



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

EN BREF



Le mécanisme de la gestion de l'offre au Canada

Publication n° 2015-138-F
Le 17 décembre 2015

Khamla Heminthavong

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les documents de la série ***En bref*** de la Bibliothèque du Parlement sont des survols de sujets d'actualité. Dans certains cas, ils donnent un aperçu de la question et renvoient le lecteur à des documents plus approfondis. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2015

Le mécanisme de la gestion de l'offre au Canada
(En bref)

Publication n° 2015-138-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	LES ORIGINES DE LA GESTION DE L'OFFRE	1
3	CADRE RÉGLEMENTAIRE et piliers DE LA GESTION DE L'OFFRE	2
3.1	Contrôle de la production.....	2
3.1.1	Les quotas	3
3.1.1.1	Nombre de détenteurs et valeur des quotas	3
3.1.1.2	Prix du quota.....	4
3.2	Établissement des prix.....	5
3.3	Contrôle des importations	5
4	Gestion de l'offre et accords internationaux	6
	ANNEXE – Productions sous gestion de l'offre au Canada, 2014	

LE MÉCANISME DE LA GESTION DE L'OFFRE AU CANADA

1 INTRODUCTION

La gestion de l'offre est un moyen pour les producteurs agricoles canadiens – plus précisément ceux de produits laitiers, avicoles ou ovicoles – de contrôler, par l'intermédiaire des offices de commercialisation, l'offre ou la quantité de leurs produits commercialisés. Pour avoir le droit de commercialiser sa production, l'agriculteur doit détenir un permis – communément appelé « quota » – sans lequel il ne pourra pas vendre ses produits à une usine de transformation.

Ce document expose les origines de la gestion de l'offre au Canada, le cadre réglementaire de son fonctionnement et les trois piliers qui en sont le fondement : le contrôle de la production, l'établissement des prix et le contrôle des importations. Il examine aussi brièvement les inquiétudes suscitées par certains accords internationaux récents.

2 LES ORIGINES DE LA GESTION DE L'OFFRE

En théorie, dans un marché parfaitement concurrentiel, l'équilibre est atteint lorsque la quantité de biens offerte par les vendeurs est égale à la quantité demandée par les acheteurs¹. Ce point d'équilibre détermine la quantité et le prix de ces biens.

- Si le prix est inférieur au prix d'équilibre et que ce dernier est très bas, la demande d'un produit excède son offre. On risque alors de se retrouver dans une situation de pénurie, car les acheteurs auront tendance à vouloir davantage se procurer les biens. Cette situation tend à faire grimper les prix.
- À l'inverse, lorsque le prix est supérieur au prix d'équilibre, l'offre excède la demande, engendrant ainsi une situation de surabondance et l'effondrement des prix².

Au cours des années 1960, l'instabilité des prix et les différends commerciaux au niveau interprovincial ont été une source de préoccupations majeures dans les secteurs de la volaille, des œufs et du lait³. Durant cette période, le secteur agricole canadien a été marqué par la surproduction en raison de percées technologiques, ce qui entraînait des prix bas et instables et donnait lieu à des disputes entre producteurs et transformateurs⁴.

Face à cette situation économique difficile, les agriculteurs ont cherché à améliorer leur pouvoir de négociation en demandant à leurs gouvernements provinciaux de créer des offices de commercialisation. C'est donc dans un contexte d'instabilité des prix et de fluctuation des revenus des agriculteurs que le système de la gestion de l'offre a vu le jour.

Le système national de la gestion de l'offre consiste à coordonner la production et la demande tout en contrôlant les importations afin d'établir un prix stable, autant pour

les agriculteurs que pour les consommateurs. Au Canada, cinq types de production sont assujettis à la gestion de l'offre : les produits du lait, de poulet et de dindon, les œufs de consommation et les œufs d'incubation.

3 CADRE RÉGLEMENTAIRE ET PILIERIS DE LA GESTION DE L'OFFRE

En 1972, la *Loi sur les offices de commercialisation des produits agricoles*⁵ a permis de mettre en place des organismes nationaux autorisés à établir la gestion des approvisionnements. Les offices nationaux de commercialisation des œufs, des dindons et des poulets ont été créés en 1972, 1974 et 1978 respectivement pour administrer le système de la gestion de l'offre de ces produits agricoles. Dans le secteur laitier, c'est le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, présidé par la Commission canadienne du lait, une société d'État créée en 1966⁶, qui est responsable de l'administration de la gestion des approvisionnements⁷.

La *Loi sur les offices de commercialisation des produits agricoles* a également créé le Conseil national de commercialisation des produits agricoles, devenu le Conseil des produits agricoles du Canada⁸ en 2009. Cet organisme fédéral exerce une surveillance des divers offices en vue de promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole tout en assurant le bon fonctionnement du système de commercialisation, dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs⁹.

Pour être efficace, le système national de la gestion de l'offre doit suivre les trois règles fondamentales qui en sont les piliers :

- le contrôle de la production;
- l'établissement des prix;
- le contrôle des importations.

3.1 CONTRÔLE DE LA PRODUCTION

Afin d'éviter les surplus et les pénuries susceptibles de causer d'importantes fluctuations de prix, l'office national représentant chacun des secteurs est responsable d'établir le niveau national de production en fonction des demandes provinciales. La *Loi sur les offices de commercialisation des produits agricoles* permet à chacun des offices nationaux de restreindre la production et de préciser les contingents de production pour chaque province. Chaque office national peut également imposer des pénalités en cas de surproduction ou sous-production.

Les offices provinciaux sont, quant à eux, responsables de la répartition de la production entre les agriculteurs. Ces derniers s'engagent à respecter le volume de production qui leur est alloué et assument les frais prévus en cas de non-respect. Les offices provinciaux sont également responsables de la négociation des prix avec les acheteurs. Enfin, ils déterminent le quota minimal à détenir ainsi que les règles de transfert des quotas.

3.1.1 LES QUOTAS

Pour exploiter une ferme de production contingentée, l'agriculteur doit détenir un quota, qui est une sorte de licence l'autorisant à produire un volume donné.

Les producteurs amateurs exploitant une ferme de petite taille sont exemptés du système de la gestion de l'offre. Chaque office provincial de commercialisation a ses propres critères d'exemption. Par exemple, l'Ontario autorise l'élevage de jusqu'à 300 poules à griller, 50 dindons et 99 poules pondeuses sans quota¹⁰.

Les offices provinciaux de commercialisation fixent également le quota minimal à détenir. Actuellement, un participant au système de la gestion de l'offre en Ontario doit détenir au moins 14 000 unités de production de poulet (une unité de production correspond à 13 kilogrammes (kg) de poulet), soit l'équivalent d'une production annuelle de 182 000 kg de poulet¹¹.

La vente de quota varie selon le secteur. Dans le secteur laitier, il n'est pas négocié en litres de lait, mais en kilogrammes journaliers de matière grasse, soit l'équivalent de la production d'une vache¹², tandis que dans le secteur de la volaille, il se vend en unités produites ou en mètres carrés de plancher. Par exemple, au Manitoba, une unité de production est l'équivalent d'une production d'un poulet. Au Québec, un mètre carré de plancher de production de poulet est l'équivalent d'une production de 7 à 10 bêtes.

3.1.1.1 NOMBRE DE DÉTENTEURS ET VALEUR DES QUOTAS

En 2014, les recettes monétaires du secteur de la gestion de l'offre représentaient 17 % des recettes monétaires de l'ensemble du secteur agricole canadien. Le Canada dénombrait 16 153 détenteurs de quotas, en majorité des quotas laitiers (voir la carte présentée à l'annexe). Le Québec et l'Ontario sont les principaux détenteurs de quotas.

Initialement, les quotas ont été distribués gratuitement aux agriculteurs. Toutefois, ils ont acquis une valeur marchande qui s'est grandement appréciée au fil des ans. Par exemple, au Manitoba, le quota laitier se négociait à 27 399 \$ le kilogramme en décembre 2015, par rapport à 12 000 \$ en décembre 1998, une hausse supérieure à 100 %¹³. Et à l'échelle du pays, la valeur totale des quotas était estimée à 32,6 milliards de dollars en 2014, comparativement à 14,7 milliards de dollars en 1998 (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Évolution de la valeur totale des quotas au Canada, par province, 1998-2014 (en milliers de dollars)

	1998	2002	2006	2010	2014
Colombie-Britannique	1 025 699	1 779 335	2 877 484	3 555 332	4 192 656
Alberta	1 095 162	1 773 915	2 407 937	2 812 930	3 235 615
Saskatchewan	308 753	524 843	652 485	990 125	1 027 735
Manitoba	457 374	784 883	911 772	1 528 581	1 285 864
Ontario	5 565 246	8 486 010	9 265 146	10 789 265	12 399 935
Québec	5 477 087	7 446 698	9 775 191	9 997 696	9 028 598
Nouveau-Brunswick	281 954	398 751	423 451	564 280	377 179
Nouvelle-Écosse	361 684	592 286	636 376	662 406	715 212
Île-du-Prince-Édouard	147 830	234 360	316 667	332 308	261 791
Terre-Neuve-et-Labrador	35 761	60 072	98 009	94 158	108 285
Canada	14 756 549	22 081 154	27 364 518	31 327 081	32 632 872

Source : Statistique Canada, « [Tableau 002-0020 – Bilan du secteur agricole, au 31 décembre, et ratios](#) », CANSIM (base de données), consultée le 15 décembre 2015.

La valeur des quotas échangés varie d'une province à l'autre. Par exemple, en décembre 2015, le quota d'un kilogramme journalier de matière grasse se vendait 42 500 \$ en Colombie-Britannique et 23 000 \$ au Nouveau-Brunswick¹⁴.

3.1.1.2 PRIX DU QUOTA

Le quota constitue un actif important pour exploiter une entreprise de production contingentée. Au Québec, par exemple, une ferme laitière possède en moyenne 60 vaches¹⁵. L'exploitation d'une telle entreprise représente un investissement de 1,5 million de dollars uniquement pour l'achat de quotas¹⁶. Cet investissement ne comprend pas les fonds nécessaires à l'achat d'autres actifs, comme les animaux, la terre, les bâtiments et la machinerie.

En raison de la hausse importante des prix des quotas laitiers ainsi que de la crainte d'un endettement excessif, les cinq provinces participant à l'*Accord sur la mise en commun du lait dans l'Est*¹⁷ (Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec et Ontario) ont instauré une politique de contrôle des prix du quota en décembre 2008¹⁸. Dès 2010, le Québec et l'Ontario ont imposé un prix plafond de 25 000 \$ par kilogramme¹⁹.

D'autres secteurs de production ont également instauré un prix plafond pour le quota. Ainsi, le Québec a limité le prix à 500 \$ le mètre carré pour le quota de dindon²⁰ et à 245 \$ par unité pour une poule pondeuse²¹.

3.2 ÉTABLISSEMENT DES PRIX

En plus du contrôle de la production, les agriculteurs participant à la gestion de l'offre sont assurés de bénéficier d'un prix minimum pour leurs produits. Par l'entremise de leurs offices provinciaux de commercialisation, les agriculteurs négocient collectivement avec les transformateurs le prix minimum à la production. Ce prix minimum est établi en fonction des coûts de production et de la situation du marché, par exemple la demande des consommateurs, la disponibilité des stocks sur le marché et le prix des produits concurrents²².

La gestion de l'offre permet aux agriculteurs d'obtenir un prix juste par rapport à leurs coûts de production, tout en permettant d'éviter une fluctuation importante des prix aux consommateurs. Il reste que tous ne s'entendent pas sur ses avantages :

- Des études de l'Institut économique de Montréal²³, de l'Institut Fraser²⁴ et du Conference Board du Canada²⁵ soulignent que la gestion de l'offre coûte cher aux consommateurs. Plusieurs déplorent le fait que le prix des produits contingentés est moins cher aux États-Unis.
- En 2014, une étude de la Société Nielson, commandée par les Producteurs de lait du Canada, a démontré que le prix des produits canadiens se comparait avantageusement au prix payé ailleurs dans le monde²⁶.
- Des recherches d'un chercheur de l'Université de Waterloo démontrent que la gestion de l'offre profite à tous les Canadiens²⁷.

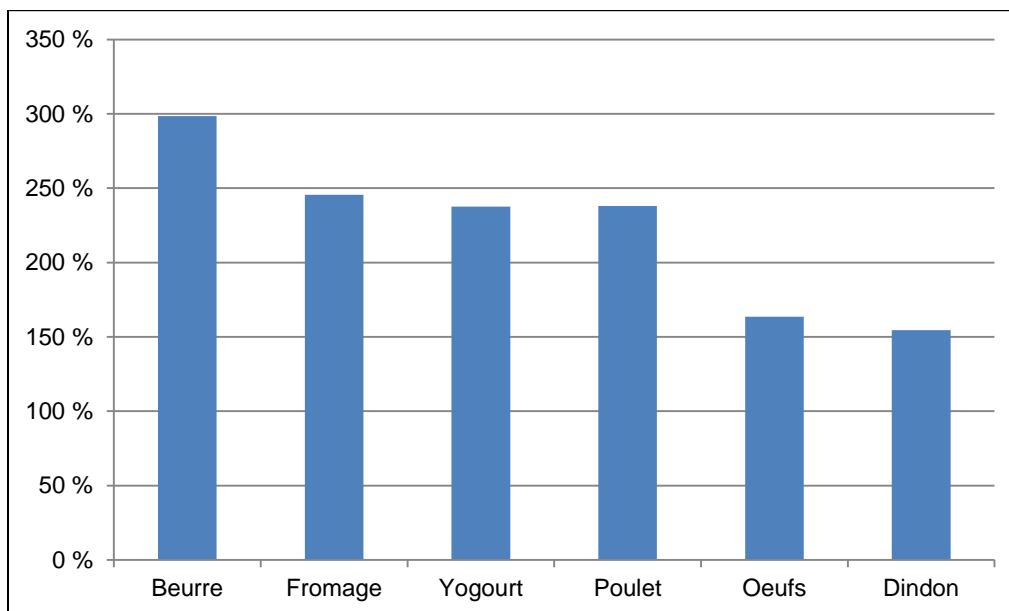
3.3 CONTRÔLE DES IMPORTATIONS

En plus de dépendre grandement du contrôle de la production et de l'établissement des prix, le bon fonctionnement du système de la gestion de l'offre dépend également du contrôle des importations.

Conformément à différents accords commerciaux, le Canada limite les importations en établissant un contingent tarifaire. Cela revient à dire qu'il accorde à ses partenaires commerciaux un « niveau d'accès minimum » aux importations et assujettit à un tarif douanier important les importations dépassant un certain volume afin d'empêcher les produits étrangers d'inonder le marché canadien.

À titre d'exemple, le contingent d'importation du yogourt est actuellement fixé à 332 000 kg²⁸ et celui du poulet, au plus élevé de 39 900 000 kg ou de 7,5 %²⁹ de la production intérieure. Les importations se situant à l'intérieur de ces contingents ne font l'objet d'aucun tarif ou font l'objet d'un faible tarif. Toutefois, d'importants tarifs – pouvant atteindre 300 % dans le cas du beurre – sont imposés sur les importations dépassant les contingents (voir la figure 1).

Figure 1 – Tarifs douaniers appliqués à certains produits hors contingents



Source : Agence des services frontaliers du Canada, [Codification ministérielle du Tarif des douanes 2015](#).

4 GESTION DE L'OFFRE ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Le Canada a toujours su protéger le régime de la gestion de l'offre lorsqu'il a conclu plusieurs accords commerciaux, dont l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA), ainsi que des accords commerciaux bilatéraux.

Cependant, les récentes ententes de principe du Partenariat transpacifique (PTP) et de l'*Accord économique et commercial global* (AECG) avec l'Union européenne, conclues respectivement le 5 octobre 2015 et le 5 août 2014³⁰, inquiètent le secteur des produits contingentés. Dans le cadre de l'accord de principe de l'AECG, le Canada accorderait l'accès à près de 17 000 tonnes de fromage en provenance de l'Union européenne. Quant aux pays membres du PTP, ils auraient un accès limité et graduel au marché des produits sous gestion de l'offre.

Plusieurs intervenants du secteur de la gestion de l'offre craignent que ces ententes de principe ouvrent une brèche dans ce régime de commercialisation et affaiblissent l'un des piliers de la gestion de l'offre au Canada.

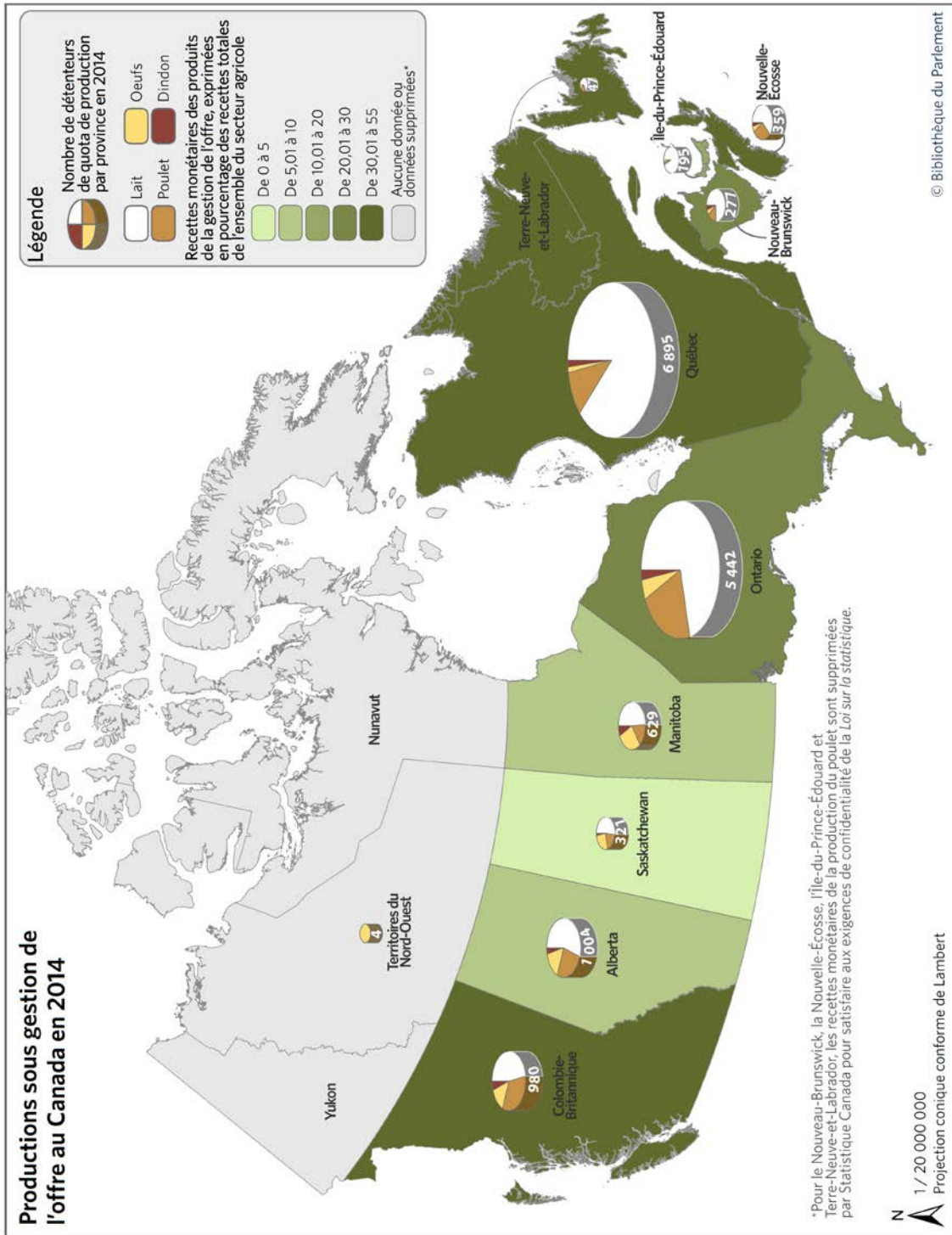
NOTES

1. Parkin Bade, « [L'offre et la demande](#) », chap. 4 dans *Introduction à la microéconomie*, Université d'Ottawa.
2. Murat Yildizoglu, [Introduction à la microéconomie](#), Université Paul Cézanne, 22 avril 2009; Andreu Mas-Colell, Michael D. Whinston et Jerry R. Green, *Microeconomic Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

3. [“A Brief History of Supply Management in Canada: Evolution of the Canadian Dairy Commission,”](#) *Western Dairy Digest*, Fall 1999.
4. Grace Skogstad, « Supply Management: Resisting Internationalization and Adjusting Policy Instruments Regulating Food and Animal Product Safety », chap. 5 dans *Internationalization and Canadian Agriculture: Policy and Governing Paradigms*, University of Toronto Press, 2008.
5. [Loi sur les offices des produits agricoles](#), L.R.C. 1985, ch. F4.
6. Commission canadienne du lait, [Accueil](#).
7. Commission canadienne du lait, [Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait \(CCGAL\)](#).
8. Conseil des produits agricoles du Canada, [Accueil](#).
9. Conseil des produits agricoles du Canada, [Offices nationaux](#).
10. FarmStart (Ontario), [Small Farm Regulations](#).
11. Chicken farmers of Ontario, [Quota Info](#).
12. Un cycle de production laitière ou l'intervalle entre deux vêlages compte 410 jours, dont 345 de production et 65 de repos. En moyenne, une vache produit du lait 307 jours par année (345/410 x 365 jours/an). La composition standard d'un hectolitre de lait à 3,6 kg de matière grasse est de 103,2 kg de lait (voir Gouvernement du Canada, [L'industrie laitière en chiffres](#), 2012). Toutefois, le taux moyen de matière grasse de la production laitière canadienne se situe au-dessus de 4 %. La production annuelle d'une vache est estimée à 8 800 kg (voir Centre canadien d'information laitière, [Production moyenne de lait par race \(contrôle laitier\)](#)).
13. Centre canadien d'information laitière, [Transactions de quotas mensuelles](#).
14. Centre canadien d'information laitière, « [Transaction de quota de lait](#) », *Quota*.
15. Groupe AGÉCO, [Nombre moyen de vaches par ferme et par province au 1^{er} juillet, Canada, 2005 à 2015](#), 24 novembre 2015.
16. Comme il a été mentionné plus tôt, la production d'une vache équivaut à 1 kg de matière grasse par jour. Pour 60 vaches, le chiffre est donc de 60 kg de quota et le prix du quota au Québec est de 25 000 \$ par kilogramme (voir le paragraphe suivant du texte), soit un total de 1,5 million de dollars.
17. Commission canadienne du lait, [Mise en commun](#).
18. Les Producteurs de lait du Québec, [Évaluation périodique : Plan conjoint des Producteurs de lait du Québec – Mémoire des Producteurs de lait du Québec présenté à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec](#), 19 février 2015.
19. Les Producteurs de lait du Québec, [Commentaires du mois d'octobre 2011](#).
20. Les Éleveurs de volailles du Québec, [Système centralisé de vente de quotas de dindon \(SCVQ\)](#), communiqué, juillet 2015.
21. Fédération des producteurs d'œufs du Québec, [Système centralisé de vente de quota](#).
22. Les Éleveurs de dindon du Canada, [La gestion de l'offre](#).
23. Mario Dumais et Youri Chassin, « [Les politiques néfastes de gestion de l'offre du Canada](#) », *Le Point*, Institut économique de Montréal, juin 2015.
24. Owen Lippert, « [The Perfect Food in a Perfect Mess: The Cost of Milk in Canada](#) », *Public Policy Sources*, n° 52, The Fraser Institute, 2001.
25. Michael Grant *et al.*, [Réformer la gestion de l'offre des produits laitiers : Plaidoyer pour la croissance](#), Le Conference Board du Canada, 6 mars 2014.

26. Les Producteurs laitiers du Canada, [Les producteurs remettent les pendules à l'heure au sujet de la gestion de l'offre – deuxième partie](#), communiqué, 1^{er} octobre 2015.
27. Bruce Muirhead, [Crying Over Spilt Milk: The History of Dairy Supply Management and Its Role in Recent Trade Negotiations](#), CIGI [Centre for International Governance Innovation] Paper No. 30, avril 2014.
28. Affaires mondiales Canada, « [Yoghourt \(Article 158 de la Liste des marchandises d'importation contrôlée\)](#) », *Avis aux importateurs*.
29. Affaires mondiales Canada, « [Poulet et produits du poulet \(Article 96 à 104 de la Liste des marchandises d'importation contrôlée\)](#) », *Avis aux importateurs*.
30. Affaires mondiales Canada, [Les Accords de libre-échange du Canada](#).

ANNEXE – PRODUCTIONS SOUS GESTION DE L'OFFRE AU CANADA, 2014



Sources : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2016, à partir de données provenant de Statistique Canada, [Recensement de 2011 – Fichiers des limites](#); de Centre canadien d'information laitière, [Rapport D056 – Nombre de fermes expédiant du lait par province](#); de Éleveurs de dindon du Canada, [L'industrie canadienne du dindon – en chiffres](#); de Producteurs d'œufs du Canada, [Rapport annuel 2014](#); et de Producteurs de poulet du Canada, [Livret des données sur le poulet 2015](#). Le logiciel utilisé est Esri, ArcGIS, version 10.3.1.