



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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>

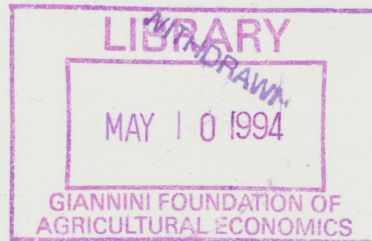
aesearch@umn.edu

*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.*

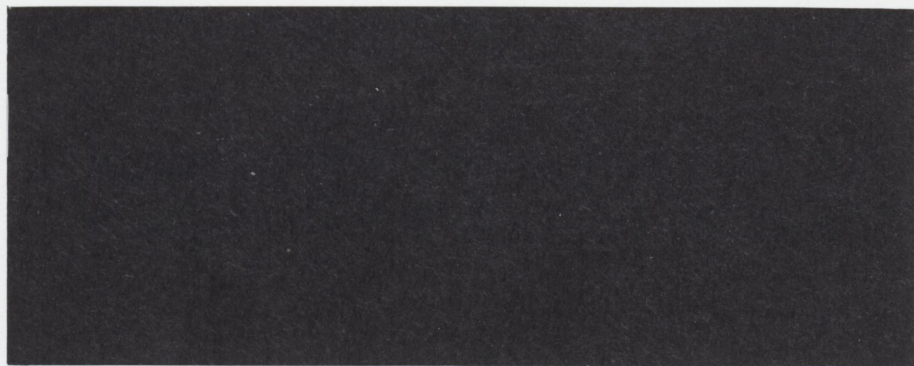


Agriculture
Canada

Policy
Branch



WORKING PAPER



- Les opinions exprimées dans ces documents sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles d'Agriculture et agro-alimentaire Canada.

PRODUITS RÉGLEMENTÉS: SCÉNARIOS

Document de travail 3/94

**Dr. G.I. Trant
Avril 1994**

Ce rapport a été rédigé en vertu d'un contrat avec la Direction générale des politiques d'Agriculture et agro-alimentaire Canada.

INDEX

REMERCIEMENTS	Page (i)
INTRODUCTION	Page (ii)
SCÉNARIO 1 :	<i>«Comment on s'est rendu ici ... qu'arrive-t-il si le statu quo continue ...</i>	Page 1
SCÉNARIO 2 :	<i>Répercussions de l'adhésion au marché nord-américain ...</i>	Page 17
SCÉNARIO 3 :	<i>Réglementation plus efficace des offices</i>	Page 22
SCÉNARIO 4 :	<i>Mesures plus radicales : option 1</i>	Page 26
SCÉNARIO 5 :	<i>" " " : option 2</i>	Page 29

REMERCIEMENTS

Tandis que l'auteur est responsable des erreurs et des omissions, il aimerait remercier particulièrement M. Cliff McIsaac et le personnel du Conseil national de commercialisation des produits agricoles, ainsi que MM. Richard Tudor Price et Douglas D. Hedley de la Direction générale des politiques d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada, pour leur contribution inestimable.

INTRODUCTION

PRODUITS RÉGLEMENTÉS : SCÉNARIOS

Beaucoup de suggestions ont été faites au fil des ans pour améliorer les régimes de gestion de l'offre en vigueur dans les secteurs du lait, du poulet, des oeufs et de la dinde au Canada. Des groupes de travail et des comités directeurs composés de cadres supérieurs du gouvernement ont repéré les problèmes dans la façon dont les marchés réglementés ont fonctionné et ont fait des propositions réfléchies pour régler les points ennuyeux. Jusqu'ici, très peu a été fait pour mettre en oeuvre ces recommandations. Après examen, on se rend compte que les propositions faites visent pratiquement toutes à faire en sorte que les marchés réglementés se comportent plus comme des marchés non réglementés ou comme des marchés libres et concurrentiels.

On peut supposer que la raison de ces préoccupations et de ces suggestions réside au moins en partie dans le libellé de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Comme on le sait très bien, on peut y lire que «un office a pour mission a) de promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité; b) de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés».

En même temps, bien entendu, on a conféré aux offices des pouvoirs monopolistiques à l'égard de leur(s) propre(s) «produit ou produits réglementés», de sorte qu'ils sont protégés contre les forces mêmes du marché qui obligerait autrement leurs industries à être efficaces et compétitives.

Par conséquent, au lieu d'élaborer des scénarios fondés sur des concepts tels qu'un système d'appels d'offres pour des contrats visant à produire une quantité donnée de produit à un prix fixé d'avance dans lequel les contrats sont accordés au plus bas soumissionnaire comme moyen pour freiner la hausse lente mais sûre des prix qui a caractérisé la plupart des produits réglementés, il a semblé plus utile d'examiner des scénarios réalistes plus généraux qui permettraient d'atteindre les mêmes objectifs visés, mais d'une façon différente.

Cinq scénarios sont examinés brièvement. Le premier, qui est le plus détaillé, décrit tout simplement comment on s'est rendu ici et où l'on s'en irait si les politiques actuelles étaient maintenues. Dans le deuxième scénario, on regarde ce qu'entraînerait le fait de devenir partie au marché nord-américain des produits réglementés. Le troisième scénario considère une façon pratique de réglementer les offices de façon plus efficace, tandis que les deux derniers scénarios examinent des mesures plus radicales.

SCÉNARIO 1

Le premier scénario se fonde sur l'hypothèse qu'aucun changement majeur ne sera apporté aux régimes actuels de gestion de l'offre concernant le poulet, les oeufs, la dinde et le lait. Il est également supposé que l'on conservera les niveaux tarifaires applicables à ces produits suite à la tarification des quotas d'importation canadiens découlant des négociations d'Uruguay.

Bien qu'après 1995, le Canada ne sera plus en mesure d'imposer des restrictions quantitatives afin de contrôler les importations des produits réglementés, dans la mesure où les exportations ne sont pas subventionnées, il n'y a aucune restriction quant aux régimes de production et de commercialisation que le Canada décidera d'adopter à l'intérieur de ses propres frontières. Tant que les gouvernements fédéral et provinciaux seront disposés à maintenir les ententes qu'ils ont conclues lors de l'établissement des régimes de gestion de l'offre, il n'y a aucune raison pourquoi ces ententes ne pourraient être conservées.

Avant que les régimes de gestion de l'offre soient établis, les industries laitière et avicole canadiennes faisaient face à un certain nombre de graves problèmes qui, le plus souvent, résultaient d'un manque de coordination de la réaction des producteurs aux signaux du marché. Dans l'industrie avicole, par exemple, les prix élevés ont provoqué une surproduction qui a fait chuter les prix; la baisse de prix a alors entraîné une baisse de production qui a fait remonter les prix, et ainsi de suite. Ce cycle de hauts et de bas a été rendu encore plus instable par la mise sur pied de systèmes de production visant à améliorer la productivité qui a entraîné, en peu de temps, d'importantes augmentations de la production d'oeufs et de volaille, et a conduit à un marché extrêmement instable propice à de très bonnes affaires à certains moments mais frappé de pénurie à d'autres moments. Dans certains cas, il n'y avait tout simplement pas de marché pour le produit et celui-ci devait être détruit. Cette instabilité du marché qui ne faisait aucun cas des frontières provinciales a conduit à l'élaboration d'un régime de gestion de l'offre pour l'industrie avicole qui a permis de réduire les écarts en dents de scie grâce à un contrôle de la production de l'industrie et des entreprises.

Dans le cas de l'industrie laitière, la situation était quelque peu différente. Bien que la productivité ait enregistré quelques progrès (comme, d'ailleurs, elle continue de le faire

actuellement), les progrès n'ont pas été aussi spectaculaires que dans l'industrie avicole qui a affiché d'importantes augmentations au chapitre des profits et de l'efficience de l'alimentation. Les problèmes de l'industrie laitière se sont manifestés à la suite de la perte des marchés de produits laitiers à l'étranger et de l'introduction des bassins refroidisseurs à la ferme. Ces deux événements ont provoqué une surproduction de produits laitiers par rapport aux besoins canadiens. Le premier événement a été la perte des marchés étrangers; il est survenu par suite des problèmes de balance des paiements auxquels le Royaume-Uni a dû faire face à la suite de la Deuxième guerre mondiale quand les exportations canadiennes de fromage et de bacon ont été stoppées, le Royaume-Uni devant avant tout préserver ses devises fortes. L'entrée du Royaume-Uni dans le marché commun européen, où les droits de douane sont élevés et dont l'accès est restreint, a effectivement fermé l'accès aux marchés du Royaume-Uni, non seulement pour le Canada mais aussi pour la Nouvelle-Zélande. La pratique d'achats massifs de beurre par le gouvernement du Canada en vue de protéger le revenu des producteurs a vu le jour durant la période d'après-guerre.

D'importants changements structurels s'amorçaient dans l'industrie laitière à peu près au même moment. Il y avait alors trois types de producteurs laitiers. Le premier groupe de producteurs produisait du lait de consommation dont le prix était élevé. Les matières grasses en surplus des normes du lait de consommation et de la crème étaient transformées en beurre. En général, les producteurs de lait de consommation devaient respecter des normes très strictes pour leur lait. Le deuxième groupe de producteurs laitiers était celui des producteurs de lait de transformation. Le lait de transformation sert à la fabrication du fromage, des préparations pour crème glacée, du lait concentré sucré, du lait évaporé, du lait en poudre, etc. Le troisième groupe de producteurs laitiers était constitué des producteurs de crème qui livraient uniquement la crème aux usines laitières et utilisaient le lait écrémé obtenu après séparation de la crème pour nourrir les cochons et les veaux.

Au début de la période d'après-guerre, le fait que des normes d'hygiène différentes soient appliquées aux trois sortes de lait, selon leur utilisation finale, a été vivement remis en question. Non sans raison, on a alors fait valoir que, comme les trois types de lait étaient en dernier ressort destinés à la consommation humaine, leur production devait être assujettie aux mêmes normes. Alors qu'auparavant, un producteur de lait de consommation pouvait vendre une partie de sa production comme lait de transformation, l'inverse n'était pas possible. La possibilité de profits plus

élevés offerte par le lait de transformation a entraîné une diminution du nombre des producteurs de crème et une augmentation de celui des producteurs de lait de transformation. Cette diminution des livraisons de crème au profit des livraisons de lait entier a également été favorisée par l'utilisation de plus en plus répandue des bassins refroidisseurs pour entreposer le lait à la ferme. Ce système présentait plusieurs avantages par rapport aux bidons de lait utilisés traditionnellement pour expédier le lait ou la crème. Le bassin refroidisseur abaisse la température du lait aussitôt après la traite, réduisant du fait même la croissance bactérienne et améliorant la qualité du lait à la ferme. Ce nouveau moyen de conservation permettait aussi de prendre livraison du lait tous les deux jours plutôt que quotidiennement. Pour les producteurs de crème qui sont passés de la production de crème assortie de l'expédition de celle-ci en bidons une fois par semaine à l'expédition de lait entier froid à la laiterie tous les deux jours, le bassin refroidisseur était une invention géniale. Néanmoins, en ce qui a trait à l'équilibre du marché, cette invention s'est avérée une source de problèmes. Les producteurs de crème d'autrefois expédiaient maintenant de la crème et du lait écrémé à la laiterie, et non plus seulement de la crème.

Il arrivait davantage de produits aux usines laitières même si, en fait, les fermes n'en produisaient pas plus. Dans certains cas, le surplus de lait était tel qu'il n'y avait pas de marché pour celui-ci et les producteurs le jetaient. Il n'est pas surprenant que le coût des programmes gouvernementaux d'entreposage aient continué d'augmenter de même que les stocks de beurre et de lait en poudre. Dans les autres pays industrialisés, la production laitière (qui était fortement subventionnée) augmentait plus rapidement que la consommation, au moins en partie à cause de l'utilisation accrue du tourteau de soja comme aliment du troupeau laitier lequel a grandement contribué à accroître la production de lait, le tourteau de soja étant une source de protéines de qualité supérieure au coût relativement faible. On a donc eu une surabondance de produits laitiers à l'échelle mondiale et, plus particulièrement, de lait écrémé en poudre et de beurre. Les prix mondiaux des produits laitiers étaient extrêmement bas et sans grand rapport avec les prix de soutien intérieurs. Le marché du beurre était si faible à la fin des années 50 et dans les années 60 que le gouvernement canadien transformait le beurre en huile de beurre pour en faire un produit d'exportation acceptable sinon rentable pour les marchés d'Extrême-Orient.

Les problèmes de surproduction intérieure n'étaient pas faciles à régler dans aucun des pays industrialisés. À l'exception du Canada, la production laitière n'était pas réglementée. Les stocks de produits laitiers s'accumulaient d'une façon embarrassante pour les gouvernements et ils étaient ensuite simplement bradés sur les marchés mondiaux, parfois sous le couvert d'aide aux pays en développement et parfois sans même cette justification. Les prix mondiaux reflétaient plus le jeu des subventions que celui de l'offre et de la demande; en conséquence, les prix mondiaux des produits laitiers n'étaient pas un indicateur valable d'une production efficace à faible coût bien qu'on les ait comparés aux prix intérieurs des produits laitiers pour démontrer aux consommateurs canadiens combien les prix auraient pu être plus bas si on avait laissé jouer les lois de la libre concurrence. De telles fausses comparaisons ne sont pas d'un grand secours pour rendre explicite la réalité des coûts à la production et des prix à la consommation dans un régime de gestion de l'offre.

Bien que la *Loi sur la Commission canadienne du lait* ait été adoptée en 1966 et la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* l'ait été en 1972, ce n'est qu'entre le milieu et la fin des années 70 que des régimes de gestion de l'offre ont véritablement été mis en oeuvre pour le lait, les oeufs, le poulet et la dinde. Les oeufs de poulet à chair n'ont pas été intégrés dans le régime canadien de gestion de l'offre avant 1988. Aujourd'hui, il est possible de voir quels types de changements ont pris place dans ces éléments importants de l'industrie canadienne du bétail. Tous les régimes de gestion de l'offre s'appuient sur une entente fédérale-provinciale qui sert de cadre pour établir un quota global de production et le répartir entre les provinces. Dans le cas des oeufs, du poulet et de la dinde, toute modification des parts provinciales requiert le consentement de tous les signataires. Ce manque de flexibilité est l'une des causes d'un certain nombre des problèmes auxquels l'industrie avicole a dû faire face et qui n'ont pas encore été réglés.

L'un des problèmes tient à ce que, jusqu'à présent, il a été pratiquement impossible d'ajuster la part proportionnelle du quota global correspondant à une province, en dépit des changements démographiques importants, du potentiel de production, de la demande régionale et du potentiel de croissance d'une industrie de transformation secondaire dans la province. Ce manque de flexibilité a suscité d'énormes tensions interprovinciales qui ont été particulièrement marquées dans le cas de l'entente de commercialisation du poulet et de l'entente de commercialisation des oeufs.

En ce qui a trait à l'entente de commercialisation du poulet, la Colombie-Britannique a quitté l'Office canadien de commercialisation du poulet (OCCP) et la Commission ontarienne de la commercialisation du poulet a annoncé son intention d'en faire autant mais a ensuite retiré sa lettre d'intention. Dans les deux cas, le fait que l'entente fédérale-provinciale initiale n'incluait pas dans l'établissement des quotas provinciaux des critères qui tiennent compte de la consommation réelle de poulet par habitant et des activités de transformation ultérieure a été à l'origine du mécontentement des provinces dont le potentiel de croissance du marché provincial est ignoré.

La situation est sensiblement la même dans le cas des oeufs et, là encore, la pomme de discorde est l'ajustement des quotas en fonction de l'évolution de la demande du marché. Dans ce cas, toutefois, ce sont le Québec et l'Ontario qui ont refusé d'accepter la réduction proportionnelle de leur quota basée sur la répartition initiale du marché canadien entre les provinces.

Bien que l'Office canadien de commercialisation du dindon et l'Office canadien de commercialisation des oeufs d'incubation de poulet à chair aient eu quelques problèmes, ils semblent avoir moins de difficultés en ce qui concerne la répartition des quotas provinciaux que les autres offices de commercialisation de la volaille. Néanmoins, il est apparu évident que l'Office canadien de commercialisation du dindon avait tendance à vouloir réduire l'offre, ce qui a eu pour effet de ralentir la croissance du secteur de la transformation ultérieure et a entraîné des pénuries pour certaines catégories fondées sur le poids.

L'industrie laitière canadienne a une longue tradition en matière de gestion de l'offre et une structure un peu moins formelle et moins rigide en ce qui a trait à l'ajustement de la répartition des quotas. La demande de produits laitiers a baissé en termes de matière grasse pendant quelque temps jusqu'à l'an dernier où l'on a enregistré une hausse de 2 p. cent des quotas de mise en marché pour le lait de transformation. L'industrie laitière s'est comportée différemment des autres produits réglementés à d'autres égards aussi. Bien que les prix du lait de consommation et du lait de transformation soient établis au niveau provincial, le programme d'offre d'achat financé par le gouvernement fédéral relatif au beurre et au lait écrémé en poudre, ainsi que les paiements directs faits aux producteurs, ont assuré une base solide de soutien des prix. Une autre caractéristique constante de l'industrie laitière canadienne est le fait que les producteurs et les transformateurs de

lait ont toujours entretenu de bonnes relations professionnelles. Cela est attribuable en partie au fait que, dans bien des cas, les producteurs sont membres des coopératives de transformation du lait.

Les régimes de contingentement établis pour chaque produit soustraient ceux-ci aux lois normales du marché et ouvrent toute la question de l'établissement des prix. Bien que les régimes diffèrent quelque peu d'un produit à un autre, les profits des producteurs dépendent principalement des prix fixés au moyen de la formule des coûts de production établie pour chaque produit à partir d'un échantillon d'exploitations agricoles. Dans le cas des oeufs, du poulet, de la dinde et des oeufs d'incubation de poulet à chair, les producteurs concernés supervisent les études des coûts de production pour leurs propres produits et déterminent les prix qui devront leur être payés. Les producteurs des produits réglementés sont donc des décideurs de prix (agents économiques qui déterminent les prix) et non des preneurs de prix (agents économiques n'ayant pas d'influence sur le prix). Par ailleurs, en plus de fixer le prix qui devra être payé pour leurs produits, ils déterminent également les quantités qui seront mises à la disposition des transformateurs. Les transformateurs, eux, sont donc des preneurs de prix, au même titre que les détaillants dans une certaine mesure; cependant, les deux groupes jouissent d'une protection appréciable au chapitre des prix grâce aux contrôles quantitatifs des importations mis en place pour la volaille et les oeufs.

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'établissement du prix du lait de transformation s'appuie sur le programme d'offre d'achat de la Commission canadienne du lait (CCL) pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Les producteurs de lait de transformation reçoivent, en outre, une subvention directe du gouvernement fédéral qui entre dans leurs revenus. Quand le taux de la subvention a été réduit en 1993, le prix cible a été relevé afin de maintenir les profits des producteurs au même niveau. Alors que l'on utilise une formule des coûts de production pour fixer les niveaux du prix cible, la CCL applique également d'autres critères pour déterminer les prix de soutien dans le cas du lait écrémé en poudre et du beurre. La CCL procède aussi à de nombreuses consultations avec les transformateurs et avec les représentants des provinces et des groupes de consommateurs avant de fixer les prix.

Les prix établis pour les produits réglementés ont toujours été plus élevés que les prix de produits équivalents aux États-Unis. Il y a toutefois eu quelques exceptions. Durant la décennie

1976-1985, les prix moyens du lait au Canada et aux États-Unis étaient sensiblement les mêmes, encore que pendant quatre de ces années, les prix étaient plus élevés aux États-Unis qu'au Canada. Depuis cette époque, les prix au Canada sont restés plus élevés qu'aux États-Unis et l'écart est allé en grandissant. En ce qui a trait aux autres produits, les prix au Canada sont supérieurs à ceux des États-Unis depuis un bon nombre d'années.

En général, la consommation par habitant des produits réglementés (à l'exception du beurre) est inférieure à ce qu'elle est aux États-Unis. Pendant un certain nombre d'années, il y a eu un potentiel de croissance non réalisée pour la viande de volaille ayant subi une transformation ultérieure, tant pour le poulet que pour la dinde. Le fait que ce potentiel n'ait pas été exploité est attribuable aux piètres relations professionnelles entre les producteurs et les transformateurs, à la limitation du volume de production et au prix élevé des produits. Par contre, l'industrie laitière, où producteurs et transformateurs entretiennent de bonnes relations professionnelles, a su mettre sur pied un programme d'ingrédients laitiers qui, avec l'accroissement de la demande de fromage, a favorisé la croissance de cette industrie pour la première fois depuis bien des années.

Les offices de commercialisation, sans exception, facturent les services qu'ils donnent aux producteurs au titre du contrôle et de la commercialisation de leurs produits. Ces frais constituent la composante administrative des prélèvements que les producteurs paient et sont tout à fait acceptables aux termes du GATT. Il y a une autre sorte de frais que les producteurs doivent payer lorsque leurs produits sont vendus sur deux marchés ou plus où les prix diffèrent. Ces prélèvements peuvent s'appeler «prélèvement à l'exportation», «prélèvement à la transformation» ou «prélèvement à la consommation». Pour un producteur individuel, les prélèvements à la production sont déduits pour chaque unité de produit que le producteur vend de sorte que le prix de vente touché par le producteur est le même pour toutes les unités de produits vendues. Les écarts de prix entre les marchés sont dus à diverses causes. Dans le cas du lait de transformation, le prix du marché d'exportation est de beaucoup inférieur à celui du marché intérieur. Un prélèvement à l'exportation est donc imposé dans le cas du lait de transformation commercialisé afin de compenser les pertes sur les marchés d'exportation. Dans le cas des oeufs, le prix des oeufs de consommation est nettement supérieur au prix des oeufs destinés à la transformation. Quand les oeufs sont transformés en vue de l'exportation, les producteurs doivent payer un prélèvement à l'exportation.

Toutefois, lorsque les oeufs sont transformés pour le marché intérieur, le prélèvement est inclus dans le prix des oeufs vendus sur le marché de consommation. C'est ce que l'on appelle le «prélèvement du consommateur»; les producteurs prônent actuellement un tel type de prélèvements pour le programme d'ingrédients laitiers. Ce prélèvement fait partie des prélèvements intra-quota. Bien que l'application de prélèvements pour financer les exportations ne soit pas autorisée par le GATT, il est possible d'avoir des *pools* de production qui pratiquent des prix différents. Actuellement, les producteurs d'oeufs du Manitoba appliquent une telle formule et produisent des oeufs destinés à être transformés par la société *Export Packers* pour le marché d'exportation. Outre les prélèvements que nous venons de mentionner, les producteurs qui dépassent leur quota de commercialisation peuvent avoir à payer un prélèvement pour dépassement de quota assez élevé de façon que la production excédentaire ne soit pas rentable.

Bien que l'établissement de régimes de gestion de l'offre pour la production de lait et de volaille ne soit pas allé sans problème, cela a néanmoins permis d'atteindre une bonne partie des objectifs visés. Les revenus des producteurs s'en sont trouvés stabilisés et accrus et les paiements gouvernementaux aux producteurs de produits réglementés ont diminué de façon régulière. Ces résultats positifs ont été réalisés à une époque où les revenus des producteurs pour bon nombre d'autres produits agricoles étaient variables et faibles et où les coûts des programmes gouvernementaux de protection du revenu se sont accrus rapidement, particulièrement dans le cas des céréales et des oléagineux.

De tous les types d'exploitations agricoles, les exploitations avicoles sont celles qui ont enregistré le revenu net le plus élevé, soit en moyenne 43 000 \$ pour la période 1987-1991, alors que le revenu moyen des exploitations laitières pour la même période était d'environ 37 000 \$. Les estimations pour 1991 font état d'un revenu monétaire net supérieur à 70 000 \$ pour les exploitations avicoles et de 45 000 \$ pour les exploitations laitières. Une source connexe estime à 800 000 \$ par exploitation la valeur nette moyenne d'une exploitation avicole et à 600 000 \$, celle d'une exploitation laitière. Les données disponibles révèlent une croissance continue du revenu agricole et de la valeur nette des exploitations produisant des produits réglementés de 1987 à 1991.

La valeur nette des exploitations est déterminée en bonne partie par la valeur du quota pour chaque produit. Un «quota» est le droit légal de produire une quantité donnée d'un produit réglementé. En 1991, la valeur moyenne des quotas dépassait 250 000 \$ par exploitation dans le cas des exploitations avicoles et 200 000 \$, dans le cas des exploitations laitières.

La valeur des quotas n'est pas un phénomène nouveau dans l'économie. Les quotas existent depuis que la participation à l'activité économique est réglementée. Ils ne sont pas restreints à l'agriculture. Les licences de transport (y compris les enseignes de taxi), des stations de télévision et des compagnies de téléphone ainsi que les franchises de restauration rapide sont autant d'exemples de régimes de contingentement. Les valeurs des quotas ont accru le coût lié au fonctionnement de l'exploitation pour les nouveaux venus dans les secteurs soumis à la gestion de l'offre. En même temps, le nouveau producteur a le droit légal de produire une quantité donnée d'un produit dans un marché protégé et garanti tout en pouvant s'attendre à avoir un taux de rendement raisonnable au titre de la main-d'oeuvre, du capital et de la gestion. En outre, un taux d'inflation modéré (et des hausses comparables du prix des produits du producteur) assureront en pratique que la valeur du quota augmentera d'une façon correspondante et que le quota pourra être vendu avec profit ultérieurement. Contrairement à d'autres actifs importants, dans les circonstances actuelles, les quotas ne rouillent pas, ne se déprécient pas, ne s'usent pas, ne deviennent pas désuets et ne perdent pas de valeur. Actuellement, les producteurs sont autorisés à «déprécier» jusqu'à 50 p. cent de la valeur de leurs quotas pour fins d'impôt, ce montant devant éventuellement être remboursé s'il s'avère que la valeur des quotas s'est maintenue. Les banques commerciales ont accepté, à juste titre, les valeurs des quotas comme garantie de prêts. Sans quota dûment évalué, les nouveaux venus pourraient avoir plus de difficulté à obtenir du financement.

La valeur des quotas a également une incidence très précise sur le coût lié au fonctionnement de l'exploitation et, par conséquent, sur la compétitivité de l'industrie. En 1990, l'investissement par tête de bétail laitier (actif agricole par tête de bétail laitier), en incluant la valeur du quota, équivalait à plus du double de l'investissement par tête de bétail pour ce qui est des bovins laitiers, plus productifs, de l'État de New York. En général, les entreprises canadiennes qui produisent des produits réglementés ont un niveau d'efficacité technique et économique plus faible que leurs homologues des États-Unis. Bien que les preuves soient incomplètes, l'efficacité technique et

économique relative des exploitations canadiennes qui produisent des produits réglementés semblent avoir diminué par rapport à celle de leurs homologues des États-Unis durant la dernière décennie. Dans le cas des poulets à chair, les coûts de production sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis mais le rendement est de 20 p. cent supérieur au Canada (11,3 p. cent par rapport à 9,14 p. cent). Là encore, dans le cas des poulets à chair, les prix sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis à tous les points de la chaîne de production et de commercialisation. Plus on avance sur la chaîne, plus l'écart entre les prix au Canada et aux États-Unis s'accroît. Les contrôles des importations mis en place pour donner une sécurité aux producteurs primaires des industries avicole et laitière ont également assuré des marchés protégés à tous les intervenants. Les signaux du marché ont été neutralisés dans une mesure telle que des anomalies se révèlent dans les prix pratiqués sur les marchés canadiens. Par exemple, les prix de la viande de poulet ont monté par rapport au porc et au boeuf, même s'il faut beaucoup plus d'aliments pour produire une livre de porc ou de boeuf fini que pour produire une livre de poulet à chair. Il n'est donc pas surprenant que les effets de distorsion observés sur les marchés aient poussé les médias à attirer l'attention du public canadien sur quelques-uns des aspects négatifs de la gestion de l'offre. L'émission *Morningside* de la CBC et le numéro du 24 janvier 1994 de la revue *Maclean's* ont fourni des exemples récents de cette publicité négative et un examen de quelques-uns des aspects en cause plus approfondi qu'on aurait pu s'y attendre.

La gestion de l'offre n'a pas été une initiative gratuite. Tant les gouvernements fédéral que provinciaux ont contribué à mettre sur pied des institutions et à conclure des ententes qui permettent aux producteurs des cinq produits réglementés de bénéficier d'une part du marché national protégé. Les producteurs de poulet, d'oeufs, d'oeufs d'incubation de poulet à chair et de dinde ont leur propre office national, dirigé par des producteurs, et un office de commercialisation dans la plupart des provinces de même qu'un type quelconque de comité de surveillance. Au niveau national, le Conseil national des produits agricoles semble avoir servi davantage à créer des offices qu'à contrôler les activités de ces derniers. S'il peut supprimer les prélèvements et les quotas fixés par un office, il ne dispose pas d'un mécanisme efficace et modéré pour garantir l'observation des règlements. Il s'est souvent trouvé devant le dilemme d'employer une trop grande force ou de ne rien imposer, et il a généralement choisi d'assurer un contrôle des offices en employant une manière douce. Comme on ne saurait s'en étonner, cela a enclin les offices à accorder de moins en moins d'attention aux

interventions du Conseil national des produits agricoles, même lorsque ses recommandations étaient appropriées. Toutefois, le Conseil national des produits agricoles n'est pas la seule institution à avoir des difficultés. Les offices eux-mêmes ont de gros problèmes dont certains ont été abordés précédemment.

La plupart de ces problèmes remontent à l'établissement des offices. Les conditions dans lesquelles un office peut mettre sur pied un plan de commercialisation ont été déterminées lors de son établissement. Toutefois, dans la mesure où le plan de commercialisation alloue des quotas de production ou de commercialisation aux diverses régions du Canada, il doit être basé sur la production de la région durant les cinq années qui précèdent la date d'entrée en vigueur du plan. C'est ce que l'on désigne par «quota de base». Des quotas additionnels, c'est-à-dire supérieurs au quota de base, peuvent être alloués à la suite d'une augmentation de la demande du marché en appliquant le principe de l'avantage comparé.

Un membre ou un directeur d'un office national chargé de la gestion de l'offre pour un produit donné est généralement membre d'un office provincial de commercialisation. En plus des membres désignés par les provinces, il y a également des membres nommés par le gouverneur en conseil. Dans le cas de l'Office canadien de commercialisation du poulet, il y en a deux (sélectionnés parmi les producteurs primaires), dans le cas de l'Office canadien de commercialisation des oeufs, un (le président), et dans le cas de l'Office canadien de commercialisation des oeufs d'incubation de poulet à chair, il y en a deux.

Les décisions relatives aux quotas de production, à leur montant et à leur répartition, requièrent le consentement unanime des signataires de l'entente. Il y a eu des tensions entre les provinces lorsqu'en raison des changements survenus dans la demande du marché, la répartition initiale des quotas de base ne correspondait plus à la réalité. Dans le cas du poulet, de même que du poulet transformé, la demande s'est accrue plus rapidement dans le centre du Canada (Québec et Ontario) et en Colombie-Britannique, et moins rapidement dans les provinces Maritimes. Comme la répartition des quotas en fonction de la croissance du marché a pour effet d'accroître la part des provinces où le marché s'est accru et de réduire celles des autres provinces, ces dernières ont repoussé cette formule. Les provinces où il y avait eu croissance de la demande du marché sans augmentation

correspondante des quotas se sont donc senti lésées. La Colombie-Britannique est sortie du plan et l'Ontario a fait part de son intention de faire de même (mais elle a ensuite retiré sa lettre d'intention). Ces deux provinces totalisent 48 p. cent de la production de poulet au Canada.

Dans le cas de l'Office canadien de commercialisation des oeufs (OCCO), le manque de souplesse dans la répartition des quotas a également causé des tensions. Une diminution globale du marché des oeufs de consommation n'a pas été assortie d'une réduction correspondante au niveau des catégories d'oeufs de consommation mais s'est soldée par une forte hausse des ventes d'oeufs de transformation. Le prix des oeufs de transformation est nettement inférieur à celui des oeufs de consommation. Or, l'Office canadien de commercialisation des oeufs paie le même prix aux producteurs quelle soit l'utilisation faite des oeufs. À cette fin, il impose deux types de prélèvements. L'un est payé par les producteurs d'oeufs destinés à l'exportation, l'autre est payé par les consommateurs. Le prélèvement à la consommation (ou prélèvement pour l'égalisation des coûts de production) qui ont varié de 2,8 cents à 14 cents la douzaine ont servi, en pratique, à subventionner l'industrie nationale de transformation. Le Conseil national des produits agricoles a réussi à reporter une partie du prélèvement à la consommation sur le prélèvement à la production. Le Québec et l'Ontario ont refusé d'appliquer les réductions proportionnelles des quotas. Le Québec produit moins d'oeufs de consommation qu'il n'en consomme et l'Ontario considère qu'elle a payé plus que sa part des coûts du programme relatif aux oeufs de transformation de l'OCCO. Le Manitoba (où le coût de production des oeufs est le plus faible) produit actuellement 620 p. cent de ses propres besoins d'oeufs de consommation, en comparaison de 320 p. cent il y a dix ans. Le Manitoba estime que tous les producteurs canadiens devraient supporter également le coût d'application d'un prix unitaire pour tous les types d'oeufs. Les offices de commercialisation des provinces du centre ne partagent pas cette opinion.

Dans le cas de la volaille et des produits laitiers, le régime canadien de gestion de l'offre a assuré la stabilité et des taux raisonnables de rendement aux producteurs de ces produits ainsi qu'aux transformateurs, aux grossistes et aux détaillants de la chaîne. Le régime ne semble pas avoir assuré la force, l'efficacité ni la compétitivité de ces industries en ce qui a trait à la production et à la commercialisation des produits réglementés. Les prix actuellement payés par les consommateurs canadiens pour le lait, les produits laitiers, les oeufs, le poulet et la dinde sont

supérieurs à ce qu'ils seraient s'il n'y avait pas de régime de gestion de l'offre. Les paiements gouvernementaux de soutien à ces industries sont en train d'être progressivement réduits. Si les régimes de gestion de l'offre ne permettent pas de réagir rapidement à l'évolution du marché du fait qu'ils ont substitué un appareil bureaucratique aux forces du marché, ils permettent d'éviter les variations abruptes de prix et les profits en dents de scie. Le droit de produire pour ces marchés protégés a, bien souvent, été une manne de gain en capital pour les producteurs qui s'en trouvaient privilégiés. Le transfert de ce droit de produire sera d'un coût élevé pour les nouveaux venus. La rationalisation entreprise dans les diverses industries continue d'être difficile à cause du manque de souplesse des institutions qui empêche un ajustement interprovincial des quotas. En dépit du flot d'inquiétudes exprimées au moment où les négociations commerciales multilatérales touchaient à leur fin (et qui risque de persister jusqu'à ce que l'accord soit ratifié), les régimes de gestion de l'offre semblent fonctionner raisonnablement bien.

Si les régimes sont maintenus tels quels à l'avenir sans que des modifications conséquentes soient apportées aux ententes, on peut s'attendre à avoir les résultats décrits ci-après. Tout d'abord, les marchés des produits réglementés continueront d'être stables. Cependant, il pourra y avoir occasionnellement quelques remous sur le marché face à une réaction éventuelle des offices provinciaux de commercialisation en vue de corriger ce qui leur semblerait être une répartition inéquitable du marché. L'insatisfaction que manifestent actuellement la Colombie-Britannique et l'Ontario relativement à la répartition des quotas par l'Office canadien de commercialisation du poulet en est un exemple. Toutefois, le litige va sans doute se résoudre à l'amiable, l'Office allouant des quotas plus élevés à ces provinces pour trois ou quatre périodes de production. Si les producteurs sont exaspérés par le manque de flexibilité du régime de gestion de l'offre sous un certain nombre de rapports, ils sont également conscients des avantages que le régime leur procure et il est peu probable qu'ils prennent des mesures pouvant conduire à l'abolition de l'un des offices nationaux.

Il y a d'autres sujets d'insatisfaction qui dressent les offices provinciaux de commercialisation contre les offices nationaux. L'Office de commercialisation des oeufs du Québec et celui de l'Ontario se sont opposés à la hausse à 13 ou 14 cents la douzaine du prélèvement à la consommation en vue de subventionner le prix des oeufs vendus pour transformation ultérieure. Grâce au concours et à la pression morale du Conseil national des produits agricoles, le prélèvement a été ramené à

8,5 cents. Les offices nationaux pourraient être appelés à jouer le même rôle dans des circonstances analogues à l'avenir.

Bien que la clause d'unanimité incluse dans toutes les ententes fédérales-provinciales lors de leur établissement ait été critiquée sous prétexte qu'elle conduit à une rigidité peu souhaitable et malvenue en ce qui a trait à la répartition des quotas entre les provinces, elle a contribué à protéger en partie les intérêts des petites provinces en matière d'emploi en empêchant d'importants ajustements des quotas. Le maintien de cette clause ne devrait pas faciliter les ajustements que voudrait effectuer l'un quelconque des offices de commercialisation du poulet. Le comité canadien de gestion de l'offre de lait qui requiert l'unanimité pour déterminer les quotas de lait de transformation a pourtant réussi dans une bonne mesure à ajuster la répartition des quotas entre les provinces. Bien qu'il puisse être difficile d'en arriver à un consensus dans certains types de cas nécessitant des changements, il convient de souligner que rien n'assure qu'une décision s'appuyant sur un vote majoritaire résout tous les problèmes.

Comme nous l'avons vu précédemment, trois types de prélèvements peuvent être imposés sur les unités d'un produit réglementé. Il y a tout d'abord, les frais administratifs qui servent à payer les employés des offices nationaux et provinciaux qui gèrent les plans de commercialisation et s'occupent de la promotion des produits. Ces frais sont élevés et inévitables. Ils n'ouvrent la porte à aucun échange international mais accroissent le coût de fonctionnement d'une exploitation. Bien qu'ils soient payés par les producteurs, ils s'ajoutent aux coûts de production et, en dernière analyse, ils sont payés par les consommateurs. Le deuxième type de prélèvement s'applique dans les cas où des produits réglementés et leurs dérivés sont vendus sur divers marchés qui pratiquent des prix différents. Le prélèvement permet alors d'éponger les pertes liées à la vente d'une partie du produit sur les marchés où son prix est plus bas alors que le producteur touche un prix plus élevé pour tout produit vendu moins cher; bien entendu, le prélèvement répercutant les pertes sur le marché sont répartis uniformément sur toutes les unités vendues par le producteur. Cette pratique a pour effet de cacher au producteur les signaux du marché. Lorsque c'est sur le marché intérieur que le prix est plus bas, le fait que le prélèvement soit payé par les producteurs ou par les consommateurs (comme dans le cas des oeufs ayant subi une transformation qui sont commercialisés au Canada) n'a aucun effet sur le commerce international. L'utilisation de tels prélèvements pour compenser les

pertes sur les marchés d'exportation va à l'encontre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et peut être considérée comme du *dumping*. Toutefois, il semble peu probable qu'un autre pays signataire du GATT prenne des mesures *antidumping* ou encore que le Canada soit accusé de *dumping*. Dans la mesure où il risque d'y avoir un problème occasionné par des subventions à l'exportation, celui-ci pourrait être évité en créant deux *pools* de production qui pratiquent des prix différents pour tout produit réglementé susceptible d'être exporté. C'est ce qu'ont déjà fait les producteurs d'oeufs au Manitoba.

Le troisième type de prélèvement qui devra être maintenu dans un avenir prévisible correspond au prélèvement pour dépassement de quota imposé au producteur. Ce prélèvement est administré par les provinces.

Il a été affirmé à diverses reprises que la gestion de l'offre a été instituée pour réglementer la commercialisation parce que le manque d'organisation aux niveaux de la production et des prix engendrait chaos et gaspillage. Suite à la réglementation des industries avicole et laitière, les producteurs ont vu leurs revenus croître et se stabiliser. La production de l'industrie a été restreinte et celle des exploitants agricoles a été contrôlée au moyen de quotas et d'amendes en cas de dépassement de quota. Bien que certains producteurs aient pu acheter de nouveaux quotas, cela est impossible à l'ensemble des producteurs dans les secteurs où la demande n'a pas varié et dans ceux où elle a baissé. Le producteur doit maintenir une production constante pour respecter son quota et, s'il ne peut acheter de nouveaux quotas, il ne peut pas accroître sa production ni son revenu. Seule une hausse du prix unitaire du produit pourrait lui permettre d'accroître son revenu. Bien qu'il puisse y avoir regroupement des unités de production à l'intérieur des provinces, il est peu probable qu'il y ait des ajustements de production entre les provinces.

À la longue, les prix des produits réglementés vont continuer de monter en même temps que la valeur des quotas. La valeur nette réelle d'une exploitation avicole moyenne passera de 800 000 \$ à un million de dollars. L'écart entre le prix de détail des produits réglementés au Canada et le prix des mêmes produits aux États-Unis va continuer de s'accroître et les risques qu'un journaliste perspicace dévoile la réalité et établisse un parallèle avec les Canadiens à faible revenu ou en chômage iront croissant.

Les administrations chargées de gérer l'offre voudront assurer leur pérennité et leurs intérêts vont avoir tendance à diverger de ceux de ses clients, qu'elles sont censées servir, c'est-à-dire les producteurs. Le confort du *statu quo* favorisera l'inertie face à plupart des tentatives d'accroître la production et les ventes dans le cas des produits dont les marchés offrent un potentiel de croissance, comme le poulet et la dinde.

Bon nombre de ces inconvénients pourraient être réduits si l'on mettait en place un organisme unique dûment reconnu pour faire contrepoids à l'énorme pouvoir politique et économique des offices nationaux et provinciaux de commercialisation. Le Conseil national des produits agricoles répond assez fidèlement à ce besoin de par son rôle d'organisme de contrôle. Il a également le pouvoir d'annuler les ordonnances relatives à l'imposition de prélèvements ou de quotas touchant le commerce interprovincial ou les exportations. Étant donné que les industries faisant l'objet d'une gestion nationale de l'offre ont reçu le statut de monopoles publics pour des produits alimentaires importants, il serait approprié d'envisager de donner un rôle plus efficace au Conseil national des produits agricoles au chapitre de la réglementation.

SCÉNARIO 2

Ce scénario présume que le Canada devient partie au marché nord-américain du poulet, des oeufs, de la dinde et des produits laitiers par suite de l'abandon des mesures de protection aux frontières de ces produits. Il décrit une séquence possible d'événements qui pourraient se produire en l'absence de protection tarifaire ou de restrictions quantitatives sur les importations.

Au début, les détaillants, les grossistes et les transformateurs canadiens commencent à acheter de sources américaines une partie des produits dont l'offre était autrefois réglementée quand ils perçoivent qu'il sera rentable de le faire. Dans beaucoup de cas, ils trouvent que les produits peuvent être obtenus de sources américaines à meilleur marché, en plus grande quantité et sous des formes de présentation plus uniformes pour ce qui est de la grosseur et d'autres caractéristiques importantes aux yeux des consommateurs. Comme il reste encore des contrats d'approvisionnement en vigueur entre les producteurs et les transformateurs, les prix des produits restent plus élevés dans les marchés canadiens pendant une période d'ajustement initiale.

De plus, les producteurs canadiens essaient d'utiliser les lois provinciales pour gêner ou empêcher des incursions dans leurs marchés protégés. Dans les provinces qui ont des lois afférentes à la production et à la commercialisation des produits réglementés très exhaustives et très complexes, comme le Québec et l'Ontario, on enregistre un retard considérable dans le cas du lait et des produits laitiers. La lourdeur administrative dans l'octroi des permis aux distributeurs des produits américains s'avère un mécanisme efficace pour empêcher une pénétration trop rapide des marchés. Des plaintes formulées par des exportateurs américains et leurs supporters au Congrès conduisent le gouvernement américain à se plaindre officiellement auprès du Canada.

Graduellement, des lignes d'approvisionnement des États-Unis au Canada s'établissent. Les grandes chaînes d'alimentation commencent à avoir régulièrement des «spéciaux» sur le poulet, la dinde, les oeufs et les produits laitiers. Les prix des «spéciaux» sont beaucoup plus bas que les prix canadiens «normaux» et les familles augmentent leurs achats, en particulier de poulet, de dinde, de fromage et de beurre. Les transformateurs canadiens se rendent compte trop bien qu'ils devront concurrencer de front les fournisseurs américains de produits laitiers, de poulet, de dinde et d'oeufs

et qu'ils ne peuvent pas se permettre d'acheter leurs matières premières aux prix canadiens qui existaient auparavant. L'OCCO, l'OCCD et l'OCCP reconnaissent que ni eux ni leurs pendant provinciaux ne peuvent continuer à fixer les prix et à déterminer combien d'oeufs ou quelle quantité de poulet ou de dinde seront produits au cours d'un trimestre donné. Il devient rapidement évident que les producteurs sont des vendeurs au prix du marché qui doivent soumissionner pour des contrats de production qui répondent aux exigences des transformateurs en matière de prix, de quantité et de délai de livraison et à toute autre spécification que ces derniers pourraient exiger dans un nouveau marché concurrentiel. Il devient aussi évident que les pouvoirs effectifs des offices de commercialisation tant nationaux que provinciaux ont presque complètement disparu et que la promotion de systèmes favorisant la commercialisation et la production méthodiques des produits est la seule fonction qui leur reste.

Comme plus de producteurs efficaces peuvent accroître leur part du marché, les formules du coût de production et les études fondées sur ce concept deviennent hors de propos - sauf peut-être comme de mauvais souvenirs. Dans ce nouvel environnement où prime la production efficace, compétitive et à faibles coûts, les producteurs ne veulent pas payer les montants qu'on percevait d'eux jadis pour assumer les coûts d'administration des offices tant nationaux que provinciaux. Par conséquent, les offices nationaux et provinciaux trouvent qu'eux aussi doivent amincir et devenir plus efficaces s'ils veulent continuer d'exister.

Des producteurs de volaille décident de fermer boutique et trouvent que les quotas qu'ils avaient achetés ne valent plus grand-chose. En outre, ceux qui cherchent à acheter des fermes avicoles trouvent qu'il est difficile de trouver du financement maintenant que les quotas n'ont plus de valeur et que les banques commerciales ont perdu la garantie additionnelle des quotas que la production avicole offrait précédemment. Les aviculteurs qui ont de gros engagements financiers essaient de s'en acquitter en accroissant leur production, même s'ils sont limités dans cela par le montant de crédit à la production qu'ils peuvent obtenir.

Des fournisseurs d'aliments pour animaux voient l'occasion de s'intégrer verticalement dans l'industrie avicole et offrent des contrats d'approvisionnement aux anciens producteurs éleveurs. Bon nombre de ces derniers sont absorbés par des producteurs avicoles qui trouvent n'avoir pas d'autre

choix. Les producteurs qui ont subi de grosses pertes sur les biens d'équipement qu'ils avaient financés en empruntant de l'argent optent pour la faillite. Les producteurs avicoles qui avaient des quotas tentent de se faire indemniser par le gouvernement pour leurs pertes.

L'incertitude qui entoure l'approvisionnement en produits avicoles canadiens fait augmenter les importations des États-Unis et il devient clair que les fournisseurs américains n'ont aucun mal à soumissionner plus bas que les producteurs de poulet canadiens tout en réalisant quand même un profit. Les prix de détail des produits avicoles au Canada baissent et, par conséquent, les exportations américaines dans les marchés canadiens deviennent moins rentables.

Les consommateurs canadiens découvrent les économies appréciables qu'ils peuvent réaliser en achetant du poulet et de la dinde aux prix plus bas qu'avant et augmentent leurs achats de ces produits tant sous forme de produits frais que sous forme de produits transformés. Les détaillants et les grossistes en produits laitiers trouvent qu'ils peuvent acheter et vendre du beurre, du fromage et d'autres produits fabriqués américains de façon plus rentable qu'avec les produits canadiens. La Commission canadienne du lait augmente de beaucoup ses achats de lait écrémé en poudre et de beurre et ses stocks s'accumulent à un rythme alarmant. Les transformateurs de produits laitiers se heurtent à la résistance des acheteurs à cause des prix plus élevés qu'aux États-Unis qu'ils demandent. Les ventes de lait de consommation continuent comme auparavant, sauf que des livraisons importantes de lait venant des États laitiers américains, notamment du Wisconsin, ont commencé, et les prix baissent dans certaines régions. Les transformateurs canadiens transforment plus de lait normalement vendu pour la consommation en beurre et en lait écrémé en poudre. Tandis que certains gros détaillants tentent de continuer d'utiliser les produits laitiers canadiens, les usines de transformation du lait canadiennes qui appartiennent à des multinationales s'approvisionnent en lait brut de plus en plus auprès des fournisseurs américains moins chers. Comme les États-Unis comblent une plus grande part de la demande de lait au Canada, les prix aux producteurs de lait augmentent légèrement dans certains États américains frontaliers. Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait est incapable de fixer un quota de production global à cause du degré élevé d'incertitude régnant dans l'industrie. Un système d'établissement du prix du lait à *pools* multiples selon son utilisation finale est proposé. La Commission canadienne du lait, aux prises avec des problèmes d'entreposage du beurre et du lait écrémé en poudre, réussit à exporter une petite

partie de ses stocks à des fins humanitaires, mais les prix sont à des niveaux de vente de feu. Une réunion ministérielle fédérale-provinciale est convoquée d'urgence.

En raison de l'importance économique et politique de l'industrie laitière et de l'industrie de la transformation du lait pour le Canada, le gouvernement fédéral procure d'autre soutien spécial à l'industrie laitière pour lui permettre de s'ajuster au nouvel environnement économique. L'aide, qui prend la forme d'achats gouvernementaux de beurre, de lait écrémé en poudre et de fromage, vise à ramener les stocks de la CCL à des niveaux normaux et à éviter que les mêmes problèmes de stocks commerciaux excédentaires se produisent avec le fromage. Malgré les protestations des représentants de l'industrie, les niveaux de soutien accordés au beurre et au lait écrémé en poudre sont réduits à des niveaux compétitifs par rapport aux États laitiers américains. Les pressions sont fortes pour qu'on accroisse les subventions à la production de manière à compenser la baisse des prix de soutien.

Les quotas fixés pour la production de lait sont réduits un peu, mais restent quand même un élément important pour les banques commerciales, ainsi que pour les producteurs. De manière à tirer avantage de l'accès au marché américain convenu dans l'Accord sur l'agriculture du GATT, les nouveaux entrants dans l'industrie doivent produire pendant au moins deux ans à des prix qui permettront d'exporter leur production aux États-Unis.

La politique laitière canadienne est revue de manière à inclure des ajustements aux niveaux de soutien des prix canadiens permettant au secteur de la transformation de devenir et de rester compétitif par rapport à l'industrie américaine. Un nombre appréciable de producteurs sont en mesure de répondre aux exigences d'une nouvelle industrie et d'une industrie plus efficace.

Dans les industries de la volaille, les producteurs essaient uniquement de rester en affaires en s'acquittant de leurs obligations contractuelles et de leurs coûts en espèces. Les rendements aux producteurs baissent de façon drastique dans le cas des oeufs d'incubation de poulet à chair et les producteurs de poulet se tournent vers les importations à bon marché d'oeufs d'incubation de poulet à chair et de poussins. Il devient évident qu'avec un climat plus modéré, des prix des aliments pour animaux moins élevés, des coûts de main-d'oeuvre et du capital moins élevés, les producteurs et

les transformateurs de poulet américains de l'Arkansas et d'autres États du sud ont un avantage certain au plan des coûts sur les producteurs canadiens et que, à l'exception de quelques produits de spécialité, le gros des poulets vendus au Canada est produit et transformé aux États-Unis, avec une perte subséquente d'emplois au Canada non seulement dans le secteur de la production et de la transformation, mais aussi dans le secteur de la production d'aliments pour animaux, des transports et de l'emballage.

L'industrie canadienne de la dinde se trouve dans une position beaucoup plus compétitive par rapport aux États-Unis que l'industrie des poulets à griller. Les éleveurs de dindons qui sont plus étroitement contrôlés sont beaucoup moins désavantagés au plan des coûts que les éleveurs de poulets à griller, et le climat est beaucoup moins un désavantage pour eux. Aussi, les éleveurs de dindons peuvent conserver leur marché canadien et commencent à exporter aux États-Unis. Les quotas perdent toute valeur, et le nombre de producteurs diminue.

Même si les importations d'oeufs en provenance des États-Unis augmentent de façon sensible, et que les oeufs sont vendus avec la marge minimum habituelle sur le coût de revient de 3 à 4 ¢ par les chaînes d'alimentation, les producteurs d'oeufs canadiens peuvent continuer de produire des oeufs de consommation en concurrence avec les producteurs américains. Le prix des oeufs de consommation diminue légèrement, mais le marché des oeufs de transformation subit des pressions énormes de la part des approvisionnements américains moins chers. L'industrie des oeufs réussit finalement à s'ajuster aux niveaux des prix en vigueur aux États-Unis, la production canadienne d'oeufs tendant à se concentrer en Ontario et au Manitoba. Comme dans le cas des poulets à griller, les quotas perdent de la valeur et l'OCCO agit comme agent de promotion de systèmes favorisant la commercialisation méthodique des produits auprès des offices de commercialisation provinciaux.

Pour tous les produits à offre réglementée, les prix tendent à suivre les mêmes cycles qu'aux États-Unis. Le nombre total de producteurs diminue et il en résulte une industrie restructurée plus compétitive.

SCÉNARIO 3

Ce scénario, qui vise principalement les procédures, présume :

- a) qu'un contrôle efficace aux frontières est en place que ce soit sous la forme de quotas ou de droits de douane équivalents;
- b) que le gouvernement souhaite régler les régimes de gestion de l'offre de manière à ce qu'il y ait un meilleur équilibre des droits et des obligations entre les groupes concernés, y compris les consommateurs; et
- c) que le gouvernement souhaite aussi que ces améliorations soient apportées dans le cadre des lois existantes, qu'elles soient apportées d'une manière efficace et efficiente et que le moins possible de temps précieux des ministres soit utilisé.

Au début, le ministre de l'Agriculture ferait savoir de façon informelle que le gouvernement a l'intention de recourir davantage au Conseil national de commercialisation des produits agricoles pour résoudre les questions en matière de gestion de l'offre qui ont trait aux oeufs, au poulet et à la dinde, mais que le soin de résoudre les questions de gestion de l'offre ayant trait au lait de transformation continuera d'être du ressort de la Commission canadienne du lait. Le Ministre fait aussi savoir clairement aux personnes concernées le plus directement (c.-à-d. les ministres provinciaux, les chefs des offices, les cadres supérieurs d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada et d'autres personnes au besoin) que c'est au président du Conseil qu'incombera d'assurer le leadership requis pour résoudre les questions ayant à voir avec les produits à offre réglementée. Le Ministre ferait aussi savoir clairement qu'on s'attend à ce que le président du Conseil cherche à s'assurer que les offices de réglementation de l'offre s'efforcent d'atteindre leurs objectifs. Plus précisément, les offices devront montrer, d'une façon objective quelconque, qu'ils cherchent à développer pour les produits réglementés de leur ressort une industrie solide, efficiente et compétitive au plan de la production et de la commercialisation, et qu'ils veillent réellement aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs des produits dont ils réglementent l'offre. À ce propos, le président du Conseil fera savoir clairement aux chefs des offices que, pour assurer que les objectifs des offices sont atteints, les offices devront compter parmi leurs membres des représentants de producteurs, de transformateurs, de transformateurs de second cycle et de groupes défendant les intérêts des consommateurs.

De plus, dans ses rapports avec le président du Conseil, le Ministre ne manquerait pas de dire que la discussion, tant informelle que formelle, est la meilleure méthode à utiliser avec les offices et les autres intervenants pour les convaincre d'atteindre leurs objectifs ou tout au moins de s'en approcher. Il faudrait qu'il soit clair et visible en tout temps que le gouvernement pense qu'un système de commercialisation ordonnée des produits doit nécessairement passer par la réglementation de l'offre.

Le président du Conseil devrait saisir l'occasion de prendre les devants et de convoquer des réunions avec les offices pour discuter avec eux des mesures qu'ils devraient être prêts à prendre pour assurer que tous les groupes concernés, à savoir les producteurs, les transformateurs et les consommateurs, sont traités de façon juste et équitable. Par exemple, le Conseil pourrait adresser un communiqué à un office donné lui indiquant les domaines précis sur lesquels ce dernier devrait porter plus particulièrement son attention. En faisant cela, des références devraient être faites aux recommandations pertinentes émanant du Groupe de travail sur la volaille, du Comité directeur de gestion des approvisionnements de lait, etc. Dans les discussions avec les chefs de chaque office, des dates appropriées seraient déterminées auxquelles ceux-ci devraient faire rapport sur les mesures qu'ils entendent prendre, tandis que le président se chargerait de soumettre au Ministre des rapports à jour sur le développement et le résultat des discussions. Dans le cas où un office se ferait prier, le président du Conseil pourrait lui faire savoir clairement que les questions en jeu sont importantes et que des progrès de sa part s'imposent. À tel point que si un office se montre réticent à prendre les mesures correctives appropriées, le président aurait recours à des audiences publiques sur les questions les plus importantes.

Le président du Conseil fait ensuite rapport en détail au bureau du Ministre sur les résultats de ces discussions et de ces consultations. À sa discrétion, le Ministre pourrait communiquer les résultats aux ministres provinciaux de l'Agriculture, en leur mentionnant que le président du Conseil est d'accord avec les recommandations formulées, tout en sollicitant leurs commentaires sur les façons d'améliorer le système national de gestion de l'offre dans le cadre du processus en cours.

Il va presque sans dire que le Ministre pourrait vouloir procéder de la même façon avec le président de la Commission canadienne du lait pour résoudre les questions en suspens dans le secteur du lait.

Tandis que le processus décrit en gros ci-dessus continue, le Conseil maintiendrait des contacts soutenus avec Agriculture et Agro-alimentaire Canada par le biais des cadres supérieurs au Ministère nommés par le sous-ministre. Il faudrait s'attendre à ce que le président du Conseil encourage les offices à arriver en temps opportun avec leurs propres suggestions sur les moyens de résoudre les questions en suspens précédemment mentionnées.

Dans le cas des offices qui reconnaissent que leur avenir dépend du fait que des recommandations saines et applicables sont faites pour remédier à leurs propres lacunes et qui arrivent avec des recommandations en temps opportun, le personnel du Conseil, en collaboration avec les agents désignés du ministère de l'Agriculture, évaluerait la faisabilité et l'efficacité des mesures proposées pour remédier à la situation, et ferait rapport des résultats au Ministre. Ensuite, les offices seraient incités (par le président du Conseil) à mettre en oeuvre le plus tôt possible les mesures correctives jugées nécessaires.

Par contre, si un office refuse d'arriver avec une proposition applicable pour remédier à ses propres lacunes, le président du Conseil pourrait tenir des audiences publiques, tel qu'il est prévu dans la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, et une fois les questions exposées à la vue, à la discussion et à l'analyse du grand public, des recommandations concernant les mesures nécessaires à prendre pourraient être faites.

Le recours au Conseil de cette façon pour améliorer les méthodes susceptibles de favoriser la production et la commercialisation efficaces et ordonnées d'un produit qui, de l'avis de tous les gouvernements, a besoin d'être réglementé, cadre très bien avec l'esprit de la Loi créant le Conseil qui, clairement, confie au Conseil la tâche de surveiller les offices pour assurer qu'ils fonctionnent de manière à atteindre les objectifs qu'elle établit.

Si aucune approche douce ne permet d'obtenir les résultats appropriés, il se peut alors très bien que des mesures plus radicales s'imposent. Deux de ces mesures sont analysées dans les scénarios 4 et 5 qui suivent.

SCÉNARIO 4

Ce scénario présume :

- a) qu'il y a un système de contrôle efficace aux frontières des produits dont l'offre est réglementée;
- b) que les offices ne sont pas prêts à prendre les mesures nécessaires pour atteindre leurs objectifs;
- c) que les offices refusent aussi de se conformer aux décisions du Conseil national de commercialisation des produits agricoles; et
- d) que les gouvernements fédéral et provinciaux concernés continuent d'être d'accord sur la nécessité d'avoir des régimes nationaux de gestion de l'offre.

Il décrit quelques mesures plus radicales qu'il pourrait être nécessaire de prendre pour assurer que les offices atteignent leurs objectifs.

Lorsque les offices de commercialisation du poulet et des oeufs d'incubation de poulet à chair ont été établis, la clause de l'unanimité exigeant que les signataires du plan de commercialisation doivent tous être d'accord pour qu'un changement quelconque soit apporté au plan a été enchâssée de façon intégrante dans les deux ententes. Une telle clause d'unanimité n'a pas été incluse dans l'entente établissant l'OCCO, ni dans l'entente établissant l'OCCD. Toutefois, l'habitude de rechercher l'accord de tous les signataires quand les plans de commercialisation ont été modifiés a fait en sorte qu'à toutes fins pratiques ainsi qu'à des fins juridiques, la clause de l'unanimité est devenue partie intégrante de ces ententes.

Il s'ensuit que, lorsque les signataires diffèrent d'opinion sur ce qu'il faut faire pour modifier les plans de commercialisation, le seul recours à la disposition d'un office de commercialisation provincial qui ne veut pas être lié par un plan de commercialisation est de se retirer du plan ou, peut-être, de menacer de se retirer, pour atteindre ses objectifs. Le gouvernement fédéral fait face aux mêmes problèmes. Même si le gouverneur en conseil a, par exemple, en vertu du paragraphe 17(2) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* le pouvoir de changer :

- i) les modalités du plan de commercialisation,
- ii) le nombre des membres d'un office,

iii) la durée du mandat des membres, ces pouvoirs sont très limités en pratique par la clause de l'unanimité d'une entente, que cette dernière soit écrite ou sous-entendue.

Si le gouvernement fédéral considère qu'il faut apporter des changements à un plan ou à un office de commercialisation, il doit obtenir l'accord de toutes les provinces participantes ou prendre des mesures par le truchement du gouverneur en conseil pour liquider carrément l'office tel qu'il est prévu à l'article 38 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*.

Dans le cas décrit ci-dessus, le gouvernement fédéral serait pris dans un véritable dilemme : dissoudre ou pas un office qui aurait agi contre les intérêts des consommateurs, comme cela serait le cas si l'OCCO avait voulu étendre son programme d'utilisation des oeufs de transformation en augmentant le prélèvement à la consommation sur les oeufs de consommation. Si le gouvernement fédéral devait fixer une date à l'office pour liquider ses affaires, l'office pourrait bien, au dernier moment, céder et changer sa façon de fonctionner. En fait, si les offices devenaient excessivement intraitables face à des directives raisonnables du Conseil, il pourrait être nécessaire d'en liquider un ou plus d'un. Toutefois, les problèmes de relations fédérales/provinciales que cela créerait, et la mauvaise publicité qui accompagnerait une telle mesure, laissent croire qu'un autre plan d'action devrait être envisagé.

Dans cet autre plan d'action, la première étape consisterait à convoquer une réunion fédérale/provinciale qui aurait pour objectif du point de vue du gouvernement fédéral de modifier par des pressions morales sur les membres des offices la composition de ceux-ci de manière à ce qu'ils comptent une proportion appréciable de transformateurs et de consommateurs; les offices seraient ainsi perçus comme prenant des mesures pour atteindre leurs objectifs. Ce plan d'action serait facile à expliquer aux groupes qui défendent les intérêts des consommateurs et aux médias, mais il devra être mené avec soin et beaucoup de consultations fédérales/provinciales devront avoir été faites au préalable. Ni les offices, ni les producteurs ne sont susceptibles d'aimer particulièrement la perspective de tels changements, et on peut s'attendre à ce qu'ils exercent des pressions politiques chaque fois et partout où ils jugent qu'il sera efficace de le faire.

Un autre plan d'action que le gouvernement fédéral devrait envisager pour résoudre d'une manière permanente et pratique les problèmes que posent les produits à offre réglementée consisterait à prendre exemple sur les lois en vigueur en Ontario et au Québec en matière de commercialisation des produits agricoles. Le comité de surveillance de chacune de ces provinces peut déléguer des pouvoirs à un office local ou autoriser un office local à exercer les pouvoirs prévus en vertu de leurs lois. Chose plus importante encore, du point de vue du contrôle, les comités de surveillance provinciaux pourraient limiter les pouvoirs des offices locaux ou révoquer tout règlement, toute ordonnance ou tout jugement pris par un office local en vertu des pouvoirs que lui aurait délégués ou soi-disant délégués le comité de surveillance.

Le gouvernement fédéral pourrait, par loi, donner des pouvoirs analogues au Conseil et ainsi résoudre un certain nombre de points. Premièrement, il établirait clairement que le Conseil est non seulement un organisme qui doit veiller à ce que chaque plan de commercialisation fonctionne bien, mais qu'il est aussi un organisme qui a les pouvoirs qu'il faut pour apporter les mesures correctives en cas de besoin. Deuxièmement, tant les producteurs et les consommateurs d'un côté que les transformateurs de l'autre côté verraient que le gouvernement fédéral a toujours à coeur de favoriser un système de commercialisation ordonnée qui fonctionne à l'avantage de tout le monde.

Avec les pouvoirs tirés plus haut d'exemples de lois provinciales comparables, le Conseil pourrait s'attaquer à la tâche d'assurer qu'on donne suite aux suggestions détaillées qui aident vraiment les offices à atteindre leurs objectifs que pourraient faire notamment le Groupe de travail national sur la volaille et le Comité directeur de gestion des approvisionnements.

Une fois qu'il sera clair aux yeux des membres des offices que les pouvoirs du Conseil ont été accrus d'une façon substantielle, il sera peu probable que le Conseil aura à les utiliser.

SCÉNARIO 5

Ce scénario repose sur le scénario 4, ou en est une extension, et a les mêmes hypothèses en plus de la suivante : même si leurs modalités opérationnelles peuvent différer légèrement, tous les régimes de gestion de l'offre ont leur principal élément en commun. Cet élément commun est l'attribution d'un monopole dans un marché très protégé à un groupe de producteurs d'un produit réglementé. L'objectif est de favoriser la production et la commercialisation ordonnées d'un certain nombre de produits importants pour les disponibilités alimentaires au Canada, mais qui sont très sensibles aux fluctuations des marchés extérieurs.

L'octroi d'un monopole permet au monopoleur de produire moins à un prix plus élevé qu'en situation de concurrence, avec le résultat que les gouvernements doivent habituellement réglementer les prix demandés par les monopoles naturels tels les transports urbains, l'électricité, le téléphone et le gaz.

L'efficacité, la compétitivité et les intérêts des consommateurs font partie des préoccupations de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* et assurer un approvisionnement adéquat de produits laitiers de qualité supérieure aux consommateurs est l'un des objectifs de la politique laitière canadienne. Aussi, il semblerait opportun d'investir un organisme, à savoir le Conseil national de commercialisation des produits agricoles, du pouvoir de réglementer les marchés des oeufs, du poulet, de la dinde et du lait de transformation et de servir de tribunal pour régler les différends entre les groupes concernés.

Dans son fonctionnement, le tribunal aurait le pouvoir discrétionnaire du Conseil de tenir des audiences publiques si nécessaire, et pourrait compter sur le personnel du Conseil et de la Commission canadienne du lait pour de l'aide technique au besoin. L'utilisation du tribunal du Conseil pour régler les questions au lieu des comités fédéraux-provinciaux permettrait de dépolitiser en très grande partie la résolution des problèmes en en faisant une opération administrative. Dans le choix des personnes qui feront partie du tribunal, la compétence et une façon juste et équilibrée d'aborder la résolution des problèmes seraient des critères importants. De préférence, ces

personnes n'auraient pas d'intérêt direct dans la production, la commercialisation ou la transformation d'un quelconque des produits réglementés juste avant leur nomination.

Views expressed in this report are those of the author and do not necessarily represent those of Agriculture & Agri-Food Canada.

SCENARIOS FOR REGULATED PRODUCTS

Working Paper 3/94

**Dr. G.I. Trant^o
April 1994**

**This report was completed under contract with Policy Branch,
Agriculture & Agri-Food Canada, April 1994.**

INDEX

ACKNOWLEDGEMENT	Page (i)
INTRODUCTION	Page (ii)
SCENARIO # 1: <i>"How we got here ... what happens if the status quo continues..."</i>	Page 1
SCENARIO # 2: <i>Implications of membership in the North American Market ...</i>	Page 15
SCENARIO # 3: <i>More effective Agency regulation</i>	Page 20
SCENARIO # 4: <i>Stronger Measures: Option 1</i>	Page 23
SCENARIO # 5: " " " <i>Option 2</i>	Page 26

ACKNOWLEDGEMENTS

While the author is responsible for errors and omissions, he would like to give particular thanks to Dr. Cliff McIsaac and the staff of the National Farm Products Council, and to Richard Tudor Price and Dr. Douglas D. Hedley of the Policy Branch of Agriculture and Agri-food Canada for their valuable contributions.

INTRODUCTION

SCENARIOS FOR REGULATED PRODUCTS

Many suggestions have been made over the years to improve the Canadian supply management schemes for milk, chicken, eggs, and turkeys. Task forces and steering committees of senior government officials have identified problems in the way in which the regulated markets have functioned and have made thoughtful proposals to deal with vexatious issues. To the present, little has been done to implement these recommendations. Virtually all of them are, on examination, proposals to make regulated markets behave more like unregulated or free and competitive markets.

It may be supposed that at least part of the reason for concern and for making suggestions to deal with them arises from the wording of the Farm Products Agencies Act. As is well known, it states that, "*the objects of an agency are (a) to promote a strong, efficient, and competitive production and marketing industry for the regulated product or products in relation to which it may exercise its powers ; and (b) to have due regard for the interests of producers and consumers of the regulated product or products*".

At the same time, of course, the Agencies are granted monopolistic powers with respect to their own "regulated product or products" and, as a consequence, are protected from the very market forces that would otherwise force their industries to be efficient and competitive.

Consequently, rather than developing scenarios based on concepts such as auctions for contracts to produce a given amount of product for a predetermined price with the contract being awarded to the lowest bidder as a means of reducing the pricing creep that has characterized most of the regulated products, it seemed to be more useful to examine realistic broad scenarios that would offer alternate means of attaining the sought for objectives.

Five scenarios are examined in brief. The first, which is the most detailed, outlines just how we got here and where we would be if there were to be a continuation of present policies. The second scenario looks at the result of becoming a part of the North American market for the regulated products. The third scenario looks at a practical way of regulating the agencies more effectively, and the final two examine optional stronger measures

SCENARIO #1

This scenario presumes no major change in the extant supply management systems for chickens, eggs, turkeys and milk. It also assumes that the tariff levels for the commodities resulting from the tariffication of the corresponding Canadian import quotas arising from the Uruguay round would be continued.

Although after 1995 Canada will not be able to use quantitative restraints to control imports of the supply managed commodities, if exports are not subsidized there is no restriction on the type of production and marketing arrangements that it may have within its own borders. So long as both federal and provincial governments are willing to continue with agreements that they entered into when the supply management schemes were set up, there is no reason why they cannot be continued.

Before the supply management systems were established there were a number of serious problems developing in the Canadian dairy and poultry industries. Most of these resulted from the uncoordinated production response of individual producers to market signals. In the poultry industry, for example, high prices resulted in over-production that caused prices to fall; the low prices brought about a reduction in output and consequent high prices, and so on. This "boom and bust" cycle was made even more unstable by the development of productivity-enhancing production systems that permitted very large increases in the production of eggs or poultry in a short time, and an extremely volatile and chaotic market resulted in bargains at one moment and shortages the next. In some instances there was simply no market for product which had, as a result, to be destroyed. This market instability was no respecter of provincial borders and provided the impetus for developing a supply managed poultry industry which reduced the boom and bust cycle by controlling industry and firm production.

In the case of the dairy industry the situation was somewhat different than that of poultry. Although there had been some improvements in the productivity of the industry (as, indeed, there continues to be at present) these have not been so spectacular as in the poultry industry which has shown dramatic increases in rates of gain and feeding efficiency. In the case of the

Canadian dairy industry, problems had arisen as a consequence of the loss of overseas dairy product markets and the introduction of the bulk milk tank. Both events resulted in an overproduction of dairy products relative to Canadian requirements. The loss of overseas markets for dairy product came about first as a consequence of balance of payments problems in the United Kingdom subsequent to the Second World War when Canadian exports of cheese and bacon were virtually wiped out as a result of the United Kingdom's requirement to save hard currency. The U.K.'s entrance into the European Common Market with its high tariffs and limited access effectively closed the door to U.K. markets, not only to Canada but New Zealand as well.

The practice of Canadian government large-scale purchases of butter in order to protect producer incomes had its beginnings in this post-war period.

Important structural changes were beginning in the dairy industry at about the same time. There were three kinds of dairy farmers. The elite produced milk for fluid use and received the highest price. Any butterfat surplus to standardized fluid milk and cream requirements were made into butter. In general, fluid-milk-producing farms had to meet the highest quality standards for their milk. A second group of dairy farmers was the industrial milk producers. They produced milk that was used in products such as cheese, ice-cream mixes, condensed milk, evaporated milk, milk powder, etc. The third group of dairy farmers was the cream producers who shipped only cream to the dairy plants, using the skim milk left from separating the cream to feed pigs and calves.

In the early post-war period, there was considerable questioning of the different sanitary requirements for the three kinds of milk based on their end use. It was not unreasonably argued that, since they were all ultimately to be used for human food, the same quality standards should prevail in their production. While previously a producer of fluid quality could ship some milk for manufacturing, the reverse had not been possible. The decline in the number of cream producers and the increase in the manufactured milk shippers was a consequence of the greater returns from manufactured milk. This shift away from cream shipments to whole milk shipments was given further stimulus by the increasingly widespread use of bulk milk tanks for on-farm milk storage. This system had several advantages over the milk cans that had been the usual means for shipping milk or cream. The bulk tank lowered the temperature of milk right after milking, thereby reducing bacterial growth and enhancing the on-farm quality of milk. It also permitted

milk to be picked up every second day rather than each day. For cream producers that graduated from producing cream and shipping it in cans on a weekly basis to shipping cold whole milk to the dairy every two days, the bulk tank was a great invention. In terms of market equilibrium, however, the bulk milk tank created problems. Erstwhile cream shippers were now sending cream and skim milk to the dairy instead of just cream.

More product was arriving at milk plants although no more was actually being produced on farms. In some instances there was such an excess of milk that there was no market for it, and producers simply poured it out on the ground. It is not surprising that the cost of government storage programs continued to rise along with the stocks of butter and skim milk powder. In the other industrial countries, dairy production (which was typically subsidized) was growing faster than use, at least partly as a consequence of the increasing use of soybean meal in dairy rations which was an important stimulus to increased production of milk, since soybean meal provided high-quality protein at relatively low cost. As a result, there was a global glut of dairy products, particularly skim milk powder and butter. World prices of dairy products were extremely low and bore little relation to domestic support prices. The world butter market was so poor in the late fifties and sixties that the Canadian government converted butter into butter oil to make it an acceptable if not profitable export product in markets of the far east.

The problems of domestic over production were not easy to resolve for any of the industrialized countries. With the exception of Canada, dairy production was not controlled. Stocks of dairy products were built up to levels that were embarrassing to governments and then they were simply dumped on world markets sometimes under the guise of food aid to developing countries and sometimes not. World prices were more a reflection of subsidy budgets than supply and demand, hence world prices of dairy products have not been an appropriate indicator of efficient low-cost production, although there have been comparisons made between them and domestic prices of dairy products that purported to show how much Canadian consumers would have paid in a free market situation. Such false comparisons do little to clarify the reality of producer costs and consumer prices under supply management.

Although the Canadian Dairy Commission Act was passed in 1966 and the Farm Products Marketing Agencies Act was passed in 1972, it was not until the mid to late 1970s that effective

supply management arrangements were in place for milk, eggs, chicken and turkey. Broiler hatching eggs did not become a part of the supply management system in Canada until 1988. By now it is possible to see the types of change that have taken place in these important elements of the Canadian livestock industry. Common to each of the supply management arrangements is a federal-provincial agreement which provides the framework for establishing a global production quota and sharing it between provinces. Changes in provincial shares require the consent of all signatories in the case of eggs, chicken and turkeys. Partly as a consequence of these rigidities a number of problems have arisen in poultry which have yet to be resolved.

One of the problems is that, to date, it has been virtually impossible to adjust the proportional share of the global Canadian quota held by one individual province, despite substantial changes in population, production potential, regional demand, and the potential for growth of a secondary processing industry. A considerable amount of interprovincial tension has arisen as a consequence of these rigidities. Such tensions have been particularly evident in the case of the chicken marketing agreement and the egg marketing agreement.

In the case of the chicken marketing agreement, British Columbia has already left the CCMA and the Ontario Chicken Marketing Board served notice that it intended to leave the CCMA but has since withdrawn its letter of intent. In both cases, failure of the original Federal-Provincial Agreement to incorporate criteria that take into account actual provincial chicken consumption per person, as well as further processing activities in the establishment of provincial quotas, were the root cause of dissatisfaction in provinces where growth potential of the provincial market is not being taken into account.

A similar type of situation has arisen with eggs and, again, it has to do with adjusting quotas to changes in market demands. In this instance, however, it is Ontario and Quebec that have refused to accept pro-rata quota reduction based on the original provincial shares of the Canadian market.

While the Canadian Turkey Marketing Agency and the Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency have had some problems, they appear to have had fewer interprovincial quota allocation difficulties than the other poultry agencies. Although a tendency to short the market

has been evident in the case of the Canadian Turkey Marketing Agency with a consequent dampening effect on the growth of further processing and market shortages of some weights of turkeys.

The Canadian dairy industry has a longer history of supply management and a less formal and rigid structure for managing changes in quota allocation. Demand for dairy products had been in decline in butterfat terms for some time until last year when a two percent increase was made in m.s.q. for industrial milk. The dairy industry has differed from the other supply managed commodities in other ways as well. Although prices for fluid milk and industrial milk are set at the provincial level, the federally-financed "offer to purchase" program for butter and skim milk powder, combined with the federal direct payment to producers, provide the solid basis for price support. Another continuing feature of the Canadian dairy industry has been the good working relations between producers and processors of milk. This is partly due to the fact that producers, in many instances, are members of their cooperatively-owned dairy processing plants.

The quota systems established for individual commodities isolated them from normal market forces and left open the question of pricing. Although the systems differ somewhat between commodities, returns to producers depend heavily on prices that are established on the basis of cost of production formulae which are calculated for each commodity from a sample of farms. In the case of eggs, chickens, turkeys, and broiler hatching eggs, producers of these products supervise the cost-of-production studies for their own products and set the prices that will be charged for them. The producers of these commodities are, therefore, price makers rather than price takers; furthermore they determine not only the prices that will be charged for their products but also the amount that will be made available to processors. Processors are, therefore, price takers, as are retailers to some extent, however both groups receive a considerable degree of price protection through the quantitative import controls that are in place for poultry and eggs.

As noted earlier, the pricing of industrial milk is based on the Canadian Dairy Commission's offer-to-purchase program for butter and skim milk powder. Producers of industrial milk receive, in addition, a direct subsidy from the federal government as part of their returns. When the subsidy rate was reduced in 1993, the support price was increased to maintain

producer returns. While a cost-of-production formula is used as a basis for setting price-support levels, the C.D.C. uses other criteria as well in determining support prices for skim milk powder and butter. In addition the C.D.C. uses extensive consultations with processors and representatives of provinces and consumer groups in the process of price determination.

Prices established for the supply-managed commodities have, typically, been at higher levels than those encountered for similar products in the U.S. There have been some exceptions. For the ten-year period 1976-1985 Canadian and U.S. average prices for milk were very nearly the same, although for four of these years U.S. prices were greater than Canadian prices. Since then Canadian prices have remained above U.S. levels and the margin of difference has been growing. For the other commodities, price levels in Canada have been above U.S. levels for many years.

In general, consumption levels per person for the supply-managed commodities (except butter) have been below those of the U.S. For many years there has been a substantial unrealized opportunity for growth of further processed poultry meat, both chicken and turkeys. Failure to capture these opportunities is due to poor working relationships between producers and processors, restricted volume of production, and high product prices. In contrast, the dairy industry with good working relationships between producers and processors has established a successful ingredients program which, together with an increase in the demand for cheese, has resulted in growth in the dairy industry for the first time in many years.

Without exception the agencies or boards charge producers for the services they supply to them in controlling and marketing their products. These charges are the administrative component of the levies that producers pay and are perfectly allowable under G.A.T.T. There is a second type of charge that producers pay when their products are sold in two or more markets that have different prices. These levies go under various names such as "export levy", "processor levy", or "consumer levy". For an individual producer the producer levy is deducted from each unit of the product that the producer sells so that the selling price received by the producer is uniform over all units sold. The different priced markets arose for various reasons. In the case of industrial milk, the export market operates at a much lower level than the domestic market. As a result an export levy is charged on all industrial milk marketed which "pays for" the losses

on export markets. In the case of the egg market, the price of table eggs is substantially above the price of eggs used for processing. When eggs are processed for export, producers are charged an export levy. However, when eggs are processed for domestic use a charge is added to the price of eggs sold on the table market. This is the so-called "consumer levy" and a similar one is currently being advocated by producers for the industrial milk ingredients program. It is in place as part of the overall in-quota levy. Although the levies used for financing exports are not allowed under G.A.T.T., it is possible to have production pools that operate at different price levels. Currently, egg producers in Manitoba are operating such a scheme and are producing eggs to be processed by Export Packers for the export market. In addition to the levies mentioned so far, producers that produce beyond their own marketing quota may be required to pay a substantial over-quota levy that ensures that over-quota production is unprofitable.

Although the establishment of supply managed systems of production for milk and poultry has not been without problems, it nonetheless has achieved an important part of its intended objectives. Producer returns have been stabilized and increased, and government payments to the producers of supply-managed products have declined steadily. These positive results have been achieved during a time when producer returns for many other farm products have been variable and low, and the costs of government income-support programs have been growing rapidly, particularly for grains and oilseeds.

Of all types of farms, poultry producers have enjoyed the largest net incomes averaging \$43,000 for the period 1987-1991, while dairy farms have averaged about \$37,000 over the same period. Estimates for 1991 show net cash incomes of poultry farms of over \$70,000, compared to \$45,000 for dairy farms. A related source estimated the net worth of the average poultry producer to be \$800,000 per farm. The average dairy farm was estimated at having a net worth of \$600,000. Available data show a continuing growth in both farm income and net worth for producers of supply managed commodities from 1987 to 1991.

A large part of the net worth of producers is due to the value of quota for each particular commodity. "Quota" being the legal right to produce a given quantity of a supply-managed commodity. In 1991, quota values for poultry farms averaged more than \$250,000 per farm, and for dairy farms they averaged about \$200,000.

Quota values are not a new phenomenon in the economy. They have, typically, been present when the opportunity to participate in an economic activity has been restricted. They are not restricted to agriculture. Transport licenses (including taxi medallions), television station and telephone company licenses, and fast-food franchises are all examples of "quota" systems. Quota values have increased the cost of doing business for new entrants to the supply-managed sectors. At the same time, the new producer has the legal right to produce a given amount of product in a guaranteed, protected market with the expectations of making a reasonable rate of return on labour, capital, and management. Furthermore, a moderate rate of inflation, including comparable increases in the price of the producers' own products, will virtually ensure that the value of the producer's quota will rise in a corresponding manner and be saleable at a profit at some future date. Unlike other valuable assets, quotas do not, under the circumstances described, rust, depreciate, wear out, or become obsolete or lose value. Currently, producers are allowed to "depreciate" up to fifty per cent of their quota values for tax purposes. This would be recovered if the quota values are maintained. The commercial banks have, with justification, accepted quota values as good collateral for loans. Without a quota that has value, new entrants might have more difficulty in arranging their financing.

Quota values also have a very definite impact on the cost of doing business and hence on industry competitiveness. In 1990, the investment per cow (farm assets per cow) including quota value was more than double the investment for more productive dairy cows in New York State. In general, Canadian firms producing supply-managed commodities have a lower level of technical and economic efficiency than their U.S. counterparts. Although the evidence is fragmentary, the relative efficiency, technical or economic, of Canadian farms producing supply-managed commodities appears to have declined relative to their U.S. counterparts for the last twenty years. For broiler chickens, Canadian costs of production are higher than those in the U.S., but the rate of return on investment in Canada is 20% higher than in the U.S.A; 11.3% vs 9.14%. Again, in the case of broiler chickens, Canadian prices are higher than U.S. prices at all points along the production-marketing chain. The further one moves along the chain, the wider the gap between U.S. and Canadian prices. While import controls were put in place to provide security for the primary producing portion of the poultry and dairy industries, they have also provided protected markets for all participants. Market signals have been muted to such an extent that pricing anomalies are appearing within Canadian markets. For example, chicken-meat

prices have been rising relative to pork and beef, even though it takes a great deal more feed to produce a pound of pork or finished beef than it does to produce a pound of broiler meat. It is not surprising that the market distortions that have emerged are bringing the focus of media attention to some of the negative aspects of supply management to the Canadian public. C.B.C.'s "Morningside" and the January 24th (1994) issue of Maclean's magazine have provided recent examples of negative publicity and a more in-depth examination of some of the issues than might be expected.

Supply management did not develop on its own. Both federal and provincial governments have contributed by developing institutions and promoting agreements that allow the producers of the five commodities mentioned the advantages of having a share of a protected national market. The producers of chicken, eggs, broiler hatching eggs and turkeys, each have a national agency directed by producers and a corresponding marketing board in most provinces, as well as some type of provincial supervisory board. At the national level there is the National Farm Products Council, which appears to have been more suited to agency establishment than to agency control. While it can disallow agency levies and quotas, it does not have an effective, moderate mechanism for ensuring compliance. It has typically been faced with the difficult alternatives of using too much force or none at all, and has usually opted for the gentle approach to agency control. The result has been a not surprising disinclination on the part of the agencies to heed the National Farm Products Council, no matter how appropriate its recommendations have been. The National Farm Products Council, however, is not the only institution in difficulties. The individual agencies have substantial problems of their own, some of which have already been mentioned.

Most of these go back to the time when the agencies were being set up. A proclamation that established an agency set out the terms of any marketing plan that the agency was empowered to implement. However, to the extent that the marketing plan allocated production or marketing quota to any area of Canada, it had to do it on the basis of an area's production during the five years immediately preceding the effective date of the marketing plan. This corresponds to the so-called "base quota". Additional, i.e. over base quota, arising from growth in market demand, was to be allocated with consideration being given to the principle of comparative advantage.

A member or director of a national supply-managed commodity agency is, typically, a member of a provincial marketing board. There are, in addition to the provincially selected members, Governor-in-Council appointees. There are two in the case of the Canadian Chicken Marketing Agency (selected from primary processors); one in the case of the Canadian Egg Marketing Agency (the Chairman); and two in the Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency.

Decisions on production quotas, their amount and allocation, require the unanimous consent of all signatories to the agreement. Tension between provinces has arisen because changes in provincial market demand have not corresponded to the original base quota allocation. The demand for chicken, including the demand for further processing, has grown most rapidly in Central Canada (Ontario and Quebec) and in British Columbia, and less rapidly in the Maritime provinces. Since quota allocation on the basis of growth in market demand has the effect of giving a larger proportional share to the provinces where growth has taken place and a smaller one to the provinces where it has not, the latter have resisted it. As a result, provinces where growth in market demand has taken place without a corresponding increase in quota, have felt unfairly treated. British Columbia has left the chicken plan, and Ontario has indicated its intention to do so also (although it has subsequently withdrawn its letter of intent). Together they produce 48% of the chicken in Canada.

In the case of the Canadian Egg Marketing Agency, the rigidity of the quota allocation mechanism has also caused tensions. An overall decline in the market for table eggs has not been accompanied by a corresponding decline in table-egg gradings but by a strong increase in processing-egg sales. The price of eggs for processing is far below the price of eggs for table use. The Canadian Egg Marketing Agency, however, pays all producers the same price for their eggs, regardless of their end use. In order to do this it charges two levies. One is paid by producers for eggs that are exported, the other is paid by consumers. The consumer levy (or COPE) has varied from 2.8 cents to 14 cents a dozen and has been used, in effect, as a subsidy for the domestic processing industry. The National Farm Products Council has been successful in having a portion of the consumer levy transferred to the producer levy. Quebec and Ontario have refused to accept *pro rata* quota reductions. Quebec produces fewer table eggs than it consumes, and Ontario considers that it has been paying an unfair share of the costs of CEMA's

processing egg program. Manitoba (the low cost egg-producing province) currently produces 620 per cent of its own table egg requirements vs the 320 per cent it produced ten years ago. Manitoba's view is that all producers in Canada should share equally in the cost of maintaining the same price for all eggs. The egg marketing boards in the central provinces do not share this view.

The Canadian system of supply management for poultry and dairying has brought about stability and reasonable rates of return to the producers of these products and to the processors, wholesalers and retailers in the chain. The system does not appear to have engendered industries that are strong, efficient, and competitive in production and marketing its regulated products. Canadian consumers are currently paying higher prices for milk and milk products, eggs, chickens and turkeys than they would in the absence of supply management. Government support payments for these industries are being steadily reduced. While the supply-managed systems do not respond rapidly to changes in market demands because they have substituted bureaucracies for market forces, neither do they result in chaotic prices and roller-coaster returns. The right to produce for these protected markets has, in many cases, given a very large "windfall" capital gain to the producer who has been so privileged. The transfer of the right to produce will result in a higher cost to the new entrant. Rationalization of the various industries continues to be difficult because of the institutional rigidities which inhibit interprovincial quota adjustments. Despite the flurry of concern at the time the multilateral trade negotiations were coming to an end (and which is likely to persist until the agreements have been ratified), the supply-managed systems appear to be functioning reasonably well.

If they were to be continued into the future without major changes to the agreements, the following results could be expected. First, there would be a continuation in the stability of the markets for the supply-managed commodities. However, there would be the occasional market disturbance as provincial marketing boards took steps to deal with perceived market share inequities. The current dissatisfaction of British Columbia and Ontario with the chicken marketing agency quota allocations is a case in point. However, it may be expected to be resolved amicably with the agency allocating increased quota for three or four production periods. While producers are exasperated with some of the inflexibilities of supply-managed marketing system,

they are also convinced of its benefits to them and it is highly unlikely that they would take action to cause one of the agencies to be wound up.

There are other dissatisfactions that provincial marketing boards have had with agencies. The consumer levy on eggs that reached 13 or 14 cents a dozen to subsidize the price of eggs sold for further processing, was objected to by both the Quebec and the Ontario Egg Marketing Boards. With the encouragement and moral suasion of the National Farm Products Council, the levy has been rolled back to 8.5 cents. Similar actions by the agencies may be expected under similar circumstances in the future.

Although the unanimity clause, common to the federal provincial agreements at the time of their establishment, has been criticized for forcing an unwelcome and undesirable rigidity on quota allocations among provinces, it has protected some of the employment interests of the small provinces while still not preventing significant quota adjustments from taking place. Continuation of the unanimity clause would not be expected to ease the adjustments of any of the poultry marketing agencies. The Canadian Milk Supply Management Committee operates by consensus in deciding about industrial milk quotas, and still has managed a good measure of interprovincial quota adjustment. While consensus may be difficult to achieve in some types of situations involving changes, it should be noted that there is no particular reason for believing a decision based on a majority vote solves all problems.

It has been noted earlier that there are three kinds of levies that can be paid on a unit of product produced under supply management. First of these is the administrative levy which pays for the bureaucracies of the agencies and marketing boards which administer the marketing plans as well as promotional advertising. These are substantial and unavoidable. They raise no international trade issues but do increase the cost of doing business. While they are paid by producers, they are added into the cost of production and are, in the final analysis, paid by the consumer. The second type of levy arises as a consequence of selling a supply-managed product and/or its derivatives in more than one market which have different prices. The levy is used to pay for the losses made from selling some of the product into a lower-priced market, while the producer receives the higher price for all product sold less, of course, the market-loss levy which is distributed evenly over all units that the producer sells. This has the effect of

masking market signals to the producer. If the lower priced market is a domestic one, there are no international trade implications, whether it is paid by the producer or, as in the case of eggs, by the consumer, for processed eggs marketed in Canada. The use of such a levy to compensate for losses in the export market does run counter to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and could constitute "dumping". However, the probability of an anti-dumping action being taken by another GATT signatory and an anti-dumping finding being made against Canada, does not appear to be high. To the extent that there is a problem with subsidized exports, it could be avoided by establishing two production pools with different prices for any supply-managed commodity having continuing export prospects. This is already being done by egg producers in Manitoba.

The third type of levy which will have to be continued in the foreseeable future, is the overquota levy against an individual producer. This is administered at the provincial level.

It has been stated several times that supply management was put in place to bring orderly marketing to an otherwise chaotic and wasteful system of disorganized production and pricing. Order has been brought to the poultry and dairy industries, and returns to producers have been very much improved and stabilized. Industry output has been restricted and production at the farm level has been controlled through quotas and over-quota penalties. While some producers have been able to buy additional quota, it is impossible for all producers to do so in those industries where demand has been unchanged, or in decline. The typical producer has to maintain a constant production to keep the same quota and, without additional quota, cannot increase output and income. An improved price-per-unit of product is about the only way of increasing income. While there will continue to be some consolidation of production units within provinces, there does not appear to be much prospect for adjusting production between provinces.

Over time the prices of supply-managed products will continue to rise, together with the value of quotas. The current net worth of the average poultry producer of \$800,000 will rise to a million dollars. The difference between Canadian retail prices for supply-managed products and U.S.A. prices for the same products, will continue to grow and the probability that a good

investigative reporter will bring the reality of the situation to light and compare it to the situation of low-income or unemployed Canadians, will increase.

The bureaucracies associated with supply management will wish to defend their own continuance, and their interests will tend to diverge from those whom they purport to serve, namely the producers. The comfort of the status quo will provide the disincentive of inertia to most attempts to increase the output and sales of those products with market-growth potential, i.e. chicken and turkeys.

Many of these negative results could be reduced if there was in place a single, recognized counterbalance to the considerable political and economic bargaining power of the agencies and their corresponding marketing boards. The National Farm Products Council most closely meets the requirements of such an entity through its supervisory role. It also has powers to disallow agency levy or quota orders involving interprovincial or export trade. Since the national supply managed industries have been granted the status of public monopolies for important food products, it would be appropriate to consider a more effective regulatory role for the National Farm Products Council.

SCENARIO #2

This scenario presumes that Canada becomes a part of the North American market for chicken, eggs, turkeys, and milk products as a result of the loss of border protection for these commodities. It delineates a possible sequence of events that might arise in the absence of effective tariff protection or quantitative import restraints.

At first, Canadian retailers, wholesalers, and processors, commence buying some of the erstwhile supply-managed products from U.S. sources when they perceive that it will be profitable to do so. In many instances they find that products can be obtained from U.S. sources more cheaply in larger quantities and with a greater uniformity of product in terms of size and other characteristics of importance to consumers. Since some supply contracts are in force between producers and processors, product prices stay up in Canadian markets during an initial adjustment period.

Furthermore, Canadian producers attempt to use provincial legislation to impede or prevent incursions into their protected markets. In the case of provinces that have rather complete and complex legislation covering the production and marketing of supply-managed products such as Quebec and Ontario, a considerable delay results in the case of milk and milk products. A number of administrative slow downs in the granting of licenses to distributors of U.S. products proves to be an effective mechanism for preventing too rapid market penetration. Complaints from U.S. exporters and their congressional supporters result in formal complaints to Canada from the U.S. government.

Gradually, supply lines from the U.S. to Canada become better established. The large food chains begin to have "specials" on a regular basis for chicken, turkey, eggs, and dairy products. The prices for the specials are substantially below "normal" Canadian prices and families increase their purchases, particularly of chicken, turkey, cheese and butter. Canadian processors realize only too clearly that they will have to compete head on with U.S. suppliers of milk products, chicken, turkeys and eggs and that they cannot afford to purchase raw product at previously existing Canadian price levels. The C.E.M.A., C.T.M.A., and C.C.M.A. recognize that

neither they nor their corresponding provincial marketing boards can continue to set prices and determine how many eggs, or how much chicken or turkey will be produced in any given quarter. It soon becomes obvious that producers are price takers who have to bid for production contracts that meet a processor's needs respecting price, quantity, timing, and whatever other product specifications processors themselves require in a new and competitive market. It also becomes obvious that the effective powers of the agencies and marketing boards have all but disappeared and they are left with orderly marketing and product promotion as their only function.

As more efficient producers are able to increase their share of the market, cost-of-production formulas and studies become irrelevant - except as happy memories. In the environment of efficient, competitive, low-cost production, producers are unwilling to pay the levies that they once used to in order to support agency or marketing-board administration costs. Consequently, agencies and marketing boards find that they, too, have to become leaner and more efficient if they wish to continue to exist.

Some poultry producers decide to leave the business and find that the quotas which they had purchased are no longer of much value. Furthermore, those seeking to buy poultry farms find that financing is difficult now that quotas no longer have value and commercial banks have lost the collateral security of quotas that poultry production had had previously. Poultry producers with large financial commitments try to meet them by increasing their production, although they are limited in this by the amount of production credit that they can get.

Some feed suppliers see opportunities for vertical integration in the poultry industry and offer feeding contracts to former grower producers. Many of these are taken up by poultry producers that find they have no other alternative. Producers who have incurred large losses on capital that had been financed by borrowed money, opt for bankruptcy. Poultry producers that had quotas attempt to get government indemnification for their losses.

Uncertain Canadian supplies of poultry products result in increased imports from the U.S. and it becomes clear that U.S. suppliers have no trouble in underbidding Canadian chicken producers while still turning a profit. Retail prices for poultry products in Canada go down and, consequently, U.S. exports into the Canadian markets become less profitable.

Canadian consumers discover the substantial savings they can make by buying chicken and turkey at lower prices than before and increase their purchases of these items in both fresh and further-processed forms. Retailers and wholesalers of dairy products find that they can buy and sell U.S. butter and cheese and other manufactured products more profitably than Canadian products. The Canadian Dairy Commission greatly increases its purchases of skim milk powder and butter and its stocks grow at an alarming rate. Processors of dairy products encounter buyer resistance to their higher-than-U.S.-product prices. Fluid milk sales continue about as before, except that large-scale shipments of milk from U.S. dairy states, particularly Wisconsin, have begun, and fluid milk prices decline in some areas. Canadian processors divert more of the milk normally used for fluid sales into butter and skim milk powder. While some large-scale retailers attempt to continue to use Canadian dairy products, the Canadian dairy processing plants that are owned by multinational companies source their raw milk increasingly from lower-priced U.S. suppliers. As a consequence of supplying a growing demand for milk in Canada, producer prices rise slightly for milk in some U.S. border states. The Canadian Milk Supply Management Committee is unable to set an overall production quota because of the high level of uncertainty facing the industry. A multiple-pooling system for pricing milk according to its end-use is proposed. The Canadian Dairy Commission, facing storage problems for butter and skim milk powder, manages to export a limited amount of product for humanitarian purposes, but prices are at firesale levels. A federal-provincial ministerial meeting is called to deal with the emergency.

Because of the economic and political importance of the dairy industry and dairy processing to Canada, the federal government provides additional special support to the dairy industry to allow it to come to terms with the changed economic environment. Support takes the form of government purchases of butter, skim milk powder, and cheese, to restore C.D.C. stocks to normal levels and avoid similar problems of excess commercial stocks of cheese. Despite protests from industry representatives, support levels for butter and skim milk powder are reduced to levels competitive with U.S. dairy states. There is strong pressure to increase the producer subsidy to compensate for support price declines.

Quota values for milk production are reduced somewhat but are still important to commercial banks and producers alike. New entrants to the dairy industry are required to produce for at least two years at prices that will allow their production to be exported to the U.S.

to take advantage of the access to the U.S. market agreed to within the Agreement on Agriculture under the G.A.T.T.

The Canadian dairy policy is revised to include adjustment of Canadian price support levels so that the manufacturing sector becomes and remains competitive with the U.S. industry. A substantial number of producers are able to meet the requirements of a new and more efficient industry.

In the poultry industries, producers try to stay in business by meeting only their contractual obligations and cash costs. Producer returns decline drastically for broiler-hatching eggs and chicken producers turn to low-priced imports for broiler-hatching eggs and chicks. It becomes evident that with a more moderate climate, lower feed prices, lower labour and capital costs, U.S. chicken producers and processors from Arkansas and other southern states have a substantial cost advantage over Canadian producers and that, except for some special products, most of the chicken sold in Canada is produced and processed in the U.S., with a consequent loss of jobs in Canada, not only in producing and processing, but in the feed, transport and packaging industries as well.

The Canadian turkey industry finds itself in a much more competitive position *vis à vis* the U.S. than the broiler industry. The more tightly controlled turkey growers are at far less of a cost disadvantage than the broiler growers, and the climate is much less of a disadvantage for them. As a result, turkey growers are able to maintain their Canadian market and begin exports into the U.S. Quota values disappear, and there is a reduction in the number of producers.

Although egg imports from the U.S. increase significantly and are sold with the usual minimum markup of 3¢ to 4¢ by the food chains, Canadian egg producers are able to continue table egg production in competition with the U.S. producers. Table-egg prices decline slightly but the breaker market is under strong pressure from lower-priced U.S. supplies. The egg industry finally adjusts to price levels comparable to U.S. egg production with Canadian egg production tending towards greater concentration in Ontario and Manitoba. As with broilers, quotas lose value and C.E.M.A. acts to promote orderly-marketing provincial marketing boards.

For all the supply managed commodities, prices tend to follow the U.S. cyclical pattern. The total number of producers is reduced and a restructured, more competitive industry results.

SCENARIO #3

This scenario, which deals primarily with procedures, presumes:

- (a) that effective border control is in place whether through quotas or equivalent tariffs;
- (b) that the government wishes to tune up the supply-management systems so that there is a better balance of rights and obligations between stakeholders, including consumers;
- (c) that the government also wishes to see these improvements made within the context of existing legislation, in an effective and efficient manner, and with a minimum of valuable Ministerial time used.

At the onset the Minister of Agriculture would let it be known informally that the government's intention is to make greater use of the National Farm Products Council in resolving most supply management issues having to do with eggs, turkeys, and chickens, but that supply management issues in industrial milk will be left to the Canadian Dairy Commission to resolve. The Minister also makes it clear to the persons most directly involved (i.e., provincial Ministers, Heads of Agencies, and senior officials in the Department of Agriculture & Agri-food and others as appropriate) that the onus will be on the Chair of the Council to provide the leadership required to resolve the issues of concern with the supply-managed commodities. The Minister would also make it clear that the expectation is for the Chair of the Council to seek to ensure that the supply management agencies move toward the attainment of their objectives. More specifically, the agencies will have to show, in some impartial way, that for their regulated products they are promoting a strong, efficient, and competitive production and marketing industry, and that they have, in fact, due regard for the interests of producers and consumers of their regulated products. In this connection, the Chair of the Council will make it clear to the Heads of Agencies that, in order to ensure that the objectives of the agencies are met, membership in the agencies will have to include representatives of producers, processors, further processors, and consumer interest groups.

Furthermore, in communications with the Chair of the Council, the Minister would strongly recommend that discussion, both informal and formal, would be the best method to use in

persuading the Agencies and others to more nearly attain their objectives. At all times, the government's support for the benefits of orderly marketing through supply management should be made clear and visible.

The Chair of the Council is expected to use the opportunity to take the initiative and call meetings with the Agencies to discuss the steps that they would be willing to make to ensure that all stakeholders, producers, processors, and consumers, are being fairly and justly treated. An aide-memoire, for example, could be originated by the Council that would set out the specific areas in which the need for progress by a particular agency is most needed. In doing this, reference would be made to the relevant recommendations emanating from the Poultry Task Force, Milk Supply Management Steering Committee *et al.* In discussion with the heads of the individual agencies, appropriate dates would be determined for them to report on the actions they propose to take, with the Chair providing updated reports to the Minister regarding the development and outcome of the discussions. In case of reluctance on behalf of any of the agencies, the Chair of the Council could make it clear that the issues are important and progress on them imperative. So much so that, should any agency prove unwilling to take appropriate remedial action, the Chair would have recourse to public hearings on the issues of most importance.

The Chair of the Council then reports at length to the Minister's office on the results of these discussion and consultations. Should the Minister wish, the information of the results to date could be passed on to Provincial Ministers of Agriculture with indications of support for the Chair of the Council whilst soliciting theirs for the process currently underway to improve the national supply-management system.

It goes almost without saying that the Minister might wish to carry out a similar procedure with the Chair of the Canadian Dairy Commission to resolve any outstanding issues there.

While the process broadly outlined above continues, the Council would maintain continuous contact with the Department of Agriculture and Agri-food through the senior departmental contact named by the Deputy Minister. It would be expected that the Chair of the

Council would be encouraging the Agencies to come forward with their proposals to resolve those outstanding issues previously mentioned, in a timely fashion.

For those Agencies recognizing that their futures depend on making sound, workable recommendations to remedy their own deficiencies and come forward with recommendations on time, the staff of the Council, in cooperation with the designated officers at the Department of Agriculture, would evaluate the feasibility and effectiveness of the proposals for remedial action and report the results to the Minister. Following this, Agencies would be encouraged (by the Chair of the Council) to implement such remedial action as necessary on an as-soon-as-possible basis.

If an agency is delinquent in coming forward with a workable proposal for remedying its own defects, the Chair of the Council could hold public hearings as provided for in the Farm Products Agencies Act, and after the issues had been exposed to public view, discussion, and analysis, recommendations for necessary action could be made.

The use of the Council in this fashion, to improve practical schemes for the orderly and efficient production and marketing of a commodity that all governments concerned agree requires regulation, is very much in keeping with the intent of the Act establishing the Council which, clearly, gave the Council a supervisory function in order to ensure that the agencies function in such a way as to achieve the objectives of the Act.

If no gentle approach yields appropriate results, then stronger measures might well be required. These are discussed in Scenarios #4 and #5.

SCENARIO #4

This scenario presumes that:

- (a) there is effective border control for the supply managed products;
- (b) agencies are unwilling to move effectively toward the attainment of their objectives;
- (c) agencies are also unwilling to comply with decisions of the National Farm Products Council;
- (d) the federal and provincial governments involved continue to agree on the need for national supply management schemes.

It outlines some stronger measures that may be needed to ensure that the agencies meet their objectives.

When the agencies for chicken and broiler hatching eggs were set up, the unanimity clause requiring that all the signatories to the marketing plan must agree before any change was made to the plan, was made an integral part of both agreements. A unanimity clause was not a part of the agreement setting up either the C.E.M.A., nor yet the C.T.M.A. However, the practice of seeking the agreement of all signatories when the marketing plans have been modified has meant that the unanimity clause has, for practical and legal purposes, become a part of these agreements.

It follows that, where signatories differ as to what ought to be done to modify marketing plans, the only recourse for a marketing board that does not wish to be bound by a marketing plan is for the province to withdraw from the plan or, perhaps, to threaten to withdraw in order to achieve its aims. The Federal Government faces similar problems. Although the Governor in Council under section 17(2) of the Farm Products Agencies Act has, for example, the power to change:

- (i) the terms of a marketing plan;
- (ii) the number of members of an agency;
- (iii) the term for which they serve;

these powers are very much limited in practice by the unanimity clause of an agreement, whether written or understood.

If the Federal Government considers that a marketing plan or agency requires changing, it must either get the agreement of all the participating provinces, or take steps through the Governor in council to wind up the agency as provided for in section 38 of the Farm Products Agencies Act.

Under the circumstances outlined above, the Federal Government would face a real dilemma of whether to wind up an agency that was acting against the interests of consumers, as would be the case if the C.E.M.A. were to expand its industrial egg use program by means of increasing the consumer levy on table eggs. If the Federal Government were to set a future date on which the proclamation requiring the agency to be wound up would be made, the agency might well, at the last moment, give in and change its way of doing business. In fact, if the agencies become excessively intractable to reasonable direction from the Council, it might be necessary to wind one or more of them up. However, the federal/provincial relation problems that this would create, and the adverse publicity that would attend such an action, suggest that an alternative course of action should be pursued.

The first steps in this alternative course of action would be to call a federal/ provincial meeting that would have as its objective from the federal government's point of view, a modification through moral suasion of the membership of the agencies to include a significant proportion of processors and consumers so that the agencies could be seen to be taking steps to meet their objectives. This course of action would be easy to explain to consumer interest groups and the media, but it would need to be done very carefully with a good deal of federal provincial consultation beforehand. Neither the agencies nor producers are likely to relish the prospect of such changes, and may be expected to bring political pressure to bear whenever and wherever they believe it will be effective.

The alternate course of action which the federal government should consider in order to resolve in a permanent and practical way the emerging problems of the supply managed commodities, would be to take an example from the legislation of Ontario and Quebec in the

matter of marketing of farm products. The supervisory agency in each province can delegate powers to a local board, or authorize a local board to exercise powers under their Acts. More importantly, from the point of view of control, the provincial supervisory agencies may limit the powers of local boards or revoke any order, regulation, or direction made by a local board under the powers delegated or purportedly delegated to it by the supervisory agency.

The Federal Government could, by legislation, give similar powers to the Council and thereby resolve a number of issues. First, it would clearly establish the Council as being not only the body with a comprehensive responsibility to make the individual marketing plans work, but also the one with substantial powers requisite to the fulfillment of its mandate. Second, both producers and consumers, as well as processors, could see the continuing commitment of the Federal Government to orderly marketing that works in the interest of everyone.

With the powers outlined above from examples of comparable provincial legislation, the Council could get on with the task of ensuring that many of the detailed suggestion made by the National Poultry Task Force and the Supply Management Steering Committee, etc., to the extent that they contribute to the agencies meeting their objects, could be acted on.

Once it is clear to the members of the agencies that the powers of the Council have been increase in a substantial way, it will be unlikely that the Council will have to use them.

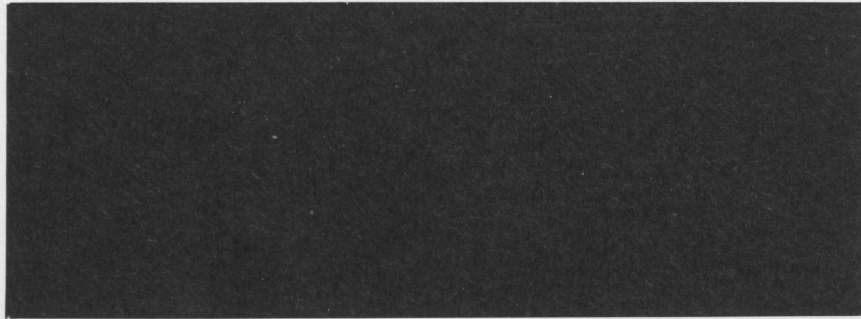
SCENARIO #5

This scenario builds on, or is an extension of Scenario #4, and has similar premises with one addition to the effect that, although their operational modalities might differ slightly, all the supply managed systems have their most important elements in common. That common element is the granting of monopoly rights in a highly protected market to a group of producers of a regulated product. The objective is to permit orderly production and marketing of products that are important to the food supply of Canada, but which are highly susceptible to the fluctuation of external markets.

The granting of a monopoly gives a monopolist the opportunity to produce a lower output at a higher price than would be result in a competitive situation. As a consequence, governments typically regulate the pricing of natural monopolies such as urban transport, electricity, telephone services, and gas.

Concern for efficiency, competitiveness, and the interests of consumers, is part of the Farm Products Agencies Act and providing an adequate supply of high quality dairy products for consumers is one of the objectives of Canadian dairy policy. It would seem, therefore, expedient to have one body, namely the National Farm Products Council, vested with the power to regulate the markets for eggs, chicken, turkeys, and industrial milk, and to act as the tribunal for adjudicating issues between stakeholders.

In its functioning, the tribunal would have available, the investigative powers of the Council to hold public hearings if necessary, and the staff of the Council and the Canadian Dairy Commission, would be available to provide technical assistance where required. By using the tribunal of the Council to adjudicate issues instead of resorting to federal-provincial fora to resolve them, it would be possible to a considerable degree to depoliticize problem resolution by converting it to an administrative operation. In selecting persons to serve on the tribunal, competence and a balanced, just approach to problem resolution would be important criteria. Preferably they would not have direct involvement in the production, marketing, or processing of any of the regulated products immediately prior to their appointment.

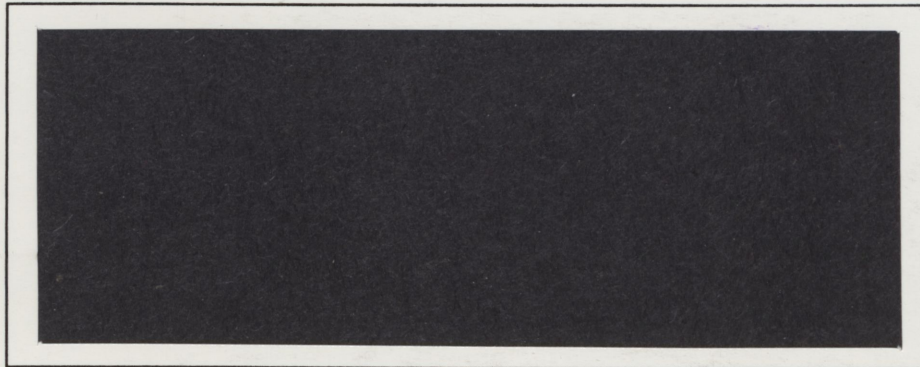




Agriculture
Canada

Direction générale
des politiques

Policy
Branch



DOCUMENT DE TRAVAIL