



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Vingt ans de contingents laitiers : l'expérience canadienne

*D.M. GOUIN,
M. MORISSET*

Avant les années 1960, les interventions gouvernementales sur le secteur laitier canadien relevaient de programmes agricoles généraux de stabilisation des prix et de soutien des revenus. Une politique spécifiquement destinée au secteur laitier, bien qu'ayant commencé à prendre forme auparavant, ne s'est concrétisée qu'avec la création de la Commission canadienne du lait (CCL) en 1966. Le but de cet article est d'analyser l'apparition et le développement du mode de régulation du marché laitier qui fut alors implanté. Au fil des mouvements contradictoires de pareille politique, nous identifions quatre périodes et nous nous employons à expliquer leurs moments de rupture.

VERS UN NOUVEAU MODE DE RÉGULATION DU MARCHÉ LAITIER

*Jusqu'en 1971,
surproduction chronique*

La politique générale de stabilisation des prix agricoles

La production laitière canadienne avait été fortement stimulée lors de la guerre de 1939-1945 et pendant les années suivantes afin d'approvisionner les marchés européens. Avec la reconstitution des capacités productives de l'agriculture européenne et la détérioration des prix sur le marché international, il s'en suivit une chute dramatique des revenus agricoles et particulièrement laitiers au Québec. Même le versement d'une subvention directe (ou subside) aux producteurs de lait, à partir de 1959, n'était pas suffisant pour permettre aux producteurs de retirer un revenu adéquat de leur activité agricole, comme le soulignent plusieurs études de l'époque. Ainsi, en 1966, le syndicalisme agricole déclare que : *"le tiers des producteurs laitiers du Québec et de l'Ontario ont des revenus qui les placent en-dessous du seuil de pauvreté défini par le Conseil économique du Canada"* (UPA et al. 1976, p. 2). Quand on sait que, pour la même année, *"les fermes laitières constituaient environ 63 % de toutes les exploitations agricoles dans la province de Québec"* (Furniss 1970, p. 13) on peut mesurer l'ampleur du problème auquel faisait face l'agriculture québécoise et l'importance accordée à la définition d'une véritable politique laitière nationale dans les revendications des organisations syndicales.

De plus, cette insuffisance des revenus agricoles était doublée du problème d'une offre périodiquement excédentaire nécessitant de substantielles subventions à l'exportation. Dès cette époque, afin de mieux coordonner les différents programmes et d'articuler une véritable politique qui ne soit plus simplement une suite de mesures ponctuelles, la Fédération canadienne des producteurs laitiers (FCPL) réclamait auprès du gouvernement fédéral la création d'une agence nationale responsable de tous les éléments de la politique laitière. Le gouvernement créa en 1963 le Comité consultatif canadien de l'industrie laitière pour étudier cette question. Cet organisme présentait son rapport en mars 1965 et conformément à ses recommandations, la Loi sur la Commission canadienne du lait était adoptée en juillet 1966 pour prendre effet au début de la campagne laitière 1967-1968, soit au 1^{er} avril 1967 (Comité interministériel sur la révision de la politique laitière 1981, p. 3).

La création de la Commission canadienne du lait (CCL) consacre en quelque sorte l'échec définitif d'une politique agricole générale inadaptée aux conditions particulières du secteur laitier. L'absence d'un marché d'exportation suffisamment rémunérateur de même que des contradictions internes au secteur lui-même empêchaient la poursuite d'une telle politique : coût croissant des programmes de soutien, insuffisance des revenus des producteurs laitiers,

faible productivité des ressources employées dans le secteur. Plusieurs recherches insistaient sur ce dernier aspect : *"Les rares données dont on dispose sur la production laitière au Québec inclinent à penser qu'une réorganisation des structures de production en fonction de la technologie actuellement disponible entraînerait des économies considérables (...) La production laitière est réalisée par un trop grand nombre d'entreprises de faible dimension (...) Pour ces petits producteurs, un jour viendra où se posera la question de leur statut de producteur laitier. S'ils demeurent dans la production laitière, ils devront adapter leurs exploitations à la technologie disponible et augmenter leur production et leur productivité afin d'obtenir un revenu supérieur tout en produisant à un coût moins élevé"* (Dagenais et Wampach 1972, p. 4) ⁽¹⁾.

On assistait à l'émergence d'une agriculture spécialisée, organisée sur de nouvelles bases technologiques, nettement plus productive que le modèle de petite exploitation de polyculture-élevage, mais en même temps beaucoup plus soumise aux mécanismes du marché. Pour favoriser ce type d'agriculture, il était nécessaire de la soustraire à la compétition des nombreuses petites exploitations encore en production qui ne répondaient pas à la logique de marché et qui participaient tout de même au gonflement de l'offre de produits laitiers (Morisset 1987). Malgré la faiblesse chronique des revenus de bon nombre de ces petits producteurs laitiers, le marché seul, notamment la concurrence par les prix, ne pouvait accentuer davantage la mobilité des ressources vers d'autres activités économiques. L'exode déjà considérable du tiers des producteurs entre 1951 et 1966 ⁽²⁾ demandait à être encore accéléré. La majorité des intervenants du secteur laitier admettait que pour obtenir le déblocage souhaité des structures de production, un changement profond dans la nature des interventions publiques devait prendre place.

Les premières formes de contingentement

Les objectifs de la Commission canadienne du lait (CCL), tels qu'indiqués à l'article 8 de la Loi de 1966, et qui n'ont pas été modifiés depuis, sont *"d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité"*. Pour ce faire, la CCL dispose d'un certain nombre de pouvoirs qui peuvent être résumés comme suit : acheter, vendre, exporter, importer tout produit laitier ; verser des subsides aux producteurs ; encourager la consommation de produits laitiers. De plus, certains autres règlements peuvent être adoptés permettant notamment d'instituer un système de contingentement et d'imposer et percevoir des droits ou taxes à la production, transformation ou commercialisation de produits laitiers.

Dès la première campagne laitière sous sa juridiction, la CCL s'est prévalue de pratiquement toutes les prérogatives que lui conférait cette loi. Les producteurs laitiers réclamaient certaines garanties sur l'amélioration de leur niveau de revenus, mais en même temps les excédents posaient problème et la production ne devait donc pas être stimulée. La CCL décréta une augmentation du subside à la production, mais en contrepartie, elle instaura une première forme de contingentement de la production. De fait, la production n'était pas directement limitée, mais chaque producteur se voyait accorder un accès au subside, appelé "contingent subventionnable", équivalent à ses livraisons de

⁽¹⁾ Sur le même sujet, voir entre autres Lohar, (1968) et Proulx et Wampach (1971).

⁽²⁾ Recensement du Canada 1966, fermes détenant plus de 2 vaches laitières.

l'année précédente. Toute production supérieure au contingent était permise, mais le subside (20 % du prix de soutien du lait) était perdu sur ces livraisons supplémentaires. Une retenue (ou taxe de coresponsabilité) qui devait contribuer au financement des exportations, était prélevée par la CCL directement sur le paiement du subside aux producteurs.

Suite à la mise en place de l'ensemble de ce programme, McCormick écrivait que *"c'était la première fois que des mesures de soutien des produits laitiers étaient conçues pour équilibrer la production laitière et les besoins du marché. Les mesures antérieures de soutien des produits laitiers n'avaient en général instauré aucune restriction sur la quantité du produit subventionnable"* (McCormick 1972, p. 6). Il s'agissait donc bien là d'une toute nouvelle forme d'intervention sur le marché laitier canadien, et plus qu'une simple mesure de gestion de l'offre, on pouvait y voir l'élaboration d'un nouveau mode de régulation du secteur, d'autant plus que des mesures d'accompagnement étaient prévues pour accélérer la restructuration du secteur en incitant les plus petits producteurs à abandonner la production laitière. De 1967-68 à 1968-69, près de 25 % des producteurs furent en effet exclus du système et disparurent comme producteurs de lait (Clark et al. 1969, p. 54).

Pour cette première campagne, non seulement la CCL introduisait une première forme de contingentement dans le but de limiter la production et de diminuer les pertes à l'exportation, mais de plus elle s'attaquait indirectement au problème des faibles revenus en production laitière. En effet, en restructurant massivement le secteur de production par l'élimination des petits producteurs les plus directement concernés par ce problème, le revenu moyen du secteur ne pouvait qu'augmenter. Il faut bien comprendre que la CCL n'avait pas nécessairement comme objectif de résoudre le problème des revenus des petits producteurs, car conformément à ses objectifs "légaux" (*op. cit.*) elle se doit de garantir un certain niveau de revenu aux seuls producteurs jugés "efficaces". Cette restructuration obtenait l'assentissement du syndicalisme agricole qui présentait comme un succès, du point de vue des gains de productivité, la baisse considérable du nombre de producteurs laitiers (UPA et al. 1976, p. 2-3).

Dès le début, le système de contingent subventionnable représentait donc une occasion de restructuration massive du secteur, beaucoup plus rapide ce que le marché avait pu réaliser auparavant. Le départ de nombreux petits producteurs devait théoriquement permettre, par la croissance de ceux demeurant en production, les gains de productivité requis pour améliorer les revenus moyens du secteur. Cependant, le problème des revenus fut rapidement occulté par la question du contrôle des excédents qui demeurerait des plus problématiques.

Les limites du contingent subventionnable

La politique laitière mise en place par la CCL était essentiellement destinée aux producteurs de lait de transformation. Seuls ces producteurs pouvaient bénéficier de la subvention directe, mais uniquement dans les limites de leur contingent. Par contre, les producteurs de lait de consommation⁽³⁾ qui livraient des quantités supérieures à leur quota d'approvisionnement des laiteries expédiaient ces surplus vers le marché du lait de transformation. Ils ne bénéficiaient d'aucun subside sur cette production, leur production principale

(3) Il existe au Canada deux groupes distincts de producteurs selon les marchés desservis : lait de transformation (beurre, poudre, fromage, yogourt) et lait de consommation (lait frais pasteurisé). Les producteurs de lait de consommation possèdent aussi un quota provincial pour ce marché. Sa mise en place a précédé celle des quotas de lait de transformation.

de lait de consommation et le prix plus avantageux qu'ils en obtenaient devant leur permettre d'obtenir une rémunération suffisante de leurs ressources. Aucune retenue pour contribuer au fonds d'exportation des surplus ne pouvait non plus leur être prélevée. De même, les producteurs de lait de transformation pouvaient dépasser leur contingent subventionnable, perdant le bénéfice du subside sans encourir aucune forme de pénalité.

Devant ces failles du système, il n'est pas étonnant de constater qu'en 1968-1969 et 1969-1970, les fabrications de beurre et de poudre de lait écrémé continuèrent à augmenter. La retenue sur le subside dans les limites du contingent passa donc successivement à 16,2 % et 20,8 % du montant du subside, alors qu'elle était de 9,1 % pour la première campagne sous contingent. De plus, une première retenue sur les livraisons en excédent du contingent faisait son apparition lors de la campagne 1969-1970 mais, encore une fois, cette retenue n'était prélevée que sur le subside à recevoir par chaque producteur. Ainsi, une fois le subside entièrement retenu, aucune déduction pour surproduction ne pouvait être effectuée à l'encontre d'un producteur. Dans ces conditions, la politique laitière mise en place par la CCL ne pouvait permettre de rétablir l'équilibre du marché laitier ; un nouvel aménagement du système paraissait inévitable.

Les contingents subventionnables se dirigeant manifestement vers un échec, la Fédération canadienne des producteurs de lait (FCPL) proposa que toutes les livraisons de lait de transformation, incluant celles faites par les producteurs de lait de consommation, soient soumises à un quota de mise en marché. Il peut paraître étonnant que cette demande d'un contingentement strict de la production émane directement du syndicalisme mais le compromis proposé par les pouvoirs publics était explicitement mentionné par le syndicalisme agricole québécois : *"Le contingentement de la mise en marché s'impose aux producteurs par le fait que le Gouvernement fédéral n'accepte de hausser les prix de soutien des produits laitiers qu'à condition que le contrôle de la production soit assuré"* (FPLIQ 1971, p. 6). Ce n'était manifestement pas une victoire pour les producteurs de se voir "imposer" le contingentement, mais l'amélioration des prix et des revenus qui pouvaient en découler constituait l'objectif majeur à atteindre. En même temps, de son côté, le gouvernement fédéral s'assurait du contrôle complet du volume de la production laitière, des excédents et des dépenses affectées au soutien du secteur laitier. C'est sur la base de ce compromis que fut élaborée la nouvelle politique laitière canadienne et le Plan global de commercialisation du lait.

UNE POLITIQUE LAITIÈRE INCOMPLETE

*Entre 1971 et 1975,
sous-production et
importations de beurre*

Le contingentement de toute la production laitière

Forts de l'appui des principaux intéressés, en décembre 1970, la Commission canadienne du lait et les gouvernements et organisations de producteurs de l'Ontario et du Québec, représentant près de 80 % de la production canadienne de lait de transformation, signaient un accord permettant la mise sur pied du Plan global de commercialisation du lait. Les autres provinces adhérèrent successivement au programme, les dernières à le faire étant la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick pour la campagne laitière débutant au 1er avril 1974 ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ La province de Terre-Neuve ne fait pas partie de l'accord, sa production de lait de transformation étant quasiment inexistante.

La principale caractéristique de ce programme est d'instaurer un système de contingentement de toutes les livraisons de lait de transformation de tous les producteurs laitiers pour tenter d'ajuster la production canadienne aux besoins du marché intérieur exprimés en matières grasses du lait. Le contrôle et la limitation des importations de produits laitiers demeuraient en vigueur. Le repli, déjà engagé avec les contingents subventionnables, du soutien gouvernemental de la production laitière canadienne sur les seuls besoins du marché intérieur était dorénavant complet. Les producteurs continuaient à financer l'écoulement des excédents structurels de poudre de lait écrémé, sous-produit de la fabrication du beurre requis pour approvisionner le marché intérieur, par l'entremise de la retenue intra-quota. Toutes les exportations de beurre et de poudre de lait écrémé produits au-delà des besoins canadiens étaient également financées par les producteurs, au moyen d'une retenue prélevée sur la production hors-quota. Le soutien des prix effectués par la CCL au moyen des offres d'achat de beurre et de poudre de lait écrémé en excès sur le marché à certaines périodes de l'année était maintenu, de même que le paiement des subventions directes (ou subsides) à la production.

Les pouvoirs publics provinciaux délèguèrent à cette occasion une partie importante de leurs pouvoirs de gestion du marché du lait de transformation au syndicalisme agricole. Au Québec notamment, l'application concrète de la politique laitière canadienne est gérée par l'intermédiaire des organisations de producteurs. Dans le cadre de la Loi de mise en marché des produits agricoles, dont une première version avait été adoptée par le gouvernement québécois en 1956, les producteurs agricoles pouvaient s'organiser en "plan conjoint" pour assurer la mise en marché de leur production. Le plan conjoint permet à un groupe de producteurs de négocier collectivement les conditions de vente d'un produit avec les acheteurs concernés. La Régie des marchés agricoles du Québec (RMAQ), organisme para-gouvernemental créé par une refonte de la Loi en 1963, est chargée de trancher ou d'arbitrer les litiges pouvant survenir de l'adoption et de la mise en application d'un plan conjoint par un groupe de producteurs. Il est à noter qu'une fois adopté à la majorité des producteurs (50 % doivent voter et au moins les 2/3 des votants doivent l'approuver), un plan conjoint s'applique à tous les producteurs du produit visé par le plan.

C'est en marge de cette législation qu'avait été fondée en 1966 la Fédération des producteurs de lait industriel du Québec (FPLIQ) qui regroupait les producteurs livrant uniquement sur le marché du lait de transformation ⁽⁵⁾. Les producteurs de lait de consommation qui, de leur côté, étaient organisés depuis longtemps sur des bases locales et régionales regroupèrent, sous la direction de la Fédération des producteurs de lait du Québec (FPLNQ) ⁽⁶⁾, en un seul, les 43 plans conjoints de lait de consommation existant en 1970. La perspective de contingentement du lait industriel causée entre autres par leur propre surproduction était, pour les producteurs de lait nature, un facteur déterminant pour se regrouper en une fédération qui pourrait négocier en leur nom.

Les organismes nécessaires au bon fonctionnement du contingentement étaient donc tous en place pour la campagne laitière 1971-1972. Il est à noter qu'en étant partie prenante de l'accord initial, et par la suite en avalisant les plans conjoints provinciaux des producteurs de lait de transformation et de lait de consommation, les autorités québécoises déléguaient, par l'intermédiaire de

⁽⁵⁾ La création de la FPLIQ fut cause de nombreux conflits entre le syndicalisme agricole et le secteur coopératif. A ce sujet, cf. Morisset 1982, pp. 439-446.

⁽⁶⁾ Cette Fédération utilisait en réalité le sigle FPLQ, nous y substituons le sigle FPLNQ uniquement dans le but d'éviter toute confusion avec la Fédération unifiée créée au début des années 1980 et qui s'appellera également FPLQ.

la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, pratiquement tous leurs pouvoirs en matière d'organisation des marchés laitiers. L'Etat québécois faisait un choix très net en faveur de la profession, ne conservant qu'un rôle, tout de même non négligeable, d'arbitre entre les intervenants. La Régie des marchés agricoles interviendra fréquemment dans ce rôle d'arbitre et de conciliateur, le plus souvent pour des questions de partage des pouvoirs entre le syndicalisme et la coopération et pour la détermination des prix à la production. Mais c'est au syndicalisme uniquement qu'incomberont les tâches de répartition des quotas individuels, et toute la question de l'évolution structurelle qui en découle. De même, la représentation des intérêts du Québec au niveau national sera assurée essentiellement par le syndicalisme et la coopération, les intervenants les plus directement impliqués dans le secteur étant considérés comme les plus aptes à défendre les intérêts généraux de la profession.

Malgré l'existence d'une structure juridique complète du secteur laitier québécois, le Plan global de commercialisation du lait ne pouvait être appliqué intégralement. Les producteurs de lait de consommation n'avaient toujours pas droit au subside sur la partie de leur production destinée au marché du lait de transformation. En effet, la Commission canadienne du lait avait établi comme condition pour verser le subside que l'accès au marché plus lucratif du lait de consommation soit ouvert aux producteurs de lait de transformation. Cette décision de la CCL avait pour but de permettre une amélioration du revenu des producteurs de lait de transformation sans peser d'aucune façon sur les prix des produits laitiers, soit uniquement par un partage plus large des bénéfices supérieurs procurés par le marché du lait de consommation. Cependant, les producteurs de lait de consommation du Québec n'étaient pas disposés à envisager une perte de leur marché protégé au profit de la grande masse des producteurs de lait de transformation. En 1972, une entente fut tout de même signée par les deux fédérations, établissant les modalités de l'intégration ⁽⁷⁾ graduelle des producteurs de lait de transformation au marché de consommation et ouvrant ainsi l'accès à la subvention directe pour leurs livraisons de lait de transformation aux producteurs de lait de consommation.

L'objectif politique et économique initial "d'assainir" la structure de la production laitière était toujours visé même si la gestion des excédents et la mise en place de la réglementation accaparaient l'avant-scène. Au cours des 15 années précédant l'apparition de la Commission canadienne du lait, le nombre de producteurs laitiers québécois avait diminué de 33,7 % ce qui représente un taux annuel de disparition de 2,7 %. De 1966 à 1976 l'exode s'est considérablement accéléré, un peu plus de la moitié des producteurs quittant le secteur, soit 7,2 % annuellement. Parallèlement, les livraisons moyennes par producteur s'accroissaient de 5,2 % annuellement de 1951 à 1966, pour ensuite augmenter de 8,9 % par année entre 1966 et 1976.

Ce sont évidemment les plus petits livreurs qui quittaient la production en plus grand nombre, comme on peut le constater à la lecture du tableau 1 où est rapportée, pour les années de recensement, la répartition des producteurs selon la taille de leur troupeau. En 1966, les troupeaux entre 3 et 17 vaches laitières étaient largement majoritaires, 60,5 % du total, alors qu'en 1976 ils ne comptent plus que pour 20,9 % des troupeaux laitiers du Québec. A l'opposé, les troupeaux de plus de 33 vaches passaient de 7,9 à 36,3 % du nombre total d'exploitations. Une étude réalisée sur le couplage des résultats des recen-

(7) Le terme d'intégration employé ici n'a rien à voir avec les concepts économiques d'intégration verticale ou horizontale ; il réfère précisément et uniquement à l'entrée progressive des producteurs de lait de transformation sur le marché du lait de consommation.

sements de 1971 et 1976 montrait que la "probabilité historique" d'abandonner l'exploitation laitière dans les cinq prochaines années pour un producteur laitier de la catégorie des moins de 18 vaches en 1971 étaient de 0,63, alors qu'elle n'était que de 0,34 pour la catégorie de 18 à 47 vaches et 0,33 pour celle de plus de 48 vaches (Tung et McClatchy 1980, p. 15). Il est dommage que la classe intermédiaire utilisée par ces auteurs soit si large, regroupant probablement des phénomènes inverses car pour la catégorie plus restreinte de 18 à 32 vaches, le nombre de fermes déclarantes augmente en valeur relative de 10 % de 1966 à 1971 et se stabilise par la suite. Par contre, en valeur absolue, le nombre de producteurs de cette classe diminue de plus de 28 % entre 1971 et 1976, ce qui laisse supposer qu'une fois le laminage complet de la classe inférieure terminé, c'est la catégorie suivante qui sera visée par la concurrence entre producteurs pour la croissance des livraisons individuelles.

Tableau 1. Fermes détenant des vaches laitières classées selon la taille du troupeau.
Québec, 1951-1981.

	3 à 17 v.l.		18 à 32 v.l.		33 à 47 v.l.		48 v.l. et plus		Total
	nbre	%	nbre	%	nbre	%	nbre	%	
1951	78 782	90,1	7 867	9,0	607	0,7	145	0,2	87 401
1956	72 405	83,3	13 104	15,1	1 181	1,4	262	0,3	86 952
1961	56 424	76,3	15 285	20,7	1 849	2,5	422	0,6	73 980
1966	35 045	60,5	18 287	31,6	3 595	6,2	1 002	1,7	57 929
1971	15 324	38,7	16 574	41,9	5 823	14,7	1 835	4,6	39 556
1976	5 768	20,9	11 814	42,8	6 748	24,5	3 249	11,8	27 579
1981	3 057	14,5	8 425	40,0	6 199	29,4	3 405	16,1	21 086

Sources : Recensements du Canada, fermes déclarant des vaches et génisses de 2 ans et plus, nos calculs.

Cette restructuration accélérée du secteur avait certes été favorisée par le contexte économique général, alors caractérisé par une forte croissance économique, requérant un intense exode rural. Cet exode rural était généralisé à l'ensemble de l'agriculture québécoise, 35,8 % des fermes disparaissant dans la période 1966-1976, mais la contribution relative du secteur laitier y était particulièrement importante.

Le syndicalisme agricole ne s'inquiétait pas du sort de ces ex-producteurs, la restructuration était, d'après lui, le prix qu'il fallait accepter de payer pour bâtir une économie laitière plus performante. De plus, le syndicalisme avait accepté un repli de la production laitière uniquement sur les besoins du marché intérieur, repli qui se concrétisait par le financement intégral par les producteurs laitiers de toutes les exportations et un contingentement ferme des livraisons. Par conséquent, une mise en marché ordonnée du lait de transformation était pratiquement acquise et ainsi les conditions étaient donc en place pour passer à la revendication principale des producteurs — celle pour laquelle toutes ces étapes préalables avaient été traversées —, à savoir des prix en fonction des coûts de production.

L'indexation du prix du lait de transformation

Avec l'adhésion progressive de toutes les provinces, le Plan global de commercialisation du lait pouvait atteindre une certaine "vitesse de croisière". Les éléments essentiels constituant la base de la politique laitière canadienne

étaient : le contingentement ferme de toutes les livraisons de lait de transformation en fonction des besoins du marché intérieur en matières grasses du lait, le financement des exportations par des retenues prélevées directement sur le paiement du lait aux producteurs et le versement d'une subvention directe à la production. Mais, d'un point de vue syndical, le système de gestion du marché laitier canadien était encore incomplet, il y manquait des garanties quant au niveau des prix de soutien. Le syndicalisme laitier avait cautionné une restructuration massive du secteur de production et les revendications pressantes des producteurs se situaient maintenant dans un contexte général de la production laitière qui leur était des plus favorables.

En effet, malgré le système de contingentement, une certaine irrégularité des approvisionnements continuait à se manifester et ceci, pour la première fois, à la baisse. Le soutien des prix pendant la période 1970-1973 était basé sur l'objectif flou d'assurer un revenu "adéquat" aux producteurs laitiers ; la CCL pratiqua de fait une politique d'indexation très prudente des prix, craignant encore fort probablement des débordements de la production. Parallèlement à cette évolution des prix, la production ne progressait pas et la CCL fut même obligée d'importer des quantités croissantes de beurre pour satisfaire la demande sur le marché intérieur : 5,1 millions de kilos en 1971-1972, 11,7 en 1972-1973 et 24,1 en 1973-1974 (McCormick 1980, p. 4). Devant cette situation, et pour faire face aux difficiles conditions économiques générales, augmentation du coût de l'énergie et des céréales entre autres, le gouvernement fédéral augmenta rapidement le prix de soutien du lait qui doubla pratiquement sur trois campagnes, de 1972 à 1975. De plus, la quantité totale de quotas allouée aux producteurs était établie à un niveau plus élevé que les besoins intérieurs. Malgré cela, *"au cours de l'année 1974-75, à cause d'une mauvaise année du point de vue température, la production a très peu augmenté"* (UPA et al. 1976, p. 11) et les importations de beurre étaient maintenues à 22,4 millions de kilos.

Le gouvernement annonçait dans ce contexte une politique laitière à court terme, entrant en vigueur au 1^{er} avril 1975. Celle-ci comportait une nouvelle augmentation des prix de soutien et du subside et, surtout, des quotas émis à plus de 116 % des besoins de marché. Également, suite à des discussions entre la Fédération canadienne des producteurs laitiers, la Commission canadienne du lait et le ministère fédéral de l'Agriculture, le prix de base de soutien du marché fut calculé par une formule de coût de production établie à l'aide des comptabilités d'exploitations laitières du Québec et de l'Ontario. On ne s'était toutefois pas mis d'accord sur le prix de base de départ : la FCPL réclamait 11,60\$/100lb (26,33 \$/hl) alors que la CCL annonça sa nouvelle politique laitière en avril 1975 avec un prix de 11,02 \$/100 livres (25,00 \$/hl). Pour permettre les ajustements subséquents des prix du lait, une formule d'indexation automatique des prix était comprise dans la politique.

Même si le prix de base n'était pas fixé au niveau souhaité par les producteurs laitiers, ils obtenaient des garanties sur la possibilité de répercuter sur le marché les hausses des coûts des moyens de production ⁽⁸⁾ ; il s'agissait là d'une victoire déterminante du syndicalisme agricole. En production laitière, le ciseau des prix était définitivement brisé. La rémunération du travail familial et du capital propre n'était plus soumise aux aléas du marché, elle demeurait certainement, pour la grande majorité des producteurs laitiers, au-dessous des niveaux obtenus dans de nombreuses autres activités économiques. Mais pour les plus efficaces, ceux dégageant les marges les plus élevées, la planification

(8) Les producteurs de lait de consommation du Québec obtenaient, également en 1975, sensiblement les mêmes garanties du gouvernement provincial.

de la croissance pouvait dorénavant se baser sur une quasi-certitude quant à l'évolution du rapport du prix du produit sur le prix des intrants.

UN COMPROMIS GLOBAL SUR LA MISE EN MARCHÉ

*Entre 1976 et 1980,
stabilisation
de la production*

Malgré les gains sur le niveau des prix, les résultats de la politique laitière à long terme furent très décevants, du moins pour sa première année d'application. Cette politique voulue et préparée par le gouvernement fédéral dans un contexte électoraliste commençait bien mal, car l'année 1975-1976 fut marquée par un retour en force des excédents au Canada, en même temps qu'un effondrement du cours mondial de la poudre de lait écrémé. Les producteurs laitiers, stimulés par les nouveaux prix, respectèrent leurs quotas individuels de mise en marché, ce qui ne pouvait que se traduire par une surproduction importante, le quota global ayant été fixé à un niveau plus élevé que les besoins canadiens, et ce, il est important de le noter, contre l'avis même des organisations de producteurs. Le syndicalisme était bien conscient des risques que le système encore fragile pouvait courir et ne voulait certainement pas le voir remis en cause alors que l'indexation du prix du lait venait tout juste d'être obtenue. Pour contrer la surproduction, des ajustements ponctuels eurent lieu tout au long de l'année, notamment une augmentation substantielle, près de 45 %, de la retenue prélevée sur la production nécessaire pour les besoins domestiques (retenue intra-quota) et surtout, une limitation du versement du subside sur 89 % des livraisons effectuées au cours de cette campagne. Le danger ressenti par la profession était donc bien réel puisque ces diverses mesures amputaient directement le niveau de revenu des producteurs.

Mais une solution à long terme devait être trouvée et, en conséquence, le quota de mise en marché total fut réduit de 19 % au début de la campagne 1976-1977. Un ajustement ultérieur en cours d'année devait cependant ramener cette baisse à 16 %. Le syndicalisme agricole québécois mena une vigoureuse campagne de manifestations contre le gouvernement canadien et contre cette réduction du quota. Mais, paradoxalement, les deux fédérations de producteurs appliquèrent intégralement les dispositions prescrites au niveau individuel, ne se servant pas des responsabilités obtenues dans la gestion du système pour tenter d'en bloquer le fonctionnement. La profession faisait un partage très net entre les revendications syndicales et le rôle d'administration de la politique qui lui était dévolu, d'un côté faisant bien valoir aux producteurs que la source du problème était à Ottawa et, de l'autre, montrant aux autorités gouvernementales sa capacité à prendre ses responsabilités en toutes circonstances dans la gestion du marché.

Cet ajustement brutal des quotas de lait de transformation peut s'interpréter comme la fin de la période de "rodage" du système de contingentement laitier mais aussi et encore plus comme la dernière intervention directe du pouvoir politique dans la gestion du système. C'est d'ailleurs dans ce sens que le Président de la Fédération des producteurs de lait industriel dressait le bilan de cette campagne : *"Malgré tous les torts qu'elle nous aura causés, l'année 1976-1977 doit être perçue comme un accident de parcours, un accident grave bien sûr, et qui ne se répètera jamais plus, nous l'espérons"* (St-Martin 1977, p. 3). La nouvelle politique laitière canadienne, à peine complétée du point de vue du dispositif réglementaire, avait montré sa capacité à surmonter une crise majeure la secouant, sans même menacer d'éclater complètement. À l'avenir,

ce ne sera plus en redéfinissant la politique laitière que se résoudront les crises régulatrices que le secteur ne manquera pas de subir. C'est bien plutôt à l'intérieur du cadre défini par cette politique laitière que devront être trouvées les solutions aux conflits et contradictions internes du mode de régulation, c'est-à-dire au niveau des arbitrages directs entre producteurs, tant au niveau individuel (les transferts de quotas), que provincial (les négociations entre la FPLNQ et la FPLIQ) ou inter-provincial (le partage du quota global canadien).

C'est alors au Comité canadien de gestion des approvisionnements laitiers (CCGAL) que reviendra le rôle de gérer les décisions annuelles relatives à la politique laitière nationale, tels le niveau d'émission du quota global, les taux des retenues, les ajustements de fin de campagne. C'est dans le cadre de ce comité, où siègent toutes les associations de producteurs et les gouvernements provinciaux de même que la CCL que se rechercheront les consensus et que se feront les arbitrages parfois délicats qui permettent de maintenir l'équilibre du système.

Après la campagne laitière de 1975-1976, la production se stabilise nettement et le niveau des stocks ⁽⁹⁾ demeurera dans des limites plus étroites qu'auparavant. Ainsi, les exportations de beurre seront marginales à partir de 1978, et ce n'est que suite à une année exceptionnelle du point de vue climatique que réapparaîtront des excédents en 1982-83. Toutefois ces excédents pourront être rapidement résorbés, les fonds requis pour financer leur exportation à perte ayant été prélevés directement auprès des producteurs individuellement responsables de cette surproduction. A cette occasion, le dispositif réglementaire entourant la politique laitière fait la preuve de sa capacité à résoudre une crise conjoncturelle qui, seulement quelques années plus tôt, aurait pu être considérée comme majeure.

La politique laitière canadienne est donc entièrement définie à partir de 1976 et les principaux éléments qui la constituent peuvent être résumés comme suit :

"1. La fixation et l'indexation d'un prix visé pour la production de lait et le paiement d'une subvention réduisant le prix des produits laitiers sur le marché intérieur ;

2. le maintien du programme de rachat de beurre et de poudre de lait écrémé assorti d'un prix de soutien pour ces deux produits ;

3. la responsabilité des producteurs relative à l'écoulement des produits excédentaires au marché canadien ;

4. l'établissement des quotas en fonction de la demande ;

5. la prise en charge par la Commission canadienne du lait d'une partie des coûts de stockage des produits d'intervention ⁽¹⁰⁾ ;

6. le contrôle des importations de fromages et de produits laitiers.

Les producteurs se voient ainsi garantir des revenus basés sur les coûts de production pour les produits écoulés sur le marché canadien. En retour, ils doivent se contenter de ce qu'ils peuvent toucher sur le marché mondial pour les produits excédentaires au marché canadien" (MAPAQ et MINAG 1985, p. 31).

⁽⁹⁾ Les statistiques sur la production laitière et les stocks de produits laitiers sont regroupées dans les catalogues 23-201 et 23-001 de Statistiques Canada, et reprises dans la publication annuelle de la FCPL *"Aperçu de l'industrie, quelques données"*.

⁽¹⁰⁾ La CCL n'assumait des coûts de stockage que pour les produits destinés à l'approvisionnement du marché intérieur, produits qui sont acquis en période de pointe de production (en été) et revendus sur le marché canadien en période de rareté (en hiver).

Plus qu'un simple résumé des éléments qui constituent la politique laitière, l'énoncé ci-dessus décrit bien les termes du compromis de base passé entre les pouvoirs publics et le syndicalisme agricole. Ce compromis qui avait commencé à s'élaborer avec les premières formes de contingentement de la production était quinze ans plus tard, soit au début des années 1980, solidement implanté. Cependant, à l'occasion des discussions sur le renouvellement de la politique laitière nationale, arrivée à son terme de cinq années, il subira une remise en cause profonde de la part des économistes de "l'école libérale", tenants d'une réforme de la réglementation de l'économie nationale. Simultanément, des divergences sur la répartition inter-provinciale des quotas de mise en marché seront le signe tangible du développement de nouvelles contradictions internes au secteur.

NOUVELLES TENSIONS SUR LE MODE DE REGULATION DU MARCHE LAITIER

Le discours "libéral"

*Les problèmes
de la période
1981-1986*

Le Conseil économique du Canada (CeC) ⁽¹¹⁾, dans un rapport publié en 1981, sur la réforme de la réglementation gouvernementale canadienne, s'en prenait vivement aux pouvoirs accordés aux offices de commercialisation des produits agricoles. Pour bien se situer dans le contexte où ce rapport (CeC, 1981) et les différentes études préliminaires (Forbès et al. 1982, Barichello 1981, Josling 1981) ayant servi à son élaboration ont été produits, il faut se rappeler que la crise économique faisait alors ressentir durement ses effets au Canada : inflation et chômage élevés, déficit budgétaire croissant. De plus, l'intervention de l'Etat dans l'ensemble de l'économie était fortement remise en question, et le CeC se faisait à ce sujet le porte-parole du courant le plus libéral de l'économie, comme en témoigne une intervention de son président : *"Le Conseil accepte le besoin, le besoin général, de décisions réglementaires dans de nombreux domaines, ne serait-ce que parce qu'elles fournissent le cadre à l'intérieur duquel une saine concurrence peut prendre place (...) Comme règle générale, le Conseil croit qu'une compétition ouverte et libre, où les décisions sont exercées localement et individuellement, est le moyen privilégié pour atteindre une productivité plus élevée et améliorer la croissance économique"* ⁽¹²⁾ (Slater 1982, p. 3).

C'est par rapport aux prix pratiqués sur le marché international, qui représente de ce point de vue une "compétition ouverte", qu'était évaluée, dans ces diverses études, la performance du marché laitier canadien. Sur cette base, les transferts de revenus des consommateurs aux producteurs étaient estimés à 686 millions de dollars annuellement, et la perte des contribuables à 303 millions. Les pertes réelles d'efficacité, ou coût social, étaient évaluées à plus de 200 millions de dollars par année (CeC 1981, p. 74). Devant l'ampleur du coût ainsi calculé des programmes d'intervention fédéral et provinciaux dans l'industrie laitière, les propositions formulées dans ces rapports visaient, pour l'essentiel, à réduire la production nationale de lait de transformation pour économiser sur les exportations structurelles de poudre de lait écrémé ; à favo-

⁽¹¹⁾ Etabli en 1963 par une loi du Parlement fédéral, le Conseil économique du Canada est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études sur les questions rattachées au développement économique du Canada. Le Parlement vote les crédits requis pour assurer les dépenses du Conseil.

⁽¹²⁾ Notre traduction.

riser l'importation de beurre à bas prix pour combler la demande ; à diminuer le prix du lait à la production pour tendre vers une valeur des quotas égale à zéro (Barichello 1981, pp. 3 et 83).

Les "attaques libérales" ne sont pas limitées au débat théorique. Il y eut un écho sans précédent donné à la publication des résultats de ces recherches dans toutes la presse canadienne. Le gouvernement adopta une attitude ambiguë dans ce débat, laissant un organisme sous sa dépendance, le Conseil économique, mener une remise en question profonde des différents programmes de gestion de l'offre, relevant également de son autorité directe. Devant l'inertie gouvernementale à défendre ses propres politiques, les organisations syndicales répondirent rapidement et vigoureusement aux attaques dirigées contre le système, s'attachant à démontrer que la politique laitière était adéquate et que l'évaluation de son coût était inexacte.

Les réponses syndicales s'attachèrent dans un premier temps à démontrer nombre d'erreurs factuelles contenues dans les différentes études préliminaires au rapport du CeC (OMMB 1981b, pp. 4-8) pour ensuite remettre en cause la démarche et les méthodes employées. Sans reprendre l'ensemble des termes du débat, mentionnons trois points essentiels de l'argumentation syndicale :

— l'absence totale de validité des cours mondiaux de produits laitiers comme mesure de comparaison des prix du marché intérieur. *"Toute personne qui connaît un peu le monde international de l'industrie laitière sait parfaitement que le prix du marché mondial pour le lait écrémé en poudre est un prix de vente à perte et d'écoulement qui n'a strictement rien à voir, la plupart du temps, avec le coût de production de ce produit, même dans le pays de production laitière le plus rentable qui soit au monde"* ⁽¹³⁾ (OMMB 1981a, p. 3 ; voir aussi : FCA 1981, p. 1 du supplément) ;

— le refus de voir imposer au secteur laitier un mode de fonctionnement basé sur la concurrence parfaite alors que les autres secteurs de l'économie, et particulièrement les industries d'amont et d'aval fortement concentrées auxquelles font face les producteurs laitiers, ne sont pas organisées sur cette même base (OMMB 1981b, p. 2) ;

— l'utilisation dans les calculs économiques du CeC d'un *"schéma primitif de courbes d'offres et de demande ne pouvant qu'évaluer grossièrement deux situations statiques ; tous les aspects dynamiques d'un changement de politique laitière ont été mis de côté ; (...) de plus on a systématiquement ignoré les coûts sociaux liés au changement de politique proposé"* (OPLQ 1981, p. 7).

L'action du Conseil économique du Canada a donc provoqué un large débat sur l'opportunité de conserver le mode de régulation du secteur laitier. Mais ce fut à peu près le seul effet, l'évolution de la politique laitière canadienne n'ayant pas subi à cette occasion de tournant majeur. Il est vrai que les recommandations du Conseil, élaborées dans une situation où les taux d'inflation dépassaient largement les 10 %, perdent nettement de leur intérêt avec une inflation ramenée aux environs de 5 %. Et ceci d'autant plus que la contribution des produits laitiers à l'inflation des prix à la consommation n'est pas

⁽¹³⁾ Ce texte poursuivait en des termes des plus virulents à l'endroit des économistes : *"En ce qui nous concerne, les producteurs de lait pourraient eux aussi s'amuser à calculer le coût du "bien-être" d'un économiste prônant la liberté du marché en se fondant, pour établir une comparaison, sur le salaire de l'économiste le moins bien payé du pays le plus pauvre du monde. Le fait de se fonder sur ce genre de comparaisons aurait les mêmes effets : payer les producteurs canadiens de lait selon le niveau des prix mondiaux équivaldrait à supprimer toute production de lait au Canada ; et payer les économistes prônant la "liberté du marché" de la même façon équivaldrait à supprimer tout moyen d'existence au Canada à de tels économistes — une solution qui pourrait sembler tentante dans les circonstances actuelles !"* (OMMB 1981a, p. 3).

particulièrement élevée. De plus, la restructuration et la concentration du secteur de production s'étaient poursuivies depuis la mise en place de la politique laitière, et les gains de productivité réalisés dans le secteur permettaient de maintenir la part du coût des produits laitiers et des œufs (données agrégées) à 12,4 % des dépenses familiales consacrées aux aliments en 1982, contre 12,5 % en 1974 (Lavigne et Biggs 1985, p. 14).

Bien que n'ayant pas pris officiellement position dans le débat entre le Conseil économique du Canada et le syndicalisme agricole, le gouvernement fédéral, en reconduisant annuellement la politique laitière en vigueur, traduisait dans les faits une certaine insatisfaction envers les résultats obtenus de cette politique. Dans une période de déficit budgétaire élevé, le gouvernement ne pouvait que constater la contribution décroissante du coût de la politique laitière à ses dépenses. Ainsi, le budget fédéral consacré au programme laitier a légèrement progressé en dollars courants de 1974-1975 à 1982-1983 passant de 246,3 à 309,9 millions de dollars (MAPAQ et MINAG 1985, annexes), avec cependant une année record de 443,3 millions de dollars en 1976-1977 où le gouvernement canadien combla le déficit du fonds d'exportation causé par le niveau trop élevé des émissions de quotas de la campagne précédente (cf. *supra*). En valeur réelle, le budget de 1982-1983 ne représentait plus que 60,3 % du niveau de 1974-1975, le coût budgétaire de la politique laitière ayant diminué de 186,5 à 112,5 millions en dollars constants de 1971.

Au delà d'un simple calcul de dépenses publiques, la politique laitière avait permis l'établissement d'une "paix sociale" avec le syndicalisme agricole, et les pouvoirs publics ne pouvaient espérer pratiquement aucune retombée politique positive de la remise en cause du compromis global. En effet, devant une profession agricole unanime, autant la coopération que le syndicalisme et même les industriels privés, à défendre les politiques de gestion de l'offre, toute remise en cause paraissait des plus périlleuses politiquement.

Le partage du quota global entre les provinces

La détérioration du marché global des produits laitiers depuis 1983 constitue une nouvelle source de tension pour le système canadien de régulation du marché. Bien que le marché canadien soit isolé en bonne partie des soubresauts du marché extérieur, il n'en reste pas moins que le niveau très élevé atteint par la retenue intra-quota indispose au plus haut point les producteurs de différentes provinces. Les avantages financiers de l'adhésion au Plan national de commercialisation du lait s'amenuisent considérablement pour plusieurs provinces spécialisées en lait de consommation et importatrices de produits laitiers en provenance du Québec ou de l'Ontario. Si les producteurs de ces provinces, non contents de devoir accepter les contraintes d'un système qui fige leur part de marché, sont finalement conduits à payer presque autant, en retenues, que ce qu'ils reçoivent en subventions, on conçoit que le Plan national ne conserve à leurs yeux que bien peu d'intérêt (Morisset 1985, Gouin et al. 1987).

Ainsi, la Colombie britannique se retirait du système canadien en 1982 afin d'augmenter sa production de lait de transformation. Cette province jugeait que pour pouvoir réguler adéquatement l'ensemble de son marché laitier, sa production de lait de transformation devait augmenter par rapport à celle de lait de consommation. Son retrait du système lui enlevait le droit au versement du subside par le gouvernement fédéral, mais en même temps elle ne participait plus aux frais d'écoulement des surplus sur le marché mondial et augmentait librement sa production. La Colombie britannique a finalement réintégré

le Plan national en 1984, ayant obtenu satisfaction sur une partie de ses exigences, sa part du marché canadien de lait de transformation étant passée de 3,1 % à 3,6 %. C'est inévitablement au détriment des autres provinces que des quantités supplémentaires de contingent de mise en marché lui ont été allouées, ce qui affecte plus le Québec que les autres provinces puisque près de 80 % de la production laitière y est destinée au marché du lait de transformation, contre 60 % en Ontario, et moins de 40 % en Colombie britannique ou en Nouvelle-Ecosse. Sa réintégration dans le système en 1984 n'a d'ailleurs pas été imposée mais plutôt négociée, principalement par les intervenants québécois, et plus spécialement par la Fédération des producteurs de lait du Québec qui y voyait une menace certaine d'éclatement de la politique laitière. Encore une fois, le gouvernement fédéral ne s'est pas mêlé directement de cette question, laissant le soin aux divers intervenants de négocier entre eux les aménagements requis pour permettre un consensus, mais toujours dans les limites du compromis de base gérant le système.

Le Québec qui, au début des années soixante-dix, avait pu augmenter sa production laitière, par défaut des autres provinces à remplir leur part des besoins canadiens, se retrouve une dizaine d'années plus tard devant une forte concurrence sur ce même terrain. Jusqu'à maintenant, des compromis ont été négociés qui permettent le maintien du consensus national mais l'équilibre du système s'en est trouvé menacé une première fois. Le récent plafonnement du coût de l'exportation des excédents, et de la retenue intra-quota qui en découle, a certes permis de diminuer les tensions exercées sur le partage des parts provinciales du marché national. Le renouvellement en 1986 de la politique laitière nationale et le maintien du subside à la production à son niveau antérieur (6,03 \$/hl), ce qui paraissait durant un temps être remis en question par le gouvernement fédéral, sont certes deux facteurs qui ont permis une pause dans le développement des antagonismes dans le secteur laitier canadien. Les producteurs laitiers de toutes les provinces, généralement très conscients des avantages qu'ils retirent du système actuel de gestion du marché, ont préféré maintenir le *statu quo* plutôt que de risquer un démantèlement de la politique laitière nationale.

Le renouvellement du compromis global

Finalement, c'est dans une optique de continuité avec la politique laitière à long terme de 1975-1976, dont l'échéance initiale était prévue en 1980 mais qui était reconduite annuellement depuis lors, qu'une nouvelle politique prévue pour un autre terme de cinq ans a été élaborée. Celle-ci ne modifie que très peu l'ancienne politique, l'essentiel des principes de base énoncés plus haut étant maintenu. Pour établir cette révision de la politique, le ministre fédéral de l'Agriculture avait mandaté, en juillet 1985, deux conseillers indépendants qui étaient chargés de "*consulter des groupes de producteurs, des transformateurs, des détaillants et des consommateurs et de (...) donner (au ministre) dès que possible leurs conseils d'experts sur l'établissement d'une nouvelle politique laitière à long terme*" (Biggs et Lavigne 1985, p. 1). Dans leur rapport final, les experts mentionnent, suite aux consultations effectuées, que : "*l'opinion des membres du secteur est que la Politique laitière nationale actuelle a, en général, bien servi le secteur. Dans l'ensemble, les producteurs et les transformateurs jouissent d'une sécurité financière. Toutes les branches du secteur ont connu des gains de productivité et d'efficacité. La politique a contribué à une rationalisation méthodique du secteur.*"

Les consommateurs, bien qu'ils acceptent la nécessité de stabiliser les revenus agricoles, veulent avoir l'assurance que la stabilisation, réalisée par le canal

de la gestion des approvisionnements et le soutien des prix, donnera des résultats qui tiennent compte de leurs intérêts" (Biggs et Lavigne 1985, p. 50).

Les auteurs poursuivent leur argumentation en examinant l'hypothèse d'une déréglementation complète du secteur laitier selon les éléments de théorie économique soutenus par les économistes les plus libéraux (cf. *supra*). Ils soulignent que si cette hypothèse devait être retenue, *"il est évident que les objectifs envisagés dans la Loi sur la Commission canadienne du lait seraient menacés par des mesures qui pourraient bien appeler des coûts de rajustement économiques et sociaux appréciables ; ces coûts ne sont pas pris en compte dans les analyses économiques statiques traditionnelles"*. Et les experts concluent que *"si le gouvernement fédéral modifiait radicalement la politique actuelle de façon unilatérale, il ferait face à une forte opposition de la part de ceux qui sont directement engagés dans le secteur. Nous ne devons pas abandonner la réglementation des prix des produits laitiers"* (Biggs et Lavigne 1985, p. 51).

Conformément aux recommandations de ce comité d'étude, la seule modification notable de la nouvelle politique est le désengagement financier complet du gouvernement des coûts reliés à l'achat, l'entreposage et la commercialisation du beurre sur le marché intérieur ; ces coûts devront dorénavant être assumés par le marché⁽¹⁴⁾. De plus, le ministre fédéral de l'Agriculture s'est engagé à reviser la formule d'indexation des prix du lait qui n'a pas été actualisée depuis 1975 ; et il a également été demandé à son collègue du ministère des Affaires extérieures de faire *"des pressions en faveur d'une amélioration de la balance commerciale canadienne pour les fromages lors du prochain cycle des négociations commerciales"* (cité par St-Pierre 1986, p. 23).

Malgré ces engagements un peu vagues du ministre fédéral de l'Agriculture sur ces deux aspects importants de la politique laitière, les premières réactions du syndicalisme agricole ont été très favorables à l'énoncé de la nouvelle politique laitière. Ainsi, le président de la Fédération des producteurs de lait du Québec écrivait en éditorial de la revue professionnelle des producteurs laitiers québécois : *"L'annonce de la nouvelle politique laitière de cinq ans revêt un caractère beaucoup plus important si on la considère en relation avec toutes les rumeurs qui ont circulé dans les milieux parlementaires depuis au moins cinq ans."*

A plusieurs reprises, au cours de cette période, il a fallu que vos organismes (la FCPL et la FPLQ) fassent valoir la nécessité de maintenir les aspects essentiels d'une politique laitière à long terme acceptable (...).

Il faut se réjouir de cette politique qui consacre la stabilité de notre industrie pour une autre période de cinq ans" (Boucher 1986, p. 1).

CONCLUSION

Le système de contingentement se maintient en place, de façon réellement efficace depuis 1976, malgré des bouleversements économiques et politiques appréciables ces dernières années au Canada. Pas plus le contexte de crise économique générale que l'élection au Parlement fédéral d'un nouveau gouvernement en 1984, dirigé par le parti conservateur prônant la libéralisation et la déréglementation de l'économie, n'ont entamé les principes fondamentaux de la politique laitière canadienne.

⁽¹⁴⁾ D'un commun accord, les producteurs et les industriels ont d'ailleurs demandé au gouvernement canadien que ces charges nouvelles soient répercutées sur le prix de détail du produit, ce qui fut obtenu sans trop de peine.

Cette pérennité du programme de gestion de l'offre peut être expliquée à trois niveaux différents. Le premier, qui a déjà été mentionné, se rapporte à la stabilité, et même à la décroissance en termes réels, du coût budgétaire de la politique laitière. La majeure partie des dépenses de la Commission canadienne du lait sont effectuées pour le paiement de la subvention directe à la production, dont le montant unitaire est fixe depuis 1975 et qui s'applique à un quota global relativement constant dans le temps. Ce subside, qui permet une réduction du prix des produits laitiers à la consommation, est fort apprécié des groupements de consommateurs et aussi, bien évidemment, du syndicalisme agricole. A peu près personne n'a donc intérêt à remettre en question l'opportunité de continuer à verser ce subside.

Les études du Conseil économique du Canada qui ont souligné le coût "exorbitant" de la politique laitière canadienne (CeC 1981) ont certainement obtenu un impact psychologique à court terme auprès des consommateurs. Cependant, aucun groupe de pression pouvant se réclamer d'un large auditoire n'a pu relayer un tel type d'argumentation. Par conséquent, face à l'absence d'un large mouvement de contestation de la politique laitière, il ne s'est pas avéré rentable politiquement d'appuyer une révision fondamentale du système en place. Il s'agit là très certainement d'un second facteur expliquant la pérennité du programme laitier.

Enfin, un autre facteur de stabilité du système de contingentement laitier tient au fait qu'une fois les mécanismes de fonctionnement bien établis et rodés, les divers paliers de gouvernement n'ont pratiquement plus besoin de se mêler de la gestion quotidienne du système. Les ajustements du niveau global des contingents et des retenues intra et hors-quota s'effectuent par voie de consensus. Les arbitrages entre les différents partenaires se font par négociation, le gouvernement n'a plus d'autre choix politique que de laisser tourner le système qui est géré en bonne partie par la profession.

Finalement, le système de gestion de l'offre et de soutien des prix des produits laitiers est efficace par rapport aux objectifs qui lui avaient été assignés. Il permet un approvisionnement continu du marché intérieur canadien et il ne fait pratiquement aucun doute que le revenu des producteurs soit maintenu à un "niveau adéquat", du moins si on le compare aux revenus des producteurs d'autres denrées agricoles. Dans ce cadre, la stabilité du compromis producteurs laitiers-pouvoirs publics est maintenue, mais toujours dans les limites du principe de base du système : soutien des prix garantis et indexés pour toute, mais seulement toute, la production requise pour la consommation intérieure.

La détérioration continue du marché mondial et l'augmentation importante des stocks de produits laitiers aux Etats-Unis et dans la Communauté économique européenne n'ont fait que conforter les divers intervenants dans les choix déjà effectués au niveau canadien. D'ailleurs la nouvelle politique européenne de contingentement de la production laitière est apparemment le meilleur argument qui se puisse trouver pour défendre le système canadien de gestion de l'offre.

Mais, en même temps, de nouveaux problèmes pesant sur l'avenir du système de contingentement se manifestent déjà. Jusqu'à un certain point, le secteur laitier peut être victime de son propre succès dans le domaine de la fixation des prix. Les produits de substitution aux produits laitiers, en particulier la margarine, continuent de se développer et d'accroître leur part de marché des matières grasses. De nouveaux produits apparaissent, fromages synthétiques, imitation de desserts glacés ne contenant aucune matière première laitière, qui concurrencent directement les produits laitiers. Pour tout

juste maintenir la taille globale du secteur, les producteurs laitiers doivent consacrer de plus en plus de moyens financiers dans la promotion collective de leurs produits.

Les négociations menées au niveau politique entre le Canada et les États-Unis pour l'instauration d'une zone de libre-échange entre ces deux pays inquiètent également au plus haut point les organisations agricoles professionnelles. Les surplus de production actuels du secteur laitier américain suffiraient pratiquement à approvisionner en volume l'ensemble du marché canadien des produits laitiers transformés. Une libéralisation des échanges qui autoriserait le *dumping* de seulement une partie de ces surplus aurait pour effet de désorganiser complètement le marché canadien. Le mode de régulation actuellement en place dans le secteur laitier canadien qui a permis aux producteurs d'assurer une certaine protection de leurs niveaux de revenus serait inévitablement remis en cause si un tel scénario devait aboutir à des réalisations concrètes dans le domaine des échanges entre les deux pays.

Enfin, un autre problème demeure pendant. Les prix atteints par les quotas au cours des dernières années demeurent le talon d'Achille du système. Cette contradiction interne au système de contingentement attire l'attention et la critique aussi bien des producteurs de deuxième génération, ceux qui doivent acquérir les quotas, que des tenants de l'économie libérale. Ces derniers fourbissent déjà leurs arguments pour l'échéance prochaine de 1990 du renouvellement de la politique laitière.

Comme le marché des quotas semble inéluctable ⁽¹⁵⁾, l'augmentation de leur valeur semble l'être tout autant. Il faut maintenant se demander si le système permettra la régulation de cette hausse du prix des quotas qui apparaît, pour plusieurs, comme une spirale menant à l'éclatement.

BIBLIOGRAPHIE

BARICHELO (R.R.), 1981 — *The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation*. Collection des rapports techniques, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Ottawa, 104 p.

BIGGS (E.) et LAVIGNE (B.), 1985 — *Rapport du comité d'étude d'une politique laitière à long terme pour le Canada*, Ottawa, 86 p.

BOUCHER (J.), 1986 — Editorial. Politique laitière : résultat positif de la concertation, *Le producteur de lait québécois*, Vol. 6, n° 7, mars, Longueuil, p. 1.

CLARK (J.H.), MARSHALL (R.G.), et PERKINS (B.B.), 1969 — *Politiques relatives à l'industrie laitière au Canada*, Commission de la planification de l'agriculture canadienne, Ottawa.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL SUR LA RÉVISION DE LA POLITIQUE LAITIÈRE, 1981 — *La révision de la politique laitière. Le programme laitier : évolution historique*. Document de discussion n° 2, Ottawa, 23 p.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, 1981 — *Pour une réforme de la réglementation*. Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 197 p.

DAGENAIS (F.) et WAMPACH (J.P.), 1972 — *Tendances provinciales et régionales de l'industrie laitière au Québec, 1950-1970*. Département d'économie rurale, Université Laval, Québec, 67 p.

(15) Voir l'article du présent numéro sur ce même sujet.

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE, 1981 — *Réaction de la FCA au rapport "Pour une réforme de la réglementation" du Conseil économique du Canada en ce qui concerne l'agriculture*. Ottawa, 12 p.

FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE LAIT INDUSTRIEL AU QUÉBEC, 1971 — Le point sur l'exercice 1970 ; *La Terre de chez nous*, avril 1971, Montréal.

FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE LAIT INDUSTRIEL AU QUÉBEC, 1980 — *Les contingentements de lait industriel au Canada et au Québec*. Longueil, 3 p.

FORBES (J.D.), HUGHES (R.D.) et WARLEY (T.K.), 1982 — *L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole au Canada*. Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Ottawa, 165 p.

FURNISS (I.F.), 1970 — Paramètres de base de l'industrie laitière en Ontario et au Québec au niveau de la production, *L'Economie agricole au Canada*, Vol. 5, n° 4, oct. pp. 13-26.

GOUIN (D.M.), HAIRY (D.) et PERRAUD (D.), 1987 — Québec, France, Etats-Unis : Crise laitière et transformation des modes de régulation sectoriels. In *VARIET AUCTORES, Agricultures et politiques agricoles : Transformations économiques et sociales au Québec et en France*. A paraître.

JOSLING (T.), 1981 — *Intervention and Regulation in Canadian agriculture : A comparison of Costs and Benefits among Sectors*. Collection des rapports techniques, Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques, Ottawa, 34 p. et annexes.

LOHOAR (J.S.), 1968 — Les dimensions du problème laitier, *L'Economie agricole au Canada*, Ottawa, pp. 4-9.

MCCORMICK (V.), 1972 — Soutien des prix des produits laitiers au Canada de 1962 à 1972, *L'Economie agricole au Canada*, Vol. 7, n° 4, Ottawa, pp. 2-8.

MCCORMICK (V.), 1980 — La politique laitière canadienne. Les années soixante-dix, *L'Economie agricole au Canada*, Vol. 15, n° 6, Ottawa, pp. 1-10.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC et MINISTÈRE FRANÇAIS DE L'AGRICULTURE, 1985 — *Les conséquences des mesures de maîtrise de la production sur l'économie laitière. L'exemple du Québec et de la France*. Coopération franco-québécoise, Paris, 83 p. et annexes.

MORISSET (M.), 1982 — *Agriculture familiale ou capitaliste au Québec au XXème siècle*, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Paris VIII, 593 p.

MORISSET (M.), 1985 — L'avenir de la politique laitière nationale, *La Terre de chez nous*. 25 avril, pp. A40-A41.

MORISSET (M.), 1987 — *L'agriculture familiale au Québec*, L'Harmattan, Paris, 206 p.

Office des producteurs de lait du Québec, 1981 — *Mémoire de l'Office des producteurs de lait du Québec présenté à l'occasion de la consultation sur la révision de la politique laitière du Gouvernement fédéral*. OPLQ, Ottawa, 21 p.

ONTARIO MILK MARKETING BOARD, 1981a — *Soumission de l'Office de mise en marché du lait en Ontario concernant la révision de la politique nationale en matière de lait*. OMMB, Ottawa, 11 p.

ONTARIO MILK MARKETING BOARD, 1981b — *An Assessment of*

the Economic Council of Canada Report on Reforming Regulation with Regard to Milk and Dairy Products, mimeo, Toronto, 11 p.

PROULX (Y.) et WAMPACH (J.P.), 1971 — *L'industrie laitière au Québec, secteur économique moribond ou à la veille d'un renouveau salutaire ?* Département d'économie rurale, Université Laval, Québec, 55 p.

SLATER (W.D.), 1982 — *Regulations and agriculture*. J.S. McLean Memorial Lecture, School of Agricultural Economics and Extension Education, University of Guelph, 18 p.

ST-MARTIN, 1977 — *Le mot du Président*. In : *Le point sur l'exercice 1976*. Supplément à *La Terre de chez nous*, 6 avril, Fédération des producteurs de lait industriel, Montréal, 16 p.

ST-PIERRE (L.), 1986 — *Lait, enfin une politique à long terme*, *La Terre de chez nous*, Vol. 56, n° 48, 30 janvier, Longueuil, pp. 3 et 23.

TUNG (F.L.) et McCLATCHY (D.), 1980 — *Evolution structurale du secteur laitier québécois de 1971 à 1976*, *L'Economie agricole au Canada*, Vol. 15, n° 1, Ottawa, pp. 13-22.

UPA, FPLQ et FPLIQ, 1976 — *Responsabilité du Gouvernement vis-à-vis de la politique laitière*. Mémoire au Cabinet des ministres, Montréal, 21 p.