

LES CAHIERS DE
RECHERCHE

SEPTEMBRE 2012

LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DES OFFICES DE COMMERCIALISATION AGRICOLE

MARIO DUMAIS

Économiste





*Institut
économique
de Montréal*

Des idées pour enrichir le Québec

1010, rue Sherbrooke O.,
bureau 930
Montréal (Québec)
H3A 2R7, Canada

Téléphone : 514 273-0969
Télécopieur : 514 273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses publications, ses interventions et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions de l'auteur de la présente étude ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou les membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Infographie : Mireille Dufour

©2012 Institut économique de Montréal

ISBN 978-2-922687-35-4

Dépôt légal : 3^e trimestre 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

Mario Dumais

Économiste

Les conséquences négatives des offices de commercialisation agricole

Les Cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal

•

Septembre 2012

Table des matières

RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 Les offices de commercialisation agricole	9
CHAPITRE 2 L'impact sur la production agricole	15
CHAPITRE 3 Les conséquences sur les transformateurs et les autres maillons de la chaîne agroalimentaire	25
CONCLUSION Des changements s'imposent	29
À PROPOS DE L'AUTEUR	32

Résumé

Un office de commercialisation est un organisme qui exerce un monopole sur la mise en marché de produits agricoles, ce qui signifie que les producteurs doivent vendre leur production à l'office ou respecter les règles qu'il impose s'il n'est pas lui-même l'acheteur. Certains offices de commercialisation exercent aussi une gestion de l'offre en déterminant à l'avance la quantité de production de la denrée agricole dont ils s'occupent, réduisant en pratique l'offre et entraînant conséquemment une hausse des prix.



Les objectifs des politiques agricoles qui sont largement reconnus comme étant à l'origine de la création des offices de commercialisation sont :

- créer les conditions pour que les familles agricoles aient un niveau de revenu comparable à celui des autres familles
- augmenter le revenu des fermes;
- stabiliser le revenu des fermes; et
- préserver les fermes familiales.

Pour ce qui est du premier objectif, le revenu moyen des familles agricoles propriétaires de fermes non incorporées s'élevait à 100 053 \$ en 2009 comparativement à 72 400 \$ pour l'ensemble des familles. Si leurs revenus sont plus élevés, c'est en raison des revenus hors ferme qui représentent 77 % de leurs revenus totaux et non grâce aux offices de commercialisation.

En ce qui a trait au second objectif, les offices de commercialisation qui n'exercent pas de gestion de l'offre ne sont pas parvenus à accroître substantiellement les prix au-delà de ce qui prévaut sur d'autres marchés, malgré leur

monopole. Dans le cas des offices de commercialisation qui pratiquent la gestion de l'offre, l'objectif de hausser et de stabiliser les prix reçus par les agriculteurs semble à première vue avoir été atteint. Pourtant, des prix à la ferme élevés ne sont pas synonymes de revenus agricoles élevés. Dans toute nouvelle production soumise à la gestion de l'offre, les revenus plus élevés découlant des prix plus élevés ne peuvent être obtenus qu'en

achetant des quotas de production. En pratique, on observe une *capitalisation* de ces avantages dans le prix des quotas, leurs prix élevés reflétant ce que les producteurs espèrent recevoir comme profits additionnels. L'augmentation du revenu agricole est donc trompeuse parce qu'il s'agit d'un revenu qui ne tient pas compte de la valeur des quotas.

L'objectif d'augmenter le revenu des fermes n'a pas été atteint, mais la rentabilité courante des activités agricoles n'est pas la seule donnée pertinente. Les agriculteurs prennent aussi en considération l'accroissement de la valeur du patrimoine qu'ils possèdent. Cette valeur augmente soit en raison de l'appréciation, soit parce que les agriculteurs réinvestissent. L'appréciation des actifs et les réinvestissements ont fait croître la valeur nette moyenne des entreprises agricoles de plus de 635 000 \$ en 16 ans, soit de près de 40 000 \$ par an. En d'autres mots, les offices de commercialisation n'ont pas atteint leur objectif déclaré d'augmenter le revenu des fermes, même dans les cas de gestion de l'offre. Toutefois, la pertinence même de cet objectif est remise en cause étant donné l'augmentation de la valeur des actifs.

Pour ce qui est du troisième objectif, soit de stabiliser le revenu des fermes, les offices pratiquant une gestion de l'offre y sont mieux parvenus que

les autres, mais uniquement en faisant porter le coût de cette stabilité sur les clients des producteurs agricoles. De plus, lorsque les gouvernements assument la responsabilité de stabiliser les revenus des producteurs agricoles, les agriculteurs ne se sentent plus responsables d'adopter eux-mêmes des mesures à cette fin, comme diversifier leurs productions, acheter des produits financiers dérivés pour garantir en partie le prix de vente futur ou s'associer par des ententes contractuelles avec des transformateurs ou des fournisseurs d'intrants. Qui plus est, d'autres industries telles que le papier journal, les mines ou le tourisme comportent aussi des risques sans bénéficier d'une protection gouvernementale similaire.

Pour ce qui est du quatrième et dernier objectif, depuis la mise en place de la gestion de l'offre, 91 % des fermes laitières ont disparu tout comme 93 % des fermes produisant de la volaille. La même observation peut également être faite dans les secteurs gouvernés par un office de commercialisation n'appliquant pas la gestion de l'offre. Par exemple, le nombre d'exploitations où on élevait des porcs a été réduit de 94 %. La diminution du nombre de fermes est un phénomène qu'on constate partout dans les pays développés.

L'OCDE a calculé que les « transferts des consommateurs aux producteurs » résultant des politiques agricoles actuelles au Canada se sont élevés en moyenne à 3,9 milliards de dollars par année de 2008 à 2010. En plus de ce coût pour les consommateurs, des coûts additionnels sont assumés par d'autres acteurs du secteur agricole.

De façon notable, les offices de commercialisation génèrent des complexités qui découragent l'adaptation et l'innovation.

Si une politique agricole ne produit pas les résultats escomptés, en plus de coûter des milliards de dollars aux contribuables et aux consommateurs, on devrait s'attendre à ce qu'elle soit abandonnée et remplacée. Afin de favoriser un changement de politique agricole, il est utile de rappeler brièvement les cas de pays qui ont aboli ou sont en voie d'abolir des systèmes de quotas : le rachat et l'abandon des quotas laitiers en Australie et de tabac et d'arachides aux États-Unis, l'élimination des quotas laitiers en Suisse et l'amorce du processus d'abandon des quotas laitiers en Europe. Le Canada pourrait suivre ces exemples en abandonnant l'adhésion obligatoire à la mise en marché collective et en imposant une taxe temporaire sur les produits vendus afin de financer le rachat des quotas agricoles. Ce sont là des conditions essentielles pour mettre en valeur le potentiel de notre secteur agroalimentaire et lui permettre ainsi de contribuer à la prospérité du pays.

Introduction

L'industrie agroalimentaire canadienne dispose d'atouts importants. La superficie des terres agricoles canadiennes est l'une des plus élevées au monde par habitant. En conséquence, le prix des terres est raisonnable. L'eau est abondante, les infrastructures de transport et de communication sont efficaces et les ressources humaines du secteur possèdent un savoir-faire de pointe. De plus, les facteurs macroéconomiques contribuent, en général, à la compétitivité du secteur. Le fait qu'environ 45 % de notre production agricole et agroalimentaire soit exportée démontre de manière éloquente que les entreprises agricoles canadiennes parviennent très bien à tirer leur épingle du jeu malgré la concurrence mondiale¹.

L'industrie agroalimentaire est aussi réglementée et largement structurée par les monopoles de mise en marché octroyés par le gouvernement à ce qu'on nomme les *offices de commercialisation*. L'objectif du présent *Cahier de recherche* est de comprendre leur fonctionnement et leurs effets concrets. Autrement dit, ces mécanismes ont-ils

atteint les objectifs qui leur avaient été assignés? Contribuent-ils à la capacité concurrentielle de l'industrie agroalimentaire, ou au contraire lui nuisent-ils?

Le premier chapitre décrit ce que sont les offices de commercialisation et les objectifs qu'ils visent. L'objet du second chapitre est d'évaluer leurs conséquences sur les producteurs agricoles pour voir si leurs objectifs ont été atteints. Le troisième chapitre s'attarde à leur impact sur les autres joueurs de l'industrie agroalimentaire. Cette analyse permettra d'établir si les résultats avérés correspondent bien aux objectifs fixés et ainsi de déterminer si les offices de commercialisation devraient être perpétués, modifiés ou éliminés.

1. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Vue d'ensemble du système agricole et agroalimentaire canadien 2012*, mars 2012, p. 102. Cette proportion n'est que de 20 % aux États-Unis et de 5 % en Union européenne.

CHAPITRE 1

Les offices de commercialisation agricole

Au Canada, un office de commercialisation est un organisme qui détient le monopole sur la mise en marché de produits agricoles en vertu de lois fédérales et provinciales¹. Les offices de commercialisation se distinguent les uns des autres par les produits et les territoires qui relèvent de leur compétence. Les producteurs doivent vendre leur production à l'office ou respecter les règles qu'il impose pour la vente s'il n'est pas lui-même l'acheteur. Les offices de commercialisation sont en général administrés par un syndicat de producteurs agricoles dont les décisions s'appliquent à tous les producteurs d'une denrée particulière d'une province ou du pays. Les décisions sont guidées par le plan de commercialisation de chaque office qui est approuvé par une majorité de producteurs – souvent par une majorité des deux tiers.

De plus, certains offices de commercialisation disposent non seulement du monopole de la mise en marché, mais aussi de la responsabilité de gérer l'offre et de fixer des prix ou de déterminer le mécanisme de prix pour les producteurs et les acheteurs. Dans ce cas, l'office détermine à l'avance en quelle quantité sera produite la denrée agricole relevant

de sa compétence, ce qu'on désigne comme « l'offre » par rapport à la demande des consommateurs. Chaque producteur se voit autorisé à en produire une quantité déterminée au cours de l'année. En pratique, l'office permet donc aux producteurs de former un cartel en collaborant de façon à réduire l'offre et à hausser leurs profits au lieu de se faire concurrence. Dans les secteurs laitier et avicole (œufs et volaille), les offices de commercialisation sont responsables de la gestion de l'offre et leur territoire s'étend à l'ensemble du Canada.

Historique des offices de commercialisation : le concept de rapport de force

Au début de XX^e siècle, Edward Alexander Partridge, le fondateur de la coopérative céréalière United Grain Growers, décrivait les producteurs agricoles indépendants comme des pygmées s'attaquant à des géants. La situation des agriculteurs, de petite taille et en concurrence les uns avec les autres, était perçue comme un désavantage par rapport aux acheteurs de leurs produits, moins nombreux et de plus grande taille. Dans cette perspective, les géants pouvaient concurrencer des géants, les pygmées des pygmées, mais jamais des pygmées ne pouvaient concurrencer des géants². Pour améliorer la force des agriculteurs et leur permettre « d'affronter les géants », M. Partridge les incitait à se regrouper en coopératives pour commercialiser leurs produits.

Les premières coopératives agricoles tentaient de modifier en profondeur les rapports commerciaux existant entre les agriculteurs et les acheteurs de leurs produits. Néanmoins, la création des premiers regroupements de producteurs agricoles misait sur une adhésion volontaire.

Peu à peu, les producteurs constatèrent que la formation de coopératives n'était pas suffisante pour changer les règles du marché céréalière. Les producteurs qui n'adhéraient pas à la coopérative pouvaient facilement la concurrencer. Les coopérateurs souhaitèrent donc obliger tous les produc-

1. Bien que des offices de commercialisation s'occupent également de la mise en marché du bois et des produits de la mer, la grande majorité d'entre eux est concentrée dans le domaine agricole. Christopher Green donne une « définition quasi officielle » d'un office de commercialisation : « une organisation de mise en marché obligatoire horizontale pour des produits primaires et transformés fonctionnant en vertu d'une délégation de pouvoir du gouvernement », dans « Agricultural Marketing Boards in Canada: An Economic and Legal Analysis », *University of Toronto Law Journal*, vol. 33 (1983), no 4, p. 407 [traduction libre]. Ce rapport fait référence aux offices de commercialisation en tant que monopoles puisque leur principal rôle étudié ici est celui de vendeur. Bien entendu, puisque les offices de commercialisation sont des associations obligatoires, ils jouent aussi le rôle de monopoles, c'est-à-dire d'acheteur unique du point de vue d'un producteur. Voir : Christopher B. Barrett et Emelly Mutambatsere, « Marketing Boards », *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd édition, 2005.

2. Andrew Schmitz, Charles B. Moss, Troy G. Schmitz, Harley W. Frutan et Helen C. Schmitz, *Agricultural Policy, Agribusiness, and Rent-Seeking Behaviour*, University of Toronto Press, 2010, p. 25.

teurs à devenir membres de leurs regroupements. L'idée d'imposer des monopoles agricoles s'inspirait directement de la création des *marketing boards* (traduits par offices de commercialisation) en Nouvelle-Zélande et en Australie durant les années 1920³.

Au Canada, les premiers offices de commercialisation dirigés par des producteurs furent établis en Colombie-Britannique à la fin des années 1920. En 1931, la Cour suprême du Canada statua toutefois que la loi provinciale en vertu de laquelle ces premiers offices de commercialisation avaient été établis empiétait sur la compétence du Parlement fédéral en matière de commerce interprovincial et que les offices constituaient une taxe indirecte⁴.

La situation difficile vécue en agriculture, comme dans l'ensemble de la société, pendant les années 1930 a contribué à ce que s'accroissent les pressions du monde agricole en vue de permettre la création de telles entités. Une loi fédérale fut adoptée en ce sens en 1934, mais elle fut à son tour déclarée inconstitutionnelle. Ce fut finalement la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles* adoptée par le Parlement fédéral en 1949 qui vint mettre fin à cette saga judiciaire. Elle donnait au gouvernement fédéral le pouvoir d'autoriser les offices de mise en marché créés en vertu de lois provinciales à réglementer le commerce interprovincial et les exportations.

Entre-temps, le gouvernement fédéral avait créé la Commission canadienne du blé qui exerçait dès 1943 un monopole sur la mise en marché du blé et de l'orge des Prairies⁵. Cette entité avait été créée

par une loi particulière et était à l'origine administrée directement par le gouvernement fédéral. Par la suite, les producteurs en ont repris le contrôle et nommaient dix des quinze administrateurs. La Commission canadienne du blé présente un intérêt particulier parce que le gouvernement fédéral a aboli son monopole sur la mise en marché du blé et de l'orge au Canada depuis le 1^{er} août 2012⁶.

Aujourd'hui, on compte environ 80 offices de commercialisation agricole au Canada. À l'échelle fédérale, deux organismes ont été formés pour superviser les offices de commercialisation, soit le Conseil des produits agricoles du Canada et la Commission canadienne du lait. Les offices de commercialisation sont créés sur une base provinciale ou territoriale, à la demande de groupes de producteurs, et ceux qui exercent une gestion de l'offre se rassemblent à l'échelle du pays. Ces demandes sont présentées à des organismes qui autorisent la création des offices en vertu de lois provinciales et territoriales harmonisées avec la loi fédérale de 1949⁷.

Les prérogatives d'un monopole agricole par rapport aux acheteurs

Les offices de commercialisation disposent d'une gamme variable de prérogatives. Celle qui les caractérise le mieux, à savoir le monopole de la vente du produit agricole qui relève de leur compétence, leur donnerait un rapport de force avec les acheteurs dans la négociation du prix de vente et des autres conditions relatives à la livraison du produit.

Une autre prérogative a trait aux conditions de livraison. Certains offices de commercialisation ont des règles plutôt flexibles à cet égard alors que

3. Christopher B. Barrett et Emelly Mutambatsere, *Marketing Boards*, Cornell University, juin 2005, p. 3.

4. Michele Veeman, « Office de commercialisation des produits agricoles », *L'Encyclopédie canadienne*, www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/office-de-commercialisation-des-produits-agricoles.

5. La Commission canadienne du blé existait sous une autre forme depuis 1935, mais a reçu le monopole sur la mise en marché du blé en 1943. Les principales responsabilités de la Commission canadienne du blé sont : « commercialiser le blé et l'orge qui lui sont livrées [sic] dans les meilleures conditions de profit aux producteurs; fournir aux producteurs des paiements initiaux établis et garantis par le gouvernement fédéral; mettre en commun les prix de vente d'un même grain de sorte que les producteurs soient semblablement rémunérés à livraisons semblables; harmoniser les opportunités de livraison de façon à ce que chaque producteur ait sa part des marchés disponibles; et organiser l'expédition du grain de façon à répondre aux exigences de ventes de telle manière que le système de manutention et de transport soit utilisé au mieux ». Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Lois et règlements*, www.agr.gc.ca/leg_f.phtml#cw.

6. La fin du monopole de la Commission canadienne du blé donne aux producteurs le choix de mettre en marché leur production par la Commission ou par d'autres moyens. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1318619331542&lang=fra>.

7. Ces organismes sont : Farm Industry Review Board (Terre-Neuve); Nova Scotia Natural Products Marketing Council; Prince Edward Island Marketing Council; Commission des produits de ferme du Nouveau-Brunswick; Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec; Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario; Conseil manitobain de commercialisation des produits agricoles; Saskatchewan Agri-Food Council; Alberta Agricultural Product Marketing Council; British Columbia Farm Industry Review Board; Conseil sur la commercialisation des produits agricoles des Territoires du Nord-Ouest.

d'autres choisissent d'utiliser ce levier davantage. Par exemple, un transformateur au Québec qui souhaite produire des aliments à base de porc a l'obligation d'acheter et de recevoir les porcs qui sont livrés à l'un de ses abattoirs, sans pouvoir choisir un porc plutôt qu'un autre⁸. Cette situation est unique, puisque dans les autres industries, le client d'un producteur peut choisir ce qu'il achète, comme le consommateur le fait dans un commerce. Un producteur en Alberta n'aurait pas d'obligation similaire. L'office de commercialisation des producteurs de légumes de l'Ontario négocie des contrats avec les transformateurs qui peuvent ensuite choisir leurs partenaires d'affaires parmi leurs membres⁹. Ultimement, confier une telle prérogative aux offices de commercialisation ouvre la porte à des rigidités.

Le pouvoir de monopole permet également aux offices de commercialisation de déterminer qui parmi ses clients recevra quelle quantité d'une denrée, souvent des transformateurs de produits agricoles qui en font des produits offerts aux consommateurs. Ainsi, l'office de commercialisation peut décider d'allouer ses denrées non pas sur la base des besoins de ses clients qui se reflètent dans la demande du marché, mais en prenant en compte d'autres facteurs (par exemple l'historique de leurs achats), surtout lorsque l'office exerce une gestion de l'offre.

Ainsi, lorsqu'un acheteur souhaite obtenir un produit ayant des caractéristiques particulières, il sera dépendant de la volonté du monopole de donner suite à cette requête. Un nouvel abattoir, par exemple, pourrait ne pas recevoir d'animaux parce qu'il n'a aucun historique d'achat. Les nouveaux besoins sont donc susceptibles de ne pas être satisfaits, faute de produits agricoles, alors que des excédents s'accumulent chez un concurrent. Ces pouvoirs d'allouer les denrées, de choisir les clients et de répondre ou non aux nouveaux besoins constituent un fardeau réglementaire¹⁰. Ils représentent aussi un risque pour les entreprises cherchant à innover

puisque celles-ci doivent s'entendre avec l'office de commercialisation sans avoir la possibilité de négocier avec un fournisseur concurrent.

Dans certains secteurs, le prix payé pour obtenir le produit transite par l'office, qui peut prélever une partie du montant pour financer ses opérations. La perception du paiement des produits permet à certains offices de faire une promotion générique de ces produits. Elle permet également la mise en commun du revenu global de la vente et l'allocation de paiements identiques aux producteurs. Les offices peuvent aussi réglementer le transport du produit, négocier avec les transporteurs, mettre en commun les coûts de transport et en assumer le paiement après avoir prélevé des sommes sur le produit de la vente. L'office aura alors la possibilité de déterminer si le produit sera payé par l'acheteur sans égard au coût pour le transporter de son lieu d'origine au lieu où l'acheteur en prend livraison. Cette intervention aura pour effet de modifier les facteurs qui influencent l'emplacement des usines de transformation.

La gestion de l'offre et les quotas

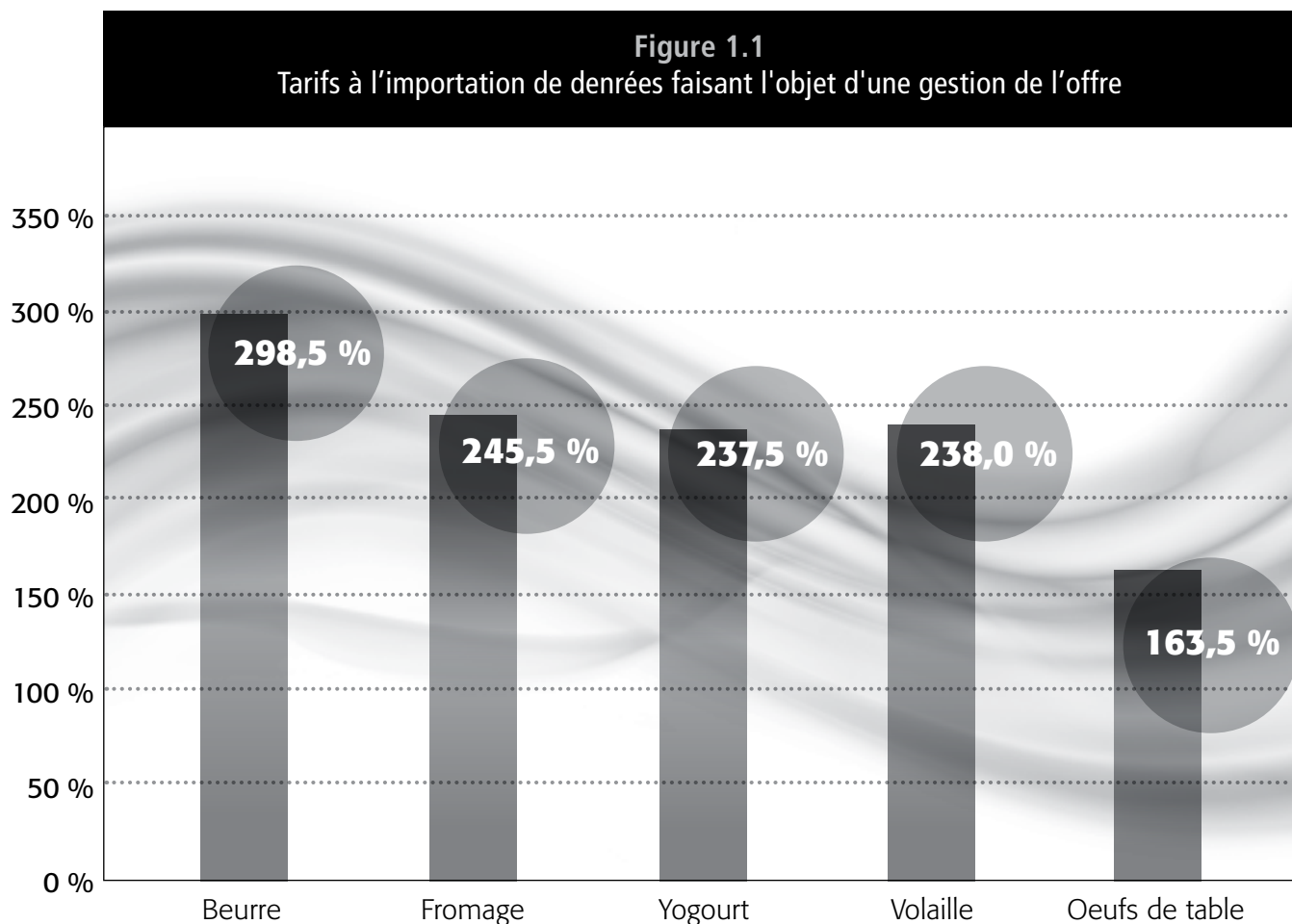
Les offices de commercialisation appliquant une gestion de l'offre déterminent aussi le volume total de production. L'office régule alors la production à partir de permis de produire (ou permis de mise en marché) que l'on nomme quotas. À l'origine, ceux-ci ont été distribués gratuitement. Ils permettent aux offices de commercialisation de déterminer la quantité qui sera produite en vue de fixer les prix. La gestion de la propriété des quotas permet aussi aux offices de déterminer s'ils seront transférables, s'ils seront vendus et si oui, selon quelles modalités. La nécessité de posséder des quotas pour produire permet de limiter l'entrée de nouveaux participants dans la production visée par le quota ainsi que l'expansion des entreprises en particulier et du volume global de production.

Pour que puisse s'exercer une gestion efficace sur l'offre du produit, il faut également pouvoir restreindre les importations. C'est ce qui se fait au Canada au moyen de quotas d'importation et de tarifs douaniers. Les tarifs sont des taxes payées au gouvernement canadien afin d'importer des marchandises. Les quotas d'importation sont établis dans le

8. Fédération des producteurs de porc du Québec, *Convention de mise en marché des porcs 2009-2013*, art. 6.1.1.

9. Voir : Ontario Processing Vegetable Growers, *Regulation No. 1*, février 2012.

10. La Régie des marchés agricoles et alimentaires mentionne qu'il existait 298 règlements au Québec en mars 2011. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, p. 18.



Source : Agence de services frontaliers du Canada, *Tarif des douanes : codification ministérielle 2012*, juillet 2012.

cadre des ententes liées à l'Organisation mondiale du commerce. Ils permettent d'importer une certaine quantité d'un produit à un tarif faible ou nul. Le quota d'importation correspond à 7,5 % du marché intérieur pour le poulet et à près de 5 % du marché pour le fromage¹¹. Au-delà de ces quantités fixes qui entrent sans tarif ou à bas tarif, le plein tarif douanier s'applique à la valeur des biens, augmentant leur coût et réduisant radicalement leur compétitivité sur le marché canadien. Tout compte fait, ces tarifs sont si élevés qu'ils découragent toute importation substantielle. La Figure 1.1 montre des exemples de ces tarifs.

La gestion de l'offre permet également à un office de commercialisation de moduler le prix de

vente du produit en fonction de l'utilisation que l'acheteur en fera. Généralement, le prix d'un bien ne varie pas selon l'identité de l'acheteur ou l'usage qu'il compte en faire. Toutefois, dans l'industrie laitière par exemple, le lait est vendu à un prix différent selon qu'il serve à produire du beurre, du fromage (selon la sorte de fromage produit), du yogourt, etc., bien que la qualité du lait et les conditions de livraison soient les mêmes. Autre exemple de cette discrimination par les prix : le fromage destiné à être incorporé aux pizzas congelées vendues en épicerie, qui font face à une concurrence internationale, est abaissé de telle sorte que ce fromage est vendu au fabricant de pizza à un prix concurrentiel par rapport au prix international. Par contre, les pizzas de restaurants ne bénéficient pas de cet avantage, sans doute parce que le législateur a estimé que les restaurants ne subissaient pas une concurrence internationale. Or, les pizzas des restaurants sont en concurrence avec des substituts, comme les

11. Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Fromages de tous genres*, avis no 781 et *Poulet et produits du poulet*, avis no 792, et données d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

pizzas congelées en épicerie, qui leur feront perdre certains clients puisque le prix de leurs produits est influencé par ces règles inégales.

Une anomalie anticoncurrentielle

La position avantageuse dont bénéficient les offices de commercialisation découle directement du pouvoir de monopole qui leur est consenti par les lois canadiennes. Il ne faut pas perdre de vue à cet égard que les autorités publiques dans les pays démocratiques sont investies de la mission de combattre les monopoles et de favoriser la concurrence. Le Canada, pour ce faire, s'est doté comme d'autres pays d'une législation antimonopole et a créé un Bureau de la concurrence pour y donner suite. En vertu des pouvoirs monopolistiques qui leur sont accordés, les offices de commercialisation peuvent forcer l'adhésion de tous les producteurs, ce qui constitue donc un cas d'exception au principe de la concurrence.

CHAPITRE 2

L'impact sur la production agricole

Les politiques publiques sont adoptées dans le but d'atteindre des objectifs et il est toujours possible de débattre de leur pertinence. Toutefois, même lorsque tous s'entendent sur la pertinence des objectifs établis, les politiques doivent être évaluées sur la base de leurs résultats et des conséquences qu'elles entraînent. Ce chapitre vise précisément à mesurer les conséquences concrètes des politiques agricoles pour les producteurs afin d'évaluer si leurs objectifs sont atteints ou non.

Les objectifs des politiques agricoles qui sont largement reconnus comme étant à l'origine de la création des offices de commercialisation sont :

- de créer les conditions pour que les familles agricoles aient un niveau de revenu comparable à celui des autres familles;
- d'augmenter le revenu des fermes;
- de stabiliser le revenu des fermes;
- de préserver les fermes familiales.

Les deux premiers objectifs sont issus de différentes époques. Quand se sont amorcées les interventions gouvernementales pour augmenter le revenu des fermes au cours du siècle dernier, le motif invoqué était en général formulé en rapport avec le niveau de revenu des familles agricoles. La justification des interventions gouvernementales est de moins en moins présentée en ces termes. En effet, le revenu moyen des familles agricoles¹ en Amérique du Nord est aujourd'hui supérieur à la moyenne.

En effet, le revenu des familles agricoles pro-

1. Le concept de famille agricole désigne les familles « qui exploitent une seule exploitation agricole non constituée en société dont le total des revenus d'exploitation s'élève à 10 000 \$ et plus ».

priétaires de fermes non constituées en société² était de 100 053 \$³ en 2009 comparativement à 72 400 \$⁴ pour l'ensemble des familles. Les bénéfices nets d'exploitation d'une ferme, à 22 683 \$, représentent le cinquième des revenus des familles agricoles. Si leurs revenus sont plus élevés, c'est en raison des revenus hors ferme qui représentent 77 % de leurs revenus totaux. On doit en tenir compte car, pour les familles agricoles comme pour n'importe quelle famille, on ne doit pas s'attendre à ce que tous les membres de la famille partagent la même activité professionnelle. De plus, la valeur nette d'une ferme est estimée à 1 522 080 \$ en moyenne en 2010. Bien qu'il n'y ait pas d'équivalence exacte entre la valeur nette d'une ferme et l'avoir net des familles agricoles, il s'agit d'une valeur substantielle sachant qu'en moyenne l'avoir net pour l'ensemble des familles était inférieur à 400 000 \$⁵. Avec des revenus 38 % plus élevés et un patrimoine substantiellement plus important, il n'y a plus aucune justification d'un point de vue social pour une redistribution de revenu des familles canadiennes en général au bénéfice des familles agricoles.

Par conséquent, les dirigeants du monde agricole ont plutôt tendance à réclamer aujourd'hui des interventions de l'État pour augmenter le revenu des fermes et non plus le revenu des familles agricoles. Qu'en est-il de ce second objectif?

Augmenter le revenu des fermes?

Afin d'évaluer les résultats des offices de commercialisation en fonction de l'objectif d'augmenter le revenu des fermes, on doit tenir compte de deux situations distinctes. Les résultats des offices de commercialisation diffèrent selon que la production dont ils sont responsables est couverte ou non par la gestion de l'offre. Chaque situation doit être examinée séparément.

2. Les fermes non constituées en société n'ont pas émis d'actions. Elles prennent la forme d'une « ferme individuelle (à propriétaire unique) » ou d'une « société de personnes (avec ou sans entente écrite) ».

3. Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0024 (les données de 2009 sont les plus récentes).

4. Statistique Canada, Tableau CANSIM 202-0403.

5. Statistique Canada, Tableaux CANSIM 002-0065, 202-0409 et 378-0012.

Les offices de commercialisation sans gestion de l'offre : aucun effet

En 2010, Laurent Pellerin, alors président de la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA), déclarait qu'un grand enjeu rassemblait les agriculteurs d'un océan à l'autre, soit le bas niveau de leur revenu. Selon lui, les agriculteurs sont mal payés depuis 25 ans partout dans le monde⁶. De plus, un rapport du gouvernement canadien a soutenu que la crise du revenu agricole au sein des exploitations familiales n'est pas une situation à court terme ou cyclique. Elle serait en fait systématique et de longue durée, ainsi que de portée internationale. Cette situation s'observerait au Canada, aux États-Unis, en Europe et au Brésil⁷.

Par ailleurs, des chercheurs de l'OCDE mentionnent que « la plupart des politiques et des programmes gouvernementaux pour l'agriculture dans les pays de l'OCDE n'ont pas réussi à traduire l'aide en revenu supplémentaire pour les familles agricoles »⁸.

Il est vrai que la rentabilité de l'agriculture demeure faible en général lorsqu'on ne tient compte que des revenus courants⁹. Les offices de commercialisation qui n'exercent pas une gestion de l'offre ne sont pas parvenus à accroître substantiellement les prix au-delà de ce qui prévaut sur d'autres marchés, malgré leur pouvoir de monopole sur la vente des produits visés.

Ce résultat s'explique principalement par le fait que ces produits ne sont pas vendus sur des marchés protégés de la concurrence internationale.

Dans certains cas, les offices sont parvenus à égaliser les prix reçus par les producteurs grâce à la mise en commun des revenus. Cependant, ce processus s'est souvent réalisé par la mise en place de normes qui nuisent à la différenciation des produits. En général, les politiques et les dépenses gouvernementales en agriculture n'ont pas atteint l'objectif justifiant leur adoption dans le cas des offices de commercialisation n'exerçant pas une gestion de l'offre.

La gestion de l'offre : une apparence de réussite pour le revenu des agriculteurs

Dans le cas des offices de commercialisation qui pratiquent une gestion de l'offre, l'objectif de hausser et de stabiliser les prix reçus par les agriculteurs semble avoir été atteint à première vue. L'exemple représentatif du lait montre bien que le prix versé aux producteurs laitiers est effectivement plus élevé qu'ailleurs, comme l'illustre la Figure 2.1.

Ainsi, le prix du lait à la ferme au Canada s'élevait, en 2010, à 72,11 \$ / 100 kg comparativement à 37,13 \$ aux États-Unis et à 41,66 \$ dans l'Union européenne¹⁰. Ce prix plus élevé se répercute inévitablement sur les acheteurs.

De plus, le prix payé aux producteurs pour le lait est plus stable et connaît généralement une croissance réelle au Canada, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis ou en Europe, comme le montre la Figure 2.2. Une situation comparable existe dans le secteur avicole.

Pourtant, des prix à la ferme élevés ne sont pas synonymes de revenus agricoles élevés. Dans toute nouvelle production visée par la gestion de l'offre, les revenus plus élevés découlant des prix plus élevés ne peuvent être obtenus qu'en achetant des quotas de production. Étant donné que la valeur des quotas n'apparaît que sur le bilan, elle n'est pas reflétée dans les statistiques du revenu courant. Néanmoins, pour véritablement comprendre l'impact économique de la gestion de l'offre sur le revenu, on doit tenir compte des quotas.

6. Hugo Fontaine, « Le nouveau champ de bataille de Laurent Pellerin », *La Presse*, 20 février 2010.

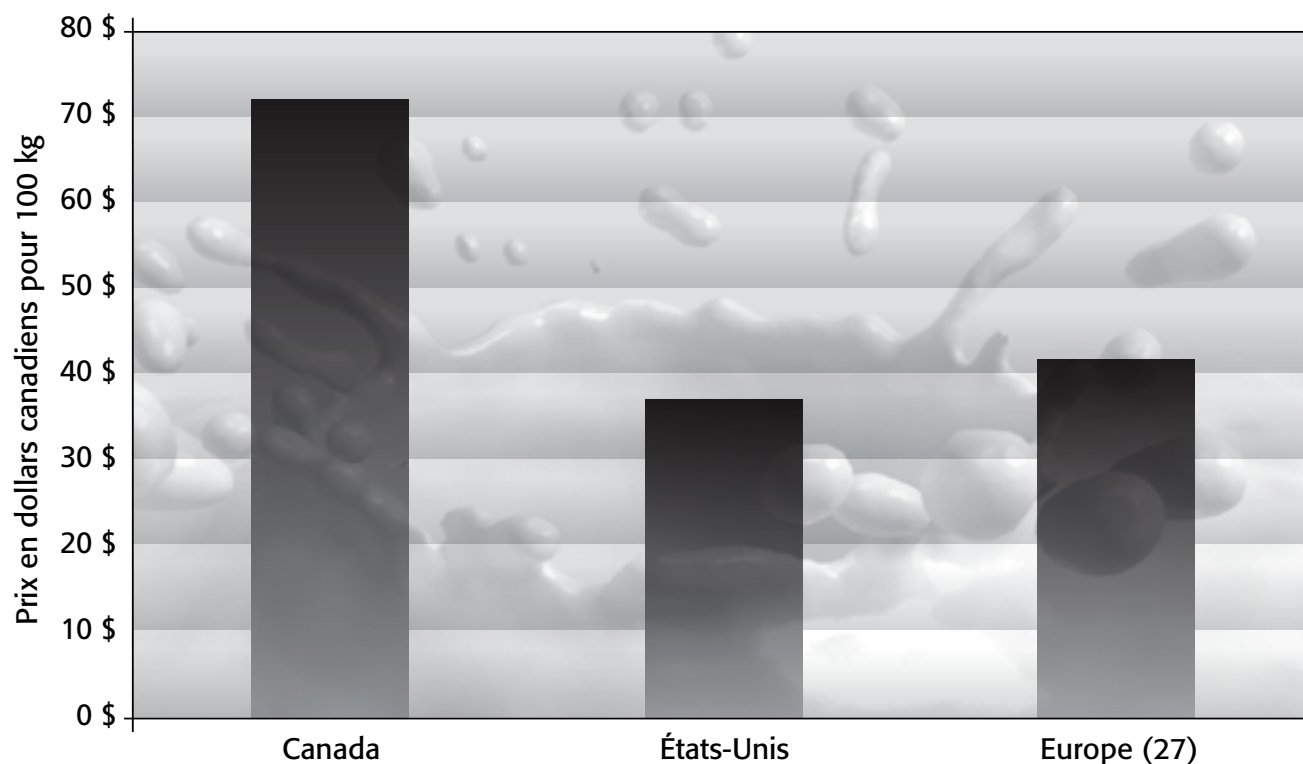
7. Wayne Easter, *Un pouvoir de marché accru pour les producteurs agricoles canadiens*, juillet 2005, p. 8.

8. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Information économique : Conclusion de l'OCDE sur l'efficacité et la conception des politiques*, novembre 2006, p. 3.

9. Une mesure financière bien connue, l'effet de levier, montre qu'au Canada, le rendement des actifs a été inférieur au taux d'intérêt payés sur les capitaux empruntés en agriculture au cours des dernières décennies. Ainsi, les intérêts sur les prêts qui servent à l'achat d'actifs sont plus élevés que la rentabilité de ces actifs. L'effet de levier est donc négatif en agriculture. La faible rentabilité de l'agriculture n'est pas un phénomène proprement canadien. Le même effet de levier négatif a été constaté aux États-Unis. Cette mesure comporte toutefois des points faibles en n'incluant pas l'appréciation des actifs, comme on le verra plus loin. USDA, *Farm Financial Ratio Indicating Solvency and Profitability, 1960-2011* et Statistique Canada, *Bilan du secteur agricole*.

10. Fédération internationale des laiteries, *The World Dairy Situation*, 2011, p. 217.

Figure 2.1
Prix du lait payé aux producteurs (2010)



Source : Fédération internationale du lait, *The World Dairy Situation*, 2011, p. 217.

Les prix sont exprimés en dollars canadiens selon le taux de change de 2010 de la Banque du Canada.

La valeur des quotas réduit le revenu des fermes

Comme les chercheurs qui avaient étudié la gestion de l'offre l'avaient prévu et observé, et ce dès 1959, la hausse et la stabilisation du prix des produits comportent une contrepartie. La rentabilité de ces secteurs encouragerait normalement les producteurs établis à accroître leur production et attirerait de nouveaux producteurs souhaitant aussi produire ces denrées dont le prix est élevé et stable. Or, la gestion de l'offre consiste justement à réduire l'offre en octroyant des droits de production ou quotas. En raison d'une forte demande pour ces quotas dont l'offre est limitée, leur prix augmente¹¹.

En pratique, les prix élevés des quotas reflètent ce que les producteurs espèrent recevoir comme profits supplémentaires grâce à la gestion de l'offre. En

termes économiques, le prix du quota correspond à la valeur actualisée des profits futurs excédant le profit normal. On parle alors d'une *capitalisation* de ces avantages dans le prix des quotas¹². Selon l'OCDE, seulement 24 % des transferts pour garantir le prix des produits agricoles accroissent effectivement les revenus alors que les 76 % restants sont capitalisés ou servent à payer une hausse du prix des intrants¹³.

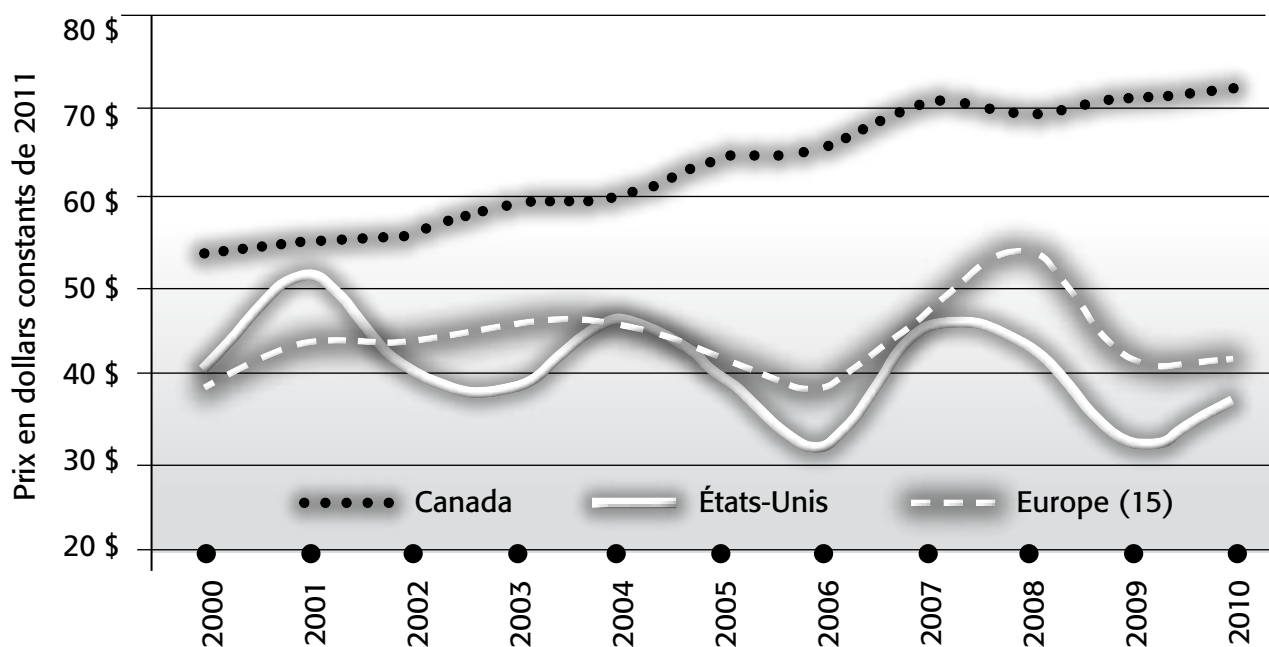
L'augmentation du revenu des fermes est donc trompeuse parce qu'il s'agit d'un revenu qui ne tient pas compte de la valeur des quotas. Pour ceux qui ont reçu les quotas lors de leur mise en place, l'accroissement de leur valeur représente un gain

11. Willard W. Cochrane, « Some Further Reflections on Supply Controls », *Journal of Farm Economic*, vol. 41 (1959), no 4, p. 700.

12. Il y a capitalisation des profits excédentaires dans le prix des quotas quand ceux-ci se négocient librement. Lorsque ce n'est pas le cas, et que des limites de prix sont imposées aux transactions sur les quotas ou que les quotas ne peuvent s'échanger, la capitalisation des profits excédentaires se réalise dans les prix des actifs auxquels ces quotas sont liés, ce qui revient pratiquement au même d'un point de vue économique.

13. OCDE, *The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures*, juillet 2002, p. 15.

Figure 2.2
Prix du lait à la ferme (\$ CA par hectolitres)



Sources : Fédération internationale du lait, *The World Dairy Situation*, 2011 et Banque du Canada.

de valeur nette. Toutefois, ceux qui doivent acheter des quotas supplémentaires pour accroître ou initier leur production devront payer une somme équivalente à la rentabilité supplémentaire découlant de la gestion de l'offre. Comme le quota n'est en réalité qu'un bout de papier autorisant la vente d'une production, il faut tenir compte de cette somme pour donner un juste portrait des revenus agricoles.

À cet égard, le revenu de toute nouvelle production agricole représente un retour sur investissement. Et cet investissement inclut le capital investi sous forme de quotas¹⁴.

À titre d'exemple, un agroéconomiste a fait l'exercice pour l'industrie laitière au Québec avec des données de 2002. En déduisant le coût des quotas de lait des revenus des producteurs, il parvenait aux mêmes conclusions. Il supposait que ce coût était payé à l'aide d'un emprunt en se basant sur l'hypothèse d'un taux d'intérêt de 7 %, le taux alors en vigueur pour ce type d'investissement. Manifestement, l'achat de quotas

représente un coût que l'agriculteur devra supporter longtemps, soit en payant des intérêts, soit en renonçant à un rendement.

Ces calculs indiquent qu'un producteur de lait québécois n'obtenait pour sa production que 12,67 \$ de plus par hectolitre que le prix dans le Nord-Est américain alors qu'il déboursait 19,39 \$ en intérêts pour pouvoir le produire. Le coût des quotas était donc supérieur à la rentabilité future d'une production à prix élevé et stable. Dans ce cas, le système de gestion de l'offre réduit donc le revenu des fermes¹⁵.

Autrement dit, si selon cet exemple les producteurs de lait québécois avaient obtenu le même prix que les producteurs du Nord-Est américain en l'absence d'un système de gestion de l'offre, ils n'auraient pas eu non plus à assumer le coût des quotas et auraient touché de meilleurs revenus.

14. Christopher Green, « Agricultural Marketing Boards in Canada: An Economic and Legal Analysis », *The University of Toronto Law Journal*, vol. 33 (1983), no 4, p. 414.

15. Jean Nolet, *La compétitivité des fermes laitières québécoises : quand on se compare, est-ce qu'on se console?*, présenté lors du Colloque de l'entrepreneur gestionnaire, Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec, 24 novembre 2005, p. 5.

Tableau 2.1
Bilan par ferme au Canada (en dollars de 2009)

	Actif	Passif	Valeur nette
1993	875 008 \$	137 909 \$	737 100 \$
2009	1 695 298 \$	323 146 \$	1 372 153 \$
Accroissement de la valeur nette moyenne : 635 053 \$			

Source : Statistique Canada, *Enquête financière sur les fermes*, mars 2011, p. 25.

La pertinence d'augmenter le revenu des fermes

Une fois établi que l'objectif d'augmenter le revenu des fermes n'a pas été atteint, une question importante demeure : augmenter le revenu des fermes est-il un objectif valable? Après tout, l'agriculture canadienne n'est pas disparue. Si la rentabilité de l'agriculture était si inadéquate, pourquoi les agriculteurs continueraient-ils d'y investir?

Ce paradoxe apparent ne s'observe que si on tient compte uniquement du revenu courant des fermes. Ce dernier demeure faible, autant quand la gestion de l'offre ne s'applique pas que lorsqu'elle s'applique (dans ce dernier cas, lorsqu'on prend en compte le coût prohibitif des quotas pour une nouvelle production).

Toutefois, la rentabilité courante des activités agricoles n'est pas la seule donnée pertinente. Les agriculteurs prennent aussi en considération l'accroissement de la valeur du patrimoine qu'ils possèdent. Cette valeur augmente soit en raison de l'appréciation, soit parce que les agriculteurs réinvestissent.

L'appréciation des actifs a un impact direct sur la rentabilité. Par exemple, la rentabilité d'un investissement dans l'action d'une entreprise ou dans un immeuble locatif ne se mesure pas seulement sur la base du revenu généré, soit le dividende que verse l'entreprise ou les loyers que rapporte l'immeuble. Les investisseurs considèrent également l'appréciation de l'action ou de l'immeuble qu'ils possèdent pour évaluer la rentabilité de leur investissement. Il devrait en être de

même en agriculture, où les revenus courants et l'appréciation des actifs devraient tous deux être pris en compte par les politiques agricoles.

Quant aux réinvestissements des agriculteurs, il s'agit d'une indication claire que la rentabilité de l'agriculture est suffisante, bien que les revenus paraissent faibles en général. En effet, de nombreux producteurs agricoles tirent fort bien leur épingle du jeu du marché par leur efficacité et leur ingéniosité. Une exception mérite d'être mentionnée : une fraction non négligeable des gens du milieu de l'agriculture y est sans égard à la rentabilité courante et future de l'activité. Par exemple, certaines personnes exploitent ce que les spécialistes nomment des fermes de loisir. D'autres, qui sont à l'âge de la retraite, choisissent de réduire leurs opérations agricoles, mais désirent demeurer sur leur ferme. Cela peut expliquer en partie la faible rentabilité de certaines fermes et pourquoi ces fermes demeurent malgré tout en activité, mais ce constat ne légitime pas une subvention des contribuables ou des consommateurs à ce type d'activité. D'ailleurs, les politiques agricoles et les offices de commercialisation ne devraient pas avoir pour objectif l'augmentation du revenu des fermes, qui est soit suffisamment élevé pour justifier un réinvestissement, soit non pertinent dans le cas des fermes de loisir.

L'appréciation des actifs et les réinvestissements ont accru la valeur nette moyenne des entreprises agricoles de plus de 635 000 \$ en 16 ans, soit près de 40 000 \$ par an, comme le montre le Tableau 2.1.

En d'autres mots, les offices de commercialisation n'ont pas atteint leurs objectifs déclarés d'augmenter le revenu des fermes, même dans les cas de gestion de l'offre. La pertinence même des objectifs est remise en cause sachant qu'à la fin de l'année 2010, les agriculteurs possédaient des actifs agricoles totaux de 352 milliards de dollars¹⁶.

Stabiliser le revenu des fermes?

Qu'en est-il de l'objectif des offices de commercialisation de stabiliser le revenu des fermes? Il faut reconnaître que les offices exerçant

16. Statistique Canada, *Bilan du secteur agricole*, janvier 2012, p. 6.

une gestion de l'offre y sont mieux parvenus que les autres. En effet, pour stabiliser le *revenu des fermes*, il faut invariablement stabiliser le *prix des produits agricoles*. Comme on l'a vu avec l'exemple du prix du lait, c'est ce que permet le système de gestion de l'offre en faisant porter le coût de cette stabilité sur les clients des producteurs agricoles. Pour les autres offices ne disposant que du monopole de la mise en marché, comme ce fut le cas durant plusieurs années dans le secteur du porc, le prix des produits et les revenus des producteurs sont demeurés instables.

D'autres types d'interventions permettent de garantir les prix des denrées agricoles. Mais ces programmes sont d'une tout autre nature que la mise en marché collective par le biais d'un office de commercialisation. Un programme visant à stabiliser les revenus verserait une aide lorsque les revenus sont bas et se rembourserait lorsque les revenus sont élevés. D'ailleurs, des programmes dits de « stabilisation du revenu agricole » ont été mis en place par les gouvernements, bien qu'ils ressemblent davantage à des subventions agricoles qu'à des programmes d'assurance.

La pertinence de stabiliser le revenu des fermes

Au-delà des considérations sur l'efficacité des mesures visant à stabiliser le revenu des producteurs agricoles, une question plus fondamentale se pose : est-il nécessaire et équitable que les gouvernements imposent aux contribuables ou aux consommateurs le coût de stabiliser le revenu d'une industrie?

Quand les gouvernements assument eux-mêmes la responsabilité de stabiliser les revenus des producteurs agricoles, en faisant ultimement porter ce fardeau par les contribuables, les agriculteurs ne se sentent plus responsables d'adopter eux-mêmes des mesures visant cet objectif. Pourtant, les entreprises agricoles disposent naturellement d'options pour stabiliser leur revenu. Par exemple :

- diversifier leurs productions;
- faire de l'élevage tout en produisant la nourriture pour les troupeaux;

- s'associer entre eux pour créer des entreprises, coopératives ou autres, en vue de commercialiser ou de transformer leurs produits ou de s'approvisionner en intrants;
- s'associer par des ententes contractuelles avec des transformateurs ou des fournisseurs d'intrants;
- acheter des produits financiers dérivés pour garantir en partie le prix de vente futur;
- etc.

L'objectif de stabiliser les revenus agricoles est parfois dévolu au gouvernement sous prétexte que l'agriculture comporte plus de risques et d'incertitudes que d'autres secteurs de l'économie. Elle aurait de ce fait davantage besoin de l'aide gouvernementale que d'autres secteurs. Cette idée reçue est pourtant contestable¹⁷. Elle se fonde sur le fait que l'agriculture est soumise à des épreuves aléatoires et imprévisibles, comme par exemple une température inadéquate, une épidémie ou d'autres désastres naturels. En raison d'une demande relativement inélastique pour les produits agricoles à court terme – c'est-à-dire que la demande ne s'ajuste que très peu aux pénuries ou à l'abondance de la production – ces difficultés engendrent une grande volatilité des prix agricoles.

Pourtant, si les prix de plusieurs denrées agricoles sont relativement instables, ils ne le sont pas plus que celui de produits tels que le papier, l'acier, le cuivre, l'or, le gaz naturel, le pétrole, et d'autres métaux et minéraux qui n'ont pas droit à une politique de protection comparable. De plus, alors que les agriculteurs font face à des risques dus aux intempéries ou aux épidémies, d'autres secteurs sont confrontés à d'autres risques, par exemple des interruptions d'approvisionnement en intrants. Enfin, si l'agriculture souffre d'une production instable et profite d'une demande stable, bien d'autres secteurs vivent la situation inverse avec une production stable, mais une demande souvent changeante. Les

17. Barry K. Goodwin, *We're Not in Kansas Anymore: Is There Any Case for Ag Subsidies?*, American Enterprise Institute, juillet 2012, p. 2.

Tableau 2.2
Différence de rentabilité selon l'efficacité

Coûts de production de porcs à l'engraissement	
Groupe le moins efficace (coût par porc)	162,71 \$
Groupe le plus efficace (coût par porc)	125,56 \$
Différence	37,15 \$
Production moyenne par ferme (nombre de porcs)	4978
Différence dans le coût de production pour une ferme moyenne entre les plus et les moins efficaces	184 932,70 \$
.....	
Coûts de production du maïs-grain	
Groupe le moins efficace (coût par tonne)	201 \$
Groupe le plus efficace (coût par tonne)	137 \$
Différence	64 \$
Production moyenne par ferme (tonnes de maïs-grain)	1610,40
Différence dans le coût de production pour une ferme moyenne entre les plus et les moins efficaces	103 066 \$

Source : Michel R. Saint-Pierre, *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture*, Ministère du Conseil exécutif, février 2009, p. 13.

chocs reliés à la demande peuvent être tout aussi importants et avoir des conséquences considérables.

Préserver les fermes familiales

Un autre motif souvent invoqué pour justifier les interventions gouvernementales en soutien de l'agriculture est la volonté de préserver une agriculture fondée sur la ferme familiale.

Il est difficile de définir exactement ce que signifie ce concept. On peut toutefois examiner si les offices de commercialisation sont parvenus à enrayer la diminution du nombre des fermes dans les secteurs où leurs prérogatives sont les plus étendues, à savoir les secteurs laitier et avicole. Il y

avait 145 318 fermes laitières en 1971¹⁸, au moment où fut mis en place le système de gestion de l'offre. Il n'en restait que 12 746 en 2012, ce qui représente une diminution de 91 % du nombre de fermes en 40 ans¹⁹. Il y avait 112 938 fermes où on élevait de la volaille en 1976 et elles n'étaient plus que 7756 en 2011, une réduction de 93 % du nombre de fermes²⁰.

La diminution du nombre de fermes dans les

18. W.H. Heck, *A Propensity to Protect: Butter, Margarine and the Rise of Urban Culture in Canada*, Wilfrid Laurier University Press, 1991, p. 132.

19. Centre canadien d'information laitière *Nombre de fermes, vaches et génisses*, http://www.infolait.gc.ca/index_f.php?s1=dff-fcil&s2=farm-ferme&s3=nb.

20. Statistique Canada, *Certaines données chronologiques du Recensement de l'agriculture*, décembre 2007; Statistique Canada, *Données sur les exploitations et les exploitants agricoles*, mai 2012.

pays développés est un phénomène universel. Il ne faut toutefois pas croire que les fermes sont abandonnées purement et simplement, ou que les superficies cultivées disparaissent. Certaines exploitations agricoles prennent notamment de l'expansion en rachetant et en intégrant d'autres exploitations, ce qui augmente leur taille et leur production, mais réduit le nombre total de fermes. L'évolution technologique en agriculture fait en sorte que les économies d'échelle sont importantes et que la production moyenne par ferme s'est accrue énormément. Ainsi, en dépit de l'accroissement du volume global de production dans le monde, le nombre de fermes est partout en diminution constante et radicale. L'évolution du nombre de producteurs dans les secteurs laitiers et avicoles au Canada n'échappe pas à cette tendance.

Le même type d'observation peut également se faire dans les secteurs gouvernés par un office de commercialisation n'exerçant pas une gestion de l'offre. Par exemple, on élevait des porcs sur 122 479 fermes au Canada en 1971²¹ alors que le nombre de ces fermes n'était plus que de 6820 en 2012²², une réduction de 94 % du nombre d'exploitations. Par conséquent, il est inexact de prétendre que les offices de commercialisation permettent de préserver les fermes familiales.

Pertinence de préserver les fermes familiales

Non seulement l'objectif de préservation des fermes familiales n'a pas été atteint, mais on peut en plus s'interroger sur l'intérêt de viser cet objectif. L'augmentation de la productivité agricole apparaît comme un objectif bien plus important. Et à ce titre, les grandes exploitations agricoles tirent beaucoup mieux leur épingle du jeu.

En examinant les données sur la taille des fermes, on constate que les 20 % les plus grandes

comptent pour environ 82 % des revenus d'exploitation²³. On observe aussi que leur rentabilité courante est meilleure et que l'accroissement de la valeur des actifs et de la valeur nette de ces fermes est encore plus marqué²⁴.

La productivité joue aussi un rôle sur la rentabilité puisque, à l'intérieur d'un même secteur de production, la rentabilité diffère grandement selon l'efficacité de chacune des entreprises. Si l'on compare les coûts de production des entreprises les plus efficaces avec les moins efficaces dans un même secteur, les écarts sont frappants.

Le Tableau 2.2 illustre ce fait dans deux productions québécoises, le porc et le maïs-grain, pour lesquelles La Financière agricole du Québec fait périodiquement des analyses scientifiques des coûts de production dans le cadre du programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles.

Ces différences sont souvent et principalement liées à la taille de l'entreprise. D'autres facteurs jouent aussi un rôle, comme le savoir-faire en matière de gestion ou le niveau d'endettement de l'exploitation. Quoi qu'il en soit, préserver à tout prix les petites fermes entraîne des conséquences négatives sur la productivité.

Un échec quant à chacun des objectifs

Le peu d'impact des offices de commercialisation n'exerçant pas de gestion de l'offre sur la rentabilité de la production agricole — en plus des rigidités engendrées — a conduit plusieurs provinces à remettre en question leur pouvoir de monopole sur la mise en marché dans certaines productions. Ce fut le cas en Colombie-Britannique pour les fruits et en Ontario dans les secteurs du porc et du blé de consommation humaine où les producteurs ont maintenant la possibilité de mettre en marché librement leurs produits.

21. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Profil statistique de la chaîne d'approvisionnement du porc*, décembre 2005, p. 11.

22. Conseil canadien du porc, *Statistiques sur l'industrie*, <http://www.cpc-cpp.com/statistics-farms-f.php>.

23. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Vue d'ensemble du système agricole et agroalimentaire canadien*, 2011, p. 98.

24. Michel R. Saint-Pierre, *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture*, Ministère du Conseil exécutif, février 2009, p. 13.

Le gouvernement fédéral a aussi aboli le monopole de la mise en marché du blé et de l'orge détenu par la Commission canadienne du blé²⁵.

Même dans le cas des offices de commercialisation exerçant une gestion de l'offre, les gains en matière de revenus sont réduits, voire annulés, par les coûts des quotas nécessaires à la mise en marché. L'objectif d'augmenter les revenus agricoles lui-même semble malavisé puisqu'il ne prend pas en compte l'accroissement de valeur du patrimoine qui s'ajoute aux revenus courants.

L'objectif de stabiliser les revenus agricoles n'est atteint que par les offices exerçant une gestion de l'offre, ce qui transfère les coûts de cette stabilisation aux acheteurs des denrées agricoles. Des programmes sans lien avec les offices de commercialisation, comme le programme fédéral de gestion des risques en agriculture, atteignent aussi cet objectif, mais uniquement parce que les contribuables en paient le prix.

Pourtant, bien d'autres secteurs vivent une instabilité dans leurs revenus et on ne demande ni aux consommateurs, ni aux contribuables de remédier à cette situation. Les interventions gouvernementales financées par les contribuables et les consommateurs sont difficilement justifiables à la lumière des risques que courent d'autres secteurs d'activité pour lesquels le gouvernement ne voit pas la nécessité d'intervenir. Qui a déjà préconisé par exemple des interventions gouvernementales pour effacer les risques liés à la météo que courent les gens œuvrant dans l'industrie touristique? Bien que la météo soit incontrôlable, les investisseurs privés prennent ce risque et en assument les coûts. Ils génèrent aussi les profits additionnels lorsque les conditions sont particulièrement favorables.

Le nombre de fermes ayant fortement diminué au cours des dernières décennies, l'objectif de la préservation des fermes familiales n'a manifestement pas été atteint lui non plus. Compte tenu des économies d'échelle et de la croissance de la producti-

tivité agricole, la préservation de petites exploitations agricoles ne devrait pas être un objectif visé par le gouvernement à l'aide de subventions à la charge des consommateurs et des contribuables. Les plus grandes fermes sont à l'origine de la vaste majorité de la production et les fermes les plus efficaces présentent une rentabilité beaucoup plus élevée.

Les résultats de la mise en place de monopoles en agriculture, par l'entremise des offices de commercialisation, ne correspondent manifestement pas aux objectifs déclarés, sauf dans de rares cas et au prix d'un transfert en provenance des consommateurs et des contribuables vers les entreprises agricoles. Les conséquences des offices de commercialisation ne s'arrêtent toutefois pas là, comme le montre le prochain chapitre.

25. Le monopole de la Commission canadienne du blé a été aboli en août 2012, donnant aux producteurs le choix de mettre en marché leur production avec la Commission ou par d'autres moyens. Voir : Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1311891454058&lang=fra>.

CHAPITRE 3

Les conséquences sur les transformateurs et les autres maillons de la chaîne agroalimentaire

Le contexte commercial actuel requiert une grande coordination entre les différents maillons de l'industrie, une collaboration entre plusieurs acteurs et une innovation constante. La raison d'être des offices de commercialisation, soit aider les producteurs agricoles à établir un rapport de force avec les acheteurs de leurs produits, se révèle de plus en plus anachronique.

Comment est-il possible pour des transformateurs de produits agricoles de bien jouer le rôle qui est le leur dans une chaîne agroalimentaire s'ils doivent affronter leurs fournisseurs dans le cadre d'un rapport de force, plutôt que d'établir avec eux un rapport de collaboration en vue de satisfaire d'une façon concurrentielle la demande des consommateurs de leurs produits?

Les offices de commercialisation, par leur présence, entraînent des conséquences qui se répercutent sur toute la chaîne agroalimentaire. Ce chapitre se propose d'illustrer ces conséquences sur les différents maillons de la chaîne agroalimentaire, y compris sur les consommateurs.

La complexité de la filière porcine

Pour visualiser jusqu'à quel point la coopération est nécessaire dans l'industrie agroalimentaire afin de satisfaire la demande, examinons la complexité de la chaîne agroalimentaire en prenant un exemple, soit celui de la filière porcine.

Le point de départ de cette production, tout comme de plusieurs autres, est la génétique. S'agit-il de porcs de race Yorkshire, Landrace, Duroc ou

Hampshire par exemple? À partir de ces animaux, qui peuvent provenir de fournisseurs étrangers, on produit des truies qui seront par la suite acheminées vers les maternités. D'autres centres produisent de leur côté le sperme visant l'insémination de ces truies, une technique de plus en plus répandue dans ce secteur et très utilisée depuis longtemps dans le secteur laitier. Au sortir des maternités, les porcelets sont dirigés vers les pouponnières. Des pouponnières, ils sont ensuite acheminés vers les unités d'engraissement. Lorsqu'ils atteignent le poids voulu, ils sont transportés aux abattoirs.

Pendant toute la phase de l'élevage, des aliments sont fournis par des entreprises spécialisées en alimentation du bétail. Les produits utilisés pour l'alimentation et l'entretien des animaux doivent être recensés, de même que la manière dont ils sont hébergés et traités. Des entreprises sont chargées de transporter les animaux d'un maillon de la chaîne de production à l'autre.

Après l'abattage, les carcasses sont transformées en pièces de viande ou en charcuterie. Les produits de ces activités sont ensuite acheminés vers des centres de distribution pour le réseau du commerce de détail ou vers les restaurants et cafétérias. C'est à ce moment que le produit atteint les consommateurs.

Les consommateurs se préoccupent du prix de la viande qu'ils achètent, certes, mais également de sa qualité et de son innocuité. Certains veulent connaître la façon dont l'animal a été élevé, alimenté, transporté et abattu. Des consommateurs exigent des viandes issues d'animaux qui ont été élevés sans médicaments ou sans hormone de croissance. Les méthodes de conservation du produit sont également scrutées. Certains consommateurs désirent des produits biologiques, d'autres des produits qui n'ont pas franchi une trop longue distance, dans la mouvance de l'achat local. Des mouvements, telle l'agriculture soutenue par la communauté, veulent se procurer des aliments qui n'ont pas parcouru la chaîne de transformation alimentaire classique.

Tous les consommateurs n'auront pas un comportement réunissant toutes ces préoccupations, et chacun aura sa préférence. La diversité des besoins exprimés par les consommateurs est donc

impressionnante. Pour réussir à tirer son épingle du jeu, un distributeur se doit justement de prendre en considération les préoccupations des divers segments de sa clientèle. Pourtant, le degré actuel de centralisation des réseaux de distribution d'aliments est considérable, ce qui ne facilite pas l'adaptation à une multitude de préférences.

Le besoin de traçabilité et la Coopérative fédérée

Il est possible que les clients d'une chaîne de restauration rapide ne soient pas tous fortement préoccupés du bien-être animal et des méthodes d'élevage qui pourraient l'influencer. Mais les administrateurs de la chaîne sont conscients que des organisations sont susceptibles de scruter les méthodes d'élevage et la manière dont sont traités les animaux. Par conséquent, ils demanderont à leurs fournisseurs un compte rendu sur cette question.

Ces préoccupations se répercutent dans tous les maillons de la chaîne de production. Il devient dès lors nécessaire pour les entreprises du secteur agroalimentaire d'implanter des mécanismes de traçabilité, c'est-à-dire des mécanismes qui permettent de rendre compte de toutes les façons de faire à chacune des étapes de la filière. Et l'implantation de mécanismes de traçabilité requiert une collaboration étroite de tous les acteurs de l'industrie.

C'est ce type de phénomène qui a opposé la Coopérative fédérée et la Fédération des producteurs de porcs du Québec durant quelques années entre 2000 et 2010¹.

La Coopérative fédérée, une fédération de coopératives agricoles du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, est massivement présente dans la filière porcine canadienne. Avec les coopératives qui y sont affiliées, elle forme ce qu'on appelle le réseau coop. Ce réseau s'implique dans l'élevage de truies pour les maternités, par l'entremise de sa

filiale Sogeporc. Des coopératives qui y sont affiliées et des producteurs qui en sont membres élèveront des porcs qui seront alimentés par les moulées ou les ingrédients fournis par son réseau.

La Coopérative fédérée est aussi le principal actionnaire d'Olymel, l'un des plus importants transformateurs de porcs au Canada. Cette entreprise est très présente dans l'exportation du porc canadien vers divers marchés, en particulier vers le marché japonais. Or, les acheteurs japonais sont très méticuleux quant aux manières et aux procédés employés dans l'abattage et la transformation des produits qu'ils achètent. Ils prennent même la peine de venir inspecter les lieux de cette production et d'examiner les méthodes de travail qui y prévalent.

En conséquence, il y a quelques années au Québec, le réseau coop appartenant aux agriculteurs a voulu disposer pour le marché japonais de produits porcins étiquetés « porcs coop ». Le réseau voulait payer à ses membres une prime pour les porcs qui auraient été élevés en conformité avec un cahier de charges particulières. Ces produits auraient, entre autres caractéristiques, possédé une feuille de route comportant l'origine génétique des porcs, la méthode d'élevage et la façon dont ils auraient été nourris, de même que les conditions d'abattage et de transformation des produits.

Pour implanter ce concept de « porcs coop », les conditions d'élevage et d'abattage de chaque porc doivent être contrôlées. Malheureusement, la production en provenance des élevages du réseau n'était pas dirigée vers ses abattoirs et ses usines de transformation, mais, comme l'exige le système décrit au premier chapitre, vers l'office de commercialisation. L'office pouvait livrer ces porcs à un abattoir extérieur au réseau coop et livrer aux abattoirs coop des porcs provenant d'autres élevages extérieurs au réseau.

Le réseau en est finalement venu à un accord avec l'office de commercialisation afin de pouvoir abattre ses propres porcs dans ses abattoirs, mais après plusieurs années de discussions et d'affrontements. Pendant ce temps, l'industrie porcine américaine a saisi l'occasion. Alors qu'elle parvenait difficilement

1. Fédération des producteurs de porcs du Québec, *L'Indice*, vol. 18, no 2 (mars 2006); Thierry Larivière, « Guy Coulombe explique son échec », *La Terre de chez nous*, 20 mars 2008, p. 4.

à satisfaire les normes élevées de qualité et de traçabilité du marché japonais quelques années auparavant, elle a su très rapidement modifier ses façons de faire sans se heurter à l'obstacle artificiel d'un monopole de la commercialisation. Le porc américain s'est ainsi taillé une place accrue sur ce marché au détriment du porc québécois².

L'organisation actuelle de l'industrie agroalimentaire ne tient donc pas compte de la nécessité d'une plus grande collaboration entre les divers maillons de la chaîne. Les offices de commercialisation jouent le rôle d'intermédiaires entre les transformateurs et les fournisseurs de ses intrants, c'est-à-dire les producteurs agricoles. Les offices sont voués à créer et à maintenir un rapport de force favorable aux producteurs face aux transformateurs, mais dans l'exemple du réseau coop, l'office a étrangement affronté un réseau appartenant aux producteurs qu'il est censé avantager. Même pour l'intérêt à long terme des producteurs agricoles, les offices constituent un anachronisme devant un marché qui exige souplesse et adaptation des producteurs et des transformateurs.

La filière porcine canadienne, dont plusieurs maillons provinciaux comprenaient dans le passé des offices de commercialisation disposant d'un pouvoir de monopole, a d'ailleurs été réformée dans plusieurs provinces pour mettre fin à cette situation, comme ce fut le cas en Ontario en 2010. Cependant, un office de commercialisation du porc est toujours en place au Québec. Même si ses façons de faire sont en transformation continue, cet office conserve un pouvoir de monopole, ce qui absorbe une quantité énorme d'énergie et de ressources au sein de cette industrie au détriment de la flexibilité nécessaire à l'innovation et à la compétitivité de l'industrie à l'échelle mondiale.

2. Mario Hébert, *Une analyse des grandes filières porcines mondiales*, mars 2006, p. 21-24. Les exportations totales de porc aux États-Unis se sont accrues de 178 % de 2000 à 2005. M. Hébert mentionne que l'intégration verticale de l'industrie du porc des États-Unis a joué un rôle clé dans l'approvisionnement des consommateurs japonais en porc de la qualité recherchée et dans l'augmentation de leur part de marché.

Des conséquences sur le maillon ultime : les consommateurs

Les exemples relatifs à la production du porc illustrent certaines conséquences des offices de commercialisation qui n'exercent pas de gestion de l'offre. Dans les secteurs où il y a gestion de l'offre – dont ceux du lait et de la volaille –, des exemples similaires peuvent survenir. Dans leur cas s'ajoute aussi le fait que les prix à la sortie de la ferme sont beaucoup plus élevés qu'ils ne le sont ailleurs, même dans les pays développés, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2. En somme, ces prix plus élevés engendrent un transfert financier vers les producteurs, soit en provenance d'autres entreprises agroalimentaires, soit en provenance des consommateurs.

La différence est encore plus importante lorsqu'on observe les prix mondiaux. L'OCDE mesure l'importance des subventions en agriculture et elle désigne comme un *transfert des consommateurs aux producteurs* la différence entre un prix administré qui prévaut dans un pays pour un produit agricole et son prix international. L'organisme a ainsi calculé que de 2008 à 2010, les transferts des consommateurs aux producteurs se sont élevés en moyenne à 3,9 milliards de dollars par année au Canada³.

Dans une économie de marché favorisant une saine concurrence, les améliorations de productivité dues à l'innovation entraînent normalement un abaissement des coûts de production et une baisse du prix réel des marchandises. Dans un secteur comme le lait par exemple, la productivité s'est accrue considérablement depuis que la gestion de l'offre a été mise en place. Les données sur la production de lait par vache, entre autres, le démontrent clairement.

Malheureusement, ces améliorations ne sont pas transmises au consommateur par une diminution du prix réel parce qu'il n'y a pas de concurrence entre les producteurs. Au contraire, les gains de productivité sont en bonne partie capitalisés dans

3. OCDE, *Politiques agricoles : suivi et évaluation*, 2011, p. 101.

la valeur des quotas. Dans les secteurs gouvernés par un office de commercialisation, les gouvernements au Canada ont abandonné leur mission de favoriser la concurrence, contrairement aux autres secteurs économiques soumis à la *Loi sur la concurrence* et à la surveillance du Bureau de la concurrence. En fin de compte, ce sont les consommateurs, les entreprises agroalimentaires et les producteurs agricoles eux-mêmes qui en font les frais.

Les offices de commercialisation, surtout ceux exerçant une gestion de l'offre, découlent d'une vision protectionniste de l'agriculture. Jusqu'à un certain point, on a souhaité mettre l'agriculture à l'abri de la concurrence et des risques que présente l'innovation. On a en quelque sorte limité la capacité de l'agriculture d'explorer tout son potentiel. Cette protection est de plus en plus désuète dans un monde d'ouverture⁴. Si le Canada veut optimiser son potentiel agricole et restaurer sa crédibilité comme défenseur de l'ouverture commerciale à l'échelle mondiale, il doit poser les gestes qui permettront de libérer les entrepreneurs agricoles et de tous nous libérer du carcan que constituent les offices de commercialisation.

4. Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*, 2008, p. 15.

Conclusion : des changements s'imposent

Les offices de commercialisation ont été créés pour atteindre des objectifs précis et ont raté la cible. Si une politique agricole ne produit pas les résultats escomptés, en plus de coûter des milliards de dollars aux contribuables et aux consommateurs, on devrait s'attendre à ce qu'elle soit abandonnée et remplacée. Le gouvernement canadien vient de faire un premier pas dans cette direction en mettant fin au monopole de la Commission canadienne du blé quant à la mise en marché de l'orge et du blé dans les Prairies.

Il s'agit d'une étape importante et d'une décision louable. En toute logique, l'ensemble des producteurs agricoles devraient jouir de cette liberté d'entreprendre et de mettre eux-mêmes en marché leurs produits. Il est temps pour les gouvernements de mettre fin au monopole de mise en marché exercé par les offices de commercialisation. En pratique, les offices de commercialisation n'ont pas à être démantelés et leur expertise peut être préservée. L'adhésion obligatoire à la mise en marché collective devrait par contre être abandonnée, laissant le soin aux producteurs qui le souhaitent d'assurer eux-mêmes la mise en marché de leurs produits. Cette réforme impliquerait de remettre en cause la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles* adoptée par le Parlement fédéral en 1949, de même que les mesures fédérales et provinciales qui permettent l'existence du système de gestion de l'offre.

La situation de la gestion de l'offre

La perspective d'abandonner la gestion de l'offre est bien plus délicate et nécessite un cadre d'intervention plus élaboré. Les gouvernements fédéral et provinciaux répètent sans cesse leur engagement à défendre bec et ongles le système de gestion de l'offre canadien sur toutes les tribunes internationales où la libéralisation du commerce fait l'objet de discussions.

Divers facteurs peuvent expliquer cette attitude.

Au premier chef, la gestion de l'offre n'implique pas de dépenses directes du gouvernement. Ce sont plutôt les consommateurs et les entreprises de transformation qui doivent subir les prix monopolistiques des produits couverts par la gestion de l'offre. Concrètement toutefois, les consommateurs canadiens ne consacrent en général qu'une faible proportion de leur revenu disponible à l'alimentation et les produits couverts par la gestion de l'offre ne représentent qu'une fraction du panier d'épicerie. Par conséquent, il est facilement explicable qu'il n'y ait pas beaucoup de pression des consommateurs pour convaincre les gouvernements de modifier ces lois.

Par contre, les lobbys agricoles dans les productions sous gestion de l'offre ont un poids politique important découlant d'une mobilisation extraordinaire. Certains de leurs membres ont intérêt à protéger les prix élevés et stables de leurs produits et à protéger la valeur des quotas qu'ils ont soit obtenus gratuitement du gouvernement, ou à prix réduit de leurs parents, ou qu'ils ont acquis en les achetant à fort prix. Les entrepreneurs qui souhaiteraient se lancer dans la production agricole, particulièrement désavantagés par le régime actuel, ne sont pas membres de ces groupes de pression tant que leur projet n'est pas commencé.

Finalement, les entreprises de transformation pénalisées par des prix non concurrentiels pour leurs intrants hésitent à dénoncer publiquement ce système. Après tout, elles ont à traiter avec des monopoles de mise en marché pour leur approvisionnement. De plus, le marché canadien pour leur produit est en général protégé de la concurrence étrangère par des tarifs douaniers, ce qui constitue un avantage de leur point de vue. Ces entreprises ont également la possibilité d'aller investir à l'étranger pour profiter de la croissance du marché mondial, comme on l'observe dans le cas des grandes entreprises laitières canadiennes.

Il en résulte que le coût politique associé à un changement de politique agricole décourage bien des politiciens. Une opinion publique mieux informée des conséquences des offices de commercialisation et du système de gestion de l'offre est un premier pas pour accroître l'ouverture aux changements chez les politiciens. Les producteurs agricoles

devraient prendre conscience des occasions perdues en raison de la politique agricole actuelle, occasions que des producteurs d'autres pays ont su saisir.

Quelques cas d'abandon de la gestion de l'offre

Pour appuyer un changement de politique agricole, il est utile de rappeler brièvement les cas de pays qui ont aboli ou sont en voie d'abolir des systèmes de quotas, en l'occurrence le rachat et l'abandon des quotas dans l'industrie du lait en Australie, dans celle du tabac et des arachides aux États-Unis, l'élimination des quotas laitiers en Suisse et le début du processus d'abandon des quotas laitiers en Europe.

L'Australie a aboli les quotas pour le lait de consommation ainsi que divers autres types de règlements dans le sous-secteur du lait industriel. La déréglementation, amorcée en 1983 par la signature d'un accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande, s'est achevée en 2000, date à laquelle le secteur était entièrement régi par le marché¹. Outre cette longue période d'adaptation, le gouvernement australien a aussi décidé de mettre en place un programme de transition pour l'industrie laitière (*Dairy Industry Adjustment Program*) de près de deux milliards de dollars australiens².

Ces mesures transitoires s'expliquent par le fait qu'un grand nombre de producteurs laitiers et de communautés dépendantes de cette activité devaient s'ajuster à cette nouvelle réalité. Les coûts de la transition ont été assumés par les consommateurs qui sont, selon le gouvernement, les principaux bénéficiaires de la déréglementation grâce à une baisse du prix des produits laitiers. Ainsi, une taxe de vente de 0,11 \$ le litre fut imposée sur le lait de consommation de juillet 2000 jusqu'à février 2009, date à laquelle elle fut abolie, le programme de transition ayant alors été entièrement financé par cette taxe³.

Les États-Unis ont vécu l'expérience de mettre fin à des quotas de production agricole dans les secteurs des arachides et du tabac. La production d'arachides était historiquement régie par des quotas dans ce pays. Les accords de libéralisation des échanges tels que l'ALENA et les règles de l'Organisation mondiale du commerce ont contribué à diminuer la sévérité des mesures restreignant les importations. En plus de diverses autres mesures adoptées pour permettre au secteur de s'ajuster à cette nouvelle réalité, le gouvernement a mis en place un programme pour procéder au rachat des quotas de 2002 à 2006⁴.

Dans le secteur du tabac, un programme visant à stabiliser le marché existait depuis 1938. Il comportait des quotas qui limitaient la production. Mais comme la quantité et la qualité du tabac étranger augmentaient graduellement, les importations ont commencé à remplacer progressivement le tabac local. En 2004, le Congrès américain a adopté une loi qui a mis en œuvre un programme de 9,6 milliards de dollars visant à racheter les quotas de production de tabac au cours des dix années suivantes⁵.

En Suisse, le Parlement a décidé en 2003 d'abolir le système de quotas laitiers en place depuis 1977. L'objectif consistait à favoriser une formule d'offre de lait plus souple, plus sensible aux signaux du marché et plus concurrentielle. Le régime de quotas a pris fin comme prévu en 2009 après une phase de transition de trois ans⁶.

En Europe, la réforme de la politique agricole européenne adoptée en 1999 et baptisée *Agenda 2000* avait évoqué que les quotas n'auraient pas une durée infinie, notamment les quotas laitiers mis en place en 1984. La Commission européenne proposa d'accroître de 2 % la production autorisée pour chaque quota à compter de 2008. Une nouvelle réforme de la politique nommée « Health Check » a par la suite énoncé qu'à compter du 1^{er} avril 2009, il y aurait une hausse de 1 % par année du quota durant cinq ans, plus une correction administrative

1. Australian Dairy Industry Council, *Submission to European High Level Expert Group on Milk*, janvier 2010, p. 18.
2. Geoff Edwards, « The story of deregulation in the dairy industry », *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 47 (2003), no 1, p. 92.
3. Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, *Australian Dairy Recent Experiences in a Deregulated Market*, p. 2.

4. Andrew Schmitz, Charles B. Moss, Troy G. Schmitz, Hartley W. Frutan et Helen C. Schmitz, *Agricultural Policy, Agribusiness, and Rent-Seeking Behaviour*, deuxième édition, University of Toronto Press, 2010, p. 152.
5. *Id.*
6. Jacques Chavaz, *The Swiss milk market*, présentation devant le Panel of the High Level Experts Group on Milk, janvier 2010, p. 1.

relative au contenu en gras qui équivaut à une autre hausse de 1 % jusqu'à la disparition définitive des quotas le 1^{er} avril 2015⁷.

Cette tendance des pays industrialisés à repenser leurs politiques agricoles s'inscrit dans une volonté de se doter de secteurs agricoles concurrentiels à l'avantage tant des consommateurs que des producteurs. Le Canada pourrait certainement s'en inspirer.

Comment procéder

Les systèmes de quotas qui sont au cœur de la gestion de l'offre peuvent aussi être remis en question. La valeur estimée des quotas au Canada est de l'ordre de 30 milliards de dollars⁸. Ces quotas ont été distribués gratuitement à l'origine. Cependant, l'abolition pure et simple des quotas, du jour au lendemain et sans indemnisation, a peu de chances de se réaliser. En effet, ceux qui ont reçu les quotas gratuitement ne sont généralement plus en production et plusieurs de ceux qui le sont aujourd'hui ont acheté une partie ou la totalité de leurs quotas. Les achats de quotas ont été effectués selon des règles du jeu mises en place par les gouvernements. Il serait donc injuste de mettre fin au système sans indemniser les propriétaires actuels des quotas, ce qui équivaudrait à les exproprier sans indemnisation.

Dans ce contexte, comment la fin des quotas pourrait-elle se concrétiser? Le modèle australien offre une piste intéressante, soit de libéraliser le marché faisant l'objet d'une gestion de l'offre tout en taxant temporairement les produits vendus afin de financer le rachat des quotas.

La libéralisation des marchés consiste à éliminer les tarifs et le monopole de la mise en marché pour ramener le prix canadien des produits au niveau du prix international. Parallèlement, une taxe temporaire équivalant à la subvention actuelle des consommateurs est imposée en faveur des producteurs. Rappelons que les consommateurs canadiens ont subven-

tionné les producteurs dans les secteurs contingentés pour un montant annuel moyen de 3,9 milliards de dollars de 2008 à 2010, selon l'OCDE. En récupérant cette somme, l'opération de rachat des quotas serait complétée en sept à huit ans sans que le prix ne soit plus élevé qu'auparavant pour les consommateurs.

À la fin de cette période de transition, la taxe temporaire serait abolie et les transformateurs et les consommateurs économiseraient dès lors l'équivalent de 3,9 milliards de dollars annuellement.

De leur côté, les agriculteurs ne perdraient rien de ce qu'ils ont déboursé pour acquérir les quotas et la rentabilité future de leur production ne serait pas compromise, étant donné que le revenu additionnel procuré par le système a été capitalisé dans la valeur des quotas qui leur seraient remboursés. De plus, le secteur agricole ne serait plus soumis à des contraintes rigides inusitées, ce qui favoriserait les initiatives entrepreneuriales des producteurs et, par conséquent, l'innovation. Finalement, l'économie canadienne bénéficierait du potentiel de croissance de son agriculture sur les marchés étrangers, un marché présentement sous-exploité à cause de la gestion de l'offre.

L'agriculture peut survivre et prospérer sur la simple base de l'entrepreneuriat agricole. Cela s'est d'ailleurs produit dans les pays qui ont encouragé les gains de productivité et la compétitivité de leur industrie. La Nouvelle-Zélande est un cas probant où les subventions ont été abolies et où les entreprises agricoles ont été exposées à la concurrence. Par ce processus de concurrence, les producteurs agricoles néo-zélandais ont fini par trouver leur voie et prospérer jusqu'à s'emparer d'une part importante des exportations agricoles mondiales. Aujourd'hui, ces agriculteurs se promettent bien de ne plus jamais dépendre de la charité gouvernementale⁹.

L'adoption de politiques agricoles visant à promouvoir l'entrepreneuriat et le libre commerce requiert cependant une opinion publique informée et une classe politique dotée d'une vision à long terme. Ce sont là des conditions essentielles pour mettre en valeur le potentiel de notre secteur agroalimentaire et lui permettre ainsi de contribuer à la prospérité du pays.

7. Julian Binfield, Trevor Donnellan et Keven Hanrahan, « An Examination of Milk Quota expansion at EU member State Level with specific emphasis on Ireland », *107th Seminar of the European Association of Agricultural Economists*, février 2008; Commission européenne, *Health Check of the Common Agricultural Policy*, février 2009.

8. Statistique Canada, *Bilan du secteur agricole : statistiques économiques agricoles*, janvier 2012, p. 39.

9. Federated Farmers of New Zealand, *Life after Subsidies*, août 2002, p. 1.

À propos de l'auteur



Mario Dumais

Mario Dumais est titulaire d'une maîtrise en économie de l'Université de Montréal. Il a travaillé comme économiste et comme directeur des publications à l'Union des producteurs agricoles, comme secrétaire général de La Coopérative fédérée de Québec et au Costa Rica comme directeur du Centre pour l'intégration et le développement des entreprises agroalimentaires à l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture. Il fut commissaire à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (« Commission Pronovost ») et pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre de la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec. Parmi les expériences qui ont marqué sa carrière, il fut tour à tour membre et coprésident du Comité de consultation du gouvernement canadien sur le commerce extérieur (SAGIT) pour les produits agricoles, les aliments et les boissons, et il a participé, en tant que président de l'Organisation internationale des coopératives agricoles, au Sommet mondial de l'alimentation de la FAO à Rome en 1996.

