'air conditionné en plein milieu du désert saoudien, possède un troupeau de 37 000 têtes²⁷. On peut aussi réaliser

24 MacDonald *et al.*, *Profits, Costs and the Changing Structure of Dairy Farming*.

25 Frangos, « China Grows Its Dairy Farms ».

26 TH Milk, « TH Farm ».

27 Taha, « Al-Safi in Talks to Acquire Azizia Dairy ».

d'importantes économies d'échelle sur le plan de la transformation et de la commercialisation – raison même de la création des coopératives et des systèmes de mise en commun du lait.

Au Canada, pareille taille de troupeau est improbable dans l'avenir. Grâce à l'abondance des terres, la plupart des économies d'échelle peuvent être obtenues tout en conservant des troupeaux beaucoup plus petits. Même la Californie, dont les troupeaux sont les plus grands d'Amérique du Nord (avec une moyenne de 1 000 têtes), fait pâle figure à côté de l'Asie. Tout cela laisse penser que, même en cas de libéralisation totale, la plupart des exploitations laitières canadiennes resteraient des entreprises familiales relativement petites.

Gros plan sur les différences de compétitivité des coûts entre le Canada et les États-Unis

Sur le plan stratégique, la plupart des Canadiens se concentrent, à juste titre, sur les États-Unis, qu'ils considèrent comme leur concurrent naturel. Dans un marché canadien libre, les échanges bilatéraux de produits laitiers entre le Canada et les États-Unis seraient plus importants. Alors, comment nous en sortons-nous par rapport à nos voisins du sud?

En examinant la répartition des quotas de matière grasse butyrique en Ontario, nous pouvons fournir une estimation de la répartition des troupeaux par taille dans cette province. (Voir le graphique 9.) Ce schéma n'est pas propre au Canada. La Nouvelle-Zélande et les États-Unis affichent d'ailleurs une répartition similaire.

Nous avons remarqué que l'Ontario abrite environ un tiers des vaches du Canada et qu'il produit une proportion de lait similaire. La taille moyenne de ses troupeaux est très proche de la moyenne nationale. Nous avons appliqué cette méthode aux données provinciales et résumé les répartitions provinciales pour estimer la répartition des exploitations laitières par taille dans l'ensemble du Canada. (Voir le graphique 10.)

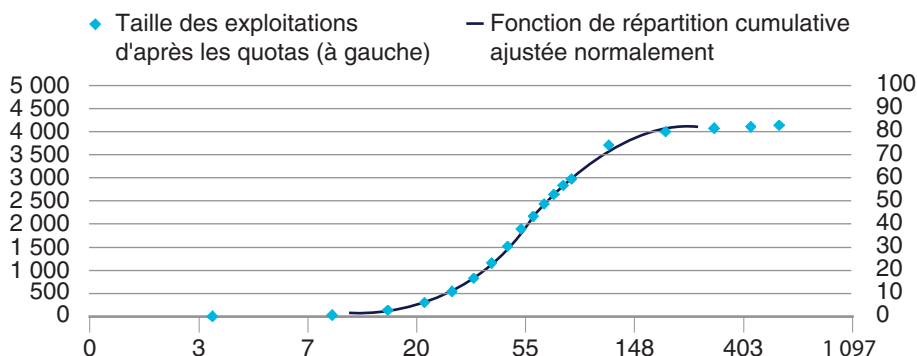
Ensuite, nous avons examiné la répartition des troupeaux selon leur taille aux États-Unis. Le schéma de répartition des États-Unis est sans pareil en raison de la présence d'exploitations laitières géantes

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Graphique 9

Répartition des troupeaux par taille en Ontario

(nombre d'exploitations*; exploitations laitières canadiennes, %)



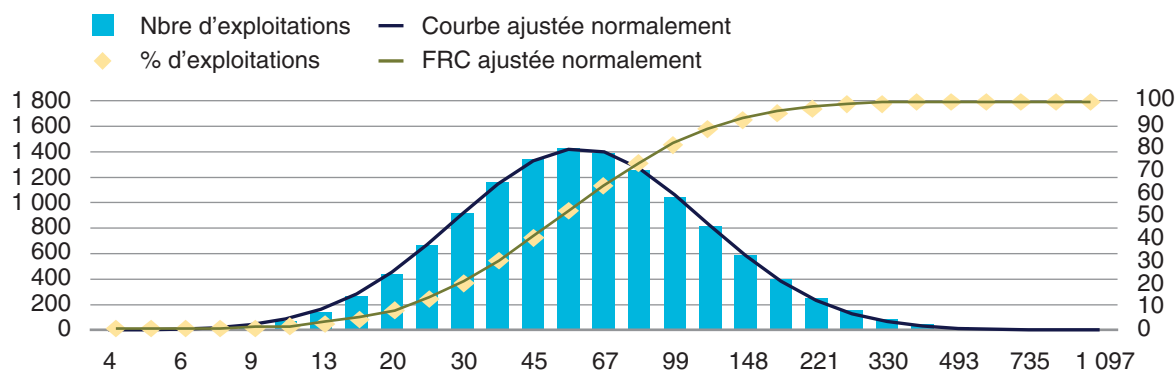
*juillet 2011

Sources : Dairy Farmer of Ontario; Le Conference Board du Canada.

Graphique 10

Répartition estimée des exploitations laitières canadiennes par taille

(nombre d'exploitations; part cumulative des exploitations par taille, %)



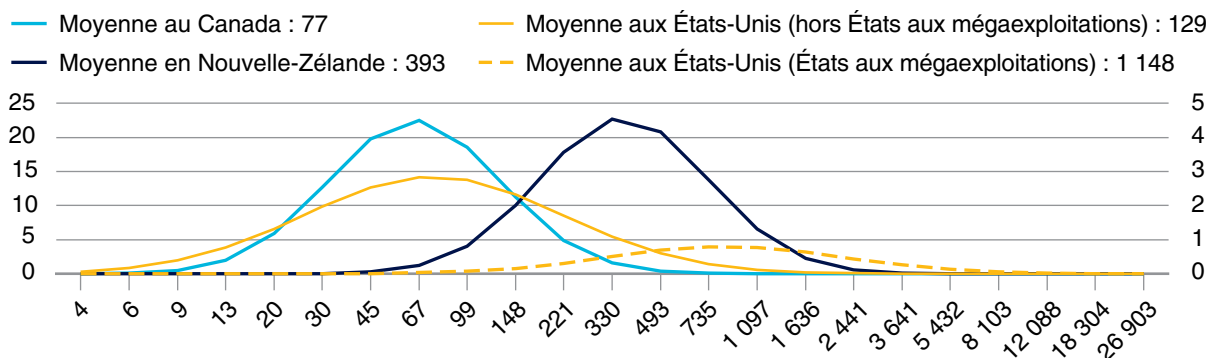
Source : Le Conference Board du Canada.

dans un certain nombre d'États. Dans cinq États, la taille moyenne des troupeaux dépasse les 1 000 têtes. Nous les appelons les « États aux mégaexploitations ». Cinq États (Nouveau-Mexique, Arizona, Nevada, Californie et Idaho) accueillent seulement 5 % des exploitations laitières, mais sont à l'origine de 35 % de la production totale de lait. Dans ces

Graphique 11

Répartition des tailles de troupeaux laitiers et tailles moyennes des troupeaux : Canada par rapport à d'autres pays

(part d'exploitations par taille de troupeau, %; part d'exploitations, États aux mégaexploitations, É.-U., %)



Sources : Dairy Farmers of Ontario; USDA; Dairy NZ; Le Conference Board du Canada.

cinq États, la taille moyenne des troupeaux était de 1 148 têtes en 2011, contre 129 dans le reste des États-Unis. Dans le graphique 11, la courbe de répartition des États aux mégaexploitations est représentée sur un axe élargi (axe droit). La répartition des troupeaux par taille pour la Nouvelle-Zélande est indiquée à titre comparatif.

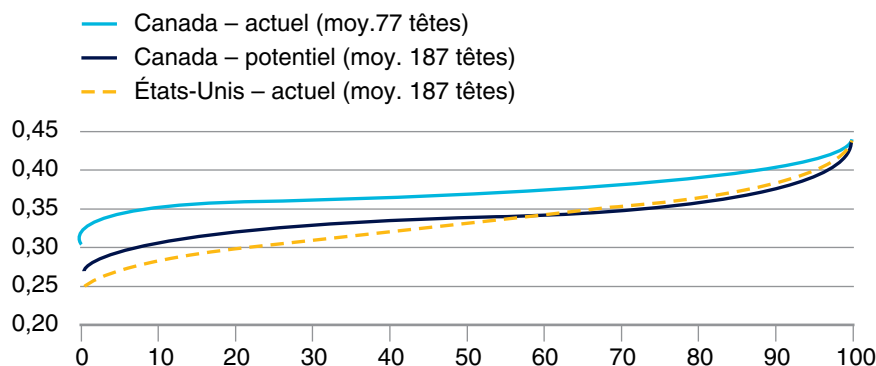
Nous avons appliqué les données sur les coûts du graphique 8 aux courbes de répartition des troupeaux du Canada et des États-Unis du graphique 11. Ensuite, nous avons estimé et comparé les courbes de l'offre, que nous présentons au graphique 12. La comparaison des économies d'échelle montre que les 20 % du lait produit le plus efficacement aux États-Unis sont obtenus à un coût inférieur d'environ 0,05 \$ par litre par rapport au Canada.

Le Canada possède des exploitations laitières qui, sur le plan de la gestion et de la technique, font partie des plus modernes du monde. Peu d'obstacles techniques, voire aucun, empêcheraient notre pays de réaliser des économies d'échelle similaires. Si l'industrie laitière canadienne augmentait la taille de ses troupeaux pour atteindre la moyenne de 187 têtes affichée par les États-Unis, elle pourrait engranger

Graphique 12

Comparaison de l'offre entre le Canada et les États-Unis

(coût de production, \$ US par litre; part de production, %)



Source : Le Conference Board du Canada.

Si l'industrie laitière canadienne augmentait la taille de ses troupeaux pour atteindre la moyenne de 187 têtes affichée par les États-Unis, elle pourrait engranger un revenu net supplémentaire de 0,05 \$ par litre.

un revenu net supplémentaire de 0,05 \$ par litre. Pour une exploitation moyenne, cela correspondrait à 32 000 \$ en produits opérationnels. Cet argent pourrait être utilisé pour financer l'industrie sans recourir à une source externe. À terme, l'industrie deviendrait plus concurrentielle grâce à un financement provenant de capitaux internes.

Soulignons qu'avec des troupeaux de 187 têtes en moyenne, les exploitations laitières resteraient essentiellement de petites entreprises familiales. Cela ne signifie pas pour autant que 187 soit le nombre de têtes optimal. En passant à une moyenne de 400 têtes, comme l'ont désormais fait un grand nombre d'exploitations efficaces, les bénéfices seraient encore plus importants. Ils permettraient à l'industrie d'enregistrer un revenu net supplémentaire d'environ 0,07 \$ par litre, soit environ 44 000 \$ de produits opérationnels. Précédemment, nous avons expliqué qu'un troupeau comptant en moyenne 187 têtes équivaldrait à une entreprise ayant des revenus similaires à ceux d'une franchise Tim Hortons moyenne. Avec 400 têtes, l'entreprise serait à peu près l'équivalent d'une franchise McDonald moyenne – en d'autres termes, nous serions toujours dans la catégorie de la petite entreprise.

L'infrastructure de transformation

Les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont mis en place une importante infrastructure de transformation, tournée vers les marchés d'exportation. L'infrastructure de transformation actuelle du Canada est axée sur le marché national et, dans une moindre mesure, sur le marché de l'importation pour réexportation. Toutefois, il ne s'agit pas là d'un obstacle insurmontable. Le capital matériel n'est peut-être pas encore en place, mais le capital humain, technologique et financier existe bel et bien. Saputo et Agropur, les deux plus grands transformateurs canadiens de produits laitiers, fonctionnent déjà à grande échelle en dehors de nos frontières.

En outre, le modèle néo-zélandais de production laitière axée sur les pâturages entraîne une forte saisonnalité de la production laitière – ce qui est un désavantage sur le plan de la transformation. L'élevage fourrager nord-américain permet d'avoir une offre plus régulière tout au long de l'année. Ainsi, l'utilisation de l'infrastructure de transformation en Nouvelle-Zélande est inférieure de moitié environ à celle de l'Amérique du Nord. Les usines de transformation néo-zélandaises doivent être deux fois plus grandes que les usines nord-américaines pour traiter le même volume annuel de lait, ce qui influe sur le ratio d'utilisation de la capacité de production, qui est un indicateur de la rentabilité des capitaux.

Le transport des produits vers les marchés visés

Comme nous le montrons dans un autre rapport du Centre pour l'alimentation au Canada, *Fast and Fresh: Canada's Food Supply Chains*, l'économie du commerce est liée au prix au débarquement (ou coût livré)²⁸. Celui-ci est lié aux coûts de transport, qui dépendent eux-mêmes du maintien de la valeur par rapport au poids du produit. En termes simples, les produits ayant un faible rapport valeur/poids ne s'expédient pas très loin, car leur valeur ne justifie pas les frais liés à leur acheminement.

28 Gill, *Fast and Fresh*.

Les principales possibilités d'exportation pour le Canada reposent sur les produits laitiers transformés à forte valeur ajoutée, à savoir le lait déshydraté (particulièrement la poudre de lait), le fromage et le beurre. Les prix moyens de 2013 pour la poudre de lait en vrac en Océanie et en Europe se situent au-dessus de 4 500 \$ US/tm²⁹. Les frais de transport par conteneur à partir des côtes Est et Ouest du Canada vers la Chine sont inférieurs à 100 \$ US/tm, ce qui représente moins de 2 % de la valeur au débarquement.

Au vu des flux commerciaux mondiaux actuels, les produits laitiers pourraient être transportés à un coût relativement bas du Canada vers l'Asie. Cela s'explique par le fait que l'Amérique du Nord importe environ deux fois plus en provenance d'Asie qu'elle n'exporte. Donc, en moyenne, les porte-conteneurs qui empruntent la voie transpacifique repartent vers l'ouest et l'Asie avec une charge de seulement 50 %. En raison de ce déséquilibre dans les échanges commerciaux transpacifiques, les taux de fret en direction de l'ouest sont de 20 à 40 % inférieurs aux taux en direction de l'est, selon le port.

De son côté, la Nouvelle-Zélande exporte plus qu'elle n'importe et ses expéditions se font donc à des taux plus élevés. En 2012, elle a exporté 10 millions de tonnes métriques par conteneurs et n'en a importé que 5,4 millions³⁰. Elle ne reçoit donc aucune remise pour ce que l'on appelle le « retour à charge ». Parallèlement, les délais d'acheminement vers la Chine en partance des deux côtes canadiennes sont inférieurs ou similaires à ceux en partance de la Nouvelle-Zélande. Le tableau 8 présente une comparaison des coûts de transport vers un exemple de destination (Shanghai), à partir de différents ports d'origine.

Une analyse complète des coûts de fret devrait inclure d'autres coûts, comme les frais de manutention dans les ports, les surestaries et les assurances, mais tout laisse penser que les marchandises expédiées depuis la côte Ouest du Canada sont hautement concurrentielles sur

29 Centre canadien d'information laitière, « Bienvenue au Centre canadien d'information laitière ».

30 Ministry of Transport of New Zealand, *Research and Statistics*.

Tableau 8

Exemples de coûts de fret

Shanghai – Los Angeles, 31 mai 2013	\$ US	Capacité (m ³)	Charge utile maximale (kg)	Charge utile maximale de produits laitiers (tm)
1 EQP	2 008	67	28 800	28,8
1 EVP (sous-entendu 1 EQP = 2 EVP)	1 004	33	28 200	14,8

Itinéraire	Coût relatif du fret	Durée d'acheminement (jours)	\$ US/EVP (\$)	\$ US/tm de produits laitiers (\$)
Shanghai – Los Angeles	1,00	18,50	1 004,0	67,76
Los Angeles – Shanghai	0,63	18,50	629,8	42,50
Shanghai – Vancouver	0,93	16,90	937,9	63,30
Vancouver – Shanghai	0,74	16,90	740,2	49,96
Shanghai – Montréal	1,41	20,00	1 411,2	95,25
Montréal – Shanghai	1,15	20,00	1 153,1	77,82
Auckland – Shanghai	0,99	20,85	996,1	67,23

Source : Shanghai Containerized Freight Index, Maersk Line, www.cargorouter.com.

les marchés asiatiques. De plus, la côte Est du Canada n'affiche qu'un léger désavantage lié aux coûts de fret par rapport à la Nouvelle-Zélande et, même dans ce cas, les coûts d'expédition supplémentaires sont relativement modestes par rapport à la valeur du produit pour la poudre de lait en vrac, qui est de 4 500 \$ US/tm. Dans un marché en pleine expansion, où le Canada peut facilement se distinguer par la qualité, de si petites différences ne peuvent guère entamer sa compétitivité.

Les points faibles des concurrents

De toute évidence, le Canada a le potentiel requis pour se tailler une place sur les marchés mondiaux des produits laitiers. À échelle égale, les exploitations laitières canadiennes sont relativement efficaces par

rapport aux exploitations américaines. La gestion de l'offre restreint les échanges commerciaux, pas le savoir-faire technique de nos agriculteurs ni leurs aptitudes de gestionnaires.

En outre, les capacités de production laitière de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont limitées et subissent déjà des pressions considérables. Ainsi, le secteur laitier australien est le secteur le plus gourmand en eau du continent le plus sec de la planète, et utilise 25 % de la totalité des eaux de l'irrigation de surface³¹. La sécheresse de la dernière décennie a durement frappé le secteur laitier australien, contraignant de nombreux exploitants laitiers à vendre leurs « allocations en eau » ou à cesser leur activité³². Le gouvernement australien pourrait être contraint de poursuivre le rationnement de l'eau et de rediriger vers les villes les ressources en eau auparavant dévolues à l'agriculture.

Parallèlement, le modèle pastoral des vertes contrées de Nouvelle-Zélande semble lui aussi avoir atteint ses limites, ce qui transparaît dans la hausse des coûts. Voici ce que le U.S. Dairy Export Council indique à propos de son plus gros concurrent laitier :

En juin 2012, la Nouvelle-Zélande comptait déjà 6,5 millions de bovins laitiers, pour une superficie de la taille du Colorado. Imaginez les pâturages qu'il faut pour nourrir toutes ces bêtes, ainsi que plus de 31 millions d'ovins et 3,7 millions de bovins à viande³³.

En raison de l'intensification de l'élevage de bétail, les pâturages ne suffisent plus. Les agriculteurs néo-zélandais achètent de plus en plus d'aliments complémentaires. L'époque où la Nouvelle-Zélande produisait le lait à 15 cents/litre est révolue depuis longtemps, et elle affiche désormais des coûts de production à peu près identiques à ceux de l'Amérique du Nord. Ce pays aux vertes contrées se retrouve

31 Kahn *et al.*, *Dairy Water Use*.

32 National Water Commission, *Water Trading in the Dairy Industry*.

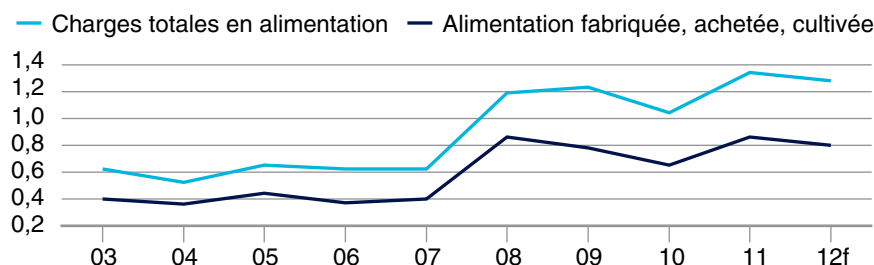
33 U.S. Dairy Export Council, *Export Profile*.

à court d'herbe gratuite. Il en résulte une hausse croissante des coûts de nourrissage, ce qui finira par nuire à sa compétitivité. (Voir le graphique 13.)

Graphique 13

Coûts des aliments pour bétail en Nouvelle-Zélande

(\$ NZ/kg de matière sèche du lait)



Source : Dairy NZ Economic Survey 2011–2012.

Saisir les occasions : les scénarios

Il existe un lien étroit entre la croissance et l'efficacité. La raison en est que la croissance ouvre la possibilité de jouer sur les économies d'échelle. Le Canada pourrait adopter une structure d'exploitation laitière très proche de celle que l'on trouve aux États-Unis, avec des coûts de production similaires. Cependant, dans le système actuel, peu de choses incitent à adopter cette structure, car les exploitations laitières sont enchaînées à un marché intérieur à croissance lente.

Le passage à une structure plus efficace dépend de la manière d'envisager la capacité du Canada de générer des exportations laitières nettes. Nous avons déjà mentionné que la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États-Unis sont des exportateurs nets de produits laitiers et qu'il existe une hausse mondiale de la demande et des échanges commerciaux concernant ces produits. La question est de savoir

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

si le Canada peut passer à un modèle de coûts concurrentiels (comme il l'a déjà fait pour d'autres produits agricoles, comme le blé) et gagner des parts sur le marché mondial.

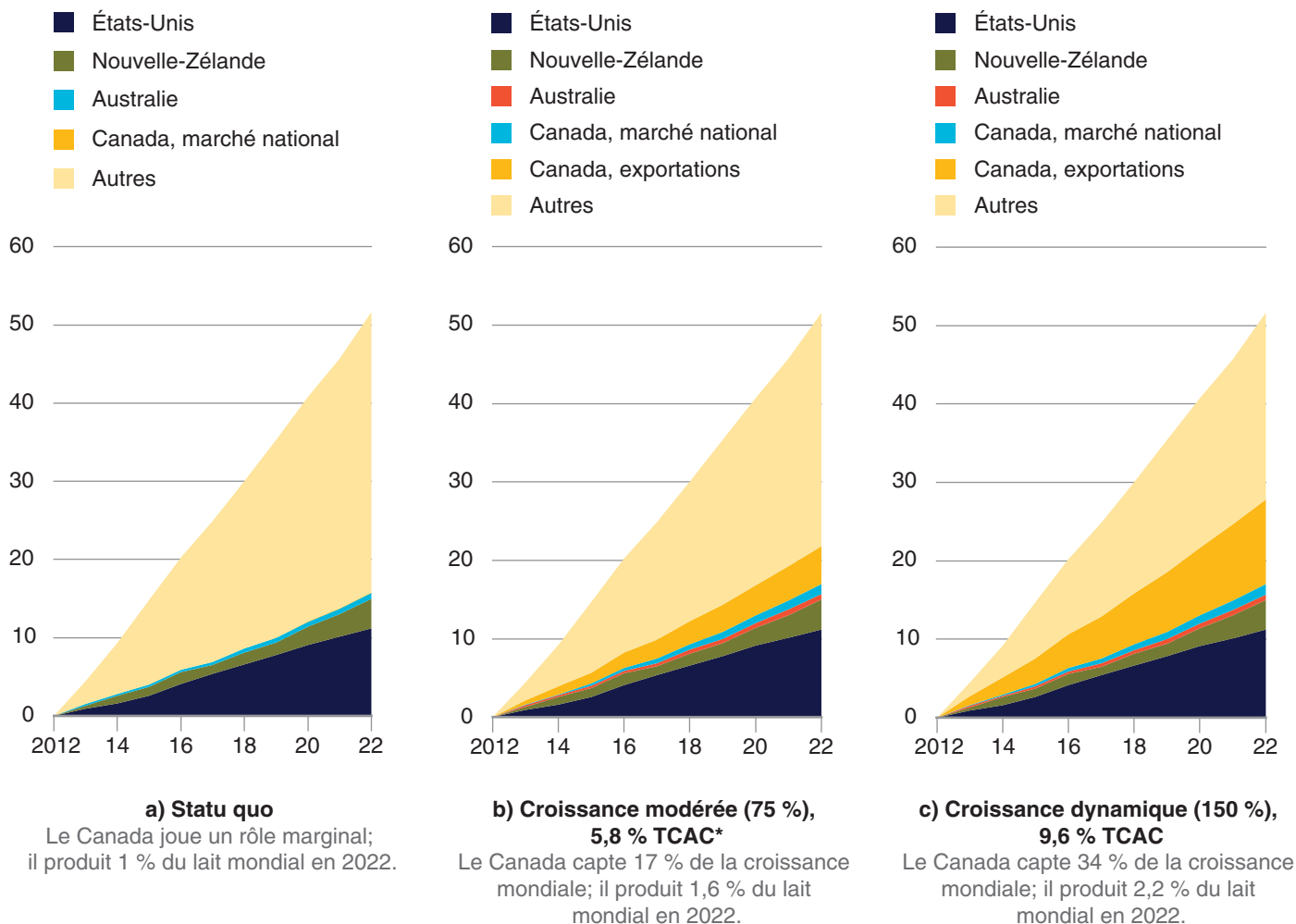
Nous schématisons le potentiel de croissance aux graphiques 14a à 14c, suivant trois scénarios – le statu quo, une croissance modérée et une croissance dynamique. Les graphiques reposent sur les prévisions de l'OCDE et de la FAO concernant la demande de produits laitiers et se concentrent sur la demande marginale supplémentaire (par opposition à la demande totale). Dans le scénario du statu quo, le Canada continue à jouer un rôle marginal sur les marchés mondiaux. Dans le scénario de croissance modérée, le taux de croissance annuel cumulé est de 5,8 % et le Canada augmente sa production annuelle de lait d'environ 6 milliards de litres d'ici 2022 pour répondre à la demande mondiale. Par contre, dans le scénario d'une croissance dynamique, ce taux est de 9,6 % et l'augmentation de la production est d'environ 12 milliards. Il faut souligner que comme les échanges commerciaux de produits laitiers sont assez faibles et que le Canada part de très bas, même dans le scénario prévoyant la croissance la plus dynamique, le Canada ne capterait qu'une part modeste de la demande mondiale de produits laitiers (2,2 %), à laquelle il pourrait facilement répondre, très probablement au détriment de la croissance de la production laitière des pays importateurs où la demande est la plus forte. (Le Canada miserait sur la meilleure qualité de ses produits.)

Selon les prévisions actuelles de l'OCDE et de la FAO, le Canada restera un acteur très marginal sur le marché mondial des produits laitiers. Certes, même dans ce scénario, la demande augmentera, quoique lentement, mais l'industrie ne connaîtra pas de croissance supplémentaire par les exportations nettes. Cependant, il est très plausible que les exportations nettes augmentent sensiblement dans un scénario de libéralisation, car le Canada est un producteur de produits laitiers haut de gamme et qu'il possède une bonne réputation sur le plan de la salubrité des aliments, ce qui pourrait séduire les acheteurs des marchés émergents en plein essor.

Graphique 14

Scénarios de croissance : part de la croissance de la demande mondiale supplémentaire de 2012 à 2022

(milliard de litres; part de croissance, %)



*TCAC = Taux de croissance annuel cumulatif

Sources : Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013–2022; Le Conference Board du Canada.

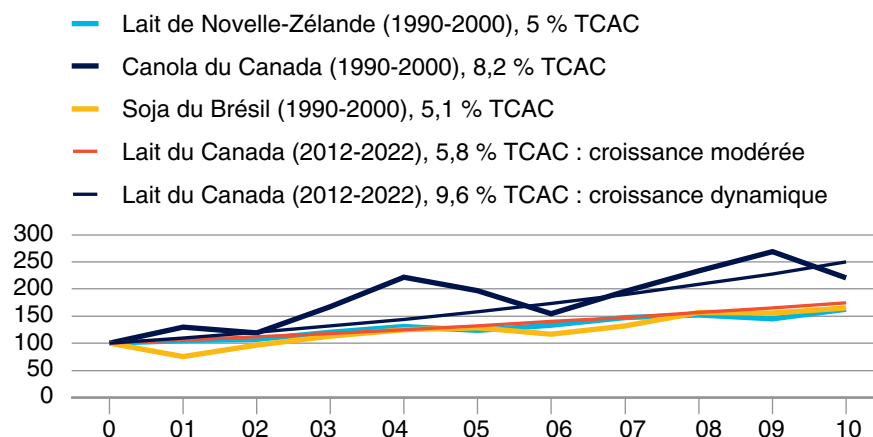
Il existe de nombreux exemples dans le secteur tant laitier que non laitier où les produits agricoles ont suivi une trajectoire de croissance dynamique. Nous en examinons quelques exemples au graphique 15. Le scénario de croissance modérée ressemble beaucoup à celui qu'a

connu la Nouvelle-Zélande entre 1990 et 2000. Au Canada, l'industrie du canola a connu une croissance dynamique au cours de la même période.

Graphique 15

Exemples de trajectoires de croissance pour des produits agricoles de base

(pourcentage de production de l'année zéro = 100; années)



Sources : Statistiques de l'OCED et de la FAO; extrapolation sur le lait par le Conference Board du Canada.

La transition selon les différents scénarios

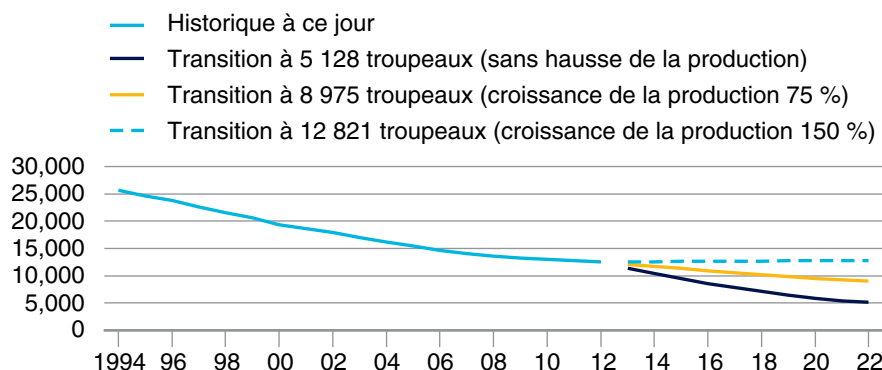
Nous avons souligné que l'industrie laitière canadienne a déjà connu une forte réduction du nombre d'exploitations laitières en cherchant à améliorer son efficacité opérationnelle au moyen du regroupement des exploitations. Un scénario de croissance aura des incidences tant sur la taille que sur le nombre des exploitations laitières. Nous examinons ces incidences au graphique 16.

En 2012, au Canada, le troupeau moyen comptait un peu plus de 76 têtes. Une transition de 10 ans pour atteindre la parité des coûts avec les États-Unis, en portant la taille moyenne des troupeaux à 187 têtes, mais sans hausse de la production, signifierait que près de 60 % des exploitants laitiers cesseraient probablement leur activité dans les

Graphique 16

Scénarios d'évolution vers la parité d'échelle avec les États-Unis, transition de 10 ans, 2013 à 2022

(nombre d'exploitations laitières)



Source : Le Conference Board du Canada.

conditions actuelles du marché, à un taux annuel d'environ 9 %. C'est pour cette raison que la réforme sera extrêmement difficile si le Canada reste focalisé sur son marché intérieur.

Cependant, si l'industrie canadienne parvient à augmenter sa part des exportations et à accroître sa production de 75 %, seulement 26 % des exploitants laitiers sont susceptibles de cesser leur activité au cours de cette transition de 10 ans, ce qui est nettement inférieur au pourcentage moyen des entreprises qui cessent leurs activités dans l'économie générale canadienne. C'est moins que les 14 % par an pour l'ensemble de l'économie³⁴. En dix ans, le taux de regroupement dans le secteur laitier serait d'environ 3,3 % par an, ce qui est pratiquement identique au taux historique atteint sous le régime de la gestion de l'offre.

Si l'industrie laitière canadienne connaissait une réussite non négligeable sur les marchés d'exportation (pendant la prochaine décennie), avec un volume d'exportations correspondant à la moitié de celui de la Nouvelle-Zélande, la production annuelle du Canada passerait de

³⁴ Le taux moyen d'entreprises sortant de la population d'entreprises avec salarié(s) du secteur privé était de 14,4 % de 2001 à 2009. CANSIM, Tableau 527-0001.

8 à 20 milliards de litres. Dans ce scénario, le nombre d'exploitations laitières augmenterait en fait de 2,1 % sur dix ans, la taille moyenne des troupeaux passant dans le même temps à 187 têtes.

Les incidences des différents scénarios sur le bien-être

Au chapitre 2, nous avons indiqué que la réforme de la gestion de l'offre présente un intérêt pour tous les Canadiens, car elle a une incidence sur les prix que leur coûte un aliment de base essentiel.

Le graphique 17 montre les contreparties en matière de bien-être que récolterait le Canada dans un scénario de statu quo et dans un marché totalement libéralisé avec une croissance de production de 75 %. Cette perspective nécessite que les exploitations laitières atteignent une répartition d'échelle similaire à celle des États-Unis, avec 75 % de vaches en plus et des troupeaux plus grands. En supposant que le prix mondial soit seulement³⁵ de 0,45 \$/litre et que le Canada n'exporte que le quart de ce qu'exporte la Nouvelle-Zélande, ses exportations de produits laitiers dépasseront les 2 G\$ (valeur du lait à la ferme).

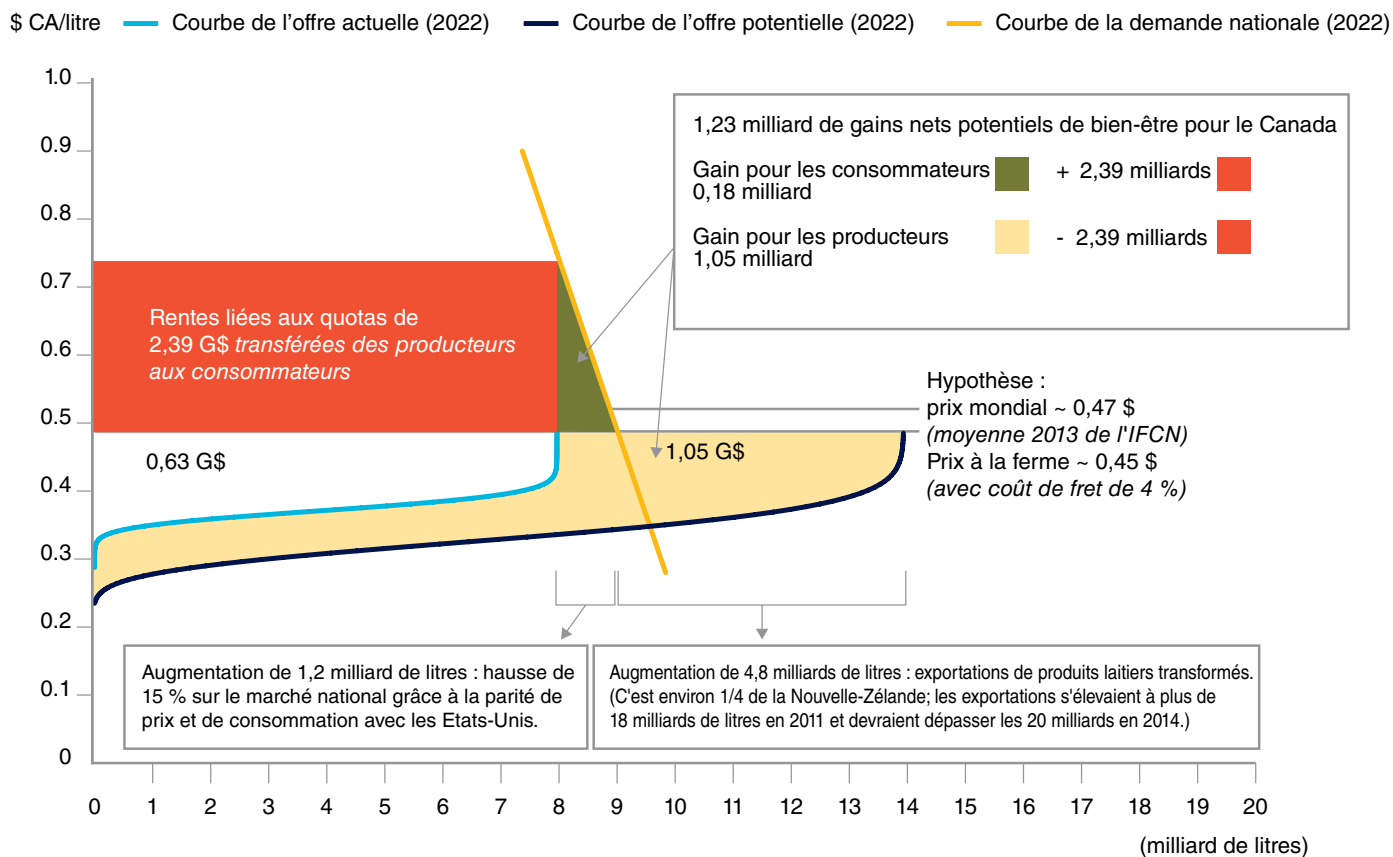
Selon les estimations, en améliorant son efficacité et en gagnant des parts sur les marchés d'exportation, le Canada pourrait récolter des gains sur le plan du bien-être qui seraient de 1,23 G\$, 180 M\$ allant aux consommateurs et 1,05 G\$ aux producteurs. Bien que l'on aborde souvent la libéralisation sous l'angle des avantages pour le consommateur, qui sont considérables, il est important de noter que les producteurs pourraient y gagner beaucoup plus (surtout si l'on considère qu'un petit nombre de producteurs se partageront un gros gain, tandis qu'un grand nombre de consommateurs se partageront un gain plus modeste).

35 Fonterra vient juste d'annoncer qu'en 2014, ses prix à la production pourraient être de 7 \$ NZ/kg ms (matière sèche du lait) (environ 0,50 \$/litre de lait, moyennant un rendement de 8,8 % de ms [matière sèche du lait]).

Graphique 17

Incidences de la croissance (75 %) sur le plan du bien-être

(\$ CA/litre; milliard de litres de lait)



Sources : Le Conference Board du Canada.

Les gains pour les consommateurs ont un impact plus fort sur les Canadiens à faibles revenus. Ceux-ci profiteraient davantage des prix en baisse, car ils consacrent une part plus importante de leur revenu à la consommation de produits laitiers (en supposant qu'ils achètent des produits laitiers conformément à ce que préconise le Panier de provisions nutritif – Canada).

De plus, une harmonisation des prix canadiens avec les prix mondiaux, nécessaire pour exporter, entraînerait le transfert des producteurs aux consommateurs des rentes liées aux quotas actuels d'un montant qui s'élèvent à environ 2,39 G\$. L'amélioration des économies d'échelle profiterait également au secteur de la transformation laitière, dont les gains nets augmenteraient probablement de plus de 75 %. Si le Canada réussit à devenir un grand exportateur de produits laitiers et à appliquer le scénario de croissance dynamique (150 %), les gains nets pour les exploitants laitiers (2,47 G\$) et les transformateurs pourraient facilement dépasser les rentes liées aux quotas, qui sont actuellement de 2,39 G\$. L'essentiel à retenir est que les producteurs laitiers et l'ensemble de la population canadienne ont beaucoup à gagner d'une réforme qui s'opérerait suivant un scénario de croissance.

Avec un prix du lait concurrentiel, les transformateurs canadiens seront incités à utiliser plus de lait canadien et moins d'huiles végétales et d'ingrédients laitiers importés. De nouvelles utilisations des ingrédients laitiers apparaîtront, comme cela a été le cas aux États-Unis. Ces facteurs contribueront à inverser le déficit commercial du Canada pour les produits laitiers et à augmenter la consommation intérieure.

Les calculs du bien-être ci-dessus n'incluent aucun des gains d'excédent réalisés par le secteur canadien de la transformation laitière et d'autres secteurs connexes, ni les bénéfices commerciaux supplémentaires découlant de situations extraordinaires (par exemple, la sécheresse en Australie) ou les gains d'efficacité réalisés dans le cadre d'une libéralisation intracanadienne qui n'ont aucun lien avec le changement d'échelle. En outre, les calculs ne tiennent pas compte des incidences positives de la hausse probablement significative de l'emploi qui découlerait du doublement de taille de l'industrie. En résumé, il s'agit d'une estimation prudente fondée sur notre analyse des gains d'efficacité dans les exploitations laitières. Les avantages réels pourraient être encore plus grands.

Selon notre scénario de croissance dynamique, le Canada exporterait seulement moitié moins que la Nouvelle-Zélande. Comme nous l'avons montré, il n'existe aucune raison inhérente qui empêcherait

L'essentiel à retenir est que les producteurs laitiers et l'ensemble de la population canadienne ont beaucoup à gagner d'une réforme qui s'opérerait suivant un scénario de croissance.

le Canada d'exporter beaucoup plus, voire de dépasser la Nouvelle-Zélande, qui commence à manquer de pâturages. Le Canada possède d'abondantes ressources agricoles qu'il pourrait utiliser pour répondre à la demande mondiale de produits laitiers. Dans le régime actuel, les producteurs ont, en effet, renoncé à la possibilité de réaliser des bénéfices non négligeables à l'exportation en échange des rentes qu'ils tirent des consommateurs canadiens – et qui se réduisent comme peau de chagrin.

Bien que l'emploi soit un sujet prédominant dans les discussions politiques sur des thèmes non agricoles, comme les fusions et acquisitions, nous entendons rarement parler des gains au chapitre de l'emploi que l'on pourrait obtenir grâce à la libéralisation du secteur agricole. Pourtant, un développement du secteur laitier créerait des emplois, tant dans les industries de production que dans celles de transformation.

Nous avons évalué ces gains d'emploi potentiels. (Voir le tableau 9.) Une amélioration du rendement, combinée à la prise de parts de marché pour répondre à la demande mondiale et à la récupération des parts perdues face aux succédanés, entraînera un accroissement de l'emploi dans les exploitations laitières et les usines de transformation. Certes, les gains d'efficience améliorent la productivité au travail et donc le rendement supplémentaire crée moins d'emplois à la marge. Cependant, le scénario de croissance à 150 %, que nous pensons réalisable, verrait l'emploi dans l'industrie augmenter d'environ 14 %, avec plus de 5 000 emplois créés dans le secteur primaire et environ 3 000 dans le secteur de la transformation, soit un gain total de plus de 8 000 emplois.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Tableau 9

Gains d'emplois potentiels dans la main-d'oeuvre du secteur laitier

	Situation actuelle (2012)	Croissance de 75 %	Croissance de 150 %
Nbre de vaches laitières	960 100	1 680 175	2 400 250
Lait produit (milliard de litres par an)	8	14	20
Nbre d'heures estimées de travail agricole par vache*	100	60	50
Main-d'œuvre			
Activités dans l'exploitation laitière	22 055	23 158	27 569
Secteur manufacturier**	24 487	25 099	27 548
Total	46 542	48 257	55 117
Changement en pourcentage		4	14

*Selon les données de Dairy Farmers of Ontario, une exploitation moyenne consacre actuellement environ 100 heures de travail par vache, tandis que les exploitations du haut du classement en consacrent environ 60.

**Le nombre d'emplois gagnés dans le secteur manufacturier est estimé à la moitié de celui gagné dans les activités agricoles.

Sources : Centre canadien d'information laitière; Dairy Farmers of Ontario; Le Conference Board du Canada.

Conclusion

Le régime de la gestion de l'offre a été conçu dans des conditions commerciales et technologiques très différentes de celles d'aujourd'hui. Au moment de la création des principaux mécanismes de la gestion de l'offre, la Chine était en pleine Révolution culturelle. Comme les exploitants laitiers néo-zélandais peuvent en témoigner, la Chine actuelle est un marché en pleine croissance, friand de produits laitiers de qualité. La gestion de l'offre est une solution à un vieux problème.

Cependant, réformer la gestion de l'offre sera extrêmement difficile, à moins que les exploitants laitiers et la population canadienne définissent une nouvelle vision de son potentiel de croissance. Une libéralisation pure et dure, sans croissance, améliorerait le bien-être des consommateurs canadiens, au prix cependant de nombreuses pertes d'emplois dans le secteur laitier. Néanmoins, dans le cadre

d'un scénario de croissance raisonnable, où le Canada deviendrait un acteur du commerce mondial des produits laitiers et innoverait afin de reprendre des parts du marché national aux succédanés, le secteur ne perdrait pas plus d'exploitations que dans le régime actuel de gestion de l'offre, tout en obtenant une croissance nette de l'emploi.

Au moment d'examiner les pistes de réforme, il est utile de se rappeler que le Canada utilise dans des secteurs non agricoles des régimes de gestion de l'offre dont la réforme est elle aussi ardue. Au chapitre suivant, nous examinons la gestion de l'offre dans le secteur des transports, qui constitue un bon exemple de la stratégie du Canada à l'égard de la réforme de la gestion de l'offre.

CHAPITRE 4

La gestion de l'offre dans l'industrie du transport

Résumé du chapitre

- La gestion de l'offre est présente dans d'autres secteurs, qui ont aussi fait l'objet d'une réforme.
- La politique du transport offre de bons exemples de mécanismes de gestion de l'offre, réformée ou non.
- Ainsi, le transport pour compte d'autrui se caractérise par une gestion de l'offre réformée à l'origine d'importants changements sectoriels.
- Le secteur des taxis est lui aussi soumis à la gestion de l'offre, mais son régime est pratiquement inchangé.
- Ces études de cas donnent des pistes de réflexion sur les moyens de gérer l'offre, les questions de transition et les bénéfices au final pour les consommateurs.

Introduction

Lorsqu'ils entendent l'expression « gestion de l'offre », les Canadiens sont prompts à penser aux produits agroalimentaires, plus particulièrement aux produits laitiers. Cependant, bien que l'expression puisse être associée à ce secteur, la gestion de l'offre n'est nullement réservée aux produits agroalimentaires. En fait, de nombreux secteurs ont opté pour cette méthode et ont subi des pressions pour une libéralisation.

La gestion de l'offre dans l'industrie du transport

On trouve de nombreux exemples de mécanismes de gestion de l'offre dans l'industrie canadienne du transport. (Voir le tableau 10.) En fait, tout un éventail d'exemples montre que l'entrée sur le marché – et donc l'offre de services de transport – a été ou continue d'être restreinte à des degrés divers. Pour illustrer notre propos, nous nous attardons sur deux secteurs en particulier. Dans l'un, la déréglementation a été substantielle (le transport pour compte d'autrui), alors que dans l'autre, d'importants mécanismes de gestion de l'offre sont toujours en place (le secteur des taxis).

Libéralisation de la gestion de l'offre : le transport pour compte d'autrui

Mieux vaut, pour établir des liens entre la réforme du camionnage et celle de la gestion de l'offre de produits agricoles, faire un rapprochement général entre les termes et expressions propres à la gestion de l'offre dans chacun de ces secteurs, soit :

- L'imposition de quotas et l'octroi de permis, qui équivalent au contrôle des entrées et des sorties.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

- Les nouveaux transporteurs ne pouvaient, la plupart du temps, obtenir librement un permis d'exploitation. Ils étaient tenus de démontrer la commodité et la nécessité publiques de leurs activités.
- La fixation des prix, qui équivaut à une réglementation des prix et, dans une moindre mesure, au dépôt des tarifs.
 - Certaines provinces ont réglementé les prix. La majorité d'entre elles ont exigé des transporteurs qu'ils déposent leurs prix auprès de « bureaux de tarification ».
- Les obstacles au commerce, qui se comparent aux droits de desserte.
 - Des permis étaient requis pour les liaisons entre certaines villes ou provinces. De plus, le transport étant un secteur de compétence provinciale, les provinces ont adopté leurs propres règlements, différents, et les coûts liés aux échanges provinciaux ont encore augmenté.

Le secteur canadien du transport pour compte d'autrui¹ est important : il injecte plus de 20 G\$ par année dans le PIB et contribue à hauteur de 40 G\$ à la production brute. Aux États-Unis et au Canada, le secteur du camionnage était lourdement réglementé pendant des décennies avant les années 1980. Le contrôle des entrées empêchait de nouveaux acteurs d'exploiter de nouveaux itinéraires, notamment entre deux villes ou deux provinces. Si la réglementation des prix existait de part et d'autre de la frontière, elle était moins rigoureuse au Canada. De plus, au Canada même, la mesure dans laquelle les mécanismes de contrôle des entrées constituaient des obstacles au commerce variait considérablement, car le secteur était (et est toujours) de compétence provinciale – même si le gouvernement fédéral, qui cherchait à susciter un consensus entre les gouvernements provinciaux, a fini par intervenir en faveur d'une déréglementation². Le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux est très similaire à celui de la gestion de l'offre agricole.

1 Le secteur « pour compte d'autrui » ne comprend pas les services de camionnage privés ou internes. De nombreuses grandes entreprises, entre autres dans le domaine du commerce de détail, possèdent et exploitent leur propre flotte de camions.

2 GateWay Freight Systems Inc., *Industry Background*, p. 2.

Tableau 10

L'approche canadienne de la réforme de la gestion de l'offre dans l'industrie du transport

Sous-secteur	Secteur de compétence	Ancienne réglementation	Cadre réglementaire actuel
Transporteurs routiers de marchandises (camionnage)	Surtout provincial et en partie fédéral	Contrôles des entrées (semblables aux permis de production) dans les marchés intérieurs et transfrontaliers (É.-U.) dans la plupart des provinces. Une réglementation des prix est exercée. La déréglementation des marchés, amorcée en 1987, a vite été mise en œuvre.	Les transporteurs routiers peuvent entrer librement sur le marché intérieur et y exercer leurs activités. Les normes de sécurité sont toujours réglementées. Les transporteurs sont plus ou moins libres d'exercer leurs activités sur le marché transfrontalier, et des restrictions sont imposées au transport de marchandises aux É.-U.
Transport aérien	Fédéral	Des mécanismes de contrôle des prix et des entrées sont présents sur les marchés intérieur et transfrontalier. Le plus grand transporteur est une propriété publique. Le marché intérieur a été déréglementé en 1984 (privatisation en 1987), et on assiste depuis lors à la déréglementation progressive des marchés transfrontalier et international.	Il n'y a plus de contrôles des prix et des entrées sur le marché intérieur. Le marché transfrontalier est largement déréglementé, mais les mouvements de passagers sont visés par des restrictions aux É.-U. La déréglementation du marché international se poursuit dans le cadre d'accords bilatéraux.
Transport ferroviaire de marchandises	Surtout fédéral (chemins de fer de catégorie 1)	Des mécanismes de contrôle des prix sont présents, et l'une des deux grandes compagnies de chemin de fer est sous contrôle national. Les abandons de voies ferrées font l'objet de diverses restrictions. Le chemin de fer du CN a été privatisé en 1995.	Certains mécanismes de contrôle des prix perdurent, sous la forme d'un plafond des revenus tirés du transport de certaines céréales dans l'Ouest du Canada. Les transporteurs (clients) continuent d'avoir divers recours pour contester les tarifs et les niveaux de service. Les entrées ne sont pas contrôlées, mais elles sont limitées par des obstacles naturels.
Transport urbain	Municipal et en partie provincial	Propriété presque exclusivement publique avec des mécanismes de contrôle des entrées (bien qu'une subvention permanente soit nécessaire pour permettre une entrée sur les marchés).	Il s'agit pratiquement du même cadre réglementaire, mais certaines entrées par le secteur privé sont acceptées pour la prestation de services (aucun risque de propriété ou lié au revenu).
Taxi	Municipal	Le cadre varie d'une municipalité à l'autre, mais les contrôles des prix et des entrées étaient très présents.	Il s'agit pratiquement du même cadre réglementaire, mais de nombreuses tentatives de réforme mineure ont été faites.

Source : Le Conference Board du Canada.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

La réglementation des marchés se justifiait principalement pour les raisons suivantes³ :

- empêcher qu'il y ait une « offre excédentaire » de services de transport, laquelle serait comparable à une capacité de production laitière excédentaire;
- harmoniser la réglementation entre différents modes de transport (ou produits);
- reconnaître l'interdépendance des mécanismes de contrôle des entrées et d'autres formes de réglementation, surtout en matière de « sécurité » – argument souvent brandi à l'appui de la gestion de l'offre.

Bien qu'on prévoyait qu'une offre excédentaire de services de transport devait faire baisser la productivité, cette crainte semble avoir été sans fondement, puisque les niveaux de productivité ont augmenté. Par ailleurs, d'autres modes de transport ont aussi fait l'objet d'une déréglementation, ce qui nous ramène à la deuxième raison invoquée. Enfin, compte tenu de l'imposition constante de normes de sécurité dans le secteur, il est devenu évident que les dispositions visant la sécurité peuvent perdurer sans une réglementation constante des marchés. Il ressort de l'expérience du secteur du transport que la réglementation visant la salubrité des aliments peut rester efficace dans un contexte de libéralisation des marchés.

Le secteur du transport maritime (principalement pour les entreprises manufacturières et de vente au détail) a appuyé la déréglementation parce qu'il avait déjà absorbé des coûts élevés à cause de la réglementation des marchés. La *Motor Carrier Act* (MCA), adoptée en 1980, témoignait de premiers efforts de déréglementation. La MCA n'a pas complètement déréglementé le secteur, mais elle a grandement facilité l'obtention, par les transporteurs, de « certificats de commodité et de nécessité publiques » (droits d'exploitation). Elle leur a aussi permis de fixer librement les prix « dans les limites du raisonnable⁴ ». À terme,

3 Webb, « Legislative and Regulatory History », p. 94-98.

4 Moore, *Trucking Deregulation*.

L'impact de la déréglementation a été semblable dans les deux pays. Les prix réels ont chuté et la productivité s'est accrue.

cela a permis à n'importe quelle entreprise capable de respecter les normes de sécurité de transporter des marchandises dans tout le pays et de fixer librement le prix des services.

Il arrive souvent que le Canada attende que d'autres pays amorcent une libéralisation avant de leur emboîter le pas. C'est le cas avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui ont libéralisé les premières leur secteur des produits laitiers. Dans le secteur du camionnage, le Canada a attendu 1987 pour s'engager dans la voie de la libéralisation ouverte par les États-Unis. Cependant, avant l'adoption au Canada de l'équivalent d'une MCA – la *Loi de 1987 sur les transports routiers* –, les transporteurs en étaient arrivés à accepter qu'une réforme soit inévitable parce que les expéditeurs subissaient, de toute évidence, des pressions pour rester concurrentiels face à leurs homologues américains. En fait, en février 1985, le Conseil des ministres des Transports a signé un protocole d'entente qui proposait une déréglementation importante du marché du camionnage⁵.

L'impact de la déréglementation a été semblable dans les deux pays. En général, les prix ont chuté (en termes réels), alors que la productivité s'est accrue. Une certaine instabilité a toutefois été observée sur le marché avec l'arrivée de nouveaux transporteurs et l'intensification de la concurrence. La même chose se produirait sans doute si une réforme aussi générale visait la gestion de l'offre dans l'agriculture.

De 1986 à 2003, la productivité totale des facteurs (PTF) du secteur du camionnage a augmenté en moyenne de 1,7 % par an. Dans le même intervalle, la hausse des prix en termes nominaux n'a été que de 0,8 %, en moyenne, par an. En termes réels, les prix ont reculé. Cet ajustement s'est produit malgré des augmentations moyennes des prix des intrants (main-d'œuvre, essence, capital, etc.) de 2,6 % par an⁶. (Voir le graphique 18.)

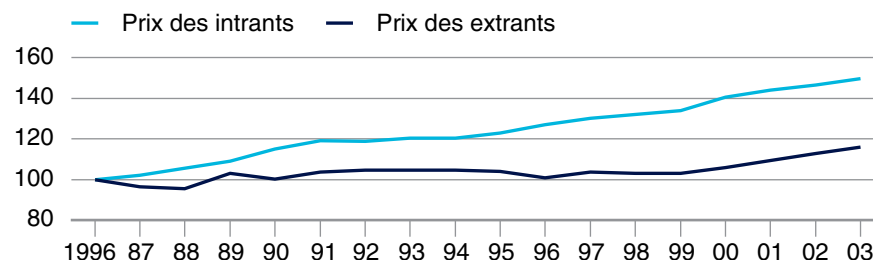
5 Monteiro, *Trucking Transportation in Canada*, p. 8.

6 Transports Canada, *Les Transports au Canada*.

Graphique 18

Croissance du prix des intrants et des extrants dans le secteur du transport pour compte d'autrui, de 1986 à 2003

(en pourcentage; 1986 = 100)



Source : Transports Canada.

Autrement dit, les transporteurs ont sensiblement amélioré leur productivité. La concurrence a fait en sorte qu'une part importante des économies tirées des gains de productivité soit répercutée sur les clients sous la forme de prix plus bas. Il est possible d'en estimer la valeur en comparant le ratio de la croissance du prix des intrants par rapport aux extrants (29 %) à celle de la PTF (33 %) au cours de la même période. Comme le prix des intrants a augmenté à un rythme de 29 % plus rapide que celui des extrants, nous estimons que 87 % des gains de productivité ont été réalisés par les clients (29/33). En d'autres mots, 87 % des gains de productivité ont servi à contenir le prix des extrants au lieu d'accroître les bénéfices, dans un contexte où divers coûts, comme ceux de l'essence, du capital et de la main-d'œuvre, étaient en hausse. Nous nous attendons à ce qu'une dynamique similaire se dessine avec la réforme de la gestion de l'offre de produits laitiers, et nous le démontrerons plus tard.

La déréglementation a entraîné l'arrivée de nombreux nouveaux acteurs dans le secteur du camionnage, ainsi que des départs. Au Canada, le nombre total d'entreprises actives dans ce secteur est passé d'environ

Au Canada, le nombre total d'entreprises actives dans le secteur du camionnage est passé d'environ 7 000 en 1990 à plus de 10 000 en 2004.

7 000 en 1990 à plus de 10 000 en 2004⁷. Les revenus totaux sont passés d'environ 9 G\$ à presque 30 G\$ (en termes nominaux) au cours de la même période. De plus, on comptait systématiquement de 500 à 700 faillites par an dans le secteur (environ 5 % des faillites commerciales au Canada), jusqu'à ce que ce nombre tombe à 200 ou moins après 2010. Nous nous attendons à une situation similaire avec une réforme de la gestion de l'offre, car les exportations et l'expansion du marché intérieur devraient faire croître le secteur.

La déréglementation et la conclusion de l'ALENA ont favorisé l'augmentation du trafic nord-sud. La portion transfrontalière des revenus d'exploitation des transporteurs canadiens est passée de 25 % en 1988 à 36 % en 2003⁸, ce qui laisse supposer qu'ils ont pu tirer parti du commerce croissant de part et d'autre de la frontière. La capacité des transporteurs de soutenir la concurrence sur le marché transfrontalier peut être attribuée, en partie, à la faiblesse de la devise canadienne au cours de cette période ainsi qu'à une productivité accrue du secteur.

La déréglementation a eu deux grandes conséquences pour le secteur du camionnage. Premièrement, contre toute attente (aux É.-U. et moins au Canada), elle a transformé l'environnement concurrentiel dans lequel évoluaient les transporteurs. Deuxièmement, elle a augmenté l'endettement des entreprises existantes en faisant nettement baisser la valeur des certificats d'exploitation – les niveaux d'endettement étaient en fait les mêmes, mais il y a eu une importante diminution des capitaux propres. Dans ces conditions, plus de 4 500 entreprises de camionnage ont mis fin à leurs activités entre 1980 et 1985⁹.

7 Données tirées des rapports annuels de Transports Canada. Les activités des propriétaires exploitants (chauffeurs possédant un camion et louant leurs services à d'autres transporteurs) ne figurent pas dans ces totaux. Si on compte les propriétaires exploitants, le nombre de transporteurs s'élevait à 46 000 en 2004. Les données des années précédentes ne sont pas disponibles.

8 Monteiro, *Trucking Transportation in Canada*, p. 11.

9 Baker et Martin, *Capital Structure and Corporate Financing Decisions*, p. 63.

L'achat et la vente de droits de desserte sur le marché libre étaient interdits. Ces droits étaient cependant achetés de façon indirecte dans le cadre d'acquisitions, de façon très semblable au mode d'attribution des quotas de lait aux transformateurs en Ontario et au Québec, qui est fonction des années antérieures, ces quotas s'achetant, au fond, dans le cadre de regroupements d'entreprises. Avant la déréglementation au Canada, le droit de desserte, soit le droit d'exploiter certains itinéraires, était l'atout le plus précieux de l'entreprise acquise, dans un grand pourcentage de rachats d'entreprise. En raison des restrictions touchant les entrées, le seul moyen rapide de prendre de l'expansion pour un transporteur consistait à acheter d'autres droits de desserte, indirectement, en rachetant des entreprises plus petites¹⁰.

Il existe peu de données sur la valeur des droits de desserte au Canada avant la déréglementation. Aux États-Unis, la valeur marchande cumulative de ces droits de desserte a été estimée à 6 G\$ (en dollars de 1995) en 1979, l'année précédant l'adoption de la MCA¹¹. Bien que, de l'aveu général, la déréglementation se soit largement soldée par des avantages globaux, il y a certainement eu des gagnants et des perdants. Comme l'explique un observateur :

Deux groupes sont sortis perdants de la déréglementation du camionnage : les titulaires de certificats de commodité et de nécessité publiques ainsi que les membres du syndicat des Teamsters. Les deux ont énormément profité de la suppression de la concurrence en vertu d'un règlement adopté par l'ICC [Interstate Commerce Commission]. Les droits d'exploitation octroyés par l'ICC ont été achetés et vendus pour des centaines de milliers, voire des millions de dollars. Ces sommes témoignent de la valeur de la franchise monopolistique. Les camionneurs et leurs assistants gagnaient des salaires qui, selon mes estimations, étaient de 50 % supérieurs au niveau concurrentiel en 1978.

10 Frier, *Acquisition Activity in the Western Canadian Trucking Industry*, p. 51.

11 Hirsch, Macpherson, et Alexis, « Earnings and Employment in Trucking », p. 3.

La déréglementation partielle et l'adoption par l'ICC de politiques libérales en ce qui concerne l'octroi de nouveaux certificats de commodité et de nécessité publiques ont entraîné l'arrivée d'une vague de transporteurs : le nombre d'entreprises détenant des droits d'exploitation a presque doublé. Par conséquent, la valeur de ces droits d'exploitation est pratiquement tombée à zéro¹².

Dans l'industrie canadienne, il y a aussi eu des gagnants et des perdants. Cependant, l'ampleur des gains de productivité et la baisse des prix depuis la déréglementation incitent à penser que les gagnants sont plus nombreux et que le gâteau que représente le secteur du transport est plus gros à présent. La même conclusion pourrait être tirée pour la gestion de l'offre de produits laitiers.

Le statu quo : le secteur des taxis

Au Canada, et ailleurs dans le monde, le secteur des taxis est assujéti à une lourde réglementation des marchés. Il relève majoritairement de la compétence d'administrations locales. En outre, les aéroports délivrent souvent des permis qui autorisent à embarquer des passagers sur leur territoire. Aussi le degré de réglementation varie-t-il beaucoup d'une région à l'autre du pays. Voici les caractéristiques communes de la réglementation :

- L'octroi de permis d'exploitation (« plaques » ou permis de taxi)
 - Ces permis sont d'abord délivrés par une administration locale, mais il existe généralement un marché secondaire sur lequel les plaques sont achetées et vendues;
- La fixation des prix
 - Les administrations locales établissent le point de départ, celui à partir duquel le compteur « tourne », et la facturation de l'attente;

12 Moore, *Transportation Policy*.

- Les obstacles au commerce

- Un taxi a généralement le droit de débarquer des passagers dans les municipalités environnantes, mais il arrive qu'on lui interdise d'embarquer des passagers dans ces municipalités ou à l'aéroport.

Les administrations locales se distinguent notamment sur le plan de la réglementation économique par le nombre de nouveaux permis délivrés chaque année. Certaines municipalités en délivrent tous les ans, selon une formule prédéfinie qui tient compte de différents facteurs, comme la croissance démographique, la croissance économique et l'achalandage du transport en commun. D'autres n'en accordent très peu, voire aucun, au fil des ans.

La valeur des permis d'exploitation de taxis au Canada ne dépend qu'en partie de la taille du marché local. Elle est aussi et surtout tributaire des restrictions imposées par la municipalité locale en ce qui a trait à l'octroi de nouveaux permis. Ainsi, la Ville de Winnipeg n'a délivré aucun nouveau permis de taxi depuis des dizaines d'années¹³. Résultat, le permis de taxi y frôlait les 300 k\$ en 2007, soit plus que dans des municipalités plus grandes, comme Toronto et Montréal. (Voir le tableau 11.) La Ville de Vancouver, où il y avait peu de permis en circulation par rapport à sa population ou à celle de sa région métropolitaine, comparativement à d'autres grandes municipalités, est aussi digne de mention pour la valeur de ses permis, de loin la plus élevée de toutes.

Les exemples d'une véritable libéralisation du marché dans le secteur des taxis sont rares au Canada. Cependant, ces dernières années, des administrations locales ont fait l'expérience de nouvelles approches de la délivrance de permis, entre autres parce qu'elles s'inquiétaient de voir les permis tomber souvent entre les mains de non-chauffeurs au fil des cessions. Les chauffeurs sont désormais forcés de louer le permis des titulaires actuels.

13 Prentice, Mossman, et van Schijndel, « Taxi Fares », p. 4.

Tableau 11

Nombre de taxis et valeur de transfert estimée des permis, 2007

	Population de la RMR* en 2006	Population de la municipalité centrale en 2006	Nombre de permis dans la municipalité centrale	Nombre de taxis pour une RMR de 1 000 habitants dans la municipalité centrale	Nombre de taxis pour une SDR** de 1 000 habitants dans la municipalité centrale	Valeur des permis (en milliers de dollars)
Vancouver	2 116 581	578 041	475	0,22	0,82	500
Calgary	1 079 310	988 193	1 411	1,31	1,43	80
Edmonton	1 034 945	730 372	1 185	1,14	1,62	55
Saskatoon	233 923	202 340	160	0,68	0,79	90
Regina	194 971	179 246	120	0,62	0,67	135
Winnipeg	694 668	633 451	410	0,59	0,65	280
Windsor	323 342	216 473	211	0,65	0,97	80
Toronto	5 113 149	2 503 281	4 073	0,80	1,63	114
Ottawa	1 130 761	812 129	1 066	0,94	1,31	185
Montréal	3 635 571	1 620 693	4 445	1,22	2,74	220

*RMR = Région métropolitaine de recensement

**SDR = Subdivision de recensement

Sources : Prentice, Mossman et van Schijndel; Statistique Canada; Le Conference Board du Canada.

Toronto fournit un exemple de libéralisation limitée. Après un examen approfondi du marché en 1998, une nouvelle catégorie de permis – la plaque Ambassador—est venue s'ajouter au permis standard¹⁴. Une plaque Ambassador diffère d'une plaque standard à plusieurs égards :

- Cette plaque ne peut être achetée ni vendue sur le marché libre.
- Elle ne peut être louée à d'autres chauffeurs.
- Un taxi arborant une plaque Ambassador ne peut être en service que 12 heures par jour.

14 Outre ces deux catégories, il existe un permis pour les véhicules accessibles.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Depuis 1999, la Ville de Toronto ne délivre plus que des plaques Ambassador. (Voir le tableau 12.) Entre-temps, l'achat et la vente de plaques standards se poursuivent sur le marché libre. Même s'il est interdit de vendre ou de louer des plaques Ambassador, leur délivrance continue d'avoir une incidence sur la valeur des autres, car elle fait augmenter l'offre de services de taxi dans la ville. Comme nous le verrons plus tard, cet aspect revient un peu aux propositions de réforme des quotas à deux niveaux dans la gestion de l'offre de produits agricoles.

Tableau 12

Valeur des plaques de taxi à Toronto, de 1998 à 2011

(prix de vente, en milliers de dollars)

	Nombre de plaques vendues	Prix de vente moyen de la plaque standard	Nombre de nouvelles plaques Ambassador délivrées
1998	118	81	0
99	72	63	260
00	158	75	0
01	11	91	150
02	121	84	150
03	166	91	420
04	51	97	210
05	115	97	125
06	102	116	0
07	108	115	0
08	99	134	0
09	127	164	0
10	118	176	0
11	91	210	0

Source : Ville de Toronto.

Sous l'angle de l'offre, le facteur d'équivalence de la plaque Ambassador par rapport à une plaque standard est d'à peu près 0,65. Bien qu'elle ne permette d'être sur la route que 12 heures sur 24, contrairement à une plaque standard, une plaque Ambassador contribue à plus de 50 % de l'offre possible pour une plaque standard parce que son propriétaire choisira naturellement les heures les plus productives de la journée.

Un coup d'œil aux prix des différentes plaques au fil des ans montre assez clairement les répercussions de la délivrance de l'Ambassador sur la valeur de la plaque standard. Le tableau 12 indique la valeur des plaques standards à Toronto depuis 1998, parallèlement au nombre de plaques Ambassador délivrées chaque année.

Quelque 260 plaques Ambassador ont été délivrées l'année de leur introduction. Une fois le facteur d'équivalence de la plaque standard appliqué (0,65), cela représente une hausse de l'offre de 4 %. Il en est résulté une baisse de 12 % de la valeur d'une plaque standard, mais d'autres raisons peuvent expliquer une telle fluctuation, comme les taux d'intérêt, la modification des tarifs et la conjoncture générale. Dans un marché où près de 4 000 plaques étaient en circulation, cela représentait une baisse cumulative de la valeur d'environ 68 M\$.

La valeur des plaques est demeurée relativement stable de 2001 à 2005, période où de nouvelles plaques Ambassador étaient régulièrement délivrées. Aucune autre n'a été délivrée par la suite. Le résultat était prévisible : la valeur des plaques standards est passée de moins de 100 k\$ à 200 k\$ en six ans. En chiffres cumulés, il s'agit d'une augmentation de la valeur de plus de 400 M\$.

La Ville de Toronto a procédé récemment à l'examen de son secteur des taxis. En juin 2013, elle a proposé un certain nombre de changements. La réforme qui s'ensuivrait mettrait fin à l'octroi de différents permis en créant un seul permis qui remplacerait tous les autres. Les nouveaux permis ne seraient accordés que pour des véhicules accessibles.

Toutefois, dans l'intervalle, les propriétaires de plaques Ambassador auraient le droit de louer leurs taxis à un deuxième chauffeur, ou encore de transférer leurs plaques¹⁵.

Si cette réforme était mise en œuvre, elle entraînerait à court terme une augmentation de l'offre de services de taxi. Une baisse de la valeur des plaques standards et une hausse de la valeur des plaques Ambassador sont aussi probables. La baisse de la valeur des plaques standards ne résulterait pas seulement de la disponibilité accrue des taxis, mais aussi de l'obligation pour tous les prochains propriétaires de plaque d'être des chauffeurs. Cela limiterait le nombre d'acheteurs potentiels de plaques. Bien entendu, la valeur des plaques pourrait augmenter quand même, selon le rythme auquel seront délivrées les nouvelles plaques et sous l'effet des hausses futures des tarifs réglementés.

Conséquences de la réglementation continue du marché

Une stricte réglementation continue du marché a plusieurs conséquences pour le secteur des taxis. La valeur hautement capitalisée des permis est le reflet des rentes économiques perçues par les propriétaires de plaque. Ce sont, au fond, les clients qui paient ces rentes. D'après les données de 2007, la valeur cumulative des permis de taxi dans les 10 villes canadiennes dépassait les 2,2 G\$. Avec une capitalisation à 5 %, cela équivaut à des rentes annuelles de plus de 100 M\$ (à 10 %, on dépasse les 200 M\$).

Les restrictions territoriales, c.-à-d. l'interdiction de prendre des passagers dans les municipalités voisines, contribuent à l'augmentation des kilomètres-taxi à vide et, partant :

- à des prix toujours plus hauts
- à des coûts environnementaux plus élevés
- à plus d'embouteillages

15 Ville de Toronto, *Toronto's Taxicab Industry Review*.

La valeur élevée des permis encourage tout autant la création d'un marché noir que dans le secteur des produits laitiers, où circulent des allégations de contrebande de fromage.

Des prix globalement plus élevés font baisser la demande de courses de taxi. Or, les taxis sont complémentaires des services de transport en commun plus qu'ils n'en sont les concurrents. Il est plus facile de vivre sans voiture si les services de taxi sont efficaces et bon marché, car les usagers réguliers des transports en commun ont besoin à l'occasion des services d'une voiture. Résultat, il est probable que ce qui limite le rendement des taxis nuit à la demande de transports en commun.

Par ailleurs, la valeur élevée des permis encourage tout autant la création d'un marché noir que dans le secteur des produits laitiers, où circulent des allégations de contrebande de fromage¹⁶. Plus un permis de taxi vaut cher, plus il est tentant pour les taxis pirates de prendre des passagers. Il en résulte des transferts de richesse arbitraires (le prix moyen de la course comprend la location du permis et chaque fois qu'il décroche une course, le pirate empoche cette somme) ainsi qu'une augmentation des frais de réglementation et d'application de la loi.

À Vancouver, par exemple, il est difficile de trouver un taxi en plein centre-ville le vendredi et le samedi soir, en partie à cause du très petit nombre de permis en circulation. La majeure partie de cette demande vient de banlieusards qui, après avoir passé la soirée en ville, ont besoin d'un taxi pour rentrer chez eux dans une municipalité voisine. Les responsables municipaux se trouvent devant un dilemme – d'une part, les pouvoirs publics soutiennent les campagnes contre l'alcool au volant, d'autre part, ils hésitent à libéraliser le secteur des taxis, ce qui aiderait pourtant à obtenir les résultats recherchés.

Vancouver a choisi de délivrer, à titre d'essai, des permis temporaires valables la fin de semaine seulement. Cela n'empêche pas de nombreux taxis de banlieue de prendre en toute illégalité des passagers au centre-ville. Une étude récente recommande de délivrer entre 100 et 154 permis de fin de semaine supplémentaires pour faire face à la demande excédentaire¹⁷. Cependant, si l'on commençait par lever les restrictions territoriales, la capacité excédentaire des municipalités voisines pourrait

16 Voir Goldfarb, *Cheese Smuggling*.

17 Passenger Transportation Board, *Licence Application Decision*, p. 13.

sans doute absorber cette demande sans avoir à passer par les coûts d'investissement additionnels associés à l'ajout de taxis pour toute la région.

Conclusion

Dans le camionnage pour compte d'autrui, même s'il y a eu des gagnants et des perdants dans le processus, la déréglementation a entraîné une hausse de la productivité et une baisse des prix.

Au Canada comme aux États-Unis, l'industrie du camionnage a fait l'objet d'une déréglementation économique majeure avec peu ou pas de dédommagements pour les entreprises en place. Nous ne disposons pas d'estimations précises, mais les entreprises de camionnage pour compte d'autrui concernées ont certainement perdu des centaines de millions en valeur capitalisée des permis et elles n'ont bénéficié d'aucun plan de dédommagement spécial.

Dans le camionnage pour compte d'autrui, même s'il y a eu des gagnants et des perdants dans le processus, la déréglementation a entraîné une hausse de la productivité et une baisse des prix. Dans le cas du camionnage, les décideurs ont en fait adopté la position suivante : les entreprises en place avaient bénéficié d'une longue période de rentes excessives, avaient été exposées tout ce temps à un risque stratégique et payaient donc le prix dès lors que la politique changeait.

Le secteur des taxis offre un autre bon exemple de régime de gestion de l'offre pratiquement inchangé. Même si c'est à plus petite échelle, nombre des problèmes opérationnels auxquels il est confronté sont comparables à ceux du secteur du camionnage (comme la gestion de la capacité, la réduction du kilométrage à vide et les activités sur différents territoires). L'ampleur de la gestion de l'offre varie considérablement et avec elle, plus ou moins, la valeur capitalisée des bénéfices excédentaires. Les tentatives de déréglementation sont assez rares et très espacées dans le temps. À Toronto, l'approche progressive adoptée a d'abord aidé à éviter des transferts rapides de richesse au détriment des titulaires de permis.

En ce qui concerne les taxis, la politique penche pour le statu quo. Les entreprises sont éparpillées dans le pays et, contrairement à ce qui se passe avec les expéditeurs, les consommateurs ne se font guère entendre. Dans bien des cas, les clients des taxis ne sont que de passage et la politique locale ne les concerne en rien. Cela ressemble davantage au système de la gestion de l'offre en ceci que les consommateurs se font moins entendre que les acteurs de l'industrie.

Les conséquences pour la gestion de l'offre de produits agricoles sont claires. Les politiques qui créent des rentes pour les producteurs encouragent l'inefficacité. Comme le montre le camionnage, quand on déréglemente, le jeu de la concurrence incite à améliorer la productivité et à baisser les prix pour les consommateurs. Mais les politiques comptent. Contrairement aux expéditeurs, les transformateurs canadiens de produits laitiers peuvent contourner les limites de la gestion de l'offre en investissant plus dans des pays aux régimes plus libéralisés, et ils le font. Par conséquent, à l'inverse des camionneurs, ils ne se bousculent pas pour réclamer des changements dans la gestion de l'offre.

Nous revenons maintenant au cas particulier des options en matière de réforme de la gestion de l'offre de produits laitiers.

CHAPITRE 5

Les options en matière de réforme

Résumé du chapitre

- Ce chapitre examine les options en matière de réforme de la gestion de l'offre.
- Ces options varient considérablement quant au degré de libéralisation, aux mécanismes et au calendrier d'exécution.
- Les réformes proposées doivent coordonner les trois grands piliers de la gestion de l'offre : la fixation des prix, les quotas et les obstacles au commerce.
- Le rachat des quotas à la valeur comptable constituerait un moyen juste et efficace de réformer la gestion de l'offre de produits laitiers.

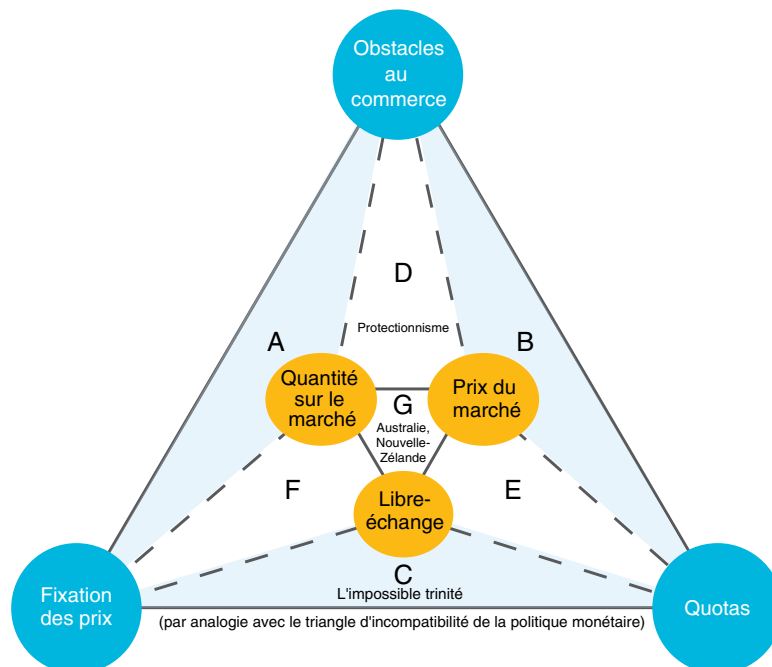
Après avoir examiné l'expérience du Canada en matière de gestion de l'offre non agricole, nous passons maintenant aux options en matière de réforme de la gestion de l'offre de produits laitiers. Dans ce chapitre, nous inscrivons ces options dans un cadre afin de mieux les comprendre. Nous nous penchons sur d'importants travaux de recherche stratégique et les situons dans le cadre que nous avons élaboré. Puis, nous proposons quelques pistes de solution en ce qui concerne la réforme.

Cadre pour mieux comprendre les options en matière de réforme

La gestion de l'offre repose sur trois piliers : la fixation des prix, les quotas et les obstacles au commerce. Il suffit d'éliminer un pilier pour que l'ensemble du système devienne instable. Par conséquent, si l'on veut réformer la gestion de l'offre de façon responsable, il faudra trouver un moyen de conserver un certain équilibre entre les trois éléments constitutifs du système. Selon nous, les propositions de réforme qui négligent cet aspect ne sont pas réalisables.

À la figure 2, nous avons inscrit ces trois piliers dans un triangle de transition qui nous aide à définir différentes propositions de politique et à les situer par rapport au(x) pilier(s) faisant l'objet d'une réforme. Les sommets extérieurs du triangle (cercles bleus) représentent le statu quo, tandis que les points d'intersection intérieurs représentent divers degrés de libéralisation. Plus on ramène les cercles bleus vers l'intérieur du triangle, plus on se rapproche de la libéralisation, qui atteint son maximum au centre du triangle, c.-à-d. des conditions de laissez-faire dans lesquelles les acteurs de l'industrie peuvent se livrer concurrence en toute liberté, à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs frontières. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui évoluent dans l'environnement

Figure 2
The Transition Triangle



Source: Le Conference Board du Canada.

le plus libéralisé, en sont l'illustration. Nous avons créé huit triangles intérieurs différents, chacun représentant une option en matière de réforme.

Dans ce schéma, le statu quo est délimité par les cercles extérieurs bleus : fixation des prix, quotas et obstacles au commerce. Les six triangles (A – F) intérieurs illustrent en gros les positions de principe intermédiaires que pourraient adopter les gouvernements. Trois de ces positions reposent sur deux éléments gérés et un élément relevant des forces du marché (A, B et C), tandis que les trois autres s'appuient sur deux éléments tributaires des forces du marché et un élément géré (D, E et F).

Réformes possibles dans le cadre du système actuel

Une série de réformes peuvent être entreprises en suivant essentiellement le même modèle opérationnel de la gestion de l'offre. Ces options en matière de réforme visent à accroître progressivement l'efficacité, tout en permettant une réallocation au sein d'un marché statique ou qui se contracte. Cela nécessite des transferts constants des acheteurs canadiens de produits laitiers aux exploitants de ferme laitière sous la forme de ce que l'OCDE appelle le « soutien des prix au marché ». Les options actuelles en matière de réforme dans cette grande catégorie comprennent ce qui suit :

- concessions commerciales à l'importation (expansion des contingents tarifaires), accompagnées de baisses correspondantes des quotas de production intérieure, sur une base volontaire ou obligatoire¹;
- gouvernance améliorée et plafonnement des futures hausses du prix de soutien²;
- efficacité renforcée grâce à un marché national des quotas et au transfert interprovincial de la production laitière³;
- permission accordée aux producteurs de se soustraire aux règles de la gestion de l'offre si leurs produits sont destinés à l'exportation uniquement⁴.

Il est peu probable que cette dernière option réussisse en elle-même sans que les transformateurs n'investissent massivement et que la politique commerciale ne soit modifiée. En effet, les transformateurs auraient besoin de sources d'approvisionnement suffisamment importantes, et les pays importateurs devraient supprimer les barrières commerciales qu'ils imposent aux produits canadiens. L'élimination

1 Gifford, « Canada's Dairy Industry ».

2 Busby et Schwanen, *Putting the Market Back*.

3 Doyon, *Canada's Dairy Supply Management* ; Mussell, Seguin et Sweetland, *Canada's Supply Managed Dairy Policy*.

4 Busby et Schwanen, *Putting the Market Back*.

La libéralisation des sources d'approvisionnement, des prix et des obstacles au commerce doit se faire de façon coordonnée.

de ces obstacles, jugés conformes à la loi par un groupe d'experts de l'OMC, obligerait le Canada à changer de position commerciale. Par conséquent, pour encourager les exportations, il faudrait forcément favoriser une libéralisation correspondante de la part de marché canadienne, mais cela ne réglerait pas pour autant les questions fondamentales liées à la compétitivité des coûts.

Réforme d'un seul pilier : une rupture d'équilibre

Les positions reposant sur la réforme d'un seul pilier (A, B et C, en bleu pâle dans la figure 2) sont soit inférieures sur le plan économique, soit peu pratiques. Le système de gestion de l'offre serait facilement déséquilibré par la réforme radicale d'un seul de ses piliers.

Évoluer en direction du libre-échange tout en essayant de contrôler à la fois les prix et la quantité relève de l'impossible trinité. Cette position s'apparente à ce que d'aucuns appellent le trilemme de la politique monétaire, qui veut que les banques centrales du monde entier s'emploient à atteindre simultanément les trois objectifs stratégiques souhaités que sont une monnaie librement convertible, un taux de change fixe et l'indépendance monétaire (maîtrise des taux d'intérêt et de la masse monétaire). La libéralisation soudaine des échanges placerait l'industrie dans la position C, le « triangle de la mort », neutralisant ainsi les efforts courants en faveur d'une réforme de la gestion de l'offre⁵. Charlebois et Mussell affirment à juste titre que c'est pour cette raison qu'une libéralisation agressive obligerait l'industrie à se réorganiser, simplement par nécessité, pour faire face à la concurrence étrangère⁶.

Une libéralisation de l'offre accompagnée d'obstacles au commerce et d'un contrôle des prix (position A) ou une libéralisation des prix assortie d'obstacles au commerce et d'un contrôle de l'offre (position B) sont aussi vouées à l'échec. Dans ces scénarios, on parviendrait avec encore

5 Charlebois et Astray, *The Future of the Canadian Dairy Sector*.

6 Mussell, *Does Canada Need to Dismantle Supply Management*.

moins d'efficacité que dans le système actuel à concilier les intérêts des producteurs et des consommateurs. Ce serait le retour à l'époque de l'offre excédentaire et de pénuries chroniques.

Réforme de deux piliers : une solution plus viable

Les positions axées sur la libéralisation de deux piliers (D, E et F) sont des pistes de solution intermédiaire un peu plus réalistes en route vers un marché totalement libéralisé (c.-à-d. d'équilibre entre les trois piliers). La majorité des propositions de réforme formulées dans la documentation appartiennent à l'une ou l'autre de ces trois grandes catégories de positions. (Voir le tableau 13.)⁷

Tableau 13

Positions de principe : Organisation de la documentation existante

Position de principe	Position dans le triangle de transition	Trade	Prix	Production	Discussion des options proposées dans la documentation existante
Gestion de l'offre	Statu quo	Géré	Gérés	Gérée	Gifford, 2005. Doyon, 2011. Wheeler, 2012. Busby and Schwanen, 2013. Mussell, Seguin, and Sweetland, 2013.
Un élément dicté par le marché	A	Géré	Gérés	Libre	
	B	Géré	Libres	Gérée	
	C	Libre	Gérés	Gérée	Mussell, 2012. Charlebois and Astray, 2012.
Deux éléments dictés par le marché	D	Géré	Libres	Libre	
	E	Libre	Libres	Gérée	Robson and Busby, 2010. Mussell, Seguin, and Sweetland, 2013.
	F	Libre	Gérés	Libre	Barichello, Cranfield, and Meilke, 2009; Hall Findlay, 2012.
Libéralisation totale	G	Libre	Libres	Libre	

Source : Le Conference Board du Canada.

7 Nous avons essayé de classer les documents existants en fonction de notre cadre. Certains d'entre eux entrent de manière subtile dans plusieurs catégories. Nous invitons les lecteurs à les consulter directement. La bibliographie en donne les références complètes.

Le **démantèlement du système de gestion de l'offre (D)** est la position privilégiée par les détracteurs de la gestion de l'offre, qu'ils considèrent comme inéquitable et inefficace. À leur avis, le simple fait de démanteler le système relèverait la prospérité nationale. Ils trouvent que la gestion de l'offre coûte excessivement cher et qu'elle impose peu de contraintes pour ce qui est de répondre par le commerce aux besoins de produits laitiers.

L'industrie s'oppose farouchement à cette option. Elle sait qu'elle affaiblira le pouvoir des producteurs de lait sur le marché et niera à la Commission canadienne du lait (CCL) tout rôle dans l'avenir de l'industrie. Les défenseurs de l'industrie voient dans cette décentralisation un retour en arrière. L'industrie laitière souhaiterait vraisemblablement qu'on trouve une façon de préserver le pouvoir collectif des producteurs sur le marché. Par exemple, après la déréglementation, les exploitants de ferme laitière néo-zélandais ont fini par fusionner leurs deux principales coopératives pour former la Global Dairy Company (maintenant appelée Fonterra).

L'**expansion des quotas (E)** est une autre option qui augmente les quotas dans le système et permet aux prix de fluctuer. Les propositions qui privilégient cette mesure prônent généralement l'augmentation de la production et des quotas par un mécanisme d'allocation quelconque, par exemple la mise aux enchères annuelle de nouveaux quotas, ainsi que la libéralisation des prix.

Cette approche vise à assurer le traitement équitable des exploitants agricoles existants. Ces derniers craignent, en effet, que la libéralisation rapide et complète ait un effet disproportionné sur les petits exploitants, dans la mesure où bon nombre d'entre eux, comme nous l'avons démontré, seraient contraints de cesser leur activité en cas d'expansion rapide des grandes exploitations et des importations.

Comme nous le verrons plus loin, une approche fondée sur les quotas nécessiterait une refonte du système actuel, qui repose sur les prix. La position commerciale de départ fait aussi qu'il serait plus compliqué de commercialiser une production annuelle supplémentaire, tant au pays

qu'à l'étranger. Comme nous l'avons estimé précédemment, la parité des prix à l'importation pourrait faire augmenter de 15 % la consommation intérieure de produits laitiers. Toute hausse supplémentaire de la production devrait vraisemblablement être écoulee sur le marché international.

Le **ciblage des prix** (F) est une autre position qui vise explicitement les niveaux des prix pour gérer la transition. Selon cette approche, l'efficacité aurait la priorité sur l'équité et les prix seraient déterminants dans l'allocation des quotas de production. Dans les propositions qui misent sur cette approche, les obstacles au commerce (et, en particulier, les contingents tarifaires) et les prix intérieurs s'alignent sur les prix mondiaux d'après un calendrier préétabli conformément aux accords commerciaux. Les systèmes d'allocation s'adaptent à ces changements de prix graduels pour atteindre l'équilibre du marché.

Ces propositions ont ceci de particulier qu'elles facilitent la progression des prix intérieurs vers la parité avec les prix mondiaux, à un rythme qui donne aux exploitants le temps de s'adapter. Cette approche implique généralement l'élimination graduelle des barrières protectionnistes et prévoit parfois un ou plusieurs mécanismes d'indemnisation ou de transition⁸. Le modèle australien de déréglementation a suivi globalement cette voie de transition en imposant un prélèvement spécial sur les produits laitiers (Dairy Adjustment Levy) pendant huit années consécutives, de 2000 à 2009. Ce prélèvement a permis de financer le programme d'aide à la transition des exploitants de ferme laitière et la diminution progressive des niveaux de soutien des prix jusqu'à la parité avec ceux des importations néo-zélandaises⁹.

8 Hall Findlay, *Supply Management*; Barichello, Cranfield et Meilke, « Options for the Reform of Supply Management ».

9 Edwards, « The Story of Deregulation ».

Considérations administratives

Les réalités administratives actuelles de la gestion de l'offre fournissent un contexte pour l'évaluation des options en matière de réforme. Les politiques et procédures en vigueur dans l'industrie laitière sont axées sur les niveaux de prix, les obstacles au commerce et les quotas étant définis de manière à soutenir ces prix. Les prix sont le point de départ des politiques et des pratiques de gestion actuelles de l'industrie. Une fois qu'ils sont établis, on fixe les quotas à un niveau permettant d'harmoniser l'offre et la demande à de tels prix.

Les options en matière de réforme qui commencent par la modification des quotas mettent peut-être la charrue devant les bœufs.

Les options en matière de réforme qui commencent par la modification des quotas mettent peut-être la charrue devant les bœufs. Dans ce scénario, les formules actuelles de fixation des prix perdraient en grande partie leur pertinence. La réforme changerait alors à la fois les conditions du marché et les mécanismes fondamentaux d'établissement des prix.

Étant donné l'importance que revêtent les prix pour les exploitants agricoles et les transformateurs, il faudrait exiger que les prévisions de prix, dans le cadre d'une politique intervenant d'abord et avant tout sur la quantité, tiennent compte de niveaux de quotas prédéterminés et de toute augmentation des quotas. En d'autres termes, à l'incertitude des quotas se substituerait une incertitude sur les prix. Pour cela, il faudrait un ensemble de connaissances et d'instruments différent de celui en place. Par exemple, dans le régime actuel, il est inutile d'avoir des mécanismes d'assurance ou de prévision des prix, mais dans un système de gestion qui modifie d'abord la quantité, ils trouveraient une certaine utilité. L'ampleur de ce problème n'est pas claire, étant donné que l'industrie laitière n'a pas essayé de gérer la quantité pour atteindre des niveaux de prix précis. Par contre, il faudrait continuer de gérer les sources d'approvisionnement. Les procédures actuelles pour faire respecter les niveaux de quotas auraient encore leur raison d'être.

En mettant l'accent sur les niveaux de quotas, on court le risque de tomber dans l'excès. Ainsi, à mesure que les niveaux de quotas augmentent, les prix baissent. Mais, devant le recul des prix, certains producteurs pourraient choisir à un moment donné de réduire leur

À l'évidence, le point de départ consisterait à aligner le prix cible sur le prix américain, en tenant compte également du transport, de la manutention et de la qualité.

production, voire de cesser leur activité. L'industrie devrait donc gérer l'offre avec soin, afin d'éviter d'être aux prises avec des niveaux de quotas tellement élevés qu'ils excéderaient la quantité que les exploitants sont prêts à produire, ce qui l'obligerait à abaisser les niveaux par la suite. À tout le moins, il serait important d'établir des mécanismes de transfert des quotas afin de réduire autant que possible les obstacles à leur réallocation entre les exploitations désireuses de confier leur production en sous-traitance et celles souhaitant prendre de l'expansion.

L'autre approche en matière de réforme met l'accent sur les prix, qui seraient abaissés graduellement jusqu'à ce qu'ils se rapprochent de ceux des principaux partenaires commerciaux du Canada. Deux détails auraient une importance cruciale dans cette approche : le niveau ultime des prix et la rapidité à laquelle on réduirait les prix. À l'évidence, le point de départ consisterait à aligner le prix cible sur le prix américain, en tenant compte également du transport, de la manutention et de la qualité. Les décideurs établiraient ensuite un calendrier d'exécution pour la réalisation de cet objectif.

Ce type de réforme qui accorde la priorité aux prix serait relativement facile à mettre en œuvre à l'aide des procédures et des institutions prévues par la politique laitière du Canada, étant donné que les processus en cours commencent par la fixation d'un prix cible, suivie de l'établissement de quotas à des niveaux d'équilibre du marché. Comme la quantité de produits laitiers demandés augmenterait à mesure que les prix du lait baisseraient, les niveaux de quotas seraient relevés graduellement.

Cette approche axée sur la réduction des prix est plus facile à mettre en œuvre, sur le plan administratif, qu'une approche visant à l'augmentation des quantités. En effet, elle repose sur les procédures administratives existantes et, en plus, ne crée pas de nouvelles incertitudes quant à la baisse éventuelle des prix après une augmentation des quotas. Elle ne nécessite pas non plus la modification d'institutions ou de politiques existantes.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Bien entendu, quelle que soit l'approche, une fois que les prix commenceront à reculer, on devra s'attendre à un certain nombre d'éléments communs. Par exemple, certains producteurs choisiront de réduire leur production ou de cesser leur activité à cause de la baisse des prix, tandis que d'autres opteront pour une hausse de la production, éventualité qui pourrait bien dominer le paysage si la baisse des prix se fait sur une période prolongée. Le besoin accru d'un système de transfert des quotas sans obstacle et fonctionnel dans toutes les provinces s'impose autant dans l'approche axée sur les prix que dans celle où la quantité prime. On peut s'attendre également à ce que cette période de recul des prix s'accompagne d'une perte de valeur des quotas.

Logique de la transition : financement, efficacité, équité, durée

Toute option en matière de réforme doit résoudre les problèmes de financement, d'efficacité, d'équité et de durée (FEED) de manière globale. Plus on dispose de fonds, plus courte est la transition et plus il y a d'occasions de redistribution équitable.

Le dialogue national en cours s'articule en bonne partie autour d'une stratégie défensive. La classe politique souhaite limiter l'incidence sur les finances publiques (c.-à.-d. le financement des transitions). Les producteurs essaient pour leur part d'éviter le plus possible qu'on bouleverse le système. Prise entre ces positions, l'industrie laitière canadienne stagne. Or, le financement passe par la croissance. Un marché d'exportation injecte des ressources supplémentaires dans l'industrie, ce qui permet de financer la transition. Les producteurs plus performants, en particulier, sont plus susceptibles de voir dans la réforme un avantage, puisque ce sont eux qui pourraient, grâce à leurs ventes à l'exportation, réaliser des gains au chapitre de la valeur d'entreprise.

Le financement et la durée sont corrélés, puisque le statu quo constitue, dans les faits, une forme de financement. Il finance les exploitants de ferme laitière par le transfert du surplus du consommateur. Par conséquent, tout programme de réforme qui conserve des éléments du système actuel contribue effectivement à financer la transition vers le nouveau système en favorisant des bénéfices supérieurs au niveau du marché libre. Les transitions à court terme appellent inévitablement à des ententes de financement supplémentaire, car les exploitants ont fondé leurs achats de quotas sur le principe du maintien de ces gains pour les producteurs.

Il y a corrélation aussi entre équité et efficacité. Quel que soit le scénario de réforme, le Canada risque de voir s'accroître le transfert d'actifs laitiers à des producteurs plus performants. Certains producteurs profiteront de la transition, et leur entreprise prendra effectivement de l'expansion. Cela signifie que le Canada, dans son ensemble, deviendra un pays producteur de lait plus performant. Par contre, les producteurs moins efficaces risquent de quitter l'industrie, et on réclamera qu'ils soient traités équitablement, d'autant plus qu'ils verront la valeur de leurs actifs (quota) diminuer.

Les options en matière de réforme proposées dans la documentation existante et, de façon implicite, les stratégies de transition varient considérablement. (Voir le tableau 14.) On peut classer les écrits en gros selon deux grands paramètres : la durée de la transition et le financement. (Voir la figure 3.) Les deux autres aspects – l'équité et l'efficacité – découlent généralement de la stratégie de financement et de la durée, et ne sont pas traités indépendamment. L'équité et l'efficacité sont simplement les résultats après-coup de divers choix en matière de financement.

Les propositions de réforme modeste visent à réaliser des gains d'efficacité dans ce qui demeure essentiellement le même système (p. ex. Mussell). Même si ces gains d'efficacité avaient, dans les faits, des incidences différentes sur la part de marché des producteurs et l'évaluation de leur exploitation, ces propositions ne se préoccupent pas outre mesure des questions de transition, puisque le système reste

Tableau 14
Stratégies de transition

Faits saillants concernant la durée de la transition et l'aide	
Gifford, 2005	Programme de garantie des prêts pour l'achat de quotas, système maintenu pour au moins 10 ans Diminution des quotas de production parallèle à l'augmentation des contingents tarifaires
Barichello, Cranfield, and Meilke, 2009	Indemnisation en fonction de la valeur comptable Plan de transition fondé sur le modèle australien, financé par un prélèvement à la consommation pendant 8 ans Option à deux types de quotas Rachat de la totalité des quotas
Busby, 2010	Mise aux enchères des nouveaux quotas pendant 20 ans; financement de transition résultant de la vente des quotas
Doyon, 2011	Accent sur l'amélioration de l'efficacité
Mussell, Seguin, and Sweetland, 2012	Ciblage des défis posés par la gestion de l'offre
Hall Findlay, 2012	Plan de transition fondé sur le modèle australien, financé par un prélèvement à la consommation pendant 8 à 10 ans
Charlebois, 2012	Accent sur la position dans laquelle l'industrie laitière canadienne devrait se trouver après le démantèlement de la gestion de l'offre
Mussell, Seguin, and Sweetland, 2013	Accent sur la croissance et l'efficacité, puis sur la libéralisation des prix et des échanges
Busby, 2013	Accent sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion de l'offre


Source : Le Conference Board du Canada.

fondamentalement le même. De manière générale, plus une proposition milite en faveur de la libéralisation, plus grandes sont les chances que les questions de transition y occupent une place centrale. Les auteurs des rapports concernés comprennent que le financement de transition est un compromis politique nécessaire pour un marché libéralisé.

Options en matière de financement

Quelle que soit la vision du secteur laitier canadien, il est important d'assurer la cohésion interne des éléments de la politique. Par exemple, le Canada ne peut pas miser sur les débouchés à l'exportation tout en maintenant des obstacles importants au commerce. De fait, rien ne

Figure 3
Options relatives à la période de transition et au financement

Délai d'exécution	Rapide (de 0 à 5 ans)	Moyen (de 5 à 10 ans)	Graduel (10 ans et plus)
Répartition des rentes au Canada			
Propositions	1. Rachat de la totalité des quotas <i>Barichello, Cranfield, et Meilke, 2009</i> 2. Aide fondée sur la valeur comptable <i>Barichello, Cranfield, et Meilke, 2009</i>	1. Modèle à deux types de quotas <i>Barichello, Cranfield, et Meilke, 2009</i> 2. Prélèvement calqué sur le modèle australien <i>Barichello, Cranfield, et Meilke, 2009; Hall Findlay, 2012</i>	1. Garantie des prêts pour l'achat de quotas <i>Gifford, 2005</i> 2. Mise aux enchères des nouveaux quotas pour une période de 20 an <i>Robson and Busby, 2010</i>
Financement assuré par	1. Les contribuables 2. Les contribuables ou les consommateurs, ou les deux	1. Les contribuables 2. Les consommateurs	1. Taxpayers 2. Producers

Source: The Conference Board of Canada.

l'incite à le faire si ses meilleurs producteurs sont bridés ou dissuadés de prendre de l'expansion. Il faut donc qu'il coordonne les piliers du système que sont les obstacles au commerce, le soutien des prix et les quotas pour se doter d'une politique laitière cohérente et efficace.

Le financement des quotas existants est une question cruciale. La valeur des quotas reflète tout simplement la valeur actualisée des rentes économiques découlant des quotas, qui constituent déjà une forme de transfert des consommateurs aux agriculteurs. Si la politique de transition a pour effet de réduire ces rentes, des problèmes d'équité se poseront, et les producteurs réclameront différentes sortes de mécanismes de rachat des quotas.

En examinant les taux de rendement tirés des quotas acquis par différentes exploitations, nous sommes en mesure d'illustrer les problèmes d'équité et d'efficacité que posent différents régimes de financement de la transition. Au tableau 15, nous comparons trois sortes

Tableau 15

Taux de rendement interne* par type d'exploitant, suivant divers scénarios de rachat des quotas

	Type 1	Type 2	Type 3
Type d'exploitant	Ancien	Intermédiaire	Nouveau
Année d'achat	1998	2005	2012
Nombre d'années d'exploitation	15	8	1
Prix d'achat des quotas (exploitant typique des P5) (\$)	12 000	29 000	25 000
Rendement annuel estimatif des quotas pour une exploitation de taille moyenne (%)		12	
Scénarios de rachat (%)			
TRI avec libéralisation du jour au lendemain en 2013, sans rachat	15	-2,3	-88,0
TRI avec rachat à la pleine valeur marchande	17	11,5	12,3
TRI avec rachat à la valeur comptable et amortissement sur 10 ans	15	2,1	2,3
TRI avec rachat à la valeur comptable et amortissement sur 15 ans	15	6,1	5,6
Rendement des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans, au moment de l'achat des quotas	8	4,5	1,7

*TRI

Source : Le Conference Board du Canada.

d'exploitants de ferme laitière selon la date d'achat de leurs quotas. Nous calculons le taux de rendement interne tiré des quotas acquis par diverses exploitations entrées sur le marché en 1998, 2005 et 2012.

On relève plusieurs points importants. Tout d'abord, les nouveaux exploitants sont les plus exposés parce qu'il leur faut encore réaliser un bénéfice sur leur quota. Donc, une libéralisation du jour au lendemain sans rachat les punira sévèrement, tout comme elle punira quiconque est titulaire d'un quota acheté récemment. Ensuite, un rachat à la valeur marchande est extrêmement généreux pour les quotas de tous âges. Un rachat à la valeur comptable¹⁰, selon la façon dont on déprécie l'actif, est beaucoup plus raisonnable, surtout en comparaison du rendement d'autres investissements, comme les obligations d'épargne du gouvernement du Canada à 10 ans.

10 La *valeur comptable* est la valeur au moment de l'achat. La *valeur marchande* se calcule en évaluant les quotas aux prix courants du marché.

De toute évidence, un des facteurs qui freinent la réforme est que l'on craint que les exploitants s'attendent à ce qu'on leur offre une valeur marchande élevée pour leurs quotas. La valeur marchande actuelle des quotas de lait avoisine les 23 G\$¹¹. Cela explique pourquoi certaines propositions misent sur le rachat à la valeur comptable, scénario beaucoup moins coûteux et plus facile à justifier parce que plus équitable. Grâce aux données de l'Ontario présentées au tableau 4, nous savons que la valeur comptable des quotas représente environ le tiers de la valeur marchande. Il serait donc beaucoup plus facile de financer un rachat des quotas à la valeur comptable. Une telle politique est justifiable, car les nouveaux exploitants ont été tenus par la loi d'acheter des quotas avant de se lancer en affaires, alors que les premiers quotas ont été alloués gratuitement¹². Cette approche suppose que les exploitants ne devraient pas avoir besoin de réaliser un gain en capital sur leurs actifs (quotas) financés par les contribuables ou les consommateurs.

Ce genre de programme pourrait, par exemple, être axé sur les quotas acquis au cours des 10 dernières années, et l'indemnité de rachat serait rajustée en fonction de l'âge des quotas. Les conditions du rachat pourraient aussi être précisées davantage selon le mode d'acquisition des quotas par les exploitants : échange, regroupement d'exploitations (activités courantes) et transfert familial. Il est possible d'attribuer une valeur aux transferts sans dispositif d'échange en se fondant sur les transferts effectués sur les marchés d'échange.

11 Montant obtenu par la somme du prix des quotas dans chaque province en décembre 2012, multipliée par l'allocation des quotas, selon les données du Centre canadien d'information laitière.

12 Les premiers exploitants soumis aux quotas ont toutefois dû investir dans des installations de réfrigération et d'entreposage.

Le quota acquis à la suite d'un échange ou d'un regroupement d'exploitations serait soumis à un amortissement sur 10 ans, tandis que les transferts familiaux seraient rajustés en fonction de l'âge du quota avant son transfert¹³.

Si l'on tient compte de la valeur des quotas transférés sur les marchés d'échange provinciaux ainsi que par voie directe sans dispositif d'échange, ce type de rachat coûterait, selon nos calculs, de 3,6 à 4,7 G\$. (Voir le tableau 16.) Cette fourchette reflète l'importance relative des transferts effectués sans passer par un marché d'échange. À supposer que les autres provinces présentent un taux aussi élevé que l'Ontario, nous pouvons alors estimer que le programme pourrait coûter 4,7 G\$. Cependant, nous savons que les autres provinces (en particulier dans l'Ouest) ont davantage recours aux marchés d'échange.

Tableau 16

Coût hypothétique du rachat en 2014, selon la valeur comptable après amortissement

(M\$)

2004–13 (estimated)	Valeur totale des transferts par échange	Valeurs comptables après amortissement (période d’amortissement)			
		Transferts par échange (10 ans)	Famille (5 ans)	Activités courantes (10 ans)	Rachat total
Ontario	1,932	805	456	200	1,461

2004–13 (estimation)	Valeur totale des transferts par échange	Transferts par échange (10 ans)	Transferts privés		Rachat total
Ensemble du Canada	5,598	2,603	2,121 (Estimation la plus élevée)		4,725 (Estimation la plus élevée)
			1,000 (Estimation la plus faible)		3,603 (Estimation la plus faible)

Sources : Centre canadien d'information laitière; Dairy Farmers of Ontario; estimations des auteurs.

13 En général, les règles provinciales limitent les transferts familiaux au quota en place depuis au moins cinq ans avant le transfert. Nos calculs reposent sur les sources suivantes : Fédération des producteurs de lait du Québec (FPLQ), *Rapport annuel 2012*; Dairy Farmers of Ontario, *Dairy Statistical Handbook 2011–2012*; Alberta Milk, *Annual Report 2011–2012*; BC Milk Marketing Board, *Annual Report for the 2011/2012 Dairy Year*.

Pour calculer notre estimation la plus faible, nous avons supposé que la moitié des transferts de quotas récents avaient été effectués sans dispositif d'échange. Notre estimation de 4,7 G\$ est élevée parce que les transferts réalisés sans dispositif d'échange représentaient 80 % des transferts de quotas en Ontario durant la campagne laitière de 2011-2012, alors que cette proportion était inférieure dans les trois autres grandes provinces productrices, soit le Québec (60 %), l'Alberta (51 %) et la Colombie-Britannique (59 %).

Les modalités et les règles spécifiques de transfert varient selon la province. Pour être équitable, le régime d'indemnité de rachat devra prendre en considération ces modalités particulières. Les offices de commercialisation provinciaux sont les organes qui connaissent le mieux les modalités de transfert applicables et ils peuvent donc en tenir compte s'ils choisissent d'axer l'indemnisation sur les quotas récemment acquis. Par conséquent, ils peuvent établir les régimes d'indemnité fondés sur la valeur comptable qui conviennent le mieux à leur marché provincial, dans le respect des paramètres généraux de la politique. Autre avantage : le rachat aligné sur la valeur comptable pourrait servir en quelque sorte de garantie de prêt, limitant ainsi les conséquences financières de cette option en matière de réforme.

Un rachat d'une telle ampleur pourrait facilement se financer par un prélèvement temporaire. La classe politique pourrait cependant avoir de la difficulté à faire accepter de nouvelles taxes pour financer les programmes de transition. Pourtant, les programmes de prélèvement déguisé (très semblables aux taxes d'accise) ont ceci d'avantageux qu'ils peuvent être camouflés dans le prix des produits laitiers et orientés de manière à n'avoir qu'une incidence minimale, voire inexistante, sur les prix de vente au détail des produits laitiers. L'Australie a montré que les contribuables peuvent être disposés à accepter des prélèvements temporaires cachés lorsqu'on leur explique clairement la politique.

Une autre version du rachat (p. ex., Gifford, 2005) cible le surendettement dû aux quotas. Nous avons démontré que l'endettement excessif est un véritable problème qui compromet la solvabilité de certaines exploitations laitières et pourrait les empêcher de prendre

L'avantage d'une longue période de transition est qu'elle rend plus abordable le coût d'un rachat explicite des quotas et, dans les cas extrêmes, l'annule complètement.

part à la phase d'expansion de l'industrie. Les garanties d'emprunt sont moins dispendieuses que n'importe quel programme de rachat des quotas et tiennent compte du fait que tous les exploitants de ferme laitière ne s'en sortiront pas mal dans un régime libéralisé.

Les propositions à deux types de quotas du genre de celles analysées par Robson et Busby ont l'avantage de faire des producteurs les plus performants une source de financement, ce qui les rend encore plus rentables pour le contribuable. Nous remarquons, toutefois, que la prospérité accrue qui en découle est partagée entre un groupe restreint de producteurs (exploitation et transformation) et de consommateurs. Certains producteurs financeront effectivement la transition en payant des impôts plus élevés sur leurs bénéfices. Cela dit, les propositions à deux types de quotas génèrent des revenus supplémentaires directement de la part des producteurs les plus susceptibles d'en bénéficier.

L'avantage d'une longue période de transition est qu'elle rend plus abordable le coût d'un rachat explicite des quotas et, dans les cas extrêmes, l'annule complètement. Comme nous l'avons déjà indiqué, la valeur marchande d'un quota n'équivaut qu'au flux de rentrées actualisé associé au quota. Comme l'âge des quotas varie, chaque allocation aura procuré à chaque titulaire un rendement du capital investi différent. Les flux de rentrées actualisés associés aux quotas se rapprochent du zéro avec le temps. Cela signifie que les consommateurs pourraient continuer de financer la transition simplement en continuant de payer plus cher leurs produits laitiers durant la période de transition.

Cette réalité est représentée dans une analyse de la valeur actualisée nette (VAN) associée aux achats de quota à des prix différents. (Voir le tableau 17.) Ce tableau, où le taux d'actualisation a été établi à 6 %, montre clairement que les quotas acquis récemment et/ou les quotas dispendieux sont particulièrement vulnérables à un changement soudain de politique. Mais le tableau montre également que la majorité des rendements tirés des quotas sont positifs sur huit ans, ce qui

Tableau 17

Estimations – Scénario de la valeur actualisée nette

(flux des bénéfices annuels par quota unitaire de 4 056 \$; taux d'actualisation de 6 %)

Prix d'achat original du quota	Années d'exploitation							
	0	2	4	6	8	10	12	14
0 \$	0 \$	7 015 \$	13 257 \$	18 814 \$	23 759 \$	28 160 \$	32 077 \$	35 563 \$
10 000 \$	–10 000 \$	–2 419 \$	3 824 \$	9 380 \$	14 325 \$	18 726 \$	22 643 \$	26 129 \$
20 000 \$	–20 000 \$	–11 853 \$	–5 610 \$	–54 \$	4 891 \$	9 292 \$	13 209 \$	16 695 \$
25 000 \$	–25 000 \$	–16 570 \$	–10 327 \$	–4 771 \$	174 \$	4 575 \$	8 492 \$	11 978 \$
30 000 \$	–30 000 \$	–21 287 \$	–15 044 \$	–9 488 \$	–4 543 \$	–142 \$	3 775 \$	7 261 \$

Source : Le Conference Board du Canada.

donne à penser qu'un rachat à la valeur comptable qui supposerait un amortissement sur 10 ans (comme l'illustre le tableau 15) est une option raisonnable.

Nous avons fait valoir que les réalités administratives de la gestion de l'offre incitent à utiliser le mécanisme des prix pour supprimer graduellement les quotas. Cette suppression se ferait probablement en parallèle avec celle, graduelle, des restrictions commerciales imposées par le Canada. Le seul problème de cette approche, c'est qu'elle continue de freiner les producteurs performants qui voudraient se préparer à répondre à la demande à l'exportation. Si le Canada annonce une longue période de transition pendant laquelle la libéralisation des prix sera progressive, il est probable que nos concurrents prendront des mesures pour préserver leur domination actuelle sur les marchés d'exportation. Le Canada ferait mieux de racheter les quotas à des conditions équitables et d'opter pour une réorganisation assez rapide de l'industrie. Compte tenu du cycle industriel naturel, il ne faudra pas plus de deux ou trois saisons pour que les cheptels laitiers des producteurs les plus performants atteignent leur taille optimale.

Les exploitants auraient avantage à profiter de toute période de transition pour se réorganiser et se repositionner afin de dégager des bénéfices de leurs activités en aval. Ils peuvent, par exemple, s'inspirer d'un

modèle de coopérative comme Agropur, qui représente un bon exemple d'intégration des activités d'exploitation et de transformation. Agropur, qui appartient à des exploitants de ferme laitière, est une entreprise internationale qui enregistre des recettes de plus de 3,6 G\$ et verse des dividendes annuels de plus de 100 M\$¹⁴. Elle emploie plus de 6 000 personnes. Une fois que ces modèles de coopératives atteignent leur maturité, on peut envisager leur démutualisation, afin de leur donner accès à un vaste réservoir de capitaux de croissance. Nous ne voyons pas d'obstacles qui pourraient empêcher les exploitants de s'organiser en coopératives pour une meilleure intégration. En effet, il existe de nombreuses formes d'organisations qui permettraient aux producteurs canadiens de tirer le maximum de leurs actifs de production laitière.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons examiné diverses options en matière de réforme de la gestion de l'offre. Ces options peuvent être regroupées essentiellement en deux catégories.

La première catégorie favorise le maintien du système actuel dans ses grandes lignes, mais en accroissant son efficacité. Ces gains d'efficacité seraient réalisés grâce aux mécanismes administratifs existants, à savoir la fixation des prix et l'allocation des quotas. Cette approche continuerait de changer le visage de la production laitière. L'industrie se retrouverait avec un nombre réduit d'exploitations laitières et un plus grand nombre d'actifs laitiers seraient alloués aux producteurs les plus performants. Toutefois, elle conserverait le système de bénéfices excédentaires et les mécanismes d'allocation. Essentiellement, il s'agit d'une approche réglementée sur le mode d'un service public, mais appliquée à l'industrie laitière. Comme dans le cas d'un service public, de moins en moins d'exploitants se partageraient les rentes avec le temps. Même si ce système permet effectivement de gérer les risques opérationnels, il expose l'industrie à d'importants risques politiques, car l'industrie

14 Agropur Coopérative laitière, *Rapport annuel 2012*.

laitière continuerait de faire figure d'exception dans une politique agricole et commerciale canadienne favorable dans son ensemble à la libéralisation.

La deuxième catégorie préconise une réforme approfondie du système actuel. Cette réforme exposerait les producteurs laitiers canadiens aux risques et aux possibilités propres à un marché libéralisé. Les actifs laitiers seraient répartis entre un nombre décroissant de producteurs plus performants. Dans quelle mesure l'industrie s'en trouverait-elle bouleversée? Cela resterait à déterminer, puisque certains de nos scénarios montrent que le regroupement d'exploitations s'accompagnerait de peu de changements, voire même, peut-être, d'une croissance. Notre analyse nous amène à conclure que les options de la deuxième catégorie sont meilleures pour le Canada.

En éliminant les restrictions au commerce, les producteurs laitiers performants seraient en mesure de réaliser de plus grandes économies d'échelle. Par conséquent, c'est tout le système qui deviendrait beaucoup plus efficace que dans le cadre de la gestion de l'offre. Les propositions regroupées dans cette catégorie diffèrent sur les plans de la durée de la transition et des mécanismes de financement. Or, c'est justement l'approche adoptée sur ces deux plans qui détermine l'efficacité et l'équité. Comme la politique en vigueur prévoit un dispositif de transfert des consommateurs aux producteurs laitiers, il est possible de financer la transition dans le cadre du système actuel sans devoir adopter des mesures supplémentaires. Tout dépend de la durée de la transition et de la rapidité avec laquelle les prix s'aligneront sur les prix mondiaux.

Nous examinons maintenant les répercussions de notre analyse sur la Stratégie alimentaire canadienne.

CHAPITRE 6

Conséquences

Résumé du chapitre

- Notre analyse démontre que le Canada profiterait largement d'une profonde réforme de la gestion de l'offre.
- L'industrie doit adopter un nouveau modèle de croissance.
- Le commerce international est un moteur de croissance industrielle important et devra donc occuper une place centrale dans la réforme à mener, quelle qu'elle soit.
- Il faudra régler progressivement la question des quotas existants de manière équitable par une sorte de rachat à la valeur comptable, qu'on pourrait financer au moyen d'un prélèvement temporaire.
- Les exploitants de ferme laitière devraient se réorganiser pour maximiser les gains à tirer d'une croissance future.

Ce rapport montre qu'il existe plusieurs manières d'envisager la réforme de la gestion de l'offre de produits agricoles au Canada. Comme les produits laitiers font l'objet du régime de gestion de l'offre de loin le plus important, les réformes proposées du marché laitier peuvent s'appliquer à l'ensemble du secteur des produits soumis à la gestion de l'offre. Notre analyse démontre que le Canada profiterait largement d'une profonde réforme de la gestion de l'offre. Dans la perspective de la Stratégie alimentaire canadienne, nous tirons les conséquences suivantes :

1. L'industrie laitière doit adopter un nouveau modèle de croissance.

La réforme de la gestion de l'offre dépend clairement des perspectives de croissance que l'on prête à l'industrie. La politique actuelle réduit le marché des produits laitiers à un jeu à somme nulle entre les consommateurs canadiens et l'industrie canadienne des produits laitiers. Mais si le Canada s'emparait d'une partie même relativement modeste de la croissance attendue sur le marché international des produits laitiers, les calculs ne se déclineraient pas de la même façon. La raison en est que certains exploitants de ferme laitière réaliseraient des bénéfices de plus en plus importants à mesure que grossirait leur volume de production. L'industrie profiterait donc de la croissance et les consommateurs du mouvement vers les cours mondiaux. Nous avons démontré que le Canada peut effectivement s'emparer d'une partie du marché en croissance des produits laitiers. Mais avant de considérer les différentes réformes possibles, il faut que l'industrie laitière adopte

un nouveau modèle de croissance. Si elle saisissait les possibilités de croissance qui s'offrent à elle, l'industrie laitière canadienne pourrait produire bien davantage et créer quantité d'emplois.

2. La réforme de la gestion de l'offre au Canada doit être rattachée au commerce international.

Le pire des scénarios serait d'ouvrir le marché canadien aux produits laitiers d'importation avant de réformer en profondeur la structure de l'industrie canadienne pour qu'elle puisse se lancer sur les marchés internationaux. Il faut donc que la réforme des prix et des quotas soit liée à la politique commerciale canadienne. Les négociateurs de cette politique doivent ouvrir aux produits laitiers canadiens l'accès à des marchés étrangers. En contrepartie, ils devront permettre aux produits étrangers de pénétrer le marché canadien et de s'emparer d'une part de ce marché. Cependant, si on réorganisait les actifs de l'industrie laitière canadienne en fonction des exploitations les plus performantes, le Canada, dont la production grossirait, deviendrait exportateur net de produits laitiers.

3. Il faudrait régler progressivement la question des quotas de manière équitable et efficace.

Une sorte de rachat à la valeur comptable serait la manière la plus équitable et efficace de mettre fin au système actuel des quotas. Cette solution serait équitable parce qu'elle reconnaît que le titulaire du quota en a déjà tiré des rentes. Normalement, il faut compter au plus huit ans pour recouvrer l'investissement dans un quota. Un rachat à la valeur comptable qui supposerait un amortissement sur 10 ans assurerait quand même aux titulaires un rendement comparable (ou supérieur) à celui des obligations du gouvernement du Canada, selon l'âge des quotas.

Un rachat à la valeur marchande serait, selon nous, injuste parce que le marché contingenté actuel ne donne pas une bonne indication de la valeur de réalisation des quotas. Ce marché extrêmement réglementé

se caractérise en outre par de faibles volumes de transactions. De plus, les prix actuels sont uniquement fonction du rendement à venir et ne prennent pas en considération le rendement déjà tiré du quota. Un rachat à la valeur comptable serait non seulement juste, mais aussi efficace et plus abordable. Il en coûterait entre 3,6 et 4,7 G\$ pour racheter aujourd'hui les quotas existants à la valeur comptable.

Cela dit, un rachat à la valeur comptable est une solution relativement généreuse en comparaison des approches utilisées pour d'autres réformes dans des secteurs non agricoles soumis à la gestion de l'offre. Rappelons que le régime de gestion de l'offre du secteur du transport pour compte d'autrui a fait l'objet d'une réforme subite, sans aucune compensation pour les nombreuses petites entreprises de camionnage qui venaient d'acheter des autorisations d'exploitation de dessertes. Et on pourrait citer plusieurs autres exemples de virages soudains opérés dans la politique publique sans que les intéressés aient reçu de compensation ou très peu.

4. La réforme devrait être financée au moyen d'un prélèvement sur les produits laitiers.

Étant donné que les prix des produits laitiers à la consommation baisseraient, un rachat à la valeur comptable pourrait être financé par un prélèvement spécial sur les produits laitiers qui tendrait vers les prix mondiaux. C'est l'approche qu'a suivie l'Australie. Le prélèvement pourrait être conçu de manière à ce que le consommateur ne voit pas les variations à court terme des prix des produits laitiers. À long terme, cependant, les consommateurs profiteraient de baisses de prix notables et permanentes.

5. Les exploitants de ferme laitière devraient se réorganiser pour profiter des gains à faire.

Dans l'approche à somme nulle de la réforme du secteur laitier, certains exploitants pensent aussi que les gains tirés du commerce international profiteront principalement au secteur de la transformation. Pourtant,

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

les coopératives qui appartiennent à des exploitants de ferme laitière, comme Agropur, ont prouvé que les exploitants peuvent s'intégrer en aval à des actifs de transformation et donc réaliser des gains à la fois aux étapes de l'exploitation et de la transformation de la chaîne d'approvisionnement. Selon nous, si on leur laisse le temps de se réorganiser, les exploitants de ferme laitière participeront au mouvement anticipé de renforcement des actifs de transformation, comme cela s'est fait en Nouvelle-Zélande avec Fonterra.

Cet ensemble de réformes amènerait l'industrie à se restructurer en fonction des exploitants les plus efficaces. Nous avons montré que ces exploitants sont bien placés pour explorer les possibilités d'exportation. Bref, si les bonnes conditions étaient réunies, l'industrie laitière pourrait être une source de croissance du revenu et de l'emploi. Mais pour y arriver, le secteur doit adopter une stratégie de croissance et procéder à sa transformation.

Dites-nous ce que vous en pensez – évaluez cette publication.

www.conferenceboard.ca/e-Library/abstract.aspx?did=6084

ANNEXE A

Bibliographie

Adams, Michael. « Canadians Are Richer Than They Think », *The Globe and Mail*, le 30 juin 2012, www.theglobeandmail.com/globe-debate/canadians-are-richer-than-they-think/article4380634/ (consulté le 17 avril 2013).

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada. « Le commerce international du Canada : Le point sur le commerce et l'investissement – 2012 ». www.international.gc.ca/economist-economiste/performance/state-point/state_2012_point/SoT_2012_summary-aperçu.aspx?lang=fra (consulté le 18 décembre 2013).

Alberta Milk. *Celebrating a Decade of Dairy: Annual Report 2011–2012*, www.albertamilk.com/media/annual_reports/2011_12annrep.pdf (consulté le 17 décembre 2013).

Audet, Kristelle. *Liberalization's Last Frontier: Canada's Food Trade*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, juillet 2013.

Baker, H. K., et Gerald S. Martin. *Capital Structure and Corporate Financing Decisions*, John Wiley & Sons, 2011.

Barichello, Richard, John Cranfield et Karl Meilke. « Options for the Reform of Supply Management in Canada With Trade Liberalization », *Analyse de politiques*, vol. 35, n° 2 (2009).

BBC News. « Dutch Government to Probe Export of Milk Formula to China », 8 mai 2013, www.bbc.co.uk/news/business-22460796 (consulté le 17 décembre 2013).

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

BC Milk Marketing Board. *Annual Report for the 2011/2012 Dairy Year*, <http://bcmilkmarketing.worldsecuresystems.com/publications/annualreports> (consulté le 17 décembre 2013).

Bloomberg News. « McDonald's Franchisees Rebel as Chain Raises Store Fees », le 6 août 2013, www.bloomberg.com/news/2013-08-06/mcdonald-s-franchisees-go-rogue-with-meetings.html (consulté le 17 décembre 2013).

Burt, Michael, Michael Grant, Jean-Charles Le Vallée et Erin Butler. *The Sky's the Limit: The Viability of Canada's Food Economy*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2012.

Busby, Colin, et Daniel Schwanen. *Putting the Market Back in Dairy Marketing*, Toronto, Institut C.D. Howe, 2013.

Butler, Erin, et James Stuckey. *Seeds for Success: Enhancing Canada's Farming Enterprises*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2013.

Centre canadien d'information laitière. « Bienvenue au Centre canadien d'information laitière », www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php (consulté le 18 décembre 2013).

—. *Nombre de fermes, vaches et génisses laitières*, www.dairyinfo.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=farm-ferme&s3=nb.

Charlesbois, Sylvain, et Tatiana Astray. *The Future of the Canadian Dairy Sector: In a Post Supply Management Era*, Frontier Centre for Public Policy, 2012.

City of Toronto. *Toronto's Taxicab Industry: Discussion Paper*, Toronto, City of Toronto, 2012.

—. *Toronto's Taxicab Industry Review*, Toronto, City of Toronto, juin 2013.

Agropur, Coopérative agricole. *Rapport annuel 2012*, Longueuil, Agropur, Coopérative agricole, 2012.

Dairy Australia. *Dairy Australia: Your Levy at Work*, www.dairyaustralia.com.au.

Dairy Farmers of Ontario. « Quota Exchange Offers and Bids », *Dairy Farmer Update*, mai 2013, www.milk.org/Corporate/PDF/Publications-DairyFarmerUpdate-May2013.pdf (consulté le 17 décembre 2013).

—. *Dairy Statistical Handbook 2011–2012*, www.milk.org/corporate/pdf/publications-dairystatshandbook.pdf (consulté le 17 décembre 2013).

—. *Ontario Dairy Farm Accounting Project: Annual Report 2012*. www.milk.org/corporate/pdf/Publications-ODFAPReport.pdf (consulté le 13 décembre 2013).

—. « Surplus Hits All-Time High », *The Milk Producer*, février 2009, p. 44 et 45, www.nxtbook.com/dawson/gp/milkproducer_200902/index.php?startid=45 (consulté le 17 décembre 2013).

Doyon, Maurice. *Canada's Dairy Supply Management: Comprehensive Review and Outlook for the Future*, Montréal, CIRANO, 2011.

Edwards, Geoff. « The Story of Deregulation in the Dairy Industry », *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 47, n° 1 (2003), p. 75-98.

Fédération des producteurs de lait du Québec. *Le cycle de vie du lait : Rapport annuel 2012*, Longueuil, FPLQ, 2012.

Fonterra. *Global Dairy Update*, avril 2013, www.fonterra.com/wps/wcm/connect/7e698d2e-9707-4408-9696-fa128b307def/Global+Dairy+Update+-+April+issue+-+fonterra.compdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7e698d2e-9707-4408-9696-fa128b307def (consulté le 12 décembre 2013).

Frangos, Alex. « China Grows Its Dairy Farms With a Global Cattle Drive », *Wall Street Journal*, 23 avril 2012, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303863404577281302732745814>.

Frier, I.E. *Acquisition Activity in the Western Canadian Trucking Industry and the Importance of Factors Influencing This Activity*, Vancouver, University of British Columbia, 1970.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Friscolanti, Michael. « Tim Hortons: Always Profitable », *Maclean's*, 18 avril 2011, www2.macleans.ca/2011/04/18/always-profitable/ (consulté le 13 décembre 2013).

GateWay Freight Systems Inc. *Industry Background*, www.gatewayfrt.com/pdfs/IndustryBackground.pdf (consulté le 17 décembre 2013).

Gifford, Mike. « Canada's Dairy Industry: Can Supply Management Survive an Open Trade Environment? », *Options politiques*, 2005.

Gill, Vijay. *Fast and Fresh: A Recipe for Canada's Food Supply Chains*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2013.

Goldfarb, Danielle. *La production laitière : Les pratiques, les acteurs et les pressions derrière la gestion de l'offre*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2009.

—. *Cheese Smuggling Brings to a Head Problematic Canadian Dairy Policy*, blogue Hot Topics in Economics, 26 octobre 2012, www.conferenceboard.ca/economics/hot_eco_topics/default/12-10-26/cheese_smuggling_brings_to_a_head_pro (consulté le 17 décembre 2012).

Hall Findlay, Martha. *Supply Management: Problems, Politics and Possibilities*, The School of Public Policy SPP Research Papers, Calgary, University of Calgary, 2012.

Hirsch, B. T., David A. Macpherson et Marcus Alexis. « Earnings and Employment in Trucking: Deregulating a Naturally Competitive Industry » in *Regulatory Reform and Labor Markets*, ed. J. Peoples, Norwell, Kluwer Academic Publishers, 1997.

Howard, Allison, et Jessica Edge. *Assez pour tous : La sécurité alimentaire des ménages au Canada*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2013, Informa Economics, Programs and Their Impacts, Informa Economics, 2010.

—. *An International Comparison of Milk Supply Control Programs and Their Impacts*, septembre 2010, www.dpac.net/publication_files/idfa-supplymanagement-impact-report.pdf (consulté le 17 décembre 2013).

Khan, Shahbaz, Akhtar Abbas, Tariq Rana et Jason Carroll.

Dairy Water Use in Australian Dairy Farms: Past Trends and Future Prospects, CSIRO, 2010, www.clw.csiro.au/publications/waterforahealthycountry/2010/wfhc-dairy-water-use-australia.pdf7.

MacDonald, James, Erik O'Donoghue, William McBride, Richard Nehring, Carmen Sandretto et Roberto Mosheim. *Profits, Costs, and the Changing Structure of Dairy Farming*, rapport de recherches économiques (ERR-47), USDA ERS, septembre 2007, www.ers.usda.gov/publications/err-economic-research-report/err47.aspx.

Ministry for Primary Industries of New Zealand. « Dairy Facts and Figures », www.mpi.govt.nz/.

Ministry of Transport of New Zealand. « Research and Statistics », www.transport.govt.nz/.

Monteiro, J. *Trucking Transportation in Canada Before and After Deregulation—Major Trends*, Conférence annuelle du Groupe de recherches sur les transports au Canada, 2011.

Moore, T.G. *Transportation Policy*. Cato Institute, www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/1988/10/reg12n3-moore.html (consulté le 17 décembre 2013).

—. *Trucking Deregulation*. Library of Economics and Liberty, www.econlib.org/library/Enc1/TruckingDeregulation.html (consulté le 17 décembre 2013).

Mussell, Al. *Does Canada Need to Dismantle Supply Management in the Trans-Pacific Partnership?*, Guelph, George Morris Centre, 2012.

Mussell, Al, Bob Seguin et Janalee Sweetland. *Canada's Supply-Managed Dairy Policy: An Agenda for Reform*, Guelph, George Morris Centre, 2013.

Mussell, R. Allan, Bob Seguin et Janalee Sweetland. *Canada's Supply-Managed Dairy Policy: How Do We Compare?*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2012.

—. *Canada's Supply-Managed Dairy Policy: How We Got Here*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2012.

National Water Commission, Australian Government. *Water Trading in the Dairy Industry*, National Water Commission, 2011, http://archive.nwc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0003/19884/Industry-case-study_Dairy.pdf.

News.com.au. « Black Market: Students in Chinese Baby Formula Racket », 4 janvier 2013, www.news.com.au/national/chinese-threaten-supply-of-baby-formula-in-australia/story-fncynjr2-1226547242828.

Nogueira, Lia, Richard R. Barichello, Kathy Baylis et Hayley H. Chouinard. « Policy Risk in the Canadian Dairy Industry », *Applied Economic Perspectives and Policy*, 34, n° 1 (printemps 2012), p. 147-166.

OCDE. *Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs*, Base de données, www.oecd-ilibrary.org/content/datacollection/agr-pcse-data-fr (consulté le 17 décembre 2013).

OCDE-FAO. *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013-2022, par produit*, <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=48184&vh=0000&vf=0&l&il=&lang=fr#> (consulté le 17 décembre 2013).

Passenger Transportation Board. *Licence Application Decision*, Victoria, Ministry of Transportation and Infrastructure, 2012.

Prentice, B.E., C. Mossman et A. van Schijndel. « Taxi Fares and the Capitalization of Taxi Licenses », Conférence annuelle du Groupe de recherches sur les transports au Canada, 2010.

Robson, William, et Colin Busby. *Freeing Up Food: The Ongoing Cost, and Potential Reform, of Supply Management*, Toronto, Institut C.D. Howe, 2010.

Santé Canada. *Aliments et nutrition : Panier de provisions nutritif—Canada 2008*, www.hc-sc.gc.ca/fn-an/surveill/basket-panier/index-fra.php (consulté le 17 décembre 2013).

Sedgman, Phoebe, et Tracy Withers. « Milk Powder Climbs to Record as Drought Scorches New Zealand », *Bloomberg News*, 19 mars 2013, www.bloomberg.com/news/2013-03-19/milk-powder-climbs-to-record-as-new-zealand-drought-curbs-supply.html (consulté le 13 décembre 2013).

Statistique Canada. « Répartition des familles de recensement », base de données CANSIM.

—. « Personnes ayant un faible revenu après impôt », www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/famil19a-fra.htm.

—. « Tableau 002-0020 : Bilan du secteur agricole, au 31 décembre, et ratios », base de données CANSIM, www5.statcan.gc.ca/cansim/pick-choisir?lang=fra&p2=33&id=0020020 (consulté le 13 décembre 2013).

Taha, Sharif M. « Al-Safi in Talks to Acquire Azizia Dairy », *Arab News*, 17 septembre 2013, www.arabnews.com/news/464873, (consulté le 6 janvier 2014).

TH Milk. « TH Farm », www.thmilk.vn/en (consulté le 13 décembre 2013).

The Economist. « Regulating Cabs: No Knowledge Needed », *The Economist*, 9 février 2012.

Transports Canada. *Les transports au Canada 2005*, Ottawa, Transports Canada, 2005.

United States Department of Agriculture, Economic Research Service (USDA ERS). « Dairy Products: Per Capita Consumption, United States, 1975-2011 », www.ers.usda.gov/datafiles/Dairy_Data/pconsp_1_.xls, (consulté le 17 décembre 2013).

U.S. Dairy Export Council. *Export Profile*, vol. 24, n° 1 (mai 2013), www.usdec.org/files/ExportProfile/ExportProfileMay2013.pdf, (consulté le 13 décembre 2013).

Webb, C.A. « Legislative and Regulatory History of Entry Controls on Motor Carriers of Freight », *Transportation Law Journal*, vol. 8 (1976), p. 91-106.

RÉFORMER LA GESTION DE L'OFFRE DES PRODUITS LAITIERS
Plaidoyer pour la croissance

Wheeler, Jim. *Supply Management's Vulnerability: Market Attrition*, Fédération des agriculteurs chrétiens de l'Ontario, 2012, www.christianfarmers.org/images/discussiondocuments/smjw12.pdf.

Xinhuanet. « Chinese Premier Vows to Boost Dairy Industry », 31 mai 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-05/31/c_132423178.htm.

Zheng Jinran. « Foreign Milk Powder Still Pricey », *China Daily USA*, 15 juin 2012, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-06/15/content_15503867.htm.



Le Conference Board du Canada

Ce que nous sommes :

- l'organisme de recherche appliquée indépendant et sans but lucratif le plus en vue du Canada;
- un organisme objectif et non partisan, qui ne défend pas d'intérêts particuliers;
- un organisme qui s'autofinance en vendant ses services aux secteurs public et privé;
- des experts de l'organisation de conférences, mais aussi des spécialistes reconnus pour la qualité de nos recherches, de nos publications et de nos méthodes de diffusion;
- un pôle d'attraction qui facilite le réseautage parmi les gens d'affaires et nos autres clients du secteur public et d'ailleurs, et qui soutient le perfectionnement des compétences en leadership et le renforcement des capacités organisationnelles;
- des spécialistes des analyses et prévisions économiques ainsi que du rendement organisationnel et de la politique gouvernementale;
- un organisme entièrement privé, mais souvent engagé pour offrir ses services aux différents ordres de gouvernement;
- un organisme affilié, bien qu'indépendant, au Conference Board établi aux États-Unis, qui dessert près de 2 000 entreprises réparties dans 60 pays et possède des bureaux à Bruxelles et à Hong Kong.

Crédibilité. Pertinence. Leadership.



Le Conference Board
du Canada

255, chemin Smyth, Ottawa (Ontario)

K1H 8M7 Canada

Tél. 613-526-3280

Téléc. 613-526-4857

Ligne info 1-866-711-2262

conferenceboard.ca

