

Vingt ans de contingents laitiers : l'expérience canadienne

*D.M. GOUIN,
M. MORISSET*

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

VERS UN NOUVEAU MODE DE RÉGULATION DU MARCHÉ LAITIER

*Jusqu'en 1971,
surproduction chronique*

La politique générale de stabilisation des prix agricoles

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

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

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

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

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

Les premières formes de contingentement

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

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

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

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

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

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

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

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

Les limites du contingent subventionnable

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

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

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

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

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

UNE POLITIQUE LAITIÈRE INCOMPLETE

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

Le contingentement de toute la production laitière

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

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

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

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

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

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

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

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