

## **Annexe technique au *Point* :**

# **« Mettre fin à la gestion de l'offre en rachetant les quotas »**

**publié par l'IEDM le 1<sup>er</sup> juin 2017**

**Vincent Geloso et Alexandre Moreau**

### **Les bienfaits de la libéralisation**

En raison des barrières à l'importation qui interdisent l'entrée de produits étrangers et des limites à la production intérieure, le système de gestion de l'offre rend impossible une augmentation de l'offre des produits. À ce titre, la suppression de la gestion de l'offre ferait baisser les prix en permettant à des produits étrangers d'entrer au Canada. Compte tenu de sa taille dans l'économie mondiale, l'économie canadienne agira comme un preneur de prix, en ce sens que les décisions de production et de consommation au Canada n'auront aucun effet sur la fixation des prix.

Ceci signifie que les prix au Canada et ceux dans les autres pays convergeront. Dans cette annexe, nous présumons que les prix canadiens se rapprocheront des prix américains. Cependant, la convergence pourra être minimisée par les coûts de transport et d'autres facteurs réglementaires non liés à la gestion de l'offre.

C'est sur ce scénario de convergence complète que Cardwell, Lawley et Xiang se sont appuyés<sup>1</sup>. Durant la période qu'ils ont étudiée, les économies pour une famille canadienne moyenne se chiffraient à 444 \$ (un montant reflétant, selon leurs calculs, l'écart moyen des prix de 2009 à 2011). En prolongeant ces calculs jusqu'à aujourd'hui, nous obtenons des économies de 478 \$ sur une moyenne de 3 ans (2014-2016). Vu le nombre de ménages au Canada, ceci représenterait une économie de 6,73 milliards \$ par année<sup>2</sup>.

Toutefois, cette hypothèse est optimiste. Il serait plus prudent de se fonder sur l'écart avec d'autres produits agricoles. La plupart des produits du commerce courant (souvent cités en exemple par les syndicats agricoles pour défendre la gestion de l'offre)<sup>3</sup> sont effectivement un peu plus dispendieux au Canada (toujours de moins de 15 %) mais jamais autant que les produits soumis à la gestion de l'offre (toujours de près de 50 % ou même plus, voir le Tableau 1).

---

<sup>1</sup> Ryan Cardwell, Chad Lawley et Di Xiang, « Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime », *Analyse de politiques*, vol. 41, no 1, mars 2015, p. 1-15.

<sup>2</sup> On dénombrait 14 072 080 ménages privés en 2016. Ce montant a été indexé au moyen d'un indice des prix pondéré pour établir la variation de prix liée à chaque produit régi par la gestion de l'offre. Statistique Canada, Profil du recensement, Recensement de 2016, Total – Ménages privés selon la taille du ménage, 14 avril 2017; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0020 : Indice des prix à la consommation, 2009-2016.

<sup>3</sup> Alain Bourbeau, « Un filet de sécurité essentiel », *La Presse*, 7 septembre 2016.

**Tableau 1 : Écart de prix entre le Canada et les États-Unis pour des produits agricoles choisis (avril 2016 à mars 2017)**

Produits non soumis à la gestion de l'offre				Produits soumis à la gestion de l'offre		
Bifteck de ronde	Boeuf haché régulier	Côtelettes de porc	Pain	Lait	Oeufs	Poulet frais entier
6 %	13 %	15 %	9 %	166 %	49 %	80 %

**Remarque :** Les prix américains représentent les moyennes dans les grandes villes pour les produits non régis par la gestion de l'offre. Pour les autres produits, les prix représentent la moyenne dans des villes du Midwest.

**Sources :** Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0012 : Prix de détail moyens pour les aliments et autres produits sélectionnés, avril 2016 à mars 2017; Bureau of Labor Statistics, Average Retail Food and Energy Prices, U.S. and Midwest Region, avril 2016 à mars 2017; Agriculture et Agroalimentaire Canada, Statistiques et information sur les marchés, Secteur de volaille et oeufs, Prix moyen pondéré de la volaille et des oeufs de table aux consommateurs, 9 mai 2017; Federal Reserve Bank of St. Louis, Canada / U.S. Foreign Exchange Rate, avril 2016 à mars 2017.

À court terme, le prix moyen peut être influencé par des perturbations aléatoires. C'est pourquoi nous utilisons une moyenne sur 15 ans de l'écart des prix de détail entre le Canada et les États-Unis (moyenne de grandes villes américaines). Ce faisant, nous obtenons un écart de 12 % (incluant les effets du tarif de 26,5 % levé à la frontière canadienne quand l'importation de certains sous-produits dépasse une quantité déterminée)<sup>4</sup>.

Ainsi, selon une estimation prudente, les prix canadiens seraient à peine 12 % plus élevés que les prix américains, ce qui réduirait le montant des économies à 391 \$ par ménage annuellement, ou à 5,51 milliards \$ pour l'ensemble de la population.

Afin de mesurer les gains à long terme pour l'économie canadienne, on doit établir la valeur actualisée de ces gains. Il convient de calculer cette valeur, puisqu'on préférera recevoir un dollar aujourd'hui plutôt que dans l'avenir, du fait que le dollar reçu aujourd'hui peut être investi immédiatement. Ainsi, une estimation des bienfaits à long terme chiffrerait les gains à au moins 110,1 et au plus à 134,5 milliards \$ (à un taux d'actualisation de 5 %).

**Tableau 2 : Valeur actuelle à long terme des gains découlant de la libéralisation pour l'économie canadienne, d'après différents scénarios d'actualisation (milliards \$)**

Taux d'actualisation	Valeur minimale	Valeur maximale
3 %	183,573	224,174
4 %	137,680	168,130
5 %	110,144	134,504

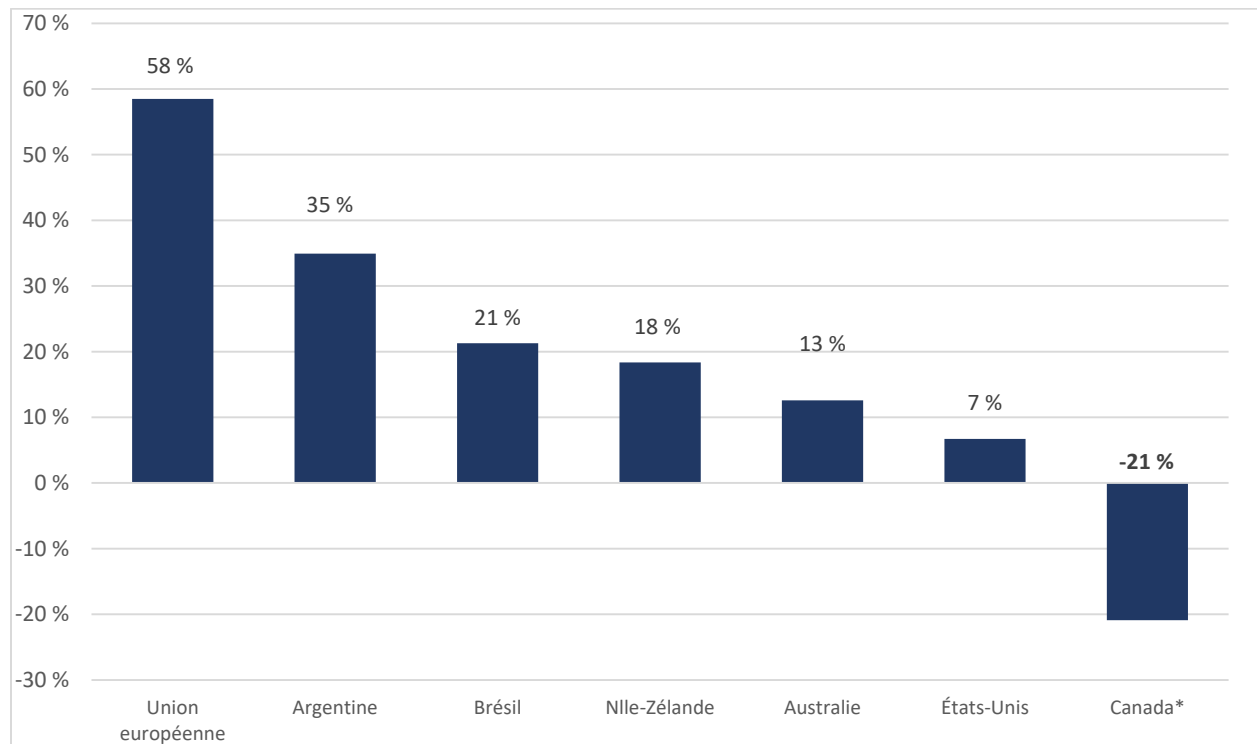
**Source :** calculs des auteurs.

Néanmoins, nos estimations des gains à réaliser sont encore *très* prudentes. En effet, nous présumons que la libéralisation n'aurait aucune incidence pour les producteurs même si une variété d'études soulignent les avantages que ceux-ci pourraient en tirer. Premièrement, il se peut qu'on assiste, à l'intérieur du Canada, à une réorganisation de la production vers les régions où l'agriculture est pratiquée avec le plus

<sup>4</sup> Agence des services frontaliers du Canada, Tarif des douanes – Annexe : Chapitre 2 – Viandes et abats comestibles, 1er janvier 2017.

d'efficacité (le système actuel de gestion de l'offre empêche aussi la vente interprovinciale de permis), ce qui ferait augmenter la production au profit des agriculteurs<sup>5</sup>. Deuxièmement, si les agriculteurs ont pu profiter de prix artificiellement plus élevés, ils ont aussi été exclus des marchés étrangers à cause de leur compétitivité limitée. Ces dernières années, l'enrichissement rapide de beaucoup de régions du monde auparavant pauvres a engendré une croissance accélérée de la demande de produits alimentaires, notamment le poulet et le lait. Tandis que des pays comme les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont pu répondre à cette explosion de la demande et sont censés accroître encore leurs exportations au cours des prochaines années, le Canada regarde passer le train. Concrètement, ses agriculteurs seront privés d'un accès à d'importants marchés étrangers pour augmenter leurs revenus (voir Figure 1)<sup>6</sup>. Ces faits laissent croire que nous sous-estimons les bienfaits potentiels de la libéralisation pour l'économie canadienne.

**Figure 1 : Croissance des exportations de produits laitiers selon l'OCDE, 2015-2025**



**Remarques :** Le point de départ est une moyenne de 2013 à 2015. \*En conformité avec l'Accord de Nairobi, le Canada perdra son droit d'exportation pour la classe 5(d) en 2021.

**Source :** OCDE et FAO, OCDE-FAO Perspectives Agricoles 2016-2025, base de données, 4 juillet 2016.

<sup>5</sup> Alex W. Chernoff, « Between a cap and a higher price: Modelling the price of dairy quotas under price ceiling legislation », *Revue canadienne d'économique*, vol. 48, no 4, novembre 2015, p. 1403-1429.

<sup>6</sup> Colin Carter et Pierre Mérel, « Hidden costs of supply management in a small market », *Revue canadienne d'économique*, vol. 49, no 2, mai 2016, p. 555-588.

## **Le gouvernement devrait-il indemniser en fonction de la valeur marchande?**

La plupart des partisans de la gestion de l'offre font état de la valeur marchande des permis. Pour ce *Point*, nous avons considéré — comme la plupart des économistes — qu'une indemnisation à la pleine valeur comptable était plus appropriée. Ceci pour trois raisons.

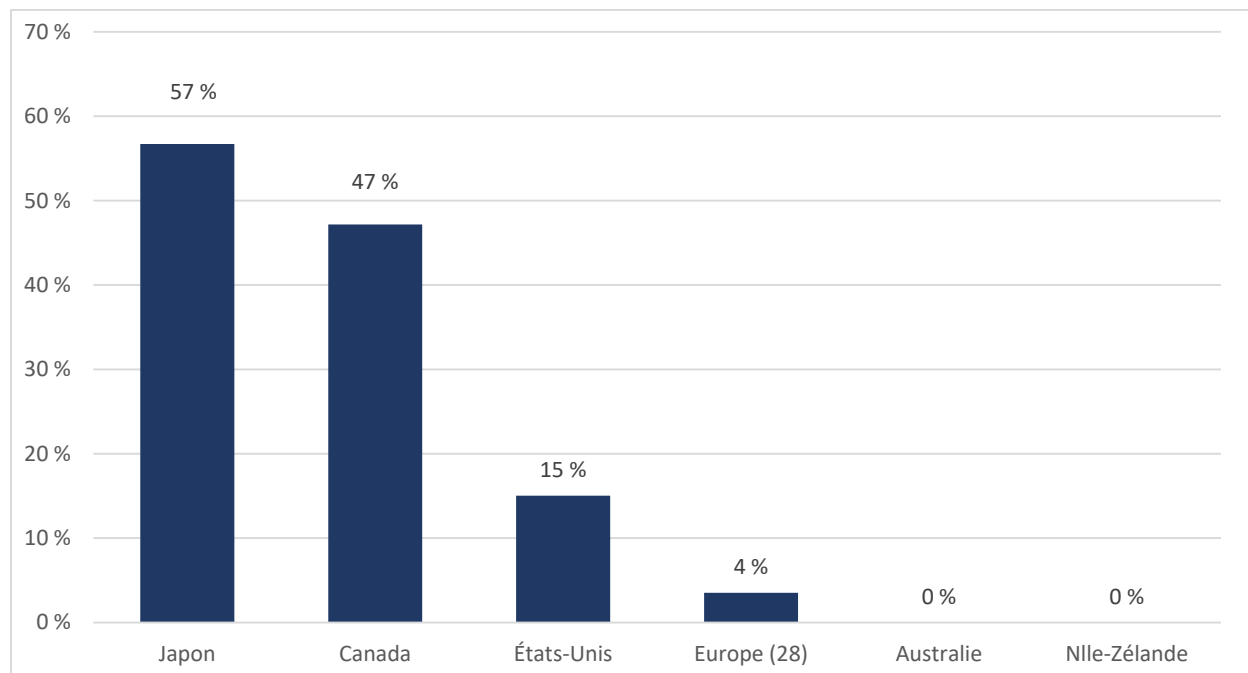
Premièrement, la situation soulève une question d'équité qui milite contre une pleine indemnisation à la valeur marchande. Les agriculteurs qui ont obtenu leurs quotas à faible coût ou gratuitement lorsque la gestion de l'offre a été instaurée ont toujours profité de prix plus élevés par la suite. Si on les compare à de plus jeunes agriculteurs ayant récemment acquis leurs quotas au plein prix, il serait injuste d'offrir une indemnité à la pleine valeur marchande aux uns comme aux autres.

Deuxièmement, les agriculteurs plus âgés ont eu amplement l'occasion de profiter des hausses de prix. Le prix à la ferme payé aux producteurs laitiers canadiens est parmi les plus élevés du monde développé, n'étant devancé que par celui du Japon, où l'on bénéficie de subventions extrêmement élevées. Cette comparaison est basée sur le niveau de soutien que différentes mesures gouvernementales ciblées accordent aux producteurs laitiers. Au Japon, le ratio des « transferts aux producteurs au titre d'un seul produit » (TPSP) représentait 57 % de la valeur totale à la ferme de la production en 2015. Cette même année, le Canada suivait de près, son ratio étant de 47 %. En comparaison, le ratio était de 0 % en Australie et en Nouvelle-Zélande, qui ont pleinement libéralisé leur secteur laitier (voir Figure 2).

Ce soutien est payé soit par les contribuables, soit par les consommateurs par le biais de prix de détail plus élevés. En fait, le portrait obtenu est différent si nous tenons compte des différentes mesures qui représentent un soutien direct ou indirect aux producteurs laitiers (voir Figures 3 et 4). Comme la valeur à la ferme de la production serait considérablement plus basse sans la gestion de l'offre et l'imposition de tarifs prohibitifs sur les importations, il n'y a aucun doute que les exploitants de ferme laitière canadiens ont perçu une rente économique substantielle depuis 1971. Celle-ci compense facilement le coût d'emprunt déboursé pour l'acquisition des quotas.

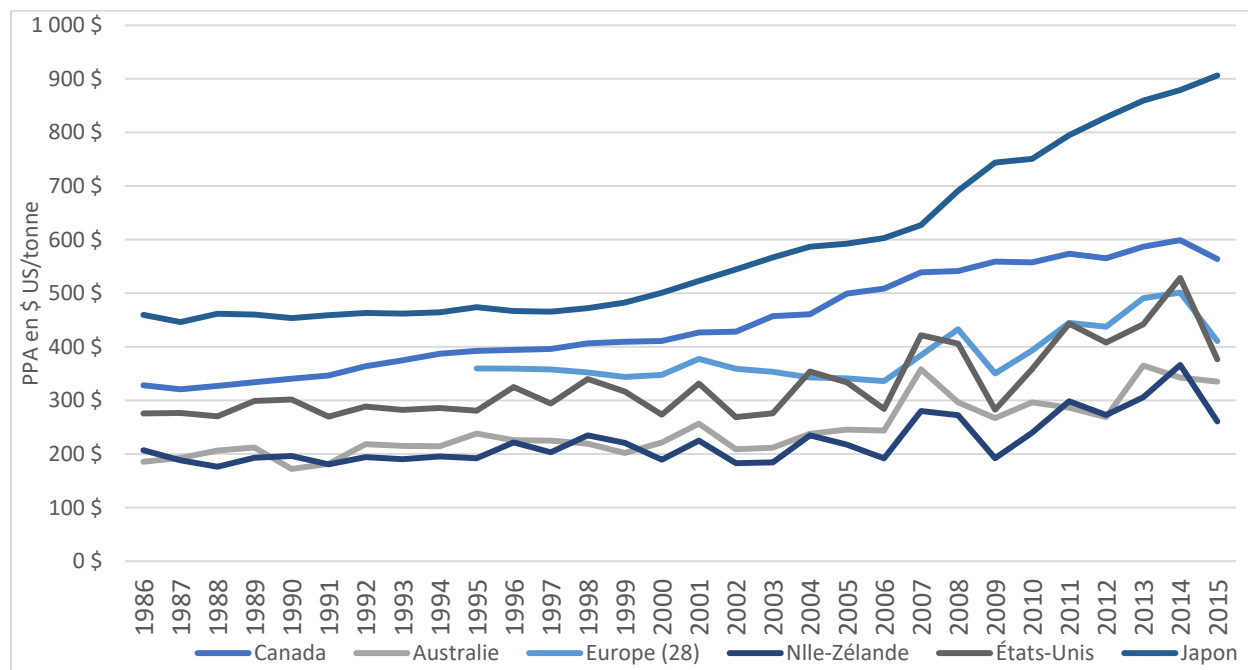
Enfin, même si on décidait d'indemniser à la pleine valeur marchande, les bienfaits d'une libéralisation l'emporteraient sur ses coûts. En refaisant le calcul à la valeur marchande, l'indemnité annuelle maximale requise serait de 4,242 milliards \$, soit bien en deçà de notre *plus basse* estimation des bienfaits pour l'économie canadienne, que nous avons établie à 5,914 milliards de dollars. Ainsi, même une indemnisation à la valeur marchande ne serait pas une raison pour rejeter la libéralisation, bien qu'il n'existe aucun motif d'ordre théorique ou éthique justifiant une indemnisation à cette hauteur.

**Figure 2 : Transferts aux producteurs au titre d'un seul produit (TPSP) pour le lait, exprimés en proportion de la valeur totale de la production à la ferme, 2015**



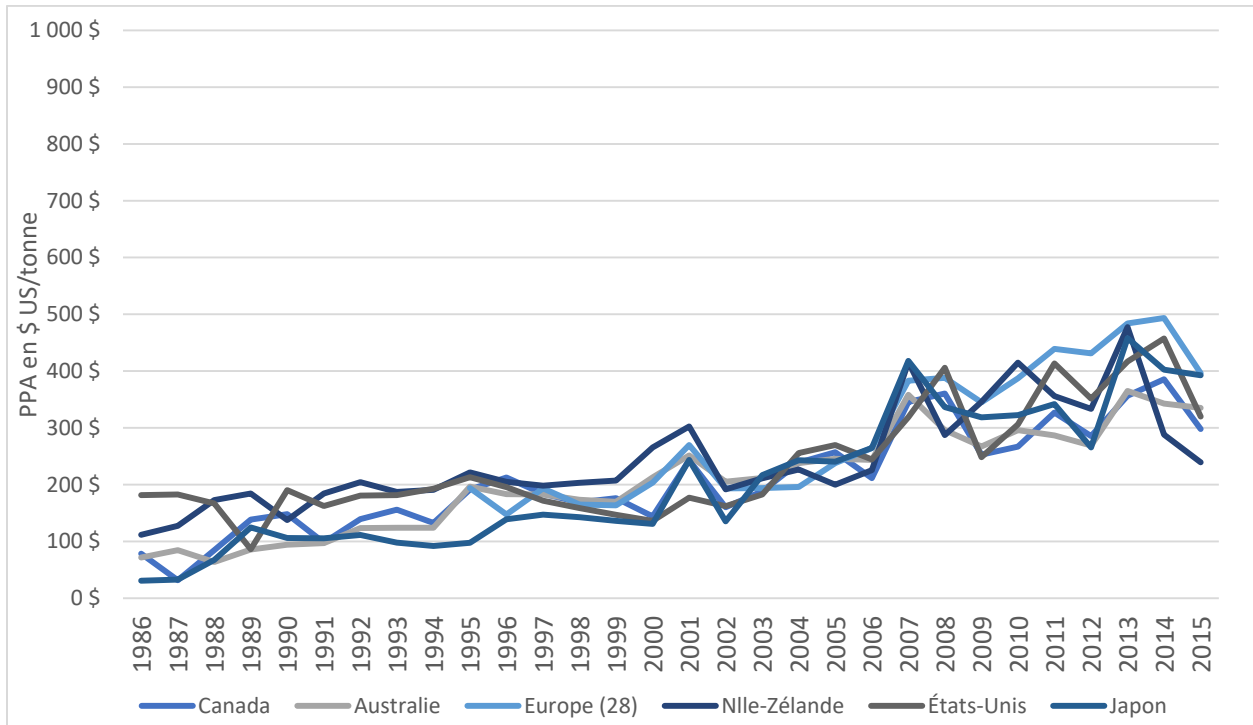
Source : OCDE et FAO, OCDE-FAO Perspectives Agricoles 2016-2025, base de données, 4 juillet 2016.

**Figure 3 : Valeur de la production de lait à la ferme, suivant les PPA en dollars américains courants, 1986-2015**



Sources : OCDE et FAO, OCDE-FAO Perspectives Agricoles 2016-2025, base de données, 4 juillet 2016; OCDE, Parités de pouvoir d'achat (PPA), base de données, 2017.

**Figure 4 : Valeur de la production de lait à la ferme moins les TPSP, suivant les PPA en dollars américains courants, 1986-2015**



**Sources :** OCDE et FAO, OCDE-FAO Perspectives Agricoles 2016-2025, base de données, 4 juillet 2016; OCDE, Parités de pouvoir d'achat (PPA), base de données, 2017.

## Les coûts de la libéralisation

Selon les données sur le bilan des fermes canadiennes qu'a recueillies Statistique Canada, la valeur des permis s'établissait en 2015 à 34,39 milliards \$<sup>7</sup>. Leur valeur comptable, à 38 % de la valeur marchande, serait de 12,91 milliards \$.

Si le gouvernement décide de rembourser maintenant, ce sera le coût actualisé aujourd'hui. Selon ce scénario, le coût serait assumé immédiatement et, ainsi, la libéralisation n'offrirait aucun avantage net la première année. Cependant, au fil du temps, les avantages s'accumuleront et dépasseront les coûts. Les avantages seront donc récoltés plus tard.

Les agriculteurs préféreraient évidemment 12,91 milliards \$ maintenant, plutôt que ce même montant à un moment donné dans l'avenir. En soi, abolir les permis maintenant et verser ces 12,91 milliards \$ aux agriculteurs sur dix ou quinze années représenterait pour ceux-ci une foule d'opportunités perdues. Ceci signifie que, si on choisit la voie de la taxation, l'indemnité totale devra excéder cette somme. En adoptant un taux d'actualisation de 5 % sur 10 ans, les versements annuels aux agriculteurs devraient atteindre 1,593 milliard \$ afin de préserver la valeur actuelle de leurs actifs. Ce montant périodique équivaut au fardeau d'une taxe hypothétique dont le produit financerait les versements annuels aux agriculteurs.

**Tableau 3 : Valeur des paiements périodiques requis pour indemniser pleinement les agriculteurs pour la valeur actuelle de leurs quotas (valeur comptable des quotas, millions \$)**

Durée	Taux d'actualisation	Paiements annuels aux agriculteurs
15 ans	3 %	1 050
15 ans	4 %	1 117
15 ans	5 %	1 185
10 ans	3 %	1 470
10 ans	4 %	1 531
10 ans	5 %	1 593

Source : calculs des auteurs.

## Estimation du fardeau de la taxe transitoire

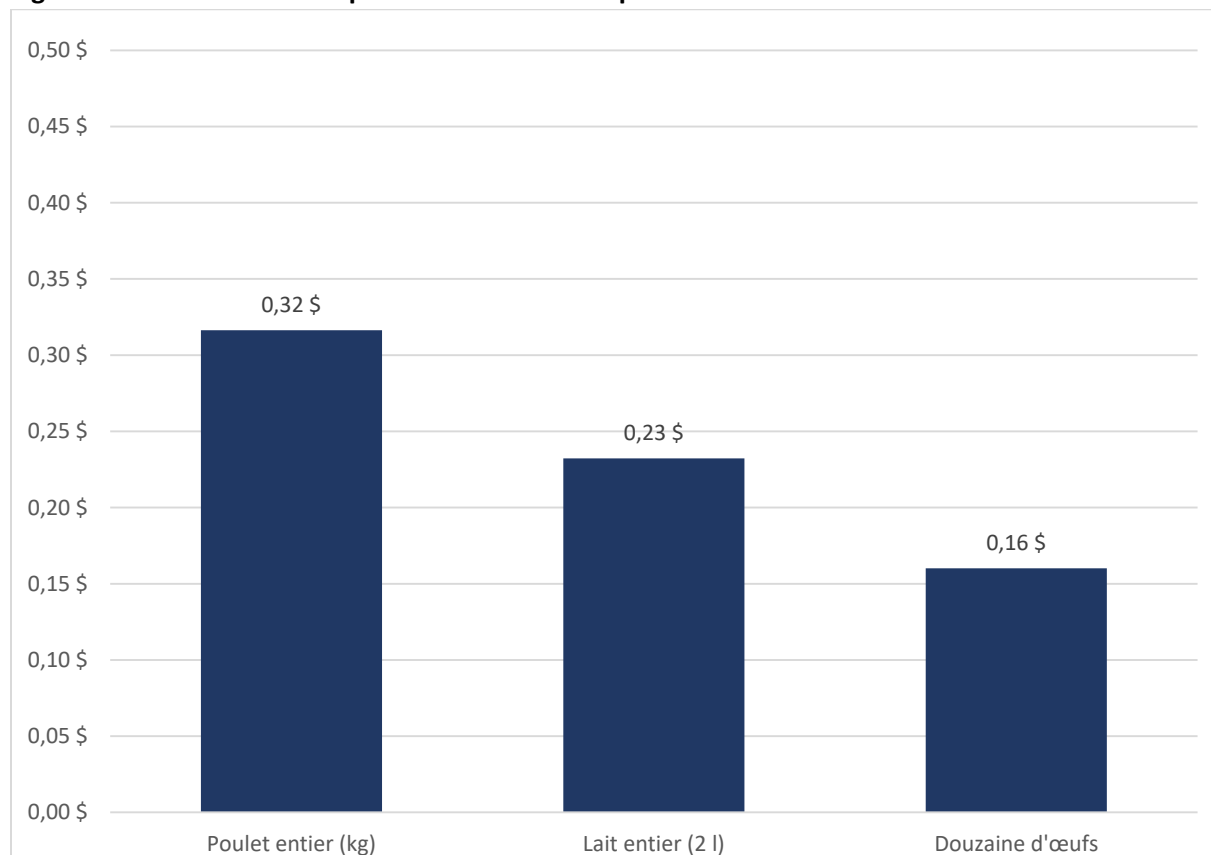
Pour financer sur dix ans les paiements annuels qu'on aurait à verser pour indemniser les agriculteurs pour la valeur actuelle de leurs quotas, le revenu total généré par la taxe devrait — en fonction du taux d'actualisation et de la durée de la période d'indemnisation — se situer quelque part entre 1,050 et 1,593 milliard \$ par année. Ce montant est bien inférieur à notre estimation *prudente* des gains à réaliser, se situeront entre 5,51 et 6,725 milliards \$.

Pour estimer la taxe à imposer sur les principaux produits actuellement régis par la gestion de l'offre, on doit répartir le fardeau annuel d'indemnisation en fonction de la proportion des dépenses des ménages pour chacun de ces produits. Par exemple, les dépenses liées au poulet représentaient 22,2 % du total des dépenses d'un ménage pour des produits soumis à la gestion de l'offre. Donc, la taxe sur le poulet devra

<sup>7</sup> Statistique Canada, Tableau CANSIM 002-0020 : Bilan du secteur agricole, au 31 décembre, et ratios, 2015.

générer 25,17 \$ par année pour couvrir l'indemnité à la valeur comptable<sup>8</sup>. Puisque la consommation de poulet s'élève à 80 kg par an, la taxe s'élèverait à 32 cents le kilogramme (voir Figure 5)<sup>9</sup>. Ce scénario surestime peut-être l'importance de la taxe requise; il présuppose que la demande demeurera constante en dépit de l'augmentation de l'offre. Bien que la demande pour la plupart (mais non de l'ensemble) des produits régis par la gestion de l'offre soit relativement inélastique, elle n'est pas parfaitement inélastique et une réduction de prix entraînera une augmentation de la quantité consommée<sup>10</sup>.

**Figure 5 : Taxe transitoire à percevoir sur certains produits à un taux d'actualisation de 5 % sur 10 ans**



**Sources :** calculs des auteurs. Centre canadien d'information laitière, En chiffres..., Consommation globale des produits laitiers, 8 décembre 2016; Agriculture et Agroalimentaire Canada, Statistiques et information sur les marchés, Secteur de volaille et oeufs, Consommation par habitant, 31 mars 2017.

<sup>8</sup> La proportion des taxes perçues relativement à chaque produit est basée sur les données de l'Enquête sur les dépenses des ménages. Statistique Canada, Tableau CANSIM 203-0028 : Enquête sur les dépenses des ménages (EDM), dépenses alimentaires détaillées, Canada, régions et provinces, 2015.

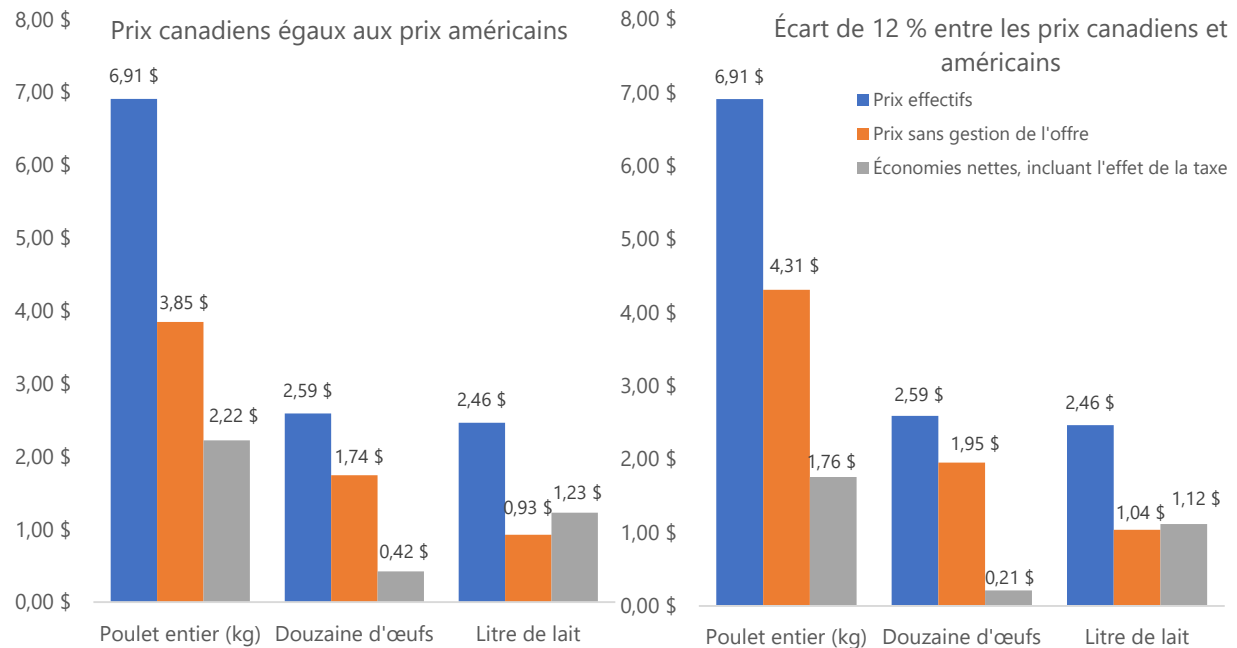
<sup>9</sup> Agriculture et Agroalimentaire Canada, Statistiques et information sur les marchés, Secteur de volaille et oeufs, Consommation par habitant, 31 mars 2017.

<sup>10</sup> Ryan Cardwell, Chad Lawley et Di Xiang, *op. cit.*, note 1, p. 9.



Comme nous l'avons déjà mentionné, même le fardeau fiscal qu'on devrait imposer pour indemniser les agriculteurs à la valeur marchande des quotas est inférieur aux estimations prudentes des avantages de la libéralisation. C'est ce qu'indique la Figure 6, selon laquelle les consommateurs réaliseront encore des économies nettes, même en cas d'indemnisation à la valeur marchande.

**Figure 6 : Économies nettes des consommateurs selon un plan de sortie de 10 ans et un taux d'actualisation de 5 %**



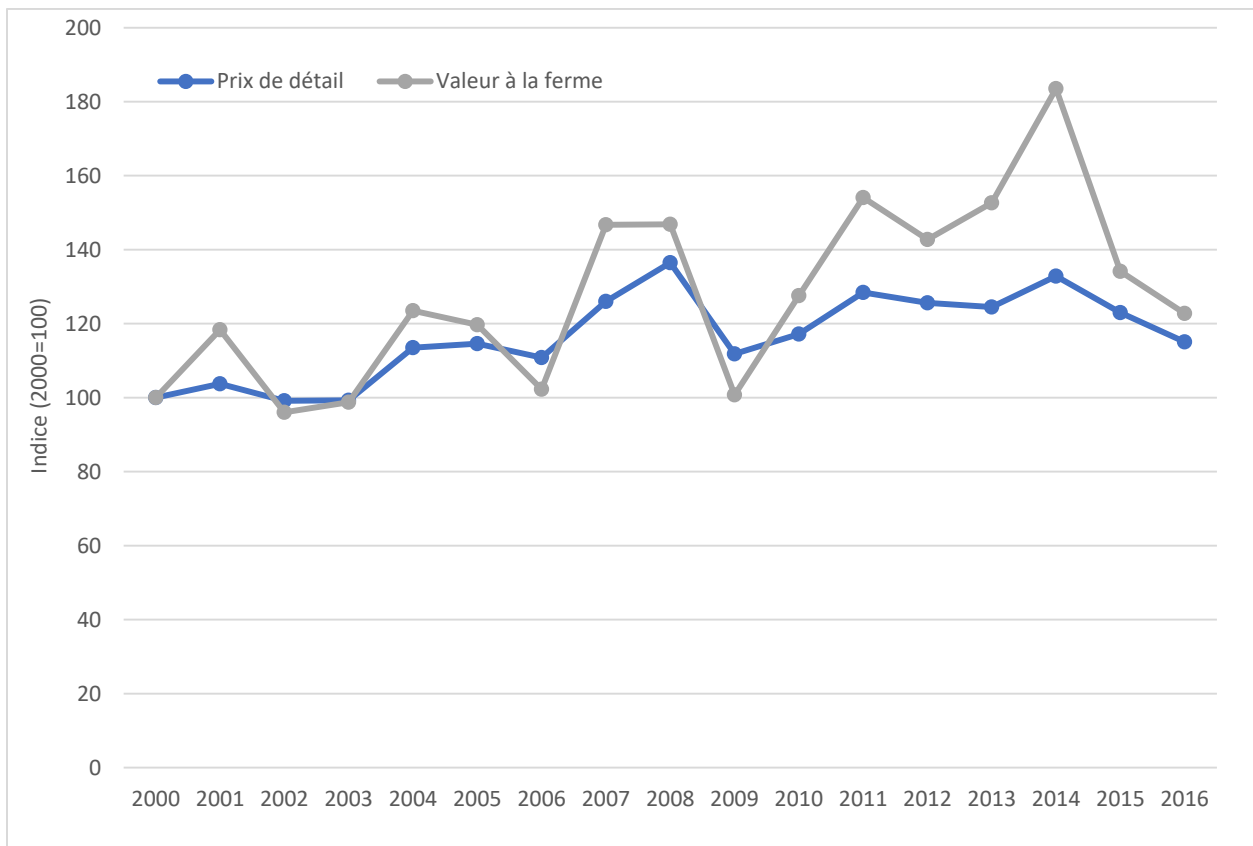
**Notes :** Les prix sont une moyenne de 12 mois allant d'avril 2016 à mars 2017. Pour les prix aux États-Unis, nous avons utilisé une moyenne pour la région du Midwest, où les prix sont généralement plus élevés que dans celle du Nord-Est. Voir Cardwell (2015, p. 11.).

**Sources :** Centre canadien d'information laitière, En chiffres..., Consommation globale des produits laitiers, 8 décembre 2016; Agriculture et Agroalimentaire Canada, Statistiques et information sur les marchés, Secteur de volaille et oeufs, Prix moyen pondéré de la volaille et des oeufs de table aux consommateurs, 9 mai 2017; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0012 : Prix de détail moyens pour les aliments et autres produits sélectionnés, avril 2016 à mars 2017; Bureau of Labor Statistics, Average Retail Food and Energy Prices, U.S. and Midwest Region, avril 2016 à mars 2017; Federal Reserve Bank of St. Louis, Canada / U.S. Foreign Exchange Rate, avril 2016 à mars 2017.

## Effet de la libéralisation sur les prix au détail

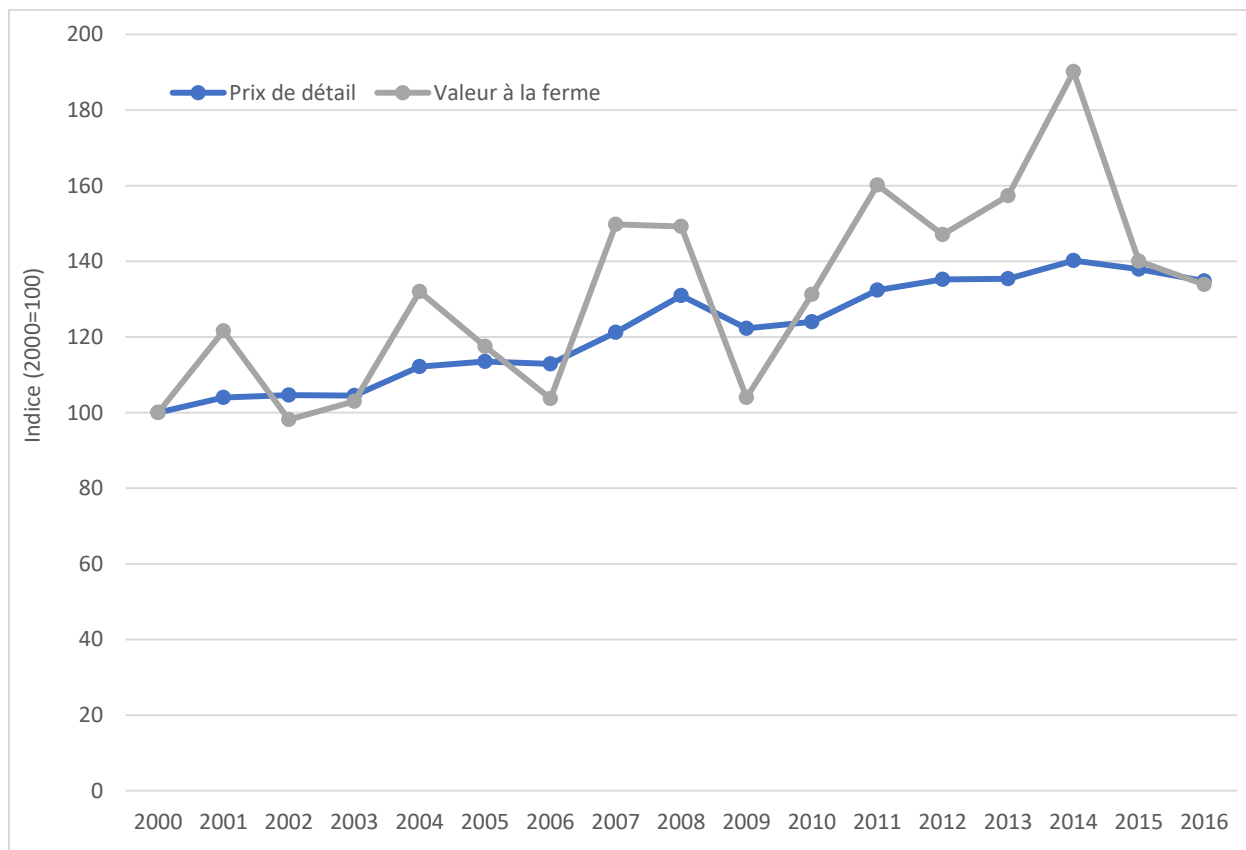
On pourrait croire qu'une baisse du prix payé à la ferme ne se traduirait pas nécessairement par une baisse des prix au détail pour les consommateurs. Pourtant, il existe un lien très fort entre ces deux prix. En effet, lorsqu'on regarde l'évolution du prix pour un gallon de lait payé à la ferme et la même quantité vendue au détail, on s'aperçoit que les courbes se suivent de très près. Pour la période allant de 2000 à 2016, le coefficient de corrélation était de 0,8934 entre les deux variables. La part du revenu des fermiers sur le prix au détail est quant à elle demeurée relativement stable, à un peu moins de 50 %. Lorsqu'on refait le même exercice avec un panier de produits laitiers, on observe une tendance similaire, avec un coefficient de corrélation de 0,8088. Comme les produits laitiers exigent des étapes de transformation supplémentaire, le ratio entre le prix à la ferme et le prix au détail est plus faible, mais tout aussi stable que celui pour le lait entier, soit un peu plus de 30 % (voir Figure 7 et 8).

**Figure 7 : Évolution du prix du lait à la ferme et au détail aux États-Unis, 2000-2016**



**Source :** USDA, Economic Research Service, Price Spreads from Farm to Consumer, Whole milk, one gallon, 6 mars 2017

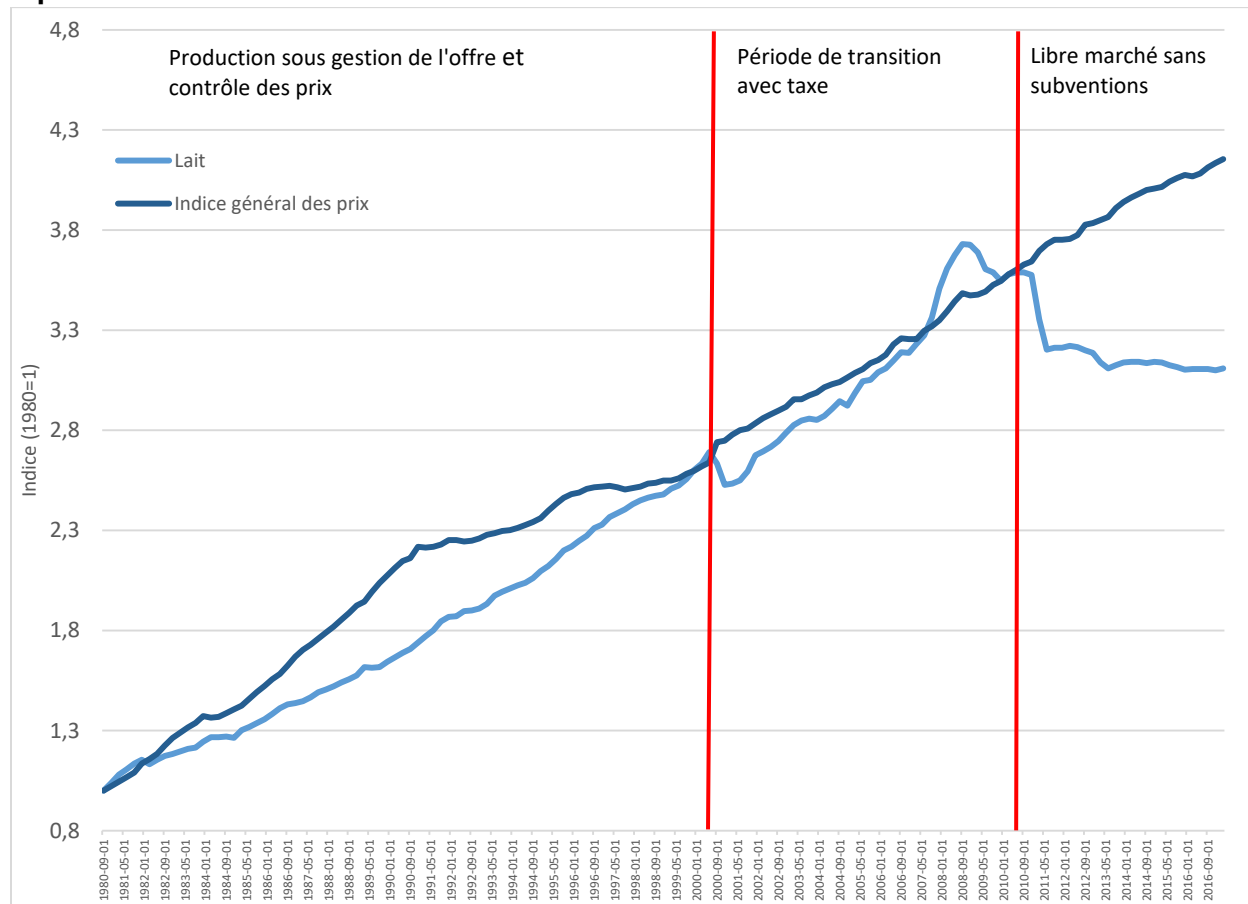
**Figure 8 : Évolution du prix du lait à la ferme et des produits laitiers au détail, États-Unis, 2000-2016**



**Source :** USDA, Economic Research Service, Price Spreads from Farm to Consumer, Milk and dairy basket, 6 mars 2017.

D'ailleurs, l'exemple australien vient confirmer l'hypothèse que les prix au détail baisseraient après la libéralisation des secteurs sous gestion de l'offre au Canada. En effet, on a pu observer une baisse substantielle et presque immédiate suivant la période de transition pendant laquelle une taxe de 0,11 \$/litre était appliquée (voir Figure 9). De plus, la baisse de l'indice de prix du lait suivant la fin de la période de transition s'est faite dans un contexte où les prix mondiaux du lait à la ferme étaient particulièrement élevés (2012 à 2014)<sup>11</sup>.

**Figure 9 : Évolution de l'indice de prix pour le lait et de l'indice général des prix, Australie, septembre 1980 à mars 2017**



**Source :** Australian Bureau of Statistics, TABLE 13. CPI: Group, Expenditure Class and Selected Analytical Series Index Numbers, Seasonally adjusted, Weighted Average of Eight Capital Cities, Series ID A3604690T et TABLES 3 et 4. CPI: Groups, Weighted Average of Eight Capital Cities, Index Numbers and Percentage Changes, Series ID A2325846C, septembre 1980 à mars 2017; David Harris, « An agriculture case study on policy reform and adjustment: The Australian dairy industry », Document préparé pour le APEC Study Centre training course – Managing industry adjustment to trade reform, D.N. Harris & Associates, novembre 2004, p. 7 et 11.

<sup>11</sup> CLAL.it, Farm-gate prices of milk.