

Mémoire présenté au Comité sénatorial sur le projet de loi C-282, Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (gestion de l'offre)

27 septembre 2024

Soumis par

Maurice Doyon, professeur en économie appliquée, chaire de recherche économique sur l'industrie des œufs, Université Laval

Bruce Muirhead, professeur d'histoire et titulaire de la chaire des producteurs d'œufs du Canada sur les politiques publiques, Université de Waterloo

Jodey Nurse, Ph. D., chargée de cours, Institut d'études canadiennes de McGill, Université McGill

Recommandation

Nous présentons ce mémoire à l'appui du projet de loi C-282 et en recommandons l'adoption sans amendement. En tant que spécialistes en gestion de l'offre, nous sommes convaincus que ce système éprouvé doit être protégé contre toute autre menace, car il s'agit d'un système typiquement canadien et il a été élaboré pour répondre aux besoins de tous les intervenants des industries du lait, des œufs et de la volaille. En veillant à ce que les futurs traités et accords commerciaux ne prévoient pas d'engagements qui augmenteraient les contingents tarifaires (CT) applicables aux produits laitiers, aux œufs et à la volaille et réduiraient le contingent applicable à ces produits lorsqu'ils sont importés en sus du CT applicable, le projet de loi C-282 vise à présenter l'engagement des législateurs en faveur d'une politique qui permet d'assurer la durabilité de ces importants secteurs agricoles.

Nous vous présentons un résumé ci-dessous des quelques principales conclusions sur la gestion de l'offre afin d'étayer notre position axée sur les études qui s'y rattachent.

Principales conclusions

Amélioration des moyens de subsistance et renforcement des collectivités rurales grâce à la gestion de l'offre

La gestion de l'offre s'est avérée être un outil efficace pour remédier aux asymétries du pouvoir de marché et améliorer les revenus des agriculteurs tout en fournissant des produits de qualité aux consommateurs à un prix raisonnable. Par conséquent, non seulement les moyens de subsistance des agriculteurs sont mieux assurés, mais la recherche démontre que les prix équitables versés aux agriculteurs soumis à la gestion de l'offre leur permettent de réinvestir

dans leurs exploitations agricoles et dans leurs collectivités. Par exemple, Doyon et Bergeron (2018) ont constaté que les exploitations agricoles soumises à la gestion de l'offre investissent davantage que les exploitations qui n'y sont pas soumises lorsqu'on tient compte de la taille (à l'exclusion des transactions de quotas) dans leurs collectivités locales, et que les exploitations soumises à la gestion de l'offre génèrent plus de retombées économiques que les exploitations ne pratiquant pas la gestion de l'offre, et ce, pour chaque dollar investi. Par ailleurs, au Québec, Mbombo (2019) a constaté que, dans les villages ruraux, le niveau de vitalité économique est corrélé au pourcentage d'exploitations agricoles soumises à la gestion de l'offre. De plus, il a constaté que la stabilité économique attribuable à la gestion de l'offre permettait également à la jeune génération d'obtenir des taux supérieurs à ceux des secteurs agricoles non soumis à la gestion de l'offre.

Les autres modèles internationaux ne doivent pas être imités

Si les exploitations soumises à la gestion de l'offre contribuent de manière significative à l'économie canadienne, contrairement à la plupart des autres pays producteurs de lait, l'industrie laitière canadienne n'a pas besoin de recourir à des subventions publiques coûteuses et déstabilisantes pour être exploitée. Par exemple, aux États-Unis, le dernier projet de loi proposé, le Farm Bill, offrirait aux producteurs et à d'autres une aide de 1,5 billion de dollars américains (environ 2 billions de dollars canadiens) (Hill, 2024)¹. Sans ces niveaux de soutien, de nombreux agriculteurs seraient contraints de cesser leurs activités. Il ne s'agit là que d'un exemple des efforts et des dépenses consentis pour soutenir le secteur agricole. Par ailleurs, l'Union européenne a consacré jusqu'à 65 % de son budget total aux subventions agricoles dans le passé (Direction générale de l'agriculture et du développement rural, n. d.). À l'heure actuelle, les subventions versées au secteur agricole s'élèvent à 387 milliards d'euros pour la période de 2021 à 2027, soit environ un tiers de l'ensemble du budget de l'UE (Reuters, 2021). Les producteurs de lait, d'œufs et de volaille de l'Union européenne reçoivent une part proportionnelle de ces subventions. Nous ne croyons pas que le Canada puisse et veuille suivre ces exemples coûteux et non durables.

La déréglementation n'est pas non plus la solution. Le secteur laitier australien, en outre, représente un exemple de mise en garde à l'égard de cette approche. En 2000, lorsque Canberra et les capitales des États se sont retirées du secteur laitier réglementé et soumis à la gestion de l'offre sans mettre en place d'autre modèle de soutien, le pays produisait environ 12 milliards de litres de lait. En 2023, ce total avait atteint 8,129 milliards de litres, soit le volume le moins élevé depuis les années 1990 (Dando, 2023). Comme l'a souligné Michael Harvey, analyste principal des produits laitiers à la Rabobank, dans une récente entrevue accordée à *Dairy News* : « Depuis les derniers niveaux de production élevés en 2020-2021, plus de 700 millions de litres de lait ont été perdus dans la chaîne d'approvisionnement, d'où une pénurie chronique de lait destiné à la fabrication, soit le total du lait disponible hormis le lait de consommation destiné à la consommation intérieure et à l'exportation [TRADUCTION] » (McPherson Media Group, 2024). Pour la première fois en 2024, l'Australie importe à la fois du beurre et du fromage pour combler

¹ Ce vaste projet de loi agricole prévoit le financement de divers programmes de protection des agriculteurs, de promotion du commerce, de conservation, de produits agricoles et des coûts de l'énergie. De plus, il prévoit le financement du programme américain Supplemental Nutrition Assistant Program (SNAP), bien que le financement de ce programme ait été réduit de 30 milliards de dollars par rapport au projet de loi précédent. D'autres programmes d'aide alimentaire d'urgence compromettent également les coûts du projet de loi.

le déficit intérieur. Les producteurs laitiers australiens se sont vus promettre des possibilités d'exportation accrues et une augmentation de la production. Or, leur industrie est en déclin et leur qualité de vie diminue. En mai de cette année, on a signalé que dans l'État de Victoria, le plus grand État australien producteur de lait, onze usines de transformation laitière avaient fermé au cours des 18 mois précédents et que 8 % des producteurs laitiers avaient quitté l'entreprise en 2023 (Field, 2024). En effet, la santé des agriculteurs est en crise en Australie. La National Rural Health Alliance a déclaré en 2021 que les préoccupations des agriculteurs en matière de santé mentale étaient monnaie courante, « 68,7 % d'entre eux reconnaissant que les difficultés ont eu un impact négatif sur leur bien-être et, dans 51 % des cas, on mentionne que l'impact de la production laitière représente un grand défi relativement à leur santé mentale [TRADUCTION] ». La NRHA précise également que le taux de suicide moyen des agriculteurs était presque 60 % plus élevé que celui des personnes qui ne sont pas des agriculteurs (NRHA, 2021). L'industrie laitière australienne représente un exemple du risque de déréglementation et de l'excès de confiance des législateurs avec les seules forces du marché.

La gestion de l'offre permet d'améliorer la sécurité, la souveraineté et la durabilité alimentaires

La sécurité, la souveraineté et la durabilité alimentaires revêtent une importance croissante au Canada. Les crises récentes, telles que la pandémie de COVID-19, la guerre de la Russie en Ukraine et l'inflation, combinées à des facteurs à plus long terme, tels que la croissance de la population mondiale, la dégradation de l'environnement, les changements climatiques, la spéculation sur les marchés et les pratiques commerciales déloyales, ont stimulé des discussions critiques sur nos chaînes d'approvisionnement alimentaire et les systèmes connexes qui influencent la stabilité de nos sources alimentaires (Bjørkhaug, McMichael et Muirhead, 2020). Au Canada, les producteurs de lait, d'œufs et de volaille soutiennent la sécurité, la durabilité et la souveraineté alimentaires en conjuguant leurs efforts pour harmoniser la production aux besoins du marché canadien afin de réduire au minimum les pénuries et le gaspillage. Outre les approvisionnements réguliers, les produits laitiers, les œufs et la volaille canadiens sont également reconnus pour leur variété et leur haute qualité (Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2023). En effet, Tamini, Doyon et Zan (2018) indiquent qu'en réduisant le niveau de risque perçu en raison de la tarification au coût de production, la gestion de l'offre a contribué à stimuler le développement d'œufs de spécialité au profit des consommateurs. De plus, comme les agriculteurs sont payés équitablement grâce à la tarification au coût de production, il existe une diversité d'exploitations agricoles dans tout le pays, ce qui contribue à soutenir la production et la consommation alimentaires locales (Syndicat national des cultivateurs, 2016). Le coût de ces produits s'est avéré stable et équitable. En ce qui concerne le prix, il est intéressant de souligner que certains soutiennent que les Canadiens croient que leurs œufs, leur volaille et leurs produits laitiers seraient moins chers en l'absence de la gestion de l'offre, étant donné que les prix de ces produits alimentaires sont parfois moins élevés aux États-Unis. Doyon, Bergeron et Muirhead (2020) ont toutefois constaté que, dans le cadre d'une enquête nationale représentative, une grande majorité de Canadiens croient que tous les biens de consommation, y compris les aliments, sont moins chers aux États-Unis qu'au Canada. En outre, les auteurs ont constaté que la perception par les consommateurs canadiens des écarts de prix des denrées alimentaires soumises à la gestion de l'offre n'est pas différente sur le plan statistique de celle des denrées alimentaires non soumises à la gestion de l'offre. Ainsi, la présence d'une gestion de l'offre ne constitue pas un facteur dans la perception de l'écart de prix par les Canadiens.

Plus grande stabilité et résilience grâce au système canadien

Ayant vu le jour à la fin des années 1960 et dans les années 1970, la gestion de l'offre a été résiliente et elle a été soutenue pendant plus de cinq décennies en raison de sa capacité à stabiliser des secteurs autrefois volatiles. Selon les études des chercheurs Muirhead (2017), Nurse et Muirhead (2018; 2020; 2022), Nurse (2018) et Skogstad (2022) portant sur une analyse historique, le succès de la gestion de l'offre peut être attribuable à sa capacité à résoudre les problèmes de surproduction, à améliorer les prix des agriculteurs, à stabiliser les prix à la consommation, à s'adapter à l'évolution des économies et des conditions du marché, et à éliminer le besoin de subventions gouvernementales pour fonctionner.

Conclusion

Nous estimons que la gestion de l'offre au Canada est nécessaire pour relever les défis à venir dans le domaine de l'agriculture. Au-delà de son succès à produire des industries agricoles durables au Canada aujourd'hui, la gestion de l'offre a également permis de créer les structures nécessaires à la collaboration et à la coopération en matière d'investissement dans la recherche, d'échange de connaissances et de mise en œuvre de pratiques et de technologies améliorées à l'avenir (Pelletier et coll., 2018). Les accords commerciaux internationaux ont déjà contribué à perturber les industries canadiennes des produits laitiers, des œufs et de la volaille, et tout autre exercice de négociation pourrait causer la restructuration complète de ces secteurs et des communautés desservies. La capacité de la gestion de l'offre à assurer la stabilité dans les campagnes ne doit pas être sous-estimée. Le modèle canadien de la gestion de l'offre a servi de mesure de protection des agriculteurs soumis à la gestion de l'offre contre les pires excès du soi-disant libre marché tout en fournissant aux consommateurs un produit nutritif à un prix compétitif. L'abandon de ce modèle typiquement canadien reviendrait à perdre un système qui a prouvé sa valeur depuis plus de 50 ans.

Références

Agriculture et Agroalimentaire Canada. Aperçu de l'industrie laitière, 2023. Consulté le 16 septembre 2024 à l'adresse <https://agriculture.canada.ca/fr/secteur/production-animale/centre-canadien-information-laitiere/industrie-laitiere>

Agriculture et Agroalimentaire Canada. Portrait de l'industrie canadienne de la volaille et des œufs, 2023. Consulté le 16 septembre 2024 à l'adresse <https://agriculture.canada.ca/fr/secteur/production-animale/information-marche-volaille-oeufs/portrait-lindustrie>

Bjørkhaug, H., P. McMichael et B. Muirhead (éd.). *Finance or Food? The Role of Cultures, Values, and Ethics in Land Use Negotiations*, 2020. University of Toronto Press, 2020.

Dando, I. The dairy year in review. *Dairy News.*, 21 novembre 2023. Consulté le 21 septembre 2024 à l'adresse <https://www.dairynewsaustralia.com.au/markets/the-dairy-year-in-review/>

Direction générale de l'agriculture et du développement rural. (n.d.). Part des dépenses de la PAC dans les dépenses totales de l'UE. Agriculture et développement rural (UE). Consulté le 17 septembre 2024 à l'adresse https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_fr

Doyon, M. et S. Bergeron. *Economic Impact from Farm Investments in Canada*. Rapport de projet CIRANO, 2018RP-12, octobre 2018. <https://cirano.qc.ca/files/publications/2018RP-12.pdf>

Doyon, M., S. Bergeron et B. Muirhead. *Canadians' Perception of U.S.- Canada Price Differences for Consumer Goods*, Cahiers scientifiques CIRANO 2020S-06, janvier 2020. <https://cirano.qc.ca/files/publications/2020s-06.pdf>

Doyon, M., S. Bergeron et L. D. Tamini. Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime: A Comment. *Canadian Public Policy/Analyse de politique*, 44 (3), 272-77, 2019.

Field, E. Dairy farmers exit industry in droves, factories close as reliance on imported milk products grows, *ABC News*, 17 mai 2024. Consulté le 16 septembre 2024 à l'adresse <https://www.abc.net.au/news/2024-05-18/dairy-industry-declining-imports-up-despite-good-milk-price/103855536>

Hill, M.L. House unveils \$1.5 trillion farm bill after long delay. *Politico*, 17 mai 2024. Consulté le 17 septembre 2024 à l'adresse <https://www.politico.com/news/2024/05/17/exclusive-house-unveils-farm-bill-00158584>

Mbombo, R. *Pertinence économique de la stabilité des marchés agroalimentaires*. Mémoire de maîtrise en agroéconomie (M.Sc.), 2019, Université Laval.

McPherson Media Group. The Slowly Changing Face of Australia's Dairy Trade. *Dairy News*, 16 février 2024. Consulté le 21 septembre 2024 à l'adresse <https://www.dairynewsaustralia.com.au/news/the-slowly-changing-face-of-australias-dairy-trade-2/>

Muirhead, B. Re-Ordering the Rural? Canada, Dairy Supply Management and the Trans- Pacific Partnership Negotiations. Dans M. Miele et coll. (éd.), *Transforming the Rural: Global Processes and Local Futures* (p. 71-93), Emerald Publishing Limited, 2017.

Muirhead, B. et J. Nurse. Canadian Supply Management as a Bulwark against Financialization. Dans Bjørkhaug, H., A. Magnan et G. Lawrence G. (éd.), *The Financialization of Agriculture: Contested Transformations* (p. 244-60), Routledge, 2018.

Syndicat national des cultivateurs. *Strengthening Supply Management: Defending Canadian control of our market space and advancing food sovereignty*, document de discussion du Syndicat national des cultivateurs (Canada), janvier 2016. <https://www.nfu.ca/wp-content/uploads/2019/10/Strengthening-Supply-Management.pdf>

- National Rural Health Alliance. First national study of farmer suicide rates using coronial data, 2 décembre 2021. <https://www.ruralhealth.org.au/news/first-national-study-farmer-suicide-rates-using-coronial-data>
- Nurse, J. Milk is Milk: Marketing Milk in Ontario and the Origins of Supply Management. *Journal of the Canadian Historical Association* 28(1), 127–56, 2018.
- Nurse, J. et B. Muirhead. A Crisis in National Unity?: The Chicken and Egg War, 1970-1971. *Journal of Canadian Studies* 56(1), 124-45, 2022.
- Nurse, J. et B. Muirhead. The Long Road to Stability: Egg Farmers in Canada and Fair Farm Pricing. *Agricultural History Review* 68(2), 286–306, 2020.
- Pelletier, N. et coll. Sustainability in the Canadian Egg Industry — Learning from the Past, Navigating the Present, Planning for the Future. *Sustainability* 10(10), 3524 (24 pages), 2018.
- Reuters. European Parliament gives green light to huge farm subsidies deal, *Reuters*, 23 novembre 2021. Consulté le 17 septembre 2024 à l'adresse <https://www.reuters.com/markets/commodities/european-parliament-set-vote-huge-farm-subsidies-deal-2021-11-23/>
- Skogstad, G. Supply Management in Canada's Dairy and Poultry Sectors. Dans Evert Lindquist et coll. (éd.), *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges* (p. 267-85). Oxford University Press, 2022.
- Tamini, L.D., M. Doyon et M.M. Zan. Investment behavior of Canada egg producers: Analyzing the impacts of change in risk aversion and in the variability of egg prices and production costs. *British Food Journal* 120(1), 96-107, 2018.