

Cahier de recherche

La gestion de l'offre de produits agricoles au Québec et les négociations commerciales multilatérales

Benjamin Lefebvre, M.Sc.



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

La gestion de l'offre de produits agricoles au Québec et les négociations commerciales multilatérales

BENJAMIN LEFEBVRE¹, M. Sc.

La mise en place de la politique de la gestion de l'offre de certains produits agricoles – œufs, lait et poulet – au Québec et en Ontario a été la réponse gouvernementale à la crise qui a frappé ce secteur important de l'économie durant les années 50. Cette inclusion de l'agriculture dans les politiques commerciales a, par la suite, recentré les débats sur la place du commerce agricole et de l'intervention de l'État dans ce domaine. L'ampleur des négociations commerciales internationales, d'abord sous l'empire du GATT et, par la suite, la création de l'OMC, ont inévitablement centré la question des politiques agricoles sous un angle nouveau, plus complexe. Depuis la signature de l'accord du cycle d'Uruguay, l'agriculture est intégrée dans les négociations commerciales au même titre que les produits manufacturés. La politique de la gestion de l'offre est pourtant demeurée en place au Canada et au Québec. Le blocage des négociations du cycle de Doha semble favorable à la préservation d'une des politiques phares de l'agriculture québécoise.

¹ Ce texte a été extrait du mémoire de maîtrise de M. Lefebvre, soutenu à l'ENAP à l'automne 2011.

Introduction

L'agriculture québécoise repose en grande partie sur un système de gestion de l'offre, fruit de la collaboration entre les agriculteurs et l'État. Ce système, élaboré dans les années 1960, a amené l'implication de l'État dans la production agricole par une série de règlements spécifiques, ainsi qu'une plus grande intégration des regroupements de producteurs agricoles au Québec et au Canada. Les lois-cadres de la politique de gestion de l'offre sont venues renforcer les mécanismes fondamentaux du système de gestion de la production.

Depuis l'instauration de mécanismes multilatéraux de négociation à l'échelle internationale, le commerce des produits agricoles a eu droit à un traitement spécial de la part des pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a entraîné pour la première fois l'agriculture hors de son exception, qui prévalait dans les négociations commerciales depuis les débuts du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Signé en 1994, l'Accord a établi les fondements de la libéralisation des produits agricoles en les traitant comme les produits manufacturés. Les résultats se sont toutefois fait attendre, étant qualifiés de modestes par plusieurs auteurs. Malgré cela, certains sont demeurés d'avis que les règles et disciplines internationales de cet Accord contribueraient à l'avancement de la libéralisation du commerce agricole.

Les considérations internationales semblent avoir pris une ampleur considérable comparativement à la situation du début des années 1990. En effet, la multiplication des acteurs des négociations commerciales et la création de l'OMC ont fait émerger de nouveaux enjeux politiques en matière de négociations multilatérales. L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, s'appuyant sur trois enjeux majeurs du commerce agricole, soit l'accès au marché, le soutien interne et les subventions aux exportations, a jeté les bases de l'avancement d'un programme de négociations commerciales axé sur le développement.

Les promesses induites par le Cycle de Doha et conséquemment par la libéralisation du commerce, ont apporté beaucoup d'espoir aux pays en développement. Pourtant, les négociations du Cycle de Doha sont en ce moment au point mort, et plusieurs pays développés refusent toujours de se soumettre aux revendications des pays en développement, qui visent principalement la réduction des tarifs douaniers au cœur des politiques protectionnistes, réduction qui recèle un véritable potentiel d'exportation de denrées agricoles vers les pays développés. La conjoncture des relations internationales dans le commerce agricole oscille ainsi entre la préservation des appuis au maintien des politiques protectionnistes et les pressions internationales visant l'ouverture des frontières économiques et la régulation du commerce mondial. C'est dans cette situation paradoxale que la politique canadienne et québécoise de la gestion de l'offre, axée sur la protection de secteurs agricoles en contrôlant l'offre par l'établissement de quotas de production, se voit menacée par la reprise des négociations à l'OMC.

L'objet de la recherche

Comprendre le sens et la finalité des politiques de gestion de l'offre de produits agricoles - le lait, la volaille et les œufs -, tel est l'objectif de ce regard porté sur un domaine de l'activité économique au Québec et au Canada. Cette mise en perspective implique la compréhension du rôle joué par des acteurs bien installés dans ce domaine, notamment les fédérations de producteurs, mais aussi la création d'organismes mis en place en vue d'assumer des fonctions précises dans la gestion de ce secteur protégé.

Bien que les bienfaits du maintien du système de gestion de l'offre, tant politiques qu'économiques, aient été démontrés aux niveaux national et provincial, nous voulons offrir avec cette recherche une approche basée uniquement sur la perspective des acteurs de la politique au Québec puisque les enjeux du maintien du système sont fonction du résultat des négociations commerciales engagées à l'OMC. Le but de notre recherche est de savoir quel a été l'impact de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay sur les secteurs de production sous gestion de l'offre et de soulever quelques questions sur les conséquences éventuelles de la conclusion du cycle de Doha.

1. LA POLITIQUE DE GESTION DE L'OFFRE

Les années 1950 ont été le théâtre d'une importante crise de la production agricole québécoise (Parent, 2000:536). Les difficultés engendrées par les fluctuations constantes des prix sur les marchés dans les années 1950-60, entraînées notamment par des percées technologiques aux États-Unis, ont eu comme conséquence de nuire considérablement aux agriculteurs québécois. La baisse des coûts de production a enclenché une hausse de la production dans les secteurs de la volaille, du lait et des œufs, dépréciant les prix sur le marché. La surabondance de produits américains plus compétitifs sur le marché québécois a également participé à l'effritement des prix locaux. Cette baisse des prix et les fluctuations cycliques du marché ont provoqué la faillite de plusieurs producteurs agricoles (Daker et Forge, 2000). En outre, le développement d'entreprises intégrées verticalement aux États-Unis est devenu problématique compte tenu du rapport de force défavorable aux agriculteurs québécois face aux méga-entreprises américaines et canadiennes. Le pouvoir de ces entreprises sur les marchés agricoles devenait de plus en plus contraignant pour les agriculteurs. Cette situation, à laquelle s'ajoutaient les difficultés financières récurrentes de nombreux producteurs, laissait présager un retard éventuel de compétitivité des agriculteurs nationaux et la disparition de plusieurs pans de la production agricole canadienne (Daker et Forge, 2000).

1.1 Les fondements de la politique

La surabondance de produits sur les marchés, qui provoquait des effets dépressifs sur les prix, a alors poussé les gouvernements à intervenir en achetant les surplus de production des producteurs locaux. Il aura fallu 12 années de lutte et de revendications pour que les agriculteurs du Québec obtiennent une loi qui permette une mise en marché collective de l'industrie (UPA, 2010:69). L'intervention de l'État a eu comme effet d'apaiser les maux causés par la suroffre de produits sur le marché, mais elle s'est traduite par d'importants coûts publics. Durant les années 1960-70, ce sont les paiements compensatoires et les achats gouvernementaux qui ont en grande partie supporté les prix et les revenus à la ferme. Devant ce constat, plusieurs acteurs des milieux privés et publics ont accepté de prendre des mesures pour mieux équilibrer les marchés agricoles nationaux, menant ainsi à l'élaboration du système de gestion de l'offre au Québec (Skogstad, 2008). Dans un premier temps, des offices de commercialisation ont été mis sur pied dans les provinces afin de stabiliser l'offre sur les marchés. Dès les années 1970, il était toutefois devenu évident que seul un système national de gestion de l'offre parviendrait à coordonner efficacement la production et les prix, tout en empêchant la circulation incontrôlée de produits venant des États-Unis ou d'autres provinces (Daker et Forge, 2000). Cette conclusion fut à l'origine de l'établissement des piliers de la politique de gestion de l'offre.

1.1.1 Les trois piliers de la politique

Le système de gestion de l'offre repose sur trois piliers essentiels à la structuration de la politique. Premièrement, il comporte un contrôle de la production en fonction de la demande intérieure. Chapeautée par un organisme national, la distribution de quotas de production est déterminée selon la répartition de la population et l'historique de la production (Goldfarb, 2009). Le système établit également les prix de référence du

produit visé et veille au contrôle de l'offre d'après la demande nationale et provinciale, afin de préserver l'équilibre souhaité. Le contrôle de la production mène par le fait même à l'administration des prix. Ce deuxième pilier permet de fixer les prix à la consommation, ou les prix à la production, selon les coûts de production (Skogstad, 2008). Les prix sont calculés dans le sens de permettre aux producteurs d'obtenir un revenu supérieur aux coûts de production sans recourir aux subventions directes des gouvernements. À cet égard, le Québec est la seule province qui réglemente encore les prix du lait au détail (Charlebois et Boyer, 2007).

Le volume de produits sur les marchés, exerçant des pressions à la baisse des prix advenant une surabondance, est systématiquement réglementé par le contrôle des importations. À l'origine de la restriction des importations, le contrôle était effectué par des quotas assurant leur plafonnement. Des contingents d'importation étaient ainsi imposés afin de limiter l'entrée de produits étrangers. Aujourd'hui, deux types de barrières aux importations sont en place. Le contingentement tarifaire permet, dans un premier temps, l'importation d'une quantité limitée de produits sous un tarif réduit. Pour le Canada, les contingents varient entre 1 % à 8 % du total de la production nationale, selon les produits. Une fois la limite atteinte, le Canada peut imposer des tarifs douaniers qui dépendent d'un calcul d'équivalences tarifaires préalables à l'élimination des quotas d'importation.

Ces trois éléments sont donc indispensables à la stabilité du système. L'approche nationale de la gestion de l'offre, de par sa stratégie de contrôle et de limitation, relève essentiellement de la législation nationale. Bien que le gouvernement fédéral ait prépondérance sur la gestion des échanges et du commerce, la législation canadienne sur les produits agricoles présente des formes distinctes de dualisme juridique; en fait, les trois piliers de la politique s'appuient sur une série de lois fédérales et provinciales.

1.1.2 Les lois-cadres de la gestion de l'offre

Il est possible de mieux comprendre la structure interorganisationnelle de la politique de gestion de l'offre au Canada en examinant l'évolution du corpus juridique qui l'a façonnée au cours des années (Green, 1982). Ainsi, la *Loi sur la commercialisation des produits naturels* de 1934 a d'abord été suivie de la *Loi sur les produits agricoles* (1949) et de la *Loi sur les normes des produits agricoles* (1970) pour former un corpus législatif assurant la protection des producteurs agricoles (Charlebois, 2007). Toutefois, ce n'est qu'en 1972, par suite de l'adoption de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, que les bases légales du contrôle de la production à l'échelle nationale et de l'établissement d'offices de commercialisation dans les provinces ont pu être garanties, servant par le fait même à la mise en œuvre du système de gestion de l'offre au Canada. Selon le MAPAQ (ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec)², la *Loi sur les offices des produits agricoles* « habilite les groupes de producteurs à établir des offices canadiens de commercialisation et constitue le fondement législatif de la création du Conseil national des produits agricoles qui a pour mission de les superviser ». La délégation des pouvoirs fédéraux aux provinces dans le but d'améliorer

² En ligne : <http://www.mapaq.gouv.qc.ca>

la gestion de la production a en outre constitué une étape importante dans l'établissement de la politique au pays.

C'est à la suite de la demande des offices provinciaux de commercialisation de produits laitiers que l'administration fédérale a délégué aux provinces, par l'intermédiaire de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, son pouvoir d'administrer le commerce interprovincial et international du lait de consommation (Parent, 2000:538). Cette loi permet aux offices provinciaux d'améliorer les conditions de mise en marché des produits agricoles en donnant accès aux marchés interprovinciaux et d'exportation et en imposant un système de prélèvements (MAPAQ, 2010). Selon Royer (2009:46), la législation qui a donné naissance aux plans conjoints et aux offices de commercialisation a été façonnée par une autorité légale fédérale-provinciale.

Les lois sur la production agricole ont engendré des processus menant au contrôle de la production et des prix dans toutes les provinces canadiennes participant à la gestion de l'offre. Des organisations nationales ont été créées dans les secteurs du lait, de la volaille et des œufs pour ensuite être coordonnées avec les offices de commercialisation provinciaux. Afin de contrôler l'offre, les organismes nationaux ont mis en place des quotas de production qui ont été redistribués dans les provinces selon les besoins du marché. Le rôle des offices provinciaux a été axé sur la répartition et le contrôle des quotas de production alloués aux fermiers. L'appareil institutionnel québécois s'est ainsi donné pour mandat d'encadrer la protection de l'agriculture tout en cherchant à minimiser les répercussions négatives sur l'ensemble des producteurs et des consommateurs et ainsi de contenir les forces inégales et asymétriques du marché (Dupont et Laplante, 2010:11).

La Loi 44 de 1956, nommée *Loi des marchés agricoles du Québec*, a ouvert la voie à la création d'offices de commercialisation au Québec. Actualisée en 1990 sous la dénomination de *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (1990, c.13 – L.R.Q., c. M-35.1), cette loi garantit aujourd'hui aux producteurs l'espace légal nécessaire aux activités de gestion, de recherche et de commercialisation. En outre, elle permet d'instaurer des règles contraignantes relatives aux normes de production, à la mise en vente et à la distribution en plus d'assurer la gestion du transport, de l'étiquetage, de la classification et de la traçabilité (Dupont et Plante, 2010:21), donc de régir les relations entre les producteurs et les acheteurs.

Le cadre réglementaire du Québec prévoit également l'équilibre entre les intérêts des acteurs, notamment les producteurs, les consommateurs et la société civile, par la constitution d'une autorité régulatrice (Veeman et Lyons, 1979:62). Selon la loi, l'établissement de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) a pour objectif :

de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public (1990, c. 13, a. 5; 1997, c. 43, a. 362).

Considérée comme un organisme paragouvernemental et semi-autonome, qui ne dépend pas du gouvernement pour ses décisions, la Régie doit sa forme actuelle à la refonte de la loi en 1963 (Royer, 2009). Outre son rôle dans la régulation économique, en veillant au bon fonctionnement de la mise en marché collective, elle agit en tant qu'instance de résolution des différends entre les parties impliquées, supervise l'application de la législation sur les plans conjoints et prend les dispositions nécessaires pour les rendre conformes aux règles dictées par la loi (Royer, 2009). C'est donc à titre de tribunal que la RMAAQ intervient dans le déroulement des activités des producteurs agricoles et des offices de commercialisation.

L'inventaire des lois émanant de la politique de gestion de l'offre confirme que le commerce agricole au Canada est fermement marqué par une séparation des pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux (Parent, 2000:537). Les éléments de la Constitution régissant le commerce agricole assurent au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer le commerce mais comprennent une disposition qui accorde aux provinces des droits relatifs au secteur agricole sur leur territoire (Parent, 2000).

1.2 Le contexte québécois de la politique de gestion de l'offre

La politique de gestion de l'offre est appliquée dans cinq secteurs de production agricole au Canada : lait, poulets, dindons, œufs de consommation et œufs d'incubation. Au Québec, ces secteurs comptent au-delà de 8 000 fermes et plus de 13 000 producteurs, ce qui représente une valeur de production à la ferme de 2,6 milliards \$, soit l'équivalent de 42,5 % des recettes à la ferme (GO5, 2007). Bien que les secteurs sous gestion de l'offre soient répartis dans tout le pays, il y a une nette concentration de la production dans les provinces de l'Ontario et du Québec. La politique de gestion de l'offre fait partie d'un type d'interventions gouvernementales d'ordre réglementaire. Selon Bourbeau (2010:12), cette forme d'intervention qui n'implique pas de subventions directes repose sur des lois et règlements tant provinciaux que fédéraux. La spécificité du Québec est définie par un pacte législatif et une structure organisationnelle liée au regroupement des producteurs agricoles sous le principe de l'engagement commun.

1.2.1 Les plans conjoints

Au Québec, le mécanisme juridique obligeant les parties concernées – les producteurs ou leurs représentants – à discuter et à négocier les conditions de vente est appelé le plus souvent « Plan conjoint » (Kesteman, Boisclair et coll., 2004:238). Le plan conjoint endosse toutes les règles de la commercialisation des produits agricoles, en déterminant notamment les agents visés par son application, les objectifs ainsi que les devoirs de l'office chargé de son application et de son mode de financement (Royer, 2009). C'est pourquoi l'établissement de plans conjoints se fait dans un cadre réglementaire relevant de la loi L.Q.R., c. M-35.1. Ainsi, la RMAAQ présente le plan conjoint comme un outil donnant aux producteurs agricoles la possibilité de négocier collectivement toutes les conditions de mise en marché de leur produit et d'en réglementer les modalités (RMAAQ)³.

³ En ligne : <http://www.rmaa.qc.ca/index.php?id=21>

Avec les plans conjoints, les producteurs obtiennent les pouvoirs permettant la mise en place des conditions nécessaires au système de gestion de l'offre. Chaque plan est géré par un office de commercialisation de producteurs, une coopérative spécialisée ou tout autre groupe de producteurs intéressés, qui constitue en quelque sorte l'organe d'opérationnalisation du plan (Royer, 2009:44). Selon le MAPAQ (2010), « l'organisme qui administre le plan conjoint peut prendre diverses mesures réglementaires pour encadrer l'administration du plan et la mise en marché du produit qu'il vise ». Il appartient aux producteurs de décider du degré de contrôle déployé sur la production. Les plans conjoints ne peuvent toutefois devenir opérationnels sans l'approbation de la Régie des marchés agricoles et d'une majorité suffisante des producteurs visés par le plan (Royer, 2009:44). Pour être valide, une requête de plan conjoint doit être signée par un minimum de dix producteurs agricoles et présentée au régulateur (Royer, 2009:44). Par la suite, la proposition de plan doit être acceptée par la RMAAQ puis soumise à un référendum, qui suppose l'approbation des deux tiers des producteurs concernés (Kestman, Boisclair et coll., 2004).

Selon l'Union des producteurs agricoles (UPA) du Québec (2010), le respect des valeurs démocratiques est inhérent aux processus de mise en marché collective. La mise en marché se fonde sur des pouvoirs légaux très vastes qui vont de la simple fourniture d'information sur l'état des marchés à la détermination des prix ou même à l'établissement de règles d'approvisionnement pour les usines de transformation (MAPAQ)⁴. Un plan conjoint ne peut toutefois pas être applicable sans entités assurant sa coordination; la mise en œuvre d'offices de commercialisation s'avère donc vitale à l'opérationnalisation d'un plan.

1.2.2 Les offices de commercialisation

Au moment de l'acceptation d'un plan conjoint, les producteurs doivent déterminer à quel type d'instance sera confiée l'administration du plan. Le plus souvent, deux choix s'offrent à eux : la création d'un office de commercialisation ou la délégation de l'administration à une firme privée. Dans le cas de la création d'un office, celui-ci peut faire partie d'un syndicat spécialisé représentant le produit visé et composé exclusivement de producteurs, d'une fédération de syndicats professionnels ou d'une coopérative agricole ayant pour seul objet la mise en marché du produit visé (MAPAQ).

Au Québec, sous le régime de gestion de l'offre, les offices de commercialisation sont tous dirigés par les fédérations spécialisées de l'UPA ou par le syndicat du produit visé. Contrôlés uniquement par les producteurs et dans le cadre de la réglementation en vigueur, ils ont le pouvoir d'ajuster l'offre de production à la demande intérieure, de mettre en commun les ventes et de négocier les modalités de paiement, d'organiser la logistique du transport et de répartir au sein même de l'organisation les frais de transport et de mise en marché (RMAAQ). Pour ainsi dire, les offices de commercialisation en mode de gestion de l'offre organisent verticalement les étapes de la production, du transport et de la distribution vers les transformateurs. Les producteurs acceptent par le fait même de soumettre la gestion de leur production aux offices de

⁴ En ligne : <http://www.mapaq.gouv.qc.ca>

commercialisation, qui en retour veillent à obtenir un prix de vente couvrant au minimum les coûts de production (Charlebois, 2007).

La structure administrative des offices de commercialisation comprend notamment un conseil d'administration de producteurs élus démocratiquement par l'ensemble des producteurs visés par le plan (Royer, 2009:45). La gestion opérationnelle est assurée au premier chef par le conseil d'administration, en vertu des pouvoirs conférés par la loi, et les directives sont par la suite acheminées aux directeurs et employés de l'office. Le conseil est responsable de la gestion courante du plan conjoint et des activités de commercialisation (Royer, 2009). Il agit également à titre d'intermédiaire entre la RMAAQ et les producteurs fédérés en attribuant à l'office un statut de représentant ou de délégué lors de négociations.

Cette situation confère un caractère unique à la coordination entre les partenaires présents sur le marché. En premier lieu, le contrôle vertical des activités de production fait en sorte que les offices conservent un pouvoir de négociation suffisant auprès des divers acteurs du marché, par exemple pour conclure une convention de mise en marché afin d'établir les conditions de commercialisation. Selon la loi L.Q.E., c. M-35.1, la convention assure une forme réglementaire aux négociations entre l'office et les acheteurs du produit (Royer, 2009). La coordination des offices de commercialisation revient aux fédérations spécialisées de l'UPA, laquelle agit en tant que syndicat des producteurs agricoles du Québec. Cette forme syndicale monopolistique lui procure toute la force nécessaire pour maintenir en place les types de structures organisationnelles garantes de la gestion de l'offre et pour lutter contre les forces du marché. Assurée d'avantages politiques importants, l'UPA fait donc partie intégrante de la gestion de l'offre au Québec.

1.2.3 L'UPA et les fédérations spécialisées

La *Loi sur les producteurs agricoles* de 1972 autorisait la syndicalisation de tous les producteurs et des fédérations de producteurs sur le principe de l'engagement unique. D'emblée, cette loi a permis à l'UPA d'être accréditée comme seule association professionnelle représentant l'ensemble des producteurs agricoles (UPA, 2010:51). Elle oblige de surcroît tous les producteurs à être représentés par une seule entité syndicale et à fournir les cotisations et contributions nécessaires au financement de l'organisation. Cette particularité du Québec a renforcé au fil des ans le pouvoir des producteurs de la province auprès des gouvernements et des entreprises agroalimentaires.

Les fédérations spécialisées font « organiquement » partie de l'UPA en ce sens qu'elles se sont formées en réaction à la nécessité croissante d'améliorer la commercialisation des produits agricoles (Kesteman et coll., 2004). Leur rôle consiste à assister les producteurs en fournissant des services techniques, à représenter les producteurs au sein de l'industrie, à gérer des plans conjoints, etc. Pour Kesteman et coll. (2004:341), c'est donc l'aspect non économique de la mise en place et du développement des plans conjoints qui leur revient.

2. LES SECTEURS DE PRODUCTION EN GESTION DE L'OFFRE

Les productions sous le régime de gestion de l'offre sont administrées par trois instances décisionnelles. Tout d'abord, le Conseil national des produits agricoles, nommé par le gouvernement fédéral et régi par la *Loi sur les offices de produits agricoles*, a comme mandat de superviser les offices nationaux et d'assurer le bon déroulement de leurs activités. Le Conseil doit par ailleurs veiller à ce que ces activités se conforment aux lois en vigueur et à ce que les offices maintiennent de bonnes relations avec les gouvernements provinciaux concernés par leur existence ou leurs pouvoirs (CPAC, 2010). Regroupés selon les types de production sous gestion de l'offre, les offices nationaux de commercialisation fixent quant à eux les quotas de production pour chacune des provinces. Selon la loi, la mission officielle des offices provinciaux est de promouvoir la production et la commercialisation des produits réglementés sur lesquels ils ont compétence, en plus de veiller aux intérêts des producteurs et des consommateurs des produits réglementés (LPAC, 1970-71-72, c. 65, art. 22.).

Le rôle des offices provinciaux est également de procéder à la distribution des contingents de production individuels. Les offices québécois de commercialisation, relevant des fédérations spécialisées de producteurs, ont le mandat d'établir le prix qui sera versé aux producteurs sur la base de la formule du coût de production, en plus de négocier annuellement les prix à la production avec les transformateurs et autres acteurs de la filière de production (CPAC, 2010). Enfin, la RMAAQ veille à la stabilité et à la bonne gestion des marchés. Ces trois organisations doivent donc assurer les bases légales de la politique de gestion de l'offre au Québec.

2.1 Le secteur laitier

Le secteur laitier est prédominant dans l'agriculture québécoise. Reposant sur près de 6 500 fermes et plus de 12 000 fermiers, la production laitière occupe une large part des secteurs de production sous gestion de l'offre, ce dont témoignent les singularités de son mode de régulation. La législation est partagée entre les divers paliers de gouvernement. Chaque province a juridiction sur son marché du lait et sur la fixation de prix à la production (Gouin et Hairy, 1990). Concrètement, c'est par une entente fédérale-provinciale que ce « contrat » entre la société canadienne (représentée par le gouvernement fédéral) et les producteurs prend sa forme juridique (Bourbeau, 2010:15). Ainsi, des acteurs nationaux sont désignés pour déterminer les modalités de production au pays. Un *Plan national de commercialisation* du lait contrôle la production à l'échelle canadienne. Il prévoit également la répartition des quotas de mise en marché entre les provinces et contient des dispositions pour le partage de toute augmentation ou diminution de ces quotas (CCL, 2011). À cet égard, le Comité canadien de gestion des approvisionnements du lait (CCGAL) a pour mandat de décider de la production annuelle en fixant le taux de quotas des provinces à partir du calcul des besoins (Skogstad, 2008). Sur une base bimestrielle, le Comité ajuste les quotas de production selon les variations de la demande intérieure. Le CCGAL constitue l'organisme national clé pour le développement de politiques et les discussions concernant les secteurs de la production et de la transformation du lait (CCL, 2011). Les membres du CCGAL sont sélectionnés parmi les acteurs concernés, soit les responsables des offices provinciaux de commercialisation et ceux des gouvernements. Les décisions y sont prises par vote

unanime, ce qui implique un travail exigeant pour assurer le maintien du système (Bourbeau, 2010).

Au Québec, c'est la Fédération des producteurs laitiers (FPLQ) qui administre le plan conjoint selon une entente votée par les producteurs et qui négocie les conditions de vente du lait en leur nom (Bourbeau, 2010:19). Le processus de négociation mène à l'instauration d'une convention de mise en marché du lait qui doit être signée par les vendeurs et les acheteurs de lait. Ces négociations incluent des acteurs du milieu afin d'établir les conditions essentielles au maintien du système, notamment sur les questions de l'approvisionnement des usines, des règles de qualité du lait et des prix de la matière première (FPLQ, 2010). La Fédération doit négocier avec deux intervenants accrédités par la RMAAQ, soit la coopérative Agropur et le Conseil des industriels laitiers du Québec. Une convention sera signée par chacun des intervenants. Pour maintenir une certaine uniformité entre les différentes sortes d'ententes conclues dans les provinces canadiennes, un comité veille à harmoniser les ententes établies à différents paliers hiérarchiques. En complément, « les conditions de transport du lait de la ferme à l'usine, dont les frais sont assumés par les producteurs, sont négociées avec les transporteurs par la FPLQ dans une convention provinciale » (FPLQ, 2010:4).

L'une des caractéristiques du secteur laitier est la gestion des surplus structureux, ou surplus de solides non gras, qui relève du mode d'évaluation de la production de lait sous gestion de l'offre. En fait, le quota laitier distribué aux producteurs par les offices de commercialisation provinciaux dépend du taux de matière grasse du lait déterminé par les besoins de la population :

Le fait de prendre la matière grasse comme base de référence implique que la quantité de solide non gras (SNG) produite par les producteurs de lait (protéines et autres solides) est supérieure aux besoins du marché intérieur. Cet excédent de SNG produit est appelé « surplus structurel ». (MAPAQ, 2009:13)

Selon la FPLQ, les causes de la croissance des surplus structureux sont l'évolution technologique, la hausse des importations d'ingrédients laitiers par les transformateurs et l'augmentation des protéines dans le lait (FPLQ, 2004). Or, ces surplus structureux ont toujours fait partie du système de gestion de l'offre et l'évolution de l'industrie a créé des opportunités d'exportation, notamment de poudre de lait écrémé. Des programmes d'aide à l'exportation ont été mis en place par les organisations de producteurs nationales et provinciales. Les produits laitiers transformés non requis pour satisfaire les besoins du marché canadien étaient ainsi exportés directement par la Commission ou vendus par des exportateurs privés selon un système de fixation des prix, en fonction du marché de destination des produits finis en question (Curtin, Rakowski *et al.*, 1997:7). Cette gestion des solides non gras a ainsi permis l'élargissement des possibilités de production dans le secteur du lait tout en profitant de l'accroissement de la demande mondiale pour cette classe de produits.

2.2 Le secteur de la volaille

C'est en vertu de la *Loi sur les offices des produits agricoles* qu'ont été créés les offices canadiens de commercialisation de poulet et de dindon. Ces offices, les Producteurs de

poulet du Canada et les Producteurs de dindon du Canada, sont chargés d'administrer les plans de commercialisation permettant de contrôler le système de contingents nationaux de production et de répartir ces contingents entre les provinces (MAPAQ, 2011:1). Ils veillent également à l'expansion du marché et au commerce interprovincial du poulet (AAC, 2011). En outre, les associations canadiennes de producteurs de volaille ont compétence pour réglementer la production canadienne de poulet conformément à deux accords nationaux : l'*Entente opérationnelle* et la *Politique d'expansion du marché*. Notons que la méthode de distribution des quotas de production a évolué depuis 1994.

La méthode actuelle établit le total des besoins nationaux pour l'ensemble des producteurs d'après le total des besoins singuliers des provinces, le calcul étant effectué par les éleveurs de volaille du Canada. Chaque année, les contingents sont revus pour tenir compte de la croissance de la population et des habitudes de consommation et ainsi veiller à ce que la production soit suffisante, mais non excédentaire (AAC, 2011). Les productions de volaille, comme toute autre production sous gestion de l'offre, sont sous juridiction fédérale-provinciale. Les organisations provinciales, et dans le cas du Québec, les Éleveurs de volailles du Québec, s'occupent principalement de l'administration du plan conjoint.

2.3 Le secteur des œufs de consommation

Le système de gestion de l'offre des œufs de consommation est né avec l'Accord fédéral-provincial (AFP) sur les œufs adopté en 1976 (MAPAQ, 2004). L'Office canadien de commercialisation des œufs de consommation (OCCO) a été créé afin de surveiller les offices provinciaux et de maintenir l'équilibre entre les intérêts des acteurs. Essentiellement, l'OCCO a pour mandat de veiller à ce que la production d'œufs soit suffisante pour répondre aux besoins du marché en plus d'établir un contingent national et de coordonner sa répartition entre les offices de commercialisation provinciaux et territoriaux (MAPAQ, 2004:17). Les Producteurs d'œufs du Canada (POC) s'engagent également à établir la prévision annuelle de la demande nationale. Par la suite, l'allocation nationale (ou l'ordonnance sur les contingents) doit être approuvée par le Conseil des produits agricoles du Canada (CPAC)⁵. Selon Skogstad (2008), l'OCCO continue de fixer le prix auquel il consent à acheter l'excédent d'œufs sur le marché de table pour la revente sur le marché du gros. Les prix de rachat de l'OCCO servent en partie à titre indicatif pour la fixation des prix des offices de commercialisation provinciaux, mais ces derniers s'appuient également sur l'indice des prix ontariens.

2.4 Le secteur des œufs d'incubation

Sur le plan national, les Producteurs d'œufs d'incubation du Canada (POIC), organisme créé en 1986 en vertu de la *Loi sur les offices de produits agricoles*, représentent près de 300 producteurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec (POIC, 2011). Les producteurs d'œufs d'incubation sont les derniers à avoir adhéré au système de gestion de l'offre, en 1989. Les POIC sont entre autres responsables de la coordination de la commercialisation des œufs

⁵ En ligne : <http://lesoeufs.ca/des-medias/la-gestion-de-loffre>

d'incubation à l'échelle nationale; ils ont ainsi le pouvoir de réglementer la production d'œufs d'incubation de poulets de chair au Canada conformément au régime de gestion de l'offre (AAC, 2011). Ils s'occupent de l'attribution des contingents de production et assurent un suivi sur les questions entourant les échanges interprovinciaux.

Au Québec, c'est le Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation qui est responsable de l'administration du plan. Il gère et organise la mise en marché en appliquant une politique de contingentement de la production qui permet de satisfaire l'industrie avicole québécoise (UPA). Le Syndicat a également la responsabilité de négocier les prix et les conditions de vente avec les acteurs du marché (MAPAQ, 2010). Ces fonctions au niveau provincial servent à préserver un équilibre et à assurer la pérennité du système.

2.5 Le contexte international et la politique de gestion de l'offre

Les conditions économiques mondiales et les règles du commerce international semblent vouer la production agricole à un alignement avec les forces du marché. L'intervention de l'État, de quelque forme que ce soit, est de plus en plus délaissée en tant qu'impératif économique au profit de la libre concurrence. Dans ce contexte, les particularités de l'agriculture au Québec ont été défendues depuis les 50 dernières années dans les négociations internationales. Les textes du GATT permettaient que des contradictions et certaines distorsions, même lorsqu'elles émanaient des États, puissent donner lieu à des actions de politiques commerciales (Siroën, 1998). Les règles consentaient alors aux pays le pouvoir de maintenir des restrictions à l'importation (par exemple sous forme de contingents) dans certaines conditions, notamment lorsque de telles restrictions étaient nécessaires pour limiter effectivement la production nationale (article XI:2 c) du GATT, OMC, 2003:2).

Contrairement à la plupart des politiques agricoles interventionnistes, le système de gestion de l'offre possède l'avantage de ne pas s'immiscer directement dans les finances publiques de l'État. Toutefois, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les barrières imposées aux importations étrangères compromettent la compétitivité à long terme de l'agriculture en n'encourageant pas l'investissement et l'innovation, en plus de priver les producteurs de débouchés sur les marchés extérieurs. En outre, le fait que les prix demeurent plus élevés au Canada, que les producteurs participant au système aient de meilleurs profits et que la valeur des quotas de production ne cesse d'augmenter aurait comme impact de ne pas pousser les producteurs inefficaces à quitter le marché (Goldfarb, 2009). Ce manque de compétitivité des producteurs liés au régime de gestion de l'offre est source de problèmes dans les discussions à l'OMC. La pérennité du système contrevient à l'ouverture des frontières commerciales, ce qui a amené le gouvernement à adopter une attitude ambivalente dans les discussions entourant le nouveau cycle de négociations. Le Canada, l'un des plus importants exportateurs et importateurs de produits agricoles, se voit ainsi contraint de défendre le système de gestion de l'offre dans les négociations commerciales à l'OMC (Goldfarb, 2009).

Or, à l'aube de la signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, le gouvernement fédéral canadien et les provinces avaient fait consensus quant au désir de préserver le régime de gestion de l'offre. La position canadienne dans les négociations relatives à l'article XI du GATT (sur les contrôles à l'importation imposés

dans le cadre d'une politique de gestion de l'offre) s'est entre autres axée sur la clarification ou le renforcement des règlements en vigueur (Galarneau, 1990). Les demandes du gouvernement du Québec en matière d'accès aux marchés prévoyaient également la soumission à des disciplines plus sévères. Deux règles de base ont été proposées : la première permettait la restriction des importations par les contingents tarifaires et devait être utilisée par les pays pratiquant seulement une gestion indicative de leur production au moyen de prix (ministère des Affaires internationales, 1990:34). La seconde, qui autorisait le contingentement des importations, était destinée aux pays exerçant un contrôle coercitif et effectif de leur production (MAI, 1990:35).

Les recommandations des différents paliers des gouvernements canadien et québécois ont créé un clivage idéologique et politique à l'égard du maintien du paradigme de soutien de l'État, qui favorise les producteurs sous le régime de gestion de l'offre face à la prépondérance des facteurs externes encourageant l'ouverture au commerce international. Le Canada s'est donc vu obligé de défendre une position ambiguë dans les phases finales des négociations : l'adhésion au Groupe de Cairns pour les questions liées au secteur exportateur et le maintien du contrôle des importations pour les produits sous gestion de l'offre (Gouin, 2000:6). Les pressions exercées par les négociations commerciales à l'OMC ont finalement forcé une remise en question du régime de gestion de l'offre au Québec et au Canada, sans toutefois influencer profondément les fondements de la politique. Le Cycle d'Uruguay s'est néanmoins avéré déterminant pour le commerce agricole du Québec.

3. L'IMPACT DU CYCLE D'URUGUAY ET DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a été décisif sur le plan du commerce international des produits agricoles. En finalisant ce qui devenait officiellement le premier cycle de négociations à intégrer l'agriculture dans le cadre des règles et disciplines de l'OMC, les pays membres convenaient de traiter les produits agricoles au même titre que les produits industriels. L'abolition de l'exception agricole (établie lors de l'adoption du GATT, en 1947) était perçue comme une solution de rechange à des programmes de soutien interne devenus inefficients dans les pays développés. En effet, Messerlin (1995:61) a démontré que les politiques agricoles des pays de l'OCDE dans les années 1980-90 faisaient peser une charge de plus en plus lourde sur les consommateurs tout en devenant insupportables pour les agriculteurs. La régulation des marchés mondiaux des produits agricoles devenait une avenue, bien qu'elle soit politiquement ardue, pour freiner l'escalade des coûts des programmes d'aide aux producteurs agricoles, notamment aux États-Unis et dans les pays de l'Union européenne.

Les difficultés qui ont imprégné les négociations tout au long du Cycle d'Uruguay ont révélé une disparité de visions quant au rôle de l'agriculture – entre multifonctionnalité et compétitivité – pour les parties contractantes du GATT. Le Cycle a néanmoins abouti à un Accord déterminant quatre éléments centraux : la tarification des barrières non tarifaires et l'application des réductions subséquentes, la définition et la discipline des subventions à l'exportation, la catégorisation et la discipline du soutien interne et la spécification du « traitement spécial et différencié » visant les pays en développement (Beierle, 2002). Ainsi, en imposant des engagements qui restreignent l'application de politiques interventionnistes et obligent à se soumettre à un cadre politique renforçant

les règles et disciplines, l'Accord sur l'agriculture a établi les nouvelles fondations du commerce agricole sur la libéralisation progressive des marchés. L'accord final est entré en vigueur en juillet 1995 et les mesures approuvées s'étalaient sur une période de sept ans, pour se conclure en 2002 (Nyahoho et Proulx, 2006).

3.1 Les trois piliers de l'Accord sur l'agriculture

3.1.1 L'accès au marché

Le débat sur l'élargissement de l'accès au marché des pays développés a été un enjeu considérable lors des négociations multilatérales depuis la création du GATT. Avant le Cycle d'Uruguay, les pays membres étaient exemptés d'assurer un accès minimum aux produits agricoles étrangers. De nombreuses restrictions non tarifaires étaient appliquées à la frontière sans qu'il y ait en contrepartie de limitations effectives de la production nationale ni d'accès minimum pour les importations (OMC, 2003:2). Les nouvelles règles ont dans un premier temps donné priorité à la tarification des barrières non tarifaires (conversion en équivalents tarifaires), avec une réduction des droits résultant de la consolidation de tous les droits aux nouveaux niveaux établis (Blackhurst, 1995). Cette consolidation permettait le passage d'un système comprenant plusieurs types de protection commerciale à un système assurant l'unicité de la protection en tarifs douaniers (OMC, 2003). Pour ce faire, les pays ont dû mesurer la valeur des mesures protectionnistes utilisées sous forme de contingentement en équivalences tarifaires, selon la période référence de 1986-88. Cette tarification de toutes les formes de contingents non tarifaires de produits agricoles éliminait de facto les obstacles non tarifaires et transformait la totalité des lignes tarifaires couvrant les produits agricoles (Blackhurst, 1995).

L'accord sur l'accès aux marchés a également prévu des réductions de 36 %, en moyenne non pondérée, des nouveaux tarifs douaniers pour l'ensemble des produits agricoles, avec obligation d'imposer à chaque ligne tarifaire une diminution de 15 % en six ans, soit de 1995 à 2000⁶. Ces réductions ont été déterminées sur des bases annuelles d'égale ampleur (Messerlin, 1995). Les nouveaux tarifs douaniers s'appliquent aux produits frais et peu transformés ainsi qu'aux produits transformés du lait, de la volaille et des œufs : pour ces derniers produits, les équivalents sont calculés en fonction du contenu (en pourcentage) de produits primaires (Nyahoho et Proulx, 2006:644). De plus, des mesures quantitatives accordent un accès minimum aux importations étrangères.

Dans le cadre du programme de tarification, les membres de l'OMC étaient tenus, pour les produits soumis à tarification, de maintenir les possibilités d'accès courantes (OMC, 2003:8). Ces mesures d'accès partiel au marché, nommées « contingent tarifaire », fixent le volume des produits qui peuvent être importés avec un droit de douane peu élevé (OCDE, 2001). L'Accord sur l'agriculture stipule que les pays doivent prendre des engagements d'accès minimum équivalant à 3 % de la consommation domestique (en volume) pour chaque produit. L'Accord ne limite pas la quantité de produits importés

⁶ Sont prévues des réductions de 24 % en moyenne non pondérée pour l'ensemble des tarifs douaniers, et une réduction de 10 % pour chaque ligne tarifaire s'étalant sur 10 ans (entre 1995 et 2004) pour les pays en développement. Aucune réduction n'est exigée des pays les moins avancés (FAO, 2003).

mais il détermine limite distinguant les tarifs douaniers. L'instauration de contingents tarifaires concerne essentiellement les produits agricoles considérés comme sensibles dans les pays producteurs, en particulier les pays développés. Ce fonctionnement en deux temps de l'accès aux marchés permet aux pays membres de contrôler une quantité déterminée de produits importés sous des conditions tarifaires restreintes (sous contingent) et d'appliquer les contraintes tarifaires prévues par l'Accord aux importations additionnelles (hors contingent).

Finalement, le mécanisme de sauvegarde prévu à l'article 5 de l'Accord peut être invoqué pour protéger des secteurs qui pourraient être menacés par une hausse rapide des importations ou une chute des prix dépassant un degré préétabli de déclenchement (Parent, 2000). Ce mécanisme permet de prendre des mesures de protection supplémentaires pour les produits ayant subi une tarification afin de répondre aux besoins temporaires face à une crise ou à une concurrence étrangère soudaine. Les critères sont soit une augmentation précise du volume des importations (volume de déclenchement), soit, pour une expédition donnée, une chute du prix d'importation en deçà d'un prix de référence prédéterminé (prix de déclenchement) (OMC, 2003:11). Le traitement spécial permet également aux pays, dans certaines circonstances, de reporter la tarification à la fin de la période de mise en œuvre si des conditions d'accès minimum restent offertes (OCDE, 2001).

3.1.2 Les subventions aux exportations

Avant la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, les subventions à l'exportation constituaient un instrument majeur des politiques d'échanges agricoles (OCDE, 2001:81). L'objectif de l'Accord était, sous la discipline du GATT, d'intégrer les subventions aux exportations et d'en réduire les effets de distorsion sur les marchés internationaux. L'enjeu principal de l'élimination des subventions est donc la diminution de leurs retombées sur les prix internationaux, qui touchent autant les consommateurs que les producteurs. Les subventions à l'exportation encouragent en réalité une surproduction domestique inefficace qui outrepassa la demande intérieure et qui, vendue sur le marché international, crée une suroffre artificielle entraînant une baisse des prix. On estime que les milliards de dollars que l'Union européenne et les États-Unis dépensent chaque année pour subventionner leur agriculture leur permettent d'exporter des produits agricoles à des prix inférieurs de plus d'un tiers du coût de production (PNUD, 2003). Les prix faussés des marchés internationaux font obstacle au développement de l'agriculture dans les pays en développement qui ont un avantage comparatif en production agricole.

Afin de restreindre le phénomène de distorsion des prix sur les marchés, l'Accord sur l'agriculture a établi une réduction des subventions à l'exportation pour 22 catégories de produits. L'Accord vise principalement les pays qui subventionnaient leurs exportations, ce qui signifie que seulement 25 pays membres, dont 15 de l'Union européenne, sont assujettis aux règles et disciplines de cet Accord, tout en étant les seuls autorisés à continuer de subventionner leurs exportations par la suite.

3.1.3 Le soutien interne

Des trois piliers de l'Accord sur l'agriculture, le soutien interne est celui qui entraine le plus en conflit avec les politiques agricoles des puissances productrices. En fait, le traitement des subventions est l'une des questions les plus difficiles à résoudre lors des négociations commerciales (Holden, 2005). Les subventions à la production dans les pays de l'Union européenne, aux États-Unis, au Japon et en Grande-Bretagne représentent 90 % de ce qui est enregistré à l'OMC pour l'ensemble des pays membres (Ingco et Winters, 2004). Ces pays investissent d'abondantes ressources dans l'agriculture afin de pérenniser la production, assurant par le fait même le maintien de considérations politiques d'un point de vue national.

Selon l'OMC (2003:12), l'un des grands objectifs des négociations était de réduire le soutien interne et de l'assujettir à des disciplines tout en laissant aux gouvernements une marge de manœuvre importante pour élaborer des politiques. Dans le but de distinguer les types de soutien interne accordé par les membres, une catégorisation a été instaurée sous forme de boîtes « orange », « bleue » et « verte » pour désigner l'acceptabilité du soutien engagé.

La « boîte orange » contient toutes les mesures considérées comme faussant la production et le commerce (PNUD, 2003). Les disciplines établies par l'Accord sur l'agriculture ciblent exclusivement les soutiens internes de la boîte orange, qui incluent les subventions aux intrants agricoles, l'aide aux prix agricoles et les subventions directes liées aux volumes de production (Holden, 2005). Les réductions prévues par l'Accord ont été de l'ordre de 20 % de la mesure globale de soutien (MGS) pour l'ensemble des produits de cette boîte, pendant six ans, selon les années de référence de 1986-88⁷.

La « boîte bleue » représente une exception répondant aux exigences de l'Union européenne et accordée au terme d'un compromis afin de parvenir à un accord final. Les subventions permises dans cette boîte, utilisée presque en totalité par les pays de l'Union européenne, permettent un soutien lié aux prix et aux quantités seulement s'il est accompagné d'une restriction à la production. La boîte bleue incorpore également les aides directes américaines (*deficiency payments*) et les paiements compensatoires communautaires introduits par la réforme (Messerlin, 1995).

La « boîte verte », quant à elle, détermine des formes de subvention qui ont un impact minime sur les distorsions des prix sur les marchés. De telles subventions doivent être financées par les fonds publics mais ne pas comporter de soutien des prix (PNUD, 2003). Font aussi partie de la boîte verte les aides directes découplées, qui ne sont pas prévues en fonction des quantités produites ou des prix courants du marché. L'Accord comporte 11 types de mesures vertes, dont la recherche, la formation, l'inspection, les infrastructures publiques et la commercialisation, les programmes d'assurance-récolte et les programmes de protection de l'environnement (Nyahoho et Proulx, 2006:645).

⁷ Une réduction de 13,3 % sur une période de 10 ans est prévue pour les pays développés.

3.1.4 Le Comité de l'agriculture

L'Accord sur l'agriculture a entraîné la création d'un comité chargé d'en surveiller l'application et qui donne également aux pays membres la possibilité de tenir des consultations sur toute question relative à la mise en œuvre des engagements (OMC, 2003:6). En vue des réunions annuelles, les pays membres doivent émettre des notifications quant aux changements de politique qui interviennent à l'échelon national. Ainsi, l'Accord oblige tous les membres à notifier au Comité de l'agriculture la portée de leurs engagements en matière de contingents tarifaires, de subventions à l'exportation et de soutien interne. Ces notifications présentent par le fait même les informations jugées utiles pour les pays membres, à savoir les procédures d'application d'une politique, les volumes des importations admises, le type de mesures exemptées des engagements de soutien interne, etc. Ce comité permet donc aux pays de vérifier la conformité des politiques publiques aux règles de l'Accord sur l'agriculture.

3.1.5 La clause de paix

Une clause de paix a été greffée à l'Accord spécifiquement pour des questions de droit aux subventions. Les pays membres se sont entendus pour ne pas engager de différends commerciaux sur les subventions jugées légales par l'Accord sur le soutien interne. L'article 13 de l'Accord sur l'agriculture pose ainsi les conditions dans lesquelles ces dispositions l'emportent sur les droits et obligations découlant des autres accords de l'OMC (PNUD, 2003). La clause a été conçue pour une période de neuf ans; son expiration a affecté tous les programmes de subvention agricole au même titre que les disciplines de subvention des produits industriels.

3.2 L'Accord sur l'agriculture : l'évaluation globale des résultats

Plusieurs études ont analysé les résultats de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. Qualifié de modeste par certains (OCDE, 2001, Messerlin, 1995, Daugbjerg et Swinbank, 2009), puisqu'il n'a pas réussi à contrer les effets pervers que les politiques interventionnistes exercent sur les marchés, l'Accord a néanmoins représenté pour d'autres une avancée considérable vers la libéralisation commerciale des produits agricoles (Krugman et Obstfeld, 2006; Josling, 2002; Tangermann, 2001). Selon Josling (2002), l'entrée des produits agricoles dans le régime du commerce international favorise maintenant une idéologie de compétitivité de l'agriculture. La constitution d'un cadre réglementaire assurant le respect des règles et disciplines poserait ainsi les conditions du progrès de la libéralisation du commerce agricole.

Pour Tangermann (2001:28), l'un des effets clairement positifs des nouvelles règles sur l'agriculture est l'accent sur la transparence à l'OMC des actions des pays en matière de politique agricole. Les avancées dans le domaine de l'accès aux marchés, notamment en ce qui concerne les barrières non tarifaires, sont dorénavant traitées de façon moins particulière (Tangermann, 2001). La tarification a aussi permis l'instauration de droits de douane consolidés à des niveaux élevés, ou courants, et d'un accès minimum fournissant un passage immédiat à de nouveaux marchés étrangers (Tangermann, 2001). L'entrée en scène des contingents tarifaires est donc un indice de la manière dont la libéralisation du commerce agricole sera abordée dans les prochaines négociations.

Néanmoins, cinq ans après la signature de l'Accord, on a pu constater que plusieurs produits affichaient toujours des tarifs excédant 200 %. En fait, les écarts de tarif entre certains produits agricoles s'évaluaient de 0 % à 500 %, en fonction de la sensibilité des produits pour un pays, et cet étalement permettait de maintenir des tarifs élevés pour certains produits sensibles.

L'Accord sur l'accès aux marchés pour les produits sous gestion de l'offre n'aurait donc pas libéralisé entièrement l'agriculture. En effet, selon Andrew Schmitz (2008:387), les marchés des produits laitiers et autres produits sous le régime de gestion de l'offre y auraient échappé. Les quotas d'importation n'auraient pas augmenté par suite de l'accord de 1994 même s'il y a eu une baisse des tarifs douaniers pour les produits agricoles. L'OMC (1996) observait également le contraste entre l'environnement plus conforme aux lois du marché dans lequel évoluent le secteur céréalier et les grands secteurs d'élevage et celui des produits laitiers, de la volaille et des œufs. Les augmentations tarifaires auraient été plus importantes pour certains produits, particulièrement dans les secteurs sujets à des mesures de gestion de l'offre (OCDE, 2001:22). La baisse généralisée des tarifs douaniers établie par l'Accord sur l'agriculture n'a donc pas eu d'impact sur la commercialisation de ces produits. Le Canada a pu imposer des tarifs douaniers de l'ordre de 240 % à 350 % pour les produits laitiers, de 192 % pour les œufs et de 280 % pour la volaille (Gouin, 2000). Les contingents tarifaires infligés aux pays qui restreignaient l'accès de produits sensibles n'ont pas eu non plus les effets escomptés sur l'augmentation du commerce agricole global.

Nguyen, Perroni et coll. (1996) ont établi que les menaces réelles pour les systèmes de gestion de l'offre proviennent des pressions à la libéralisation future du commerce agricole, ainsi que du passage d'un système où les prix intérieurs sont fixés par les offices de commercialisation à un mode de fixation des prix relevant du marché mondial. Les considérations entourant les entreprises commerciales d'État semblent également devenir un enjeu de cette libéralisation.

Garce Skogstad (2008) estime que les changements attribués à la politique de gestion de l'offre par suite de l'Accord sur l'agriculture se sont limités à un réaménagement des programmes du système; il n'y a pas eu de reconfiguration des secteurs sous gestion de l'offre. L'Accord aurait donc influé uniquement sur la composition des prix et sur la formule des coûts de production. Des changements ont eu lieu depuis 1995, par exemple l'instauration de contingents tarifaires qui accordent une place limitée aux importations étrangères et la suppression des subventions allouées au secteur laitier, mais ils n'ont pas affecté le cadre institutionnel du régime de gestion de l'offre au Canada et au Québec. Ces actions n'ont pas mené à une redéfinition de la politique, illustrant une certaine résilience quant au maintien du paradigme de soutien de l'État au Canada (Skogstad, 2008). L'auteure argue également qu'en 2005, le système de gestion de l'offre était toujours constitué des mêmes procédés de contrôle et d'intervention de l'État, établis en 1985.

4 L'IMPACT DE L'ACCORD SUR LE SYSTÈME DE GESTION DE L'OFFRE AU QUÉBEC

Nous ferons part dans cette section de l'analyse des données primaires recueillies lors des entrevues effectuées auprès d'experts de la politique de gestion de l'offre.

4.1 L'instauration des règles et disciplines de l'Accord sur l'agriculture

L'Accord sur l'agriculture a créé une situation d'inconfort quant à la politique de gestion de l'offre, surtout en raison du traitement des questions agricoles au même titre que les produits industriels. Comme l'explique Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), il y a deux aspects liés à l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay : d'abord les disciplines contenues dans l'accord, et ensuite les engagements spécifiques. Cette différence est marquante en ce qui concerne les secteurs sous gestion de l'offre. La mise en place de règles et disciplines pour le commerce agricole a eu un impact déterminant quant aux possibilités de maintien à long terme du système. Selon Idriss Etabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, l'Accord sur l'agriculture a suscité plusieurs incertitudes quant au maintien de la politique de gestion de l'offre au Québec.

Or, Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, souligne que la protection du marché par suite de l'Accord est demeurée à peu près intacte, n'entraînant pas d'impact supplémentaire sur les niveaux d'importation. Selon M. Seppey, bien que les nouvelles règles du commerce mondial aient été, à la base, difficiles à accepter pour les producteurs sous gestion de l'offre, les dispositions de l'Accord laissaient entrevoir des niveaux de protection suffisamment élevés pour maintenir les fondations du système. Pour Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada au Québec, le système de gestion de l'offre est soutenable dans les conditions actuelles du marché, mais il demande une plus grande flexibilité des acteurs en place. En effet, les tarifs douaniers qui s'inscrivaient dans une fourchette approximative de 600 % à 1 000 % avant l'Accord sur l'agriculture pour les secteurs en gestion de l'offre ont été fixés à des niveaux qui varient entre 100 % et 300 %. Le Cycle d'Uruguay n'aurait donc pas compromis l'efficacité de la gestion de l'offre dans l'immédiat mais, selon Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait du Québec, il a hypothéqué son efficacité future en favorisant la baisse des tarifs douaniers : « l'itinéraire possible est maintenant beaucoup plus clair qu'il l'était avant le Cycle d'Uruguay ».

Par ailleurs, la mise de côté de l'article XI du GATT dans l'Accord sur l'agriculture n'est pas restée sans conséquences. Pour Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation du Québec, l'Accord a engendré une certaine ambiguïté quant aux possibilités d'augmenter l'accès au marché canadien des produits sous gestion de l'offre. La volonté des pays membres de diminuer les tarifs douaniers par la tarification complète des barrières non tarifaires favorise l'érosion progressive du mur tarifaire essentiel au maintien de la gestion de l'offre. Selon Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des producteurs de volailles du Québec, l'impact principal des accords du Cycle d'Uruguay se situe dans la diminution de la marge de manœuvre du système permettant d'assurer sa pérennité. Cette marge de manœuvre garantit la

protection du système et le met à l'abri des aléas du marché mondial. Or, sans cette protection, le secteur agricole québécois ne serait plus en mesure de conserver les conditions essentielles à la gestion de l'offre.

4.2 Les engagements spécifiques de l'Accord sur l'agriculture

4.2.1 L'impact des réductions tarifaires sur les secteurs en gestion de l'offre

Selon Serge Lebeau, secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec, le système de gestion de l'offre n'a commencé à ressentir pleinement les effets de l'Accord sur l'agriculture qu'à la fin de la période de transition de l'Accord, soit cinq ans après sa signature. La tarification a permis l'intégration complète des produits sous gestion de l'offre dans le système tarifaire. Pour Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait, c'est en introduisant le concept de tarif que la mesure équivalente donnée aux tarifs douaniers s'est avérée déterminante pour le système, puisqu'elle permettait l'entrée des produits étrangers répondant aux exigences tarifaires. Selon Pierre Belleau, la tarification implique que n'importe quel joueur du marché international peut dorénavant exporter ses produits au Canada s'il respecte les engagements tarifaires conditionnels, ce qui a pour conséquence de créer des pressions additionnelles sur les producteurs nationaux.

Idriss Ettabaâ souligne que l'Accord sur l'agriculture a posé les bases d'un environnement d'affaires propice au commerce agricole et accentué les pressions extérieures sur le système. Frédéric Seppey est d'avis que l'un des effets majeurs de la tarification est de permettre l'accès au marché par des contingents tarifaires qui donnent aux pays la possibilité d'exporter leurs produits dans des conditions intracontingent ou hors contingent. Cette situation aurait ainsi permis à la France, par exemple, d'exporter du beurre de Normandie en payant un tarif de 299 %.

Pour ce qui est du secteur de la volaille, la tarification a entraîné une concurrence plus féroce avec le marché américain, déjà très compétitif. Selon M. Seppey, le marché des œufs et de la volaille ne sont pas exempts des pressions de la concurrence américaine, dans le cas où les conditions sont avantageuses pour les produits étrangers. La volatilité des prix sur les marchés internationaux impose donc une limite à l'efficacité du système au Canada. L'allure du marché a continué d'être fortement dictée par le marché américain du gros, ce qui a provoqué des ajustements de prix proportionnels à la tendance des prix américains. Même dans un système réglementant les prix, le marché a une influence considérable sur la gestion des prix du gros au Canada. Selon M. Lebeau, une baisse des prix des œufs sur le marché américain peut leur assurer un niveau de compétitivité sur les marchés canadiens, et ce, malgré des tarifs qui varient entre 150 % et 200 %. Cela s'est notamment produit en 2005 et 2007, même en l'absence d'un taux de change élevé comme celui que connaît le Canada actuellement. M. Lebeau mentionne que cette situation montre la faiblesse des barrières tarifaires à l'égard de la protection adéquate contre les importations étrangères en cas d'extrême volatilité des prix.

4.2.2 La gestion des contingents tarifaires

À première vue, l'effet des contingents tarifaires sur le système de gestion de l'offre peut paraître minime. Les engagements de l'Accord sur l'agriculture en matière d'accès au marché ont pourtant eu un impact, selon M. Seppey : « Toute quantité qui entre au Canada, c'est un revenu perdu pour les producteurs locaux ». Ces quantités importées viennent également affaiblir les contrôles sur les prix, bien que le principe qui assure la prévisibilité des importations soit maintenu grâce à un niveau de tarification assez élevé. Selon M. Bourbeau, la mise en place des contingents tarifaires est dans les faits une preuve que le système de gestion de l'offre peut intégrer une quantité d'importations et demeurer fonctionnel. De plus, « le Canada applique entièrement ses contingents tarifaires et par le fait même, on pourrait démontrer qu'il importe plus que les États-Unis dans certains types de produits laitiers ».

Or, les contingents tarifaires n'ont pas la même signification pour tous les secteurs sous gestion de l'offre. Le secteur de la volaille n'a pas uniquement subi les pressions des importations. Selon M. Pierre Fréchette, le défi pour ce secteur depuis le Cycle d'Uruguay a été de maintenir l'intégrité du système. Toutes sortes de programmes ont permis aux acheteurs d'élargir les contingents tarifaires sous certaines conditions en vertu de l'ALÉNA (Accord de libre-échange nord-américain), notamment pour les produits surtransformés. M. Fréchette affirme que « dans le secteur du poulet, un transformateur peut dorénavant demander accès à des importations de produits bruts qu'il va transformer ici afin d'être en mesure de demeurer compétitif par rapport aux produits surtransformés provenant des États-Unis ». La demande grandissante pour ce type d'importations pousse le gouvernement à outrepasser les contingents tarifaires. Au regard du système de gestion de l'offre, la situation devient de plus en plus complexe à gérer. Ces importations se sont également accentuées dans le secteur des œufs de consommation, d'où un débordement des contingents tarifaires mis en place par suite de l'Accord sur l'agriculture et une pression supplémentaire sur le système. Toutefois, comme le rappelle M. Lebeau, des règles ont été instaurées relativement à la gestion des importations intracontingent. En effet, pour préserver une certaine prévisibilité des importations, les contingents tarifaires ont été répartis entre toutes les entreprises de la filière du secteur des œufs de consommation en proportion de leur production respective dans le marché canadien. Ainsi, l'effet déstabilisateur sur le système s'atténue grâce à l'équilibre créé par la distribution des contingents tarifaires.

En ce qui concerne la production d'œufs d'incubation, la situation est différente. Ce secteur est régi par une entente canado-américaine antérieure à l'Accord sur l'agriculture et doit permettre l'importation de produits américains à hauteur de 21,1 % de la production canadienne totale. Comme pour les œufs de consommation, la répartition du contingent tarifaire a été établie selon une part proportionnelle de la production de chacun des acheteurs sur le marché canadien. Toutefois, M. Pierre Belleau maintient que l'augmentation des contingents d'importation demande une plus grande capacité d'adaptation aux conditions du marché. Puisque la production d'œufs d'incubation dépend de nombreux facteurs, une plus grande dépendance aux marchés étrangers ajoute de l'incertitude quant à la régularité des approvisionnements. La prévisibilité de la production à court terme se voit réduite dans une certaine mesure, mais la stabilité du système à moyen et long terme est préservée.

4.2.3 Les subventions à l'exportation

Pour Daniel-Mercier Gouin, « un élément où le Canada a été touché par le Cycle d'Uruguay, c'est toute la question des règles des subventions à l'exportation et la façon dont le système fonctionnait avant la conclusion de l'Accord sur l'agriculture ». Ainsi, l'une des répercussions directes du Cycle d'Uruguay, entre autres pour le secteur laitier québécois et canadien, est la précision du concept de subvention à l'exportation établi par l'Accord sur l'agriculture. En fait, la définition des subventions à l'exportation tient notamment à la mesure de l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial. M. Alain Bourbeau croit que l'introduction de cette notion a directement perturbé le régime de classes spéciales qui était appliqué afin de différencier les prix en fonction des utilisations et des caractéristiques des composantes lors de la vente des produits à l'étranger. De plus, le secteur laitier avait à l'époque instauré des programmes incitatifs à l'utilisation de la matière secondaire et d'ingrédients laitiers pour les produits importés afin de renforcer le développement du marché canadien. Après le Cycle d'Uruguay, ces programmes, qui étaient financés par une retenue sur la valeur de la production des producteurs eux-mêmes, ont été jugés non conformes aux règles de l'Accord sur l'agriculture, entraînant une réforme majeure du système des classes spéciales.

4.3 L'impact à long terme : l'évaluation contextuelle des changements engendrés par l'Accord sur l'agriculture

Plus de 15 ans après le Cycle d'Uruguay, il est possible de constater les changements subis depuis la mise en application de l'Accord sur l'agriculture. Bien plus, un diagnostic peut être porté sur la situation de la politique de gestion de l'offre au Québec et sur les différents aspects de l'environnement international qui ont affecté le système.

4.3.1 La dynamique des marchés

Les secteurs sous gestion de l'offre ont été contraints de s'adapter aux nouvelles dynamiques du marché. Selon M. Frédéric Seppey, la gestion de l'offre est à la base un système qui évolue constamment. Les ajustements du système ont donc été forcés en partie par les accords internationaux, mais également par les pressions des forces du marché ou de la mondialisation, au sens plus large. À cet égard, Raymond Dupuis souligne la différence entre les réalités du marché et les réalités politiques de la scène agricole québécoise. Par exemple, les produits utilisés par les transformateurs ont considérablement changé depuis 1994. La demande d'intrants pour la transformation de produits alimentaires à base de lait, d'œufs ou de volaille a augmenté depuis la conclusion du dernier cycle de négociations. Ainsi, affirme M. Dupuis, le marché canadien compte plusieurs utilisateurs d'intrants laitiers ou de volaille qui doivent faire face à une concurrence extérieure de plus en plus forte.

Le coût de production demeure un facteur important de la rentabilité des entreprises de transformation alimentaire, et il a des répercussions négatives sur la demande d'intrants provenant de la production nationale. La pression des marchés extérieurs sur les importations d'intrants laitiers ou de volaille à meilleur prix a pourtant fait en sorte, d'après Frédéric Seppey, de stimuler l'innovation dans les secteurs sous gestion de l'offre afin de trouver des intrants ayant les mêmes fonctionnalités sans nécessairement être assujettis aux mêmes restrictions à l'importation.

L'Accord sur l'agriculture a également eu comme effet d'entraver les mesures à la disposition du Canada pour réagir aux pressions externes. Comme le soutient Daniel-Mercier Gouin, « quand le Canada a fixé ses lignes tarifaires et ses tarifs en 1994, tout n'a pas été prévu, et surtout pas le développement de toutes sortes de composés d'ingrédients laitiers ». L'Accord a limité les possibilités d'ajustement en fonction de l'évolution du marché. De l'avis de M. Seppey, la multiplication des ingrédients laitiers est en partie causée par la croissance des besoins en protéines et par l'augmentation de la consommation de produits non traditionnels dans les économies émergentes, qui demandent davantage de ces types de produits à mesure que s'élargit leur classe moyenne, de sorte qu'aujourd'hui, les transformateurs utilisent chaque élément du lait cru.

Le Canada a bien tenté de modifier la structure de son système de façon que ses surplus structureaux de lait servent à répondre à la demande des marchés internationaux. En vain, selon M. Alain Bourbeau, puisque, contraint d'abdiquer devant les règles de l'OMC, le secteur laitier s'est retrouvé dans une position d'augmentation des surplus de solides non gras qu'il doit dorénavant écouler à perte sur le marché national. M. Gouin estime que cette situation a poussé à la dévalorisation des prix des surplus structureaux de produits laitiers, ce qui a abaissé le prix moyen à la production. Subséquemment, les possibilités d'exportation ont été réduites à la limite imposée par les variations des prix internationaux, ce qui constitue, pour M. Blais, une conséquence directe du Cycle d'Uruguay.

Les mêmes paramètres existent dans le domaine de la volaille. Tous les intrants, tels les substituts de poulet frais, les poulets de réforme, les combinaisons de poulet dans un produit et la proportion de poulet qui se retrouve dans les aliments, affectent ce secteur de production au Québec. En fait, les transformateurs imposent de plus en plus de pressions sur le système de gestion de l'offre par l'agrandissement artificiel des contingents tarifaires, pour s'assurer d'obtenir des intrants à prix compétitifs. Néanmoins, pour Pierre Fréchette, les pressions du marché se font également sentir de l'intérieur. Les autres types de viande, que ce soit le porc, le poisson ou le bœuf, ne sont pas régulés par une gestion de l'offre et viennent concurrencer directement les produits de la volaille dans le commerce de détail. De plus, selon M. Fréchette, « la dynamique de marché nous a forcés à faire les choses comme il se doit, même sous un système de gestion de l'offre ». La concurrence des autres provinces, en particulier l'Ontario dans l'industrie de la volaille, est un facteur majeur de la rationalisation du secteur au Québec. C'est dire que le système a su évoluer pour s'adapter aux réalités du marché.

Le contexte international reste donc un enjeu de taille pour le système de gestion de l'offre. En fait, de l'avis de Pierre Fréchette, plusieurs pays émergents, tels le Brésil et la Chine, sont devenus des acteurs influents du marché, ce qui peut poser des problèmes certains dans un contexte de taux change favorable et de prix de gros relativement bas. Les conditions du marché ont également changé dans le secteur des œufs de consommation. La présence américaine sur le marché canadien est rapidement devenue un enjeu de taille pour l'industrie. Serge Lebeau soutient que le secteur a dû s'ajuster aux conditions de marché et qu'à la suite de pourparlers, il a été décidé de fixer les prix des œufs destinés aux produits industriels au même niveau que les prix américains. L'impact de la concurrence américaine se fait bien sentir puisqu'en termes

de quantité, c'est 28 % de la production totale d'œufs qui est destinée aux produits transformés.

Par ailleurs, les œufs d'incubation demeurent exposés à une situation différente. Étant plus ouvert aux marchés extérieurs que les autres productions sous gestion de l'offre, et dans ce cas au marché américain, ce secteur fait face à des incertitudes supplémentaires dans la gestion de la production. Comme le fait remarquer Pierre Belleau, la production du marché américain fluctue selon les conditions de l'environnement (économique, climatique, politique, social), ce qui a un impact sur l'approvisionnement des transformateurs canadiens. Les prix et les quantités importées sont fonction de la capacité du secteur à établir les conditions nécessaires pour assurer la stabilité de la production. M. Belleau souligne que la capacité de production aux États-Unis influe sur le marché canadien, en raison de l'importance du contingent tarifaire. Une baisse de la production aux États-Unis se reflète par une baisse des importations au Canada et une hausse de la demande sur le marché canadien, perturbant la stabilité à court terme du marché. Bien que l'industrie américaine se soit adaptée aux conditions du marché canadien et qu'elle mise sur une plus grande planification des approvisionnements, il reste que le marché canadien est sensible à une plus grande variabilité des prix courants du marché, de la quantité des produits disponibles et de la qualité des produits importés.

4.3.2 Les changements dans la structure de l'industrie

L'industrie, notamment les transformateurs, a subi des changements depuis le milieu des années 1990. Selon Alain Bourbeau, les transformateurs ont fait des gains considérables dans leur rapport de force avec les producteurs. Dans les secteurs laitier et de la volaille, la consolidation des entreprises de transformation a créé une dynamique de marché qui met en relation plusieurs petits et moyens producteurs face à deux ou trois principaux transformateurs. C'est de cette dynamique que les plans conjoints tirent tout leur sens, aux yeux de M. Bourbeau. Depuis les 15 dernières années, on a assisté à une forte consolidation au sein de l'industrie, qui a fait disparaître plusieurs petits transformateurs. Aujourd'hui, trois joueurs (Saputo, Agropur et Parmalat) effectuent près de 80 % de la transformation laitière au Québec.

La situation se répète du côté de l'industrie de la volaille. Deux acteurs (Olymel et Exceldor) contrôlent presque 90 % du marché québécois. Comme l'explique Pierre Fréchette, si l'on recule de 15 ans, l'industrie se composait de cinq ou six entreprises qui se partageaient environ le même pourcentage de parts de marché. La consolidation d'entreprises dans l'industrie alimentaire a donc permis d'accentuer leur pouvoir de négociation auprès des producteurs. Néanmoins, tous les acteurs interviewés insistent pour dire que les transformateurs ont intégré les principes de la gestion de l'offre et qu'ils ont été capables de demeurer compétitifs malgré une régulation plus contraignante que sur un marché libéralisé.

4.3.3 La pression des acteurs sur la réglementation commerciale

Le Cycle d'Uruguay a également eu comme impact d'augmenter les formes de pressions exercées par les différents acteurs internationaux sur le système de gestion de l'offre. Ces pressions sont dorénavant renforcées par l'Organe de règlement des

différends à l'OMC, qui donne aux pays membres une plateforme juridique pour faire respecter les engagements des accords signés. Comme le souligne Alain Bourbeau, la menace d'une poursuite par un autre pays membre peut affecter la mise en place de programmes visant l'innovation et une plus grande compétitivité face aux produits importés. De plus, selon M. Dupuis, les grands acteurs du commerce mondial ont des revendications différentes mais exercent au final une pression énorme pour l'ouverture des frontières commerciales. Les grands pays exportateurs ont dans leur mire le système de gestion de l'offre et surveillent attentivement tout changement apporté à la politique. De l'avis d'Alain Bourbeau, les acteurs des grandes entreprises, en particulier les multinationales présentes sur le marché canadien, font pression sur le système afin de se libérer le plus possible des règles contraignantes. On notera ici que les pressions des entreprises relèvent de la pensée libre-échangiste voulant que l'efficacité économique s'acquière par la non-intervention des États sur les marchés. Or, la politique de gestion de l'offre défie ce principe et continue d'être mise à l'épreuve par les grands acteurs internationaux.

4.3.4 La consolidation des fermes et le développement de créneaux

Le nombre de fermes dans les secteurs sous gestion de l'offre connaît une diminution constante depuis plusieurs années. Selon M. Raymond Dupuis, on a observé dans ces secteurs un phénomène de cogestion ou de regroupement d'entreprises dans le but de maximiser les revenus et de diminuer les risques relatifs à leur dette respective. Même si les secteurs du lait et de la volaille sont différents, on remarque des similitudes dans leur réaction aux changements contextuels de l'environnement international. Pierre Fréchette affirme que dans le secteur de la volaille, par exemple, l'industrie canadienne et surtout québécoise s'est considérablement transformée depuis les 15 dernières années en accentuant les efforts de rationalisation, ce qui a entraîné l'apparition de petites fermes visant des marchés de créneau mais également de fermes de plus grande taille.

En production laitière, dit Alain Bourbeau, la consolidation des fermes ne résulte pas exclusivement de la libéralisation des marchés; c'est un phénomène généralisé et continu. La diminution annuelle du nombre de fermes laitières est demeurée de l'ordre de 3 % à 4 % par année. Toutefois, M. Bourbeau souligne que l'environnement international peut avoir un impact sur cette situation au vu des hausses marquées des retraits de ferme au Québec depuis la signature de l'ALÉNA en 1990, l'Accord sur l'agriculture en 1994 et le lancement du Cycle de Doha en 2002. M. Bourbeau conclut néanmoins que la consolidation dans le secteur laitier s'est faite plus lentement que dans le reste du Canada ou aux États-Unis. Selon Frédéric Seppey, bien que le nombre de fermes diminue, le nombre de vaches demeure équivalent. Le Québec a donc su maintenir ou même augmenter sa production laitière dans ce contexte. Les initiatives de développement de produits par la FPLQ démontrent à cet égard une certaine vision du marché. L'émergence des fromages fins produits au Québec, par exemple, est une forme d'adaptation aux nouvelles réalités du marché. Ainsi, l'élément primordial de la compétitivité d'une ferme n'est pas sa taille mais assurément ses méthodes de gestion, selon M. Bourbeau.

Le secteur des œufs échappe toutefois à ce processus de consolidation. Tant pour les œufs de consommation que les œufs d'incubation, le nombre de fermes est resté sensiblement le même depuis la signature de l'Accord sur l'agriculture. Pour Pierre

Belleau, il n'y pas eu de mouvement majeur vers la consolidation des fermes depuis l'Accord sur l'agriculture. Or, le nombre de producteurs (45 au Québec) est une variable importante de la tendance d'un secteur à se consolider davantage.

4.3.5 La hausse conjoncturelle des prix des quotas de production

À l'intérieur même du système au Québec, l'escalade des prix des quotas de production des 15 dernières années découle d'une course à l'acquisition de quotas qui a peut-être trouvé sa source dans l'incertitude créée par la signature des accords du Cycle d'Uruguay. De l'avis de M. Idriss Ettabaâ, en appréhendant une libéralisation des marchés agricoles dans un futur rapproché, plusieurs producteurs se sont retrouvés face un dilemme : vendre ou grossir. Cette pression s'est reflétée sur le nombre d'exploitations laitières et avicoles, qui est en constante diminution. En outre, la hausse des prix des quotas a un impact sur la gestion financière des fermes; en tant qu'actifs intangibles, les quotas pèsent lourd sur la capacité des producteurs à s'adapter et innover. Selon Raymond Dupuis, la hausse conjoncturelle des prix des quotas de production peut éventuellement devenir une barrière à l'entrée pour les jeunes agriculteurs, nuisant à la poursuite des activités agricoles au Québec.

Alain Bourbeau fait remarquer que l'envolée des prix des quotas de production n'a pas tant à voir avec les pressions de l'environnement international sur le système. Plusieurs facteurs seraient en cause, et bien que les pressions du marché international aient pu avoir un effet, dit-il, les retards engendrés par les blocages des négociations à l'OMC n'ont certainement pas attisé la crainte d'une libéralisation imminente des marchés agricoles. De plus, selon Serge Lebeau, la hausse des prix des quotas dans le secteur des œufs de consommation peut également être attribuée à la structure du secteur de production et aux bons rendements enregistrés par les producteurs. Plusieurs producteurs voient des possibilités d'expansion de leurs capacités de production, provoquant ainsi une pression sur les prix des quotas. M. Serge Lebeau précise que l'achat de quotas de production est souvent effectué sur marge, et donc que le prix moyen total des quotas ne reflète pas nécessairement leur prix réel. Néanmoins, plusieurs autres facteurs, tels le contexte social des producteurs, la recherche d'efficacité économique et l'investissement technologique ont également eu un impact sur la hausse des prix des quotas de production, de sorte qu'il n'est pas juste d'établir un lien causal avec les négociations commerciales dans les secteurs du lait et de la volaille.

4.4 Les mesures d'adaptation des secteurs de production

4.4.1 Le secteur laitier

L'Accord sur l'agriculture a notamment entraîné une reconfiguration du système de classification du lait au Canada. En réaction aux nouveaux règlements du commerce international, le secteur laitier canadien s'est doté d'une *Entente globale sur la mise en commun des revenus du lait* et d'un *Accord sur la mise en commun du lait dans l'Est du Canada*, qui permettent un partage des revenus entre les producteurs et favorisent l'harmonisation de la classification des produits laitiers, des prix, des normes de qualité, des coûts du transport ainsi que des règles de vérification des transactions (MAPAQ, 2009:4). La mise en commun des revenus de tout le lait a donc fait disparaître la

dichotomie qui existait depuis plusieurs années entre la mise en marché du lait de consommation et celle du lait de transformation (Parent, 2000:545). Évalués selon une mesure de kilogramme de matière grasse, les quotas de mise en marché ont été administrés par chacune des provinces depuis l'*Accord sur la mise en commun du lait dans l'Est du Canada*. Une entente similaire dans les provinces de l'Ouest canadien et finalement l'adhésion de Terre-Neuve à l'Accord pour l'est du pays ont suivi, concrétisant les bases de la coordination interprovinciale.

En outre, le *Programme des permis des classes spéciales de lait* établi en août 1995 a fait en sorte que les produits contenant des ingrédients laitiers ont pu être écoulés à des prix concurrentiels variant selon l'utilisation finale (CCL). En vertu du système de classification, qui détermine cinq classes de produits destinés à la fabrication, les transformateurs versent aux organisations provinciales les revenus de toutes les ventes des produits selon les classes établies. Ainsi, la mise en commun des revenus des ventes de lait assure aux producteurs un revenu en fonction de leur production et aux transformateurs un prix équivalent pour tous leurs achats.

Pour donner suite aux nouvelles règles de l'Accord sur l'agriculture, une classe spéciale a été créée afin de respecter les engagements du Canada en matière de subventions aux exportations. Les classes 5a, 5b et 5c ont été mises en place pour les ventes effectuées sur les marchés intérieurs et d'exportation, la classe 5d pour les exportations planifiées et la classe 5e pour l'écoulement des surplus du marché canadien (MAPAQ, 2004:11). En fait, le lait de la classe spéciale 5, voué aux activités d'exportation et de seconde transformation, est vendu à un prix moindre que le lait des classes 1 à 4, qui est destiné au marché national. C'est ce qu'on appelle un « prix différencié » (Parent, 2000:541). Également introduit en août 1995, le *Programme optionnel d'exportation* avait pour but de permettre aux transformateurs et aux exportateurs, ainsi qu'aux producteurs qui les approvisionnent, de profiter de nouveaux débouchés d'exportation sans empiéter sur les marchés existants ni nuire à l'approvisionnement du marché intérieur (Curtin, Rakowski *et al.*, 1998:8).

Grâce à ce système, aussi appelé « de double prix », les producteurs pouvaient maintenir leurs activités d'exportation sans avoir recours à une subvention directe de l'État. Alain Bourbeau précise que les producteurs avaient la possibilité de dégager volontairement des volumes de lait hors quotas de production, destinés aux marchés d'exportation et établis sur la base du prix international. Ce faisant, le programme permettait de fournir les transformateurs en matières premières à un prix concurrentiel sur les marchés mondiaux. Avec l'établissement de la classe 5e, les producteurs pouvaient dorénavant exporter les surplus structurels de lait du marché canadien et ainsi profiter de la demande accrue pour les composants de poudre de lait au niveau international.

Or, les mesures prises par les secteurs laitiers des provinces canadiennes pour encourager le développement de nouveaux créneaux ont dû être repensées par suite des plaintes portées devant l'OMC par les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. En effet, la notion de subvention, selon M. Bourbeau, a été l'enjeu de ces plaintes qui ont finalement obligé le Canada, après jugement de l'OMC, à supprimer la classe 5e. Pour pallier l'élimination de la classe 5e, le Mécanisme d'exportation individuel (MEI) a été mis en place (MAPAQ, 2004:12). Toutefois, l'OMC a jugé en 2002 que les ventes de lait

effectuées dans cette classe 5e ne respectaient pas les engagements du Canada contenus dans l'Accord sur l'agriculture. À la suite de cette décision, les quantités pouvant être exportées ont été réduites considérablement. Les exportations de produits laitiers, après avoir connu une croissance au cours des années 1990, sont donc revenues aujourd'hui au même niveau qu'avant le Cycle d'Uruguay. Les revers subis par les programmes d'exportation des produits laitiers n'attaquent pas en soi le système de gestion de l'offre, mais ils créent une problématique de surplus structureux qui limite leur écoulement sur les marchés mondiaux.

4.4.2 Les secteurs de la volaille

Le secteur de la volaille et des œufs n'a pas fait face aux mêmes défis. Nous constatons par ailleurs que les changements apportés par ces secteurs de production, qui répondent en partie à des préoccupations issues de problématiques internes, visent une plus grande souplesse du système en vue d'une adaptation plus rapide aux conditions changeantes du marché et de l'environnement externe. En juillet 1998, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'Agriculture ont demandé aux offices canadiens de gestion de l'offre d'examiner et de réviser leurs accords fédéraux-provinciaux (MAPAQ, 2011:2). Les discussions dans le secteur du poulet se sont étendues sur trois ans pour aboutir à un accord en 2001 entre les acteurs du système, soit le gouvernement fédéral, les ministres provinciaux de l'Agriculture, les offices provinciaux de commercialisation du poulet, l'Office canadien de commercialisation du poulet et les Producteurs de poulet du Canada. L'accord, qui assure le maintien de la gestion de l'offre dans les dix provinces signataires, permet aux producteurs de poulet de déléguer la responsabilité d'allouer et d'administrer les deux types de contingents à chacun des dix offices provinciaux de commercialisation, pour leur compte (AAC, 2011). Les organisations de producteurs de dindon n'ont toutefois pas souscrit à cette entente qui vise un renouvellement de la réglementation nationale, notamment en raison de la Politique d'allocation (MAPAQ, 2011).

Depuis la signature de l'Accord sur l'agriculture, le secteur de la volaille a mis en place des mécanismes d'ajustement orientés vers le marché, particulièrement en ce qui concerne les politiques d'allocation des quotas de production et de fixation des prix (Skogstad, 2008). Dès 1995, une nouvelle méthode d'attribution des parts de contingent, fondée sur une approche ascendante, a été adoptée (AAC, 2011). Suivant cette approche, l'allocation des quotas de production est effectuée par les offices de commercialisation provinciaux et les entreprises de transformation, qui établissent de concert la quantité de poulet requise par province. Le contingent national résulte ainsi de l'addition des contingents provinciaux. Les réformes incluent une nouvelle méthode de détermination de la production nationale, des cibles d'allocation de quotas entre les provinces et des changements dans le prix du poulet (Skogstad, 2008:168).

D'autres changements au niveau canadien ont été conçus afin de soutenir les secteurs de la transformation face à la concurrence. Pour Pierre Fréchette, plusieurs programmes permettent aux acheteurs d'importer à l'intérieur mais également hors des contingents tarifaires, sous certaines conditions, en vertu des clauses de l'ALÉNA sur les produits surtransformés. Ainsi, l'entreprise qui fabrique des produits surtransformés peut demander des importations de produits bruts qu'elle transformera ensuite pour être

en mesure de concurrencer les produits étrangers qui ne font pas face à des mesures tarifaires très coûteuses.

4.4.3 Le secteur des œufs d'incubation

L'Accord fédéral-provincial pour le secteur des œufs d'incubation a été interrompu à la suite d'un différend entre des provinces, l'Alberta ayant décidé de se retirer de l'entente en 2004 en raison de son désaccord quant à la méthode d'attribution des contingents de production (MAPAQ, 2010:2). Les discussions ont continué entre les autres provinces pour finalement aboutir à une entente en 2010. Toutefois, la singularité du secteur des œufs d'incubation a amoindri les possibilités d'adaptation des marchés après le Cycle d'Uruguay. Puisque le Canada a préféré maintenir les conditions qui prévalaient au moment de la signature de l'Accord sur l'agriculture, ce secteur n'a pas encaissé d'impact majeur en matière de gestion des approvisionnements.

De plus, les pressions exercées par l'environnement externe n'ont pas en elles-mêmes eu d'impact direct sur l'industrie. Les tarifs douaniers instaurés par suite de l'Accord sur l'agriculture ont suffi à préserver les conditions idéales pour la gestion de l'offre. Selon M. Belleau, la réalité du secteur des œufs d'incubation au Québec, avec ses 45 producteurs, a protégé la stabilité du secteur et de l'industrie. Étant donné que les œufs d'incubation sont des produits primaires dans la chaîne de production du poulet et que les approvisionnements doivent se faire dans un délai court (de 8 à 10 jours), le secteur ne fait pas face aux mêmes contraintes que les autres productions sous gestion de l'offre. Sa capacité d'adaptation aux aléas du marché (ex. : baisse de la production américaine) est limitée par les caractéristiques propres de la planification de la production. Les producteurs peuvent assurer une certaine flexibilité à court terme de leur production, mais demeurent contraints par les effets de la planification à long terme.

4.4.4 Le secteur des œufs de consommation

À l'instar du secteur de la volaille, les deux secteurs des œufs ont engagé des réformes afin de s'adapter aux nouvelles réalités du marché. Skogstad (2008:171) précise que ces réformes ont été accompagnées de tensions intergouvernementales liées au fait que chaque office de commercialisation provincial poursuit des politiques de fixation des prix et d'allocation des quotas de production qui visent à maximiser le développement économique de sa province et à réaliser des objectifs de compétitivité. En 1999, l'Entente de St-Andrews a défini de nouveaux critères de partage des quotas de production au-delà de la base historique de 1972 (FPOCQ). Cette entente instaure également l'obligation, pour les producteurs d'œufs de consommation, d'adhérer au programme d'assurance-qualité. De plus, une révision de l'Accord fédéral-provincial est amorcée pour les deux secteurs des œufs en 2001. Le processus a toutefois été suspendu pour le secteur des œufs de consommation en raison d'un différend entre les Producteurs d'œufs de la Saskatchewan et les Producteurs d'œufs du Canada au sujet de l'établissement et de la répartition entre les provinces de la croissance de l'allocation (MAPAQ, 2009:2).

Néanmoins, les producteurs d'œufs de consommation se sont entendus avec l'industrie et les gouvernements pour limiter les importations supplémentaires de produits spécifiques et s'en tenir aux uniquement aux œufs blancs de grosseur moyenne. Quant

aux problèmes de volatilité des prix sur les marchés, M. Serge Lebeau rappelle les pressions auprès du gouvernement fédéral afin d'instaurer la clause de sauvegarde spéciale en cas d'un débordement des importations. Bien que les prix se soient stabilisés depuis 2005-2007, le gouvernement a mis des outils en place pour protéger le secteur contre d'éventuelles hausses soudaines d'importations. Le secteur des œufs de consommation a donc convenu d'améliorer les possibilités d'entrée de nouveaux producteurs en créant un programme d'aide au démarrage. Et depuis 2009, on a amélioré la transparence des transactions par un système d'enchères centralisé pour contrer la hausse de la valeur des quotas de production. Ainsi, tout producteur désireux de vendre ses quotas doit passer par le système d'enchères, sauf si la vente est effectuée à un membre de sa famille.

En somme, les changements de l'environnement des secteurs des œufs ont forcé les offices de commercialisation à modifier le mode de gestion des approvisionnements. Il est résulté des demandes et des intérêts des plus importantes provinces productrices, soit l'Ontario et le Québec, une plus grande souplesse dans la gestion des approvisionnements (Skogstad, 2008). C'est ainsi que les offices de commercialisation ont pu recevoir des quotas de production permettant de développer et d'adapter leurs propres programmes dédiés aux produits industriels selon les conditions de leur marché. Par la suite, des mesures ont été prises afin de concilier ces programmes avec ceux de l'Office canadien de commercialisation des œufs en matière de programmes pour les produits industriels (Skogstad, 2008).

5. LES ENJEUX DU PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT

En 2001, la Déclaration ministérielle sur le Programme de Doha pour le développement a renouvelé les engagements des membres de l'OMC en établissant comme mandat d'accorder une place centrale aux pays en développement. Le Programme prévoit l'inclusion d'un volet important pour la croissance économique des pays membres au moyen de la réglementation des marchés commerciaux, ciblant notamment les moins avancés d'entre eux, par l'entremise « d'un meilleur accès aux marchés, de règles équilibrées, ainsi que de programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités disposant d'un financement durable » (Benicchio et Charvériat, 2007). Ce nouveau cycle de négociations tente de prendre en considération les changements de structures commerciales sur la scène internationale et incorpore dans ses objectifs les enjeux de croissance et de développement liés à l'entrée en force des pays en développement sur les marchés mondiaux au cours des années suivant la conclusion du Cycle d'Uruguay (Harbinson, 2009). En outre, le Programme de Doha s'avère d'abord et avant tout axé sur la création d'une plus grande sécurité de l'accès aux marchés (Hoekman, Martin et coll., 2010).

La libéralisation du commerce agricole fait par ailleurs partie d'un ordre du jour établi lors de la conclusion du Cycle d'Uruguay (Homna, 2007). En fait, en vertu de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, les membres étaient tenus d'engager des négociations en vue de poursuivre le processus de réforme au-delà des engagements déjà pris (OMC, 2004). C'est ainsi que les trois mêmes piliers des négociations – accès au marché, soutien interne et concurrence aux exportations – ont refait l'objet de principes dans les négociations portant sur l'agriculture. Selon la Déclaration de Doha, les négociations globales visent « des améliorations substantielles

de l'accès aux marchés, des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion sur le commerce » (OMC, 2001:3). Ces objectifs centraux ont été posés pour la mise en place d'un « système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réformes fondamentales, comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection de l'agriculture par les pouvoirs publics » (OMC, 2001). L'OMC reconnaît également qu'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement doit faire partie des éléments des négociations du Programme de Doha (OMC, 2001).

De fait, plusieurs auteurs (Honma, 2007; Schott, 2009a et 2009b; Harbinson, 2009; Martin et Anderson, 2008) ont évoqué l'importance des négociations agricoles pour la signature éventuelle d'un accord global sur le Programme de Doha. Selon Giovanni et Bureau (2005), l'accès au marché présente sans doute les obstacles les plus imposants à l'atteinte d'un accord final. Les objectifs rattachés à l'accès aux marchés appellent essentiellement à de fortes réductions tarifaires, accentuant les pressions sur les politiques nationales de nombreux pays. Or, considérées comme un facteur crucial de la libéralisation du commerce agricole, les questions d'accès aux marchés demeurent sensibles pour tous les pays membres puisqu'elles impliquent des réformes des politiques internes (Giovanni et Bureau, 2005). Selon l'OMC, la conclusion des négociations devra également s'assurer que les résultats d'un accord seront applicables dans la pratique afin de permettre aux pays en développement de répondre à leurs besoins, en particulier en matière de sécurité alimentaire et de développement rural (OMC, 2004).

Selon Harbinson (2009), la Déclaration ministérielle du Programme de Doha pour le développement de 2001 présente un équilibre soigneusement construit entre les intérêts d'économies à différents stades de développement. Toutefois, les intentions formulées en matière d'intégration des objectifs de développement dans le Programme de Doha ont rapidement connu des nuances marquées par les positions des États-Unis et de l'Union européenne mentionnant formellement à tous les membres que n'importe quel programme de négociations devrait porter autant sur leurs intérêts que sur ceux des pays en développement (Harbinson, 2009). Cette prise de position indique clairement les assises des négociations en cours du Programme de Doha pour le développement, alternant sans cesse entre les enjeux de libéralisation du commerce pour les pays développés et des considérations axées sur les enjeux du développement. La recherche économique montre en effet que les pays en développement ne bénéficient de la libéralisation des échanges que s'ils ont les moyens d'accéder au commerce mondial grâce à des infrastructures adéquates, des services douaniers et fiscaux raisonnablement efficaces et une production adaptée au marché mondial (Louis, 2007). Comme le mentionne Clapp (2006), le paysage politique est très différent de ce qu'il était lors des cycles de négociations précédents, les pays en développement y jouant un rôle beaucoup plus important aujourd'hui.

5.1 Le principe de l'engagement unique

Le premier changement majeur à s'être manifesté lors de l'avènement de l'OMC en 1995 a été « l'explosion » du nombre de pays à y adhérer (Bayne et Woolcock, 2007). Voulant profiter des effets économiques de la coopération internationale, plusieurs pays

ont misé sur les circonstances opportunes créées par la mise en œuvre de l'OMC. Par ailleurs, les conditions d'adhésion amènent les futurs membres à respecter de nouveaux principes, dont l'un les contraint à négocier et à signer tous les accords de l'OMC dans le cadre d'un « engagement unique » (PNUD, 2003). Ce concept change effectivement la donne car il oblige les pays membres à accepter d'emblée toutes les conditions d'un nouvel accord commercial multilatéral. Cela met fin à la politique de « *pick and choose* » antérieure, l'une des causes du phénomène de « *free rider* » souvent pris pour acquis dans les négociations commerciales (Carreau et Julliard, 2007). Étant donné qu'aucun accord ne peut être conclu si tous ses éléments ne sont pas entérinés par tous les membres, Reiterer (2009) soutient que les compromis deviennent non seulement difficiles à atteindre, mais que le déroulement des négociations nécessite une attention soutenue pour assurer le suivi des liens « de jure » ou « de facto » parmi les points à négocier. Le principe d'engagement unique a également amené les pays en développement à s'impliquer davantage dans le processus de négociation. En effet, nombre de membres de l'OMC font maintenant face à des obligations auxquelles ils avaient échappé jusque là, ce qui conduit naturellement à un désir de surveiller davantage les activités de l'organisation et de participer pleinement à ses travaux (Bayne et Woolcock, 2007). Sans contredit, l'impact de ce principe se ressent dans la participation active d'une grande majorité de pays, dont les demandes ne vont pas nécessairement dans le même sens.

5.2 L'évolution des négociations du Cycle de Doha

Comme nous l'avons mentionné, l'évolution des négociations du Cycle de Doha s'inscrit dans la continuité de la réglementation des marchés agricoles entamée par le Cycle d'Uruguay. Les pays membres ont convenu de s'entendre sur des principes qui ont pour objectif principal la réduction des distorsions des prix sur les marchés agricoles.

5.2.1 La décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004

L'OMC (2005:2) reconnaît que dans les négociations sur l'agriculture, l'enjeu de l'accès aux marchés est probablement le pilier le plus complexe et qui fait intervenir le plus d'éléments pour la libéralisation du commerce agricole. Or, la Décision du 1^{er} août 2004 (WT/L/579) semblait présenter, selon l'organisation, un équilibre délicat entre les intérêts offensifs et défensifs de tous les pays membres (OMC, 2005). Le cadre de 2004 inclut des réductions tarifaires basées sur une formule étagée qui tient compte des structures tarifaires différentes des pays membres et de la progressivité des réductions obtenues au moyen d'abaissements plus prononcés des tarifs plus élevés, ainsi qu'une certaine souplesse pour les produits sensibles (OMC, 2005:4). D'autres points ont également trouvé place dans les discussions, notamment la réduction ou l'élimination des taux de tarifs contingentaires et les améliorations effectives de l'administration des contingents tarifaires (OMC, 2004:A-7). Des dispositions sont également prévues pour les pays en développement; elles comprennent les clauses relatives au traitement spécial et différencié et des engagements de réductions tarifaires moins contraignantes. Selon l'OMC (2004), la complexification des négociations quant à l'équilibre entre les besoins des pays en développement et la coordination de l'ensemble des objectifs des membres explique les difficultés à obtenir un consensus.

En outre, les pays se sont formellement engagés à réduire substantiellement le soutien interne à l'origine des distorsions sur les marchés en acceptant des réductions de la mesure globale de soutien (MGS). Pour ce faire, il est prévu que l'harmonisation des réductions se fera par une approche étagée de la consolidation des MGS. Selon l'OMC (2004:A-3), les membres pourront procéder à des réductions supérieures à celles qui découlent de la formule pour atteindre le niveau requis d'abaissement du soutien interne global ayant des effets de distorsion sur le commerce. Des changements pourraient également être apportés aux catégories (boîtes) de soutien interne.

La Déclaration de 2004 prévoit également une diminution notable de toutes les formes de subvention à l'exportation dans le but de leur éventuel retrait complet. Une date butoir devrait être acceptée dans ce sens, telle qu'elle est établie à l'annexe A de l'accord-cadre de 2004. En somme, les engagements ciblent les crédits à l'exportation, les subventions, les entreprises commerciales d'État, les mesures d'aide alimentaire, etc. Finalement, l'OMC affirme qu'il y a un intérêt grandissant pour les questions autres que d'ordre commercial, comme les initiatives sectorielles, les taxes à l'exportation différenciées et les indicateurs géographiques. Toutefois, aucun engagement n'est prévu. Par ailleurs, l'OMC souligne que les disciplines concernant les prohibitions et restrictions à l'exportation énoncées à l'article 12:1 de l'Accord sur l'agriculture seront renforcées (OMC, 2004:A-9).

5.2.2 Les questions techniques et l'élaboration des modalités

À la suite de l'accord-cadre de 2004, une série de rencontres ont tenté de trouver un terrain d'entente sur les modalités relatives aux trois piliers des négociations. La Conférence ministérielle de Hong Kong (2005) s'est conclue sur des engagements plus précis concernant les méthodes de réduction du soutien interne et des barrières tarifaires selon des fourchettes de réduction. Un traitement pour les produits sensibles adapté aux éléments en jeu dans les négociations a également été mentionné. Relativement à l'aide à l'exportation, il a été convenu que toute forme de subvention et de discipline d'effet équivalent devra être éliminée à la fin de 2013 (OMC, 2005:2). Finalement, l'OMC (2005) rappelle que la place des produits spéciaux et du Mécanisme de sauvegarde spéciale demeure substantielle dans les discussions sur les résultats des négociations.

L'établissement de ces nouvelles bases de négociation ne s'est toutefois pas fait sans de nombreuses difficultés pour l'OMC à ériger un consensus. Plusieurs pays membres ont réagi à la Conférence ministérielle de Hong Kong avec un enthousiasme qui a accentué le nombre de propositions de diverses délégations et coalitions, notamment de groupes de pays en développement. Des propositions ont également été présentées par des groupes qui comprennent certains pays développés, tels le Groupe de Cairns et le G-10 (OMC, 2005:4).

En 2006, en marge des discussions de Genève, un *Projet de modalités possibles concernant l'agriculture* a été déposé par le président du Comité de l'agriculture, M. Falconer. Prenant en considération les divergences des membres, le but du rapport était de présenter l'état de la situation. Le document énonçait plusieurs incertitudes quant aux modalités générales pour tous les piliers des négociations de l'agriculture, si bien que le document a été repris en décembre 2008 sous l'appellation *Projet révisé de*

modalités concernant l'agriculture en se fondant sur les consultations qui ont suivi les négociations du « paquet de juillet 2008 ». Selon le président du Comité de l'agriculture, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les articles sur l'accès au marché et sur le soutien interne.

En somme, l'évolution des négociations depuis le lancement du Cycle de Doha a constitué un défi de taille pour l'OMC, en ce sens que les positions des membres et l'arrivée des pays en développement dans le commerce mondial ont complexifié le déroulement des discussions et provoqué une certaine paralysie – ce qui révèle que le Cycle de Doha est réellement un cycle de négociations multilatérales où les revendications des pays sont en vases communicants, de l'avis de M. Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait du Québec. Les forces économiques sont aujourd'hui plus présentes dans les pays émergents, lesquels deviennent en quelque sorte les nouveaux marchés des produits industrialisés. À l'inverse, les pays en développement cherchent à accéder aux marchés des pays développés. Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, en tenant compte d'emblée des pays en développement, la ronde de négociations multilatérales n'a pas eu les résultats souhaités puisque le contexte de l'époque favorisait davantage qu'aujourd'hui une certaine ouverture des pays développés aux besoins des pays en développement. Il y a donc eu consensus au départ sur les bases d'un nouveau cycle de négociations, consensus qui est rapidement revenu aux trois mêmes piliers de négociation que pour l'Accord sur l'agriculture. M. Gouin considère qu'au-delà de la déclaration de principe, l'évolution des négociations sur l'agriculture n'a pas su aborder de façon très spécifique les problématiques des pays en développement. Ainsi, après 10 ans de pourparlers, plusieurs points névralgiques demeurent en suspens.

Conclusion

La signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a entraîné pour la première fois l'agriculture hors de son exception, qui prévalait depuis les débuts du GATT dans les négociations commerciales. Trois piliers de l'intervention étatique ont alors été les cibles de la libéralisation du commerce agricole : l'accès au marché, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Les engagements de l'Accord ont notamment pris la forme d'une conversion des barrières non tarifaires en tarifs douaniers, d'une baisse des tarifs douaniers de 36 % en moyenne et d'un minimum de 15 % par ligne tarifaire, ainsi que de la mise en place de contingents tarifaires assurant un minimum d'importations. Des mesures de contrôle du soutien interne à la production agricole et des subventions à l'exportation ont été établies en fonction de leurs effets de distorsion sur les marchés.

Après analyse de nos données, nous pouvons conclure que les engagements spécifiques de l'Accord sur l'agriculture sur le système de gestion de l'offre n'ont pas eu les effets escomptés. Notre analyse documentaire a démontré la faiblesse de l'Accord en matière de commerce agricole. Les études de l'OCDE ont notamment laissé entendre que l'Accord n'avait pas établi les cibles adéquates d'accès au marché et de diminution de l'intervention étatique dans l'agriculture que supposaient les objectifs du Cycle d'Uruguay.

Nous pouvons également affirmer que les bases réglementaires de la gestion de l'offre n'ont pas subi de changements importants du fait de l'Accord sur l'agriculture. Or, aux yeux des acteurs du système, le Cycle d'Uruguay a créé de l'incertitude quant à l'avenir de la politique sans pour autant affecter les fondements du système à court terme. Même en appliquant la baisse minimale de 15 % prévue par les engagements liés à l'Accord, les produits sous gestion de l'offre ont pu maintenir un mur tarifaire suffisamment élevé (de l'ordre de 150 % pour les œufs et de 300 % pour le beurre) pour empêcher l'entrée massive d'importations de produits étrangers. Les résultats de notre analyse ont néanmoins exposé les pressions grandissantes de la dynamique des marchés, qui a contribué à l'instauration de conditions favorables à l'importation d'intrants alimentaires et à l'arrivée de nouveaux produits substitués dans la production alimentaire. Ce fait a affecté la configuration interne du système en accélérant pour certaines productions le mouvement de consolidation des fermes, tout en exerçant des pressions sur le prix des quotas de production et en forçant les organisations de producteurs à concevoir des mesures d'adaptation afin de répondre aux nouvelles conditions du marché.

Les pressions de la dynamique des marchés internationaux sur la politique de gestion de l'offre se voient renforcées par les objectifs du Cycle de Doha. Ce cycle de négociations, qui a débuté en 2001, prévoit des améliorations substantielles de l'accès au marché pour les pays en développement et la réduction des distorsions des prix sur les marchés internationaux. Dédié aux pays en développement, le Cycle de Doha s'est jusqu'ici caractérisé par l'émergence de nouvelles puissances économiques, provoquant une hausse inattendue des positions conflictuelles dans les négociations commerciales.

Sur fond de crise économique et de redressement des politiques protectionnistes de la part de plusieurs pays membres, un *Projet de modalités* a été présenté en 2008, qui encore aujourd'hui pourrait constituer la base d'un accord. Ce projet comprend

notamment des baisses substantielles des tarifs douaniers, de l'ordre de 60 % pour les tarifs les plus élevés, l'augmentation des contingents tarifaires, une diminution de la proportion des produits sensibles, la fin des subventions aux exportations et une diminution du soutien interne.

Notre étude conclut que les modalités présentement en négociation pourraient sérieusement affecter le système de gestion de l'offre. Tous les acteurs que nous avons interviewés dans le cadre de notre étude demeurent d'avis que l'abaissement drastique des tarifs douaniers s'avérerait fatal pour le secteur agricole au Québec. L'enjeu principal du maintien de la gestion de l'offre, advenant la signature d'un accord selon les modalités prévues, est le nombre de lignes tarifaires permis pour la catégorie des produits sensibles. Source d'incertitude, l'établissement par le gouvernement des types de production reconnus au titre de produits sensibles, dans le cas du maintien de l'écart de 2 % qui prévaut dans les négociations, sera déterminant pour les productions sous gestion de l'offre. En outre, la vulnérabilité du système paraît très évidente. Une réduction tarifaire de 23 % et une augmentation de 100 % des contingents tarifaires des produits sensibles pourraient laisser d'importantes séquelles dans les secteurs les plus à risque.

Nous pouvons conclure que c'est la dynamique entre l'établissement des règles et disciplines et la réaction du marché face aux nouvelles balises du commerce international qui déterminera les conditions du maintien de la politique de gestion de l'offre au Québec et au Canada.

Bibliographie

- AAC. « Profil de l'industrie du poulet au Canada ». *Marché de la volaille*, Agriculture et Agroalimentaire Canada [en ligne] : http://www.agr.gc.ca/poultry/prindc_fra.htm, consulté le 15 février 2011.
- Bayne, N. and S. Woolcock (2007). *The new economic diplomacy; decision-making and the negotiation in international economic relations*. Hampshire, England, Ashgate, 412 p.
- Beierle, T. C., (2002). « From Uruguay to Doha: Agricultural Trade Negotiations at the World Trade Organization ». *Discussion Paper 02-13*. Washington, Resources for the Future.
- Benicchio, R. and C. Charveriat (2007). « L'avenir compromis de l'OMC ». *Alternatives économiques*, Vol. 3, No. 35, p. 55-65.
- Blackhurst, R. (1995). « Les résultats du Cycle d'Uruguay », dans M. Rainelli, *La négociation commerciale et financière internationale*, collection « Approfondissement de la connaissance économique », Paris, Economica, 441 p.
- Bourbeau, A. (2010). « La mise en marché du lait... ici pas comme ailleurs ». *34^e Symposium sur les bovins laitiers*, Drummondville.
- Carreau, D. and P. Juillard (2007). *Droit international économique*. Paris, Dalloz, 744 p.
- CCL. *Gestion de l'offre*. Commission canadienne du lait. [En ligne] : <http://www.cdc-ccl.gc.ca>, consulté le 12 février 2011.
- Charlebois, S. (2007). « L'avenir des offices de commercialisation agricole dans le contexte canadien et québécois ». *Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*, Institut économique de Montréal.
- Charlebois, S. et M. Boyer (2007). « La gestion de l'offre des produits agricoles : un système coûteux pour les consommateurs ». *Les Notes Économiques*, Institut économique de Montréal.
- Clapp, J. (2006). « Demystifying Doha: Making Sense of the WTO Agricultural Trade Talks ». *Harvard International Review* (September).
- CPAC. « Le rôle de la CPAC ». *La gestion de l'offre*, Conseil des produits agricoles du Canada [en ligne] : <http://www.fpcc-cpac.gc.ca/index.php/fra/la-gestion-de-loffre>, consulté le 10 décembre 2010.
- Curtin, L. et P. Rakowski (1997). « Mélange des produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada : Réactions possibles des producteurs laitiers à l'endroit des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre : quatre scénarios ». *Rapport du personnel, GC-97-001*, Tribunal canadien du commerce extérieur, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Dakers S. et F. Forge (2000). *La politique agricole*. Division des Sciences et de la Technologie, Gouvernement du Canada, Ottawa.

Daugbjerg, C. and A. Swinbank (2009). *Ideas, Institutions & Trade: The WTO & the curious role of EU farm policy in trade liberalization*. Oxford, Oxford University Press, 232 p.

Dupont, D. et R. Laplante (2010). *Le rapport Pronovost : un diagnostic partiel, une analyse tronquée*. Montréal, Institut de recherche en économie contemporaine, 78 p.

FPLQ (2010). « La gestion de l'offre et la mise en marché collective du lait ». La Fédération des producteurs de lait du Québec [en ligne] : <http://www.lait.org>, consulté le 14 février 2011.

Galarneau, H. (1990). « Les relations extérieures du Canada ». *Études internationales*, Vol. 21, N° 1, p. 115-144.

Giovanni, A. and J.-C. Bureau (2005). « The negotiations on agriculture in the Doha Development Agenda Round: current status and future prospects ». *European Review of Agricultural Economics*, Vol 32, No. 4, p.539–574.

GO5 (2007). *Profil du secteur agricole québécois sous gestion de l'offre*, Coalition GO5 [en ligne] : http://www.go5quebec.ca/fr/pdf/Statistiques_etudes_profil_secteur_gestion_offre.pdf, consulté le 16 février 2011.

Goldfarb, D. (2009). « La production laitière; Les pratiques, les acteurs et les pressions derrière la gestion de l'offre ». *Rapport Novembre 2009*. Commerce, politique d'investissement et coopération internationale, Le Conference Board du Canada.

Gouin, D.-M. et D. Hairy (1990). « Les quotas laitiers au Québec et au Canada : un équilibre menacé? », dans Franquen J., éd. *Agriculture et politiques agricoles en France et au Québec : transformation économiques et sociales*, collection Alternatives rurales, Paris, L'Harmattan, Presse de l'Université Laval, 311 p.

Gouin, D.-M. (2000). *Les négociations de l'OMC, un enjeu réel pour l'agriculture?* Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Québec, Université Laval.

Green, C. (1982). *Agricultural Marketing Boards in Canada: An Economic and Legal Analysis*. Montréal, Centre for the Study of Regulated Industries, Université McGill.

Harbinson, S. (2009). « The Doha Round: "Death-Defying Agenda" or "Don't Do it Again"? » *Working Paper No. 10*. Brussels, European Center for International Political Economy.

Holden, M. (2005). *Le soutien interne de l'agriculture au Canada et l'Organisation mondiale du commerce*. Division de l'Économie, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa.

Honma, M. (2007). «Agricultural issues in the Doha Development Agenda negotiations», dans Y. Taniguchi, Yanovich A. and J. Bohanes, *The WTO in the Twenty-first Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 568 p.

Ingco, M., D., and A. Winters, L., (2004). *Agriculture and the New Trade Agenda*. Cambridge, Cambridge University Press, 536 p.

Josling, T. (2002). *Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks*. In *Agricultural Policy for the 21st Century*. Ames, Iowa, Iowa State Press.

Kesteman, J. P., G. Boisclair et coll. (2004). *Histoire du syndicalisme agricole au Québec : UCC-UPA, 1924-2004*. Montréal, Boréal, 455 p.

Krugman, P. and Obstfeld M. (2006). *Économie internationale*, 7th Edition. Paris, Pearson Education France, 713 p.

Louis, O. (2007). « OMC: un nouvel équilibre Nord-Sud? » *Politique étrangère*, Vol. 3 (Automne), p.577- 588.

Martin, W. and K. Anderson (2008). « Agricultural trade reform under the Doha Agenda: some key issues », *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 52, p.1-16.

MAPAQ (2004). *État de la situation dans l'industrie des œufs de consommation*. Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

MAPAQ (2009). *Portrait sommaire de l'industrie laitière québécoise*, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

MAPAQ (2010). *Monographie de l'industrie des œufs d'incubation au Québec*. Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

MAPAQ (2011). *Monographie de l'industrie de la volaille au Québec*. Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Messerlin, P. (1995). *La nouvelle organisation mondiale du commerce*. Collections Ramses, Paris, Dunod, Institut français des relations internationales, 368 p.

Nguyen, T. T., C. Perroni et coll. (1996). « Uruguay round Impacts on Canada », *Canadian Public Policy*, Vol. 22, No. 4, p. 322-355.

Nyahoho E. et P. Proulx (2006). *Le commerce international: théories, politiques et perspectives industrielles*. 3^e édition. Québec, Presses de l'Université du Québec, 824 p.

OCDE (2001). *L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay: une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*. Collection Agriculture et alimentation, Paris, Organisation de coopération et de développement économique.

OMC (1996). « Examen des politiques commerciales: premier communiqué de presse », *résumé des rapports du secrétariat et du gouvernement*, Canada, OMC. PRESSE/TPRB/48, Genève, Organisation mondiale du commerce.

OMC (2001). *Déclaration ministérielle de Doha*. Conférence ministérielle, quatrième session, WT/MIN(01)/DEC/1, Qatar, Organisation mondiale du commerce.

OMC (2003). « Agriculture », *Série des accords de l'OMC*, chapitre 3, Genève, Organisation mondiale du commerce.

OMC (2004a). *Négociations de l'OMC sur l'agriculture: Questions visées et état d'avancement*. Genève, Organisation mondiale du commerce.

OMC (2004b). *Programme de travail de Doha; Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*. Comité de l'agriculture, session extraordinaire, WT/L/579, Genève, Organisation mondiale du commerce.

OMC (2005). *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*. Conférence ministérielle, sixième session, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, Organisation mondiale du commerce.

Parent, G. (2000). « L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce », *Les Cahiers de droit*, Vol. 41, N° 3, p. 516-566.

PNUD (2003). *Mettre le commerce international au service de tous*. New York, United Nations Development Programme, Earthscan, 345 p.

POIC. « À propos des POIC. » Les producteurs d'œufs d'incubation [En ligne] : http://www.cbhema.com/about_f.html, consulté le 12 février 2011.

Reiterer, M. (2009). « The Doha development agenda of the WTO: possible institutional implications », *Progress in Development Studies*, Vol. 9, No. 4, p. 359-375.

RMAAQ (2010). « Plans conjoints de mise en marché », *La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, Gouvernement du Québec [en ligne] : <http://www.rmaa.qc.ca/index.php?id=21>, consulté le 10 décembre 2010.

Royer, A. (2009). *Analyse économique néo-institutionnelle de la mise en marché collective. Application au secteur laitier du Québec*. Thèse de doctorat, Sciences économiques. Paris, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Schott, J.-J. (2009a). « America, Europe, and the New Trade Order », *Business and Politics*, Vol.11, No. 3, p. 1-22.

Schott, J.-J., (2009b). «*What to do about Doha*». USDA Agricultural Outlook Forum.

Siroën, J.-M. (1998). *L'OMC et la mondialisation des économies*. Paris, Centre d'Études et de Recherches Économiques et Sociales Appliquées, Université de Paris-Dauphine.

Skogstad, G. (2008). *Internationalization and Canadian agriculture: policy and governing paradigms*. Toronto, University of Toronto Press, 373 p.

Tangermann, S. (2001). « L'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il? », *Économie internationale*, Vol. 87, p. 15-44.

UPA. *Mise en marché collective* [en ligne] : <http://www.upa.qc.ca/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=191159>, consulté le 10 novembre 2010.

UPA (2010). *Coup d'œil sur le syndicalisme agricole*. Session de formation. Longueuil, Union des producteurs agricoles.

Veeman, M. and R. M. A. Loyns (1979). «Agricultural Marketing Boards in Canada», dans Sidney Hoos, *Agricultural Marketing Boards: An International Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, p.59-78.



Le *Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation* a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État et sur les politiques publiques au Québec et sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.



Directeur : Paul-André Comeau

Renseignements :

Nadia Delisle, technicienne en administration et information

Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864

leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet :
www.leppm.enap.ca

Pour citer ce document :

Benjamin Lefebvre. 2012. La gestion de l'offre de produits agricoles au Québec et les négociations commerciales multilatérales. *Cahier de recherche*, Vol. V, n° 1, février, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, Québec.