Ecole nationale
d'administration publique
Bibliothèque Québec

ENAP

Les négociations commerciales multilatérales et la politique de la gestion de l'offre au Québec : les enjeux au maintien d'une politique publique

Par

Benjamin Lefebvre

Administration publique internationale

Mémoire présenté en vue de l'obtention
du grade de maîtrise ès science
(M. Sc.)

Montréal, le 6 septembre 2011

© *Benjamin Lefebvre, 2011*

MEM
686

École nationale
d'administration publique

Les négociations commerciales multilatérales et la politique de la gestion de l'offre au Québec : les enjeux au maintien d'une politique publique

---

Mémoire de maîtrise en administration publique internationale

Dirigé par Professeur Emmanuel Nyahoho

Présenté en vue de l'obtention
du grade de maîtrise ès science
(M. Sc.)

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

Montréal, le 6 septembre 2011

© *Benjamin Lefebvre, 2011*

RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE

L'intégration de l'agriculture au sein des négociations commerciales à l'OMC, lors du Cycle d'Uruguay, s'est traduite par un accord régissant le commerce agricole, provoquant ainsi des changements dans les politiques commerciales des pays membres. En tenant compte des défis engendrés par la libéralisation du commerce agricole pour le Québec, notre étude s'est penchée sur l'évaluation des impacts de l'Accord sur l'agriculture et sur la détermination des enjeux des négociations du Cycle de Doha pour le système de la gestion de l'offre au Québec. Pour ce faire, l'identification des impacts des négociations commerciales sur le système de la gestion de l'offre au Québec a d'abord considéré les études des organisations internationales et autres recherches universitaires qui ont analysé les impacts de l'Accord sur l'agriculture, afin d'établir la profondeur des changements sur la politique de la gestion de l'offre. L'analyse des données primaires recueillies lors des entretiens avec les spécialistes de la politique de la gestion de l'offre au Québec a, dans un second temps, permis d'établir, pour chaque production sous gestion de l'offre, les perceptions des acteurs quant aux impacts et aux enjeux émanant des négociations commerciales à l'OMC. Cette approche nous a permis d'établir des liens complexes qui existent entre le système de gestion de l'offre au Québec, la dynamique des marchés internationaux et l'évolution de la règlementation du commerce agricole.

Dans un premier temps, nous avons montré que la gestion de l'offre est une politique phare pour le secteur agricole québécois. Rassemblant cinq secteurs de productions, qui comptent pour plus de 40 % de la valeur de la production agricole du Québec, la gestion de l'offre se fonde sur un cadre légal permettant aux producteurs, par les offices de commercialisations, d'ériger des barrières aux importations de produits étrangers afin de maintenir le contrôle sur la production et sur les prix. Or, dans le contexte international, ce type de gestion de la production se voit interpelé par l'évolution des négociations commerciales à l'OMC. La signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a entrainé pour la première fois l'agriculture hors de son exception qui prévalait depuis les débuts du GATT dans les négociations commerciales. Les trois piliers des négociations, l'accès au marché, le soutien interne

et les subventions à l'exportation ont été les cibles de la libéralisation du commerce agricole. En outre, les résultats de notre analyse montrent que les impacts des engagements spécifiques de l'Accord sur l'agriculture sur le système de la gestion de l'offre n'ont pas eu les effets escomptés. Notre analyse documentaire a notamment démontré la faiblesse du caractère de l'Accord sur l'agriculture sur le commerce agricole. Les bases règlementaires de la politique de la gestion de l'offre n'ont donc pas subi de changements importants à la suite de la signature de l'Accord sur l'agriculture. Or, aux yeux des acteurs du système, le Cycle d'Uruguay a fait en sorte de créer de l'incertitude quant à l'avenir de la politique sans pour autant affecter les fondements du système à court terme.

Le Cycle de Doha, qui a débuté en 2001, prévoyait à l'origine des améliorations substantielles de l'accès au marché pour les pays en développement et la réduction des distorsions des prix sur les marchés internationaux. Sous un 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, projet qui s'avère, encore aujourd'hui, susceptible d'être à la base de la signature d'un accord éventuel. Ce projet comprend des baisses substantielles des tarifs douaniers, de l'ordre de 60 % pour les tarifs les plus élevés, l'augmentation des contingents tarifaires, une diminution des produits sensibles, la fin des subventions aux exportations et une diminution du soutien interne. À ce titre, notre étude conclut qu'en prenant pour compte les modalités actuellement présentées dans le cadre des négociations, le système de la gestion de l'offre pourrait sérieusement en être menacé. Selon les experts, les enjeux principaux pour la politique de la gestion de l'offre sont le nombre de lignes tarifaires permis sous la catégorie des produits sensibles, la baisse des tarifs douaniers et l'augmentation des contingents tarifaires. En élargissant l'ouverture aux frontières, le risque de déstructuration du système par une augmentation des importations devient envisageable. Somme toute, nous établissons que c'est la dynamique qui existe entre l'établissement des règles et disciplines et la réaction du marché relative aux nouvelles balises du commerce international qui déterminera les conditions au maintien de la politique de la gestion de l'offre.

REMERCIMENTS

L'écriture d'un mémoire est une étape longue et périlleuse dans l'apprentissage des rouages de la recherche universitaire. À cet effet, la réalisation de ce mémoire n'aurait pu être possible sans l'aide et l'appui de plusieurs personnes. En premier lieu, j'aimerais remercier spécialement M. Emmanuel Nyahoho, pour son aide et ses précieux conseils tout au long de l'écriture du mémoire. Je tiens également à exprimer mon appréciation pour sa disponibilité et son jugement quant à la direction prise de mon étude. Également, j'aimerais exprimer ma reconnaissance envers mes amis et ma famille pour leur soutien moral tout au long des deux dernières années. À ce titre, je remercie Andréanne pour les longues heures d'écoute qu'elle a dû subir. Les moments de stress et d'inquiétude auraient été assurément plus pénibles sans ta compréhension et ta patience. Je remercie également Pascal et Dominique, deux collègues de l'ENAP et amis chers qui ont fait pleinement partie de ma vie ces deux dernières années. J'espère sincèrement que les discussions et les bons moments passés en votre compagnie se prolongeront encore longtemps. Finalement, j'aimerais remercier ma sœur Geneviève, ma mère Monique et mon père Raymond pour leur soutien inconditionnel et leur encouragement tout au long de mon cheminement aux études supérieures.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1 - Introduction 6
1.1 Le contexte de l'étude 6
1.2 L'objet de la recherche 7
1.3 La problématique de recherche 8
1.4 La méthodologie de recherche 10
1.4.1 Les questions de recherche 11
1.4.2 La collecte des données 12
1.4.3 L'analyse des données 14
1.5 Les limites de la recherche 15

Chapitre 2 - La politique de la gestion de l'offre 17
2.1 Les fondements de la politique 17
2.1.1 Les trois piliers de la politique 18
2.1.2 Les lois-cadres à la gestion de l'offre 19
2.2 Le contexte québécois de la politique de la gestion de l'offre 23
2.2.1 Les plans conjoints 23
2.2.2 Les offices de commercialisation 25
2.2.3 L'UPA et les fédérations spécialisées 27
2.3 Les secteurs de production sous la gestion de l'offre 28
2.3.1 Le secteur laitier 29
2.3.2 Le secteur de la volaille 32
2.3.3 Le secteur des œufs de consommation 33
2.3.4 Le secteur des œufs d'incubation 34
2.4 Le contexte international et la politique de la gestion de l'offre 36
2.5 Synthèse du chapitre 36

Chapitre 3 – Les principes économiques et les théories des politiques commerciales 38
3.1 Les bienfaits du libre échange 38
3.2 Les arguments pour les politiques protectionnistes 40
3.3 Les effets des barrières non tarifaires 42
3.4 Le secteur agricole et la politique commerciale stratégique 43
3.5 La rencontre des paradigmes 44
3.5.1 Les revenus des producteurs 44
3.5.2 Les prix à la consommation 46
3.5.3 L'équité et les marges agrégées 47
3.5.4 Le gouvernement et les pressions internationales 49
3.6 Le GATT, l'article XI et l'exception agricole 50
3.7 Synthèse du chapitre 53

Chapitre 4 – Les impacts du Cycle d'Uruguay et de l'Accord sur l'agriculture 55
4.1 Les trois piliers de l'Accord sur l'agriculture 56
4.1.1 L'accès au marché 56
4.1.2 Les subventions aux exportations 59
4.1.3 Le soutien interne 61
4.1.4 Le Comité de l'agriculture 63
4.1.5 La clause de paix 64
4.2 L'Accord sur l'agriculture : l'évaluation globale des résultats 64
4.3 Les impacts de l'Accord sur l'agriculture sur le système de la gestion de l'offre au Québec. 67

12 JAN 2010

4.3.1 L'instauration des règles et disciplines de l'Accord sur l'agriculture 68
4.3.2 Les impacts à long terme : l'évaluation contextuelle des changements engendrés par l'Accord sur l'agriculture 74
4.3.3 Les mesures d'adaptation des secteurs sous gestion de l'offre 86
4.4 Synthèse du chapitre 93

Chapitre 5 - Les entreprises commerciales d'État : définitions, typologie et enjeux politiques 96
5.1 Définitions et typologie 97
5.2 Les ECE et les enjeux du commerce international 102
5.3 Synthèse du chapitre 105

Chapitre 6 – Les enjeux du Programme de Doha pour le développement 107
6.1 Le Principe d'engagement unique 109
6.2 La multiplication des acteurs à l'OMC 110
6.3 Les acteurs influant des négociations sur l'agriculture 112
6.4 L'évolution des négociations du cycle de Doha 115
6.4.1 La décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004 115
6.4.2 Les questions techniques et l'élaboration des modalités 117
6.5 Les enjeux des négociations de Doha pour la politique de la gestion de l'offre au Québec. 119
6.5.1 Un accord est-il encore possible? 121
6.5.2 Les enjeux relatifs aux modalités prévues par l'OMC 122
6.5.3 Les enjeux du contexte national 129
6.5.4 Les enjeux du contexte international 131
6.6 La vision à long terme de la politique : la perspective des acteurs 140
6.7 Synthèse du chapitre 144

Chapitre 7 – Conclusion 148

Références 153

Annexe 1 165
Annexe 2 166
Annexe 3 167
Annexe 4 168
Annexe 5 169
Annexe 6 170
Annexe 7 171
Annexe 8 172
Annexe 9 173

CHAPITRE 1 — INTRODUCTION

1.1 Le contexte de l'étude

Ces dernières années, l'évolution du commerce mondial, le renforcement du libéralisme économique et l'entrée en scène des pays émergents ont favorisé la mise en place de négociations multilatérales portant sur les enjeux de libéralisation du commerce agricole. Depuis l'instauration de mécanismes multilatéraux de négociations sur le plan international, le commerce des produits agricoles a eu droit à un traitement spécial de la part des pays membres. Or, la signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a entrainé pour la première fois l'agriculture hors de son exception qui prévalait depuis les débuts du GATT dans les négociations commerciales. L'Accord sur l'agriculture, signé en 1994, a donc établi les fondements de la libéralisation de produits agricoles, en traitant les produits agricoles au même titre que les produits manufacturés. Les résultats se sont toutefois fait attendre, étant qualifiés de modestes par plusieurs auteurs. Néanmoins, certains sont demeurés d'avis que l'Accord sur l'agriculture statuait sur les règles et disciplines sur le plan international devant contribuer à l'avancement de la libéralisation du commerce agricole. Le Cycle de Doha a donc été entrepris en 2001 dans la même veine afin d'accentuer les efforts engagés lors du précédent Cycle de négociations.

Le contexte international semble avoir pris une ampleur considérable comparativement à la situation qui prévalait au début des années 1990. En effet, la multiplication des acteurs au niveau des négociations commerciales et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a fait émerger de nouveaux enjeux politiques sur le plan des négociations multilatérales. Ainsi, les négociations du Cycle de Doha ont été marquées par des prises de positions divergentes de la part des pays émergents, des pays en voie de développement, mais aussi des pays développés. L'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay, s'appuyant sur trois enjeux majeurs du commerce agricole, soit l'accès au marché, le soutien interne et les subventions aux exportations, a déterminé les bases pour 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 pour les 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 des politiques protectionnistes, y voyant un potentiel véritable d'exportations de denrées agricoles vers les pays développés. La conjoncture des relations internationales dans le commerce agricole évolue ainsi entre la préservation des appuis politiques au maintien des politiques protectionnistes au niveau domestique 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 interpellée par la continuité des négociations à l'OMC.

1.2 L'objet de la recherche

Bien qu'il demeure que les bienfaits quant au maintien du système de gestion de l'offre, tant politiques qu'économiques, ont été démontrés sur le plan national et provincial, nous voulons offrir avec cette recherche une approche basée uniquement sur la perspective des acteurs de la politique au Québec, considérant que les enjeux au maintien du système de gestion de l'offre sont fonction du résultat des négociations commerciales engagées à l'OMC. Le but de notre recherche est de savoir quels ont été les impacts de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay pour les secteurs de productions sous gestion de l'offre afin de dresser un portrait global des enjeux des négociations du Cycle de Doha pour la politique de la gestion de l'offre au Québec.

Nous estimons donc que la signature d'un Accord sur l'agriculture, amenant à une restructuration ou une déstructuration du système de la gestion de l'offre au Québec, devrait être considérée par la classe politique québécoise et canadienne comme une situation probable. L'ouverture au commerce international et le respect des engagements pris à l'OMC pourraient faire en sorte d'accélérer l'accès au marché des pays développés, forçant ainsi le Québec à ouvrir son marché intérieur aux produits

agricoles étrangers, ce qui menacerait les principes du système de gestion de l'offre en place. En ce sens, le Canada et le Québec seraient alors dans l'obligation d'accorder la priorité aux règles internationales et de recomposer les fondements de la politique de la gestion de l'offre. La compréhension du contexte économique mondial et des aspects relatifs aux relations commerciales internationales s'avère essentielle afin de cerner les enjeux au maintien du système de la gestion de l'offre. Nous proposons donc avec cette recherche, une étude plus approfondie sur les perceptions des acteurs de la gestion de l'offre au Québec relatives aux négociations commerciales à l'OMC, dans le but de mieux cerner les enjeux émanant du contexte international.

1.3 La problématique de recherche

Les négociations commerciales amorcées dans le cadre du Cycle d'Uruguay opposent deux conceptions de l'économie agricole. Dans un premier temps, plusieurs pays, dont le Canada, maintiennent des politiques protectionnistes dans le but de soutenir les producteurs agricoles et de favoriser la pérennité du secteur dans l'économie domestique. C'est ainsi que la production agricole, qui ne représente qu'une petite partie du PIB, entre 5% et 10% dans les pays industrialisés, demeure aujourd'hui protégée par des intérêts d'ordres politiques, sociaux et économiques. L'influence des regroupements d'agriculteurs, en plus des spéculations relatives aux craintes posées par l'ouverture au commerce international, poussent plusieurs pays à maintenir leurs politiques protectionnistes. Toutefois, l'ouverture au commerce mondial et le renforcement de la règlementation du commerce agricole sont débattus par plusieurs pays qui ont des avantages comparatifs dans la production agricole et qui tentent d'obtenir un plus grand accès aux marchés des pays développés.

Selon plusieurs auteurs, la finalité de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay a permis d'aboutir à un changement de paradigme dans les relations commerciales agricoles entre les pays membres du GATT (Daugbjerg et Swinbank, 2009, Skogstad, 2008, Coleman, 1998). La constitution d'un cadre règlementaire, assurant le respect des règles et disciplines, définit les conditions à l'avancement de la libéralisation du commerce agricole. Néanmoins, au moment d'amorcer un nouveau Cycle de

négociations, les résultats économiques de l'Accord sur l'agriculture étaient qualifiés de modestes par rapport aux bénéfices escomptés sur la libéralisation du commerce agricole (OCDE, 2001; Messerlin, 1995; Daugbjerg et Swinbank, 2009). Les pays développés ont, dans un certain sens, continué de préconiser une approche interventionniste nuisant à la réalisation de la libéralisation des échanges. Au Canada, la politique de la gestion de l'offre, qui se base sur une règlementation et sur un contrôle de la production, s'avère être un exemple de politique ayant résisté aux effets d'une plus grande libéralisation commerciale. Le fait que le système ait pu tenir le coup à la suite du Cycle d'Uruguay montre le faible caractère réservé à l'accès au marché dans l'Accord sur l'agriculture. À cet effet, bien peu de recherches se sont intéressées aux effets entrainés par l'Accord sur l'agriculture sur la politique de la gestion de l'offre au Québec. Bien que le système de la gestion de l'offre au Québec et au Canada ait pu être maintenu, reste que l'ensemble de la politique repose sur un cadre légal remis en question par la libéralisation commerciale éventuelle. Le rôle des offices de commercialisation dans la structure commerciale des produits sous le système de la gestion de l'offre impose une évaluation plus en profondeurs des répercussions de l'Accord sur l'agriculture sur cette politique québécoise. À cet effet, nous voulons savoir quels ont été les impacts de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay sur la politique de la gestion de l'offre au Québec. En identifiant les types de changements qui ont eu lieu à la suite à l'accord, nous pourrons mieux identifier les éléments de la politique qui risquent d'être affectés par le nouveau Cycle de négociations à l'OMC.

À cet égard, les négociations du Cycle de Doha ont été entreprises afin de favoriser l'élargissement de l'accès au marché, ce qui pourrait éventuellement avoir un effet direct la politique de gestion de l'offre au Québec. Puisque le système de la gestion de l'offre au Québec est basé sur une protection élevée aux importations commerciales, nombreux sont les enjeux pour le secteur agricole québécois qui demeurent liés à un accord éventuel du Cycle de Doha. À partir des objectifs de réductions tarifaires et d'augmentation des contingents tarifaires introduits dès le départ du Programme de Doha , nous concevons que plusieurs autres facteurs peuvent contribuer à la diminution des possibilités d'intervention étatique et qu'un changement s'opère concernant les

perspectives de l'accès au marché des produits agricoles. Ainsi, en observant l'évolution du contexte international depuis la signature de l'Accord du Cycle d'Uruguay, nous remarquons que la multiplicité des acteurs au plan des négociations commerciales à l'OMC a accentué la complexité du processus de mise en commun d'un accord. De plus, l'industrie alimentaire mondiale s'est développée de sorte qu'elle porte une influence singulière sur les politiques agricoles des pays. Ainsi, nous voulons savoir, de par la situation actuelle des négociations commerciales à l'OMC, dans quelles mesures les enjeux des négociations à l'OMC sur la politique de la gestion de l'offre ont subi une évolution depuis 2001 et quels sont les enjeux actuels pour la politique de la gestion de l'offre au Québec. Pour ce faire, nous exposerons en premier lieu les fondements de la politique de la gestion de l'offre au Québec ainsi que les arguments économiques et politiques invoquant son rôle dans la politique agricole québécoise. Par la suite, nous décrirons l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, ainsi que les résultats de l'Accord sur la libéralisation du commerce agricole. Finalement, nous présenterons les objectifs du Cycle de Doha pour le développement et l'évolution du contexte international entourant les acteurs des négociations à l'OMC. Notre recherche se conclura par la présentation des enjeux du Cycle de Doha pour le politique de la gestion de l'offre au Québec.

1.4 La méthodologie de recherche

À la suite de l'élaboration de notre problématique et de nos questions de recherche, nous nous attarderons plus en détail sur l'approche méthodologique la plus appropriée pour déterminer l'impact des négociations internationales sur le système de la gestion de l'offre au Québec. À cet effet, une démarche qualitative sera employée, puisque les données recueillies ne seront pas à caractère quantifiable. Selon Mace et Pétry (2000 : 110), ce type de démarche mène à la production logique d'un schéma mental de l'évolution d'un phénomène ou d'une interrelation entre phénomènes, afin d'en vérifier le degré de correspondance entre cette construction de l'esprit et la situation réelle. Ainsi, l'analyse qualitative nous permettra d'établir une corrélation entre les impacts de l'Accord sur l'agriculture et les enjeux des négociations commerciales à l'OMC pour la politique de la gestion de l'offre. En outre, notre analyse s'effectuera en fonction de

l'interrelation qui existe entre les négociations commerciales et l'évolution du marché mondial parallèlement à la politique de la gestion de l'offre. Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse documentaire ainsi qu'à une série d'entrevues avec des experts de la politique agricole au Québec. À cet effet, la multiplication des méthodes de collecte de données, selon Roy (2009 : 218), permet au chercheur d'assoir ses observations sur des bases plus solides. Notre méthodologie comportera donc deux sections, qui respectent l'ordre temporel de notre étude.

1.4.1 Les questions de recherche

Notre recherche vise essentiellement à dresser un portrait global des enjeux des négociations commerciales internationales à l'OMC sur la politique de la gestion de l'offre au Québec. À cet effet, nos questions de recherche ont été érigées en fonction de notre cadre conceptuel, tout en respectant la perspective évolutive de notre étude. Les questions de recherche tentent ainsi de déterminer, dans un premier temps, les impacts de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay sur la politique de la gestion de l'offre. Trois axes ont été abordés. Nous voulions tout d'abord cerner les impacts de la signature du Cycle d'Uruguay et des engagements spécifiques reliés à cet accord. Dans un second temps, nous avons voulu évaluer l'impact du contexte international suite à l'Accord sur l'agriculture pour la gestion de l'offre. Enfin, le troisième axe a porté sur les mesures d'adaptation mises en place par les organisations de producteurs des secteurs sous gestion de l'offre en réaction aux modalités de l'Accord sur l'agriculture. Puisque les secteurs de production sous gestion de l'offre ne sont pas régis selon les mêmes principes de gouvernance aux niveaux provincial et fédéral, nous considérons ainsi qu'il est essentiel de comprendre les impacts de l'accord pour chacun des secteurs agricoles sous le système de la gestion de l'offre au Québec.

La deuxième partie de notre étude porte sur la détermination des enjeux relatifs aux négociations du Cycle de Doha pour la politique de la gestion de l'offre. En respectant la même approche évolutive décrite précédemment, nos questions de recherche se sont établies selon les propensions de départ d'un nouveau Cycle de négociations commerciales pour la politique de la gestion de l'offre et les enjeux émanant du

contexte actuel. Nous mettrons donc en perspective l'évolution des négociations du Cycle de Doha afin de cerner les enjeux d'un accord probable sur la politique de la gestion de l'offre au Québec. Pour conclure, la vision à long terme pour les acteurs au Québec de la politique de la gestion de l'offre offrira une image de la réalité de l'impact des négociations commerciales sur le secteur agricole et des enjeux quant au maintien de cette politique publique.

1.4.2 La collecte des données

Les données documentaires

Notre cueillette de données s'est basée sur deux formes de données propres au contexte de notre étude. Une cueillette de données documentaires ainsi qu'une série d'entrevues auprès d'experts ont été réalisées. Nous nous sommes tout d'abord concentrés sur la cueillette de données à partir de la documentation sur les négociations de l'agriculture à l'OMC. Nous avons ainsi récolté des documents présentant les résultats et analyses des négociations commerciales sur l'agriculture. Les documents de l'OMC provenant principalement du Comité sur l'agriculture ont été répertoriés. Les études des organisations internationales (OCDE, FAO, CNUCED) ont également été consultées. Nous avons par la suite classé la documentation selon leurs positions face à la politique de la gestion de l'offre et selon les éléments établis dans notre cadre conceptuel en s'assurant que l'information pertinente de la collecte de données corresponde aux questions de recherche (Mace et Pétry, 2000). En outre, nous avons également étendu notre cueillette de données sur les enjeux connexes aux trois piliers des négociations agricoles, soit les entreprises commerciales d'État, la notion de sécurité alimentaire et autres questions relatives au commerce agricole.

Les données primaires

Parallèlement à notre cueillette de données documentaire, nous avons procédé à une série d'entrevues semi-dirigées avec des experts de la politique de la gestion de l'offre au Québec. Selon Patton (2002), l'entrevue semi-dirigée doit reposer sur des questions prédéterminées, mais les libellés et l'ordre des questions peuvent être portés à changer, offrant la possibilité d'approfondir les propos des répondants. Ainsi, cette approche

permet de découvrir de nouvelles perspectives afin de mieux comprendre les aspects du phénomène étudié qui pourraient se détacher de notre cadre conceptuel.

Toutes les entrevues semi-dirigées ont été réalisées en face à face avec les personnes rencontrées, à l'exception de deux entrevues effectuées par téléphone. La durée de chacune des entrevues s'est échelonnée de 45min à 2 h, selon la préférence de la personne interviewée. Nous concevons que les entrevues en face à face offre un meilleur contact avec les experts et permet ainsi d'obtenir des informations pertinentes tout en permettant une plus grande flexibilité d'action. Cette série d'entrevues nous a permis de tracer un portrait global de la situation et d'établir une dimension temporelle à notre étude (*questions d'entrevues disponibles en Annexe 1)*. Ces rencontres ont également eu pour but de statuer sur les changements intervenus suite à l'Accord sur l'agriculture et ainsi renforcer la recherche documentaire effectuée à cet égard.

Pour ce faire, nous avons tout d'abord ciblé les organisations, les parties prenantes et les intervenants clés de la politique de la gestion de l'offre au Québec. Les directeurs et secrétaires généraux des Fédérations spécialisées de tous les secteurs de production sous le système de la gestion de l'offre ont été interviewés. Puisque se sont les fédérations spécialisées qui administrent les plans conjoints de ces productions, nous considérions que les membres de la direction étaient en mesure de nous fournir l'information requise afin de réponde à l'ensemble de nos questions de recherche. Nous avons ainsi rencontré les directeurs des Fédérations spécialisées des secteurs sous la gestion de l'offre, soit M. Pierre Fréchette de la Fédération des éleveurs de volailles, M. Pierre Belleau de la Fédération des producteurs d'œufs d'incubation, M. Serge Lebeau de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation et M. Alain Bourbeau de la Fédération des producteurs de lait. De plus, nous avons rencontré le coordonnateur au commerce international de la direction des recherches et politiques agricoles de l'UPA, M. Idriss Ettabaâ, qui agit également à titre de coordonnateur de la Coalition GO5.

Des fonctionnaires des ministères de l'Agriculture et de l'Alimentation, tant au plan du gouvernement provincial que fédéral, ont également été ciblés. De coté fédéral, nous

avons rencontré l'économiste principal du bureau régional du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire au Québec, M. Raymond Dupuis et nous avons interviewé M. Frédéric Seppey qui est directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques au sein de la direction des négociations et des politiques du commerce multilatéral au ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Canada. Du côté provincial, nous avons rencontré Mme Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ et M. Alain Blais, agent de recherche à la direction des politiques commerciales et intergouvernementales au Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Fait à noter que la contribution de M. Blais à notre étude concerne uniquement les impacts de l'Accord sur l'Agriculture sur le secteur laitier au Québec, et ne pourra être considérée pour la détermination des enjeux des négociations du Cycle de Doha sur la gestion de l'offre.

Finalement, nous avons rencontré M. Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval et experts de la politique de la gestion de l'offre.

1.4.3 L'analyse des données

L'analyse des données s'est faite à partir des réponses obtenues dans les entrevues semi-dirigées, tout en respectant l'échelle temporelle de nos questions de recherche. Ainsi, l'analyse des données s'est faite en trois temps, suivant l'évolution des négociations commerciales dans le temps. Nous avons effectué une analyse à partir des données d'entrevues et de la littérature spécialisée existante afin de statuer sur les impacts de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay (AACU) sur le système de la gestion de l'offre au Québec. Notre analyse se divise en trois points, soit les impacts immédiats de l'Accord sur l'agriculture sur la politique de la gestion de l'offre, l'évolution des impacts de l'Accord sur l'agriculture jusqu'à aujourd'hui. Nous déterminons finalement, pour chaque type de production, les changements engendrés suite à l'AACU.

Dans un deuxième temps, nous avons effectué l'analyse des enjeux des négociations du Cycle de Doha sur le système de la gestion de l'offre. Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse parallèle des négociations à l'OMC. Nous avons examiné en premier lieu l'évolution des négociations à l'OMC depuis le début du Cycle à l'aide des documents disponibles sur le site de l'OMC. Ainsi, l'évaluation des Déclarations ministérielles du Cycle de Doha, des Projets de modalités présentés ainsi que la perception des acteurs internationaux ont été présentés. Conjointement, nous avons analysé les entrevues en fonction des enjeux des négociations actuelles, de l'évolution de ces négociations et des tendances lourdes émanant du contexte international ayant un effet sur le Cycle de négociations en cours.

Finalement, la dernière section de notre analyse porte sur la vision à long terme de la politique de la gestion de l'offre au Québec. La contribution des experts devient ainsi essentielle afin de cerner les objectifs à long terme quant au maintien de cette politique publique. Notre analyse comporte uniquement les perceptions de ces experts face aux défis à long terme du maintien de la gestion de l'offre. À titre de conclusion, nous présenterons nos recommandations des enjeux des négociations commerciales internationales sur la politique de la gestion de l'offre au Québec.

1.5 Les limites de la recherche

Les approches économiques propres aux théories libérales et aux rôles de l'État dans la préservation d'une agriculture domestique ont été amplement discutées à travers la documentation scientifique. Cette recherche ne privilégie donc pas les aspects économiques reliés aux impacts de la libéralisation du commerce agricole. Nous visons principalement à rétablir les faits relatifs aux enjeux de la politique de la gestion de l'offre qui ont été institués par les négociations commerciales internationales. À cet effet, nous sommes conscients que les propositions sont faites dans le cadre de cycles de négociations et qu'elles ne peuvent constituer une indication précise à un accord futur. De plus, nous précisons que cette recherche se limite à l'analyse du contexte des négociations internationales et de l'évolution des conditions du marché.

Notre étude, qui est essentiellement basée sur la perception des acteurs liés à la politique de la gestion de l'offre, comporte également des limites de par la fonction des personnes interviewées au sein de leurs organisations. Ces limites s'appliquent autant aux membres des Fédérations spécialisées, qui représentent les producteurs affiliés, qu'aux fonctionnaires du gouvernement provincial et fédéral doivent assurer le respect de leurs engagements respectifs. À ce titre, l'interprétation des résultats doit prendre en considération cet aspect de la collecte des données. En conséquence, nos résultats n'ont pas la prétention d'apporter un caractère général à notre étude. Nous considérons néanmoins que le choix des experts représente un ensemble cohérent d'acteurs pouvant établir justement des liens entre les négociations commerciales et la politique de la gestion de l'offre.

Finalement, nous concevons que notre recherche est partielle puisque nous restreignons notre analyse au contexte des négociations agricoles. Nous sommes conscients que l'étude des négociations commerciales doit comporter une analyse complète de tous les éléments inclus dans les discussions afin de cerner les enjeux réels du contexte international. À ce titre, la position des acteurs du secteur agricole québécois ne peut que refléter qu'un fragment des éléments constituant l'ensemble des négociations commerciales.

CHAPITRE 2 — LA POLITIQUE DE LA GESTION DE L'OFFRE

L'agriculture québécoise repose en grande partie sur un système de gestion de l'offre, mise en place à la suite de la collaboration entre les agriculteurs et l'État. Ce système, élaboré dans les années 1960, a contribué au renforcement du paradigme du soutien de l'État au Canada. Afin de mieux cerner les enjeux politiques nationaux entourant le système de la gestion de l'offre au Québec, nous verrons tout d'abord, dans cette section, la littérature scientifique en nous concentrant sur les points essentiels de cette politique, c'est-à-dire ses fondements et les perspectives menant à l'instauration d'un système contrôlant l'offre des produits agricoles sur les marchés domestiques. Nous présenterons également le cadre règlementaire de la politique, tant au Canada qu'au Québec. Nous terminerons cette section par la description des modes de fonctionnements des offices de commercialisation de chacune des productions sous la gestion de l'offre.

2.1 Les fondements de la politique

Les difficultés engendrées par les fluctuations constantes des prix sur les marchés des produits agricoles dans les années 1950-60, entrainées notamment par des percées technologiques aux États-Unis, ont eu comme conséquence de nuire considérablement aux agriculteurs québécois. De prime abord, la baisse des coûts de production a créé 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 fait en sorte de dévaluer le rendement de la production locale. Les années 1950 ont donc été alors le théâtre d'une importante crise de la production agricole québécoise (Parent, 2000 : 536). La baisse des prix et les fluctuations cycliques du marché ont provoqué la mise en faillite de plusieurs producteurs agricoles (Daker et Forge, 2000). En outre, le développement d'entreprises intégrées verticalement aux États-Unis est devenu problématique pour le secteur agricole québécois, considérant la faiblesse des rapports de force entre les agriculteurs québécois et les méga-entreprises américaines et canadiennes. Le pouvoir de ces entreprises sur les marchés agricoles devenait de plus en plus contraignant pour les agriculteurs québécois. Ces situations,

additionnées aux difficultés financières récurrentes de plusieurs producteurs, laissaient présager un retard éventuel de compétitivité des agriculteurs nationaux et la disparition de plusieurs pans de la production agricole canadienne (Daker et Forge, 2000).

La surabondance de produits sur les marchés, qui provoquait des effets dépressifs sur les prix, a alors poussé les gouvernements à intervenir sur les marchés en achetant les surplus de production. Il aura fallu 12 années de lutte et de revendications pour que les agriculteurs du Québec obtiennent une loi qui permet le développement d'une mise en marché collective pour l'ensemble 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 a engendré d'importants coûts dans les fonds publics. Durant les années 1960-70, les paiements compensatoires et les achats gouvernementaux ont supporté grandement les prix et les revenus des fermiers. Devant ce constat, plusieurs acteurs des milieux privés et publics ont accepté de prendre des initiatives afin de mieux équilibrer les marchés agricoles nationaux, menant ainsi à l'élaboration du système de la 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. C'est à la suite des conclusions du comité Héon et grâce aux pressions du syndicalisme agricole québécois, les producteurs de lait ont pu se regrouper afin de négocier collectivement les conditions de vente et de mise en marché de leurs produits (Parent, 2000 : 536). Toutefois, dès les années 70, il était 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 base structurelle fut donc à l'origine de la formation des piliers de la politique de la gestion de l'offre.

2.1.1 Les trois piliers de la politique

La création du système de gestion de l'offre repose sur trois piliers essentiels à la structuration de la politique. Premièrement, ce système est érigé par un contrôle de la production équivalant à la demande intérieure. La distribution de quotas de production est évaluée selon la répartition de la population et l'historique de la production

(Goldfarb, 2009). Par la suite, un organisme national établit les prix de référence du produit visé et veille au contrôle de l'offre sur 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 consentis afin de permettre aux producteurs d'obtenir un revenu supérieur aux coûts de production, sans le recours aux subventions directes des gouvernements. À cet effet, le Québec est la seule province qui règlemente encore les prix du lait au détail. (Charlebois et Boyer, 2007). La problématique de la surabondance de produits sur les marchés, exerçant des pressions sur les prix, est systématiquement règlementée par le contrôle des importations. À l'origine de la politique de restriction des importations, le contrôle était effectué par des quotas assurant la délimitation quantitative des importations. Des contingents d'importations étaient ainsi imposés afin de limiter l'entrée de produits étrangers. Aujourd'hui, deux types de barrières aux importations sont en place. Il y a les contingents tarifaires, qui permettent l'importation d'une quantité limitée de produits sous un tarif réduit. Pour le Canada, la limite des contingents tarifaires varie entre 1 à 8 pour cent sur le total de la production nationale en fonction des produits. Une fois la limite d'importations atteinte, le Canada impose des tarifs douaniers pouvant atteindre 300 pour cent pour les produits sous le régime de la gestion de l'offre (Goldfarb, 2009 : 29). Ces trois éléments sont donc indispensables à la stabilité du système. Or, l'approche nationale de la gestion de l'offre, de par sa stratégie de contrôle et de limitation, demeure essentiellement sous la gouverne du gouvernement fédéral. Bien que ce soit le gouvernement fédéral qui ait prépondérance sur la gestion des échanges et du commerce, la législation canadienne pour les produits agricoles présente des formes distinctes de dualisme juridique. À cet effet, les trois piliers de la politique doivent leurs origines à l'établissement d'une succession de lois fédérales et provinciales.

2.1.2 Les lois-cadres à la gestion de l'offre

Selon Green (1982), il est possible de mieux comprendre la structure interorganisationnelle de la politique de la gestion de l'offre au Canada en dressant

l'évolution du corps juridique l'ayant façonné au cours des années. Ainsi, à commencer par la *Loi sur la commercialisation des produits naturels* de 1934, d'autres lois se sont ajoutées, telles la *Loi sur les produits agricoles* (1949) et la *Loi sur les normes des produits agricoles* (1970), pour former un ensemble législatif assurant la protection des producteurs agricoles (Charlebois, 2007). Toutefois, ce n'est qu'en 1972, suite à l'adoption de la *Loi sur les offices des produits agricoles* que les bases légales pour un contrôle de la production à l'échelle nationale et 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 la gestion de l'offre au Canada. Selon le MAPAQ[1], 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 la gestion de la production a, en outre, constitué une étape importante pour 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 accorde donc certains pouvoirs fédéraux aux offices de commercialisation provinciaux pour leur permettre d'améliorer les conditions de mise en marché des produits agricoles en ayant accès aux marchés interprovinciaux et d'exportations et en imposant un système de prélèvement (MAPAQ, 2010). Selon Royer (2009 : 46), la législation, sous laquelle les plans conjoints et les offices de commercialisation ont été établis, s'est façonnée par une autorité légale fédérale-provinciale. Cette forme législative permet ainsi aux offices d'être uniquement sous une forme de juridiction, soit fédérale ou provinciale, ou sous une législation combinant les deux paliers de gouvernement. Cette situation a éventuellement permis que certains produits sous gestion de l'offre, tels les œufs et la volaille, soient soumis à des offices de

[1] En ligne : http://www.mapaq.gouv.qc.ca

commercialisation nationaux afin de coordonner et stabiliser le commerce interprovincial (Royer, 2009 : 46).

Ces lois encadrant la production agricole ont engendré des processus menant au contrôle de la production et des prix pour l'ensemble des 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 de chacune des provinces canadiennes. 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. Les offices nationaux ont également eu comme rôle de fixer des droits et des pénalités en cas de surproduction ou de sous-production (Daker et Forge, 2000). Les rôles des offices provinciaux ont été axés sur la distribution des quotas de production entre les producteurs et sur le contrôle des quantités de production allouées par fermier. Ainsi, de par la série de lois instaurées de 1956 jusqu'à 1972, l'appareil institutionnel québécois s'est donné pour mission 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 contenir les forces inégales et asymétriques du marché. (Dupont et Plante, 2010 : 11).

La Loi 44 de 1956 nommée *Loi des marchés agricoles du Québec* a donc pavé la voie à la mise sur pied d'offices de commercialisation au Québec. Elle créa en effet un Office des marchés agricoles et légalisa la pratique des ententes collectives (Kesteman, Boisclair et coll. 2004 : 244). Actualisée en 1990, sous la dénomination *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 assure aujourd'hui l'espace légal nécessaire aux producteurs pour les activités de gestion, de recherche et de commercialisation. En outre, elle permet l'instauration, de manière contraignante, de règles relatives aux normes de production, à la mise en vente, 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). *La loi*

sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche a donc permis d'encadrer les relations entre les producteurs et les acheteurs. Selon l'UPA[2];

> *« Le mandat de la Loi a été de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants et la résolution des conflits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public. De plus, la Loi permet aussi d'encadrer les négociations et de veiller au respect des conditions de mise en marché, de transport, de prix, de garantie d'approvisionnement et de garantie de paiement. »*

Le cadre règlementaire du Québec assure également la coordination des 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 a pour objectifs :

> *« 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, donc 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 la régulation économique, assurant le bon fonctionnement de la mise en marché collective, la Régie agit en tant qu'organisme de résolution de différends entre les parties impliquées, supervise l'application de la législation des 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 Régie intervient sur le déroulement des activités des producteurs agricoles et des offices de commercialisation.

L'inventaire des lois émanant de la politique de la gestion de l'offre confirme que la disposition du commerce agricole au Canada est fermement marquée 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

[2] En ligne : http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture_et_economie/Mise_en_marche.html

assurent le pouvoir au gouvernement fédéral de réglementer le commerce, mais prévoient une disposition qui accorde aux provinces des droits relatifs au secteur agricole sur leurs territoires (Parent, 2000). À cet effet, nous verrons dans la prochaine section les éléments caractéristiques de la politique de la gestion de l'offre au Québec.

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

La politique de la gestion de l'offre fait partie d'une catégorie d'interventions gouvernementales d'ordre règlementaire. Ainsi, selon Bourbeau (2010 : 12), cette forme d'intervention n'implique pas de subventions directes et repose sur des lois et règlements tant provinciaux que fédéraux. La spécificité du Québec repose sur l'ensemble du pacte législatif et sur la structure organisationnelle liée au regroupement des producteurs agricoles sous l'égide de l'engagement commun. Voyons plus en détail les éléments structurels qui composent les plans conjoints, les offices de commercialisation et l'Union des producteurs agricoles.

2.2.1 Les plans conjoints

Au Québec, nous appelons le plus souvent « Plan conjoint », le mécanisme juridique qui oblige les parties concernées, soit les producteurs ou leurs représentants, à discuter et à négocier les conditions de vente (Kesteman, Boisclair et coll., 2004 : 238). Le plan conjoint endosse toutes les règles de la commercialisation des produits agricoles, en définissant notamment les agents visés par son application, les objectifs et devoirs de l'office qui est chargé de son application et de son mode de financement (Royer, 2009). Pour ce faire, l'établissement de plans conjoints se fait sous un cadre réglementaire relevant de la Loi L.Q.R. M-35.1. Le plan conjoint est ainsi présenté, par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, comme un outil à la disposition des producteurs agricoles leur donnant la possibilité de négocier collectivement toutes les conditions de mise en marché de leur produit et d'en réglementer les modalités (RMAAQ)[3]. Les conditions de mise en marché suivant la mise en place d'un plan conjoint doivent viser uniquement un produit déterminé (MAPAQ)[4].

[3] En ligne : http://www.rmaaq.gouv.qc.ca/index.php?id=21
[4] En ligne : http://www.mapaq.gouv.qc.ca

À partir des plans conjoints, les producteurs obtiennent les pouvoirs règlementaires permettant la mise en place des conditions nécessaires au système de la gestion de l'offre. Ainsi, chaque plan conjoint est géré par un office de commercialisation de producteurs, une coopérative spécialisée ou tout autre groupe de producteurs intéressés, ceux-ci constituent en quelque sorte l'organe d'opérationnalisation du plan conjoint (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. Toutefois, les plans conjoints ne peuvent être opérationnels sans l'approbation de la Régie des marchés agricoles et d'une majorité suffisante parmi les producteurs visés par le plan (Royer, 2009 : 44). Les conditions préalables à l'instauration d'un plan conjoint sont précisées par la loi. Seuls les producteurs agricoles peuvent décider la mise en place d'un plan conjoint. Pour être valide, une requête de plan conjoint doit être signée par un minimum de dix producteurs agricoles et être présentée au régulateur (Royer, 2009 : 44). La demande et le projet doivent indiquer l'identité des demandeurs, la composition de l'office ou la désignation de l'organisme chargé de l'administration du plan, les objectifs poursuivis, les moyens de les réaliser, la catégorie de producteurs agricoles, le produit visé par le plan proposé, le mode de financement des dépenses administratives, etc. (MAPAQ)[5]. Par la suite, la proposition d'un plan conjoint doit être acceptée par la Régie avant d'être soumise à un référendum, qui suppose l'approbation d'une majorité aux deux tiers des producteurs concernés (Kestman, Boisclair et coll., 2004).

Les producteurs peuvent donc, par l'application de la loi, opter pour des mécanismes règlementant les volumes de production selon le marché, formant ainsi la version la plus évoluée du plan conjoint; la gestion de l'offre (UPA)[6]. Ainsi, cette loi limite le plan de l'action collective, car elle lie, suite à son approbation de la majorité, tous les agents visés et devient obligatoire à l'ensemble des producteurs, même pour la minorité qui ne

[5] En ligne : http://www.mapaq.gouv.qc.ca
[6] En ligne : http://www.upa.qc.ca/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=191159

l'a pas approuvé. Toutefois, selon l'UPA[7], le respect des valeurs démocratiques est à la base des activités inhérentes à la mise en marché collective. Un plan conjoint peut ainsi être formé sous plusieurs configurations et être adapté selon les besoins des producteurs. En outre, il permet aux producteurs agricoles de s'intéresser soit à toutes les étapes de la mise en marché ou à une seule, selon les préférences. À la base de la mise en marché collective au Québec, les pouvoirs en vertu de la loi sont très vastes; ils 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)[8]. Le plan conjoint ne peut toutefois pas être applicable sans entités assurant sa coordination. La mise en fonction d'office de commercialisation s'avère ainsi vitale à l'opérationnalisation d'un plan conjoint.

2.2.2 Les offices de commercialisation

Au moment de l'acceptation d'un plan conjoint, les producteurs doivent déterminer de quel type d'instance sera accréditée de 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). Plusieurs possibilités sont donc offertes lors de la mise en place d'un plan conjoint.

Au Québec, les offices de commercialisation, sous le régime de la gestion de l'offre, sont tous dirigés par les fédérations spécialisées de l'UPA, ou par le syndicat du produit visé. Contrôlés uniquement par les producteurs, ils obtiennent, dans le cadre de la règlementation en vigueur, le pouvoir d'équilibrer l'offre de production par rapport à la demande interne, de mettre en commun les ventes et de négocier les modalités de paiement, d'organiser la logistique de transport et ainsi répartir à même l'organisation les frais de transport et de mise en marché (RMAAQ). Pour ainsi dire, les offices de

[7] En ligne : http://www.upa.qc.ca/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=191159
[8] En ligne : http://www.mapaq.gouv.qc.ca

commercialisation sous un mode de gestion de l'offre, dans le contexte québécois, organisent verticalement les étapes de la production, de transport et de distribution vers les transformateurs. Les producteurs acceptent, par le fait même, de soumettre la gestion de la production aux offices de commercialisation qui en retour s'assurent d'obtenir un prix de vente comblant les coûts de production (Charlebois, 2007).

Les bases administratives comprennent notamment un conseil d'administration de producteurs élu démocratiquement par l'ensemble des producteurs visés par le plan (Royer, 2009 : 45). La gestion des opérations est assurée en premier lieu par le conseil d'administration, sous les pouvoirs délégués par la loi, et les directives sont par la suite acheminées aux directeurs et employées de l'office. Le conseil d'administration est ainsi responsable de la gestion courante du plan conjoint et des activités de commercialisation subséquentes (Royer, 2009). Il agit également à titre d'intermédiaire entre la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec et les producteurs fédérés en attribuant à l'office un statut de représentant et de délégués 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. À cet effet, l'office détient le pouvoir de négocier 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 règlementaire aux négociations entre l'office et les acheteurs du produit (Royer, 2009). Toutefois, il est possible que les offices optent pour la règlementation des conditions de commercialisation. Elles peuvent ainsi adopter unilatéralement un règlement s'appliquant dans ce cas uniquement aux producteurs représentés par l'office (Royer, 2009). Ce type de réglementation doit néanmoins obtenir préalablement l'aval de la Régie. La coordination des offices de commercialisation au Québec est assurée par les fédérations spécialisées de l'UPA, ce dernier agissant en tant que syndicat des producteurs agricoles du Québec. Cette forme syndicale monopolistique lui procure toute la force nécessaire afin de maintenir en place les types de structures organisationnelles garantes de la gestion de l'offre et 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.

2.2.3 L'UPA et les fédérations spécialisées

La politique de la gestion de l'offre est appliquée dans cinq secteurs d'activité agricoles au Canada, soit la production de lait, de poulets, de dindons, d'œufs de consommation et d'œufs d'incubation. Bien que les secteurs sous la gestion de l'offre soient répartis à l'ensemble du pays, il y a une concentration nette de la production dans les provinces de l'Ontario et du Québec. Ainsi, comme nous l'avons mentionné, les producteurs associés à des offices de commercialisation font partie des fédérations spécialisées, celles-ci étant regroupées sous l'effigie unique de l'Union des producteurs agricoles. L'apport de l'UPA et de ses fédérations spécialisées au Québec peut donc être qualifié de substantiel. Établis sous la *Loi sur les producteurs agricoles* de 1972, cette loi assure la syndicalisation de tous les producteurs et les fédérations de producteurs par le principe de l'engagement unique. En outre, 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 de fournir des cotisations et contributions nécessaires au financement de l'organisation. Cette particularité du Québec a permis au fil des ans de renforcer le pouvoir des producteurs agricoles du Québec auprès des gouvernements et des entreprises agroalimentaires. Pour Kesteman et coll. (1984 : 300), l'UPA, en ce sens, est devenue un rouage fondamental de ce qu'on pourrait appeler la fonction planificatrice et organisatrice d'au moins un secteur de la réalité sociale, économique, et même, plus largement, écologique.

Les fédérations spécialisées font partie de l'organe interne de l'UPA, en ce sens qu'elles se sont formées en réaction à la nécessité croissante de l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles (Kesteman et coll., 2004). Leurs rôles consistent à assister les producteurs en fournissant des services techniques, de représenter les producteurs selon leur type de producteurs au sein de l'industrie, d'assurer la gestion de plans conjoints, etc. Ainsi, selon Kesteman et coll. (2004 : 341),

l'aspect non économique de la mise en place et du développement des plans conjoints leur revient. Nous allons de ce fait expliquer le cadre légal et le mode de fonctionnement de chaque type de production sous la gestion de l'offre, afin d'en cerner les différences.

2.3 Les secteurs de production sous la gestion de l'offre

Les productions sous le régime de la gestion de l'offre sont administrées par trois instances décisionnelles. Tout d'abord, au niveau national, 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 opérations. Le Conseil doit par ailleurs s'assurer que les activités des offices se conforment aux lois en vigueur tout en maintenant de bonnes relations avec les gouvernements provinciaux concernés par l'établissement ou l'exercice de pouvoirs des offices nationaux (CPAC)[9]. Les offices nationaux de commercialisation, regroupés selon les types de productions sous gestion de l'offre, fixent quant à eux les quotas de production pour chacune des provinces. Selon la loi, la mission officielle des offices de commercialisation provinciaux est de promouvoir la production et la commercialisation des produits règlementés dont ils ont la compétence, en plus de veiller aux intérêts des producteurs et des consommateurs des produits règlementés (LPAC, 1970-71-72, Ch. 65, art. 22.)

À cet effet, le rôle des offices provinciaux est également d'assurer la distribution des contingents de productions individuellement aux producteurs. Les offices québécois de commercialisation, relevant des fédérations spécialisées de producteurs, ont le mandat d'émettre 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)[10]. En dernière instance, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec veille à la stabilité et à la bonne gestion des marchés en plus de « favoriser une mise en marché efficace et

[9] En ligne: http://www.fpcc-cpac.gc.ca/index.php/fra/la-gestion-de-loffre
[10] Ibid

ordonnée des produits agricoles et alimentaires » (AAC)[11]. Ces trois organisations ont donc comme mandat d'assurer les bases légales de la politique de la gestion de l'offre au Québec. Voyons plus en détail les modes de fonctionnement pour chacune des productions sous gestion de l'offre.

2.3.1 Le secteur laitier

Le secteur laitier est un secteur prédominant pour l'agriculture québécoise. Comptant près de 6 500 fermes et plus de 12 000 fermiers, la production laitière au Québec occupe une large partie des secteurs de production sous la gestion de l'offre (voir Annexe 2). À cet effet, le mode de régulation de la production laitière présente des singularités de par sa place dans les secteurs de production agricole au Québec. Comme nous l'avons mentionné, la législation est partagée entre les divers paliers de gouvernements. Chaque province a le pouvoir de juridiction sur son marché du lait et sur la fixation de prix à la production (Gouin et Hairy, 1990). Concrètement, c'est par le biais d'une entente fédérale-provinciale que ce « contrat » entre la société canadienne (représentée par le gouvernement) et les producteurs prend sa forme juridique (Bourbeau, 2010 : 15). Ainsi, des acteurs nationaux sont désignés pour déterminer les modalités de production à l'échelle nationale. La mise en place d'un *Plan national de commercialisation* du lait assure le contrôle de la production nationale. 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)[12]. À ce titre, 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 parmi les provinces sur une base du calcul des besoins (Skogstad, 2008). Sur une base bimestrielle, le comité ajuste les quotas de productions selon les variations de la demande intérieure. C'est à ce titre que 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)[13]. Les membres du CCGAL sont sélectionnés à partir des acteurs concernés, soit les membres des offices provinciaux de commercialisation et les membres des

[11] En ligne : http://www.agr.gc.ca
[12] En ligne : http://www.cdc-ccl.gc.ca
[13] Ibid.

gouvernements. Les décisions y sont prises par vote unanime, ce qui implique un travail exigeant pour s'affairer au maintien du système (Bourbeau, 2010).

À la présidence de ce comité siège la Commission canadienne du lait (CCL), qui est notamment désignée pour mettre en œuvre les directives prises par la CCGAL. Selon l'OMC (2002 : 1), la CCL est chargée de :

> *« de fournir le soutien technique nécessaire au fonctionnement du système canadien de gestion des approvisionnements de lait, d'appliquer les ententes de mise en commun des recettes au nom de l'industrie, d'acheter et d'entreposer des produits laitiers qui seront utilisés en période de faible production laitière, d'établir le prix d'objectif du lait de transformation ainsi que la marge supposée du transformateur et les prix de soutien pour le beurre et le lait écrémé en poudre et d'administrer d'autres programmes de commercialisation. »*

Un troisième acteur d'importance vient se greffer à l'organisation de la production laitière au Canada. Les organisations de producteurs sont en effet responsables de la transmission des informations liées aux orientations prises au sein du CCGAL (Bourbeau, 2010). De plus, les organisations de producteurs doivent assurer un contrôle sur les quantités de production individuelle afin de respecter les quotas de production préétablis. De fait, chaque province établit ses propres procédures de transfert des droits de produire, ce qui implique que le transfert de quotas entre provinces devient presque inexistant (Gouin et Hairy, 1990 :189).

Au Québec, c'est la Fédération des producteurs laitiers qui administre le plan conjoint selon une entente votée par les producteurs. La Fédération négocie les conditions de vente du lait au nom de tous les producteurs de la province (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 ouvrent la porte aux acteurs du milieu afin d'établir les conditionnalités 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)[14]. À cet effet, la Fédération doit négocier avec deux intervenants accrédités par la RMAAQ, soit la

[14] En ligne : http://www.lait.org

coopérative Agropur et le Conseil des industriels laitiers du Québec. Ainsi, une convention sera signée par chacun des intervenants. Bien que leurs formes soient presque identiques, il demeure que ces conventions sont des contrats qui responsabilisent les transformateurs selon des conditions de mise en marché (Bourbeau, 2010). Pour maintenir une certaine uniformité quant aux différentes sortes d'ententes conclues à travers les provinces canadiennes, un comité a été mis en place afin d'assurer l'harmonisation entre les ententes ayant lieu sur 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). Le secteur laitier est donc, dans un sens, intégré verticalement, de la production à la livraison au transformateur, assurant ainsi au producteur le maintien de conditions essentielles au respect des règles régissant la gestion de l'offre

L'une des caractéristiques propres au secteur laitier est la gestion des surplus structuraux, ou surplus en solide non-gras, qui relève du mode d'évaluation de la production de lait sous le système de gestion de l'offre. En fait, le quota laitier, qui est distribué aux producteurs par les offices de commercialisations provinciaux, se base sur le taux de matière grasse du lait selon l'évaluation des besoins de la population. Selon le MAPAQ (2009 : 13);

> « *Le fait de prendre la matière grasse comme base de références 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 ».*

Selon la Fédération des producteurs de lait du Québec, les causes de l'augmentation des surplus structuraux sont associées à l'évolution technologique, à l'augmentation des importations d'ingrédients laitiers par les transformateurs et à l'augmentation des protéines dans le lait (FPLQ, 2004). Or, ces surplus structuraux ont toujours fait partie du système de la gestion de l'offre et l'évolution de l'industrie a créé des opportunités d'exportations, notamment sous forme de poudre de lait écrémé. Pour ce faire, des programmes d'aide à l'exportation ont été mis en place par les organisations de producteurs à l'échelle nationale et provinciale. 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. 1998 : 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.

2.3.2 Le secteur de la volaille

C'est en vertu de la *Loi sur les offices des produits agricoles* qu'ont été créés les offices de commercialisation de poulets et dindons au Canada. Ces offices, les Producteurs de Poulets du Canada et les Producteurs de Dindons du Canada, sont notamment chargés d'administrer les plans de commercialisation, permettant ainsi de contrôler le système de contingents nationaux de production et de le répartir entre les provinces (MAPAQ, 2011 : 1). Ils veillent également à l'expansion du marché et au commerce interprovincial du poulet (AAC)[15]. En outre, les associations de producteurs de volailles canadiennes ont la compétence de réglementer la production canadienne de poulet conformément à deux accords nationaux : l'*Entente opérationnelle* et la *Politique d'expansion du marché*. À cet effet, la méthode de distribution des quotas de production a évolué depuis 1994.

Avant cette date, l'organisme fédéral représentant les producteurs de volailles, l'Office canadien de commercialisation du poulet, déterminait le volume total de production basé sur les estimés fournis par les offices de commercialisation provinciaux et attribuait les parts de contingentement à chacun de ces derniers selon l'historique des parts de marchés (Skogstad, 2008 : 168). La méthode actuellement utilisée relève en premier temps les besoins de chaque province avant d'établir le total des besoins nationaux par les Éleveurs de volailles du Canada. Ainsi, chaque année, les contingents sont revus pour tenir compte de la croissance de la population et des habitudes de

[15] En ligne : http://www.agr.gc.ca/poultry/prindc_fra.htm

consommation et ainsi veiller à ce que la production soit suffisante, mais non excédentaire (AAC, 2011).

La production de volailles, comme toutes les autres productions sous gestion de l'offre, est sous une juridiction fédérale/provinciale. Le rôle des organisations provinciales, et dans le cas du Québec, des Éleveurs de volailles du Québec, est principalement d'administrer le plan conjoint, adopté en vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (L.R.Q., chapitre M-35.1) (MAPAQ, 2011). Son rôle inclut la règlementation et l'organisation de la production et de la mise en marché. Les Éleveurs de volailles du Québec établissent des règles de fonctionnement et ont la charge de les faire respecter (EVQ, 2011). En outre, les Éleveurs de volailles du Québec, qui regroupent environ 800 éleveurs de poulets et de dindons, négocient les prix de vente avec les entreprises de transformation en se fondant sur une formule de calcul du coût de production (AAC, 2011). Ils veillent à l'administration des règlements et des conventions sur la mise en marché de la volaille au Québec et travaillent à assurer le développement d'outils visant l'amélioration constante de la qualité des produits mis en marché (EVQ).

2.3.3 Le secteur des œufs de consommation

La création d'offices commerciaux à l'échelle nationale a été rendue possible en 1972 par l'établissement de la loi sur les produits agricoles (L.R.Q. 1985, c. F-4). Le système de gestion de l'offre des œufs est de ce fait administré en vertu de l'Accord fédéral/provincial (AFP) sur les œufs, adopté en 1976 (MAPAQ, 2004). Un Office canadien de commercialisation des œufs de consommation (OCCO) a ainsi été créé afin d'assurer la surveillance des offices provinciaux et maintenir l'équilibre des intérêts entre les acteurs. Essentiellement, dans le cadre du plan de commercialisation des œufs, l'OCCO a pour mandat de veiller à ce que la production d'œufs est suffisante pour répondre aux besoins du marché en plus d'établir un contingent national et le répartit entre les offices de commercialisation provinciaux et territoriaux (MAPAQ, 2004 : 17). Les Producteurs d'œufs du Canada (POC) s'engagent également à assurer 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 (POC)[16]. Selon Skogstad (2008), l'OCCO continue de fixer le prix auquel il s'accorde 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 pour l'établissement de leur propre prix.

Étant signataire de l'AFP sur les œufs, accord qui expose les rôles et responsabilités de chaque province, le Québec se doit de respecter ses engagements en matière de production des œufs de consommation. Selon la loi (R.R.Q., 1981, c. M-35, r. 93, a. 7.), l'organisme attitré à la surveillance, à la négociation et à l'administration du plan conjoint au Québec est la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec. La loi accorde également à la Fédération plusieurs pouvoirs, dont ceux de contingenter la production, d'ordonner la mise en marché et de fixer les prix des différentes catégories d'œufs (MAPAQ, 2009 : 1). En somme, le respect du plan conjoint confère à la Fédération les prérogatives nécessaires afin de contrôler la production et éviter une suroffre sur le marché.

2.3.4 Le secteur des œufs d'incubation

Le secteur de la production des œufs d'incubation est un secteur réservé à la production de poulet de chair ou de poules pondeuses d'œufs de consommation, de même que la chair des reproducteurs (poulet et coq) ayant servi à ces productions (MAPAQ, 2010 : 1). Au plan national, les Producteurs d'œufs d'incubation du Canada (POIC), organisme créé en 1986 en vertu de *Loi sur les offices de produits agricoles*, représentent près de 300 producteurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec (POIC)[17]. Entrés sous le régime de la gestion de l'offre en 1989, les producteurs d'œufs d'incubation sont les derniers à adhérer au système de la gestion de l'offre. C'est donc à l'échelle nationale que la production a pu être règlementée, suite à la mise en place de contingents réduisant l'offre de produits

[16] En ligne : http://lesoeufs.ca/des-medias/la-gestion-de-loffre
[17] En ligne: http://www.cbhema.com/about_f.html

provenant des États-Unis. À ce titre, les POIC sont entre autres responsables de la coordination de la commercialisation des œufs d'incubation à l'échelle nationale. Les POIC 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)[18]. À cet effet, ils s'occupent de l'attribution des contingents de production et assurent un suivi sur les questions entourant les échanges interprovinciaux. Afin d'établir les conditions requises pour la mise en place de la coordination de la production sur le plan national, un comité comprenant des représentants de l'ensemble de l'industrie du poulet à griller se réunit quatre fois par an pour évaluer la quantité optimale de production nécessaire pour satisfaire les besoins des consommateurs canadiens (POIC)[19]. Puisque les œufs d'incubation ne sont pas réservés à un produit fini visant le consommateur, mais bien à une étape de la production de poulet, les Producteurs d'œufs d'incubation du Canada ont également comme mandat d'assurer une concertation avec l'industrie canadienne du poulet afin de maintenir un approvisionnement répondant aux critères établis par les producteurs de poulets du Canada. En ce sens, l'Office dispose de l'*Entente fédérale-provinciale* sur les œufs de chair qui définit le rôle et les responsabilités des provinces signataires entre les paliers gouvernementaux impliqués (MAPAQ, 2010 : 2). De plus, au niveau du commerce international, les œufs d'incubation sont régis sous une entente canado-américaine signée en 1990. Cette entente porte principalement sur la gestion du contingent d'importation, qui à la suite de l'Accord, a été fixé à 21.1 % de la production nationale, répartie entre les différents importateurs d'œufs d'incubation (17.4 %) et de poussins (3.7 %) (AAC)[20].

Au Québec, le cadre règlementaire pour la production d'œufs d'incubation est établi par le plan conjoint en vertu de la *Loi sur les marchés agricoles, alimentaires et de la pêche* (L.R.Q., c. M-35.1). C'est le Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation qui sont responsable de l'administration du plan. Selon l'UPA, le Syndicat administre la mise en marché qui applique une politique de contingentement de la production permettant de satisfaire les besoins de l'industrie avicole québécois. Ce dernier a également la

[18] En ligne : http://www.agr.gc.ca/poultry/prindc_fra.htm
[19] En ligne: http://www.cbhema.com/about_f.html
[20] En ligne: http://www.agr.gc.ca/poultry-volaille/index_fra.htm

responsabilité d'organiser la mise en marché et d'assurer la négociation des prix et des conditions de vente avec les acteurs du marché. (MAPAQ, 2010). Les actions du syndicat au niveau provincial servent ainsi à préserver un équilibre et assurer la pérennité du système.

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

En somme, les secteurs de production sous la gestion de l'offre comprennent plus de 8000 fermes, pour un total de plus de 13 000 producteurs à l'ensemble du Québec, ce qui représente une valeur de production à la ferme de 2.6 milliards, soit l'équivalent de 42.5 % des parts des recettes à la ferme au Québec (Coalition GO5, 2006). Les cinq productions sous le régime de la gestion de l'offre demandent néanmoins une intervention de l'État, de type règlementaire, afin d'assurer la mise en place de conditions idéales pour maintenir les trois piliers centraux du système. Toutefois, les conditions économiques mondiales et les règles du commerce international semblent vouer la production agricole vers 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 pour les pays. Suite au changement de paradigme qui s'est implanté dans les relations commerciales à la suite signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, les gouvernements des pays membres de l'OMC ont accepté de réduire leurs interventions dans l'agriculture. Le paradigme du soutien de l'État s'est ainsi opposé rapidement au paradigme de compétitivité de l'agriculture. La remise en cause des lois québécoises régissant l'agriculture a alors pris tout leur sens.

2.5 Synthèse du chapitre

Ce chapitre présente la politique de la gestion de l'offre sous ses angles respectifs. Les trois éléments fondamentaux de la politique (le contrôle des importations, le contrôle de la production et le contrôle des prix) forment les caractéristiques principales de la politique. Ainsi, en émettant un contrôle restrictif sur les importations de produits étrangers, les producteurs nationaux peuvent établir un contrôle de la production qui répond aux exigences du marché tout en s'assurant d'un revenu supérieur aux coûts de production. L'objectif de la politique de la gestion de l'offre est donc de contrôler la

production interne des produits agricoles et d'assurer un revenu stable pour les agriculteurs. Ce système, qui ne demande pas l'intervention des gouvernements, est principalement associé à un cadre règlementaire établissant les droits des divers acteurs de la politique. Au Canada, les lois qui régissent la politique de la gestion de l'offre doivent être coordonnées selon les deux paliers de gouvernements. Au niveau national, la *Loi sur les offices des produits agricoles* et la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles* procurent les bases règlementaires nécessaires afin d'assurer la coordination entre les provinces. Au Québec, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* permet aux producteurs de mettre en commun leurs productions et d'établir un système de gestion de mise en commun de la commercialisation, nommé « plan conjoint ». Les producteurs ont donc la possibilité de regrouper leurs productions afin d'en assurer l'approvisionnement sur les marchés de consommation et à travers l'industrie. La création d'offices de commercialisation est une étape essentielle au développement d'un système de gestion de l'offre. À ce titre, les producteurs doivent céder la gestion du plan conjoint à une instance administrative. Au Québec, ce sont les Fédérations spécialisées de producteurs qui s'occupent de la mise en marché collective et du respect des principes relatifs aux fondements de la gestion de l'offre. Au Canada, cinq productions ont décidé de mettre en place un système de la gestion de l'offre. Que ce soit la production de lait, de volailles ou d'œufs, la structure règlementaire est différente pour chacune des productions en fonction de la dynamique de leurs marchés. Les organisations de producteurs ont ainsi le pouvoir de gestion sur la forme de mise en marché selon le cadre règlementaire établi. Les secteurs de production sous gestion de l'offre occupent près de 42 % de la production agricole du Québec, dominés principalement par la production laitière et aviaire. Or, dans un contexte mondial prônant de plus en plus l'ouverture au commerce, cette politique agricole est remise en question par les négociations commerciales multilatérales.

CHAPITRE 3 – LES PRINCIPES ÉCONOMIQUES ET LES THÉORIES DES POLITIQUES COMMERCIALES

La mise en place de politiques protectionnistes favorisant la production interne est contestée par les économistes libéraux. En fait, plusieurs arguments économiques démontrent l'inefficience de l'utilisation de ces politiques pour les pays. Pourtant, de nombreuses politiques protectionnistes sont toujours en œuvre aujourd'hui et les enjeux politiques à leur démantèlement semblent résister aux arguments économiques. Depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, la politique de la gestion de l'offre au Québec fait face à de nombreuses critiques de la part des penseurs libéraux, mais demeure fermement ancrée dans le paysage de la politique agricole canadienne et québécoise. En se référant aux ouvrages de Nyahoho et Proulx (2006), de Krugman et Obstfeld (2006) et de Siroën (1998), nous présenterons tout d'abord dans cette section les fondements théoriques des arguments économiques favorisant la libéralisation des échanges, ainsi que les contre-arguments appuyant le maintien des politiques protectionnistes.

3.1 Les bienfaits du libre échange

La mesure des pertes d'efficience demeure centrale à l'analyse économique des bienfaits du libre échange. Dans le commerce international, la protection des marchés permet non seulement de fractionner la production, mais incite également un grand nombre d'entreprises à produire dans les secteurs qui sont protégés (Krugman et Obstfeld, 2006 :213). Les vertus du libre-échange permettent ainsi une rationalisation des producteurs enclins à survivre à la concurrence étrangère en acquérant suffisamment d'efficacité de production. Seuls les producteurs disposés à investir, pour concurrencer les produits étrangers, seront aptes à survivre. Cette situation renvoie directement à l'importance de l'investissement et de la recherche d'économie d'échelle. En outre, dans une situation de libre-échange, les producteurs qui demeurent compétitifs obtiennent des opportunités d'exportation, stimulant par le fait même l'innovation et le transfert des connaissances (Krugman et Obstfeld, 2006 : 213).

Ces gains, dus au libre échange, permettent une redistribution plus efficace des ressources. Les conclusions des modèles d'économie d'échelle et de concurrence imparfaite démontrent en effet que la production mondiale augmente dans la mesure où chaque pays produit le bien pour lequel il détient le marché domestique le plus élevé (Nyahoho et Proulx, 2006 : 205). De plus, dans une situation de libre concurrence, les prix auront tendance à s'ajuster par rapport aux fluctuations du marché des biens et des facteurs. Les arguments économiques pour du libre-échange reposent donc sur les faits que l'équilibre du libre-échange offre non seulement une allocation efficace au sens parétien, mais qu'il est également supérieur à celui du protectionniste (Nyahoho et Proulx, 2006).

Les arguments favorisant l'adoption de politiques libre-échangistes se concentrent surtout sur l'évaluation des coûts économiques et sur la prépondérance des jeux politiques entourant la poursuite d'une politique protectionniste. En fait, selon Krugman et Obstfeld (2006 : 214), un gouvernement qui fait face à plusieurs intérêts différents de groupes de pression, revendiquant des protections les avantageant, pourrait choisir d'arbitrer en faveur d'un libre-échange généralisé. Cette approche confère une fonction nouvelle au GATT et à l'OMC : « protéger » les gouvernements nationaux des groupes de pression (Siroën, 1998 : 26). Cette option politique pourrait ainsi permettre aux gouvernements de concentrer leurs efforts dans les secteurs spécifiques et laisser les lois du libre marché s'attribuer les bienfaits économiques. De plus, elle amène à un plus grand équilibre des forces en contrebalançant les pressions des secteurs importateurs par celles des secteurs exportateurs. Selon Siroën (1998 : 26), un élément de souplesse est d'ailleurs conféré par le caractère global des négociations puisque les groupes d'intérêt les plus influents (en général, agriculture, textile...) peuvent être relativement préservés si le poids de l'ouverture est alourdi pour les secteurs les moins influents. Les négociations multilatérales amènent ainsi les gouvernements à assurer la mise en œuvre des engagements pris à l'OMC à l'égard des groupes de pression présents sur le plan national, dû entre autres aux coûts d'intervention élevés que ceux-ci doivent affronter. Toutefois, il demeure au sein de l'OMC plusieurs moyens de contournement dont

peuvent se prévaloir les groupes de pression afin de faire valoir l'utilité des politiques protectionnistes.

3.2 Les arguments pour les politiques protectionnistes

En présentant ces arguments pour le libre-échange, nous avons exposé par le fait même les critiques envers l'emploi de politiques protectionnistes. Toutefois, nous pouvons penser qu'il demeure difficile, politiquement, d'utiliser l'argument du libre-échange dans toutes les situations pratiques. En réalité, selon Krugman et Obstfeld (2006 : 218), les économistes présentent généralement le libre-échange comme une position plus théorique que pratique. La plupart des politologues et des économistes conviennent ainsi que les gouvernements ont tendance à traiter l'ouverture des marchés étrangers et l'augmentation connexe des possibilités d'exportation comme un effet bénéfique sur le plan politique tandis que l'ouverture du marché intérieur est ressentie comme un coût politique (Barton et coll., 2006 : 10). Les interactions sociales et politiques peuvent donc faire en sorte d'inférer dans les décisions d'ordre économique des gouvernements pour plusieurs raisons. Selon Siroën (1998 : 24), les réalités économiques ne peuvent évidemment pas correspondre aux hypothèses des modèles théoriques notamment en ce qui concerne la nature de la concurrence et l'optimalisation des ajustements de l'efficience des marchés. Il y a toutefois une incohérence qui existe au sein de la littérature quant aux effets bénéfiques d'une politique commerciale. Cette incohérence s'illustre par le fait que, de prime abord, le libre échange n'est pas perçu comme la réponse à tous problèmes d'ordre commerciale. En contrepartie, malgré les exceptions, il n'est pas garanti que l'emploi d'une politique interventionniste soit une solution empreinte de succès. Néanmoins, la théorie stratégique du commerce international est aujourd'hui la forme de politique protectionniste la plus développée. Selon Nyahoho et Proulx (2006 : 209), par politique commerciale stratégique, nous entendons de nombreuses politiques nationales et internationales qui visent à modifier la relation stratégique entre firmes. Les gouvernements, utilisant stratégiquement leurs ressources, peuvent ainsi les redistribuer plus efficacement vers les secteurs visés et jugés importants pour les intérêts du pays.

À cet effet, Siroën (1998) dénote quatre types d'arguments contredisant l'universalité des politiques libre-échangistes. En plus de l'argument de défaillance du marché, qui renforce l'idée de la protection des industries naissantes, faisant encore écho dans nombre de stratégies de développement, les politiques commerciales stratégiques ont tendance à être instaurées afin d'assurer la pérennité de secteurs jugés vitaux pour l'économie nationale. L'argument de la protection optimale prend donc tout son sens dans la conception de politique commerciale stratégique, puisque le pays optant pour ce type de politique est conscient de son influence sur les marchés. Ainsi, un grand pays peut volontairement contrôler les importations ou les exportations d'un produit et avoir un impact important sur les prix internationaux du produit et sur les termes de l'échange. Toutefois, dans un système de gouvernance commerciale, cette politique est applicable uniquement en « l'absence de représailles de la part des autres grands pays ou des petits pays coalisés à cette occasion » (Siroën, 1998 : 23).

Un autre argument est celui des préférences nationales. En ouvrant les frontières au commerce international, un pays peut devoir repenser ses politiques publiques, causant une remise en question des choix collectifs d'une société. Ces choix, allant de la sécurité de l'État à la distribution des revenus, peuvent éventuellement causer des tors à certains groupes de la société (Siroën, 1998). Les retombées émanant des effets bénéfiques de l'ouverture commerciale devraient alors compenser les pertes subies. Toutefois, les transferts étatiques peuvent être perçus comme générateurs de distorsions. Or, en venant contredire le fondement économique du libre-échange sur le bien-être collectif, selon Siroën (1998 : 25), « la libéralisation des échanges ne doit être poursuivie que dans la mesure où les gains attendus l'emportent sur les coûts sociaux et collectifs ». Ce concept de collectivité est donc présenté comme obstacle potentiel à l'ouverture au commerce. L'État, en assurant son rôle, doit faire en sorte d'assurer le bien-être des citoyens. Il y a plusieurs mesures politiques qui sont mises à la disposition de l'État pour contrer les effets pervers du libre-échange, allant des politiques protectionnistes aux règlementations et aux actions directes ou indirectes (ex. programme de formation, subvention aux bas salaires, etc.).

Cette insistance à la préservation du bien-être collectif peut mener également accepter le maintien d'une politique protectionniste afin de soutenir un groupe en particulier. Cette approche serait ainsi contraire à la recherche du bien-être collectif puisqu'elle procurerait des avantages pour un nombre limité de personnes sur la collectivité. En ne fondant pas la politique commerciale sur la défense de l'intérêt général, les responsables de la mise en place de la politique commerciale tendent ainsi à maximiser leur propre fonction d'utilité (Siroën, 1998). La recherche de maximisation d'utilité, d'un point de vue politique, entraîne un côté rationnel à l'irrationalité décriée par les économistes des politiques protectionnistes. C'est ainsi que les groupes de pression, s'ils ont une taille suffisante, ou s'ils sont dans un secteur économique privilégié par la classe politique, pourraient fourni une influence indue auprès des responsables de la politique commerciale.

3.3 Les effets des barrières non tarifaires

Les instruments de protection utilisés par les gouvernements dans l'élaboration de leurs politiques commerciales se révèlent le plus souvent axés dans l'intérêt de groupes ciblés afin de contrer les effets négatifs liés à la libéralisation du commerce. En restreignant l'impact de la concurrence étrangère, les pays optent pour la protection de leurs secteurs nationaux. Plusieurs moyens sont donc mis à leurs dispositions. Selon Krugman et Obstfeld (2006 : 182), les gouvernements ont, de nos jours, davantage recours à différents types de barrières non tarifaires, comme les quotas d'importation. Un quota présente des avantages, car il est beaucoup plus précis et plus certain quant à son effet sur le tarif douanier, puisque la quantité importée est fixée et connue d'avance (Nyahoho et Proulx, 2006 : 168). Les quotas ont toutefois un effet direct sur la valeur marchande, car ils éloignent la concurrence et la possibilité d'importations plus compétitives et à meilleur prix. Ainsi, un quota d'importation augmente systématiquement le prix domestique dans le secteur protégé (Krugman et Obstfeld, 2006; 195). En outre, le quota peut avoir comme conséquence de favoriser la complaisance des producteurs et diminuer l'investissement dans le secteur d'activité. Les déséquilibres créés par les quotas d'importation ont des effets sur l'économie et font en sorte de hausser les prix jusqu'à un nouvel équilibre entre l'offre et la demande. Cette

hausse des prix a, selon l'analyse de Krugman et Obstfeld, un impact général ambigu sur le bien-être total, avantageant les producteurs, car ils reçoivent plus pour leurs produits, mais contraignant les consommateurs à payer davantage tout en n'ayant aucun impact sur le revenu du gouvernement.

3.4 Le secteur agricole et la politique commerciale stratégique

La situation de l'agriculture dans les pays développés est caractérisée par une forte intervention de l'État qui s'explique par les craintes relatives de l'inefficacité du commerce mondial à fournir durablement les denrées alimentaires souhaitées. La particularité de l'agriculture dans les pays développés est également liée à la diminution constante de son poids sur l'ensemble de l'économie. Cette situation force les agriculteurs à bien s'organiser et à constituer des groupes efficaces sur le plan politique, capable d'obtenir l'instauration de niveaux élevés de protection commerciale (Krugman et Obstfeld, 2006 :226). De plus, le secteur agricole serait unique dans le sens qu'il combine un certain nombre de caractéristiques qui conduisent à y maintenir la rémunération des ressources engagées à des niveaux instables et chroniquement faibles (Gouin, 2000 : 2)

Les arguments développés quant à l'exception agricole formulent dans ce sens un raisonnement propre à ce secteur et aux besoins de l'intervention des gouvernements, en raison notamment des fluctuations des prix engendrées par les marchés. Les aléas climatiques et une demande inélastique ont tendance à faire fluctuer les revenus des agriculteurs. En ne fournissant pas l'aide requise aux agriculteurs, les politiques libre-échangistes pourraient contribuer à une plus grande vulnérabilité aux chocs externes. En outre, l'aspect historique tend également à favoriser l'intervention de l'État dans l'agriculture. Ainsi, l'importance qu'avait l'agriculture dans l'emploi, l'occupation du territoire, la recherche d'une certaine sécurité alimentaire, sont des éléments qui ont historiquement justifié l'élaboration d'une politique agricole dans les pays développés (Gouin, 2000 : 6). La protection du secteur agricole demeure donc un enjeu politique de taille, bien que la théorie économique indique que la stabilisation des prix à la suite d'un choc est plus efficiente en situation de libre-échange. Dans la prochaine section, nous

exposerons les arguments émis par les différents groupes de pression quant aux impacts de la politique de la gestion de l'offre au Québec et ses effets sur les producteurs, les consommateurs et les gouvernements.

3.5 La rencontre des paradigmes

Au fil des dernières années, afin de justifier la préservation de la politique protectionniste au Québec, plusieurs auteurs et groupes de pression ont fait état des bienfaits du système de gestion de l'offre au Québec. Les plus ardents défenseurs, l'UPA en tête suivie de toutes les fédérations spécialisées, tentent par tous les moyens politiques d'assurer la pérennité du système. Il est évalué par ailleurs que plus de 40 % des recettes de l'agriculture au Québec provient de la gestion de l'offre, comparativement à environ 10 % pour les provinces de l'Ouest canadien (Gouin, 2000). Cette réalité peut en effet expliquer la prépondérance des revendications en faveur de cette politique publique au Québec. À l'opposé, les économistes libéraux, les instituts de recherche et les associations de transformateurs et distributeurs alimentaires, en reprenant les arguments de la théorie économique, voient dans le système de la gestion de l'offre l'instauration d'un déséquilibre profond entre les intérêts des différents acteurs du marché. Dans la mouvance contemporaine de l'ouverture au commerce mondial, l'irrationalité économique du système de la gestion de l'offre est perçue comme inefficiente et contraint aussi bien les entreprises de la chaine de production que les consommateurs et les gouvernements. Les termes abordés dans cette section démonteront la disparité des discours observés par les acteurs des scènes politiques et économiques du Québec, du Canada et des institutions internationales. En nous inspirant notamment des études récentes réalisées par Daniel-Mercier Gouin (2008), Le Conférence Board du Canada (Goldfarb, 2009), l'institut C.D. Howe et l'OCDE (2008) sur le système de gestion de l'offre dans le secteur laitier, nous évaluerons les arguments spécifiques à cette politique québécoise.

3.5.1 Les revenus des producteurs

Selon l'OCDE (2008 : 161), l'un des avantages du niveau de prix plus élevé dont bénéficient les producteurs exerçant des activités visées par la gestion de l'offre, outre la

stabilité contrainte de ces prix, est que le risque financier est moins grand pour ces producteurs que pour les agriculteurs d'autres filières. Il apparait ainsi que le système de la gestion de l'offre procure plus de stabilité et un meilleur revenu aux producteurs. En fait, Gouin (2008) a évalué, en comparant les prix à la production dans les pays développés où l'offre n'est pas gérée, que les prix du lait au Canada entre 1981 et 2006 sont demeurés beaucoup plus constants que ceux des autres productions. L'impact de cette stabilité se reflète conséquemment dans les revenus des producteurs. La stabilité des revenus a donc pour effet de diminuer les risques financiers reliés à la fluctuation du prix courant des produits sur les marchés. Les producteurs, sous un régime de gestion de l'offre, peuvent planifier plus facilement leurs revenus futurs, ce qui comporte des avantages sûrs dans la capacité à emprunter auprès des institutions financières. Une étude économique de l'OCDE, préparée en 2008, a également démontré l'importance de la stabilité des prix sur les revenus des producteurs. En fait, 6 % seulement des producteurs laitiers et moins de 14 % des producteurs de volailles et d'œufs étaient en situation de déficit en 2005, contre 33 % de l'ensemble des producteurs agricoles canadiens (OCDE, 2008 : 161). De plus, l'OCDE illustre que la proportion d'exploitations agricoles ayant des revenus supérieurs à 250 000 $ est beaucoup plus importante dans les secteurs visés par la gestion de l'offre.

La propension des producteurs à obtenir de meilleurs revenus, sous un système érigé en quotas de production, est toutefois remise en doute par l'Institut C.D. Howe. La valeur des quotas génère des coûts qui viennent contrer les effets bénéfiques d'un système contrôlé (Robson & Busby, 2010). L'un des coûts majeurs est la dette des producteurs lors de l'achat de quotas de production. Les prix des quotas, qui fluctuent selon l'offre et la demande, ont constamment évalué depuis l'entrée en scène du système, pesant lourdement sur l'état financier de l'agriculture québécoise. En 2005, la valeur des quotas atteignait 9,15 milliards de dollars et comptait pour environ 60 % de la valeur marchande d'une ferme laitière de taille moyenne au Québec (CAAAQ, 2007 :70). En devenant un actif important pour un producteur agricole, les quotas de production créent par le fait même des problèmes de disponibilité et de barrière à l'entrée pour les nouveaux agriculteurs, accentuant une dynamique incitant fortement au démantèlement

des fermes au Québec (CAAAQ, 2007 : 70). Des initiatives de la part des producteurs laitiers afin de contrer l'augmentation de la valeur des quotas de producteurs semblent avoir pavé la voie à la stabilisation de la valeur des quotas sur le marché québécois. Le gouvernement québécois a en effet instauré, en 2009, une valeur maximum des quotas laitiers, établis à 25 000 $ (Cairns, Meilke et coll., 2010). Néanmoins, malgré la consistance des arguments pour la gestion de l'offre, plusieurs demeurent toujours sceptiques quant à l'impact réel de cette politique sur le revenu des producteurs et sur les coûts amortis par les consommateurs.

3.5.2 Les prix à la consommation

Pour certains, l'un des effets majeurs du système de la gestion de l'offre est la hausse des prix à la consommation. Selon l'Institut C.D. Howe, les producteurs ont des avantages réduits comparativement aux coûts imposés aux consommateurs. La valeur des quotas de production viendrait contrebalancer les bénéfices des revenus plus élevés, accroissant la perte totale ressentie par les consommateurs (Robson et Busby, 2010). En outre, une étude de l'Institut Économique de Montréal a évalué que les pertes pour la consommation de produits laitiers étaient de 75 $ par an, par personne et plus de 575 millions $ pour l'ensemble de la province (Charlebois et Boyer, 2007). Cette étude relève entre autres que les différences de prix entre Montréal et les États-Unis pour l'achat d'un kilogramme de volaille et d'œufs de catégorie « A » sont de l'ordre de 200 % et 55 % respectivement. L'OCDE a par ailleurs comparé le prix des produits laitiers et des œufs au Canada et aux États-Unis afin d'y prélever l'impact du système de la gestion de l'offre sur les prix à la consommation. L'étude a conclu également que les dispositifs de la gestion de l'offre ont eu pour effet de maintenir les prix au-dessus des prix mondiaux et à un degré considérable pour le lait.

Toutefois, afin de comparer plus adéquatement les prix des produits laitiers de divers pays avec les prix à la consommation des produits laitiers au Canada, Daniel-Mercier Gouin a analysé l'évolution des prix à la consommation des produits laitiers à partir de l'indice des prix en termes réels des différents produits laitiers sur une base agrégée. Il a ainsi démontré que les prix à la consommation, qui ont évolué le plus défavorablement

pour les consommateurs de produits laitiers, ont été observés dans les deux pays qui convergent vers la dérèglementation, soit l'Australie et la Nouvelle-Zélande (Gouin, 2008). Goldfarb (2009 : 17) maintient quant à elle que les prix du lait au Canada depuis les 20 dernières années ont surtout suivi le cours de l'inflation, précisant que la tendance des prix n'est pas si différente de celle qui prévaut aux États-Unis. L'étude note que les prix du lait au Canada sont moins volatiles, mais qu'ils demeurent systématiquement plus élevés que ceux des États-Unis et de l'Australie.

3.5.3 L'équité et les marges agrégées

L'une des critiques les plus sévères envers la libéralisation de l'agriculture est la détérioration des rapports de force existant entre les agriculteurs et les grandes entreprises de transformation et de distribution présentes à travers le monde. L'avantage fondamental de la mise en marché collective des produits agricoles est de permettre une négociation basée sur un nouveau rapport de force agriculteurs/acheteurs afin d'obtenir un prix décent et une juste rémunération des producteurs (UPA)[21]. À ce titre, l'étude de Gouin (2008) s'est penchée sur l'analyse des marges agrégées de la transformation laitière et de la distribution afin de cerner les différences entre les prix à la production et les prix à la consommation. Ses résultats ont démontré que la marge agrégée fluctue de façon plus irrégulière dans les pays plus ouverts au marché, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Pour ces pays, les observations ont confirmé que les prix à la consommation n'ont pas bénéficié d'ajustements proportionnels aux prix à la production qui sont régulés par le marché. C'est donc dire qu'au total, la dérèglementation ne représente aucune garantie d'une baisse des prix aux consommateurs (Gouin, 2008). L'augmentation des marges agrégées des entreprises dominantes des secteurs intermédiaires est interprétée comme un indicateur du pouvoir obtenu par la libéralisation des marchés. Cette situation renvoie aux arguments d'équité qui sont à l'avant-garde des arguments énoncés par les groupes de pression et chercheurs désirant maintenir la politique de la gestion de l'offre au Québec.

[21] En ligne: http://www.upa.qc.ca/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=191159

Or, l'un des concepts les plus souvent utilisés pour justifier le maintien du système en place est le concept de souveraineté alimentaire, qui est repris de la définition du mouvement paysan *La Via Campesina,* par l'UPADI (2006) et qui se traduit par :

> *« Le droit des peuples à définir leur propre politique agricole et alimentaire; à protéger et à réglementer leur production et leurs échanges agricoles nationaux afin d'atteindre des objectifs de développement durable; à déterminer leur degré d'autonomie alimentaire et à éliminer le dumping sur leurs marchés. »*

En outre, selon Claudine Blasco (2007); « ce principe assigne aux États la maîtrise des choix essentiels qui concernent les modes de production, de transformation et de commercialisation des produits alimentaires ». Suivant cette optique, une étude sur la gestion collective de l'offre dans les productions à risque au Québec, Nuah M. Makungu (2008) soutient que la souveraineté alimentaire du Québec dépend du maintien en grande partie du maintien de la gestion de l'offre. Le sort de plusieurs agriculteurs et communautés agricoles serait donc lié à la pérennité du système. Les arguments libéraux de compétitivité et d'avantages comparatifs ne peuvent pas, selon l'auteur, être transposés au secteur agricole (Makungu, 2008). L'ouverture complète des marchés agricoles aurait donc comme effet d'accélérer l'industrialisation de l'agriculture au détriment de l'agriculture familiale à dimension humaine (GO5 Lanaudière, 2007 : 3). C'est donc dire que, pour cette coalition représentant les agriculteurs sous le système de gestion de l'offre, la libéralisation favoriserait une convergence de pouvoir de négociation dans les mains des entreprises de transformation et de distribution. Selon l'UPA, dans un monde où se disputent des géants de l'industrie, il ne fait aucun doute que la mise en marché collective, comme la pratiquent les agriculteurs et agricultrices du Québec, constitue une réponse au phénomène de la concentration. Le système de gestion de l'offre permet, dans cette optique, de verser un revenu décent aux agriculteurs, d'assurer un approvisionnement stable à l'industrie, d'offrir aux consommateurs des produits de qualité à prix abordable, tout cela sans encombrer les finances du gouvernement. Les prix établis par les organisations nationales de producteurs ont pour mandat d'assurer aux producteurs une juste rétribution de leur travail et aux consommateurs, des approvisionnements stables et adéquats de grande qualité.

Pour certains, cette équité établie entre les producteurs et l'industrie agroalimentaire n'est pas préservée au niveau des divers secteurs de production agricole du Québec. Les producteurs, sous le régime de la gestion de l'offre, obtiennent des revenus plus élevés que les autres formes de production. Selon l'Institut Économique de Montréal, le souci d'équité est réparti d'une manière inéquitable dans l'approche actuelle du gouvernement. En fait, il n'y a rien qui justifie la protection de ces secteurs en particulier sur les autres secteurs de l'agriculture canadienne (OCDE, 2007). La raison d'être de ces aides ne va pas de soi, surtout du point de vue des consommateurs qui supportent finalement le coût sous forme d'une augmentation des prix au détail (OCDE, 2007 : 162). En conséquence, les mécanismes de protection des secteurs sous la gestion de l'offre haussent les prix payés pour les consommateurs, représentant un impôt régressif pour les ménages à bas revenu (Charlebois et Boyer, 2007).

3.5.4 Le gouvernement et les pressions internationales

Le système de la gestion de l'offre, contrairement à la plupart des politiques agricoles interventionnistes, possède l'avantage de ne pas s'immiscer directement dans les finances publiques du Canada et du Québec. Cette particularité, induite du contrôle des importations, suppose que ce modèle de politique commerciale est plus efficace pour la gestion budgétaire du pays. Toutefois, selon l'OCDE, les barrières imposées aux importations étrangères compromettent la compétitivité à long terme du secteur, en n'encourageant pas l'investissement et l'innovation, en plus de priver les producteurs de débouchés extérieurs. Le contrôle de la production empêche également les producteurs d'avoir accès à une part importante de la croissance connue ces dernières années, attribuable à un accroissement de la consommation de produits laitiers sur les nouveaux marchés (Goldfarb, 2009 : 36). En outre, le fait que les prix demeurent plus élevés au Canada, que les producteurs sous le système reçoivent des profits plus élevés et que la valeur des quotas de production ne cesse d'augmenter aurait comme impact de décourager les producteurs inefficaces à quitter le marché (Goldfarb, 2009).

Ce manque de compétitivité des producteurs sous le régime de la gestion de l'offre est à la source des problèmes pouvant émaner des négociations commerciales à l'OMC. En

effet, le Cycle de l'Uruguay Round, qui s'est conclu sur un accord sur l'agriculture, favorise la libéralisation du commerce des produits agricoles. Comme un quota est généralement arbitraire et discriminant à l'égard des pays et empêche le mécanisme de fonctionnement du système des prix, cet instrument de politique commerciale est maintenant condamné pour le commerce agricole par l'OMC (Nyahoho et Proulx, 2006 : p168). La pérennité du système de gestion de l'offre contrevient donc directement à l'ouverture des frontières commerciales, engageant le gouvernement à adopter une attitude ambivalente dans les discussions entourant le nouveau cycle de négociations. En défendant les positions libérales dans les négociations commerciales internationales, le Canada est par le fait même contraint d'appuyer une position protectionniste à l'OMC, ce qui a nui considérablement à son statut au sein des négociations agricoles. Selon l'Institut Économique de Montréal, le Canada peut jouer un rôle de chef de file pour résoudre l'impasse à l'OMC, mais ses pratiques commerciales actuelles nuisent à sa crédibilité (Charlebois et Boyer, 2007 : 4). Bien que le Canada soit l'un des plus importants exportateurs et importateurs de produits agricoles, la défense du système de la gestion de l'offre au Canada a contribué au déclin de l'influence du Canada dans les négociations commerciales à l'OMC (Goldfarb, 2009). En somme, l'avancement des négociations à l'OMC et la libéralisation du commerce agricole pourraient poser problème pour le système de la gestion de l'offre et pour les producteurs ne pouvant être compétitifs avec les marchés étrangers. Pour l'instant, tout au moins, les règles du commerce international demeurent régies selon l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay.

3.6 Le GATT, l'article XI et l'exception agricole

Les particularités institutionnelles liées à l'agriculture québécoise ont été défendues depuis les 50 dernières années lors des négociations internationales. Les textes du GATT permettaient alors des contradictions et autorisaient que certaines distorsions, même lorsqu'elles se localisaient au niveau des États, puissent donner lieu à des actions de politiques commerciales (Siroën, 1998). Les règles du GATT consentaient jadis aux pays de maintenir des restrictions à l'importation (par exemple des contingents d'importation) 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).

À l'aube de la signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, le gouvernement fédéral canadien et les provinces maintenaient consensus sur le désir de préserver le régime de la gestion de l'offre. La position canadienne dans les négociations, entourant l'article XI du GATT, sur les contrôles à l'importation imposés dans le cadre d'une politique de gestion de l'offre, demeurait axée sur la clarification ou le renforcement des règlements en vigueur au GATT (Galarneau, 1990). Pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, les gouvernements du Québec et du Canada considéraient comme primordiale la précision de l'article XI du GATT dans le but de consolider les systèmes de gestion de l'offre tels qui sont pratiqués au Québec (ministère des Affaires internationales, 1990 : 34). Les demandes du gouvernement du Québec en matière d'accès au marché prévoyaient également la soumission à des disciplines plus sévères. Deux règles de base ont été proposées afin d'assurer le respect des règles. La première règle permettait la restriction des importations par les contingents tarifaires et devrait être utilisée par les pays qui pratiquent seulement une gestion indicative de leur production au moyen de prix (ministère des Affaires internationales, 1990 : 34). La deuxième règle, qui permettait le contingentement des importations en serait destinée aux pays qui exercent un contrôle coercitif et effectif de leur production (ministère des Affaires internationales, 1990 : 35). La priorité du gouvernement québécois était donc de préserver les conditions essentielles au maintien du système de la gestion de l'offre.

Toutefois, plusieurs éléments entourant le régime de la gestion de l'offre et les offices de commercialisation ont stimulé les négociations menant à l'Accord sur l'Agriculture de Cycle d'Uruguay, et en définitive, le Canada a dû se soumettre à la tarification des restrictions quantitatives à l'importation et à leur réduction (Parent, 2000 : 527). Dans un premier temps, les parties contractantes du GATT se sont afférées à obtenir un consensus sur les questions des quotas d'importation et des tarifs douaniers. La commercialisation des produits sous la gestion de l'offre était alors préservée par des

contingents non tarifaires prévalant pour les produits étrangers. De cette façon, comme nous l'avons mentionné précédemment, en contrôlant l'offre interne et externe des produits se retrouvant sur les marchés nationaux, le système pouvait ainsi réguler plus facilement les prix et assurer un revenu stable pour les producteurs. L'introduction des discussions axées sur la libéralisation de l'agriculture, lors des rencontres multilatérales précédentes à la signature de l'Accord sur l'agriculture, a posé les premières assises à une plus grande règlementation du commerce des produits agricoles. Plusieurs facteurs en lien avec l'agriculture ont également été observés. En plus des tarifs douaniers et des subventions octroyées par les gouvernements, les négociations du Cycle de l'Uruguay se sont penchées sur le rôle des entreprises commerciales d'État. Bien que cet aspect ait fait partie des discussions depuis les fondements du GATT, plusieurs facteurs ont fait en sorte qu'ils aient échappé à la règlementation commerciale internationale. En fait;

> *« Bien que le chapitre sur les pratiques commerciales restrictives se soit volatilisé avec l'Organisation internationale du commerce, la plupart des dispositions concernant le commerce d'État se sont retrouvées dans l'article XVII (paragraphes 1 et 2) et l'article II:4 du GATT. En 1957, on a modifié l'article XVII en y ajoutant des règles concernant la déclaration d'activités spécifiées, ainsi qu'une disposition suivant laquelle les parties contractantes "reconnaissaient" l'importance de négociations visant à réduire le niveau de protection offert par le commerce d'État » (Paddock, 1998 : 8).*

Néanmoins, il aura fallu attendre près de 40 ans pour débattre de la délimitation des activités des entreprises commerciales d'État au GATT. En plus de voir redéfinir les conditions tarifaires pour les produits la gestion de l'offre, les agriculteurs et les gouvernements québécois et canadien voyaient également la possibilité de remettre en cause le bien-fondé des offices de commercialisation à l'échelle nationale et provinciale.

Il s'est ainsi construit un clivage idéologique au plan national entre les appuis politiques au maintien du paradigme de soutien de l'État, qui favorise les producteurs sous le régime de la gestion de l'offre en contrepartie de 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 de la négociation : adhésion au Groupe de Cairns pour les questions liées au secteur exportateur; 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 la 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 comme étant un accord déterminant pour de commerce agricole.

3.7 Synthèse du chapitre

L'exploration des théories économiques révèle un clivage idéologique entre les bienfaits du libre-échange et l'importance de protéger des secteurs clés de l'activité agricole d'un pays. La volatilité des prix des denrées agricoles, entrainée notamment par les conditions climatiques, les prix de l'énergie et les effets de la spéculation sur les marchés, fait en sorte que certains pays désirent maintenir un contrôle sur leur production agricole domestique. À ce titre, l'agriculture a longtemps été considérée comme une exception dans le commerce international. Pourtant, selon plusieurs auteurs, une plus grande ouverture des frontières procurerait des gains pour les consommateurs en favorisant la baisse des prix des produits, en plus de réduire les distorsions économiques dues à l'intervention étatique sur le marché. Toutefois, cette position demeure trop théorique pour les défenseurs des politiques protectionnistes. Ainsi, il serait préférable que les gouvernements puissent intervenir dans le secteur agricole afin de préserver les capacités de production et ainsi assurer la sécurité alimentaire de la population. À cet égard, l'État doit donc jongler entre les avantages du libre-échange à l'échelle mondiale et la préservation d'une politique protectionniste assurant le soutien de groupes en particulier. Les arguments développés quant à l'exception agricole formulent dans ce sens un raisonnement propre au secteur agricole et aux besoins de l'intervention des gouvernements, en raison notamment des fluctuations des prix engendrées par les marchés, qui de par les aléas climatiques et une demande inélastique, ont tendance à faire fluctuer les revenus des agriculteurs. En ne fournissant pas l'aide requise aux agriculteurs, les politiques libre-échangistes contribueraient ainsi à une plus grande vulnérabilité aux chocs externes. Dans ce contexte, la politique de la gestion de l'offre apparait comme une politique stratégique pour le Canada. Au fil des dernières années, afin de justifier la préservation de cette politique protectionniste au Québec, plusieurs acteurs du milieu agricole ont fait état des bienfaits d'un système de gestion de l'offre. Les arguments économiques qui ont été avancés demeurent confrontés aux

arguments économiques de bien-être collectifs entrainés par l'ouverture au commerce international. La signature des accords du Cycle de l'Uruguay est néanmoins venue concrétiser la place de l'agriculture dans le commerce international.

CHAPITRE 4 – LES IMPACTS DU CYCLE D'URUGUAY ET DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay est, dans les faits, un accord décisif sur le plan du commerce international des produits agricoles. En finalisant ce qui devenait officiellement le premier cycle de négociation à intégrer l'agriculture au sein du cadre des règles et disciplines de l'OMC, les pays membres convenaient alors de traiter les produits agricoles au même titre que les produits industriels.

> *« L'objectif à long terme étant d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenue, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir (GATT, 1994 : 47). »*

Dans cette optique, les règles et disciplines de l'Accord sur l'agriculture ont été significatives pour l'évolution de la structure commerciale des produits agricoles. Pour l'OMC, les années qui précédaient les négociations du Cycle de l'Uruguay ont étalé plusieurs perturbations au sein du secteur agricole mondial. Pour s'attaquer aux racines des problèmes, il fallait à tout prix instaurer des disciplines pour toutes les mesures affectant le commerce des produits agricoles, y compris les politiques agricoles nationales et le subventionnement des exportations (OMC, 2003 : 4). Toutefois, selon Gouin (2000), l'Accord sur l'agriculture ne tend pas les pays développés à forcer le démantèlement total de leur politique agricole.

De ce fait, la dérogation de l'exception agricole, qui était maintenue depuis les fondements du GATT en 1947, a été entrevue comme une solution de rechange à des programmes de soutien interne devenus inefficients pour 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 de plus en plus insupportables aux agriculteurs. Le désir de réguler les marchés mondiaux des produits agricoles s'établissait comme une avenue, bien qu'elle soit ardue politiquement, afin d'amenuiser 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 pour les parties contractantes du GATT. Aux premières lignes d'un débat entre multifonctionnalité et compétitivité de l'agriculture, il s'en est néanmoins résulté d'un accord déterminant quatre éléments centraux, renfermant trois piliers de négociations : la tarification des barrières non tarifaires et l'application des réductions subséquentes, la définition et la discipline sur les subventions à l'exportation, la catégorisation et la discipline du soutien interne et la spécification du « traitement spécial et différentié » adressé au pays en développement (Beierle, 2002). Ainsi, en imposant des engagements restreignant à ses membres l'application de politiques interventionnistes, en plus de soumettre un cadre politique renforçant les règles et disciplines, l'Accord sur l'agriculture a établi les nouvelles fondations du commerce agricole basées 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 7 ans, pour se conclure en 2002 (Nyahoho et Proulx, 2006). Pour bien comprendre les enjeux de l'Accord sur l'agriculture, nous décrirons tout d'abord les objectifs, les cibles à atteindre et les enjeux de l'Accord pour chacun des trois piliers. Nous conclurons cette section en mettant en perspective l'impact de l'Accord sur l'agriculture sur le système de la gestion de l'offre.

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

4.1.1 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. 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 qu'un accès minimal ne soit maintenu pour les importations (OMC, 2003 : 2). Les nouvelles règles d'accès au marché ont priorisé en premier temps 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 des barrières non tarifaires permettait le passage d'un système renfermant plusieurs types de protections commerciales à un système assurant l'unicité de la protection en tarifs douaniers (OMC, 2003).

Pour ce faire, les pays ont dû évaluer 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 pour les produits agricoles élimine de ce fait les obstacles non tarifaires et transforme 100 pour cent des lignes tarifaires couvrant les produits agricoles (Blackhurst, 1995). Deux types de droits tarifaires sont couramment utilisés. Les droits consolidés ad valorem et les droits consolidés sous forme spécifique. Or, selon l'OCDE (2001 : 24), les droits ad valorem sont calculés en proportion constante de la valeur du droit de la marchandise importée alors que les droits spécifiques sont exprimés à partir d'un montant monétaire par unité physique du poids du produit importé, de sorte que le degré de protection associé dépend du prix du bien importé et peut varier indépendamment du taux lui-même.

L'accord sur l'accès au marché a également prévu des réductions de 36 pour cent, en moyenne arithmétique non pondérée, des nouveaux tarifs douaniers pour l'ensemble des produits agricoles, avec l'obligation d'imposer à chaque ligne tarifaire une diminution de 15 % sur une période de six ans s'étalant des années 1995 à 2000[22]. Ces réductions sont déterminées sur des bases annuelles d'égales ampleurs (Messerlin, 1995). Les nouveaux tarifs douaniers s'appliqueront 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 seront calculés en fonction du contenu (en pourcentage) de produits primaires (Nyahoho et Proulx, 2006 : 644). De plus, des mesures quantitatives ont été instaurées afin d'assurer un accès minimum aux importations étrangères.

[22] Des réductions de 24 % en moyenne non pondérée sont prévues pour l'ensemble des tarifs douaniers ainsi qu'une réduction de 10 % pour chaque ligne tarifaire, sur une période de 10ans entre 1995 et 2004 est prévue pour les pays en développement. Aucune réduction n'est exigée pour les pays les moins avancées (FAO, 2003).

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 ont pris des engagements d'accès minimum équivalant à 3 pour cent de la consommation domestique (en volume) pour chaque produit. L'accord ne limite pas la quantité de produits importés, mais détermine une frontière qui différencie l'application des tarifs douaniers. Au terme de la période de six ans[23], les pays membres se devaient de fournir un accès minimum de 5 pour cent. Deux types de contingents tarifaires sont prévus selon l'Accord. Tout d'abord, il y a les possibilités actuelles d'accès aux marchés, qui sont allouées sur des bases bilatérales pour permettre aux pays exportateurs de préserver l'accès dont ils jouissaient avant la transformation en droits de douane des obstacles non tarifaires (PNUD, 2003). L'autre possibilité qui doit être garantie est un accès minimal, établi selon le principe de la nation la plus favorisée. Ces engagements, sous forme de contingents tarifaires, sont prévus afin de préserver les opportunités pour des produits bénéficiant d'accès aux marchés en plus de permettre un minimum d'accès pour des produits qui étaient sous protection prohibitive antérieurement au Cycle d'Uruguay (Daugbjerg et Swinbank, 2009). En somme, l'instauration de contingents tarifaires concerne essentiellement les produits agricoles considérés comme sensibles auprès des pays producteurs, en particulier les pays développés. Ce fonctionnement à deux temps de l'accès aux marchés permet ainsi 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 pour les importations additionnelles (hors contingent).

Finalement, un mécanisme de sauvegarde, prévue à l'article 5 de l'Accord, peut être invoqué afin de protéger des secteurs qui pourraient être menacés par une hausse rapide d'importations ou une chute des prix dépassant un degré de déclenchement (Parent, 2000). Ce mécanisme permet donc de prendre des mesures supplémentaires de

[23] La période est de 10ans pour les pays en développement

protection pour les produits ayant subi une tarification afin de répondre aux besoins temporaires pour faire face à une crise ou à une concurrence étrangère soudaine. Les critères en question sont soit une augmentation spécifique 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 spécifique (prix de déclenchement). (OMC, 2003 : 11). Le traitement spécial permet également aux pays, dans certaines conditions, de reporter la tarification à la fin de la période de mise en œuvre si des conditions d'accès minimum restent offertes (OCDE, 2001).

4.1.2 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 des échanges agricoles (OCDE, 2001 : 81). L'objectif de l'Accord était donc d'intégrer, sous la discipline du GATT, les subventions aux exportations afin de réduire les effets de distorsion sur les marchés internationaux. L'enjeu principal de l'élimination des subventions à l'exportation est donc la réduction des effets sur les prix internationaux, qui ont un impact autant pour les consommateurs que pour les producteurs. L'effet des subventions à l'exportation encourage une surproduction domestique inefficiente qui outrepasse la demande domestique et qui est ainsi vendue sur le marché international, créant une suroffre artificielle qui abaisse les prix. Il est estimé que les milliards de dollars que l'Union européenne et les États-Unis dépensent chaque année à subventionner leurs agricultures leur permettent d'exporter des produits agricoles à des prix inférieurs de plus d'un tiers au coût de production (PNUD, 2003). Les prix faussés des marchés internationaux amenuisent le développement de l'agriculture dans les pays en développement qui ont un avantage comparatif à la production agricole. Ces derniers sont ainsi contraints à concurrencer les institutions publiques des pays riches, ce qui contribue à l'accroissement de la pauvreté rurale, le gonflement des villes surpeuplées et la croissance de l'agitation sociale dans les pays en développement.

Afin de restreindre le phénomène de distorsion des prix sur les marchés, l'Accord sur l'agriculture a conclu une réduction des subventions à l'exportation pour 22 catégories

de produits. Cet Accord vise principalement les pays qui subventionnaient leurs exportations, ce qui signifie que seulement 25 pays membres, dont 15 sous l'égide de l'Union européenne, seront assujettis aux règles et disciplines de cet Accord, tout en étant les seuls pays à être autorisés à continuer de subventionner leurs exportations par la suite. Selon l'OMC (2003 : 20), il y a quatre situations qui peuvent donner droit aux pays membres de subventionner leurs exportations;

1) Des subventions à l'exportation faisant l'objet d'engagements de réduction par produit dans les limites spécifiées dans la liste du Membre concerné.
2) Une partie des dépenses budgétaires au titre des subventions à l'exportation ou du volume des exportations subventionnées excédant les limites spécifiées dans la liste qui est visée par la disposition concernant la flexibilité en aval de l'article 9.2 b) de l'Accord sur l'agriculture;
3) Des subventions à l'exportation compatibles avec la clause du traitement spécial et différencié pour les pays en développement (article 9.4 de l'Accord).
4) Des subventions à l'exportation autres que celles qui font l'objet d'engagements de réduction, à condition qu'elles soient conformes aux disciplines anti-contournement énoncées à l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture

Les taux de réductions ont été prévus en référence à la période des années 1986 à 1990. Les membres ont été dans l'obligation de réduire de 21 pour cent le volume total d'exportation de produits subventionnés sur une période de six ans (1995-2000). La valeur totale des subventions accordées aux exportations devait également être réduite de 36 % pour la même période de six ans[24]. Ces réductions ont été étalées par tranches annuelles équivalentes, pour chaque produit, selon la période de référence. Par ailleurs, l'Accord stipule que seuls les produits qui étaient sous un régime de subvention aux exportations sont considérés. Il s'avère donc interdit pour un pays membre de subventionner un produit qui n'était pas subventionné jusqu'à présent (Messerlin,

[24] En ce qui concerne les pays en développement, les réductions sont de l'ordre de 14 % pour chacun des produits subventionnés et de 24 % l'ensemble des exportations subventionnées, le tout sur une période de 10ans (1995-2004) (FAO 2003)

1995). Il est à noter que des exemptions s'appliquent notamment pour les aides alimentaires internes.

4.1.3 Le soutien interne

Des trois piliers de l'Accord sur l'agriculture, le soutien interne est celui qui entrait 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). L'utilisation des subventions à la production pour les pays de l'Union européenne, les États-Unis, le Japon et la Grande-Bretagne représente 90 pour cent de ce qui est enregistré à l'OMC par tous les pays membres (Ingco et Winters, 2005). La concentration du phénomène marque l'importance politique et économique du soutien interne pour ces pays. Ces pays investissent abondamment de 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 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. Les subventions internes, ciblées par l'Accord, ont principalement été celles qui avaient tendance à fausser les échanges. Il existe plusieurs types de soutien qui, de par leur nature, ont un impact différent sur les prix. Un aspect fondamental des engagements en matière de réduction du soutien interne réside donc dans la distinction qui est faite entre les politiques intérieures, qui sont censées ne pas fausser les échanges, et toutes les autres formes de soutien mises en place par les pays (OCDE, 2001 : 55). Pour ce faire, un indicateur, la mesure globale de soutien total (MGS), a été développé afin de calculer le soutien interne de chaque pays membre et ainsi appliquer des restrictions subséquentes. Il est également possible d'exposer le soutien des prix sous la forme de prix administrés (supposant des transferts de la part des consommateurs) ou de certains types de versements directs des pouvoirs publics (OMC, 2003 : 16). Dans ce cas, il faut calculer l'écart entre les prix administrés et un prix de référence.

Dans le but d'assurer une distinction entre les types de soutien interne accordé par les membres, une catégorisation de soutien a été créée sous forme de boîtes « orange », « bleu » et « verte », vouées à 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 catégorisés dans la « boîte orange », qui incluent les subventions aux intrants agricoles, le support aux prix agricoles et les subventions directes liées aux volumes de productions (Holden, 2005). Les réductions prévues par l'Accord ont été de l'ordre de 20 pour cent de la mesure globale de soutien pour l'ensemble des produits de cette boîte, et ce, pour une période de six ans selon les années de référence de base de 1986-88[25].

Une clause de minimis a toutefois incorporé l'Accord afin de préserver un plancher de subventions permis pour les pays. Ainsi, en vertu de ces dispositions, aucune réduction n'est nécessaire si la valeur du soutien par produit tombe au-dessous de 5 % de la valeur totale de la production[26] (Holden, 2005). Cette catégorie de soutien interne englobe des politiques telles que les mesures de soutien des prix courants du marché, les subventions directes à la production ou les subventions aux intrants (OMC, 2003 : 15).

La « boîte bleue » se présente comme étant une exception au terme d'un compromis répondant aux exigences de l'Union européenne afin de parvenir à un accord final. Les subventions, qui ont été permises dans cette boîte, presque en totalité utilisée par l'Union européenne parmi les pays membres de l'OMC, permettent un soutien lié au prix et aux quantités seulement s'il est accompagné d'une restriction à la production. Selon l'article 6.5 de l'Accord sur l'agriculture;

> *« Les versements directs au titre de programmes de limitation de la production ne sont pas soumis à l'engagement de réduction du soutien interne s'ils sont fondés sur les superficies et des rendements fixes, ou s'ils sont effectués à la hauteur de 85 % ou moins du niveau de base de la production, ou encore, dans le cas de la*

[25] Une réduction de 13,3 % sur une période de 10 ans est prévue pour les pays développés
[26] Un seuil *de minimis* de 10 % est prévu pour les pays en développement

production animale, s'ils sont effectués pour un nombre de têtes de bétail fixe. (GATT, 1994 : 56) »

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 subventions 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). Les aides directes découplées, qui ne sont pas prévues selon les quantités produites où les prix courants du marché font ainsi partie de la « boîte verte ». 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). Les subventions aux programmes poursuivant des enjeux politiques hors du champ commercial ont aussi été considérées. Les exemples de versements directs autorisés, autres que les mesures découplées de soutien du revenu comprennent les paiements liés à l'assurance, au filet de sécurité et aux catastrophes, de même que différents programmes conçus pour faciliter l'ajustement structurel, ainsi que quelques programmes de protection de l'environnement et d'aide régionale (Holden, 2005). Ces types de subventions n'ont aucune limite imposée par l'Accord.

4.1.4 Le Comité de l'agriculture

L'Accord sur l'agriculture a instauré la mise sur pied d'un comité chargé de surveiller la mise en œuvre de l'accord. Il offre également la possibilité au pays membre de tenir des consultations sur toutes questions relatives à la mise en œuvre des engagements (OMC, 2003 : 6). Des réunions sont prévues chaque année et obligent les pays membres à émettre des notifications quant aux changements politiques qui interviennent sur le plan national. Ainsi, l'accord amène 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 par lesquelles une politique est mise en application, 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 avec les règles de l'accord sur l'agriculture.

4.1.5 La clause de paix

Une clause de paix a été greffée à l'Accord en ce qui concerne le droit aux subventions. Les pays membres se sont entendus pour ne pas engager de différents commerciaux portant 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). Conçue pour une période de 9 ans, son expiration affectera tous les programmes de subventions agricoles au même titre que les disciplines de subventions des produits industriels.

4.2 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 présenté des avancées considérables pour 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 priorise maintenant une idéologie basée sur la compétitivité de l'agriculture. La constitution d'un cadre règlementaire assurant le respect des règles et disciplines apposerait ainsi les conditions à l'avancement de la libéralisation du commerce agricole. Selon Tangermann (2001 : 28), un des effets clairement positifs des nouvelles règles sur l'agriculture est qu'il y a plus de transparence à l'OMC sur ce que les pays font en matière de politique agricole. Les avancées dans le domaine de l'accès au marché, notamment en matière de barrières non tarifaires, sont dorénavant traitées de manières moins spécifiques

(Tangermann, 2001). Cette nouvelle règlementation, l'Article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture qui assure la tarification de toutes les barrières non tarifaires, remplace à cet effet l'Article XI : 2(c)(i) du GATT de 1947, qui permettait le contingentement des importations. La tarification a aussi permis l'instauration de droits de douane consolidés à des niveaux élevés, ou courants, et un accès minimum afin de fournir un accès immédiat aux marchés ou la tarification n'offrait pas d'ouvertures commerciales directes (Tangermann, 2001). L'entrée en scène des contingents tarifaires est donc un indice de la manière dont la libéralisation du commerce agricole, dans les prochaines négociations, sera exercée.

De plus, selon l'OCDE, les ministres de l'Agriculture ont pris l'engagement commun, suite à l'AACU, de réformer leur politique agricole, pouvant signifier la reconnaissance des bienfaits de l'Accord pour l'ensemble du commerce international. À cet effet, les pays membres se sont engagés à :

> *« réduire les protections et les obstacles aux échanges, prendre en compte les intérêts nationaux légitimes s'agissant de la durabilité environnementale, de l'innocuité alimentaire, de la sécurité alimentaire, du développement rural, de manière à ne pas créer de distorsions ni dans la production ni dans les échanges; et reconnaître la diversité des situations agricoles, économiques et sociales des pays de l'OCDE. (OCDE, 1998) »*

Ainsi, selon Tangermann (2001), les défis rattachés à la libéralisation du commerce agricole devront donc se poursuivre selon des objectifs compatibles avec le processus de réformes des politiques agricoles. L'apport de l'Accord sur l'agriculture a donc eu comme effet d'incorporer l'agriculture au sein des politiques commerciales des pays membres. Dans cette veine, l'Accord sur l'agriculture respectait ses engagements d'intégrer l'agriculture dans le cadre légal général des règles du GATT régissant le commerce international (Tangermann, 2001).

Néanmoins, cinq ans après la signature de l'Accord, plusieurs produits affichaient toujours des tarifs excédant 200 pour cent. En fait, les écarts de tarifs entre certains produits agricoles s'étalaient sur une échelle de 0 à 500 pour cent, en fonction de la sensibilité des produits pour un pays, créant ainsi un effet de dispersion qui assurait le maintien de tarifs élevés pour certains produits sensibles. Selon l'OCDE (2001), des

évidences empiriques suggèrent que la dispersion des tarifs, mesurée par les pics tarifaires aux niveaux domestique et international, a augmenté pour la plupart des pays de l'OCDE entre 1993 et 1996. La baisse générale des tarifs, de l'ordre de 36 pour cent, n'a donc pas été suffisamment efficace pour garantir un meilleur accès au marché. Selon Rude et Meilke (2002), la formule de réduction tarifaire, sélectionnée dans l'Accord sur l'agriculture, a permis une certaine flexibilité dans l'application des réductions tarifaires. À l'aube du Cycle de Doha, la progressivité des droits appliquée aux produits agricoles et alimentaires demeurait assez élevée dans certains secteurs au Canada, notamment celui des produits alimentaires, les produits alimentaires finis étant frappés d'un droit moyen qui dépasse de vingt fois le niveau des droits au premier stade de la transformation (OCDE, 2001 : 30).

En somme, selon des auteurs, l'impact de l'Accord sur l'accès au marché pour les produits sous le système de la gestion de l'offre n'aurait donc pas eu les résultats escomptés. En effet, selon Andrew Schimtz (2008 : 387), l'Accord du Cycle d'Uruguay n'a pas libéralisé les marchés des produits laitiers et autres produits inclus sous le régime de la gestion de l'offre. Les quotas d'importation n'auraient pas augmenté suite à l'accord de 1994 même s'il y a eu une baisse des tarifs douaniers pour les produits agricoles. Selon l'OMC (1996), l'environnement plus conforme aux lois du marché, dans lequel évoluent le secteur céréalier et les grands secteurs d'élevage, contraste avec le maintien des régimes de gestion de l'offre pour les produits laitiers, la volaille et les œufs. Les augmentations tarifaires ont été plus importantes pour certains produits, plus particulièrement dans les secteurs sujets à des mesures de gestion de l'offre (OCDE, 2001 : 22). La baisse généralisée des tarifs douaniers établis par l'Accord sur l'agriculture n'a donc pas eu d'impact sur la commercialisation des produits sous la gestion de l'offre. Suite à l'Accord sur l'agriculture, le Canada a pu imposer des tarifs douaniers de l'ordre de 240 à 350 pour cent pour les produits laitiers et de 192 pour cent pour les œufs et de 280 pour cent pour la volaille (Gouin, 2000). Les contingents tarifaires imposés aux pays restreignant l'accès au marché de produits sensibles n'ont également pas eu les effets escomptés sur l'augmentation du commerce. À cet effet, Nguyen, Perroni et coll. (1996) ont établi que les menaces réelles pour les systèmes de

gestion de l'offre semblent provenir des pressions émanant de la libéralisation future du commerce agricole, ainsi que du passage d'un système ou 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 à la libéralisation des marchés agricoles.

Selon Garce Skogstad (2008), les changements attribués à la politique de la gestion de l'offre, suite à l'Accord sur l'agriculture, ont été au niveau de la redéfinition de programmes au sein du système plutôt qu'au niveau d'une reconfiguration de la production des secteurs sous gestion de l'offre. L'Accord aurait donc eu un effet uniquement sur la composition des prix et sur la formule des coûts de production. Des changements ont eu lieu depuis 1995, par exemple, par l'instauration de contingents tarifaires, qui accordent une place limitée aux importations étrangères, et par la suppression des subventions allouées au secteur laitier, sans toutefois affecter le cadre institutionnel du régime de la gestion de l'offre au Canada et au Québec. Toutefois, 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'auteur argumente également qu'en 2005, le système de la gestion de l'offre était toujours constitué des mêmes procédés de contrôle et d'intervention de l'État, établis en 1985. Ainsi, l'impact de l'Accord sur l'agriculture sur le système de la gestion de l'offre au Québec aurait été limité et aurait permis la préservation de la politique, suite à la faiblesse des réductions tarifaires exigées.

4.3 Les impacts de l'Accord sur l'agriculture sur le système de la gestion de l'offre au Québec

Nous ferons part dans cette section de l'analyse des données primaires recueillies lors des entrevues effectuées auprès des experts de la politique de la gestion de l'offre. Trois thèmes généraux seront abordés, soit; les impacts sur la politique à la suite de l'instauration des règles de l'Accord sur l'agriculture; l'évaluation contextuelle des changements engendrés par l'Accord sur l'agriculture pour les acteurs concernés au sein

des secteurs de la gestion de l'offre; et les mesures d'adaptation instaurées par les organisations de producteurs des secteurs sous gestion de l'offre au Québec.

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

L'Accord sur l'agriculture a créé une situation d'inconfort pour la politique de la gestion de l'offre. En effet, c'est la signification de l'Accord sur l'agriculture, en raison de l'inclusion des questions agricoles au même titre que les produits industriels, qui a eu le plus d'ampleur. Comme l'explique Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, il y a deux aspects liés aux accords sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay : « dans un premier temps, il y a les disciplines contenues dans l'accord, et dans un deuxième temps il y a 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 du système sur une longue période de temps. Selon Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, l'Accord sur l'agriculture a créé plusieurs types d'incertitudes quant au maintien de la politique de la gestion de l'offre au Québec. Toutefois, les engagements spécifiques sur l'accès au marché n'ont pas eu d'effets déstructurant sur le système. Suite à la tarification de toutes les barrières non tarifaires et aux réductions tarifaires subséquentes, les produits sous gestion de l'offre ont pu maintenir des tarifs équivalents aux barrières non tarifaires qui précédaient l'Accord sur l'agriculture.

Ainsi, selon Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, la protection du marché suite à l'accord est à peu près restée intacte, n'entrainant pas d'impacts supplémentaires sur les niveaux d'importations. 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 néanmoins entrevoir des niveaux de protection suffisamment élevés pour maintenir les fondations du système. Or, comme le souligne Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire au Québec, le système de la gestion de l'offre est

soutenable dans les conditions actuelles du marché, mais demande une plus grande flexibilité des acteurs en place. En effet, les tarifs douaniers, qui s'inscrivaient dans une fourchette approximative de 600 % à 1000 % avant l'Accord sur l'agriculture pour les secteurs de la gestion de l'offre, ont été fixés à des niveaux qui varient entre 100 % et 300 %. En somme, tous les directeurs des Fédérations de producteurs sous gestion de l'offre sont d'avis que dans l'état actuel des prix mondiaux comparativement au niveau de tarifs permis par l'Accord sur l'agriculture, le mur tarifaire est efficace. 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, il a eu comme effet d'hypothéquer son efficacité pour une perspective d'avenir 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 aura ainsi engendré des conséquences pour la gestion de l'offre. Pour Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, l'Accord sur l'agriculture a instauré une certaine ambiguïté quant aux possibilités d'augmenter l'accès au marché canadien des produits de la gestion de l'offre. La volonté des pays membres de diminuer les tarifs douaniers suivant 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 éleveurs de volailles, l'impact principal des accords du Cycle d'Uruguay se situe dans la diminution de la marge de manœuvre du système afin d'y assurer sa pérennité. Sans cette marge de manœuvre, qui garantissant la protection du système le permettant d'être à l'abri des aléas du marché mondial, le secteur agricole québécois ne serait plus en mesure de conserver les conditions essentielles pour assurer le maintien de la gestion de l'offre. À ce titre, l'un des impacts du Cycle d'Uruguay s'avère donc associé, selon M. Belleau, à la nouvelle formule de tarification des importations. Plusieurs effets sur le marché québécois se sont également développés, étant reliés de près ou de loin aux accords du Cycle de l'Uruguay, mais influençant les conditions essentielles au maintien d'un système de gestion de l'offre.

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

Les impacts des réductions tarifaires sur les secteurs de la gestion de l'offre

Selon Serge Lebeau secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, le système de la gestion de l'offre a commencé à ressentir pleinement les effets de l'Accord sur l'agriculture qu'à la fin de la période de transition déterminée par l'Accord, soit 5 ans après la signature. La tarification a ainsi permis l'intégration complète des produits sous gestion de l'offre dans le système tarifaire. Selon 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 sous conditions des exigences tarifaires. Selon Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, la tarification implique désormais que n'importe quel joueur du marché international peut dorénavant importer ses produits au Canada, en respectant les engagements tarifaires conditionnels, ce qui a comme conséquence de créer des pressions additionnelles sur les producteurs nationaux. Ainsi, pour Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, la réduction des tarifs a fait en sorte de rendre moins perméable le marché canadien par rapport au marché américain et international. L'Accord a également créé un climat d'incertitude quant à l'avenir du système. Selon Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, bien que les résultats de l'accord n'aient pas eu les effets escomptés sur le commerce international des produits agricoles, et indirectement, sur la politique de la gestion de l'offre, reste que l'Accord sur l'agriculture a introduit un environnement d'affaires propice au commerce agricole et a accentué les pressions sur le système. Selon Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, un des effets majeurs de la tarification est de permettre l'accès au marché par des contingents tarifaires qui accordent aux pays la possibilité d'importer leurs produits dans des conditions intracontingents ou hors contingent. Cette situation aurait ainsi permis à la France, par exemple d'importer du beurre de Normandie en payant un tarif de 299 pour cent.

Pour ce qui est du secteur de la volaille, la tarification a entrainé une concurrence plus féroce avec le marché américain déjà très compétitif. L'allure du marché a donc continué d'être fortement dictée par le marché du gros américain, ce qui a provoqué des ajustements de prix proportionnels suivant la tendance des prix américains. Donc même sous un système règlementant les prix, il demeure que le marché a une influence considérable sur la gestion des prix du gros au Canada. La volatilité des prix et la hausse du dollar canadien comparativement aux monnaies des pays concurrents ont également eu un impact sur la réduction de la marge de manœuvre pour les secteurs sous gestion de l'offre. Selon M. Seppey, le marché des œufs et de la volaille ne sont pas exempts des pressions de la concurrence américaines, dans le cas où les conditions du marché 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. Selon M. Lebeau, secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, une baisse des prix des œufs de consommation sur le marché américain peut faire en sorte qu'ils deviennent compétitifs sur les marchés canadiens, et ce, même en payant des tarifs qui varient entre 150 et 200 pour cent. Cette situation s'est notamment produite en 2005 et 2007, sans pour autant être dans une situation de taux de change élevé comme connait le Canada actuellement. Selon M. Lebeau cette situation a montré la vulnérabilité des barrières tarifaires à protéger adéquatement les importations étrangères en cas d'extrêmes volatilités des prix (voir Annexe 3).

La gestion des contingents tarifaire

À première vue, l'effet des contingents tarifaires sur le système de la gestion de l'offre peut paraitre minime. Les engagements de l'Accord sur l'agriculture en matière d'accès au marché ont pourtant eu un impact selon le directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, M. Frédéric Seppey : « toute quantité qui entre au Canada, c'est un revenu perdu pour les producteurs ». Ces quantités importées viennent également affaiblir les contrôles sur les prix, bien que le principe qui assure une prévisibilité des importations soit maintenu grâce à un niveau de tarification assez élevé. Selon M. Alain Bourbeau, de la Fédération des producteurs de lait, la mise en place des contingents tarifaires est, dans les faits, une preuve que le système de la

gestion de l'offre peut intégrer une quantité d'importations et demeurer fonctionnel. De plus, il souligne que le Canada remplit entièrement ses contingents tarifaires et par le fait même, pourrait démontrer qu'il importe plus que les États-Unis dans certains types de produits laitiers.

À cet effet, selon les productions sous gestion de l'offre, les contingents tarifaires n'ont pas la même signification pour chacun des secteurs sous gestion de l'offre. Selon M. Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, le défi pour le secteur de la volaille, depuis le Cycle d'Uruguay, a été de maintenir l'intégrité du système. Toute sorte de programmes ont permis aux acheteurs d'élargir les contingents tarifaires sous certaines conditions en vertu de l'ALENA, notamment pour les produits surtransformés. Selon M. Fréchette : « dans le secteur du poulet, un transformateur peut demander d'avoir 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. Cette situation pour le système de la gestion de l'offre devient de plus en plus complexe à gérer. Ce type d'importations s'est également accentué dans le secteur des œufs de consommation. En effet, selon M. Serge Lebeau, de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, l'industrie, suivant la demande du marché, a émis des requêtes afin d'élargir les importations supplémentaires de produits spécifiques pouvant être trouvés à l'étranger à meilleur prix. Cette situation a amené un débordement des contingents tarifaires mis en place suite à l'Accord sur l'agriculture, ajoutant une pression excédentaire sur le système. Toutefois, comme le rappel M. Lebeau, il y a des règles qui ont été instaurées afin de règlementer la gestion des importations intracontingents. En effet, afin de préserver une certaine prévisibilité des importations, les contingents tarifaires ont été distribués à l'ensemble des entreprises de la filiale du secteur des œufs de consommation en proportion de leur production dans le marché canadien. Ainsi, l'effet déstabilisateur s'atténue sur le système 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 selon une entente canado-américaine antérieure à l'Accord sur l'agriculture, et se doit d'assurer l'entrée d'importations aux producteurs américains selon un contingent de 21.1 pour cent de la production totale canadienne. Au même titre que les œufs de consommation, la distribution du contingent tarifaire a été établie, pour chacun des acheteurs sur le marché canadien, selon une part proportionnelle à leur production. Toutefois, M. Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, maintient que l'augmentation des contingents d'importations 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 à la régularité des approvisionnements. Pour y faire face, M. Belleau souligne qu'une évaluation rigoureuse des conditions et des besoins du marché doit être faite fréquemment et qu'une gestion flexible de la production doit être mise en place. Ce sont des défis qui proviennent directement de la gestion de contingents tarifaires à plus grand volume. La coordination de la production interne avec les sources d'approvisionnement externes, tout en suivant les conditions du marché, est essentielle au maintien de la gestion de l'offre au Québec. Ce nouveau point d'équilibre est néanmoins fragile puisqu'il implique une plus grande collaboration des producteurs. La prévisibilité de la production à court terme se voit être réduite dans une certaine mesure tout en préservant la stabilité du système à moyen et long terme.

Les subventions à l'exportation

Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur à l'Université Laval : « un élément ou 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'un des impacts directs du Cycle d'Uruguay, notamment pour le secteur laitier québécois et canadien, selon Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait, 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 s'est caractérisée notamment par la mesure de l'écart entre

le prix intérieur et le prix mondial. Pour M. Alain Bourbeau, l'introduction de cette notion a directement perturbé le régime de classes spéciales, qui était appliqué afin de différencier les prix dépendamment 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. Suite au Cycle de l'Uruguay, ces programmes, qui étaient financés à même le producteur par une retenue sur la valeur de la production, ont été jugés non conformes par les règles de l'Accord sur l'agriculture, entrainant ainsi une réforme majeure du système. En outre, selon M. Alain Blais, agent de recherche au MAPAQ, les producteurs ont dû revoir complètement leurs façons de donner des crédits aux transformateurs. Il y a donc eu une réflexion profonde dans l'industrie afin de repenser le système et prévoir des modes d'adaptation qui respectent les nouvelles règles de l'OMC.

4.3.2 Les impacts à long terme : l'évaluation contextuelle des changements engendrés par l'Accord sur l'agriculture

Plus de 15 ans après la signature des accords du Cycle d'Uruguay, il est possible de constater les changements encourus depuis la mise en application de l'Accord sur l'agriculture. Bien plus, nous pouvons porter un diagnostic de la situation de la politique de la gestion de l'offre au Québec relatif aux différents aspects de l'environnement international qui ont eu un impact sur le système. La sphère économique mondiale a grandement évolué depuis la fin du Cycle d'Uruguay et les pressions sur le système ont également suivi ce courant. Plusieurs types d'impacts ont été renforcés par la propension à une plus grande ouverture au commerce mondial. C'est ainsi qu'il faut entrevoir ces impacts comme faisant partie du courant de la libéralisation du commerce et encouragés par le début du Cycle de Doha en 2001.

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, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, le système de 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 pas les pressions des forces d'économie de marchés ou de mondialisation, au sens plus large. À cet égard, Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, souligne qu'il y a une différence entre les réalités du marché et les réalités politiques de la scène agricole québécoise. En ce sens, les produits utilisés par les transformateurs ont considérablement changé depuis 1994. La demande pour les intrants dans la transformation de produits alimentaires, faits à base de lait, d'œufs ou de volaille, a augmenté depuis la conclusion du dernier cycle de négociations. Ainsi, selon M. Dupuis, le marché canadien compte sur plusieurs utilisateurs d'intrants laitiers ou de volailles qui doivent faire face à une concurrence extérieure de plus en plus forte. Les enjeux reliés au coût de production demeurent un facteur important pour la rentabilité des entreprises de transformation alimentaire, ce qui a eu des répercussions négatives sur la demande d'intrants provenant de la production nationale. Selon M. Alain Bourbeau de la Fédération des producteurs de lait, l'Accord sur l'agriculture a fait en sorte que le secteur laitier a dû revoir ses programmes de classes spéciales servant de mesures incitatives pour la transformation secondaire, l'utilisation de la matière grasse et d'ingrédients laitiers pour les produits importés. Selon M. Alain Blais, agent de recherche au MAPAQ, pour conserver l'activité industrielle, les prix du lait ont notamment été établis à la baisse pour permettre aux transformateurs alimentaires de demeurer concurrentiels face aux produits étrangers. Cette pression des marchés étrangers sur les importations d'intrants laitiers ou de volailles à meilleur prix a pourtant fait en sorte, selon 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 mises à la disposition du Canada pour réagir aux pressions externes. Comme le soutient Daniel-Mercier Gouin, professeur à l'Université Laval : « 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 toute sorte de composés d'ingrédients laitiers ». L'Accord sur l'agriculture limite ainsi les possibilités d'ajustements en fonction de l'évolution du marché. Puisqu'ils n'ont pas été considérés comme produits laitiers au départ, ils ont pu être importés sans protection tarifaire, venant concurrencer directement les ingrédients qui viennent de la production laitière nationale. Or, selon 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, considérant l'élargissement de leur classe moyenne. Ce qui fait en sorte qu'aujourd'hui, les transformateurs utilisent chaque élément du lait cru. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Canada a tenté de modifier la structure de son système afin d'incorporer ses surplus structuraux de lait 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 solide non-gras qu'il doit dorénavant écouler à perte sur le marché national. Selon M. Gouin, cette situation a poussé à la dévalorisation des prix des surplus structuraux de produits laitiers, ce qui a abaissé le prix moyen à la production. En outre, les possibilités d'exportations ont été réduites à une limite imposée par les variations des prix internationaux, ce qui s'avère, selon M. Blais, une conséquence directe du Cycle de l'Uruguay. Le Canada se retrouve ainsi à offrir trois types de possibilités permettant l'exportation des produits faits à partir des surplus de solide non-gras. Les entreprises canadiennes peuvent continuer à importer des intrants pour les exporter par la suite et ainsi permettre à l'industrie de maintenir leur compétitivité sur les prix. Ils peuvent avoir recours aux exportations selon la classe 5d, mais dans une forme limitée. Ils peuvent finalement exporter des produits laitiers destinés uniquement à un marché de niche, à un prix canadien qui demeure plus élevé.

Les mêmes paramètres existent également dans le domaine de la volaille. L'impact des intrants tels les substitutions du poulet frais, l'utilisation de poulets de réforme, les combinaisons de poulet dans un produit, la proportion de poulet qui se retrouve dans les aliments, sont tous des éléments qui affectent ce secteur de production au Québec. Or, selon Frédéric Seppey : « ce sont des éléments qui peuvent devenir des préoccupations plus prononcées qu'elles ne l'étaient auparavant ». 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 de la fourniture d'intrants à prix compétitifs. Néanmoins, pour Pierre Fréchette, de la Fédération des éleveurs de volailles, les pressions des marchés se font également sentir de l'intérieur. Les autres types de viandes, que ce soit le porc, le poisson ou le bœuf, ne sont pas régulés sous un système de gestion de l'offre et viennent concurrencer directement les produits de la volaille dans le commerce de détail. De plus, selon M. Fréchette : il y a une dynamique de marché qui 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 qui a forcé à la rationalisation du secteur au Québec. C'est donc dire que le système a su évoluer pour s'adapter aux réalités du marché.

Toutefois, le contexte international, qui a grandement évolué depuis la signature de l'Accord sur l'agriculture, reste un enjeu de taille pour le système de la gestion de l'offre. En fait, selon Pierre Fréchette, plusieurs pays émergents, tels le Brésil et la Chine, sont devenus des acteurs influents du marché. Cette situation peut poser des problèmes certains, dans un contexte de taux change favorable et de prix du gros relativement bas, quant à la capacité des produits de la volaille brésiliens d'entrer au Canada. Les conditions du marché ont également changé dans le secteur des œufs de consommation. La présence américaine sur le marché canadien et le défi des transformateurs de concurrencer les produits transformés importés contenant des œufs sont rapidement devenus des enjeux pour l'industrie. À cet effet, Serge Lebeau, de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, soutient que le secteur a dû s'ajuster aux conditions de marché et, qu'à la suite de pourparlers avec l'industrie, a

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.

Les conditions de marché des œufs d'incubation offrent une problématique différente. Étant plus exposé que les autres productions sous gestion de l'offre au marché extérieur, et dans ce cas au marché américain, le secteur des œufs d'incubation fait face des éléments d'incertitudes supplémentaires dans la gestion de la production. Comme le fait remarquer Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, la production du marché américain fluctue selon les conditions de l'environnement (économique, climatique, politique, social), ce qui a un impact sur l'approvisionnement au Canada. 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. À cet égard, il y a une plus grande instabilité sur les prix et les quantités. M. Belleau souligne que la capacité de production aux États-Unis a un impact sur le marché canadien, dû à l'importance du contingent tarifaire. Dans ce cas, une baisse de la production aux États-Unis se reflète par une baisse des approvisionnements au Canada et affecte 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 demeure 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.

Les changements au niveau de la structure de l'industrie

L'industrie, notamment les transformateurs, a subi des changements depuis le milieu des années 1990. En fait, selon le directeur de la Fédération des producteurs de lait, Alain Bourbeau, le rapport de force des transformateurs s'est grandement accru. La consolidation des entreprises de transformation, autant pour le secteur laitier que de la volaille, 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 tire tout le sens des plans conjoints, selon M. Bourbeau. Depuis les 15 dernières années, il y a eu une forte consolidation au sein de l'industrie, qui a fait disparaître plusieurs petits transformateurs. Dans l'industrie laitière, trois joueurs (Saputo, Agropur et Parmalat) assurent près de 80 % de la transformation. De plus, M. Blais du MAPAQ rappelle que les changements des disciplines pour les subventions à l'exportation ont eu un impact important pour l'industrie de la transformation de lait au Québec. L'élimination de la classe 5e a donc signifié la disparition de nombreuses usines de transformations destinées à l'exportation de produits laitiers, notamment de produits à la base des surplus structuraux.

La même situation se répète du côté de l'industrie de la volaille. Deux acteurs (Olymel et Exceldor) contrôlent presque 90 % du marché. Comme l'explique le directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, 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 fait en sorte d'accentuer leurs pouvoirs de négociation sur les producteurs. Néanmoins, nous constatons que tous les acteurs interviewés insistent sur le fait 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.

La pression des acteurs sur la règlementation commerciale

Le Cycle de l'Uruguay a également eu comme impact d'augmenter les formes de pressions exercées par les différents acteurs internationaux sur le système de la gestion de l'offre. Que ce soit des pays, telle la Nouvelle-Zélande, qui demeurent à l'affut de tous changements dans la politique qui engendrent de nouveaux programmes ou de nouvelles règlementations, les pressions exercées sont dorénavant renforcées par la création de l'Organe des règlements des différents à l'OMC, qui assurent aux pays membres une plateforme juridique afin de faire respecter les engagements des accords signés. Comme le souligne Alain Bourbeau, de la Fédération des producteurs de lait, la menace d'une poursuite par un autre pays membre peut affecter la mise en place de

programmes visant l'innovation afin d'assurer une plus grande compétitivité aux produits importés pour les producteurs sous gestion de l'offre. De plus, selon M. Dupuis, économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, les grands acteurs du commerce mondial ont des revendications différentes, mais exercent une pression énorme sur l'ouverture des frontières commerciales. Les grands pays exportateurs ont dans leurs mires le système de la gestion de l'offre et surveillent attentivement tous changements opérés à la politique. De plus, selon M. Bourbeau, les acteurs des milieux corporatifs, en particulier les multinationales, qui sont présents sur le marché canadien, mettent de la pression sur le système afin de se libérer le plus possible des règles contraignantes. À ce titre, les pressions exercées par les entreprises relèvent de la pensée économique libre-échangiste, par laquelle l'efficacité économique s'acquière par la non-intervention des États sur les marchés. Or, la politique de la gestion de l'offre défie ces principes et continue d'être mise à l'épreuve par les grands acteurs internationaux.

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 l'économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, M. Raymond Dupuis, on observe 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. Même si les secteurs du lait et de la volaille sont différents l'un de l'autre, il demeure que des similitudes ont été observées en réaction aux changements contextuels de l'environnement international. Ainsi, dans l'industrie de la volaille par exemple, Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, affirme que l'industrie canadienne, et particulièrement québécoise s'est transformée considérablement depuis les quinze dernières années en accentuant les efforts de rationalisation, ce qui a entrainé l'apparition de petites fermes visant des marchés de créneaux, mais également le développement de fermes de plus grande taille (voir Annexe 4).

Du côté de la production laitière, le phénomène de consolidation se répète. Selon Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait, la diminution de fermes n'est pas un processus exclusif à la libéralisation des marchés, mais suit un phénomène généralisé et continu. Dans le secteur laitier, la diminution annuelle du nombre de fermes est demeurée de l'ordre de 3 à 4 % par année (voir Annexe 5). Toutefois, M. Bourbeau maintient que l'environnement international peut avoir un impact sur la réduction du nombre de fermes, en prenant en compte les hausses marquées de retraits de fermes au Québec suite à la signature de l'ALENA en 1990, à la signature de l'Accord sur l'agriculture en 1994 et au lancement du Cycle de Doha en 2002. M. Bourbeau conclut néanmoins que la consolidation du nombre de fermes dans le secteur laitier s'est faite plus lentement que dans le reste du Canada ou aux États-Unis. Selon Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, 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 un contexte de diminution du nombre de fermes. Les initiatives de développement de produits par la Fédération des producteurs de lait du Québec démontrent, à ce titre, 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 à la compétitivité d'une ferme n'est pas uniquement sa taille, mais passe assurément, selon M. Bourbeau, par ses méthodes de gestion.

Le secteur des œufs demeure toutefois distinct des effets de consolidation des fermes. Tant pour les œufs de consommation que les œufs d'incubation, le nombre de fermes est sensiblement resté le même depuis la signature de l'Accord sur l'agriculture. Selon Pierre Belleau, du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, au niveau des producteurs, il n'y pas eu de mouvement majeur sur la consolidation des fermes depuis l'Accord sur l'agriculture. Le nombre de producteurs au Québec (45) demeure une variable importante de la propension du secteur à se consolider davantage.

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 depuis les 15 dernières années est un effet conjoncturel d'une course à l'acquisition de quotas de production qui a peut-être trouvé sa source de l'incertitude créée par la signature des accords du Cycle d'Uruguay. Selon M. Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, 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 de fermes, tant au niveau de la production laitière que de l'élevage de volailles, qui est en constante diminution au Québec. En outre, la hausse des quotas a un impact sur la gestion financière des fermes, puisqu'en étant des actifs non tangibles, ils pèsent lourd sur la capacité des producteurs à s'adapter et innover. Selon Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, cette hausse conjoncturelle des prix des quotas de production peut éventuellement devenir une barrière à l'entrée pour les jeunes agriculteurs, nuisant à la capacité de reproduction des exploitations agricoles au Québec. En fait, M. Dupuis souligne qu'il y a un phénomène de regroupement et de cogestion d'entreprises afin de maximiser les revenus et de diminuer les risques liés à l'endettement.

Selon Alain Bourbeau, de la Fédération des producteurs de lait, l'envolée des prix des quotas de production sur le marché québécois s'avère néanmoins contraire aux appréhensions de l'impact des pressions de l'environnement international sur le système. En temps normal, l'inquiétude de la durabilité à long terme du système aurait créé une hausse de l'offre de quotas. Toutefois, c'est l'inverse qui s'est produit. Plusieurs facteurs peuvent être à la base de l'explication de ce phénomène. Les pressions du marché international ont pu avoir un effet sur la hausse des prix des quotas, mais comme le mentionne M. Bourbeau, les retards engendrés par les blocages des négociations à l'OMC n'ont certainement pas attisé le sentiment de crainte à l'effet d'une libéralisation des marchés agricole imminente. De plus, selon Serge Lebeau, secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, la hausse des prix des quotas de production 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. Ainsi, plusieurs producteurs voient des possibilités d'expansion de leurs capacités de production, provoquant ainsi une pression sur les prix des quotas de production. M. Serge Lebeau précise que l'achat de quotas de production est souvent effectué à la marge, et donc, que le prix moyen total des quotas de production ne reflète pas nécessairement le prix actuel. Néanmoins, plusieurs autres facteurs, tels le contexte social des producteurs, la recherche d'efficacité économique, l'investissement technologique ont également eu un impact sur la hausse des quotas de production, de sorte qu'il n'est pas assez juste d'établir un lien causal entre les négociations commerciales et la hausse des quotas de productions dans les secteurs laitiers et de la volaille.

La vision des acteurs de la gestion de l'offre

Certes, la politique de la gestion de l'offre a subi des pressions de la part du contexte international, de la dynamique des marchés et des effets reliés aux négociations commerciales internationales. Selon M. Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, les acteurs des secteurs sous gestion de l'offre font face à des défis qui les poussent à réfléchir constamment aux enjeux globaux pour le système. Une plus grande compréhension des pressions externes agit directement sur la conscientisation des dirigeants, concernant les questions d'efficacité de la production, de compétitivité des produits et de raison d'être du système. Selon Serge Lebeau, de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, il y a des changements qui ont été mis en place par les producteurs et surtout par les organisations représentant les producteurs, afin d'inclure au niveau public un discours sur les enjeux de souveraineté et de sécurité alimentaire. Selon M. Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, les organisations de producteurs se sont ajustées au contexte international et ont accentué leur représentation auprès des gouvernements et des institutions internationales. À ce titre, les GO5 ont notamment essayé de tisser les alliances avec des pays en développement en misant sur les problématiques associées à la souveraineté alimentaire. Selon M. Seppey, les dirigeants des organisations sous gestion de l'offre ont également développé une vision de longue durée, qui doit

concevoir les enjeux reliés à l'innovation et l'adaptation aux conditions de marchés. Cette configuration des enjeux du système et le processus de réflexion déclenché par l'augmentation des pressions externes sont, selon M. Seppey, plus marqués aujourd'hui qu'à la suite du Cycle d'Uruguay. M. Seppey fait également remarquer que bien qu'il soit primordial d'attacher les enjeux du système de la gestion de l'offre au maintien d'un revenu stable et décent pour les producteurs, il demeure important d'avoir un système qui évolue et qui reste efficace pour faire face aux pressions externes. Toutes les productions ont leurs enjeux et il demeure propre à elles de trouver les moyens de les gérer.

En résumé, le tableau suivant met en évidence les perceptions de chacun des acteurs rencontrés dans le cadre de notre étude des impacts de l'Accord sur l'agriculture sur la politique de la gestion de l'offre au Québec. Cette synthèse de l'analyse des données présente en ordre, la position des membres des Fédérations spécialisées, du gouvernement et d'un professeur de l'université Laval. La classification des données s'est faite selon la méthode d'analyse employée au long de notre analyse. Ainsi, quatre catégories d'enjeux ont été répertoriées dépendamment de leur provenance et de leurs capacités à interagir avec le système.

Tableau 1 – Tableau synthèse des impacts de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay pour les acteurs de la gestion de l'offre au Québec

		Membres GO5					Membres Gouvernements				
	Les impacts sur la politique de la gestion de l'offre	Pierre Fréchette	Alain Bourbeau	Pierre Belleau	Serge Lebeau	Idriss Ettabaâ	Raymond Dupuis	Frédéric Seppey	Louise Vaillancourt	Alain Blais	Daniel-M. Gouin
La signature de l'AACU	L'instauration de règles et disciplines du commerce agricole		x	x		x	x	x			x
Les engagements spécifiques	La consolidation tarifaire	x	x	x	x	x		x			x
	La gestion des contingents tarifaires	x	x	x	x			x			
	Les subventions à l'exportation		x							x	x
L'évolution des conditions du marché	Les importations d'intrants	x	x	x	x		x	x		x	x
	L'entrée de nouveaux produits	x						x	x		x
	Les surplus structuraux		x					x		x	x
	La hausse du dollar canadien	x		x	x	x					x
	Changement au niveau de l'industrie	x	x	x		x	x			x	
	La pression de la règlementation		x				x				
Le système au niveau national	La consolidation des fermes	x	x	x			x	x			
	La valeur des quotas de productions		x		x	x	x				
	La vision des acteurs du système				x			x			x
	Les mesures d'adaptation des secteurs	x	x	x	x	x			x	x	x

4.3.3 Les mesures d'adaptation des secteurs sous gestion de l'offre

La réaction des associations de producteurs sous gestion de l'offre face à la libéralisation des marchés expose un certain regard de son impact depuis l'entrée en vigueur des accords du Cycle d'Uruguay. Plusieurs mesures d'adaptation ont été mises en place afin de revoir les modes de fonctionnement de la gestion de l'offre et répondre aux engagements de l'Accord sur l'agriculture. D'autres mesures ont également été développées afin de réagir aux nouvelles pressions de l'environnement international sur le système de la gestion de l'offre. En effet, pour M. Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, il y a des éléments relatifs au commerce international qui ont influencé la politique de la gestion de l'offre, mais qui n'ont pas de relations causales directes avec la signature de l'accord en tant que tel. Les éléments contextuels émanant du marché international, qui a influé grandement sur les directions qu'ont prises les producteurs des secteurs sous gestion de l'offre, ont ainsi forcé ces derniers à trouver des solutions pour s'adapter aux nouvelles conditions du marché. Selon le directeur de la Fédération des producteurs de lait, M. Alain Bourbeau : « la nature même du système de la gestion de l'offre fait en sorte que le prix qui s'établit n'est pas celui du plus inefficace », ce qui force les producteurs à innover et trouver des méthodes de gestion qui assurent une meilleure rentabilité.

Le secteur laitier

L'Accord sur l'agriculture a entrainé une reconfiguration du système de classification de lait au Canada. Selon le MAPAQ (2009 : 4), en réaction aux nouvelles règlementations 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*, permettant un partage des revenus entre les producteurs et favorisant 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. Selon Parent (2000 : 545), 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 du lait de transformation. Les quotas de mise en marché, qui sont évalués selon une mesure de kilogramme de matière grasse,

ont donc été administrés par chacune des provinces depuis l'entente sur la mise en commun du lait pour l'est du Canada. Une entente parallèle de mise en commun du lait par les pays de l'Ouest canadien (MCLO) et finalement de l'entrée de Terre-Neuve dans l'*Entente de mise en commun du lait des pays de l'Est du Canada,* ont suivi et ont concrétisé les bases de la coordination entre les provinces canadiennes.

En outre, le nouveau *Programme de permis de classes spéciales de lait*, établi en août 1995, a pu faire en sorte d'écouler les produits contenant des ingrédients laitiers à des prix concurrentiels variant selon l'utilisation finale (CCL). De par le système de classification (voir Annexe 6), 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 a permis de répartir, en fonction de la production, le revenu des producteurs et assurer un prix équivalant pour toutes les ventes de lait aux transformateurs.

Pour faire suite à l'application des nouvelles règles de l'Accord, une classe spéciale a été créée afin de respecter les engagements du Canada en matière de subvention aux exportations. Les classes 5a, 5 b 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, alors que la classe 5e a été instaurée pour écouler les 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 sont destinées au marché national. C'est ce qui se nomme « un prix différencié » (Parent, 2000 : 541). Introduit en août 1995, le Programme optionnel d'exportation a eu 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).

Ce système, aussi appelé « de double prix », permettait aux producteurs de maintenir leurs activités d'exportation sans avoir recours à une subvention directe de l'État. À cet effet, parmi les éléments d'adaptation mis en place suite aux accords du Cycle d'Uruguay, Alain Bourbeau, de la Fédération des producteurs de lait, énonce la mise en place du programme d'exportations optionnelles, donnant la possibilité aux producteurs 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, ce programme permettait de fournir les transformateurs en matières premières à un prix concurrentiel sur les marchés mondiaux. L'établissement de la classe 5e permettait aux producteurs d'exporter les surplus structurels de lait présents sur le marché canadien et ainsi profiter de la demande accrue pour les composants de poudre de lait au niveau international. De plus, selon M. Blais, agent de recherche au MAPAQ, la réforme des classes spéciales de lait assurait de préserver la compétitivité des matières premières laitières et ainsi conserver une part de l'industrie de la transformation alimentaire. Selon M. Bourbeau, cette évolution du secteur a montré que le secteur laitier canadien a su se concentrer au fil des ans à continuer la recherche d'ajustement de fixation des prix.

Or, les mesures prises par les secteurs laitiers des provinces canadiennes, pour encourager le développement de nouveaux créneaux, ont été contraintes d'être repensées suite aux plaintes à l'OMC des États-Unis et de 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, suite au jugement de l'OMC, à éliminer la classe 5e. L'argumentaire de l'OMC s'est basé principalement sur la différence entre les prix intérieurs et les prix mondiaux afin de justifier le recours au règlement sur les subventions aux exportations. Pour palier à l'élimination de la classe 5e, le Mécanisme d'exportation individuel (MEI) a été mis en place (MAPAQ, 2004 : 12). Toutefois, selon Alain Blais du MAPAQ, ce type de système à subventionnement croisé a été reconnu non-conforme selon les règles de l'OMC en 2002. Suite à cette décision, les quantités pouvant dorénavant être exportées ont été réduites considérablement. C'est donc dire que les exportations de produits laitiers, après avoir connu une croissance au cours des années 1990, sont aujourd'hui redescendues au même niveau que la période

antérieure au cycle d'Uruguay (voir Annexe 7). Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur à l'Université Laval, il y a eu des choix qui ont été faits dans le secteur laitier, mais au final, on aperçoit que les exportations de matière première de lait ont dû se réajuster au niveau, aussi bien en valeur qu'en quantité, permise par l'Accord sur l'agriculture. Toutefois, les revers subits par les programmes d'exportation des produits laitiers n'attaquent pas en soi le système de la gestion de l'offre, mais crée une problématique de surplus structuraux qui en limite son écoulement sur les marchés mondiaux. À ce titre, M. Bourbeau souligne que des innovations ont été mises de l'avant, ces dernières années afin de valoriser les surplus de solide non-gras en élargissant la gamme de produits destinée au marché domestique.

Les secteurs de la volaille

Le secteur de la volaille et des œufs n'a pas fait face aux mêmes défis que le secteur laitier en matière de subventions aux exportations puisque ces secteurs de production ne sont pas impliqués au même degré sur les marchés étrangers. Nous constatons par ailleurs que les changements apportés par ces secteurs de production répondent en partie à des préoccupations au niveau des problématiques internes, qui visent une plus grande flexibilité du système afin de s'adapter plus rapidement aux conditions changeantes du marché et de l'environnement externe. En juillet 1998, en réaction aux pressions externes du marché, le ministre fédéral de l'Agriculture, ainsi que les ministres provinciaux et territoriaux 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, et 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 entre les dix provinces signataires permet aux producteurs de poulets du Canada de déléguer à chacun des dix offices provinciaux de commercialisation la responsabilité d'attribuer et d'administrer les deux types de contingents de commercialisation pour le compte des producteurs de

poulet du Canada (AAC)[27]. Cette entente qui vise un renouvellement de la règlementation sur le plan national n'a toutefois pas été souscrite par les organisations de producteurs de dindons, notamment en raison de l'examen de la Politique d'allocation (MAPAQ, 2011).

Selon Skogstad (2008), le secteur de la volaille, depuis la signature de l'Accord sur l'agriculture, 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. Dès 1995, une nouvelle méthode d'attribution des parts de contingent, fondée sur une approche ascendante, a été adoptée (AAC)[28]. Suivant cette approche, l'allocation des quotas de production est déterminée par les offices de commercialisation provinciaux, en accord avec les entreprises de transformation, afin d'établir la quantité de poulet requise par province. Le contingent national est ainsi formé suite à l'addition des contingents provinciaux. Ces réformes incluent une nouvelle méthode d'établissement 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 dans le système au niveau canadien ont été conçus afin de soutenir les secteurs de transformations face à la concurrence. Selon Pierre Fréchette, directeur de la fédération des éleveurs de volailles, plusieurs programmes permettent aux acheteurs d'importer, à l'intérieur des contingents tarifaires, mais également hors contingents tarifaires, sous certaines conditions en vertu des clauses de l'ALENA sur les produits surtransformés. Ainsi, un transformateur qui fabrique des produits surtransformés peut demander d'avoir accès à des importations de produits bruts, qu'il va ensuite transformer pour être en mesure de concurrencer les produits étrangers qui ne font pas face à des mesures tarifaires élevées. Ces actions entreprises par les organisations de producteurs et les gouvernements sont en réaction à une plus grande concurrence sur les marchés.

[27] En ligne : http://www.agr.gc.ca/poultry/prindc_fra.htm
[28] En ligne : http://www.agr.gc.ca/poultry/prindc_fra.htm

Le secteur des œufs d'incubation

L'Accord fédéral/provincial pour le secteur des œufs d'incubation a toutefois été interrompu à la suite d'un différend entre des provinces, l'Alberta ayant alors décidé de se retirer de l'entente en 2004 en raison d'un désaccord sur 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 particularité du secteur des œufs d'incubation a fait en sorte d'amoindrir les possibilités d'adaptation des marchés suite au Cycle d'Uruguay. Comme le mentionne Pierre Belleau secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, l'Entente Canado-États-Unis antérieure au Cycle d'Uruguay a établi les balises en ce qui concerne les contingents d'importation. Puisque le Canada a préféré maintenir les conditions qui prévalaient au moment de la signature de l'Accord sur l'agriculture, en ce sens, ce secteur n'a eu aucun impact majeur sur la gestion des approvisionnements du marché.

De plus, les pressions exercées par l'environnement externe n'ont pas en soi eu d'impact direct sur l'industrie. Les tarifs douaniers, instaurés suite à l'Accord sur l'agriculture, ont suffi à préserver les conditions idéales pour permettre la gestion de l'offre. Selon M. Belleau, la réalité du secteur des œufs d'incubation au Québec, avec 45 producteurs, a fait en sorte de préserver la stabilité du secteur et de l'industrie. Étant donné que les œufs d'incubation sont des produits primaires dans la chaine de production du poulet et que les approvisionnements doivent se faire dans un délai court (8 à 10 jours), le secteur ne fait donc pas face aux mêmes contraintes que les autres productions sous gestion de l'offre. La capacité d'adaptation du secteur aux aléas du marché (ex. une 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. À cet égard, les mesures d'adaptation sont restreintes par les caractéristiques de la production, ce qui engendre une plus grande vulnérabilité face aux approvisionnements externes. En outre, la dépendance de la production d'œufs d'incubation au secteur du poulet de chaire a fait en sorte de créer indirectement des impacts sur l'organisation de la production. En effet, la gestion des

quotas tarifaires dans le secteur de la volaille et les pressions grandissantes des acteurs mondiaux, tel le Brésil, s'ajoutent aux effets d'incertitude de la planification de la production d'œufs d'incubation.

Le secteur des œufs de consommation

Similaires au secteur de la volaille, les secteurs des œufs ont également engagé des réformes afin de s'adapter aux nouvelles réalités du marché. Selon Skogstad (2008 : 171), ces réformes ont été accompagnées par des tensions intergouvernementales liées au fait que chaque office de commercialisation provinciale poursuit des politiques de fixation des prix et d'allocation des quotas de production qui visent à maximiser le développement économique de la province et à assurer des objectifs de compétitivité. En 1999, l'Entente de St-Andrews définit de nouveaux critères de partage de l'allocation des quotas de production au-delà de la base historique de 1972 (FPOCQ)[29]. Cette entente signifie également l'obligation, pour les producteurs d'œufs de consommation, d'adhérer au programme d'assurance-qualité. De plus, dès 2001, une révision des ententes 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, le secteur des œufs de consommation a mis en place des mesures d'adaptation aux nouvelles réalités du marché. Les producteurs se sont entendus avec l'industrie et les gouvernements afin de limiter les importations supplémentaires des produits spécifiques et d'inclure uniquement les œufs blancs de grosseurs moyennes. De plus, quant aux problèmes de volatilité des prix sur les marchés, M. Serge Lebeau souligne qu'il y a eu des pressions qui ont été faites 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 les années 2005 à 2007, des outils ont été mis en place par le gouvernement afin de protéger le secteur à

[29] Source : http://www.oeuf.ca/evenements-marquants-de-lhistoire/

d'éventuelles hausses soudaines d'importations. Selon M. Lebeau, les secteurs sous gestion de l'offre sont conscients des faiblesses du système, notamment en ce qui concerne les barrières à l'entrée attribuable aux prix des quotas de production. 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. Depuis 2009, un autre changement instauré, afin de contrer la hausse de la valeur des quotas de production, a été d'améliorer la transparence des transactions par un système d'enchère centralisé. Ainsi, tous producteurs qui désirent vendre ses quotas de productions doivent passer par le système d'enchère, sauf si la vente est effectuée entre les membres de la même famille. Selon M. Lebeau, ces changements ont été mis en place en partie à cause des pressions grandissantes qui ont émané de la signature de l'Accord sur l'agriculture.

En somme, les changements de l'environnement des secteurs des œufs de consommations et d'incubation ont forcé les acteurs des offices de commercialisation à amener des modifications au mode de gestions des approvisionnements. Or, une plus grande souplesse dans la gestion des approvisionnements a été introduite à la suite des demandes et des intérêts des plus importantes provinces productrices, soit l'Ontario et le Québec (Skogstad, 2008). C'est ainsi que les offices de commercialisation ont pu recevoir des quotas de production afin de développer leurs propres programmes dédiés aux produits industriels adaptés à leurs conditions de marchés. Par la suite, des mesures ont été prises afin de concilier ces programmes avec ceux de l'Office canadien de commercialisation des œufs en termes de programme des produits industriels (Skogstad, 2008).

4.4 Synthèse du chapitre

Somme toute, l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a été considérable pour le commerce des produits agricoles, étant le premier accord à entériner les produits agricoles au même titre que les biens industriels dans le commerce international. À ce titre, trois piliers de l'intervention étatique ont été choisis. L'accès au marché, le soutien interne et les subventions à l'exportation ont été les cibles de la libéralisation du commerce agricole. Selon les engagements spécifiques de l'Accord sur l'agriculture, les

changements majeurs instaurés ont notamment pris la forme d'une consolidation des barrières non tarifaires en tarifs douaniers, de la baisse de tarifs douaniers de 36 % en moyenne, et d'un minimum de 15 % par ligne tarifaire, de la mise en place de contingent tarifaire en assurant un minimum d'importations, équivalant à environ 5 % de la production totale, sous des conditions tarifaires favorables, en plus d'un contrôle plus rigoureux du soutien interne à la production agricole et des subventions à l'exportation, en fonction des effets de distorsion sur les marchés.

Ainsi, en nous référant au Tableau 1 de la page 82, nous constatons que, dans l'ensemble, les experts interviewés ont exprimé les mêmes préoccupations quant aux impacts généraux de l'Accord sur l'agriculture, en établissant des liens avec la mise en place des engagements spécifiques de l'Accord, la dynamique des marchés mondiaux et la structure interne du système. Il y a donc une certaine homogénéité entre les données des membres de secteurs de production sous gestion de l'offre et des membres des gouvernements et université. En outre, nous avons remarqué que les perceptions sont généralement construites à partir de l'impact de la signature de l'Accord sur l'agriculture à l'OMC, des engagements spécifiques de l'Accord sur l'agriculture, des pressions émanant de l'industrie alimentaire et de l'environnement économique lié aux secteurs agricoles. À ce titre, notre analyse documentaire a montré le faible caractère de l'Accord sur l'agriculture sur le commerce agricole. Les analyses de l'OCDE ont notamment suggéré que l'Accord n'avait pas établi les cibles d'accès au marché et de diminution de l'intervention étatique dans l'agriculture comme souhaité par les objectifs du Cycle d'Uruguay. Ainsi, nous pouvons affirmer que les bases règlementaires de la gestion de l'offre n'ont pas subi de changements importants suite à l'Accord sur l'agriculture. De plus, les experts s'entendent sur le fait que l'Accord sur l'agriculture n'a pas eu les résultats escomptés et a permis aux secteurs sous la politique de la gestion de l'offre de se prémunir de protections nécessaires afin de maintenir les conditions assurant sa stabilité. En fait, la consolidation tarifaire, et la baisse subséquente des tarifs douaniers ont favorisé la mise en place de barrières tarifaires suffisamment élevées pour restreindre les importations pour ne pas affecter les bases du système. En outre, à l'instar des autres pays de l'OCDE, l'instauration de contingents tarifaires n'a pas créé

une hausse des importations nécessaire à la remise en question des fondements de gestion de l'offre. Les mesures de contrôle concernant les subventions aux exportations, notamment pour les produits laitiers, ont néanmoins obligé le secteur à s'adapter aux nouvelles règlementations, mais sans pour autant affecter grandement le système dans son ensemble.

L'analyse des données a également indiqué que l'impact majeur pour le système a été la création de plusieurs types d'incertitudes quant à l'avenir de la politique de la gestion de l'offre au Québec. Selon les experts interviewés, la prise en compte de la dynamique du marché suite à l'Accord sur l'agriculture a montré que de nouvelles pressions ont émané du contexte international pour chacun des secteurs sous gestion de l'offre. À cet effet, les données recueillies mettent principalement l'accent sur les impacts de la hausse des importations d'intrants dédiés à la transformation alimentaire et des fluctuations de monnaies, qui ont entrainé des changements d'ordre structurel sur le système au Québec et qui se perçoivent par les mouvements de consolidation des fermes et par la hausse des prix des quotas de production. Par ailleurs, cette conception de l'impact de l'Accord sur l'agriculture est également perceptible chez les membres des gouvernements et du chercheur universitaire rencontrés dans le cadre de notre étude, dans la mesure où ces derniers dressent un lien étroit entre les engagements spécifiques et l'évolution du contexte international. En outre, la prépondérance à l'ouverture des frontières économiques induit, en ce sens, à la précarité du système de la gestion de l'offre pour le secteur agricole québécois. Nous constatons finalement qu'afin de contrer les pressions du marché, plusieurs programmes ont été mis sur pied par les gouvernements et les organisations de producteurs. Ces programmes visaient principalement à préserver les conditions essentielles au maintien du système, en plus de s'adapter aux nouvelles réalités du marché.

CHAPITRE 5 — LES ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT : DÉFINITIONS, TYPOLOGIE ET ENJEUX POLITIQUES

La problématique qu'assure l'ouverture de l'accès aux marchés renferme des conditionnalités propres aux activités des entreprises commerciales d'État (ECE). Avant l'Accord sur l'agriculture conclu dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les entreprises commerciales d'État étaient régies selon des principes établis par la charte de La Havane de 1947. Il ressort de ce texte que l'essence d'une ECE devait avant tout considérer les enjeux politiques par rapport aux préoccupations commerciales, afin de ne pas renoncer aux objectifs nationaux qui pourraient avoir comme conséquences de marginaliser les règles du commerce et ainsi changer le comportement des gouvernements (Josling, 1998).

Ainsi, depuis les débuts du GATT, plusieurs articles ont inclus les entreprises commerciales d'État dans leurs règles et disciplines. En première instance, il y a l'article XVII (article XVII:1) qui spécifie l'obligation de traitement non discriminatoire. Des règles et disciplines visant les ECE étaient aussi présentes dans les articles II:4 et XVII:4 sur l'accès au marché, l'article XVII:4 au sujet de la transparence et notification et finalement les articles XI, XIII relatifs aux restrictions quantitatives (Paddock, 1998). Toutefois, une dérogation de l'article XVII:1 permettait une certaine interprétation du principe de non-discrimination voulant qu'une « entreprise commerciale d'État puisse vendre un produit à des prix différents sur différents marchés, pourvu qu'elle agisse ainsi pour des raisons commerciales, afin de satisfaire au jeu de l'offre et de la demande sur les marchés d'exportation » (Paddock, 1998 : 10). Ainsi, cette règle aurait permis au fil des ans le maintien de plusieurs ECE.

En se penchant sur cette problématique, le Cycle d'Uruguay tentait ainsi d'assurer une plus grande transparence dans le respect des règles établies. Il en résulte que les activités des ECE ont eu un profond impact sur le résultat des négociations (Josling, 1998). En effet, l'OMC (1995) rapporte que les ECE sont plus importantes dans le secteur agricole et elles sont considérées comme un moyen efficace d'atteindre les

objectifs de la politique agricole. Par exemple, la centralisation de la commercialisation (surtout lorsqu'il existe un grand nombre de producteurs dispersés sur un territoire très étendu) vise à minimiser les frais pris en charge par chaque producteur pour la commercialisation de ses produits, tout en empêchant que certains producteurs jouissent gratuitement des efforts de commercialisation (par exemple la publicité) déployés par d'autres (OMC, 1995 : 6). En outre, selon Josling et Dixit (1997), la motivation première à poursuivre les activités des ECE, pour les pays développés, est l'atteinte d'objectifs quantitatifs reliés à la stabilisation des prix et des revenus pour les producteurs. De cette façon, la régulation des prix et des quantités des produits échangés devient inévitable (Josling et Dixit, 1997 : 6). Cette interférence entre les objectifs nationaux et la régulation du commerce international a ainsi poussé les pays membres à incorporer les enjeux des ECE dans les négociations commerciales. De la sorte, la conclusion du Cycle d'Uruguay a pu aboutir sur une définition des ECE.

5.1 Définitions et typologie

Les ECE sont conçues sous différents modèles, selon les objectifs à atteindre par les pays et selon l'implication de différents paliers gouvernementaux. Suivant la définition qu'en donne l'article XVII, il y a commerce d'État lorsqu'un pays membre de l'OMC « fonde ou maintient une entreprise d'État ou accorde à une entreprise des privilèges exclusifs ou spéciaux » (Paddock, 1998 : 8). Suite à la signature du Cycle d'Uruguay, il a été entendu que les ECE seraient définies comme des :

> *« Entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices de commercialisation, auxquelles ont été accordés des droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris des pouvoirs légaux ou constitutionnels, dans l'exercice desquels elles influent, par leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations. » (GATT, 1994 : 31)*

Selon Josling (1998), cette tentative de définir globalement une entreprise commerciale d'État a mené à une clarification du rôle des gouvernements dans les ECE. À cet effet, en regard aux nouvelles règles et disciplines assujetties pour les entreprises commerciales d'État, la propriété en-soi de l'entreprise ne se révèle pas comme étant l'élément préoccupant. Plutôt, l'accent est mis sur les mesures dans lesquelles ces entreprises ont acquis leurs droits spéciaux ou exclusifs par l'entremise du

gouvernement et quels impacts ces droits spéciaux ou exclusifs ont sur le commerce international (McCorriston et MacLaren, 2002). Pour ce faire, selon Schmitz, Furtan et coll. (1999), les ECE doivent répondre à trois critères afin de ne pas enfreindre les règles de l'OMC. Premièrement, il est possible de discriminer les prix, mais uniquement pour des raisons commerciales et non pour des raisons politiques. Deuxièmement, il y a des limitations prévues à l'utilisation de restrictions quantitatives. Finalement, les membres doivent signaler à l'OMC la présence d'ECE opérant dans leur pays. L'acceptation de ces critères par l'OMC se limite toutefois à une discrimination des prix relativement faibles ne provoquant pas de distorsions sur les marchés (Schmitz, Furtan et al., 1999).

Puisqu'il existe plusieurs formes d'ECE, qu'elles diffèrent de pays en pays et d'une ECE à l'autre, l'OMC a mis sur pied un groupe de travail dès la fin des négociations du Cycle de l'Uruguay afin de se pencher sur les fonctions pouvant émaner des divers ECE enregistrées. Après avoir évalué les types d'ECE présente sur les marchés, le groupe de travail a formé sept catégories générales :

— organismes officiels de commercialisation;
— offices de commercialisation des produits exportés;
— offices de commercialisation;
— monopoles fiscaux;
— organismes centralisateurs;
— entreprises de commerce extérieur;
— offices ou sociétés issus d'entreprises nationalisées.

Cette typologie rend ainsi possible la classification des ECE selon leurs caractéristiques propres. L'OMC définit les organismes officiels de commercialisation comme étant la forme la plus courante d'ECE dans l'agriculture (OMC, 1995 : 6). Leur rôle est basé principalement sur le contrôle des produits agricoles, à la fois à l'importation et à l'exportation. Ainsi, « les principaux objectifs de ces organismes sont notamment la stabilisation des prix intérieurs, la régulation du marché, ainsi que le contrôle et la

promotion des exportations, avec un rang de priorité plus ou moins élevé selon les besoins liés au produit et au marché en question » (OMC, 1995 : 6).

En partant de cette définition, les six autres niveaux d'ECE élaborés par l'OMC contiennent au moins une facette inhérente aux organismes officiels de commercialisation, dépendamment de leurs implications sur les marchés domestiques ou extérieurs et du degré de l'encadrement politique. Selon l'OMC, une ECE peut donc être uniquement présente sur les marchés d'exportation ou elle peut s'occuper plus spécifiquement des marchés d'importation et délaisser les opérations commerciales (ex. : les exportations) sous la base de contrats indicatifs dans lesquels elle fixe les aspects relatifs aux conditions de vente et les soumet en sous-traitance à des sociétés privées (OMC, 1995 : 11). En outre, que ce soit un organisme central qui s'occupe de la commercialisation de certains domaines, un monopole fiscal qui régit le commerce des marchandises selon une politique de la santé publique ou une entreprise de commerce extérieur de pays ayant adopté l'économie planifiée, ces types d'ECE renferment tous des caractéristiques propres aux monopoles et monopsones qui causent essentiellement des torts à la libre concurrence. Les craintes relatives aux ECE sont donc le plus souvent dirigées sur leur caractère opaque et anticompétitif de leurs fonctions qui découlent de leurs droits spéciaux ou exclusifs.

Dans la littérature, d'autres chercheurs se sont également penchés sur la typologie des ECE. L'analyse de Josling et Dixit (1997) a, entre autres, présenté quatre types d'ECE (I à IV), apparaissant dans le tableau 2 ci-dessous, partant de deux critères spécifiques; le contrôle exercé par les ECE sur les marchés domestiques et le contrôle quantitatif au commerce. Josling et Dixit, en s'inspirant des travaux de l'OMC, ont également intégré un élément supplémentaire dans leur typologie en y intégrant le potentiel de distorsion sur les marchés, qui demeure un enjeu clé des négociations agricoles à l'OMC.

Tableau 2 - Typologie des entreprises commerciales d'État

	Quantitative Trade Controls?	Domestic Market Controls?	Potential for Trade Distortion	Characterization
Type I	None	None	Negligible	Market Promotion Board
Type II	None	Yes	Low	Domestic Control Board
Type III	Yes	None	Moderate to High	Trade Control Board
Type IV	Yes	Yes	High	Total Control Board

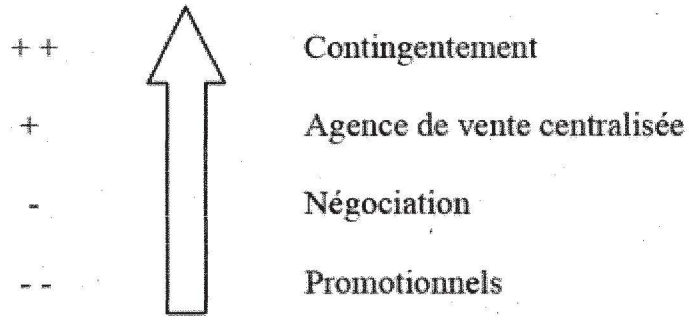
Source: Adapted from Dixit and Josling (1997).

Ainsi, selon qu'une ECE répond à aucun, un ou à tous les critères énumérés, détermine en soi son degré potentiel de distorsion sur les marchés. Plus l'ECE sera en mesure de contrôler le marché domestique et les conditionnalités inhérentes au commerce international, plus son influence sera prépondérante sur les marchés.

D'autres auteurs se sont également penchés sur les interactions des ECE dans leur environnement. International Policy Council (IPC) a évalué les types d'ECE selon leur mode d'opération. Des quatre types énumérés par l'IPC (le monopole soutenu par les fonds publics, le monopole s'appuyant sur ses propres ressources, l'office de promotion du commerce et l'association agréée de commercialisation), une seule présente des caractéristiques distinctes aux autres types d'ECE déjà recensés. En fait, l'IPC, en se servant de la définition de l'OMC, inclut dans sa typologie les regroupements de producteurs qui utilisent leurs pouvoirs d'association pour avoir une influence sur le marché. Ces associations agréées de commercialisation permettent aux producteurs de se réunir et de s'engager dans des pratiques qui autrement seraient jugées anticompétitives (IPC, 1999 : 9). Leur raison d'être est souvent justifiée comme une nécessité afin de faire contrepoids sur les forces du marché présentes dans la chaine de production alimentaire. Les droits qui sont donnés à ces associations leur donnent ainsi les pouvoirs leur permettant d'évoluer conséquemment dans le marché.

Enfin, l'étude de Jean et Gouin (2002) s'est intéressée au niveau d'intervention sur les marchés des offices de commercialisation. Les auteurs interprètent donc les pouvoirs acquis par les offices de commercialisation afin d'obtenir le niveau désiré d'intervention dans la commercialisation du produit visé. Il en ressort de cette analyse quatre types de niveau d'intervention; contingentement, Agence de vente centralisée, Négociation et Promotionnels.

Niveau d'implication des offices dans la commercialisation des produits agricoles



Source: Royer, A. (2009), p. 37.

Ainsi, plus le niveau de contingentement est élevé, plus l'intervention sera soutenue sur les marchés. Par ailleurs, un office peut assurer plus d'un rôle à la fois. En effet, dans son étude, Royer (2009 : 39) note que l'office de commercialisation du lait au Québec possède les fonctions des offices promotionnels, d'une agence de vente centralisée et des pouvoirs de contingentement de la production. L'auteur affirme par ailleurs que cette typologie est spécifique au contexte canadien. En somme, autant les typologies des entreprises commerciales d'État que celles des offices de commercialisation ont été établies selon les droits qui leur sont attribués. De tous les types d'ECE répertoriés, c'est leur interaction avec le marché qui sert d'élément de comparaison et de classification. La possibilité, pour les ECE, d'exercer un contrôle sur les quantités échangées et sur les prix des produits, détermine donc la propension d'une ECE à influencer le marché.

À cet effet, Ackerman a identifié quatre éléments qui ont un plus grand potentiel d'influer sur les quantités et les prix des importations/exportations des ECE; le contrôle simultané de la commercialisation des marchés domestiques et internationaux; le contrôle de la commercialisation de plusieurs produits substituts ou complémentaires;

l'administration de l'approvisionnement des marchés domestiques par des politiques de fixation des prix, ou toute autre politique qui est exempte aux firmes privées; le droit à des bénéfices d'ordre financiers de la part du gouvernement (Ackerman, 1998 : 45). Selon McCorriston et MacLaren (2001 : 418), six déterminants peuvent être utilisés afin de mesurer le degré d'anticompétitivité des ECE, mais également des firmes privées. Tout d'abord, 1) la création d'une position dominante sur un marché ayant la capacité de restreindre l'accès au marché pour les produits étranger, 2) pouvant ainsi résulter à la création d'un monopsone. Il peut également survenir 3) une discrimination entre les partenaires commerciaux concernant les prix et la qualité des produits. Les droits spéciaux ou exclusifs des ECE peuvent également 4) créer des entreprises dotées d'un statut de guichet unique à exercer un contrôle sur les ventes domestiques et internationales et ainsi être en mesure de subventionner les ventes dans les marchés d'exportations. Les ECE peuvent aussi 5) profiter de subventions cachées et d'avantages spéciaux dus à leur proximité avec les gouvernements. Somme toute, les ECE peuvent être portées à 6) prendre plus de risques puisqu'elles n'ont souvent pas à s'en faire avec les conséquences d'une faillite, leur donnant ainsi un avantage sur les entreprises privées.

La remise en cause des entreprises commerciales d'État semble donc être directement liée à la conclusion du Cycle d'Uruguay et aux avancés en matière d'ouverture au commerce des produits agricoles. Les questions entourant les ECE, surtout en ce qui concerne l'accès au marché et les restrictions de la concurrence, déteignent sur le rôle central de ces organismes dans le secteur agricole. Autant au Québec que dans les pays en développement, la présence des ECE est, pour certains, garante de stabilité et de contrôle. Pourtant, l'impact qu'elles peuvent avoir sur le commerce international incite l'OMC à tenter de réguler leurs activités pour ainsi s'assurer du respect des règles du commerce.

5.2 Les ECE et les enjeux du commerce international

Les changements apportés au commerce agricole depuis le cycle de l'Uruguay ont obligé l'OMC à se pencher sérieusement sur la question des entreprises commerciales

d'État dans le secteur agricole. La réalisation des engagements de l'Accord sur l'agriculture dépend entre autres, pour les pays importateurs, de la capacité à assurer un accès minimum au marché en respectant les règles et disciplines de l'accord en vigueur. Ce sont ces obligations envers les règles du commerce international qui peuvent s'avérer contraires aux activités commerciales des ECE. Les pressions exercées par le système commercial international envers l'intervention des gouvernements et l'importance accordée à la compétitivité et la concurrence entre les firmes rendent distinct le rôle des ECE dans les économies de marché. La suppression des restrictions quantitatives aux échanges opérée par les gouvernements expose les différences entre les ECE qui ont fait face à une concurrence active du marché et celles qui ont la possibilité de restreindre implicitement le commerce par leurs propres droits spéciaux ou exclusifs (Josling, 1998). Ainsi, selon plusieurs auteurs, le manque de concurrence sur le marché résulte d'une politique commerciale inefficiente, pouvant provoquer des distorsions dans les échanges et modifier les conditions du marché. Les économistes agricoles ont également exigé, depuis plusieurs décennies, davantage d'imputabilité, de transparence et de mesures objectives de l'efficacité des offices de commercialisation (Charlebois, 2007 : 9).

Or, une politique encourageant la concurrence, instaurée parallèlement et qui demeure un complément nécessaire au respect des règles commerciales, peut seulement s'intégrer au système commercial d'un pays lorsque celui-ci atteint un certain stade d'intégration aux marchés internationaux (Josling, 1998). Or, en réaction à la signature du cycle d'Uruguay, les ministres des États membres de l'OCDE ont pris l'engagement de réformer leurs politiques agricoles afin de mieux répercuter les prix mondiaux sur les prix intérieurs, de réduire le soutien aux agriculteurs et de prendre en compte les intérêts nationaux relatifs à l'environnement, à la sécurité alimentaire, au développement régional, en tenant compte des effets de distorsion sur les marchés (OCDE, 2000). Ces réformes avaient notamment pour but une plus grande transparence, une meilleure adaptation des transferts selon les résultats, une plus grande flexibilité et une répartition plus équitable (OCDE, 2000). Pour ainsi dire, les gouvernements ont consenti à préserver la ligne de conduite découlant du Cycle d'Uruguay dans leurs actions. De par

le développement du commerce international, il peut se créer une limitation des possibilités d'actions pour les ECE évoluant dans le domaine agricole. En se basant sur les règles de l'Accord sur l'agriculture, McCorriston et MacLaren ont néanmoins déterminé deux problématiques liant les règles commerciales actuelles et les entreprises commerciales d'État. Tout d'abord, les règles du commerce agricole permettent le contournement des engagements par des arrangements institutionnels. Bien que l'Accord sur l'agriculture ait assuré la tarification des barrières non tarifaires et l'enregistrement, auprès de l'OMC, de la majoration des prix domestiques par rapport aux prix à l'importation pour les produits couverts par les ECE, il reste que les problèmes émanant des ECE relèvent de leurs capacités à contourner ces deux procédures (McCorriston et MacLaren, 2002).

Cet enjeu relié au commerce international expose les capacités des ECE à protéger les secteurs domestiques qui ne sont pas soumis aux réductions tarifaires exigées par l'Accord sur l'agriculture. En outre, la gestion des quotas tarifaires, pour les pays utilisant une ECE afin de contrôler leurs importations, représente un obstacle à la protection de l'accès au marché. Selon Josling (1998), la conversion des tarifs douaniers de l'Accord sur l'agriculture a exposé les différences existantes entre les ECE importatrices et les autres. En effet, les répercussions de cette règle du commerce sur les pays importateurs ont entrainé à la création d'Agences commerciales d'État, spécialement mise en place afin de gérer les contingents tarifaires. De plus, Ackerman (1998) insiste sur le fait que les ECE peuvent violer le principe des droits de douane unique de l'Accord sur l'agriculture. Puisque plusieurs ECE importatrices ont des droits exclusifs sur les achats et les ventes de produits particuliers, il devient difficile de savoir si le commerce est restreint en raison d'un manque de demande ou parce qu'il répond à une politique gouvernementale protégeant, par exemple, les marchés domestiques, contrôlant les régimes de change ou exerçant un contrôle sur la qualité des produits importés (Ackerman, 1998 : 45). Ainsi, la présence d'ECE pourrait avoir une influence sur l'utilisation des contingents tarifaires et modifier les conditions d'accès au marché, ce qui ne favoriserait pas le respect des engagements à l'OMC (McCorriston et MacLaren, 2002). Le manque de transparence s'avère donc en enjeu de taille afin

d'assurer le contrôle relatif des ECE sur les marchés. Le rôle des ECE se révèle donc tout aussi important que les barrières tarifaires dans les objectifs de libéralisation du secteur agricole, d'autant plus que les définitions avancées dans la littérature visent plus en profondeur différents types d'organisations publiques, parapubliques ou organisation non gouvernementale qui ont des droits spéciaux ou exclusifs. Les règles du commerce international pourraient donc avoir un impact certain sur la gestion de l'offre au Québec, tant par rapport à l'accès au marché qu'à la pertinence des offices de commercialisation et de l'obligation à l'engagement unique.

5.3 Synthèse du chapitre

La règlementation commerciale sur les entreprises commerciales d'État est à un stade primaire dans les négociations commerciales sur l'agriculture à l'OMC. La définition proposée par l'OMC, en marge de l'Accord sur l'agriculture, suggère des points communs aux offices de commercialisation sous la politique de la gestion de l'offre. En fait, l'OMC définit une ECE comme une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, supposant ainsi que les droits acquis par l'organisation non gouvernementale découlent d'une base règlementaire constituée par l'État. Ces droits particuliers, réservés à des entreprises ou des regroupements d'entreprises ou d'organisations, assurent aux ECE des avantages économiques qui sont dénoncés par les principes commerciaux du libre-échange. Plusieurs auteurs ont parallèlement constitué une typologie des ECE en se basant sur leurs rôles dans le commerce et leurs impacts sur les échanges et les prix. Il en résulte que les ECE sont de plus en plus les cibles de positions protectionnistes adoptées par les pays membres. Très présentes dans les secteurs agricoles, les ECE peuvent se prémunir de conditions de marché particulières qui s'insèrent difficilement dans les règles et disciplines du commerce mondial. À ce titre, ce chapitre s'avérait être une introduction aux entreprises commerciales d'État et aux enjeux découlant de leurs caractères spécifiques sur les marchés. La politique de la gestion de l'offre pourrait se voir directement exposée par les règles sur les ECE, remettant par ailleurs en doute la légitimité du cadre légal déterminant le système au Québec. C'est à ce titre que nous voulons savoir, selon les experts de la politique agricole au Québec, dans quelle mesure les questions relatives aux entreprises

commerciales d'État dans les négociations commerciales peuvent devenir un enjeu pour la politique de la gestion de l'offre au Québec.

CHAPITRE 6 – LES ENJEUX DU PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT

La Déclaration du Programme de Doha pour le développement a renouvelé les engagements des membres de l'OMC en 2001, en établissant comme mandat d'accorder une place particulière aux pays en développement. Le Programme vise l'inclusion d'un volet important à la croissance économique des pays membres dans ses avancés sur la règlementation des marchés commerciaux, ciblant notamment les moins avancés d'entre eux, par le biais d'un « meilleur accès aux marchés, de règles équilibrées, ainsi que de programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités et de la disposition d'un financement durable » (Benicchio et Charvériat, 2007). Ce nouveau cycle de négociations tente ainsi de prendre en considération les changements de structures commerciales sur le plan international et incorpore dans ces objectifs les enjeux de croissance et de développement, liés conséquemment 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 agenda préétabli à 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 ont été tenus d'engager des négociations en vue de poursuivre le processus de réforme à la fin des engagements pris lors du Cycle d'Uruguay (OMC, 2004). C'est ainsi que les trois mêmes piliers des négociations, l'accès au marché, le soutien interne et la concurrence aux exportations ont refait l'objet des 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 des négociations sur l'agriculture ont donc été appliqués à la mise en place d'un « système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme

de réformes fondamentale, comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection de l'agriculture par les pouvoirs publics » (OMC, 2010). L'OMC reconnait 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 ce fait, plusieurs auteurs (Honma, 2007; Schott, 2009; Harbinson, 2009; Martin & Anderson, 2008) ont évoqué l'importance des négociations agricoles pour la signature éventuelle d'un accord global du 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 questions qui sont reliées aux objectifs d'accès aux marchés demandent essentiellement des réductions tarifaires importantes, accentuant les pressions au niveau des politiques nationales de nombreux pays. Or, s'établissant comme un point crucial à l'atteinte des résultats obtenus par la libéralisation du commerce agricole, les questions sur l'accès aux marchés demeurent sensibles à tous les pays membres puisqu'elles impliquent des réformes dans les politiques agricoles (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 s'avère être un équilibre d'intérêts soigneusement construit entre des économies situées à différents stades de développement. Toutefois, les intentions déployées afin d'incorporer 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 agenda de négociations devra adresser autant leurs propres intérêts que 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, jonglant incessamment entre les enjeux de libéralisation du commerce

pour les pays développés, tout en maintenant une approche incorporant des considérations axées sur les enjeux de développement. La recherche économique montre en effet que les PED 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). Si la relation qui existe entre libéralisation du commerce et développement peut porter plusieurs interprétations, reste que le Programme de Doha pour le développement a aidé les pays en développement à pleinement exposer leurs craintes quant aux effets engendrés par une prise de décisions concentrée autour de quelques acteurs dominants du commerce mondial. Comme le mentionne Clapp (2006), le paysage politique est très différent de ce qu'il était lors des cycles de négociations précédents, avec les pays en développement jouant un rôle beaucoup plus important aujourd'hui.

6.1 Le Principe d'engagement unique

Le premier changement majeur s'étant manifesté suite à la concrétisation de l'OMC en 1995 a été la croissance « explosive » du nombre de pays membres joignant l'OMC (Bayne & Woolcock, 2007). Voulant profiter des effets économiques apportés par la coopération internationale, plusieurs pays ont anticipé les circonstances opportunes créées par la mise en œuvre de l'OMC. Par ailleurs, les conditions rattachées à l'adhésion de nouveaux membres amènent ces derniers à devoir respecter de nouveaux principes à l'OMC. L'un de ces principes contraint les pays membres 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 pour les pays membres, car il oblige les pays membres à accepter d'emblée toutes les conditions à un nouvel accord commercial multilatéral. Cela met fin à la politique « pick and choose » antérieure, qui était l'une des causes au phénomène de « *free rider* » souvent pris pour compte dans les négociations commerciales (Carreau & Julliard, 2007). Étant donné qu'aucun accord ne peut être résolu si tous les points d'un accord 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 l'attention des

négociateurs afin d'assurer le suivi des liens « de jure » ou « de facto » parmi les points établis à l'agenda des négociations. Le principe d'engagement unique a également mené les pays en développement à s'impliquer davantage dans le processus de négociations. En effet, un grand 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 donner plus d'attention aux activités de l'organisation et de participer pleinement à ses travaux (Bayne & Woolcock, 2007). L'impact de ce principe se ressent, sans contredit, dans la participation active d'une multitude de pays membres, qui ne font pas nécessairement part de demandes analogues.

6.2 La multiplication des acteurs à l'OMC

Les difficultés rencontrées lors des négociations ont, entre autres, découlé de la multiplication des acteurs étatiques dans les négociations internationales. En effet, l'un des changements le plus significatifs du système commercial international a été la prolifération des pays membres à l'OMC. La croissance du nombre de membres a été accompagnée du déclin des États-Unis en termes de production mondiale, et de l'augmentation de la part commerciale de l'Union européenne. Cette situation, additionnée à l'ajout de 30 nouveaux membres, comprenant la Chine, s'avère déterminante au niveau de la gestion de l'organisation, en partie à cause des défis engendrés par son expansion et plus particulièrement en ce qui a trait aux changements fondamentaux du caractère de l'organisation (Barton, Goldstein & al. 2005). Puisque l'OMC est une organisation intergouvernementale, le nombre de pays membres à un impact direct sur la constitution du consensus lors des négociations. Plus encore, le modèle Club, qui fonctionnait selon une logique oligopolistique (la quadrilatérale), ou simplement duopolistique, en faisant abstraction de la masse critique des économies intermédiaires afin de faciliter le consensus avant que le compromis ne soit proposé à l'ensemble des membres, est maintenant pris en défaut (Abbas, 2010 : 11).

L'accentuation du rôle prépondérant des pays en développement dans le commerce mondial a fait en sorte de complexifier la situation des négociations commerciales à l'OMC. L'influence croissante des PED tient d'abord du fait que la part de leurs

exportations dans le commerce mondial des biens et services est significativement croissante, passant le 25 % en 1990 à 34 % en 2005 (Louis, 2007). La multiplication des acteurs sur le plan international a aussi fait en sorte d'ajouter des contraintes aux négociations entourant les questions agricoles. En plus du clivage « multifonctionnalité/compétitivité » qui caractérise les questions agricoles débattues entre l'Union européenne et les grands pays importateurs face aux grands pays exportateurs de denrées agricoles, le nouveau contexte mondial a favorisé l'entrée de nouveaux acteurs, en l'occurrence les pays en développement, qui voient dans le potentiel agricole une source appropriée à leur développement. Leurs demandes sont ainsi liées à des considérations autres que les pays développés, touchants à la réduction des aides gouvernementales sans affecter grandement l'accès au marché (Aggarwal, 2005). Le blocage des négociations qui subsistent à l'OMC s'explique donc par la dichotomie qui existe entre l'attente de solutions adaptées aux problèmes des PED et la volonté des pays de l'OCDE de préserver leurs politiques agricoles tout en recherchant les nouvelles opportunités de marchés dans les PED, que ce soit dans les domaines agricoles, industriels ou des services (Benicchio et Charvériat, 2007). Ces « déséquilibres » entre les pays riches et les pays pauvres ont introduit des phénomènes d'iniquité commerciale, notamment par la mise en œuvre de politiques protectionnistes. Ainsi, selon Clapp (2006), si le Cycle de Doha doit toujours être considéré comme un cycle de développement, il doit inclure des mesures pour remédier aux déséquilibres présents dans le commerce agricole qui ont des effets particulièrement néfastes sur les pays en développement.

La situation de la multiplication de pays membres ajoute à la complexité de la prise de décision. Puisque le nombre de membres est passé à 150 en 2007, il est assurément difficile de dégager des tendances lors des négociations. Contrairement à plusieurs organes des Nations Unies, qui mettent en place des niveaux intermédiaires dans lesquels des membres sélectionnés forment l'appareil central des négociations, ce mécanisme de prise de décision n'est pas pratiqué à l'OMC (Bayne et Woolcock, 2007). En fait, selon ces auteurs, la pratique qui s'est développée consiste essentiellement en de longues discussions informelles entre petits groupes (Bayne et Woolcock, 2007).

Pendant le déroulement des négociations commerciales multilatérales, la création de petits groupes défendant un intérêt commun s'est avérée un phénomène répandu entre les pays membres de l'OMC (Louis, 2007). C'est ainsi que plusieurs coalitions se sont formées au fil des dernières années, mettant par le fait même leurs revendications en commun, afin de former un front commun pouvant faire face aux puissances commerciales. La création de petits groupes de négociations informels, nommée méthode de prise de décision de « masse critique », est donc une procédure qui demeure utilisée lors des cycles de négociations (Daugbjerg et Swinbank, 2009). En raison de l'importance du nombre d'acteurs dans les négociations, cette procédure permettrait en outre d'accélérer les discussions en incorporant un petit nombre de pays qui demeure proportionnel à l'ensemble des regroupements établis dans le cadre des négociations. Cette méthode, qui apporte nombre de critiques de la part des acteurs non étatiques pouvant également participer aux négociations, s'avère toutefois décisive dans la portée du phénomène de création de coalition observé. .

La création du G20, du G90 et du groupe de Cairns sont l'exemple le plus éloquent d'une tendance de regroupement des pays qui vise un contre-pouvoir dans les négociations commerciales. La représentation des pays en développement a également évolué grandement depuis le début des négociations. Helmer et Wolfe (2006) dénotent plus de 21 coalitions de pays intéressés par les questions agricoles. Les plus importantes sont l'ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) qui regroupe 77 pays membres, le G-33 qui rassemble des pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires et le LDC (Least Developed Countries) qui est un regroupement de 32 PMA, réparti entre des pays africains et des pays de l'Asie du Sud.

6.3 Les acteurs influant des négociations sur l'agriculture

Dans un article publié en 2005, Aggerwal montre que trois groupes dominants sur la scène internationale établissent les enjeux des négociations sur l'agriculture à l'OMC. Tout d'abord, les pays industrialisés qui militent à faveur du rôle multifonctionnel de l'agriculture dans la société. Nous parlons plus précisément des pays européens, du

Japon et de la Corée du Sud. Nombre de pays du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) auraient également démontré leur appui à une telle définition du rôle de l'agriculture, en raison notamment de leur dépendance à l'accès préférentielle sur les marchés européens dont ils bénéficient (Aggarwal, 2005). Il y a, par la suite, le groupe de Cairns, qui renferme 19 pays producteurs et exportateurs, tels le Brésil, l'Australie et le Canada. Leurs positions prédominantes sur le marché international ainsi que leurs avantages comparatifs pour la production agricole prédisposent ses pays à demander une plus grande libéralisation du commerce agricole. Finalement, le troisième groupe est constitué de pays en développement, qui n'ont pas d'intérêts particuliers pour l'exportation, mais qui voient dans la production agricole le moteur central du développement économique de leur pays. En effet, puisqu'une majorité de leur population vit en milieu rural, le développement de l'agriculture devient l'enjeu majeur à la sécurité alimentaire. Ces pays misent toutefois sur l'élimination des subventions aux exportations et au soutien interne dans leurs revendications, tout en restant conservateurs quant aux demandes concernant une plus grande libéralisation de l'accès aux marchés (Aggarwal, 2005). En outre, l'auteur ne fait pas abstraction de la position des États-Unis, qu'il définit comme hybride, se situant entre le groupe de Cairns et la position de l'Union européenne. En fait, les États-Unis revendiquent une approche libérale, mais restent néanmoins conservateurs sur plusieurs points, notamment sur la règlementation du soutien interne. Selon l'auteur, ces trois ensembles de pays forment principalement les assises des revendications établies lors des négociations.

Par ailleurs, l'analyse du nouveau contexte international de Jeffrey Schott (2009) prend en considération une approche basée sur les nouveaux acteurs prédominants du commerce. L'auteur maintient que la coopération entre les États-Unis et l'Union européenne n'est plus suffisante pour guider les négociations à l'OMC (Schott, 2009). De nouveaux acteurs, tel l'ensemble BRICK, comprenant le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et la Corée du Sud, ont maintenant un impact majeur sur le commerce mondial. Cette situation, qui a provoqué un changement de « gouvernance » dans les négociations, s'est accentuée au fil des années. En conséquence, Schott souligne qu'un

groupe de 20 pays, la plupart de grands producteurs de denrées alimentaires, est devenu la troisième force des négociations agricoles. Le G-20, qui inclut le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Chine, représente près des deux tiers de la population mondiale et de nombreuses puissances agricoles (Clapp, 2006). Bien que leurs demandes soient établies sous un spectre élargi, dû au contexte différent des pays, il reste que la coalition fait des demandes uniques pour l'ensemble des membres. Selon Rieterer (2009), la nouvelle quadrilatérale (formée des États-Unis, de l'Union européenne, du Brésil et de l'Inde) a substitué le G-20 au Canada et au Japon afin de mieux représenter les pays en développement dans une version modernisée du groupe informel. Le G4 s'est néanmoins agrandi au fil du temps pour devenir le G7 en 2008, incluant au groupe de négociations, l'Australie, le Japon et la Chine.

Nous pouvons donc en conclure que l'agenda de l'OMC a augmenté sa portée, sa profondeur et par conséquent son importance dans les enjeux politiques des pays membres (Reiterer, 2009). En outre, selon Daugbjerg et Swinbank (2009), la conjoncture des négociations ne se détermine plus comme un rapport de force bipolaire entre les deux plus grandes puissances commerciales. Des nouveaux pays et groupes de pays se sont manifestés lors des rencontres internationales précédant la Conférence ministérielle de Doha, apportant des arguments de taille afin d'incorporer les besoins croissants des pays en développement dans le commerce mondial. Étant donné que le Programme de Doha vise en particulier les enjeux sur le développement, il apparaît évident que les questions agricoles regorgent d'importance. Selon Louis (2007), l'objectif afin d'en arriver à un accord acceptable par tous les pays membres de l'OMC, pourrait donc s'affirmer dans sa forme plutôt que dans son contenu global, c'est-à-dire par la recherche d'équilibre au sein des négociations agricoles d'une part et entre les négociations agricoles et les autres volets du Programme de Doha d'autre part. Ainsi, l'équilibre final sera trouvé uniquement à la conclusion de ces négociations ultérieures et dans le cadre de l'engagement unique (OMC, 2004 b). Le rôle de l'accès au marché dans les négociations du Programme de Doha se voit donc être considéré comme essentiel à l'avènement d'un accord commercial.

6.4 L'évolution des négociations du cycle de Doha

Les questions relatives à l'évolution des négociations du Cycle de Doha s'inscrivent, comme nous l'avons mentionné, dans la continuité de règlementation 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. Depuis le début des discussions en 2001, nombreuses ont été les tentatives infructueuses de régler le cycle de négociations. Ainsi, un Cadre visant l'établissement des modalités concernant le commerce des produits agricoles a été établi lors des travaux suivant l'impasse de la Conférence ministérielle de Cancún en 2003. Le Conseil général a adopté, le 1er août 2004, une plateforme d'engagements érigeant les fondements des négociations sur l'agriculture. À partir de ce point, les négociations sur le commerce agricole ont consisté à définir les modalités liées aux engagements afin d'y inclure la recherche d'un consensus. Or, bien que les bases d'un accord sur l'agriculture se soient formées au cours des rencontres ministérielles de Genève en 2004 et de Hong Kong en 2005, les modalités d'un accord éventuel, qui pouvant se définir par le degré de discipline admit par les pays membres, n'ont pas réussi à se concrétiser de manière précise. Dix ans sont ainsi passés et la situation d'aujourd'hui reflète les difficultés de l'OMC à trouver un terrain d'entente entre les pays membres.

6.4.1 La décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004

L'OMC (2005 : 2) reconnait que l'enjeu de l'accès aux marchés est probablement, dans les négociations sur l'agriculture, le pilier le plus complexe faisant intervenir le plus d'éléments dans la libéralisation du commerce agricole. Or, la Décision du 1er août 2004 (WT/L/579) semblait représenter, selon l'organisation, un équilibre délicat entre les intérêts offensifs et défensifs de tous les pays membres (OMC, 2005). À cet effet, le cadre de 2004 inclut, en matière d'accès aux marchés, des réductions tarifaires opérées au moyen d'une formule étagée qui tient compte des structures tarifaires différentes des pays membres et de la progressivité des réductions tarifaires obtenues au moyen d'abaissements plus importants des tarifs plus élevés avec des flexibilités pour les produits sensibles (OMC, 2005:4). D'autres éléments ont également incorporé les

discussions, notamment la réduction ou l'élimination des taux de tarifs contingentaires et des améliorations effectives de l'opérationnalité de l'administration des contingents tarifaire (OMC, 2004 : A-7). Des dispositions sont également prévues pour les pays en développement, qui comprennent les clauses relatives au traitement spécial et différencié et des engagements de réductions tarifaires moins contraignantes. Selon l'OMC (2004), la complexification des objectifs des négociations afin d'arriver à l'établissement d'un équilibre entre les besoins des pays en développement et la coordination de l'ensemble des objectifs des membres résument en soi les difficultés à trouver un consensus au sein des pays membres.

En outre, les pays se sont montrés formellement engagés à réduire substantiellement le soutien interne causant 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 consolidation des MGS selon une approche étagée. Selon l'OMC (2004 : A-3), les Membres pourront procéder à des réductions supérieures à celles qui découlent de la formule pour obtenir 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 substantielle de toutes formes de subventions à l'exportation dans le but éventuel d'un retrait complet. Une date butoir devrait être entendue afin d'éliminer toutes formes de subventions à l'exportation, telle qu'établie à l'annexe A de l'accord-cadre de 2004. En somme, les engagements pris ciblent les pratiques de soutien étatique ayant des effets de distorsions sur les marchés internationaux tels 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'ordres commerciaux, telles les questions relatives aux initiatives sectorielles, aux taxes à l'exportation différenciées, aux indicateurs géographiques. Toutefois, aucun engagement n'est prévu de la part des pays membres sur ces points. 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).

6.4.2 Les questions techniques et l'élaboration des modalités

Suite à l'Accord-cadre de 2004, une série de rencontres ont consisté à trouver un terrain d'entente sur les modalités relatives aux trois piliers de négociations. À ce titre, la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005 s'est conclue sur des engagements plus spécifiques concernant les méthodes de réduction du soutien interne et des barrières tarifaires selon des fourchettes de réductions (voir Annexe 8). La prise en compte d'un traitement pour les produits sensibles, adaptée aux éléments en jeu des négociations, a également été mentionnée. Il a été convenu que toutes formes de subventions à l'exportation et de disciplines concernant les mesures à l'exportation d'effets équivalents devront être éliminées à la fin de 2013 (OMC, 2005 : 2). Finalement, l'OMC (2005) rappelle que la place des produits spéciaux et du Mécanisme de sauvegarde spécial demeure substantielle dans les discussions relatives aux résultats des négociations sur l'agriculture.

L'établissement de ces nouvelles bases de négociations ne s'est toutefois pas fait sans égard aux nombreuses difficultés pour l'OMC à ériger un consensus. La réaction de plusieurs pays membres suite à la Conférence ministérielle de Hong Kong a créé un engouement 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 que le Groupe de Cairns et le G-10 (OMC, 2007 : 4). Ce dénombrement de propositions a été la résultante d'une manifestation d'opinions divergentes entre les membres, ce qui a nui à l'établissement des modalités.

En 2006, en marge des discussions de Genève, un *Projet de modalités possible concernant l'agriculture* a été déposé par le Président du Comité de l'agriculture, M. Falconer. Prenant en considération les divergences émises par les Membres dans les négociations, le but du rapport était de présenter l'état de la situation. À cet effet, le

document affichait plusieurs incertitudes quant aux modalités en 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 et se sont traduits par l'élimination de crochets dans les articles sur l'accès au marché et sur le soutien interne. De plus, selon M. Falconer, « il y a d'autres domaines dans lesquels des progrès ont été faits depuis juillet, mais pas au point de fournir une base permettant d'incorporer dans le cadre du texte un libellé parfaitement défini » (OMC, 2008 : 2). Il a été reconnu que le *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture* a pu établir définitivement certaines modalités comprenant entre autres les niveaux spécifiques de réduction tarifaire, des paramètres spécifiques de réduction du soutien interne et l'application de limites par produit, et la méthode utilisée pour éliminer les formes de subventions à l'exportation (OMC, 2010 : 4). Néanmoins, le Président a reconnu, suite au dépôt de ce document, l'incapacité des pays membres d'en arriver à un accord définitif.

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 l'affirmation des pays membres et l'établissement des pays en développement dans le commerce mondial ont accentué la complexité du déroulement des négociations et provoqué une certaine paralysie à l'OMC. Ce qui révèle, selon M. Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait, que le Cycle de Doha est réellement un cycle de négociations multilatérales, où les revendications des pays sont en vases communicants. Les forces économiques sont aujourd'hui plus dissipées à travers les nouveaux pays émergents et 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, la perspective des négociations multilatérales, avec une prise en compte au départ des pays en développement, n'a pas eu les résultats souhaités, puisque le contexte de l'époque favorisait plus qu'aujourd'hui une certaine

ouverture des pays développés envers les besoins des pays en développement. Il y a donc eu consensus au départ sur les bases d'un nouveau cycle de négociations, consensus qui s'est rapidement fondé sur les mêmes trois piliers des négociations de l'Accord sur l'agriculture. Au-delà de la déclaration de principes, M. Gouin considère que l'évolution des négociations sur l'agriculture n'a pas su tenir compte, de façon très spécifique et particulière, des problématiques des pays en développement. Ainsi, après dix ans de pourparlers, plusieurs points névralgiques des négociations sur l'agriculture demeurent en suspens.

Selon Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, les discussions de Doha à ce jour sont orientées vers deux avenues, soit l'abandon des négociations, soit la récupération et la consolidation des progrès réalisés sur les enjeux techniques. L'impossibilité de prévoir les chances d'un accord éventuel, et les modalités rattachées à cet accord conduit momentanément notre étude à présenter les mondialités actuellement discutées sous une forme hypothétique. Nous concevons entre autres que notre incapacité de prévoir le déroulement des négociations futures entrave les effets perçus par la prise en compte des modalités dans l'évaluation des enjeux relatifs au système de la gestion de l'offre. Ainsi, dans le cadre de notre analyse, uniquement les données recueillies auprès des experts nous serviront à évaluer les enjeux des négociations commerciales sur la politique de la gestion de l'offre au Québec. À cet effet, la prochaine section établira en premier lieu les divers enjeux qui ont émané des entretiens avec les experts, et dans un deuxième temps, la vision de la politique de la gestion de l'offre au Québec des différents acteurs du milieu.

6.5 Les enjeux des négociations de Doha pour la politique de la gestion de l'offre au Québec

Selon le secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation Serge Lebeau, le Cycle de Doha s'est amorcé sur fond de crise politique internationale, liée aux attentats du 11 septembre, qui avait momentanément provoqué un besoin profond de raffermissement des valeurs propres au commerce international, afin de montrer la solidité de l'interdépendance économique des pays membres. Pour les

secteurs sous gestion de l'offre, le début d'un nouveau cycle de négociations laissait présager des objectifs ambitieux, mais qui demeuraient sans grande précision. Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur à l'Université Laval, les principes à la base du Cycle d'Uruguay sont demeurés les enjeux principaux du Cycle de Doha, étant déterminés selon les fondements des négociations sur le commerce agricole. Ainsi, le Cycle de Doha s'est formé, selon le coordonnateur de la Coalition GO5, M. Idriss Ettabaâ, sous des considérations uniquement économiques. À cet effet, pour M. Frédéric Seppey, Mme Louise Vaillancourt, M. Alain Bourbeau, M. Gouin et M. Ettabaâ, il est essentiel de prendre en considération, pour les soins de l'analyse des enjeux des négociations du Cycle de Doha sur la politique de la gestion de l'offre, les trois piliers sur l'agriculture.

Selon M. Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, les préoccupations quant aux moyens de maintenir l'efficacité du système déterminent d'une façon générale les enjeux des négociations commerciales pour la gestion de l'offre. Pour que le système de la gestion de l'offre fonctionne, il est indéniable d'assurer la prévisibilité de la production. À cet effet, plusieurs éléments des négociations du Cycle de Doha peuvent intervenir dans les capacités du Québec à maintenir le système en place. Selon Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, le projet de modalités présente des risques pour les secteurs de la gestion de l'offre au Québec, dus principalement à l'instabilité des marchés agricoles qui pourrait découler de l'application des modalités des négociations actuellement discutées. C'est dans cette optique que M. Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait, souligne que les négociations de Doha ont introduit une dimension de risques liés à l'environnement externe. Ce risque peut toutefois être déterminé par plusieurs facteurs d'ordres structurels ou conjoncturels. C'est à partir de ces facteurs de risques que seront élaborés, selon la perception des experts de la politique ayant participé à notre étude, les enjeux des négociations commerciales sur la politique de la gestion de l'offre dans le contexte québécois.

6.5.1 Un accord est-il encore possible?

Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, la perspective d'un accord éventuel menant à la conclusion du Cycle de Doha, bien qu'elle soit hypothétique, demeure néanmoins bien réelle. En fait, M. Gouin rappelle que : « depuis le GATT, chaque fois qu'un sujet a été mis à l'ordre du jour, il y a eu un accord, même s'il fut modeste ». Pourtant, la question d'un échec semble tout aussi pertinente. Dans quelle mesure les pays membres semblent-ils prêts à accepter un échec et abandonner l'OMC? À cet effet, selon Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, la volonté politique pour mettre en commun les objectifs visant la finalité du Cycle de Doha ne semble pas être une priorité actuelle pour les pays membres. Le problème des négociations se retrouve dans l'impossibilité d'appliquer de façon particulière les modalités aux réalités de chaque pays. Or, les États-Unis n'ont plus la possibilité d'avoir recours au « *fast track* » pour signer une entente internationale, l'Union européenne a de nombreux problèmes internes qui ne faciliteront pas le déroulement des négociations, les pays du G-20 ont acquis une place importante au niveau du commerce international, avec le Brésil comme leader sur les questions agricoles. Comme le souligne Mme Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, les propositions présentées par l'OMC placent les pays en situation politique contraignante par rapport aux décisions éventuelles à prendre.

En ce qui concerne la position canadienne, celle-ci n'a pas évolué depuis le début du cycle de Doha. Le gouvernement fédéral maintient à cet effet son soutien pour la politique de la gestion de l'offre. La perspective du statu quo, ou de l'abandon des négociations du cycle de Doha serait nécessairement profitable pour les producteurs sous gestion de l'offre au Québec et pour le gouvernement canadien. Toutefois, plusieurs questions demeurent en suspens. Quelle sera la position canadienne dans l'éventualité d'un accord contraignant pour le système, mais qui obtient la faveur de tous les autres membres de l'OMC? Quelles seront les modalités et à quels points affecteront-elles le système? Ces questions rendent difficile l'évaluation des enjeux des

négociations pour la politique de la gestion de l'offre. Selon Frédéric Seppey, les préoccupations des producteurs, concernant les enjeux du commerce international, proviennent de spéculations quant à la réaction du gouvernement face aux pressions des négociations. En conséquence, M. Seppey souligne que la prise en compte des potentialités d'un accord à l'OMC a poussé, c'est dernières années, les organisations de producteurs à réfléchir plus promptement sur les enjeux que pourrait comporter un accord éventuel. D'une telle situation, l'analyse des enjeux des négociations sur la gestion de l'offre se base principalement sur les trois piliers des négociations. Puisque l'OMC n'a pas montré la capacité d'ajustement aux nouvelles réalités du commerce, il s'avère ainsi approprié, dans le cadre de notre analyse des enjeux pour la politique de la gestion de l'offre, de s'en tenir aux mondialités émanant de l'Accord-cadre de 2004 et incluses dans le Projet de modalités présenté en 2008.

6.5.2 Les enjeux relatifs aux modalités prévues par l'OMC

Les produits sensibles

L'évaluation des enjeux, en considérant les modalités inscrites dans le *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture* présenté en 2008, laisse présager une situation excessivement inquiétante pour la gestion de l'offre, selon Daniel-Mercier Gouin. À ce titre, Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, maintient que les enjeux du cycle de Doha pour la gestion de l'offre sont tout d'abord liés à l'accès au marché. Une baisse des tarifs hors contingents pourrait affecter gravement le système. Les modalités actuelles proposent néanmoins un certain nombre de lignes tarifaires pouvant être considérées comme produits sensibles. Cette catégorie de produits n'aurait donc pas à subir les mêmes réductions tarifaires exigées pour l'ensemble des autres produits agricoles considérés. Toutefois, selon Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, le nombre de produits sensibles se verrait être limité.

Ainsi, un enjeu primordial des négociations à l'OMC, selon Serge Lebeau secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, est le nombre de lignes tarifaires permis sous la catégorie des produits sensibles. En fait, les modalités

actuelles réservent entre 4 % à 6 % des lignes tarifaires pour les produits sensibles. Mme Vaillancourt soutient que le nombre de lignes tarifaires nécessaires pour protéger tous les produits sous gestion de l'offre est de l'ordre d'au moins 6 %, ou 97 lignes. Ainsi, selon M. Gouin, professeur à l'Université Laval, cette situation est préoccupante puisqu'il est possible que le Canada n'ait pas, entre les mains, assez de lignes tarifaires pour protéger tous les produits sous gestion de l'offre. Le Canada s'est opposé à une définition des produits sensibles comportant 4 % des lignes tarifaires. Toutefois, selon M. Lebeau, dans l'éventualité d'un accord, les choix du gouvernement canadien pourraient déterminer l'avenir de plusieurs secteurs de la gestion de l'offre. Le maintien de tous les secteurs de production sous la politique de gestion de l'offre dépend donc dans un premier temps de l'application des engagements spécifiques relatifs à un accord éventuel.

La baisse des tarifs douaniers et la hausse des contingents tarifaires

Le Cycle de Doha tente, à la base, de diminuer les tarifs douaniers. Selon Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, la gestion de l'offre est exposée considérablement à cette volonté de diminution tarifaire. En plus d'une baisse substantielle des tarifs douaniers, à même les produits sensibles, les modalités actuelles comprennent une réduction tarifaire de 23 %. En ce sens, selon Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, une baisse des tarifs de 23 % pourrait déstructurer les prix de la volaille sur le marché québécois. Les produits provenant principalement des États-Unis, du Brésil et même de la Chine seraient alors en mesure de concurrencer les produits québécois, même sous les conditions tarifaires respectant les disciplines de l'OMC. Cette situation est également présente dans le secteur des œufs. Selon les estimations de Serge Lebeau de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, une baisse des tarifs douaniers de 23 %, dans des conditions de taux de change à parité avec le dollar US, « permettrait aux œufs américains de traverser la frontière très facilement ».

En outre, un autre élément qui ajoute aux enjeux des modalités des négociations à l'OMC est la question de la simplification tarifaire, qui se veut une conversion des

droits fixes (tarifs spécifiques) en pourcentage. Selon M. Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, dépendamment de la manière utilisée afin de calculer les tarifs, il est possible d'obtenir une protection uniquement par la mécanique des disciplines de l'Accord. Selon M. Lebeau, l'enjeu pour la gestion de l'offre réside dans le type de tarifs que les pays seront en droit d'appliquer. Par exemple, un tarif spécifique pourrait ainsi s'avérer avantageux dans une situation de variation des taux de change.

C'est ce qui porte à croire qu'une baisse des tarifs de 23 % aurait un effet direct sur les prix des aliments. Le maintien du système dépendrait de la capacité des producteurs à absorber la baisse des prix à la production. Selon M. Lebeau, une baisse équivalente des prix de 23 % représente approximativement le profit des producteurs. Donc sans possibilités de profits, la production devient moins attrayante pour les producteurs.

En outre, les produits catégorisés sensibles devront également se soumettre à une hausse de leurs contingents tarifaires. Cette situation provoquerait une augmentation de l'influence des marchés extérieurs sur le contrôle des prix et quantités, selon M. Fréchette. Pour les marchés de la volaille et des œufs, la pression du marché américain serait instantanée à cause de la proximité géographique et des avantages de production de nos voisins du sud. Selon M. Lebeau, une augmentation des contingents tarifaires de 5 % pourrait également perturber la prévisibilité des prix des œufs de consommations. Selon M. Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, le tarif hors contingents s'avère fragilisé par la situation monétaire actuelle. C'est donc dire qu'un contexte monétaire favorable, grâce à la hausse du dollar canadien sur le dollar américain, avantage les importations américaines. Ainsi, pour Pierre Belleau, l'enjeu de Doha provient directement de la capacité des importateurs de s'approvisionner sur les marchés étrangers. Une augmentation des importations pourrait ainsi signifier l'éclatement de l'équilibre nécessaire au système.

Pour le secteur laitier en particulier, les enjeux des modalités s'avèrent multiples tout en présentant des différences par rapport aux secteurs de la volaille et des œufs. En plus de

subir les baisses tarifaires, la hausse des contingents tarifaires, qui serait calculée selon la consommation des années 2003 à 2005, aurait un impact pour certains produits. Mme Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, estime à cet effet que le contingent du yogourt par exemple, sur la base de la consommation nationale, subirait une augmentation drastique. De 332 tonnes par année, le contingent passerait à plus de 12 000 tonnes, attribuable principalement à l'augmentation de la consommation ces dernières années. De plus, Mme Vaillancourt, le contingent du fromage se verrait, quant à lui, dans l'obligation de doubler la quantité d'importations sous contingent, estimant ainsi à 40 000 tonnes la quantité permise, soit environ 10 % de la consommation de fromage au Canada. À cet effet, la différence dans la consommation des produits sur le marché canadien depuis les accords du Cycle d'Uruguay force l'établissement de nouvelles bases comparatives qui ont un impact sur le secteur. Donc, ces facteurs d'ordres techniques, qui s'ajoutent aux éléments de protections tarifaires de premiers niveaux, doivent être incorporés aux enjeux potentiels émanant des négociations.

Le soutien au prix

Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, une autre hypothèse des enjeux du Cycle de Doha est le traitement réservé au soutien interne. Selon M. Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, bien que le Canada ne soit pas un joueur sérieux sur les questions de soutien interne ayant des effets de distorsions sur les marchés, reste qu'il devra y inclure les réductions appropriées. Selon Mme Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, les disciplines concernant le soutien interne pourraient ainsi venir instiguer le type d'intervention étatique permis, en y statuant sur des limites de plafond admissibles. C'est donc dire que les mécanismes de prix de soutien pourraient être ciblés dans l'éventualité d'une baisse du soutien interne. M. Gouin note que le prix de soutien depuis les années 2000 n'a pas cessé d'augmenter. Ainsi, selon M. Gouin, l'hypothèse que la MGS soit calculée par produit, sur la base des années de référence, qui sont généralement les années du début de la négociation,

demeure présente. Une MGS calculée par produit pourrait s'avérer problématique pour les secteurs de la gestion de l'offre et plus spécialement dans le secteur du lait, selon qu'elle soit définie par la différence entre le prix administré et le prix courants du marché international au moment du début des négociations. Or, afin de combler les écarts existants, la réduction du soutien interne pourrait avoir comme effet de contraindre les prix de soutien à des niveaux appropriés, en les tirant inévitablement vers le bas. En somme, selon M. Seppey : « si l'on réduit le soutien, on réduit la marge de manœuvre du système ». Celui-ci devient donc moins intéressant pour les producteurs puisque les prix obtenus ne prennent pas en compte les mêmes particularités des marchés agricoles.

La fin des exportations?

De plus, les modalités actuelles auraient un effet sur les subventions à l'exportation. En fait, le *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture* propose l'élimination de toute subvention à l'exportation, signifiant pour la gestion de l'offre la fin de toutes les possibilités d'exportations. Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur à l'Université Laval : « pour les secteurs sous gestion de l'offre, ça veut simplement dire qu'ils ne pourront plus exporter ». En fait, le seul élément qui a été complètement négocié à l'OMC est l'abolition des subventions aux exportations. Selon Mme Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, les nouvelles disciplines à l'exportation auraient des effets sur le système de production laitière, en exigeant la suppression de la classe 5d pour les produits laitiers. Selon le directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, Frédéric Seppey, les surplus de poudre de lait écrémé, qui sont en partie exportés sur les marchés étrangers, seraient contraints d'être écoulés uniquement sur le marché national. Les enjeux au niveau national sont donc multiples. Selon M. Gouin, la fin des exportations signifierait entre autres la dévalorisation des prix des surplus structuraux encore plus prononcée que suite à la règlementation de l'Accord sur l'agriculture, des effets néfastes sur l'industrie de la transformation pour ces produits et la perte de revenu pour les producteurs.

En ce qui concerne les autres productions sous gestion de l'offre, les conditions à l'exportation demeurent distinctes. Puisque le contexte de production est différent du secteur laitier (il n'y a pas présence de problématiques de surplus structuraux), les secteurs de la volaille et des œufs n'ont pas développé de programmes d'exportations spécifiques. Néanmoins, selon Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, le secteur de la volaille : « exporte certaines découpes pour balancer le marché, mais ça ne sera jamais plus que ça. Le Canada n'a pas de vocation d'exportateur comme le Brésil ou les États-Unis». En fait, les exportations dans le secteur de la volaille représentent entre 6 % et 8 % de la production. Pourtant, selon le MAPAQ (2011), les conditions du marché et la concurrence grandissante des produits transformés, dans le secteur de la volaille notamment, auraient fait augmenter les exportations par l'appui du programme d'importations pour réexportation (voir Annexe 9)

Les entreprises commerciales d'État

Comme nous l'avons mentionné, suite à l'Accord sur l'agriculture, l'OMC a fondé un groupe de travail afin d'étudier plus en profondeur les questions relatives aux entreprises commerciales d'État et à leurs rôles sur les marchés agricoles. Une littérature académique s'est parallèlement développée sur le sujet. Les rencontres avec les experts du milieu agricole et des négociations commerciales à l'OMC au Québec ont toutefois confirmé que les questions sur les entreprises commerciales d'État importatrices (ECEI), qui pourraient toucher les secteurs de la gestion de l'offre puisqu'ils exercent un contrôle sur les importations, ne sont pas un enjeu immédiat pour la politique de la gestion de l'offre. Selon Mme Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, il n'y a pas de textes formels qui pourraient s'attaquer directement aux offices de commercialisation de la gestion de l'offre au Québec. Selon M. Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, les questions des ECE dans les négociations commerciales représentent un épiphénomène aux négociations. La réalité du marché est tout autre et plusieurs formes d'entreprises commerciales d'État ont évolué dans d'autres pays. Toutefois, M. Gouin maintient que

bien qu'il y ait des possibilités quant à l'inclusion des clauses relatives aux ECE, dans les négociations commerciales futures, affectant précisément les secteurs sous gestion de l'offre au Québec, ce n'est pas, à son avis, un enjeu immédiat pour le système.

Selon M. Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, les ECEI ne sont pas un enjeu à risque puisque les effets de distorsion sur les marchés internationaux des offices de commercialisation sous gestion de l'offre sont minimes. Il soutient néanmoins que ce sont des questions qui demeurent en suspens. Ainsi, pour Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, le discours est le même. Les craintes reliées aux négociations commerciales sont plutôt rattachées à la problématique du nombre de lignes tarifaires pour couvrir la gestion de l'offre. Selon M. Fréchette : « nous ne sommes même pas rendus à la question des entreprises commerciales d'État, mais je peux néanmoins voir le jour ou effectivement, des pays qui veulent obtenir des concessions sur le marché canadien vont tenter d'attaquer le système. Toutes les cibles sont bonnes et celle-ci pourrait éventuellement en être une ».

Selon Serge Lebeau, secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, la question des ECE est un élément que l'on néglige généralement. Le fait d'avoir donné des pouvoirs d'État aux fédérations de producteurs pourrait faire en sorte que ces organisations soient considérées comme des monopoles d'État. Selon M. Lebeau : « compte tenu des lois entourant les organisations de producteurs sous gestion de l'offre, il est possible que ceux-ci soient montrés du doigt un jour ou l'autre à l'OMC ». Selon M. Lebeau, si ce n'est pas cette fois-ci, il se peut que ce soit dans un prochain cycle de négociations que les ECE puissent être considérées comme un enjeu pour la gestion de l'offre.

À cet égard, nous avons cerné les enjeux pour les acteurs de la gestion de l'offre au Québec en fonction des trois piliers des négociations. Toutefois, plusieurs enjeux connexes et indirects se greffent aux enjeux perceptibles à un accord éventuel suivant les modalités actuellement en négociations. À ce titre, la dynamique des marchés, autant intérieure qu'extérieure au marché canadien, est déjà palpable sur le système.

6.5.3 Les enjeux du contexte national

La dynamique entre les provinces canadiennes

Selon Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, une dynamique qui n'est pas souvent évoquée dans les enjeux au maintien de la gestion de l'offre est celle de l'entente pancanadienne entre les producteurs. En fait, le système de gestion de l'offre, bien qu'il soit basé sur une législation fédérale et provinciale, n'est ni plus ni moins qu'une entente de principes entre les provinces. Or, selon M Gouin : « si une province n'y trouve plus son compte et qu'elle décide de se retirer de ses engagements, elle ne fait face à aucune obligation ». La hausse du taux de change, les conditions de marchés, la présence de plus en plus imposante des produits étrangers sont des éléments qui peuvent s'avérer problématiques pour le maintien de la gestion de l'offre.

L'évaluation du contexte international prend donc ici tout son sens. En effet, selon M. Gouin, la baisse des tarifs pour les produits sensibles de 23 %, avec des conditions actuelles du taux de change canadien, réduit grandement la protection tarifaire. Selon Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, un dollar canadien fort s'avère un enjeu certain pour la gestion de l'offre. Les tarifs douaniers étant naturellement réduits, la protection tarifaire devient dans ce cas moins efficace et le marché plus à risque aux importations étrangères. Ce risque conjoncturel, combiné à une baisse des tarifs, pourrait déstabiliser un des piliers fondamentaux, remettant en question la viabilité du système. Une hausse des importations, combinée à une baisse des prix sur le marché, affecterait assurément, selon M. Ettabaâ, la gestion des entreprises agricoles québécoises. Ainsi, la signature d'un accord selon les engagements actuels signifierait sans doute une déstructuration, complète ou partielle, du système de la gestion de l'offre au Québec, que ce soit par la baisse des tarifs, les questions relatives aux produits sensibles et aux contingents tarifaires, les disciplines pour les subventions à l'exportation et au soutien interne. Les avantages extraits d'un contrôle des prix et des quantités se verraient diminués par une restriction de contrôle des frontières, qui est déterminant pour le revenu des producteurs agricoles. Selon Serge Lebeau, secrétaire

général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, il y aurait donc possibilités de compensation par le programme d'assurance revenu. Néanmoins, l'implosion interne du système est un risque perceptible pour les acteurs. Bien que les productions sous gestion de l'offre soient principalement concentrées au Québec et en Ontario, il demeure qu'une augmentation considérable de la production de volaille, d'œufs ou de lait, dans une province ayant des avantages dans la capacité de productions, pourrait éventuellement avoir un impact sur la coordination entre les provinces sur le marché national.

La représentativité du système au niveau politique

Comme le soulignent M. Frédéric Seppey, M. Raymond Dupuis et M. Alain Bourbeau, les secteurs de la gestion de l'offre ont été très présents au niveau des gouvernements afin de faire respecter les conditions essentielles à son maintien. À cet effet, une motion a été votée en 2005 par le gouvernement fédéral pour assurer le support de la gestion de l'offre dans la position canadienne à l'OMC. Selon l'avis de M. Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait, le désir de préserver la politique de la gestion l'offre des produits agricoles est dû, entre autres, au développement ces dernières années d'un effort des chercheurs universitaires d'inclure dans le débat public les bienfaits d'une plus grande règlementation des marchés agricoles et d'une vision à long terme de la politique agricole pour un pays. Les fédérations de producteurs nationaux, mais également du Québec, se sont regroupées pour faire face aux pressions externes. En outre, comme le mentionne M. Gouin : « les organisations de producteurs sont aujourd'hui présentes à Genève, elles ont organisé ce qu'elles appellent les GO5 au Québec et les SM5 pour l'ensemble des regroupements de producteurs au Canada. Au Québec, même si les fédérations spécialisées de producteurs font partie des SM5, ils sont très actifs en suivant leurs propres stratégies. Les producteurs agricoles du Québec avaient même engagé Pierre-Marc Johnson pour défendre leurs intérêts à un certain moment. C'est vraiment les cinq groupes spécialisés qui gèrent les systèmes de production ». Selon M. Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, bien que la collaboration au niveau national se fasse principalement avec les organisations nationales, « c'est presque uniquement au Québec

que le gouvernement canadien parle avec les organisations provinciales ». De ce point de vue, il note que la qualité d'analyse et les ressources mises en place pour suivre les questions relatives aux négociations commerciales rendent le Québec très efficace et à l'affut des développements à l'OMC. Or, selon M. Bourbeau, il y a eu beaucoup de temps investi dans la pédagogie afin de démontrer les bienfaits de la gestion de l'offre comme élément essentiel à la politique agricole. Selon Pierre Fréchette, de la Fédération des éleveurs de volailles, les efforts entrepris au sein du gouvernement ont réussi à rejoindre les membres les plus influents. Toutefois, le niveau d'acceptation du système n'aurait en soi aucune légitimité dans l'éventualité d'un accord à l'OMC. C'est dans ces circonstances que la position canadienne à l'OMC devient hypothétique et qu'elle stimule la spéculation auprès des producteurs sous gestion de l'offre.

6.5.4 Les enjeux du contexte international

La dynamique des marchés mondiaux

En fait, selon Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, le contexte international et l'environnement externe aux négociations commerciales ont un impact sur le déroulement des négociations multilatérales. Ainsi, selon plusieurs experts interviewés, l'évolution du contexte international ne serait pas étrangère au blocage des négociations qui persiste à l'OMC. Selon M. Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, la donne a tout simplement changé depuis le Cycle d'Uruguay et il n'est plus possible d'utiliser les méthodes employées lors du dernier cycle de négociations, qui misait essentiellement sur le consensus par la mise en accord des puissances économiques mondiales. De plus, selon Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, les pays en développement ont pris conscience du poids qu'ils ont au niveau des négociations. Selon Serge Lebeau de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, bien qu'ils ne possèdent pas de moyens équivalents aux pays développés, les pays en développement ont reconnu leurs pouvoirs dans les négociations commerciales, ce qui ne s'était pas manifesté pendant le Cycle d'Uruguay.

Selon M Fréchette, de la Fédération des éleveurs de volailles, les pays du BRIC ont acquis un rôle déterminant dans le commerce mondial, ce qui s'est reflété dans les négociations commerciales. Selon M. Dupuis, les caractéristiques propres de ces pays, où leurs avantages comparatifs font en sorte qu'ils maintiennent leurs demandes dans les négociations selon leurs avantages anticipés dans le commerce international. Toutefois, comme le souligne M. Seppey, dépendamment des secteurs de la gestion de l'offre, les menaces proviennent principalement des grands pays producteurs, et non pas uniquement des nouveaux pays émergents. En outre, plusieurs pays en développement ont accru leurs productions destinées uniquement aux marchés d'exportation, en prenant soin de respecter les normes exigées au plan international. À ce titre, M. Seppey prend l'exemple de la Thaïlande qui a développé deux secteurs indépendants de la production de volailles, réservant ainsi un pan de sa production destinée à l'exportation. L'adaptation au contexte international de plusieurs pays à vocation exportateurs pourrait alors accentuer la pression provenant des marchés extérieurs pour les secteurs sous gestion de l'offre.

L'analyse du contexte international doit également porter un regard sur l'évolution du marché. Selon Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, le Cycle de négociations de Doha est déconnecté des réalités du marché puisqu'il ne prend pas en considération les changements manifestes qui se sont produits dans l'industrie alimentaire. Il note ainsi une concentration des acteurs de l'industrie (transformateurs et distributeurs), qui renforce l'asymétrie des rapports de force à l'avantage des multinationales. À cet effet, M. Ettabaâ fait remarquer qu'il y a 100 entreprises qui transforment 75 % de la production mondiale. Dans le secteur des œufs de consommation par exemple, la structure du secteur au Québec, comparativement à celle des États-Unis, démontre en soi la menace qui persiste sur le système. Selon M. Lebeau, la capacité de production et de transformation des producteurs américains pourrait facilement inclure les besoins du marché québécois et canadien. C'est à ce titre que les pressions du contexte international ont un effet sur la gestion de l'offre, à court comme à long terme. Le système, qui est basé sur le contrôle de l'offre, demande une grande coordination entre les acteurs de l'industrie. Si les transformateurs ont généralement

bien intégré le système, la configuration de l'industrie prédispose à une relation de plus en plus étroite avec les distributeurs alimentaires. Les grandes chaînes de distributions, tel Wal-Mart, ont acquis un pouvoir de plus en plus décisif sur les transformateurs locaux. Par ailleurs, selon Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, l'imposition de normes environnementales, sanitaires et de bien-être animal, qui sont exigées pas les acteurs de l'industrie alimentaire au plan international, s'ajoute aux pressions des marchés internationaux sur le système de la gestion de l'offre. L'influence des grandes entreprises étrangères devient un enjeu véritable sur les décisions économiques prises au Québec.

En outre, selon Idriss Ettabaâ, le contexte international actuel présente des enjeux différents qui se présageaient à l'origine du Cycle de Doha. Les particularités d'aujourd'hui sont, à cet égard, très diverses. M. Ettabaâ note la montée des prix des denrées, la hausse de la spéculation sur les marchés agricoles, les crises alimentaires, les crises énergétiques, la crise financière mondiale, la recrudescence de la notion de sécurité alimentaire, l'importance des enjeux environnementaux et l'établissement de politiques afin de contrer les effets de variations des prix, telles les mesures de restrictions à l'exportation. De plus, selon M. Lebeau, la problématique des mécanismes de fixation des prix au niveau international peut également s'avérer être un enjeu pour le commerce des produits agricoles. L'iniquité des prix, puisqu'ils sont souvent exprimés selon les prix de production les plus bas, tout en ne pouvant pas être appliqués à l'ensemble de la production mondiale, n'expose en rien la réalité des marchés. Un simple remaniement des indices de prix pourrait entre autres s'avérer équitable pour l'ensemble des producteurs. Ces éléments contextuels, n'ayant pas été pris en compte dans le présent cycle de négociations, montrent que les cibles de négociations ne sont plus adéquates à la réalité du commerce international.

Le concept de sécurité alimentaire

En outre, Alain Bourbeau de la Fédération des producteurs de lait souligne que la vision entourant les enjeux relatifs au système de la gestion de l'offre n'a pas tant évolué, qu'elle s'est concrétisée depuis la signature de l'Accord sur l'agriculture et depuis le

début des négociations du Cycle de Doha. L'évaluation du contexte international de la gouvernance commerciale, qui s'est établi par l'accroissement du contexte asymétrique international entre les producteurs et les acheteurs de la chaîne alimentaire et par l'augmentation de la fluctuation des prix sur les marchés, a posé les bases à une redéfinition des enjeux agricoles mondiaux. À cet effet, les questions de sécurité alimentaire ont animé le débat au cours des dernières années, suite notamment à la flambée des prix des denrées alimentaires au niveau international, accentuant les pressions quant à la capacité de la libéralisation des marchés agricoles à générer des résultats bénéfiques pour les pays membres de l'OMC. Selon M. Pierre Belleau, un pays aurait donc avantage à alimenter soit même sa population et, en ce sens, devrait avoir les moyens pour réaliser ses objectifs. Un système de gestion de l'offre peut, dans ce cas, être perçu comme un système garantissant un approvisionnement régulier, à des prix stables.

Selon Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, l'une des raisons à l'établissement du concept de sécurité alimentaire au niveau international est l'éloignement des considérations liées à l'évolution du contexte international dans les négociations commerciales à l'OMC. Or, la présence de plusieurs types d'éléments qui ne faisaient pas partie de l'environnement du commerce agricole, comme les fonds d'investissement, doit dorénavant incorporer l'analyse du contexte international, selon M. Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional de AAC au Québec. La volatilité des prix sur les marchés internationaux, la hausse de la spéculation pour les denrées agricoles et les crises alimentaires ont engendré des effets néfastes sur les populations de nombreux pays en développement, conduisant momentanément à des crises politiques dans certains pays. Ces crises ont généré des réactions diverses par les pays membres de l'OMC, réactions qui remettent en doute la volonté uniforme des pays de participer loyalement à l'ouverture du commerce agricole telle que prônée par l'OMC. Les préoccupations actuelles sont certes différentes de celles qui étaient à l'origine du cycle de Doha. Selon M. Lebeau, secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, l'impact des crises alimentaires, de la volatilité des prix et de la spéculation sur les marchés pourraient faire en sorte que les pays se

prévalent de plus en plus de conditions liées à leur sécurité alimentaire. Selon M. Bourbeau, le fait que les pays développés, malgré leurs discours prônant l'ouverture des marchés, maintiennent des politiques interventionnistes sur les marchés agricoles, prouve en quelque sorte que l'agriculture est un secteur particulier et que les pays ne sont pas prêts à laisser aller des pans entiers de leurs productions agricoles nationales.

En outre, Alain Bourbeau souligne que la croissance de l'instabilité alimentaire dans les pays en voie de développement n'est souhaitable pour personne. Les économies sont de plus en plus dépendantes des pays en développement qui sont devenus des partenaires importants pour les importations de matières premières et les biens industriels des pays développés. Ainsi, de l'avis de M. Bourbeau : « dans le but de préserver nos intérêts en tant que pays, nous devons considérer les besoins alimentaires des pays en développement et donc prendre en compte leur sécurité alimentaire afin d'assurer la stabilité politique mondiale ». La croissance future des économies industrielles dépend en quelque sorte de l'activité économique dans les pays émergents et périphériques. Le concept de sécurité alimentaire est donc directement lié à la stabilité politique de ces pays et aux opportunités préalables à cette stabilité. C'est donc sous cette perspective que les enjeux de sécurité alimentaire ont pris de l'ampleur ces dernières années. Bien que ce concept demeure flou, de l'avis de M. Gouin, professeur à l'Université Laval, il permettrait néanmoins une redéfinition de la place de l'agriculture dans le système commercial international.

Les valeurs autres qu'économiques

Selon Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait : « les enjeux au maintien du système de la gestion de l'offre sont demeurés fondamentalement les mêmes, la différence aujourd'hui c'est que la lecture des enjeux qui est plus étendue ». La présence de valeurs autres qu'économiques dans les enjeux du commerce international peut dorénavant influer différemment sur la perception de la gestion de l'offre dans le commerce international. Entre autres, M. Ettabaâ mentionne les considérations environnementales qui prennent de plus en plus d'importance pour les consommateurs. Or, l'achat de proximité et une gestion de la production selon les

besoins de la population sont des facettes du système qui jouent en faveur de la gestion de l'offre. Selon M. Ettabaâ et M. Fréchette, les questions environnementales deviennent de plus en plus des éléments marketing pouvant avantager la politique de la gestion de l'offre. En effet, les règles environnementales, selon M. Dupuis, économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, doivent de plus en plus être considérées dans l'évolution du commerce mondial. Reste toutefois à savoir si l'empreinte écologique de la production agricole dans un pays nordique peut s'avérer un facteur néfaste pour les secteurs de production au Québec.

Comme nous l'avons mentionné, la tendance à l'achat de proximité pour les consommateurs est un atout favorable pour la gestion de l'offre. Les avantages du commerce international ont fait en sorte d'offrir des produits qui ne sont pas accessibles à l'agriculture locale sous nos conditions climatiques, ce qui rend possible est l'approvisionnement au milieu de l'hiver d'oranges et des bananes, etc. Toutefois, selon Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, avec l'entrée de pays émergents dans la production agricole, de nombreuses préoccupations quant à la qualité des produits se sont manifestées. Selon Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, les consommateurs sont de plus en plus inquiets par la qualité des produits importés. Les crises qui ont affecté les milieux agricoles ces dernières années, en particulier la crise du lait contaminé à la mélamine, les produits de la volaille et des œufs affectés par la présence de salmonelle et les évènements entourant la grippe aviaire, ont sans doute accentué les préoccupations des consommateurs quant à la salubrité des aliments. À cet effet, les règlementations sur les conditions sanitaires des aliments pourraient devenir un enjeu des négociations agricoles. À ce titre, plusieurs productions ont entamé des programmes de salubrité, de qualité et de traçabilité. Selon M. Ettabaâ, les questions du bien-être animal et de la salubrité à la ferme sont des préoccupations de plus en plus exprimées par les consommateurs. Selon M. Belleau, un des enjeux majeurs pour le secteur des œufs d'incubation est une question de politique interne relative à la réciprocité des normes. Puisque les producteurs d'œufs américains sont les concurrents directs des producteurs québécois, il est important d'axer le droit aux importations sur les principes de réciprocité. Malgré cela, le respect de la clause du

traitement national, qui précise qu'un pays ne peut exiger un traitement différent pour les produits importés que le traitement réservé aux produits locaux reste en vigueur et oblige le Canada à appliquer uniformément ces types de programmes à l'ensemble des producteurs sur son territoire.

Ainsi, selon Serge Lebeau, secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, au moment ou les programmes seront appliqués à l'ensemble des producteurs canadiens, le secteur sera en droit d'exiger des règles de réciprocités pour les produits importés. L'établissement de règles ou normes nationales, qui assureraient le respect uniforme de la qualité des produits, pourrait être exigé au niveau des importations. Selon Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, plusieurs programmes dans le secteur de la volaille sont mis en place afin de respecter les attentes de consommateurs. Actuellement au Canada selon M. Belleau, il y a beaucoup d'effort qui est fait afin d'établir des programmes de qualité. Selon le MAPAQ (2011 : 44), deux programmes ont été implantés afin d'améliorer la salubrité à la ferme; la *Stratégie de soutien à la transformation alimentaire* (2009), qui vise notamment à soutenir les efforts des entreprises dans leur processus de fabrication de produits de qualité; et le *Programme d'amélioration de la salubrité des aliments* (PASA), qui tient compte des principes HACCP4 reconnus l'échelle internationale comme étant une exigence réglementaire qui s'applique aux entreprises de transformation de la viande qui désirent faire de l'exportation. Pour qu'ils soient valides dans les revendications auprès des gouvernements, ils doivent donc être implantés d'une manière uniforme à l'ensemble des producteurs canadiens et doivent également être approuvés par les instances internationales. Néanmoins, l'implantation de ces types de programmes demande du temps et de la coordination au niveau des producteurs et des gouvernements.

D'autres enjeux pourraient éventuellement découler des préoccupations des pays membres. À cet effet, Mme Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, mentionne les normes quant aux indications géographiques et aux appellations contrôlées qui ont été perçues dans les

discussions internationales à l'OMC. Bien qu'ils ne font pas partie des modalités d'un accord éventuel, ces enjeux suscitent un intérêt pour les pays qui souhaitent maintenir des secteurs de productions sensibles dans un contexte d'ouverture des marchés mondiaux.

En somme, l'analyse des données recueillies auprès des experts de la politique agricole au Québec nous a révélé plusieurs types d'enjeux pour la politique de la gestion de l'offre. Le tableau 3 ci-dessous, résume les positions des acteurs interviewés relatifs aux divers enjeux énumérés dans notre analyse. La classification des données s'est faite selon la méthode d'analyse employée dans notre étude. Ainsi, quatre catégories d'enjeux ont été répertoriées dépendamment de leur provenance et de leurs capacités à affecter le système.

Tableau 3 - Tableau synthèse des enjeux du cycle de Doha pour les acteurs de la gestion de l'offre au Québec

		Membres GO5					Membres Gouvernements			
	Les enjeux pour le maintien de la politique de la gestion de l'offre	Pierre Fréchette	Alain Bourbeau	Pierre Belleau	Serge Lebeau	Idriss Ettabaâ	Raymond Dupuis	Frédéric Seppey	Louise Vaillancourt	Daniel-M. Gouin
Le cycle de Doha	Les possibilités d'un accord éventuel	x	x	x				x	x	x
Les engagements spécifiques	Les produits sensibles				x			x	x	x
	La baisse des tarifs douaniers	x		x	x			x	x	x
	La simplification tarifaire				x			x		
	Les contingents tarifaires	x		x	x				x	
	Le soutien aux prix							x	x	x
	Les subventions à l'exportation	x						x	x	x
La politique à l'échelle canadienne	La dynamique entre les provinces			x	x	x				x
	La représentativité au niveau politique	x	x				x	x		x
Les changements du contexte international	Les entreprises commerciales d'État	x			x	x			x	x
	Les nouveaux acteurs des négociations	x			x	x	x	x		x
	L'industrie alimentaire	x			x	x	x			
	La sécurité alimentaire		x	x	x	x				x
	Les perspectives économiques		x		x	x	x			
	Considérations autres qu'économiques	x	x	x	x	x	x		x	

6.6 La vision à long terme de la politique : la perspective des acteurs

La perspective de l'évolution des négociations commerciales nous renvoie indirectement à la vision de la politique à long terme des acteurs de la gestion de l'offre au Québec. Le futur de la politique de la gestion de l'offre pour le Québec, comme nous venons de le constater, dépend principalement de la conclusion du Cycle de Doha et des modalités qui y seront rattachées, mais également de nombreux facteurs connexes au contexte international. À cet effet, tous les experts que nous avons rencontrés, bien qu'ils offrent des perspectives différentes, affirment que le système de gestion de l'offre des produits agricoles a toujours sa raison d'être dans la politique agricole québécoise.

Ainsi, le système fait face à des défis qui demandent des ajustements aux réalités du marché. Selon M. Raymond Dupuis, économiste principal du bureau régional d'AAC au Québec, le système de la gestion de l'offre est soutenable dans les conditions actuelles du marché, mais demande une plus grande flexibilité de la part des acteurs. Pour faire face à la concurrence extérieure de plus en plus tangible, il demeure important, à son avis, d'assurer une bonne coordination entre les producteurs et les transformateurs. Ainsi, une meilleure cohésion entre les acteurs pourrait aider à renforcer les bases du système. Selon M. Dupuis, le Québec possède des atouts importants pour la production et la transformation alimentaire (une main-d'œuvre de qualité, les ressources nombreuses, les bas coûts de l'énergie, le développement du secteur agroenvironnemental) qui pourraient faire en sorte d'assurer la pérennité à long terme des secteurs sous gestion de l'offre.

Selon Mme Louise Vaillancourt, directrice adjointe des politiques commerciales et intergouvernementales au MAPAQ, la gestion de l'offre est un système qui fonctionne. Les préoccupations quant aux négociations du Cycle de Doha ont été affaiblies par la rupture des discussions, ce qui pourrait allonger le temps pour implanter des mesures d'adaptation adéquates aux réalités du marché. En ce sens, la coordination au plan national devient un enjeu de taille. Malgré cela, les résultats des négociations pourraient venir dicter l'avenir de la politique à long terme.

Selon M. Frédéric Seppey, directeur exécutif de la division des politiques commerciales stratégiques à AAC, le système de la gestion de l'offre est un système qui évolue constamment et qui continuera d'évoluer. Ainsi, le système se base sur une autorégulation des offices de commercialisation et des mesures d'adaptation aux nouvelles réalités du marché. Il est donc difficile de percevoir l'évolution du régime. Dépendamment des pressions venant du contexte international, M. Seppey entrevoit que les acteurs du système maintiendront, comme objectif le revenu des producteurs et le maintien de l'efficacité du système, qui sont fonction de l'écart entre le prix interne et le prix des produits importés. Il y a donc une évaluation de l'importance des objectifs du système qui devra être convenue, entre le maintien du revenu des producteurs et le maintien d'un système auto règlementé. Les éléments propres à cette évolution du système sont à la fois dans les mains des gouvernements et des filières de production.

Pour Daniel-Mercier Gouin, professeur titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole à l'Université Laval, « le système de la gestion de l'offre, malgré ses défauts, est un système qui a du sens et qui n'a pas de raison d'être démantelé ». Ainsi, trois facteurs interviennent en faveur du maintien de la gestion de l'offre. L'idée principale derrière le système est qu'il n'a pas d'impact sur le commerce international, donc ne crée pas de distorsion sur les marchés. Selon M. Gouin : « ce serait donc un non-sens de forcer le démantèlement d'un système, qui ne cause pas d'affronts aux prix internationaux ». Dans un second temps, M. Gouin relève que les conclusions d'études qu'il a effectuées sur les effets de la dérèglementation d'un système de gestion de l'offre n'ont pas eu les résultats escomptés sur les prix. En fait, une dérèglementation abaisse les prix aux producteurs sans y avoir de baisses de prix subséquentes aux consommateurs. Les avantages pour un pays à dérèglementer un tel système paraient donc futiles. Même au niveau de l'argument de l'efficacité économique, M. Gouin précise que l'asymétrie des marchés n'assure pas la rationalité économique. De plus, il pourrait être intéressant d'observer les effets de la crise alimentaire sur la gouvernance commerciale internationale. Or, selon M Gouin, une vision différente de l'agriculture au niveau international pourrait faire en sorte de revenir à une logique de souveraineté

alimentaire prônée par l'UPA, ce qui aurait des effets bénéfiques sur le système de la gestion de l'offre.

Selon M. Alain Bourbeau, directeur de la Fédération des producteurs de lait : « le libre échange n'est pas une réponse à tout ». L'avenir de la politique de la gestion de l'offre repose sur la reconnaissance de la spécificité de l'agriculture à l'OMC. Si le commerce assure des avantages certains en matière d'innovation et d'efficacité, par exemple, il est impensable qu'il se fasse sans règlementation. Ainsi, selon M. Bourbeau : « quand on parle d'une activité économique aussi importante que l'alimentation, il faut comme citoyen se demander quelles sont nos priorités ». À cet effet, la politique de la gestion de l'offre serait un modèle valable dans le commerce international puisqu'il assurerait le maintien de secteur important pour un pays sans entraver les prix sur les marchés mondiaux. Toutefois, selon M. Bourbeau : « le risque d'un accord demeure réel, bien qu'il est impossible de prévoir quand il va arriver ». Or, M. Bourbeau considère que la politique de la gestion de l'offre est, en quelque sorte, dépendante des modalités d'un accord éventuel.

Selon M. Idriss Ettabaâ, coordonnateur de la Coalition GO5, le contexte international actuel peut favoriser un système de gestion de l'offre comme celui présent au Québec. Avec la prédominance des questions environnementales, de la fluctuation des prix sur les marchés internationaux et d'une plus grande conscientisation des consommateurs pour la qualité des produits, un contrôle de la production agricole demeure souhaitable. Donc, un système de gestion de l'offre répond aux nouvelles exigences du marché comme les questions environnementales, d'achat local, de traçabilité, et de normes de santé. À cet effet, selon M. Ettabaâ, la gestion de l'offre s'intègre efficacement à la politique agricole d'un pays, en contribuant au développement économique des régions tout en assurant une production de qualité à des prix accessibles aux consommateurs. L'enjeu du maintien de la politique de la gestion de l'offre passerait ainsi par une reconnaissance internationale de la viabilité du système, offrant ainsi une alternative aux problèmes d'instabilité des prix.

L'avenir de la politique de la gestion de l'offre, pour Pierre Fréchette, directeur de la Fédération des éleveurs de volailles, passera essentiellement par les provinces qui possèdent des avantages comparatifs à la production de volailles sur les autres provinces canadiennes. À ce titre, deux provinces se démarquent, tant en ce qui concerne la densité de population que la capacité de production et l'accessibilité aux ressources. Les pressions sur le marché de la volaille poussent les transformateurs à se rassembler vers les centres de consommation. Ainsi, selon M Fréchette, l'évolution de la répartition des quotas de production pourrait se concentrer sur le Québec et l'Ontario, puisque ces derniers seraient aptes à demeurer compétitifs face aux pressions des marchés extérieurs. À ce titre, M. Fréchette souligne que : « les pressions vont toujours être de plus en plus fortes ». La concurrence pourrait également venir du désir des producteurs d'augmenter leurs revenus. À l'intérieur même du système, il y a des pressions auxquelles le système doit s'adapter. Cette vision demeure toutefois sous l'hypothèse d'un maintien de la politique suite à un accord à l'OMC. M. Fréchette mentionne que les pressions sur le système de l'augmentation des importations de produits bruts devraient continuer à s'accélérer. Il précise toutefois que l'augmentation de la demande au niveau international pourrait pousser les prix vers le haut et, jusqu'à un certain point, assurer une marge de manœuvre supplémentaire pour les producteurs sous le système.

La vision du système de la gestion de l'offre au Québec de Pierre Belleau, secrétaire général du Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation, se réfère principalement au désir des gouvernements de préserver notre capacité de production agricole. Ainsi, le maintien de la gestion de l'offre dépendra des aptitudes de l'État à « garder le cap sur la dimension de capacité d'approvisionnements des marchés locaux ». Cette dimension aurait des répercussions sur plusieurs sphères de la société. L'impact sur le côté humain de l'agriculture est également important à prendre en considération. La particularité de l'agriculture fait en sorte qu'elle doit être régie selon des règles commerciales adaptées aux contextes des marchés. Or, selon M. Belleau, tous les États ont une conscience particulière pour l'agriculture. Les choix d'interventions sont toutefois peu nombreux; le contrôle des marchés ou l'intervention monétaire. C'est à cet égard que la gestion de l'offre peut être un modèle efficace pour les gouvernements. En contrôlant les marchés,

il n'y a pas de grandes sommes d'argent investies. En outre, selon M. Belleau : « puisque l'alimentation est essentielle à une société, l'abandon de la production agricole peut être dommageable à long terme », ce qui pourrait avoir des effets néfastes permanents pour l'agriculture d'un pays. Un secteur agricole fort s'accompagne indéniablement de capitaux, d'infrastructures et de savoir-faire. La perte de ces éléments peut être très difficile à récupérer. Il doit donc y avoir une prise de conscience sur les risques de pose la déstructuration de l'agriculture par la mise en application des règles et disciplines de l'OMC.

Finalement selon Serge Lebeau, secrétaire général de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation, puisque les éléments présents dans les négociations commerciales ne représentent pas les enjeux réels des marchés et puisque la situation évolue constamment et que la volatilité des prix est perpétuelle, l'agriculture devrait être traitée comme un secteur d'exception au niveau international et un pays devrait avoir les moyens de protéger les secteurs agricoles qu'il considère comme importants pour sa population. Ainsi, un pays devrait obtenir l'autonomie nécessaire dans l'élaboration de ses politiques agricoles, au même titre qu'il devrait être capable d'instaurer une politique d'autosuffisance alimentaire s'il en perçoit les besoins de le faire. Avec le blocage des négociations à l'OMC, il devient manifeste que l'on est prêt pour revoir le mode de gouvernance commerciale au niveau international. La hausse du niveau de vie des pays émergents devrait faire en sorte d'accroitre la demande des aliments et mettre une pression sur les prix. Tous ces éléments auront un impact sur les décisions des gouvernements quant à leur souveraineté alimentaire. Il faut donc changer la façon de voir l'agriculture dans le commerce international afin d'y inclure ses particularités et d'éviter les effets de spéculations qui ont un impact artificiel sur les prix.

6.7 Synthèse du chapitre

Ce chapitre a montré les différents enjeux des négociations du Cycle de Doha sur la politique de la gestion de l'offre dans un contexte québécois. Établi dans la continuité du cycle précédent, le Cycle de Doha pour le développement s'est fondé sur les trois mêmes piliers de négociations, dans le but premier de réduire les distorsions des prix sur

les marchés et d'ouvrir davantage l'accès au marché des pays développés. À ce titre, les objectifs principaux du Cycle de Doha consistent principalement à des améliorations substantielles de l'accès au marché, du soutien interne et des subventions à l'exportation, priorisant des gains économiques relatifs pour les pays en développement. Or, les années qui ont suivi le début des négociations ont été caractérisées par l'entrée de nouveaux joueurs dans les négociations commerciales, accentuant le changement de l'environnement du commerce international. L'émergence des pays en développement et l'importance des pays du BRIC ont favorisé de nouvelles attitudes dans le respect des règles commerciales. L'évolution du contexte international a donc créé de grandes disparités dans la position des pays membres, s'avérant un facteur déterminant dans le blocage des négociations.

En outre, les négociations ont abouti sur un projet de modalités concernant les trois piliers de l'intervention gouvernementale sur les marchés. Selon les experts interviewés, les engagements spécifiques propres à l'accès au marché demeurent l'enjeu déterminant pour les secteurs sous la gestion de l'offre au Québec. En fait, en nous basant sur le Tableau 3 de la page 134, nous nous apercevons que les enjeux majeurs pour le système de la gestion de l'offre sont en continuités avec les impacts encourus par l'Accord sur l'agriculture. Les menaces pour le système se situent principalement dans la baisse des tarifs douaniers, le nombre de lignes tarifaires inclut sous la catégorie des produits sensibles et l'élargissement des contingents tarifaires. Le nombre de lignes tarifaires, disposées à être protégées comme produits sensibles, s'avère être un enjeu de taille puisqu'un accord réservant moins de 6 % de lignes tarifaires sous produits sensibles pourrait signifier la fin de la gestion de l'offre pour un ou plusieurs secteurs de production. En plus, la diminution de 23 % des tarifs douaniers pour les produits sensibles est également problématique pour certains secteurs qui font face à des conditions de marché particulières, notamment dans un contexte de volatilité des prix à la baisse et de hausse du dollar canadien. Dans ce cas précis, où la protection des produits étrangers serait diminuée, l'entrée massive d'importations pourrait ébranler les fondements du système.

En outre, nous avons observé que les enjeux du soutien interne, bien qu'ils soient secondaires à l'accès au marché, sont déterminants pour les secteurs sous gestion de l'offre, puisqu'ils remettent en question le soutien au prix provenant des mécanismes de fixation des prix à la production. Finalement, les clauses reliées aux subventions à l'exportation signifieraient, surtout pour la gestion des surplus structuraux dans le secteur laitier, la fin des exportations telles qu'elles sont permises depuis l'Accord sur l'Agriculture.

Nos résultats ont également montré que les enjeux provenant de la dynamique des marchés sont indéniables. À cet effet, notre tableau synthèse permet d'établir que les enjeux pour tous les types de production sous gestion de l'offre ne peuvent uniquement être interprétés selon les éléments émanant des négociations commerciales. Le maintien du système de la gestion de l'offre dépend ainsi de plusieurs facteurs de l'environnement du commerce international. Nous remarquons toutefois que les enjeux sont propres à chaque production sous gestion de l'offre. Par exemple, la position dominante sur le plan québécois et canadien du secteur laitier fait en sorte que les enjeux pour ce secteur sont nécessairement différents que les enjeux pour le secteur des œufs d'incubation. En outre, il doit y avoir une distinction entre les enjeux immédiats pour chaque secteur, en raison de leur importance dans l'économie canadienne et de l'intérêt pour les gouvernements à maintenir ces productions sous gestion de l'offre, et les enjeux de types généraux, qui ont égard à la vision de l'agriculture dans le commerce international et au concept de sécurité alimentaire privilégié par les membres de l'UPA et des fédérations spécialisées. Ces types d'enjeux n'ont, en fait, pas créé de consensus au sein des experts interviewés et demeurent en soi une position idéologique quant à la place de l'agriculture dans le commerce international. Les membres des gouvernements provinciaux et fédéral, ont par ailleurs maintenu des positions qui touchent autant les enjeux des engagements spécifiques que la dynamique interne de la politique et l'évolution du contexte international. À ce titre, nous estimons que des choix doivent être faits par les gouvernements et les producteurs sous le système de la gestion de l'offre en ce qui a trait aux niveaux d'importations permis et aux prix des produits vendus, afin de garder la main mise sur le système. Or, pour les membres des

fédérations spécialisées qui gèrent les productions sous gestion de l'offre, l'enjeu principal à long terme pour le maintien de la politique est la reconnaissance de l'agriculture en tant que secteur distinct aux autres secteurs règlementés dans les négociations commerciales afin d'assurer à chaque nation les droits d'établir sa propre politique agricole.

CHAPITRE 7 – CONCLUSION

L'intégration de l'agriculture au sein des négociations commerciales à l'OMC, lors du cycle d'Uruguay, s'est traduite par un accord régissant le commerce agricole et provoquant des changements dans les politiques commerciales des pays membres. Le Canada n'a pas passé outre l'entrée en scène de la nouvelle règlementation internationale et a dû s'adapter aux nouvelles réalités du commerce mondial. La politique de la gestion de l'offre, qui est une politique phare pour le secteur agricole québécois, s'est vue directement concernée par la libéralisation du commerce agricole. En prenant compte des défis que pourrait comporter la libéralisation du commerce, notre étude s'est penchée sur l'évaluation des impacts de l'Accord sur l'agriculture et sur la détermination des enjeux des négociations du Cycle de Doha pour la politique de la gestion de l'offre au Québec. Or, bien peu de recherches ont tenté d'identifier les enjeux de la règlementation internationale sur la politique de la gestion de l'offre au Québec en se référant aux acteurs directement impliqués par cette politique. Nous considérons donc que les perceptions des experts de la gestion de l'offre apportent des éléments distinctifs aux recherches présentes dans la littérature et ajoutent ainsi une dimension unique à notre étude.

Pour ce faire, l'identification des impacts des négociations commerciales sur le système de la gestion de l'offre au Québec s'est d'abord fondée sur l'analyse de la documentation présentant les résultats du Cycle d'Uruguay sur le commerce agricole. À cet effet, nous avons analysé les études des organisations internationales et autres recherches universitaires établissant les impacts de l'Accord sur l'agriculture sur l'accès au marché. Nous avons ensuite examiné l'évolution du cadre règlementaire québécois et canadien de la politique afin d'établir la profondeur des changements encourus par l'Accord sur l'agriculture sur la politique de la gestion de l'offre. Finalement, l'analyse des données recueillies lors des entretiens avec les spécialistes de la politique de la gestion de l'offre au Québec a permis d'établir, pour chaque production sous la politique de la gestion de l'offre, la perception des acteurs quant aux impacts et aux enjeux émanant des négociations commerciales à l'OMC. Cette approche nous a permis d'établir des liens complexes qui existent entre le système de gestion de l'offre au

Québec, la dynamique des marchés internationaux et l'évolution de la règlementation du commerce agricole.

De prime abord, nous avons montré que l'objectif premier d'une politique de gestion de l'offre est d'assurer un revenu décent et stable pour les producteurs, tout en fournissant le marché de façon à réguler l'offre à la demande. Ce type de gestion de la production se base principalement sur le contrôle de l'offre, des prix et des importations. Au Canada, la politique de la gestion de l'offre est dotée d'un cadre règlementaire important qui permet aux acteurs du secteur agricole de mettre en commun leur mise en marché et d'établir le niveau de production et des prix. Le contexte agricole québécois s'ajoute à cette particularité en associant, par la loi, tous les producteurs sous l'égide d'une même organisation, l'Union des producteurs agricoles. Rassemblant cinq productions et comptant pour plus de 40 % de la valeur de la production agricole du Québec, les offices de commercialisation s'occupent de la mise en marché de chacun des secteurs de production. Chapeautés par l'UPA, ils procurent une dynamique unique au sein de la production agricole provinciale tout en assurant aux organisations québécoises de producteurs, sous le régime de la gestion de l'offre, une représentation politique indéniable au niveau national. Face à ce contexte interne de l'agriculture québécoise, les pressions de l'ouverture des frontières au commerce agricole ont interpelé cette politique depuis les négociations du Cycle d'Uruguay, notamment suite à l'abandon de l'article XI du GATT et de l'inclusion formelle du commerce agricole dans les négociations commerciales internationales.

La signature de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a entrainé pour la première fois l'agriculture hors de son exception qui prévalait depuis les débuts du GATT dans les négociations commerciales. À ce titre, trois piliers de l'intervention étatique ont été priorisés. L'accès au marché, le soutien interne et les subventions à l'exportation ont ainsi été les cibles de la libéralisation du commerce agricole. Les engagements spécifiques de l'Accord sur l'agriculture ont notamment pris la forme d'une consolidation des barrières non tarifaires en tarifs douaniers, de la baisse de tarifs douaniers de 36 % en moyenne et d'un minimum de 15 % par ligne tarifaire et de la

mise en place de contingent tarifaire en assurant un minimum d'importations. Des mesures de contrôle au soutien interne à la production agricole et aux subventions à l'exportation ont été établies en fonction des effets de distorsion sur les marchés. Suite à l'analyse de nos données, nous pouvons conclure que les impacts de la mise en place des engagements spécifiques de l'Accord sur l'agriculture sur le système de la gestion de l'offre n'ont pas eu les effets escomptés. Notre analyse documentaire a démontré le faible caractère de l'Accord sur l'agriculture sur le commerce agricole. Les études de l'OCDE ont notamment suggéré que l'Accord n'avait pas établi les cibles d'accès au marché et de diminution de l'intervention étatique dans l'agriculture souhaitées par les objectifs du Cycle d'Uruguay. Nous pouvons également affirmer que les bases règlementaires de la gestion de l'offre n'ont pas subi de changements importants suite à l'Accord sur l'agriculture. Or, aux yeux des acteurs du système, le Cycle d'Uruguay a fait en sorte de créer de l'incertitude quant à l'avenir de la politique sans pour autant affecter les fondements du système à court terme. En exerçant la baisse minimale de 15 % prévue par les engagements spécifiques liés à l'Accord sur l'agriculture, les produits sous gestion de l'offre ont pu maintenir un mur tarifaire suffisamment élevé (de l'ordre 150 % pour les œufs et 300 % pour le beurre), empêchant ainsi 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'entrée de nouveaux produits substituts dans la production alimentaire. Ces impacts ont affecté la configuration interne du système, en accélérant pour certaines productions les mouvements de consolidations des fermes, en créant 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 la gestion de l'offre se voient donc être renforcées par les objectifs du Cycle de Doha. Ce cycle de négociation, 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

caractérisé par l'émergence de nouvelles puissances économiques, provoquant une hausse inespérée de positions conflictuelles au sein des négociations commerciales. Sous un 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, projet qui s'avère encore aujourd'hui susceptible d'être à la base de la signature d'un accord éventuel. 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.

À ce titre, nos résultats d'analyse ont montré une continuité entre les impacts du Cycle d'Uruguay et les enjeux du Cycle de Doha pour le système de la gestion de l'offre, en grande partie à cause de la prise en compte des trois mêmes piliers de négociations. Notre étude conclut qu'en prenant pour compte les modalités qui sont présentement en négociation, le système de la gestion de l'offre pourrait sérieusement en être affecté. Ainsi, tous les acteurs que nous avons interviewés dans le cadre de notre étude demeurent d'avis que l'abaissement drastique des tarifs douaniers s'avèrerait fatal pour le secteur agricole au Québec. L'enjeu principal au maintien de la gestion de l'offre, en prenant en considération la signature d'un accord sous les modalités actuelles, est le nombre de lignes tarifaires permis sous la catégorie des produits sensibles. L'incertitude quant à l'établissement, par le gouvernement, des types de production sous les produits sensibles, dans le cas du maintien de l'écart de 2 %, qui prévaut dans les négociations, s'avère déterminante pour les productions sous gestion de l'offre. En outre, la vulnérabilité du système parait très présente. À même les produits sensibles, une réduction tarifaire de 23 % et une augmentation de 100 % des contingents tarifaires pourraient provoquer d'importantes séquelles pour les productions les plus à risque. Nous pouvons conclure de notre analyse que c'est la dynamique qui existe entre l'établissement des règles et disciplines et la réaction du marché face aux nouvelles balises du commerce international qui déterminera les conditions au maintien de la politique de la gestion de l'offre. Les résultats de notre recherche ont ainsi exposé le

caractère substantiel des enjeux des négociations du Cycle de Doha pour la politique de la gestion de l'offre au Québec et au Canada.

Dans ces conditions, les fondements de la politique se voient être déstabilisés sous plusieurs angles. Que ce soit sous le contrôle des importations, le contrôle des revenus ou le contrôle de la production, il s'avère toutefois impossible de prévoir l'évolution de ses fondements suivant la mise en place d'un accord établi sous les modalités actuelles. Puisque la dynamique entre les provinces est vitale aux secteurs et que les pressions de l'industrie alimentaire semblent s'accélérer depuis le Cycle d'Uruguay, nous considérons que ces éléments sont centraux aux défis apportés par la libéralisation des marchés. En outre, nous considérons que les secteurs sous gestion de l'offre doivent renforcer les liens existants entre toutes les provinces afin de s'assurer de la stabilité interne du système. Ils doivent également favoriser une coopération plus aiguë avec les membres de la filière alimentaire pour permettre à tous les joueurs de l'industrie de bénéficier des avantages de la gestion de l'offre. C'est à ce titre que nous croyons qu'un rapprochement des provinces dans la gestion du système au niveau national et qu'une relation axée davantage sur la coopération avec l'industrie alimentaire pourrait apaiser les pressions émanant de la concurrence extérieure.

RÉFÉRENCES

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, consultée le 15 février 2011.

AAC. "Marché de la volaille." *Renseignements sur l'économie et les marchés*, Agriculture et Agroalimentaire Canada [en ligne] : http://www.agr.gc.ca/poultry-volaille/index_fra.htm, consultée le 13 décembre 2010.

Abbas, M. (2010). Mondialisation-développement-multilatéralisme: Les contradictions de l'Organisation mondiale du commerce. Note de travail No5. Grenoble, Laboratoire d'Économie de la Production et de l'Intégration internationale.

Abbassi, A., O. Bonroy, et coll. (2008). « Dairy trade liberalization impacts in Canada ». *Canadian Journal of Agricultural Economics,* vol. 56, p. 313-335.

Ackerman, K., Z. (1998). « State trading enterprises in world agricultural trade ». *Agriculture in the WTO/WRS-98-44/December,* Economic research service, USDA, Washington.

Aggarwal, R. (2005). « Dymanics of Agricultural Negociations in the World Trade Organization ». *Journal of World Trade*, Vol. 39, No 4, p. 741-761.

Alston, J., M., and J. Spriggs (1998). "Endogenous policy and supply management." *Canadian Journal of Economics* Vol. 31, No. 1, p. 220-239.

Andrew, S. and P. Shure (2008). "Agricultural Policies in transition: Canada, the European Union, and the World Trade Organization." *Canadian Journal of Agricultural Economics* Vol. 56, p. 365-369.

Barton, J., H., J. Goldstein, L., et coll. (2006).*The evolution of the trade regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and WTO*. Princeton, Princeton University Press, 256p.

Bayne, N. and S. Woolcock (2007). *The new economic diplomacy; decision-making and the negociation in international economic relations*. Hampshire, England, Ashgate, 412p.

Beauroy, E. and D. Chekroun (2004). « L'avenir du multilatéralisme commercial?». *Revue management et avenir*, Vol. 1, No. 1, p.123-135.

Beierle, T., C., (2002). « From Uruguay to Doha: Agricultural Trade Negociation 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 commerciales et financière internationale*, Collection « Approfondissement de la connaissance économique », Paris, Economica, 441p.

Blasco, C. (2007). « F2. Sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire », Créer une planète durable au lieu de considérer la nature comme réservoir inépuisable et dépotoir au service des propriétaires du capital, article publié le 18 septembre, [en ligne] : http://www.france.attac.org/archives/spip.php?article7479, consulté le 4 avril 2011.

Borrell, B., King, D.and L.J. Hubbard (2000). « Global economic effect of the EU Common Agricultural Policy ». *Institute of Economic Affairs,* Vol. 20, No. 2, (June).

Bourbeau, A. (2010). « La mise en marché du lait…ici pas comme ailleurs ». *34e Symposium sur les bovins laitiers*, Drummonville.

Boussard, J.-M., F. Gérard, et coll. (2005). *Libéraliser l'agriculture Mondiale? Théories, modèles et réalités*. France, CIRAD.

Bouët, A. and D. Laborde (2010). « Eight Years of Doha Trade Talks: Where Do We Stand? » *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy,* Vol.11, No. 2, p. 349-370.

CAAAQ (2007). *Agriculture et agroalimentaire québécois: assurer et bâtir l'avenir.* Rapport Pronovost de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire au Québec. Québec, Ministère de l'Agriculture, pêcherie et alimentation du Québec, 271p.

Cairns, A., K. D. Meilke, et coll. (2010). « Ceilings on production quotas valures: future or fully? » *CATPRN Working Paper 2010-05, June 2010.* Guelph, Ontario, Department of Food, Agricultural and Resource Economics, University of Guelph.

Carreau, D. and P. Juillard (2007). *Droit international économique.* Paris, Dalloz, 744p.

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. and M. Boyer (2007). « La gestion de l'offre des produits agricoles: un système coûteux pour les consommateurs ». *Les Notes Économiques*, Institut économique de Montréal.

Charlebois, S. and M. Boyer (2008). « Le Cycle de Négociation de Doha et le commerce agricole ». *Les Notes Économiques*, Institut économique de Montréal.

Clapp, J. (2006). « Demystifying Doha: Making Sense of the WTO Agricultural Trade Talks ». *Harvard International Review,* (September).

Cohen, B. (1990.). "The Political Economy of Trade." *International Organization*, Vol. 44, (spring), p. 261-281.

Coleman, W., D., (1998). « From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture ». *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, p. 632-351.

Coleman, W., D., G. Whyn, et coll. (2004). *Agriculture in the new global economy*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 201p.

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 possible 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. and F. Forge (2000). *La politique agricole*. Divison des Sciences et de la Technologie, Gouvernement du Canada, Ottawa.

Daugbjerg, C. (2008). « Ideas in two-level games: The EC-United States dispute over agriculture in the GATT Uruguay Round», *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 9, p. 1266-1289.

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, 232p.

Davis, C., L., (2007). *A Conflict of Institutions? The EU and GATT/WTO Dispute Adjudication*. Department of Politics, Princeton University, 28p.

Dibden, J., C. A. Potter, et coll. (2009). « Contesting the neoliberal project for agriculture: Productivist and multifunctional trajectories in the European Union and Australia», *Journal of Rural Studies,* Vol. 25, p. 299-308.

Diego-Fernandez M. (2008). « Trade negotiations make strange bedfellows ». *World Trade Review* Vol. 7, No. 2, p. 423–453.

Dixit P., M. and T. Josling, E. (1997). « State trading in agriculture: an analytical framework ». *Working Paper #97-4.* Washington, International Agricultural Tarde Research Consortium.

Dumont, S. (1994). *Subventions aux exportations agricoles: contentieux États-Unis/C.E.E*, Collection : Les Grandes Thèses Du Droit Français. Paris, Presses Universitaires de France, 328p.

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

Ehlermann, C.-D. and L. Ehring (2005). « Decision-making in the World Trade Oganization ». *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 1, p. 51-75.

EVQ. « À propos des Éleveurs de volailles du Québec ». Éleveurs de volailles du Québec, [En ligne] : http://volaillesduquebec.qc.ca, consulté le 20 février 2011.

FAO (2003). Agriculture mondiale: horizon 2015/2030, Rapport abrégé. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Rome, Nations Unies.

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, No 1, p. 115-144.

GATT (1994). *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*. Genève, Secrétariat du GATT.

Gawande, K. and P. Krishna (2003). « The Political Economy of Trade Policy: Empirical Approaches», dans E. Kwan Choi and J. Harrigan, *The Handbook of International Trade: Volume 1*, Oxford, Blackwell Publishing Ltd.: p. 213-251.

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.

GO5 Lanaudière. (2007). « Mémoire de la coalition GO5 Lanaudière pour un modèle agricole équitable, la gestion de l'offre, CAAAQ ». [En ligne]: http://www.caaaq.gouv.qc.ca/consultations/memoires.fr.html consulté le 22 novembre, 2010.

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. ed. *Agriculture et politiques agricoles en France et au Québec : transformation économiques et sociales*, Collection Alternatives rurales, Paris, L'Harmattan, Presse de l'Université Lava, 311p.

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.

Gouin, D.-M. (2008). « La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent ». *Mise à jour de l'étude présentée à la fédération des producteurs de lait du Québec.* Québec, Groupe AGECO.

Gouvernement du Canada (2011). « Loi sur les offices des produits agricoles », L.R.C., ch. F-4, Ottawa, Ministère de la justice.

Gouvernement du Québec (1990). « Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche », L.R.Q., chapitre M-35.1. 1990, c.13, a. 5, Québec, Ministère de la justice.

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.

Helmer, J. and R. Wolfe (2006). «Where is Canada in global farm talks?», *Trade policy brief 2006-1,* Canadian Agricultural trade policy research network.

Heokman, B. and M. Kostecki (2001). *The political economy of the World Trading System, 2nd Edition.* Oxford — New York, Oxford University Press, 576p.

Hoekman, B., W. Martin, et coll. (2010). "Conclude Doha: it matters!" *World Trade Review*, Vol. 9, No. 3, p. 505-530.

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 negociations», dans Y. Taniguchi, Yanovich A. and J. Bohanes, *The WTO in the Twenty-first Century,* Cambridge, Cambridge University Press, 568p.

Huff, B.(1997). «The changing role of public policy in canadian agriculture», *American Journal of agricultural economics*, Vol.79, No. 5, p.1401-1409.

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

Ingersent, K., A., and A. Rayner, J., (1999). *Agricultural policy in Western Europe and the United-States*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 484p.

IPC (1999). « State Trading and the WTO: Reforming the Rules for Agriculture», *Position Paper No. 9.* , Washington D.C., International Policy Council on Agriculture, Food and Trade

Jackson, J., H. (1998). *The World Trade Organization; Constitution and Jurisprudence*. London, UK, The Royal Institute of International Affairs.

Jean B., et D-M. Gouin (2001). Évaluation des mesures de soutien à l'agriculture et l'agroalimentaire dans les milieux en restructuration de la région Chaudière-Appalaches. Université du Québec à Rimouski, 120 pages.

Josling, T. (1998). *The Role of the State in Agricultural Trade in North America: Issues for Domestic Policy, WTO, and NAFTA*. Stanford University, Institute for International Studies.

Josling, T. (2000). *The agricultural negociations: An overflowing agenda*, Federal Reserve Bank of St-Louis.

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.

Josling, T., K. Anderson, et coll. (2010). « Understanding international trade in agriculture products: One hundred years of contributions by agricultural economists», *American Journal of agricultural economics*. Vol. 92, No. 2, p.424-446.

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

Kesteman, J. P., G. Boisclair, et coll. (1984). Histoire du syndicalisme agricole au Québec : UCC-UPA, 1924 -1984. Montréal, Boréal express, 324p.

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

Lebeau S. (2011). « Fluctuation des prix et impacts pour les productions sous gestion de l'offre », Conférence du CRAAQ : Agriculture et agroalimentaire : un sport extrême?, St-Hyacinthe, Québec, 17p.

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

Mace G., F. Pétry (2000). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, 2e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 134p.

MAI (1990). *Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round: Perspective québécoise*. Québec, Minitère des Affaires Internationales, 120p.

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.

Makungu M., N. (2008). « La gestion collective de l'offre dans les productions à risque et son tournant au Québec: étude exploratoire », *Cahier de l'ARUC-ISDC,* Série Recherche no. 16, 13 p.

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 (2009). *Portrait sommaire de l'industrie des œufs de consommation*, 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.

McCorriston, S. and D. MacLaren (2001). « State Trading Enterprises: Some Legal and Conceptual Issues», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vo. 49, p. 415-427.

McCorriston, S. and D. MacLaren (2002). « State trading, the WTO and GATT: Article XVII.», *The World Economy* Vol. 25, No. 1, p.107-135.

McGillivray, F., I. McLean, et al. (2001*). International Trade and Political Institutions: Instituting Trade in the Long Nineteenth Century*. Northhampton, MA, Edward Elgar Publishing, Inc, 242p.

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

Messerlin, P. (2005). «Agricultural Liberalization in the Doha Round», *Global Economy Journal*, Vol. *5, No. 4 , p 1-13.*

Morriset, M. (2010). *Politique et syndicalisme agricoles au Québec*. Québec, Presse de l'Université Laval, 452p.

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

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

OCDE (2007). « Chapitre 5: Canada ». *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation 2007.* Paris, Organisation de coopération et de développement économique, p.102-109.

OCDE (2008). « Moderniser la politique agricole du Canada », Études économiques de l'OCDE*: Canada*. Paris, Organisation de coopération et de développement économique, p.155-183.

OMC (1994). *Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*. MTN/FA II-AIA-1(b). Genève, Organisation mondiale du commerce.

OMC (1995). «Operations of State Trading Enterprises as they relate to international trade», *Background paper by the secretariat*. G/STR/2. Genève, Organisation mondiale du commerce.

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. (2000a). « Propositions globale de négociation des Communautés Européennes », Comité de l'agriculture, session extraordinaire, G/AG/NG/W/90, Genève, Organisation Mondiale du commerce.

OMC. (2000b). « WTO negotiation on Agriculture, Cairns Group Negotiating Proposal, Export Competition ». Comité de l'agriculture, session extraordinaire, G/AG/NG/W/11, 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 (2002). *Commerce d'État. Groupe de travail des entreprises commerciales d'État*, G/STR/N/4/CAN, Genève, Organisation Mondiale du commerce.

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

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

OMC (2004 b). *Programme de travail de Doha; Décision adoptée par le Conseil général le 1er 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.

OMC (2008). *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture*. Comité de l'agriculture, session extraordinaire, TN/AG/W/4/Rev.4, Genève, Organisation mondiale du commerce.

Paddock, B. (1998). *State trading and international trade negociation*. Economic & Policy Analysis Directorate, Ottawa, Agriculture and Agri-Food Canada.

Pantz, D. (1998). *Institutions & Politique Commerciales Internationales: du GATT à l'OMC*. Paris, Armand Colin, 224p.

Parent, G. (2000). « L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la règlementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce », *Les Cahiers de droit,* Vol. 41, No. 3, p. 516-566.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3e éd., Newbury, Sage, 688p.

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

POC. « Règlements, Pour les producteurs et industrie », *Les producteurs de poulet du Canada,* [En ligne] : http://www.poulet.ca, consulté le 10 février 2011.

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

Rainelli, M. (1994). *La négociation commerciale et financière internationale*, Collection Approfondissement de la connaissance économique, Paris, Economica, 411p.

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

Robson, W. B. P. and C. Busby (2010). « Freeing up Food: The Ongoing Cost, and Potential Reform, of Supply Management ». *Backgrounder No128*, Toronto, C.D. Howe Institute.

Rodger, C. and M. Cadwell (2003). «The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform», dans Cadwell M. N., M. R. Grossman and C. P. Rodgers. Wallingford, *Agricultural and International Trade: Law, Policy and the WTO* CABI Publishing, 352p.

Roy, S. N. (2009). « L'Étude de cas », chapitre 8, dans Gauthier B.dir. *Recherche sociale; de la problématique à la collecte de données*, 5e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 767p.

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.

Rude, J. and J.-P. Gervais (2006). « Tarrif-rate quotas liberalization: The cae of world price uncertainty and supply management», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 54, p. 33-54.

Rude, J. and K. Meilke, D., (2002). « Two Unknowns and no equations: Implications of the Doha declaration for Canadian Agricultural Policy», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 50, p. 415-437.

Rude, J. and K. Meilke, D., (2006). « Canadian Agriculture and the Doha development agenda: the challenges ». *The Estey Center Journal of international Law and Trade Policy*, Vol. 7, No. 1, p. 32-48.

Savoie-Zajc, L. (2009). « L'entrevue semi-dirigée », chapitre 13, dans Gauthier B.dir. *Recherche sociale; de la problématique à la collecte de données*, 5e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 767p.

Schmitz, A. (2008). «Canadian agricultural programs and policy transition», *Canadian Journal of Agricultural Economics,* Vol. 56, p. 371-391.

Schmitz, A., H. Furtan, et coll. (1999). «State trading and the upcoming WTO discussions», *The Magazine of Food, Farm & Resource Issues*, Vol. 14, No. 2.

Schott, J., J., (1994). *The Uruguay Round; an assessment*. Washington DC, Institute for International Economics.

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

Schott, J., J., (2009). *"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.

Siroën, J.-M. (2007). « L'OMC et les négociations commerciales multilatérales », *Négociations,* Vol. 1, No. 7, p. 7-22.

Skogstad, G. (1993). « Policy under siege: supply management in agricultural marketing», *Canadian Public Administration*, Vol. 36, No. 1, p.1-23.

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

Skogstad, G. (2008b). « Canadian agricultural programs and paradigms: the influence of international trade agreements and domestic factors», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 56, p. 493-507.

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

Touchette, P. (1994). *Le GATT de 1993: Perspectives d'avenir*. Division de l'économie, Ottawam Gouvernement du Canada.

UPA. « Oeufs d'incubation », *Spécialité,* [En ligne] : http://www.upa.qc.ca/scriptorweb/scripto.asp?resultat=763486, 13 février 2011.

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

UPADI. (2006). *La voie de la souveraineté alimentaire: Labyrinthe sans fin ou sémantique de la faim.* [En ligne] : www.agro-info.net/download/document/51537/.../BrochureUPADI_c.pdf, consulté le 12 Décembre 2010.

Veeman, M. (1997). « Marketing Boards; The Canadian experience», *American Journal of agricultural economics,* Vol. 69, p. 992-1000.

Veeman, M. (1998). « Canada's agricultiral trade policy: choices and chanllenges», *Canadian Journal of Agricultural Economics,* Vol. 46, p. 371-377.

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

ANNEXE 1 — Questions d'entrevue

Le Cycle de l'Uruguay

Dans quelle mesure l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (AACU) a eu un impact sur la politique de la gestion de l'offre au Québec?

Dans le contexte d'aujourd'hui, considérez-vous que les impacts de l'Accord sur l'agriculture sont demeurés les mêmes qu'au moment de la signature ou ils ont évolué à travers les changements émanant du contexte international?

Selon vous, quels ont été les impacts déterminants, pour la gestion de votre organisation depuis la signature de l'AACU? (Question posée aux Fédérations de l'UPA)

Suite à la signature de l'AACU, comment avez-vous adopté les changements encourus par l'AACU?

Le Cycle de Doha

Quels sont, selon vous, les enjeux déterminants des négociations du cycle de Doha pour le système de la gestion de l'offre au Québec

depuis le début des négociations de Doha, avez-vous perçu une évolution quant aux enjeux relatifs à la gestion de l'offre?

Entrevoyez-vous des volets de négociations, autres que les trois piliers des négociations, qui pourraient être un enjeu pour la politique de la gestion de l'offre au Québec? (Ex. les ECE, les mesures phytosanitaires, etc.)

Les perspectives et la vision à long terme

Comment entrevoyez-vous l'évolution de la politique de la gestion de l'offre au Québec?

Dans quelle optique les négociations commerciales internationales peuvent-elles influencer l'avenir de la politique de la gestion de l'offre au Québec?

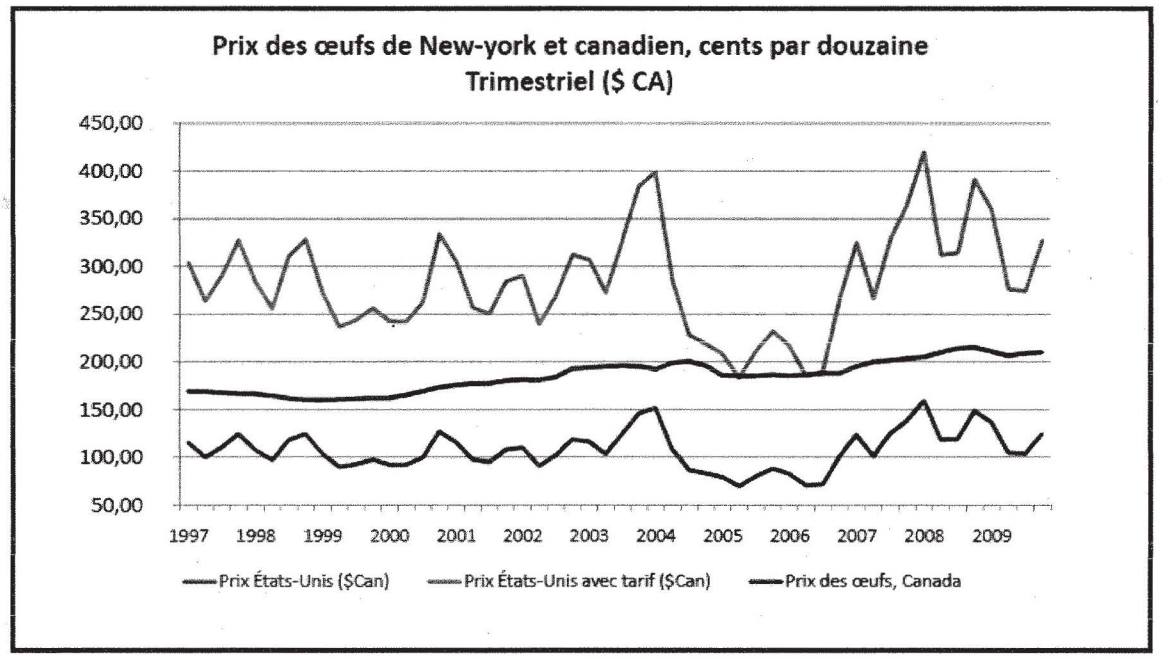
ANNEXE 2 – Statistiques des secteurs de production sous gestion de l'offre au Québec en 2006[30]

Années 2006	Lait	Poulet	Dindon	O. Cons	O. Incub.
Nombre de fermes	7092	748	135	103	44
Volumes de production	2 800 (M. litres)	265 (M. kg)	33 (M. kg)	89 (M. dz)	199 (M. œufs)
Valeurs de la production à la ferme (millions de dollars)	1 980	427	55	132	52
Part du marché canadien	40,9 %	26,5 %	22,2 %	17,6 %	26,6 %
Part des recettes totales à la ferme au Québec	34 %	6,9 %	1,0 %	1,8 %	0,8 %

Sources : GO5 (2007) Statistiques et études, *Profil des productions*. Coalition GO5, [En ligne]: http://www.go5quebec.ca/fr/profil.php

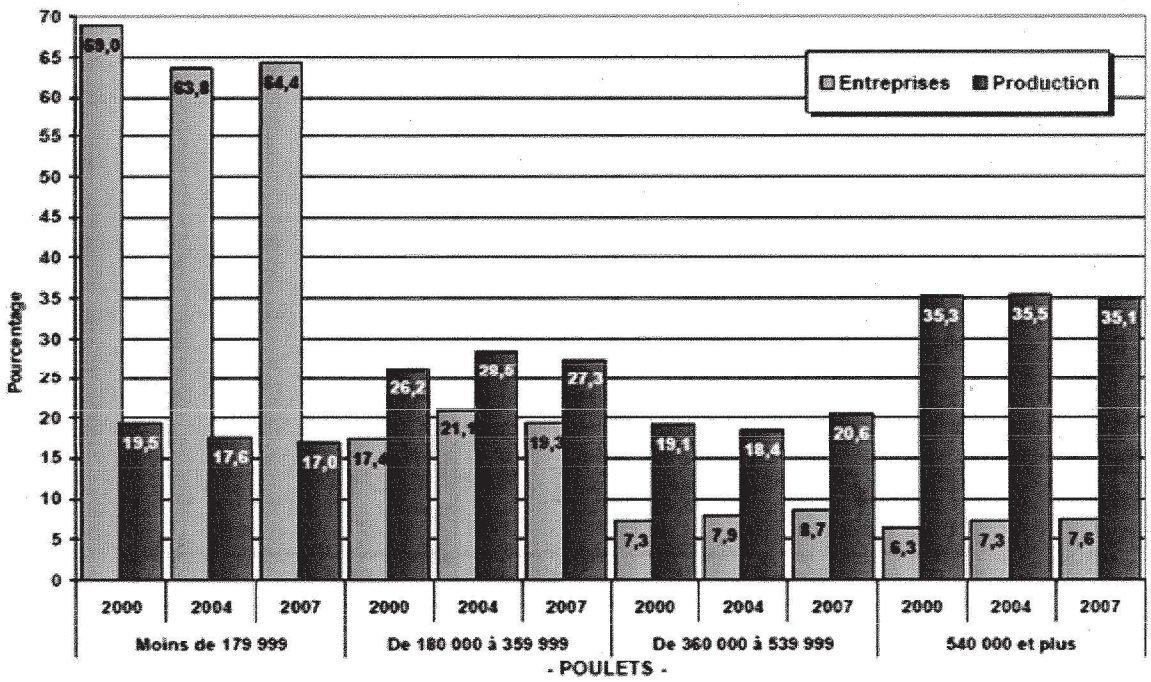
[30] Selon les données les plus récentes compilées par l'Union des producteurs agricoles (UPA), par la Fédération des producteurs de lait du Québec, par les Éleveurs de volailles du Québec, par le Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation du Québec et par la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec

ANNEXE 3 – L'impact de la variation des prix des produits étrangers pour le secteur des œufs de consommation



Source : Lebeau S. (2011 : 10).

ANNEXE 4 – Répartition des entreprises selon la taille et la production de poulet au Québec



Sources : Fiches d'enregistrement des exploitations agricoles du Québec.
MAPAQ, Direction des politiques et analyses sectorielles.

Source : 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, p25

ANNEXE 5 – Le nombre de producteurs de lait au Québec selon le volume de production, en 1998 et 2007

Volume*	1998	2007	Variation
	litres		%
Moins de 45 000	107	34	- 68
De 45 000 à 135 000	1 719	476	- 72
De 135 000 à 225 000	3 484	1 124	- 68
De 225 000 à 315 000	2 578	1 482	- 43
De 315 000 à 405 000	1 213	1 267	4
De 405 000 à 495 000	583	903	55
De 495 000 à 585 000	259	555	114
De 585 000 à 900 000	266	719	170
Plus de 900 000	60	303	405
Total	**10 269**	**6 863**	- 33

* Conversion réalisée par le MAPAQ en utilisant un taux moyen de 4 kilogrammes de matière grasse par 100 litres.

Sources : – AGÉCO, *Faits saillants laitiers* 2001 et 2008.
– MAPAQ, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, avril 2009.

Source : 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, p32.

ANNEXE 6 - Système de classes spéciales pour les produits laitiers

Définitions des classes de lait

CLASSES	PRODUITS
1a 1b 1c	Lait de consommation Crème de consommation Nouveaux produits de classes 1a et 1b
2	Yogourt et crème glacée
3a1 3a2 3b1 3b2	Fromages fins de tous types Mozzarella, Brie et Colby Cheddar frais Cheddar
4a 4a1 4b 4m	Beurre, poudres Composants du lait pour la fabrication du fromage fondu Lait concentré Marchés particuliers
Classes spéciales 5a 5b 5c 5d	 Fromages pour la transformation secondaire Autres produits laitiers pour la transformation secondaire Confiserie Exportations planifiées

Source : 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, p4

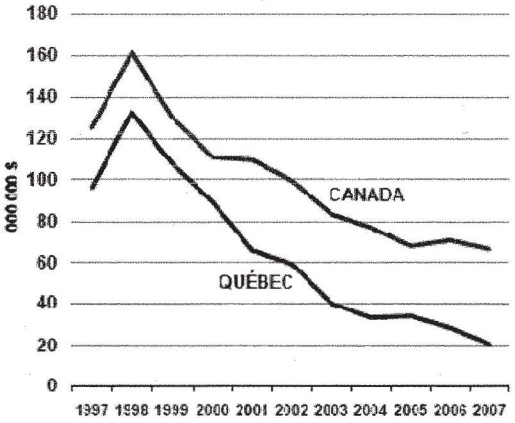
ANNEXE 7 — Les exportations de lait et Québec et au Canada

Exportations et importations de produits laitiers au Québec, en Ontario et au Canada, de 1997 à 2007

EXPORTATIONS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	000 000 $										
Québec	207	239	200	185	219	179	167	114	94	112	89
Ontario	89	129	117	88	172	153	162	155	158	158	172
Canada	371	418	366	309	442	373	361	293	277	297	301
IMPORTATIONS	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
	000 000 $										
Québec	92	97	102	121	119	138	146	157	160	160	167
Ontario	142	158	177	244	309	276	264	291	292	223	288
Canada	259	282	309	397	463	448	447	489	488	425	510
SOLDE COMMERCIAL	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
	000 000 $										
Québec	116	141	98	64	100	41	22	(43)	(66)	(48)	(78)
Ontario	(53)	(29)	(59)	(156)	(137)	(123)	(102)	(136)	(134)	(65)	(116)
Canada	112	136	58	(88)	(21)	(76)	(86)	(197)	(211)	(128)	(209)

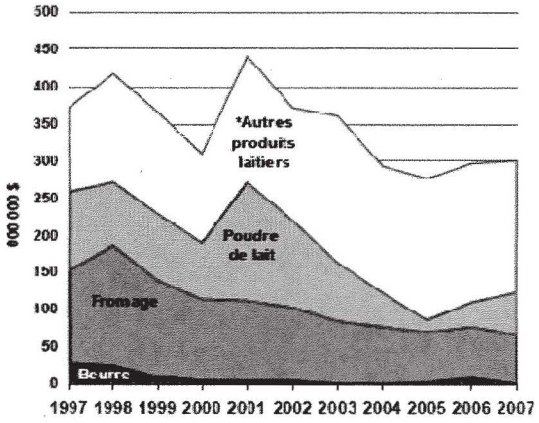
Sources : – Statistique Canada, *Statistiques sur le commerce international.*
– MAPAQ, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, janvier 2009.

Valeur des exportations de fromage au Québec et au Canada, de 1997 à 2007



Sources : – Institut de la statistique du Québec, 2009.
– MAPAQ, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, janvier 2009.

Exportations de produits laitiers au Canada, de 1997 à 2007



* La catégorie « Autres produits laitiers » comprend, entre autres choses, du babeurre en poudre, des caséines, des concentrés de protéines de lactosérum, du yogourt et de la glace de consommation.

Sources : – Institut de la statistique du Québec, 2009.
– MAPAQ, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, janvier 2009.

Source : 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, p17-19

ANNEXE 8 – Exemple de fourchettes établies pour la mesure de soutien interne et les tarifs douaniers

Abaissement global du soutien interne

Sur la base des propositions postérieures à juillet 2005, il y a indéniablement eu une convergence significative concernant la plage des abaissements. Bien sûr, des conditions ont été posées. Mais, mis à part cet aspect, beaucoup de progrès ont été accomplis depuis l'esquisse que constitue le Cadre de juillet 2004. Le tableau suivant donne un aperçu de la situation:

Fourchettes	Seuils (milliards de dollars EU)	Abaissements
1	0-10	31%-70%
2	10-60	53%-75%
3	>60	70%-80%

Fourchette de réduction des tarifs douaniers

Le tableau ci-dessous est donné à titre d'exemple pour montrer l'ampleur des divergences qui subsistent, même sur la base des propositions postérieures à août 2005. Il ne rend pas entièrement compte de toutes les subtilités des propositions concernant l'utilisation d'un "pivot" (bien que la plupart se situent en fait à l'intérieur des plages figurant dans le tableau), mais vise à donner un aperçu de la situation en ce qui concerne les abaissements moyens proposés après août.

	Seuils	Plages d'abaissement (%)
Fourchette 1	0%-20/30%	20-65
Fourchette 2	20/30%-40/60%	30-75
Fourchette 3	40/60%-60/90%	35-85
Fourchette 4	>60/90%	42-90

Source : OMC (2005). *Programme de travail de Doha*, Déclaration ministérielle. Conférence Ministérielle sixième session, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, Organisation mondiale du commerce, pA-11

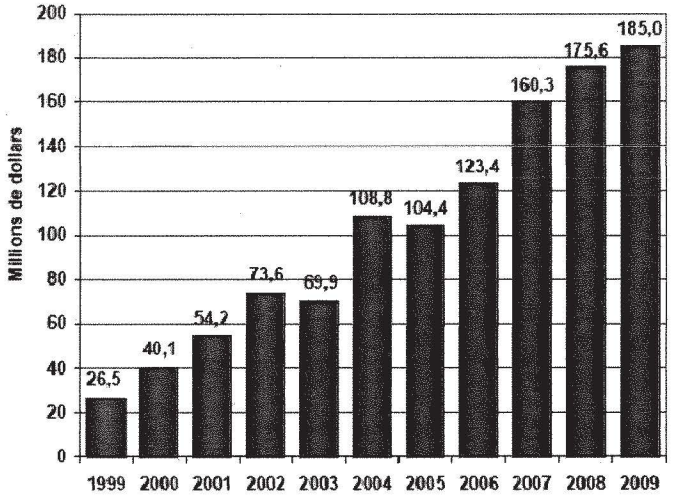
ANNEXE 9 – Les exportations de volailles au Québec et au Canada

Échanges commerciaux[1] de volaille au Canada, de 1999 à 2009

Année	Exportations - Millions de dollars -			Importations - Millions de dollars -			Solde - Millions de dollars -		
	Poulet [2]	Dindon	Total	Poulet [2]	Dindon	Total	Poulet [2]	Dindon	Total
1999	68,8	10,1	78,9	277,6	21,9	299,5	-208,8	-11,8	-220,6
2000	87,6	13,2	100,8	302,6	19,8	322,4	-215,0	-6,6	-221,6
2001	131,7	18,2	149,9	349,4	24,9	374,3	-217,7	-6,7	-224,4
2002	151,6	17,1	168,7	359,8	28,5	388,3	-208,2	-11,4	-219,6
2003	143,4	16,8	160,2	342,0	24,9	366,9	-198,6	-8,1	-206,7
2004	169,4	21,5	190,9	428,5	34,1	462,6	-259,1	-12,6	-271,7
2005	183,7	30,1	213,8	351,0	45,6	396,6	-167,3	-15,5	-182,8
2006	186,2	26,7	212,9	365,7	32,5	398,2	-179,5	-5,8	-185,3
2007	259,4	28,8	288,2	453,7	32,6	486,3	-194,3	-3,8	-198,1
2008	288,4	28,6	317,0	468,5	33,7	502,2	-180,1	-5,1	-185,2
2009	288,5	30,7	319,2	498,1	32,5	530,6	-209,6	-1,8	-211,4

[1] Les animaux vivants sont exclus.
[2] La viande de poule est incluse.
Note : Inclut les valeurs des importations effectuées en vertu du programme d'importation pour réexportation.
Sources : AAC, Marché de la volaille.
MAPAQ, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales.

Valeur des exportations de volaille[1] au Québec, de 1999 à 2009



[1] Il s'agit de poulet et de dindon frais, réfrigérés, congelés ou transformés.
Sources : ISQ – MAPAQ, Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire au Québec.
MAPAQ, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales.

Source : 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, p14 et 16

D0198577 4