

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté.

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 187 à 238

Auteur : Robert Saint-Louis

Titre : Impacts de l'accèsion du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agroalimentaire

MISE À JOUR

Auteur : Robert Saint-Louis

Titre : Impacts de l'accèsion du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement des secteurs agricoles sous gestion de l'offre dans l'industrie agroalimentaire

2001-12-19

**Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté
sur les conditions de développement des secteurs agricoles
sous gestion de l'offre dans l'industrie agroalimentaire**

**Mise à jour et compléments de 2001 de
l'étude initiale réalisée en 1992**

Robert Saint-Louis

**Réalisée pour le Ministère du Conseil Exécutif
Gouvernement du Québec**

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif	page 3
Liste des abréviations et sigles	page 7
1. Mandat de l'étude et organisation du rapport	page 8
2. Eléments essentiels et conclusions du rapport de 1992.	page 9
3. Décennie de changements dans l'encadrement international des politiques agricoles domestiques et Internationales.	page 12
4. Souveraineté du Québec et gouvernance internationale et domestique des secteurs agricoles contingentés.	Page 29
Annexes	page 33
Bibliographie	page 44

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce rapport traite des productions agricoles du Québec qui opèrent dans le cadre de systèmes québécois et pan canadiens de gestion de l'offre et de mécanismes de partage de marchés, celles du lait, des oeufs, du poulet et du dindon. Ce sont les secteurs agricoles québécois qui sont fort probablement les plus concernés, en ce tournant du millénaire, à la fois par la reprise des négociations du Traité Agricole de l'OMC (officiellement lancées le 14 novembre à Doha au Qatar et ce, pour une durée prévue de trois ans) et par l'évolution du dossier constitutionnel du Québec.

Pour identifier correctement et pour bien saisir la portée des enjeux de ces deux séries de considérations pour ces secteurs dits contingentés, il est important de procéder à leur analyse de façon séquentielle en tentant d'abord de bien cerner les contraintes et opportunités que la gouvernance internationale du commerce (Traité de l'OMC et traités régionaux dont le Canada est membre) posera à ces secteurs, puis en tirant des conclusions pertinentes sur la marge de manœuvre dont pourrait disposer un Québec souverain pour infléchir les orientations futures de ces secteurs agricoles contingentés ainsi que de leurs cadres de réglementation domestique et internationale, dans un sens qui serait plus à son avantage.

Dimension internationale de la problématique en situation de statu quo constitutionnel au Canada

Les secteurs agricoles contingentés ont choisi, surtout depuis le milieu des années 60, de façon démocratique partout à travers le Canada, l'option de privilégier le marché domestique comme cible de leurs démarches de mise en marché organisée, et ce, dans le cadre de modalités d'établissement de niveaux de prix à la ferme établis en rapport avec des coûts de production dûment estimés. Pour ce faire, ils ont demandé et obtenu à l'origine l'imposition par le Canada d'un système de licenciement fixe des volumes importés, barrière non tarifaire aussi appelée quotas à l'importation, pour chacun des secteurs agricoles concernés, avec l'aval du GATT (article XI.....).

Ils ont par ailleurs mis en place toute une série d'institutions, par exemple la CCL, et de mécanismes à responsabilités provinciales partagées, par exemple le Comité canadien de Gestion des Approvisionnements du Lait, pour organiser une mise en marché ordonnée sur le territoire canadien, pour régulariser des situations de déséquilibre saisonnier des approvisionnements, par exemple le stockage déstockage du beurre par la CCL, et pour utiliser le marché international comme soupape à des sur-approvisionnements du marché canadien pour quelques sous-produits à faible valeur intrinsèque, en regard des potentiels de ventes estimés sur le marché domestique et sur les marchés internationaux.

Or voilà que la renégociation des règles du commerce international dans le cadre du cycle de l'Uruguay du GATT (1986-1994) a conduit à la mise en application, à compter de janvier 1995 de toute une série de nouvelles règles régissant le commerce agricole et agroalimentaire sous

l'égide de l'OMC. Deux de ces nouvelles règles, à savoir : le bannissement de l'usage des barrières non tarifaires en agriculture et son remplacement par des systèmes de tarifs à deux paliers avec concession d'accès minimum et la diminution graduelle de l'usage des subventions à l'exportation semblent avoir entraîné la perte d'une partie de la flexibilité d'opération des systèmes de gestion de l'offre des produits agricoles au Québec et dans le reste du Canada, mais sans avoir sapé les fondements de leur existence et les ambitions des producteurs agricoles concernés de les maintenir en opération en apportant les ajustements nécessaires à leurs modalités de fonctionnement.

En fait, les producteurs concernés semblent avoir resserré les rangs en procédant aux démarches suivantes:

(i) instauration de systèmes à prix souples (notamment dans le lait) pour mieux harmoniser la relation entre les prix domestiques et internationaux,

(ii) ajustements des modalités d'opération des systèmes de partage du marché domestique entre les provinces et/ ou les pools régionaux),

(iii) renforcement des démarches de défense des intérêts des groupes de producteurs concernés pour que les négociateurs chargés du dossier agricole dans le cadre de la nouvelle ronde de négociations de l'OMC, qui vient d'être lancée à Doha, ainsi que dans le cadre de l'élaboration de la ZLÉA, feraient le moins de concessions possibles en ce qui concerne surtout les accès minima et les tarifs douaniers hors contingents tarifaires qui protègent actuellement et continueront de protéger jusqu'en 2005 ces systèmes de gestion de l'offre.

Ajoutons que ces récents ajustements que les producteurs laitiers du Québec et du reste du Canada ont apportés à leur plan de commercialisation ont fait l'objet de récriminations de la part de pays étrangers concurrents notamment en ce qui concerne les nouveaux systèmes de prix internes à paliers multiples. En bref, l'objet des plus récentes contestations a porté de moins en moins sur l'existence même de systèmes internationaux à prix multiples, non régis directement par l'OMC, suite aux jugements rendus en cascade au cours des dernières années. La nouvelle cible des pays qui contestent devient de plus en plus les mécanismes mêmes ou les règles gouvernementales qui viennent en soutien institutionnel de tels systèmes ce qui est régi par l'OMC.

Soulignons au passage le fait que le plus récent Organe d'Appel de l'OMC a rendu le 3 décembre 2001 une décision favorable au Canada concernant le secteur laitier en statuant que le système canadien, tel qu'il opère actuellement, ne vient pas en aide directement et indûment selon les règles actuelles de l'OMC à l'industrie canadienne par le biais du sous-système de mise en marché du lait d'exportation, selon les éléments de preuve mis en cause par les États-Unis et la Nouvelle-Zélande.

Nous concluons donc ici que les secteurs agricoles contingentés, tant au Québec que dans le reste du Canada, se retrouvent présentement placés en plein cœur d'un contexte où les règles du jeu se redéploient tant au plan international qu'au plan domestique. Or ces bouleversements donnent aussi lieu à des prises de position qui commencent à confronter des entreprises de la transformation à des groupes spécifiques de producteurs sur l'objectif primordial même de ces systèmes avec gestion de l'offre, à savoir la meilleure desserte du marché domestique avant toute autre considération, du moins tant et aussi longtemps que des marchés internationaux sans distorsion ne pourront faire vraiment la preuve qu'on y paiera des prix raisonnables pour les produits dérivés du lait.

Le scénario d'un Québec souverain et les systèmes agricoles avec gestion de l'offre

L'existence des systèmes de gestion de l'offre agricole, tels qu'ils se déploient actuellement dans les contextes international et institutionnel canadien, pourrait, à notre avis, être maintenue mais à un certain nombre de conditions dont certaines sont en relation directe avec le statut constitutionnel du Québec au sein du Canada. Ces conditions concernent : (i) le niveau de protectionnisme que voudrait préconiser un Québec souverain pour son secteur agricole dans le contexte international actuel, (ii) le type de liens institutionnels et commerciaux qu'un Québec souverain voudrait maintenir avec le reste du Canada notamment pour préserver ou améliorer le fonctionnement des mécanismes de prix internes actuels dans les secteurs avec gestion de l'offre, et, (iii) la marge de manœuvre plus grande dont pourrait vraisemblablement disposer un Québec souverain pour élaborer une stratégie agroalimentaire originale axée sur une plus grande valorisation de ses produits de la ferme.

Concernant d'abord sa politique à la frontière, il faut souligner que les tarifs agricoles moyens du Québec, lorsque calculés pour un Québec comme entité politique à part entière, placeraient présentement (2000) le Québec dans la même catégorie que l'Islande, la Suisse et la Norvège, c'est-à-dire au rang des pays à hauts niveaux de tarifs "moyens". Cette situation est d'abord et avant tout mathématique et découle du fait que les secteurs agricoles contingentés pèsent pour près de 38% des recettes totales agricoles au Québec et que ces mêmes secteurs sont protégés de la concurrence étrangère par un système de contingents tarifaires où les livraisons internationales entrant en deçà de l'accès minimum sont susceptibles d'être grevées de crêtes tarifaires élevées. Cette situation dépend aussi, il faut le dire, du mode de pondération utilisé pour le calcul du tarif moyen. Quoiqu'il en soit, le même type de calcul effectué à l'échelle canadienne, le Québec inclus, conduit à conclure à un favorable effet de dilution de la situation québécoise à cet égard, notamment à cause de l'importance relative plus faible des secteurs agricoles contingentés dans l'ensemble de l'agriculture canadienne. Mais cet effet de dilution ne devrait pas faire oublier aux négociateurs de la position du Québec et du Canada dans le cadre du nouveau cycle de négociations de l'OMC (2001 à 2004) que les secteurs agricoles avec gestion de l'offre opèrent dans un cadre réglementaire interne et externe de plus en plus contraignant et de plus en plus vulnérable, peut-on dire, à des modifications sensibles de la politique "internationale" concernant les produits laitiers, les oeufs, le poulet le dindon et leurs produits dérivés. Il nous paraît important de souligner au passage le fait que la réduction ou l'élimination des "crêtes tarifaires" sont directement citées dans la liste des priorités de négociations (item 16), telle qu'énoncée dans la Déclaration Ministérielle officielle de l'OMC de novembre 2001.

Concernant le type de liens institutionnels et commerciaux qu'un Québec souverain voudrait maintenir avec le reste du Canada, notamment pour préserver ou améliorer le fonctionnement des mécanismes de prix internes actuels dans les secteurs agricoles contingentés, la libre circulation des produits, actuellement assujettie à de règles de partage des marchés domestiques sous le parapluie de plans de commercialisation multi-provinciaux, nous apparaît absolument essentielle au futur développement de l'industrie agroalimentaire du Québec, quel que soit le futur statut politique du Québec. Pour ce qui est des règles, elles-mêmes, permettant le partage des marchés sur le territoire canadien, elles nous semblent en train de se fragiliser graduellement. La raison principale de cette fragilisation nous semble très directement liée au fait que les marges commerciales que les entreprises concernées touchent sur le marché intérieur demeurent la plupart du temps plus intéressantes que celles qu'ils touchent sur les marchés extérieurs. Donc, le degré de concurrence pour s'accaparer des plus grands marchés alimentaires urbains du Canada s'intensifie, et ce à tous les paliers de la chaîne agroalimentaire. Il appartiendrait donc au gouvernement d'un Québec souverain de tenter de négocier des conditions de continuation de ces règles du partage du marché intérieur selon les avantages économiques et stratégiques qui seraient perceptibles au moment où ces éléments de détails pourraient être mis en cause.

Finalement, en ce qui concerne la marge de manœuvre plus grande dont pourrait éventuellement disposer pour élaborer une stratégie agroalimentaire originale axée sur une plus grande valorisation des produits de la ferme, notamment pour les produits des secteurs avec gestion de l'offre, il nous paraît important de dissiper l'espèce de "légende urbaine" à l'effet que les Traités internationaux en sont venus à paralyser complètement les gouvernements nationaux quand vient le temps d'élaborer des politiques spécifiques sectorielles. Par exemple, les méthodes d'allocation des permis d'importation des produits agricoles qui entreraient au Québec en vertu de la règle de l'accès minimal, comme c'est présentement le cas pour les produits importés concurrençant ceux des secteurs avec gestion de l'offre, pourraient être analysées et élaborées en fonction des objectifs économiques et sociaux du Québec parce que l'OMC ne régit pas encore directement ces modalités du commerce international agroalimentaire. Notons que présentement une majorité d'importateurs canadiens se dit satisfaite par les modes d'attribution ayant cours en cette matière au Canada alors que les quantités importées demeurent marginales. Mais des analyses économiques récentes et fort crédibles indiquent que les modes d'allocation de ces permis ont des degrés d'avantages économiques et sociaux différents selon le niveau d'accès minimum spécifique à chaque produit. Autrement dit, ces méthodes peuvent encore faire l'objet d'une stratégie différenciée de gouvernance publique selon un état de situation précis. Mais il y a lieu de prévoir que l'OMC pourrait vouloir, à moyen terme, régir les pratiques commerciales nationales qui ont cours en cette matière.

LISTE DES ABBRÉVIATIONS ET SIGLES

AAAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ALENA	Accord de Libre Échange Nord-Américain
CCGAL	Comité Canadien de Gestion des Approvisionnements de Lait
CCL	Commission Canadienne du Lait
GATT	Accord Général sur les Tarifs et le Commerce
kg	Kilogramme
LMIC	Liste des Marchandises d'Importation Contrôlée
MAECI	Ministère des Affaires Extérieures et du Commerce International
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MGS	Mesure Globale de Soutien
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PPC	Producteurs de Poulets du Canada
SPS	Système de Normes Sanitaires et Phytosanitaires
UE	Union Européenne
UPA	Union des Producteurs Agricoles
US	États-Unis
USDA	United States Department of Agriculture
ZLEA	Zone de Libre Échange des Amériques

1. Mandat de l'étude et organisation du rapport

A. Mandat de l'étude

Le Ministère du Conseil Exécutif du Gouvernement du Québec a sollicité cette expertise pour remettre à jour et, si nécessaire, pour procéder à une vérification de la validité des conclusions d'une étude que nous avons réalisée en 1992, dans le cadre des travaux de la Commission d'étude des questions relatives à l'accession du Québec à la souveraineté, et publiée sous le titre "Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agroalimentaire".

Le cadre général de la remise à jour de toutes les études de 1992 circonscrit l'ampleur de cette mise à jour et la manière de présenter l'analyse à effectuer.

Plus précisément, la présente étude comporte trois parties traitées successivement. La première constitue essentiellement un rappel succinct des éléments principaux et des conclusions de l'étude de 1992. La deuxième traite des principaux faits, ainsi que des principaux éléments de tendance et de contexte qui ont affecté l'évolution des secteurs agricoles contingentés, particulièrement entre 1992 et 2001, et qui ont un rapport direct ou indirect avec la gouvernance politique domestique et/ou internationale de ces segments importants de l'industrie agroalimentaire québécoise. Finalement la troisième partie formule les conclusions nouvelles qui paraissent justifiées à la lumière des changements survenus depuis 1992.

B. Organisation du rapport

Ce rapport est donc divisé en trois sections, consécutives à ces considérations introductives. La section 1 porte sur le mandat de la présente étude. La section 2 présente un condensé du rapport de 1992, brièvement remis en contexte. La section 3 traite d'éléments nouveaux survenus entre 1992 et 2001 et qui concernent de manière significative la problématique du développement futur du secteur agroalimentaire du Québec, tant au plan domestique qu'au plan international, et plus particulièrement celle des secteurs sous gestion de l'offre (lait, oeufs, volaille et dindons). Finalement, la section 4 tire les conclusions qui s'imposent suite à ces analyses comparées.

Un résumé administratif du rapport précède le texte du document lui-même et résume à la fois les faits saillants analysés et les conclusions principales qui s'en dégagent.

Finalement, précisons que nous nous sommes efforcés de n'incorporer au texte principal que les tableaux chiffrés et les graphiques qui s'avèrent essentiels pour appuyer l'argumentation. Mais pour ce faire, nous avons dû transférer en annexes de ce rapport plusieurs données factuelles utiles à la compréhension des faits analysés. Nous demandons donc aux lecteur(trice)s de ce

document de faire preuve de tolérance s'il (elle) juge que cette méthode de présentation lui complique la tâche de bien comprendre les faits et tendances exposées.

2. Éléments essentiels et conclusion du rapport de 1992.

A Concernant la portée de l'analyse

Le rapport de 1992 traitait uniquement des productions agricoles du Québec sous régime de gestion de l'offre, à savoir celles du lait, des oeufs, du poulet et du dindon. C'était, avait-t-on affirmé alors, les secteurs agricoles québécois les plus concernés à la fois par les débats en cours à l'Assemblée Nationale du Québec concernant le dossier constitutionnel et ceux qui se déroulaient à Genève et concernant le volet agricole (Traité agricole) de la négociation multilatérale du cycle de l'Uruguay du GATT (négociation qui avait été amorcée en 1986).

On y faisait état ensuite de l'importance dominante de ces secteurs agricoles sous gestion de l'offre dans l'économie agroalimentaire du Québec au début de la décennie '90. Le secteur du lait comprenait alors 14 657 exploitations, touchant des recettes monétaires pour une valeur à la ferme de 1,167 milliards \$ et contrôlant des actifs de 7,4 milliards \$. Le secteur des oeufs, pour sa part, comptait 1 418 exploitations, dont 175 détenteurs de quotas de production, rapportant des recettes monétaires pour une valeur à la ferme de 90 millions \$. Ce montant se scindait alors en 59 millions \$ pour les oeufs de consommation et 31 millions pour les oeufs d'incubation. Finalement, les secteurs confondus de la volaille et du dindon étaient constitués de 1 167 entreprises, dont 806 détenteurs de quotas de volaille, produisant des recettes monétaires de 290 millions \$. Ensemble, les secteurs des oeufs et de la volaille disposaient de facteurs de production valant près de 7,3 milliards.

En fait, la valeur des recettes monétaires de 1990 de tous ces secteurs confondus équivalait à 40,9% de la valeur des recettes monétaires totales de tous les secteurs agricoles du Québec à ce moment là. Ajoutons que, puisque ces secteurs sous gestion de l'offre étaient les principaux fournisseurs d'intrants agricoles à l'industrie de la transformation agroalimentaire du Québec, la compétitivité de l'ensemble de l'industrie québécoise des aliments et boissons était fortement tributaire du dynamisme de l'évolution de ces secteurs agricoles sous gestion de l'offre. Précisons finalement que les secteurs agricoles sous gestion de l'offre, et le secteur du lait en particulier, étaient alors fortement présents dans toutes les régions agricoles du Québec, d'où un enjeu crucial au niveau du développement régional.

B. Concernant la gouvernance internationale des règles du commerce, retour en arrière au scénario GATT-Dunkel de décembre 1991.

Au plan international, les négociations du Cycle de l'Uruguay du GATT (dont le Canada était membre) qui portaient entre autres sur le volet agricole et qui s'étaient amorcées en 1986, menaçaient de plus en plus de s'enliser jusqu'à ce que les autorités du GATT mettent de l'avant,

de leur propre chef, une audacieuse et complexe proposition de Traité Agricole annoncée le 20 décembre 1991. Cette proposition, que nous appellerons ici le scénario GATT-Dunkel de 1991, nous apparut donc, en 1992, d'une importance capitale au moment où nous nous apprêtions justement à analyser les implications de la souveraineté du Québec sur la gouverne du secteur agroalimentaire du Québec dans ce nouveau contexte international que laissait présager ce scénario qui était alors sur toutes les lèvres du milieu agricole et rural.

Résumons ici brièvement les conclusions que nous pouvions alors en tirer :

1) en gros, le scénario Dunkel proposait un remplacement intégral de toutes les barrières non tarifaires, omniprésentes dans toutes les économies agroalimentaires des pays industrialisés, par des tarifs plus transparents, une réduction graduelle de la protection tarifaire, tous les types de tarifs douaniers confondus, une réduction graduelle des subventions à l'exportation, le tout accompagné d'une réduction graduelle de la portée et des niveaux d'aide domestique résultant des politiques nationales de soutien des revenus et des prix agricoles. Ces clauses devaient prendre effet durant la période 1995-2001.

2) en vertu de cette proposition, la fameuse partie 2 de l'Article XI de l'ancien Traité du GATT (voir annexe 1) devenait donc caduque. Etant donné que les systèmes agricoles nationaux de contrôle de la production domestique ou de gestion de l'offre se trouvaient justement légalement protégés par cette clause au plan international, la proposition Dunkel portait grandement à conséquences dans l'économie agroalimentaire du Québec ainsi que dans celle du reste du Canada, compte tenu des modalités de gestion pan canadien des plans conjoints et marketing boards.

3) en supposant que le Québec aurait pu devenir souverain dans ce nouveau contexte, nous avons supposé que celui-ci serait devenu signataire-membre du GATT-OMC. Donc, il aurait placé son secteur agroalimentaire dans l'obligation d'opérer sur des marchés domestiques et étrangers où seuls les tarifs douaniers et les règles d'accès minimum pouvaient être utilisés pour protéger, si nécessaire, ses secteurs agricoles de la concurrence internationale. Par ailleurs, que le Québec soit devenu à ce moment là souverain ou pas, la proposition Dunkel n'impliquait pas directement qu'il aurait fallu procéder rapidement à des changements majeurs dans les structures internes des marchés agricoles au Québec et dans le reste du Canada quant à leurs relations économiques réciproques en matière d'agriculture.

4) au plan économique, il apparaissait assez clair, en 1991, qu'on pouvait conclure presque n'importe quoi en ce qui concerne les dangers d'une libéralisation des marchés à la manière Dunkel pour les secteurs agricoles du Québec, et en particulier pour les secteurs sous gestion de l'offre pour la simple et bonne raison qu'on ne connaissait pas encore la proposition de systèmes de tarifs douaniers à deux paliers qui fut finalement mise sur la table par les autorités du GATT en 1994 et à laquelle le Canada a fini par se rallier. Les partisans du scénario du pire craignaient alors qu'on ne leur impose un niveau de faible protection tarifaire dans un contexte de taux de change élevé pour le dollar canadien. Se basant sur des calculs de coûts de production comparatifs entre les producteurs américains et les producteurs québécois de quelques denrées parmi les plus vulnérables, ils en concluaient qu'il faudrait s'attendre à des baisses sensibles des recettes monétaires agricoles qui risquaient d'affecter le plus sévèrement les secteurs du lait, du

dindon, de la volaille et des oeufs. Pour leur part, les partisans du scénario du "pas si pire", si on peut s'exprimer ainsi, envisageaient plutôt la possibilité d'invoquer un principe d'équivalence tarifaire pour justifier une protection tarifaire relativement élevée pour ces secteurs vulnérables et anticipaient que le taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain, notamment, allait chuter très significativement à long terme. Ils y voyaient là deux coussins permettant d'amortir les conséquences à moyen et long termes d'un accord du type Dunkel pour le secteur agricole d'ici.

5) la valeur totale des actifs agricoles des agriculteur(trice)s opérant dans ces secteurs agricoles contingentés, dont une portion significative est constituée de la valeur "imputée" (et transigeable entre agriculteur(trice)s) des quotas de production en vertu desquelles la production domestique est répartie entre les entreprises de chaque secteur concerné, était potentiellement mise à risque dans la première proposition de Dunkel. A cet égard, les partisans du scénario du pire craignaient des baisses sensibles de la valeur des actifs dans les secteurs contingentés, les actifs les plus vulnérables paraissant être les actifs non-fonciers et les entreprises les plus vulnérables paraissant être celles qui s'adonnaient à l'élevage hors-sol dans les secteurs du dindon, du poulet et des oeufs.

6) en ce qui concerne les aides directes à la production domestique, les secteurs contingentés étaient peu concernés puisque qu'ils ne bénéficiaient alors que très marginalement de diverses formes d'aide gouvernementale. Seules des subventions directes de 267 \$ millions/an que touchaient les producteurs canadiens de lait industriel, sous régie de la Commission Canadienne du Lait (CCL) dont près de 100 \$ millions étaient touchés par des agriculteur(riche)s du Québec seraient ajustables à la baisse selon le premier scénario Dunkel.

Toutes considérations confondues, et étant donné la complexité et le caractère plutôt vague des éléments majeurs des nouvelles règles internationales que tentait d'imposer la première proposition Dunkel, telle que révélée en décembre 1991, nous en tirions alors la conclusion qu'il était trop tôt et trop hasardeux de prédire que celle-ci allait saper tous les fondements des mécanismes de mise en marché spécifiques qui permettaient à ces secteurs contingentés d'opérer de manière relativement harmonieuse à la fois au Québec et dans le reste du Canada. En fait, la proposition Dunkel originale était encore beaucoup trop vague pour qu'un analyste sérieux en arrive à simuler de manière crédible les volumes de production, les prix agricoles, les revenus des producteur(trice)s, la valeur de leurs actifs et les niveaux d'importation et d'exportation qui en résulteraient à court et moyen termes dans les secteurs agricoles les plus concernés.

C. Concernant les implications du scénario "accession du Québec à la souveraineté" sur les secteurs agricoles contingentés telles qu'envisageables en 1992.

En 1992, le seul Traité international nouveau qui était en voie de modifier des règles du commerce transfrontalier agroalimentaire qui concernaient notamment le Québec était l'Accord de Libre Échange Canada-États-Unis, initialement convenu pour s'appliquer pour la période 1989-1998 (voir annexe 2 pour un résumé condensé des clauses principales de cet accord). Dans notre étude du scénario de la souveraineté du Québec, nous avons alors émis l'hypothèse que le Québec demeurerait partie prenante de cet accord de libéralisation des échanges avec les États-Unis. Nous avons, par ailleurs, fait l'hypothèse que le statu quo serait maintenu au GATT, du

moins en ce qui concernait le fameux article XI qui régissait, au plan international, les secteurs agricoles domestiques avec gestion de l'offre. Or les événements qui sont survenus par la suite dans le cadre des négociations internationales du cycle de l'Uruguay du GATT-OMC finirent par aboutir à un Traité Agricole qui invalida notre deuxième hypothèse ci-haut, les quotas à l'importation étant remplacés par un système de contingents tarifaires (ou tarifs à deux paliers) avec accès minimum.

Les conclusions auxquelles nous arrivions à l'époque, mais qui doivent maintenant être réexaminées à la lumière de ces faits nouveaux étaient les suivantes :

1) la question du partage des marchés, sur le territoire canadien, pour les secteurs agricoles contingentés demeurait cruciale et pour le Québec et pour le reste du Canada, advenant l'accession du Québec à la souveraineté politique;

2) au début des années 1990, à titre d'importateur net de produits agricoles et alimentaires avec l'étranger, le Québec aurait été dans une position de négociation stratégique favorable pour défendre des acquis en matière de structures d'accès aux marchés pour lesquelles ses productions pourraient s'avérer compétitives;

3) si toutefois le Québec s'était retrouvé devant l'obligation d'ouvrir complètement ses marchés agricoles en secteurs contingentés, une façon logique d'y parvenir graduellement aurait été de mettre en place un marché ouvert pour les quotas de production de ces denrées entre le Québec et le reste du Canada. Nous suggérions alors de mener une analyse très pointue sur cette stratégie, tout en partant de l'hypothèse (non encore documentée à l'époque) que cette option, de partage des quotas de production aux plus offrants sur l'ensemble du territoire pan canadien ne serait vraisemblablement ni très avantageuse ni très désavantageuse pour le Québec au plan économique et stratégique.

Telles étaient donc là les principales considérations que nous avons mises en lumière dans l'étude de 1992 concernant les impacts prévisibles de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'évolution de ses secteurs agricoles contingentés, probablement les plus vulnérables, non seulement dans le contexte de ce scénario mais aussi, parallèlement, dans la mouvance des Traités agricoles que le Canada venait de signer (Accord de Libre Echange Canada-États-Unis) ou s'apprêtait à négocier au plan multilatéral (Accord du Cycle de l'Uruguay du GATT-OMC).

3. Décennie de changements dans l'encadrement international de politiques agricoles domestiques et internationales, 1991-2001

A. Faits marquants

Le premier fait marquant de la décennie 1991-2001 du point de vue de la gouvernance publique de l'industrie agroalimentaire a certes été la signature, en 1994, du Traité Agricole multilatéral issu du cycle de l'Uruguay du GATT-OMC par le Canada, qui avait été, soit dit en passant, un

des pays membres fondateurs du GATT en 1945. Ce nouveau Traité multilatéral agricole, qui est en fait d'une grande complexité au plan de l'interprétation, régit à la fois les obstacles qu'un pays peut mettre à l'entrée de denrées étrangères sur son territoire, les aides qu'il peut fournir à ses entreprises exportatrices, le soutien interne qu'il peut offrir à ses productions domestiques ainsi que certaines modalités des contrôles de qualité des aliments et boissons qu'un pays applique sur son territoire et aux points d'entrée des importations sur celui-ci.

Pour bien comprendre les impact significatifs sur l'évolution des secteurs agricoles sous gestion de l'offre au Québec et dans le reste du Canada que ces nouvelles règles du jeu imposées au plan international auront eues entre 1995 et 2001 il n'est pas superflu de bien mettre en lumière les principales clauses de ce Traité Agricole issu du Cycle de l'Uruguay et quelques modalités de leur application (tableau 1).

Tableau 1. Principales Clauses du Traité Agricole du Cycle de l'Uruguay (1995-2001) et remarques de mise en contexte au Québec et dans le reste du Canada

Narratif des clauses	Incidences réglementaires ou circonstancielles
NOUVEAUX TARIFS DOUANIERS*	
Conversion de tous les obstacles non-tarifaires au commerce entre pays membres en frais de douanes ordinaires et consolidation des équivalents tarifaires ainsi obtenus.	<ul style="list-style-type: none">- 37 pays, dont le Canada, ont décidé de se prévaloir de la possibilité d'instaurer des contingents tarifaires,- ceux-ci s'appliquent, au Canada, aux produits suivants : blé et produits, orge et produits, margarine, bœuf, lait, volaille, dindon et oeufs. - ils ont pris effet en août 1995 et s'articulent sous la forme de tarifs douaniers à deux paliers, ie. tarif-intra, accès minimum et tarif-extra, accès minimum.
TARIFS PRÉEXISTANTS ET NOUVEAUX TARIFS	
Tous les tarifs déjà en place et nouveaux tarifs devront être réduits, entre 1995 et 2000, par échelonnement égal, d'une moyenne de 36% (pays développés membres) et d'un minimum de 15% pour chaque ligne tarifaire dans un même pays.	

ACCÈS MINIMUM

Concerne les denrées de base notifiées dans le cadre de l'établissement de contingents tarifaires

Si le volume des importations d'une telle denrée ne dépassait pas déjà 5% du volume de la consommation intérieure enregistré durant la moyenne des années 1986-1988, le pays concerné s'engage à assurer un niveau minimal d'accès de 3% de ce volume total de référence à compter de 1995 puis de hausser graduellement celui-ci à 5% en l'an 2000.

Les niveaux de tarifs appliqués au volume importé et couvert par l'accès minimum doivent être sensiblement plus faibles que ceux appliqués sur les volumes extra accès minimum (donc ouvrant la porte à des systèmes de tarifs à deux paliers).

- Le secteur de la fabrication du beurre était le plus concerné, comme on le précisera plus loin, par cette clause, au Québec.

MESURE GLOBALE DE SOUTIEN (MGS)

Toutes les mesures de soutien interne domestique doivent être classées en catégories verte, bleue et ambre

Seules les aides "non vertes" entrent dans la MGS d'un pays pour fin des engagements de réduction graduelle du niveau de soutien interne

Les aides vertes n'entrent pas dans la MGS et seront protégées, quels que soient leurs niveaux, contre toute mesure de rétorsion durant la période 1995-2004

Réduction de 20%, en six étapes égales, entre 1995 et 2001, de la MGS de chaque pays développé, par rapport à la période de référence 1986-1988.

- Tous secteurs concernés confondus, le Canada partait avec un niveau de MGS de référence de \$5.4 milliards. Cette situation lui conférait une marge non négligeable pour respecter cet engagement.

CONCURRENCE À L'EXPORT ET MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES (SPS)

Réduction, entre 1995 et 2001, des subventions à l'exportation à des niveaux ne dépassant pas 64% des moyennes annuelles de la période 1986-1990.

Réduction, entre 1996 et 2001, des volumes d'exportations subventionnées à des niveaux ne dépassant pas 79% des moyennes correspondantes de 1986-1990. Interdiction d'introduire de nouvelles subventions à l'exportation sur des denrées n'ayant pas bénéficié de telles aides entre 1986 et 1990.

Nécessité que les mesures SPS reposent sur des critères strictement scientifiques et permission allouée à chaque pays membre de maintenir des normes basées sur des données scientifiques plus élevées que les normes internationales prévalant. **

NOTA BENE

* Les nouveaux tarifs pour les produits dérivés de ces denrées sont directement liés aux tarifs appliqués aux produits de base dont ils dérivent et à la quantité de produits de base qu'ils contiennent par unité de poids.

** La nouvelle "philosophie" du contrôle SPS aux frontières se traduit en une obligation pour l'expéditeur de prouver que la denrée expédiée est "saine" plutôt que pour l'importateur de prouver qu'elle n'est pas "saine". Elle met donc plus de poids juridico-administratif sur le pays à l'origine de l'exportation.

- Cette clause comportait des implications pour le secteur laitier du Québec et du reste du Canada car des exportations de beurre équivalant à 9 800 tonnes, soutenues par un système de "retenues" des producteurs, se trouvaient indirectement mises en cause.

Les pages qui suivent visent à mettre en lumière les évolutions respectives des secteurs agricoles sous gestion de l'offre au Québec dans le contexte de cet accord multilatéral. Au passage, nous signalerons les items particuliers de ces évolutions dans le cadre desquels l'éventualité pour le Québec d'être un pays souverain aurait pu porter le plus à conséquence. Puis nous traiterons brièvement du contexte actuel de renégociation du Traité Agricole du Cycle de l'Uruguay et de son importance capitale pour l'évolution future de ces secteurs agricoles contingentés.

B. LE POINT SUR LE SECTEUR LAITIER

Au cours des trois dernières décennies, le Canada s'est contenté de jouer un rôle mineur sur le marché international des produits laitiers, les exportations canadiennes de produits dérivés du lait n'ayant jamais excédé 4,5% des volumes mondiaux transigés (voir annexe 3). Ceci est explicable en bonne partie par l'ensemble des moyens que les deux paliers de gouvernement concernés (provincial et fédéral) se sont historiquement donnés pour appuyer l'évolution de cette industrie, lesquels accordèrent une importance dominante à établir un corpus cohérent de politiques laitières domestiques, à l'abri le plus possible des concurrents internationaux potentiels. En fait, le Canada exporte surtout du beurre et des poudres de lait à destination des pays en voie de développement et des produits comme le cheddar vieilli et le lait évaporé vers quelques marchés traditionnels. Le secteur laitier prive exporte une grande variété de produits dans au-delà de 30 pays à travers le monde.

En fait, en répondant prioritairement aux besoins intérieurs de matière grasse en ce qui concerne le lait de transformation, l'industrie canadienne fait aussi face à un surplus structurel de solides non gras. Ce surplus structurel en est donc graduellement venu à être exporté selon des programmes de mise en marché spécifiquement conçus à cette fin.

Durant les deux décennies qui ont précédé la fin des négociations du Traité Agricole du Cycle de l'Uruguay (1994), le Canada s'est aussi doté d'un éventail de mesures pour contrôler les importations de produits laitiers afin d'administrer son régime national de gestion des approvisionnements de lait et d'en assurer la stabilité. Dans ce cadre là, on a donc mis place un système de quotas à l'importation des produits laitiers au Canada sous l'article XI.2(c) du GATT. Ce système de quotas à l'importation, alors parfaitement légal parmi les pays membres du GATT, permettait d'établir des niveaux de prix domestiques qui pouvaient excéder les niveaux des prix mondiaux, mais à condition de bien ajuster sa production domestique aux besoins domestiques et de contrôler indirectement son niveau d'importations nettes.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral soutient le prix cible du lait de transformation au niveau du marché grâce à deux programmes administrés par la CCL. Premièrement, il assure le financement pour les paiements de subsides qui atténuent le prix à la consommation des produits laitiers de transformation en réduisant le prix que doivent toucher les producteurs sur les marchés. En raison des restrictions budgétaires fédérales, ce subside a été abaissé de 15% en août 1986 et est en voie d'être progressivement éliminé au cours des cinq (5) années commençant en février 1998 (1998-2003). Deuxièmement, la CCL fixe aussi les prix de soutien pour le beurre et la poudre de lait écrémé. Ces interventions constituent les principaux éléments du mécanisme permettant aux producteurs de toucher le prix cible pour leur lait.

Le Canada a donc ébauché son plan de participation à la négociation du cycle de l'Uruguay, en 1986, avec l'appui non équivoque du Gouvernement du Québec, en demandant un renforcement du fameux article XI.2(c) du GATT, notamment pour préserver le plus possible toutes ses grappes de politiques agricoles, de réglementations et d'institutions que les deux paliers de gouvernement avaient réussies avec le temps à mettre conjointement en place dans les secteurs

agricoles contingentés, y inclus bien sûr le secteur laitier. Cependant, à la fin de ces longues et pénibles négociations qui perdurèrent de 1986 à 1994, le Canada accepta finalement le principe du remplacement des barrières non tarifaires par des équivalents tarifaires et décida de s'en prévaloir notamment pour ses secteurs agricoles contingentés. Le document de notification canadienne proposa donc l'instauration des équivalents tarifaires pour le secteur laitier (tableau 2), lesquels tombaient par ailleurs sous la coupe de l'engagement global de réduction de 36% en moyenne sur six ans et d'engagement minimum par secteur de 15%.

Tableau 2. Offre du Canada relativement aux équivalents tarifaires (Tarifs hors Quota)*, 1995 et 2000

Produit	Tarif ad valorem et spécifique	
	1995	2000
Beurre	351,4% (pas moins de 4.71 \$/kg)	298,7% (pas moins de 4.00 \$/kg)
Poudre de lait écrémé	237,2% (pas moins de 2.36 \$/kg)	201,6% (pas moins de 2.01 \$/kg)
Cheddar	289,0% (pas moins de 4.15 \$/kg)	245,7% (pas moins de 3.53 \$/kg)

et Accès minimum

- (i) **Fromage** : Dans le cas de l'ensemble des fromages, l'accès historique concédé par le Canada était déjà plus élevé que l'accès minimal proposé par les modalités de l'Accord Agricole. Donc le niveau d'accès actuel a été maintenu et se situe, tant pour 1995 que pour 2000, à 20 412 tonnes ou 8,2% de la consommation historique.
- (ii) **Beurre** : Le Canada a proposé un nouvel accès initial de 1,964 tonnes et un accès final (an 2000) de 3 274 tonnes, ce qui représente respectivement de 1,9% à 3,2% de la consommation historique (99 800 tonnes). Un accès de 5% aurait représenté 4 990 tonnes en l'an 2000.
- (iii) **Poudre de lait écrémé** : Le Canada n'a pas proposé d'accès minimum pour la poudre de lait écrémé. Un accès de 5% par rapport à la consommation historique (51 600) tonnes, aurait représenté 2 580 tonnes de ce produit en 2000.

***NOTA BENE** Ces équivalents tarifaires sont réduits de 15% au cours de la période de mise en oeuvre.

Finalement, les producteurs laitiers du Québec et du reste du Canada, qui s'étaient très fortement opposés à la disparition de l'ancien article XI:2(c) du GATT, se rallièrent, mais non sans peine, à ce nouveau système de contingents tarifaires quand il leur apparut clair que les tarifs extra-contingents qui s'appliqueraient aux volumes importés dépassant l'accès minimum leur offrirait quand même une protection complète contre la concurrence des importations, et permettait donc un maintien quasi intact de la politique laitière domestique.

Par ailleurs, suite à la disparition de l'article XI:2(c) et des exigences qu'elle posait à un pays qui s'en prévalait et suite aux ouvertures anticipées de petits marchés d'exportation potentiels consécutives à l'application de la clause d'accès minimum dans un certain nombre de pays importateurs de produits laitiers, l'industrie laitière québécoise et canadienne commença à envisager plus sérieusement que dans le passé la possibilité d'exporter davantage de produits laitiers dans ce nouveau contexte. Il faut dire que le mouvement de consolidation des entreprises s'était rapidement poursuivi dans ce secteur au cours des années '90, notamment au Québec. Par exemple, le nombre de producteurs de lait et de crème avait chuté à 9 273 durant l'année laitière 1999/2000 au Québec, soit une diminution de plus du tiers (-36%) depuis 1991. Il faut dire aussi que le Traité Agricole de l'Uruguay a réduit sensiblement la marge de manœuvre du Canada en ce qui a trait à l'utilisation de subventions à l'exportation pour stimuler ses exportations de produits dérivés du lait (tableau 3).

Dans ce contexte là, quand les clauses du Traité Agricole de l'Uruguay qui concernaient directement les secteurs laitiers du Québec et du reste du Canada au plan des instruments de la politique laitière internationale, les producteurs laitiers concernés décidèrent de modifier leurs systèmes internes d'établissement des prix à la ferme. Plus précisément, ils créèrent deux classes spéciales de lait (appelées 5d et 5e), payées à des prix inférieurs à ceux en vigueur pour les autres classes, et qui étaient réservées strictement à des quantités de lait transformées en produits laitiers destinés à l'exportation. Cette modification au système de prix intérieur du lait stimula sensiblement les exportations québécoises et canadiennes de fromage ainsi que, dans une moindre mesure, les exportations de beurre. À titre d'exemple, soulignons que les exportations de fromage en pourcentage de la production canadienne passèrent de 3% en 1994 à 8% en 1998.

**Tableau 3. Engagements en matière de subventions à l'exportation, Canada
1995/1996 à 2000/2001.**

Produits laitiers.(en valeur et en quantités)

EN VALEUR

Unités : millions de \$C

Moyenne	1986-91	1990-92	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Beurre								
	17,2	44,4	38,9	33,3	27,7	22,2	16,6	11,0
Lait écrémé en poudre								
	48,7		45,8	42,8	39,9	37,0	34,1	31,1
Fromage								
	25,4	31,4	28,9	26,3	23,8	21,3	18,8	16,2
Autres produits laitiers								
	35,2		33,1	30,9	28,8	26,7	24,6	22,5

EN QUANTITÉS

Unités : milliers de tonnes

Moyenne	1986-91	1990-92	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Beurre								
	4,4		9,5	8,3	7,1	5,9	4,7	3,5
Lait écrémé en poudre								
	56,9		54,9	52,9	50,9	48,9	45,0	
Fromage								
	11,5	13,1	12,4	11,8	11,1	10,4	9,8	9,1
Autres produits laitiers								
	38,		37,0	35,6	34,3	33,0	31,6	30,3

Puis voilà que, en 1998, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande décidèrent de contester ces ajustements du système de prix intérieur du lait au Canada comme étant incompatibles avec les obligations internationales imposées au Canada en vertu du Traité Agricole de l'Uruguay. Ce différend portait en fait sur deux plaintes distinctes. La première, déposée par ces deux pays, concernait précisément la fourniture de lait, destiné à être exporté après transformation, aux transformateurs ou aux exportateurs de lait du Québec et du reste du Canada à des prix inférieurs à ceux du lait destiné à la consommation intérieure. Les mesures du Canada ainsi visées, connues sous le nom de classes spéciales de lait 5d) et 5e), impliquent un cadre réglementaire complexe, en vertu duquel le lait transformé est uniquement offert pour l'exportation après des interventions et avec l'approbation de la Commission Canadienne du Lait (CCL, une Société paragravementale), des offices provinciaux de commercialisation du lait dont celui du Québec et du Comité Canadien de Gestion des Approvisionnements de Lait (composé de représentants de certains offices provinciaux ou des gouvernements provinciaux, et présidé par la CCL).

La Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis faisaient surtout valoir que la fourniture de lait à des prix réduits aux transformateurs travaillant pour l'exportation constituait en fait des "subventions à l'exportation" au titre des articles 9.1a) et 9.1c) de l'Accord de l'Uruguay sur l'Agriculture et que ces subventions excédaient les engagements en matière de subventions à l'exportation que le Canada avait inscrits sur sa Liste (tableau 3).

La deuxième plainte, déposée par les Etats-Unis, concernait pour sa part certaines conditions imposées par le Canada à l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation prévu dans sa liste d'engagements. Dans sa Liste, le Canada avait effectivement établi un contingent tarifaire de 64,500 tonnes pour le lait de consommation. Cette clause est assortie de la précision suivante "Cette quantité (64,500 tonnes) représente un estimé des achats annuels outre-frontière importés par les consommateurs canadiens". On doit ajouter que, au titre de la Licence générale d'importation en cause, le Canada restreint par ailleurs les entrées de lait de consommation, dans les limites du contingent tarifaire, aux importations effectuées par des consommateurs de lait canadiens, pour leur consommation personnelle, à hauteur de 20 \$C par transaction. Cependant, il faut dire que, pour ces importations, il n'est pas nécessaire d'obtenir un permis individuel ni de faire une déclaration de douane et aucun droit de douane n'est imposé, même dans le cas des importations effectuées dans le cadre du contingent. Le Canada a affirmé que ces conditions étaient justifiables aux termes du libellé de la note figurant expressément dans sa Liste.

Les Etats-Unis ont fait valoir pour leur part que les limitations imposées par la Licence d'importation concernée étaient incompatibles avec l'article 11.1b) du GATT de 1994 puisqu'elles rendaient le marché canadien accessible à des conditions moins favorables que celles qui étaient énoncées dans la Liste du Canada. Leurs représentants ont également fait valoir que ces restrictions constituaient une violation sur les procédures de Licences d'importation.

Le 25 mars 1998, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a donc établi un seul groupe spécial chargé d'examiner les deux plaintes en même temps. L'Australie et le Japon s'étaient inscrits comme tierces parties au différend. Dans son rapport distribué le 17 mai 1999, le Groupe Spécial a constaté que, en fournissant du lait à des prix réduits aux transformateurs travaillant pour l'exportation, par le biais des classes de lait 5d) et 5e), le Canada octroyait des

subventions à l'exportation énumérées à l'article 9.1a) et 9.1 c) de l'Accord sur l'Agriculture. Plus précisément, l'article 9.1a) vise les "subventions directes" y compris des versements en nature" accordées par "les pouvoirs publics ou leurs organismes". Le Groupe Spécial a indiqué qu'une détermination "de l'existence de "versements en nature" serait aussi une détermination de l'existence d'une subvention directe". Il a considéré que les transformateurs ou les exportateurs qui achetaient du lait à des prix réduits recevaient "des versements en nature" correspondant à la portion déduite du prix, parce qu'un "avantage" leur était conféré. Selon le Groupe Spécial, les arrangements en matière de fourniture faisaient que les transformateurs ou les exportateurs concernés payaient le lait au prix fort et bénéficiaient d'une remise équivalant à la portion déduite du prix. Même si les "versements en nature" ne représentaient pas dans ce cas une charge pour les Trésors publics du Québec et du reste du Canada, le Groupe Spécial a considéré que, compte tenu du cadre réglementaire canadien, ils étaient octroyés par "les pouvoirs publics canadiens et leurs organismes" et constituaient donc des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9.1c) de l'Accord sur l'Agriculture. L'article 9.1c) de cet Accord vise expressément les "versements à l'exportation" d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". Le Groupe Spécial a dit avoir constaté, pour ces mêmes raisons, que les mesures du Canada représentaient des "versements" et que ces "versements" étaient "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

Sans entrer ici dans plus de détails, disons que le Groupe Spécial en concluait, en mai 1999, que le Canada avait agi dans ce dossier laitier d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombaient au titre des articles 3.3 et 8 de l'Accord sur l'Agriculture en octroyant des subventions à l'exportation énumérées aux articles 9.1a) et 9.1c) dudit accord dépassant le niveau de ses engagements en la matière spécifiés dans sa Liste.

Face à ces constats du Groupe Spécial de l'OMC, les producteurs laitiers du Québec et du reste du Canada ont entrepris deux démarches parallèles de concert avec leurs deux paliers de gouvernement. La première de ces démarches visait à modifier quelques modalités de fonctionnement des systèmes de prix du lait concernés par ce jugement. La deuxième, entreprise officiellement le 15 juillet 1999, amena le Canada, avec l'appui du Québec, à notifier aux instances du Mécanisme de Règlement des Différends de l'OMC son intention de faire appel d'un certain nombre de constatations du Groupe Spécial.

Il s'agit là de l'appel en vertu de laquelle les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande viennent tout juste (décembre 2001) d'être déboutés par l'Organe d'appel de l'OMC

Rappelons brièvement ici quelques péripéties de ces deux démarches.

Tout d'abord, le Comité Canadien de Gestion des Approvisionnements de Lait a élaboré, suite à des recommandations de ses experts techniques, une liste de neuf (9) principes en vertu desquels le système laitier canadien (Plan Conjoint National) devrait pouvoir être géré de manière plus serrée que dans le passé et devenir, de ce fait, hors de portée des récriminations de pays concurrents (voir annexe 4). Puis l'appel du Canada fut entendu par l'Organe d'Appel de l'OMC qui, tout en faisant état de quelques erreurs d'interprétation du Groupe Spécial, re confirma, le 13

octobre 1999, la constatation du Groupe Spécial à l'effet que les mesures du Canada constituaient des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1c) de l'Accord sur l'Agriculture.

Soulignons, en terminant cette section sur le secteur laitier, que la décision finale qui a été rendue le 3 décembre 2001 par l'Organe d'Appel de l'OMC était cruciale à plusieurs égards pour l'économie laitière du Québec et du reste du Canada. Qu'il suffise de rappeler ici qu'une décision défavorable au Canada dans ce dossier aurait impliqué de limiter les exportations totales de fromage à 9 700 tonnes en 2001/2002, comparativement à 20 433 tonnes en 2000/2001 pour ces classes de lait, à moins bien sûr qu'un nouvel Accord Agricole de l'OMC ne vienne d'ici 2005 modifier les règles du jeu, ce qui apparaît de moins en moins probable à ce stade-ci des négociations du Cycle du Millénaire (Seattle-Doha) de l'OMC.

C) LE POINT SUR LE SECTEUR DU POULET

De tous les secteurs agricoles contingentés au Québec, le secteur de la volaille est celui qui a bénéficié d'une augmentation relative des recettes à la ferme la plus élevée au cours de la décennie 1990-2000, celles-ci ayant passé de 290\$ à 383\$ millions (+31%). C'est donc un secteur particulièrement dynamique au sein duquel les quotas de production sont détenus et par des producteurs indépendants et par des entreprises d'amont et d'aval. En 1990, 641 producteurs indépendants réalisant 64,6% de la production détenaient des quotas, comparativement à 165 intégrateurs qui réalisaient 35,3% de la production. En 1999, le nombre de producteurs indépendants détenteurs de quotas a augmenté à 680 pour représenter 67,5% de la production alors que le nombre d'entreprises d'amont et d'aval chutait à 129, mais tout en représentant 32,4% de la production. C'est donc aussi un secteur qui a progressé mais sans bouleversements significatifs des structures physiques de ses entreprises d'élevage.

Le secteur du poulet d'élevage du Québec et du reste du Canada bénéficie du même système général de protection contre la concurrence étrangère que le secteur laitier mais les paramètres de cette politique régissant les importations et négociée dans le cadre du cycle de l'Uruguay de l'OMC lui sont propres. Les offres du Canada relativement aux équivalents tarifaires dans les lignes tarifaires du poulet entier et du poulet en morceaux pour 1995 et 2000 apparaissent au tableau 4. Ces offres étaient accompagnées, d'autre part, le Canada a proposé le même accès minimum pour 1995 que pour 2000, à savoir 39 844 tonnes, soit 7,5% de la consommation historique de 1986 à 1988.

**Tableau 4. Offre du Canada relativement aux équivalents tarifaires. (Tarifs hors quotas)
Volaille. 1995 et 2000*.**

Produit	Tarif ad valorem et spécifique	
	1995	2000
Poulet entier	280,4% (pas moins de 1.96 \$/kg)	238,3% (pas moins de 1.67 \$/kg)
Poulet en morceaux	292,9% (pas moins de 7.92 \$/kg)	249,0% (pas moins de 6.74 \$/kg)

* Les équivalents tarifaires sont réduits de 15% au cours de la période de mise en oeuvre.

Le secteur domestique du poulet canadien n'a pas fait l'objet de contestations majeures de la part d'autres pays membres de l'OMC au cours des dernières années, du moins pas de contestations ouvertes de l'ampleur de celles qu'a connues le secteur laitier.

Ce qu'il faut souligner par ailleurs c'est que, à l'instar du secteur laitier, l'allocation des permis d'importation de poulet étranger constitue maintenant et risque de constituer encore plus dans l'avenir immédiat une pièce maîtresse dans l'arsenal des politiques internes des pays qui gèrent des accès minima. Actuellement, le cadre opérationnel de l'OMC (article XIII du GATT) permet aux gouvernements concernés d'allouer les permis d'importation de manière discrétionnaire, c'est-à-dire de choisir eux-mêmes leur méthode d'allocation de ces permis.

Au Canada, les restrictions sur les importations de poulet ont débuté en 1979. De 1979 à 1994, le Canada disposait en effet d'un système de quotas à l'importation dans ce secteur. Suite à l'Accord de l'Uruguay, le Canada se prévalut donc de la possibilité d'implanter, le 1er janvier 1995, un système de contingents tarifaires pour le poulet. Au départ les quotas à l'importation furent attribués aux entreprises ayant importé du poulet durant la période de 1976 à 1978. Le niveau global du quota d'importation de 1979, 1980 et 1981 avait été fixé alors par une négociation bilatérale avec les États-Unis. Puis de 1982 à 1988, le quota global d'importation de poulet a été fixé à 6,3% de la production intérieure de poulet de l'année précédente. En 1989, suite à l'Accord de Libre Echange avec les États-Unis, le quota d'importation avait alors été porté à 7,5% de la production intérieure de poulet de l'année précédente telle qu'évaluée par Statistique Canada. Les augmentations des permis d'importation ont alors été attribuées aux sur-transformateurs qui fabriquaient des produits qui n'étaient pas sur la liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC).

Précisons au passage le fait que des restrictions sont imposées au Canada à la répartition des importations de poulet durant chaque calendrier annuel d'opération. Par exemple, en 1991 les détenteurs de contingents d'importation de plus de 100 000 kg de poulet ne devaient pas utiliser

plus de 30% de leur portefeuille de permis au cours du premier trimestre de l'année, 60% au cours du premier semestre et 90% au cours des trois premiers trimestres de l'année. Actuellement, les entreprises qui importent plus de 100 000 kg doivent encore respecter cette contrainte. De plus, chaque importateur doit utiliser 90% de son allocation annuelle s'il veut en conserver l'allocation.

Depuis 1995, suite au Traité Agricole de l'Uruguay, le système de contrôle des importations de poulet au Canada a évolué. Le gouvernement fédéral a donc remplacé le système de quota à l'importation par un contingent tarifaire. Les importations sont soumises à un faible tarif douanier à l'intérieur de l'engagement d'accès minimum, jusqu'à concurrence d'une limite prédéterminée. Les importations qui excèdent cette limite sont frappées d'un tarif douanier nettement plus élevé (tableau 4). Les produits du poulet qui figurent sur la liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC) sont soumis au contingent tarifaire.

Des licences d'importation sont nécessaires pour chacun des achats à l'étranger de poulet et de produits de poulet visés par les différentes positions tarifaires. Toutefois, le gouvernement canadien peut émettre des permis d'importation supplémentaires en cas de pénurie pour des produits spécifiques de poulet ne pouvant pas être comblés par la production domestique. Précisons au passage qu'aucun recours à cette situation d'exception n'est survenu au Canada au cours de la dernière décennie.

Il importe par ailleurs de souligner que les importations de produits sur-transformés de poulet (mets préparés à base de poulet) ne sont pas contrôlées par le gouvernement canadien. Cette situation permet donc aux sur-transformateurs, grossistes et distributeurs canadiens d'importer ces produits spécifiques sans les entraves de la tarification élevée s'appliquant aux produits de la LMIC. Cette exclusion vise pour sa part à permettre aux sur-transformateurs domestiques de demeurer concurrentiels face aux produits sur-transformés d'importation. Il ne faut donc guère se surprendre du fait que le volume des importations canadiennes de poulet soit présentement plus élevé que le niveau du contingent fixé par l'ALENA ou l'OMC (voir annexe 5). Rappelons au passage que le contingent fixé par l'ALENA correspond à 7,5% de la production domestique de l'année précédente alors que celui de l'OMC est de 39,8 millions de kg.

Il importe aussi de préciser au passage comment s'effectue actuellement la répartition du contingent tarifaire du poulet au Canada. Premièrement, une partie du contingent global est attribuée aux transformateurs qui importent les produits contrôlés dans le but de concurrencer les produits qui ne figurent pas sur la LMIC (voir annexe 6). Dans le jargon du milieu, on définit ces importateurs comme les détenteurs du contingent de libre échange. Les produits qui n'apparaissent pas sur la LMIC proviennent presque exclusivement des États-Unis et ne sont soumis à aucun tarif douanier en vertu de l'ALENA.. On privilégie en fait ces transformateurs dans le but d'encourager l'industrie domestique à fabriquer des produits à forte valeur ajoutée. Puis, une partie du contingent global est allouée aux importateurs traditionnels, c'est-à-dire les firmes qui importaient du poulet avant l'introduction des contrôles à l'importation en 1979. Ces importateurs traditionnels peuvent faire le choix entre leurs parts historiques ou les parts déterminées par les nouvelles méthodes de calcul décrites dans le schéma à l'annexe 6. En troisième lieu, les entreprises du secteur de la restauration obtiennent 5,6% du contingent global moins la quantité pour les demandes de produits servant à concurrencer ceux qui ne figurent pas

sur la LMIC. Ce pourcentage est valide pour 2001 et pourrait être modifié ultérieurement. Toutefois, l'attribution aux restaurateurs est fixée à un niveau minimum de 2,5 millions de kg. L'attribution de cette réserve est basée sur les parts de marché des restaurateurs calculées en fonction du volume des achats de poulet et sur d'autres considérations techniques qu'il serait fastidieux de décrire ici.

Ajoutons que le privilège de détenir une licence à l'importation dans une industrie protégée par un système de contingents tarifaires peut s'accompagner d'une rente positive touchée par l'importateur si le niveau des prix domestiques est sensiblement plus élevé que le niveau du prix international. C'est le cas présentement dans l'industrie du poulet au Québec et dans le reste du Canada.

La question qui mérite maintenant d'être examinée est la suivante; Est-ce qu'un Québec souverain pourrait et aurait avantage à choisir une méthode d'allocation de ces contingents tarifaires qui serait différente de celle qui est présentement utilisée au Canada?

La réponse à la première partie de cette question s'avère en fait très facile. En effet, comme précisé antérieurement, le cadre actuel de l'OMC permet encore aux gouvernements des pays membres d'allouer les permis d'importation de manière discrétionnaire, c'est-à-dire de choisir eux-mêmes la méthode d'allocation qu'ils privilégient pour un secteur spécifique. Soulignons toutefois au passage la possibilité que la Ronde de Négociation du Millénaire puisse donner lieu à des restrictions éventuelles à cette flexibilité dont disposent présentement les pays en cette matière.

Il est intéressant de souligner, par ailleurs, qu'au plan international on retrouve trois groupes de méthodes nationales d'administration des contingents tarifaires, à savoir: (1) les méthodes d'allocation par le marché; (2) les méthodes d'allocation par quasi-marché et (3) les méthodes d'allocation discrétionnaires. La première catégorie comprend surtout les systèmes dits de mise aux enchères des permis d'importation. Du point de vue de l'OMC, ce mode d'allocation devrait prédominer parce qu'il entraîne le moins de risque de sous-utilisation des contingents à l'importation et de diversion sur le commerce des denrées concernées. La deuxième catégorie comprend trois principaux types de systèmes d'allocation, à savoir: les licences sur demande, l'allocation suivant le principe "premier arrivé-premier servi" ainsi que l'allocation historique. Finalement, la troisième catégorie est constituée de méthodes discrétionnaires qui décernent le pouvoir et le privilège d'importer à des groupes spéciaux dans un pays, tels que des entreprises commerciales d'État (exemple: la CCL pour le beurre importé au Canada) ou des groupes de producteurs désignés.

Un Québec souverain pourrait donc encore choisir, disons en principe et jusqu'à avis contraire suite possiblement au cycle de négociation de l'OMC qui s'enclenche actuellement, un mode d'allocation des contingents tarifaires dans le secteur du poulet qui serait différent de celui qui régit actuellement ses importations de poulet.

La question la plus importante ici, il nous semble, serait de savoir quels avantages économiques et sociaux le Québec voudrait poursuivre en choisissant un autre mode d'allocation de ces contingents tarifaires que la méthode historique actuellement utilisée par l'ensemble du Canada. Par exemple, si l'objectif d'allocation de ces permis dans un Québec souverain était de compenser éventuellement des pertes de bien-être économique des éleveurs de poulet québécois résultant d'une plus grande libéralisation du commerce dans ce secteur, une méthode d'allocation optimale au plan collectif pourrait être celle qui générerait un revenu plus élevé relié à la détention des contingents mais taxé dans une optique de redistribution de la rente. Mais ceci supposerait que le Gouvernement du Québec s'attend à un accroissement significatif des accès minima dans le secteur du poulet à brève échéance, ce qui nous semblerait par ailleurs non cohérent avec les positions actuelles de négociation qu'il défend à l'échelle canadienne concernant les secteurs agricoles contingentés.

En fait, l'analyse économique qu'il faut effectuer pour déterminer le plus objectivement possible quelle méthode d'allocation des contingents tarifaires dessert le mieux les intérêts collectifs et privés d'un secteur d'activités économiques spécifiques dans un contexte national précis, à un moment donné, s'avère toujours excessivement complexe et forcément farcie d'hypothèses hautement spéculatives dans la mouvance internationale de ce tournant de siècle.

En fait, les études les plus récentes sur la dynamique des contingents tarifaires dans le secteur du poulet au Canada révèlent surtout deux choses. Elles révèlent d'une part qu'il n'y a probablement pas de méthode d'allocation de ces contingents qui est "inconditionnellement" plus avantageuse que toute autre, notamment et surtout parce que le niveau des avantages relatifs de chacune se modifie selon qu'il s'agit d'un accès minimum de 5%, 10%, 20%etc.

Autrement dit, le mode d'allocation à privilégier dans un secteur marginalement ouvert à la concurrence étrangère ne serait pas nécessairement le même que celui à privilégier dans un secteur plus que marginalement ouvert. Elles révèlent d'autre part que les importateurs qui opèrent actuellement sur le marché canadien du poulet considèrent que les procédures administratives actuelles sont satisfaisantes, avec un taux de satisfaction de 65,5%. Par ailleurs, les éleveurs de poulet exigent le maintien du niveau d'accès minimal actuel.

D) LE POINT SUR LES SECTEURS DES OEUFS, DU DINDON ET DES OEUFS D'INCUBATION.

Les recettes monétaires combinées touchées par les producteurs regroupés dans ces plans conjoints au Québec s'élevaient à 151 \$ millions en 2000. Les quotas de production des oeufs de consommation étaient alors détenus par 93 producteurs indépendants (pour 70,0% de la production), par 17 entreprises d'amont ou d'aval (pour 29,7% de la production) et par 2 producteurs à forfait sous contrat d'intégration (avec 0,3% de la production). Dans le secteur des oeufs d'incubation, il faut distinguer trois catégories d'entreprises. La première comprend les oeufs d'incubation de pondeuses d'œufs de consommation qui englobe 4 producteurs à forfait sous contrat d'intégration (avec 47% de la production) et deux couvoirs indépendants (pour 53% de la production). La seconde comprend les oeufs d'intégration de poulet et regroupe 33 producteurs indépendants (avec 30% de la production) et 23 couvoirs (avec 70% de la production). Finalement, la troisième comprend les oeufs d'incubation de dindons et réunit 4 producteurs indépendants (avec 50% de la production) et 1 couvoir (avec 50% de la production).

Ces secteurs d'élevage du Québec et du reste du Canada bénéficient, depuis 1995, du même système général de protection contre la concurrence étrangère que les secteurs du lait et du poulet, mais opérationnalisé avec ses paramètres propres. Plus précisément, les offres du Canada relativement aux équivalents tarifaires dans les lignes tarifaires du dindon entier, du dindon en morceaux désossés, des oeufs en coquille, des oeufs entiers liquides, des jaunes d'œufs liquides, de l'albumine liquide et des oeufs d'incubation apparaissent au tableau 5. Ces offres étaient accompagnées, d'autre part, de restrictions spécifiques concernant les accès minima. Plus précisément, dans le secteur du dindon, le Canada a proposé un accès minimal initial de 4 467 tonnes (1995) et un accès final (2000) de 5 588 tonnes, correspondant respectivement à 4% et 5% de la consommation historique (111 800 tonnes). En ce qui concerne les oeufs de consommation, c'est l'accès le plus élevé entre les engagements en vertu de l'OMC et ceux de l'ALENA (maintenus) qui l'emporte. Le Canada a donc proposé un accès initial de 12 822 milliers de douzaines d'œufs en 1995 et de 21 370 milliers de douzaines en 2000, à savoir respectivement 3% et 5% de la consommation historique (427 400 milliers de douzaines). Le Canada s'est par ailleurs réservé le droit de répartir l'accès aux oeufs et aux produits dérivés entre les oeufs en coquille (sauf les oeufs d'incubation), les oeufs congelés, les oeufs liquides et les oeufs en poudre. Cette répartition est effectuée une fois l'an par le MAECI. Finalement, en ce qui concerne les oeufs d'incubation, le Canada a proposé le même accès en 1995 et en 2000, à savoir 7 949 milliers de douzaines d'œufs ou 17,4% de la consommation historique (45 684 milliers de douzaines). Il importe de souligner que l'accès courant correspond à 21% de la consommation courante.

**Tableau 5. Offre du Canada relativement aux équivalents tarifaires (Tarifs hors quotas)
Secteurs des Œufs et Dindons. 1995 et 2000***

Produit	Tarif ad valorem et spécifique	
	1995	2000
-Dindon entier	182% (pas moins de 2.48 \$/kg)	154,7% (pas moins de 2.11 \$/kg)
-Dindon en morceaux désossés	194,5 % (pas moins de 5.67 \$/kg)	165,3% (pas moins de 4.82 \$ /kg)
-Oeufs en coquille	192,3 % (pas moins de 0.94 \$ / douz.)	163,5% (pas moins de 0.80 \$ / douz.)
-Oeufs entiers liquides	1.79 \$/kg	1.52 \$/kg
-jaunes d'oeufs liquides	1.79 \$/kg	1.52 \$/kg
-Albumine liquide	1.79 \$/kg	1.52 \$/kg
-Oeufs d'incubation	280,4%	238,3%

* Ces équivalents tarifaires sont réduits de 15% au cours de la période de mise en oeuvre.

Pour cette gamme de produits, il sera impératif que le prochain cycle de négociations qui s'est finalement amorcé à Doha débouche sur des mécanismes de mise en oeuvre des politiques, tels ceux concernant l'accès minimum, qui soient encore plus clairs et précis, et fondés sur des règles applicables à tous les pays membres.

4. Souveraineté du Québec et gouvernance internationale et domestique des secteurs agricoles contingentés.

Jusqu'à tout récemment, tout indiquait que le prochain cycle des négociations multilatérales de l'OMC, notamment et en particulier celles qui concerneront le volet agricole, procéderont des résultats et utiliseront les mesures issues du Cycle de l'Uruguay. C'est l'hypothèse que nous faisons ici et qui semble devoir se concrétiser maintenant suite à la session de l'OMC tenue en novembre 2001 à Doa, au Qatar.

Si au plan international, les secteurs agricoles sous gestion de l'offre du Québec et du reste du Canada sont donc destinés à continuer à être régis par le même cadre d'engagements d'ajustements aux niveaux d'accès minima, de tarifs douaniers et de niveau de soutien gouvernemental global, on peut mettre en lumière ici trois aspects des relations institutionnelles et commerciales entre le Québec et le reste du Canada qui devraient vraisemblablement faire l'objet d'accommodements concernant la politique domestique et la politique aux frontières. Ces éléments concernent (i) l'effet de dilution de la protection tarifaire des systèmes agricoles

contingentés dans le cadre canadien actuel, (2) le partage plus ou moins formel des marchés canadiens entre les groupes de producteurs provinciaux, et (3) le choix de politiques de régie des importations.

Concernant la protection tarifaire dont bénéficient présentement les secteurs agricoles contingentés, nous avons noté antérieurement que ce sont des méga-tarifs douaniers (ou crêtes de tarifs) qui demeurent, pour le moment, tous supérieurs à 180%. Or un analyste qui tenterait de s'adonner au calcul d'un tarif douanier "moyen" pour l'ensemble des produits agricoles du Québec en utilisant comme mode de pondération de chaque ligne tarifaire le pourcentage des recettes annuelles agricoles enregistrées par les producteurs québécois dans chacune de ces catégories de produits (calcul qui s'avèrerait forcément hasardeux compte tenu de la masse de statistiques dont il faudrait pouvoir disposer pour le calculer), serait forcément amené à conclure que ce tarif "moyen" est au moins supérieur à 70%, ce chiffre étant égal à 180% multiplié par 38,4% (importance relative des recettes agricoles dans les secteurs agricoles contingentés au Québec). Le même analyste qui tenterait de réaliser le même calcul à l'échelle canadienne, secteurs agricoles contingentés et tous secteurs confondus, en arriverait dans ces conditions à conclure que le tarif "moyen" canadien est au moins supérieur à 33,8%, ce chiffre étant égal à 180% multiplié par 18,8% (importance relative des recettes agricoles dans les secteurs agricoles contingentés pour l'ensemble du Canada). Ceci nous amène à conclure que, pour les secteurs agricoles contingentés du Québec, il y a forcément un effet de "dilution" du niveau de protection dont ils jouissent quand celui-ci est considéré comme étant partagé avec l'ensemble des autres agriculteurs du territoire canadien. Et ceci n'a rien à voir avec la politique en soi. C'est de la simple mathématique des faits, la dualité de l'agriculture canadienne avec ses secteurs sous gestion de l'offre et sans gestion de l'offre créant ainsi un effet de dilution de certains paramètres macroéconomiques importants de l'une et l'autre de ces catégories d'agriculteurs.

Dans un Québec souverain cet effet de dilution ne jouerait plus, ce qui devrait forcément avoir des conséquences sur des points de vue que le Québec devrait défendre dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC. Par exemple, une hypothèse de réductions des tarifs douaniers pour 2001-2006 qui serait explicitement axée sur des coupures très très majeures de ces crêtes de douaniers agricoles en particuliers pourrait s'avérer catastrophique pour toute l'économie agroalimentaire du Québec compte tenu de l'importance relative des secteurs agricoles contingentés dans celle-ci.

Concernant le partage plus ou moins formel des marchés canadiens entre les groupes de producteurs provinciaux concernés, il y a lieu de rappeler que les systèmes de prix internes qui régissent la quasi-totalité des ventes des produits de la ferme au plan domestique s'appuient sur des lois et institutions multiples, à divers niveaux de responsabilités partagées. Par exemple, l'entente actuelle sur l'allocation nationale dans le secteur du poulet au Canada définit les principes directeurs permettant d'établir les allocations provinciales de production. L'allocation annuelle de la production nationale est divisée en six périodes d'allocation de huit semaines. La méthode utilisée pour répondre aux besoins des marchés, aux exigences des transformateurs et pour assurer un prix équitable est de type "ascendant". Les transformateurs déterminent la quantité de poulet nécessaire pour desservir leurs marchés. Puis ils en font part aux autorités des offices provinciaux. Les offices provinciaux présentent leurs demandes d'allocation simultanément aux Producteurs de poulet du Canada (PPC), 15 semaines avant le début d'une

période. Toutefois, afin de s'assurer que chaque demande d'allocation de chaque province ne dépasse pas son plafond provincial, plusieurs balises et mesures de sauvegarde, qu'il serait fastidieux de décrire ici, ont été mises en place. Par exemple, la croissance de la production dans chacune des provinces est plafonnée à 8% de la base réajustée (mécanisme qui permet aux provinces de déplacer jusqu'à 5% de la production parmi les périodes de l'année) alors que la croissance au niveau canadien est plafonnée à 5% de la base rajustée.

Dans la perspective d'un Québec souverain, il faudrait accorder une très grande attention à la réingénierie de ces institutions et de ces mécanismes partagés de prix et d'allocation des marchés sur les territoires du Québec et du reste du Canada, surtout dans les secteurs contingentés tels que le lait et le poulet où le Québec compte présentement (2000) pour 38,4% et 28,3% respectivement des recettes agricoles canadiennes totales dans ces secteurs spécifiques sous gestion de l'offre. Les difficultés qu'on pourrait rencontrer dans cette opération pourraient forcément ne pas être qu'internes. Par exemple, dans une optique de libéralisation accrue des échanges au plan international, il ne faut pas exclure la possibilité que les offices de commercialisation du poulet, tant aux niveaux canadien que provincial veuillent conserver leurs parts actuelles de marché afin d'éviter l'érosion des quotas de production canadien et provinciaux et le retrait d'un bon nombre de producteurs de ce secteur sous gestion de l'offre. Prévoir à l'avance les difficultés de cette réingénierie s'avère donc une tâche hautement spéculative dans la mesure où d'éventuelles modifications à ces systèmes de prix pourraient être intimement liées à d'éventuels changements des règles internationales régissant les modes d'opération de ces systèmes dans le cadre de l'OMC, et vice versa.

Enfin, en ce qui concerne le choix de politiques de régie des importations, un Québec souverain pourrait peut-être se démarquer en cette matière, du moins tant et aussi longtemps que l'OMC continuera de permettre aux gouvernements de ses pays membres d'allouer les permis d'importation de manière discrétionnaire, c'est-à-dire de choisir eux-mêmes leurs méthodes d'allocation privilégiées. S'il advenait, par exemple, que des concessions majeures doivent être consenties par les 32 pays membres de l'OMC concernés au chapitre de l'accès minimum dans les systèmes de tarifs à deux paliers (comme c'est le cas au Canada pour les secteurs agricoles contingentés), ces politiques de gestion des permis d'importation pourraient devenir stratégiquement cruciales ne serait-ce que parce que les importateurs qui disposent de ces permis continueront à toucher des rentes de situation tant et aussi longtemps que des distorsions entre les prix mondiaux et les prix domestiques prévaudront dans ces secteurs. Il y a donc là une question de gouvernance publique importante.

Signalons enfin le fait qu'il existe actuellement de profondes divergences d'opinions entre les entreprises et les individus concernés par ces questions de régie des importations, et ce tant au Québec que dans le reste du Canada. Par exemple, il existe un point de divergence entre les associations de producteurs de poulet et les importateurs canadiens de poulet sur l'augmentation de l'accès au marché canadien. Dans le contexte des négociations commerciales qui ont été amorcées à Doa, au Qatar, 40,5% des importateurs souhaitent que les représentants canadiens négocient purement et simplement une augmentation de l'accès minimum au-dessus de 7,5% mais sans toutefois libéraliser entièrement les échanges. Toutefois, 25,2% disent préférer le statu quo. Mais dans ce dossier, la position du Groupe des Cinq de la Gestion de l'Offre au Canada (GO5) est claire. Les représentants de ces groupes de producteurs des secteurs contingentés

exigent le maintien du niveau d'accès actuel, assortie d'une régie des permis d'importation qui soit le plus rigide possible.

ANNEXES

Annexe 1

ARTICLE XI DU GATT

1) Aucune interdiction ou restriction autre que les droits de douane, taxes ou autres charges ne devrait être instituée ou maintenue par aucune des parties contractantes sur l'importation de tout produit;

2) Les dispositions du paragraphe 1 de cet article ne devraient pas être étendues aux points suivants:

.....

c) Les restrictions à l'importation sur les produits agricoles et des pêcheries, importés sous n'importe quelle forme*, nécessaires au renforcement de mesures gouvernementales qui:

(i) limitent les quantités d'un produit domestique similaire qui peut être produit ou mis en marché ou, s'il n'y a pas de production domestique importante du produit similaire, d'un produit domestique auquel le produit importé peut être directement substitué. Toute partie contractante qui applique des restrictions sur l'importation de n'importe lequel produit selon les dispositions du sous-paragraphe (2)c doit rendre publique la quantité totale de ce produit qui pourra être importée à l'avenir. Toute restriction appliquée selon (i) ci-dessus ne doit pas réduire la proportion du total des importations par rapport à la production domestique totale sous ce qu'elle aurait raisonnablement été espérée en l'absence des restrictions. Dans la détermination de cette proportion, les parties contractantes devraient porter attention à la proportion des importations qui prévalait durant une période antérieure représentative...

* N'importe quelle forme signifie le même produit à un premier stade de transformation et encore périssable lequel concurrence directement le produit frais et si sa libre importation a pour effet de rendre inefficace la restriction sur le produit frais.

(Traduction libre, tirée de GATT 1986, "The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade", Genève, pp. 17 et 66).

Annexe 2

SOMMAIRE DES PRINCIPALES CLAUSES CONCERNANT LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE DU TRAITÉ BILATÉRAL DE LIBRE ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS (1989-1999)

Plusieurs clauses du Traité bilatéral initial concernaient directement les produits agricoles traditionnels alors que d'autres concernaient le commerce des vins et produits forestiers. La plupart de ces clauses concernent des réductions de tarifs douaniers ou des restrictions quantitatives au commerce (barrières non-tarifaires). Plusieurs clauses s'appliquent strictement à des denrées spécifiques. D'autres clauses à portée plus générale traitent notamment des mesures d'aide à l'agriculture et des barrières techniques (ou non-tarifaires) au commerce. Le contenu des clauses les plus importantes peut se résumer comme suit :

1) On s'est entendu pour éliminer graduellement, sauf exceptions spécifiques (tels que les produits sous gestion de l'offre au Canada) tous les tarifs douaniers sur les produits agricoles au cours de la période 1989-1999.

Même si on reconnaissait que les barrières non-tarifaires constituaient alors le principal obstacle au commerce transfrontalier des produits agricoles entre le Canada et les États-Unis à la fin des années '80, des tarifs douaniers relativement élevés existaient aussi. Par exemple, les fruits et légumes, les huiles végétales, certains produits transformés dérivés des oeufs, le poulet, les cigarettes et la bière en provenance des États-Unis étaient assujettis à des tarifs douaniers canadiens plutôt élevés. En contrepartie, l'huile et les tourteaux de colza, quelques légumes, le tabac et le vin en provenance du Canada étaient assujettis à des tarifs douaniers américains plutôt élevés. Par ailleurs, étant donné que dans ces deux pays les tarifs douaniers en cause étaient significativement plus élevés sur les produits agroalimentaires transformés que sur les produits agricoles primaires, on a convenu, en principe du moins, que le commerce transfrontalier des produits transformés risquait d'être le plus fortement stimulé par les réductions de barrière tarifaires concernées par cette élimination graduelle des tarifs.

2) En ce qui concerne les fruits et légumes, la réduction des tarifs, modulée sur dix ans, est conditionnelle à une clause de sauvegarde permettant la réactivation temporaire et sélective de tarifs jusqu'en 2009.

Le principe général retenu spécifie que ces réductions graduelles des tarifs s'effectueront entre 1990 et 2000, donc sur dix ans. Mais on a par ailleurs convenu que chacun des deux partenaires pourrait continuer jusqu'en 2009 à appliquer épisodiquement des tarifs temporaires sur ces produits lorsque deux circonstances précises surviendraient, à savoir (i) le prix à l'importation dûment répertorié durant 5 jours ouvrables consécutifs pour un produit s'établit à plus de 90% sous la moyenne mensuelle des prix de cette denrée répertoriés au cours des 5 dernières années, excluant les deux années au cours desquelles ces prix furent les plus élevés et les plus faibles, et

(ii) la superficie cultivée pour ce fruit ou ce légume en cause n'est pas supérieure à la moyenne des superficies cultivées au cours des 5 dernières années, excluant les années de la plus grande et de la plus faible emblavure dévolue à la culture du produit en cause. Le tarif temporaire imposé dans les circonstances ne devrait pas être supérieur au tarif le plus bas qui aura été en vigueur auparavant et ne pourra être appliqué qu'en une seule occasion par période de 12 mois consécutifs.

3) Les États-Unis consentent à éliminer toutes restrictions quantitatives sur les importations de produits canadiens contenant 10% ou moins de sucre par unité de poids sec équivalent.

Les États-Unis imposaient, depuis 1985, un système de licences à l'importation sur quelques produits transformés contenant du sucre. Même si elle ne remettait pas fondamentalement en cause le système protectionniste américain de la filière sucrière, cette clause du Traité bilatéral assurait que le Canada pourrait avoir un accès plus ouvert au marché américain pour quelques produits contenant du sucre.

4) Le Canada a convenu de supprimer son système de licenciement sur les importations de blé, d'orge, d'avoine et de leurs produits dérivés en provenance des États-Unis, mais conditionnellement et seulement à partir du moment où il serait démontrable que les niveaux de soutien gouvernemental accordé à ces productions sont égaux dans chacun des deux pays.

Du côté des États-Unis, on s'attendait à ce que les produits américains concernés jouiraient ainsi d'un accès plus systématique au Canada si ces licences étaient supprimées. La méthode de calcul à utiliser pour calculer ces niveaux d'aide respectifs est formulée explicitement dans le Traité et s'apparente à celle applicable au concept d'Équivalent-Subvention à la Production (ESP). Notons que le Traité comporte une clause corollaire en vertu de laquelle chacun des deux pays se réserve le droit d'imposer ou, mieux, de réimposer des restrictions quantitatives sur un produit céréalier spécifique ou sur ses produits dérivés si les importations dudit ou desdits produits augmentent de manière significative à la suite de modifications substantielles des mesures d'aide gouvernementale dans l'un ou l'autre des deux pays.

5) Le Canada a convenu d'éliminer les subventions au transport pour les livraisons de ces denrées à partir des sites portuaires de l'Ouest et destinés au marché américain.

Rappelons que les grains et produits oléagineux des Prairies canadiennes avaient bénéficié de tarifs ferroviaires subventionnés depuis fort longtemps au Canada. Puis, en 1984, la portion de ces tarifs qui devint à la charge des céréaliculteurs augmenta et une clause précise du système modifié spécifiait que ces expéditions à destination des États-Unis devenaient cependant éligibles au nouveau système d'aide au transport. Il en serait résulté une augmentation des exportations canadiennes de grains de provende et de tourteaux de colza vers la région Nord-Côte du Pacifique des États-Unis. Notons par ailleurs que les céréales exportées aux États-Unis via le port de Thunder Bay, sur le Lac Supérieur, qui étaient éligibles à l'aide au transport avant 1984, ne sont pas incluses dans cette clause du Traité Canada-États-Unis, ces aides

gouvernementales s'étant vus accorder une extension à l'ensemble des céréales transitant par ce port, qu'elles soient destinées au marché domestique ou étranger.

6) Le Canada a convenu d'augmenter son quota global d'importation de poulet et de produits dérivés du poulet ainsi que celui des oeufs jusqu'à un niveau équivalant à la moyenne des expéditions ayant été enregistré à partir des États-Unis vers le Canada au cours des cinq dernières années.

Les importations de poulet et de produits dérivés excédaient alors le volume global du contingent statutaire et cette situation avait prévalu depuis quelques années. Les États-Unis avaient exporté ces volumes supplémentaires parce que la demande globale canadienne excédait alors l'offre domestique. S'il advenait donc que, après 1989, le Canada juge opportun de réduire son contingent global, les États-Unis s'assuraient par cette clause de pouvoir garder leur accès assuré sur le marché canadien pour au moins l'équivalent de ce volume spécifié dans cette clause du Traité.

7) Les deux pays ont convenu de s'exempter mutuellement de l'application de leurs législations respectives en matière d'importation des produits carnés.

Plus précisément, le Canada et les États-Unis avaient tous les deux pris l'habitude d'adopter des mesures gouvernementales contra-cycliques en vertu desquelles les importations de viandes et de produits carnés pouvaient être assujetties à des restrictions périodiques. Soulignons par ailleurs le fait que le bœuf et ses produits dérivés circulaient déjà très librement entre les deux pays à ce moment là. Pour les éleveurs de chaque côté de la frontière, cette clause offrait un élément d'assurance additionnel à l'effet que ce commerce transfrontalier ne risquait plus de se heurter à des restrictions quantitatives entre les deux pays.

8) Autres clauses à portée "agroalimentaire".

Les deux partenaires se sont entendus sur le principe de ne plus verser de subventions à l'exportation sur leurs commerces agricoles respectifs, gelant ainsi une situation qui prévalait au moment de la signature du Traité. Les deux pays se sont aussi entendus sur le principe général de travailler conjointement à l'élimination éventuelle de toutes les barrières techniques pouvant freiner le commerce des aliments et boissons entre eux.

Notons finalement le fait que, au moment de parapher ce Traité, tant le Canada que les États-Unis disposaient d'un vaste assortiment de politiques agricoles et de politiques générales pour aider les producteurs agricoles. À cause du contexte plus large dans le cadre duquel s'amorçaient par ailleurs les négociations multilatérales du GATT, concernant notamment des réductions de subventions à l'agriculture, les États-Unis et le Canada ont décidé de ne pas pousser plus à fond ce sujet à l'occasion du Traité Canada-États-Unis. En effet, les négociations du cycle de l'Uruguay du GATT s'amorcèrent en décembre 1986.

Ajoutons que d'autres clauses du Traité Canada-États-Unis concernaient le commerce des vins et spiritueux. Plus précisément, le Canada a convenu d'accorder aux produits américains concernés un traitement plus égal à celui qui est réservé aux produits domestiques canadiens, ce qui serait susceptible d'améliorer les conditions d'accès des produits américains au marché canadien.. Les États-Unis prétendaient alors que leurs produits faisaient l'objet de pratiques de prix, de méthodes de distribution et de pratiques de vente au détail qui auraient été discriminatoires pour leurs produits, ce qui aurait affecté négativement le taux de pénétration de ces produits américains sur les marchés canadiens. On prévoyait donc une éventuelle abolition de certaines de ces pratiques dans le cadre du Traité.

Enfin, précisons que chacun des deux pays gardait inchangées ses législations propres en matière de dumping et de tarifs compensatoires. Ces exclusions portaient à conséquences car elles trouvaient de nombreuses applications potentielles en secteur agricole. Par ailleurs, on a créé un panel dont les fonctions allaient consister à servir de tribunal d'appel lorsque des litiges allaient survenir concernant l'application des clauses légales propres au Traité. Les tarifs compensatoires qui avaient déjà été décrétés par l'un et l'autre pays avant la signature de ce Traité, et ce en vertu de législations nationales, restaient en place mais on n'excluait pas la possibilité que le panel binational nouvellement institué participe à la révision de ces tarifs compensatoires en vigueur sur des lignes de commerce spécifiques entre les deux pays.

Annexe 3

PART DU CANADA DANS LE COMMERCE DES EXPORTATIONS DE QUELQUES PRODUITS LAITIERS 1999 ET 2000*

Produits

	Unité	Année	Canada(C)	Monde(M)	%C/M
Fromage	000 tonnes	1999	20	739	2.7%
		2000	21	775	2.7%
Poudre de lait écrémé	idem	1999	40	910	4.4%
		2000	33	902	3.6%
Poudre de lait entier	idem	1999	3	1141	0.3%
		2000	nd	1148	- - -

*Estimation préliminaire

Annexe 4

PRINCIPES DE GESTION DU SYSTÈME LAITIER ADOPTÉS EN 2000 PAR LE COMITÉ CANADIEN DE GESTION DES APPROVISIONNEMENTS DE LAIT

1. Développement d'une classe pour le lait "marginal" (petite marge incorporée au quota national)

Une classe pour les marchés "marginiaux" domestiques (par exemple les produits laitiers pour l'alimentation animale et autres lignes de marchés similaires) devrait être ajoutée aux catégories de classes actuelles du système de classification. Une telle classe serait utilisée pour la production de marge non utilisée, pour les surplus structurels et pour la production excédentaire au quota de production et serait accessible après obtention d'un permis.

2. Retrait des surplus. En plus des mesures prises en regard du niveau global de production, les déséquilibres saisonniers et de très court terme entre les quantités offertes et les quantités écoulées devraient être parés par des acquisitions ou des sorties des stocks prévus sous la coupe des Plans A et B du système.

3. Les engagements du Canada auprès de l'OMC. Toute exportation bénéficiant d'une subvention à l'exportation devrait se faire sous l'égide de permis émis par la Commission Canadienne du Lait (CCL) et se restreindre aux niveaux des engagements pris par le Canada dans le cadre du Traité Agricole de l'OMC.

4. Disposition des Surplus Laitiers. Au moment où la décision du Panel de l'OMC devra être mise en application, le système de gestion des produits laitiers devrait opérer de telle manière que les surplus extra quota et intra quota soient acheminés ou bien vers les stocks de la CCL, pour constituer une classe marginale de lait lorsqu'ainsi pointée par le Comité de Disposition des Surplus ou vers les marchés d'exportation impartis à la CCL sous la coupe des engagements de subvention pris par le Canada envers l'OMC. Chaque province et ou pool sera responsable de sa production excédentaire à ces quotas alloués.

5. Exportations de la Classe 5(d). Les exportations effectuées en référence à la classe 5(d) seront limitées de manière à préserver la flexibilité nécessaire à la gestion du système (par exemple, les exportations de cheddar au Royaume Uni).

6. Détermination du Niveau du Quota Global de Partage des Marchés. Le niveau du quota global sera déterminé sur la base des besoins du marché domestique pour les classes 2-5(d), avec une marge suffisante pour satisfaire la croissance de la demande sur les marchés domestiques.

7. Responsabilité des Provinces et/ ou Pools en Regard de la Production Excédentaire. Si le niveau du quota global d'une province et/ou d'un pool dépasse d' un pourcentage spécifique les

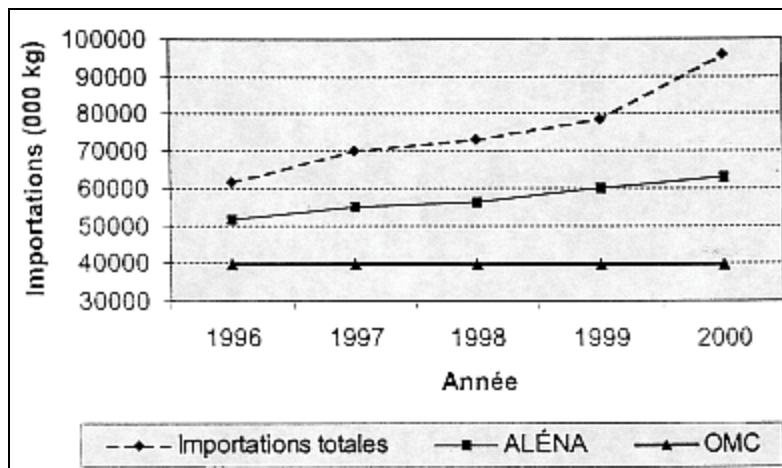
allocations nationales, le volume lait désigné comme production excédentaire devra être soustrait de l'allocation de quotas pour la période subséquente.

8. Harmonisation des Procédures d'Audit. Les procédures provinciales pour fournir les rapports d'activités, et pour effectuer les vérifications et audits seront harmonisées.

9. Responsabilités du Pool National. Les recettes découlant des ventes intra-quotas seront poolées. Les recettes découlant des ventes de lait hors-quota seront exclues du pool et devront être comptabilisées d'une manière appropriée.

Annexe 5

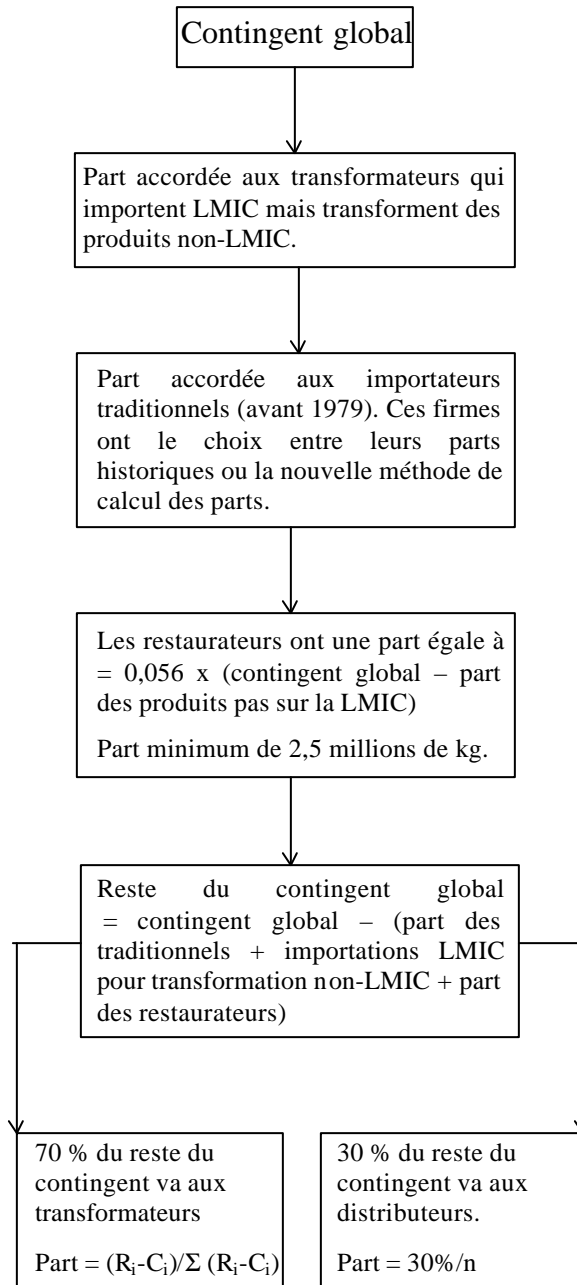
EVOLUTION DES EXPORTATIONS CANADIENNES DE POULET, 1996 A 2000



Source : Cansim 2001 et MAECI, 2000.

Annexe 6

SYSTÈME D'ALLOCATION DES LICENCES À L'IMPORTATION POUR LE POULET AU CANADA



Bibliographie

- (1) Saint-Louis, Robert, "Impacts de l'Accession du Québec à la Souveraineté sur les Conditions de Développement du Secteur Agroalimentaire", Commission d'Étude des Questions Afférentes à l'Accession du Québec à la Souveraineté, février 1992.
- (2) Surprenant, David, "Impact de Systèmes d'Allocation des Contingents Tarifaires dans le Secteur du Poulet au Canada", Mémoire de Maîtrise, Université Laval, août 2001.
- (3) Normice, Mary Anne et Carol A. Goodloe, "U.S.-Canadian Trade Issues: Implications for the Bilateral Trade Agreement", USDA, ERS, March 1988.
- (4) Gouin, D.M., M. Frigon, M. Doyon, Y. Proulx et M. Morisset, "Étude sur les Structures des Exploitations Agricoles et de l'Environnement Économique et Réglementaire Québécois", UPA-GREPA, 2001.
- (5) Gervais, J.P., K. Huff, B. Kerr, K. Meilke, P. Phillips, J. Rude et R. Saint-Louis, "La Ronde de Négociations Multilatérales du Millénaire (Seattle): Guide du Volet Agricole", Réseau Canadien de Recherche en Commerce International Agroalimentaire, Université Laval, décembre 1999.
- (6) Core, John, "Chair Address to the Annual Meeting of Dairy Farmers of Ontario", JANVIER 12, 2000.
- (7) Diao, Xinshen et als., "The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO: Summary Report", USDA, ERS, No. 797, janvier 2001.
- (8) Organisation Mondiale du Commerce,
- (9) Meilke, Karl, Sylvain Larivière et Craig Martin, "Trade Liberalization in the Dairy Sector: An Overview", Conférence, Réseau Canadien de Recherche en Commerce Agroalimentaire International, Québec, octobre 2000.
- (10) Organisation Mondiale du Commerce, "Rapport Annuel 2000", Genève, 2000.
- (11) Organisation Mondiale du Commerce, "Déclaration Ministérielle, Quatrième Session, Doha, 9-14 novembre 2001.
- (12) Les Producteurs Laitiers du Canada, Office Canadien de Commercialisation des Oeufs d'incubation de Poulet de Chair, L'Office Canadien de Commercialisation des Oeufs, L'Office Canadien de Commercialisation du Dindon et Les Producteurs de Poulet du Canada, "Position des Producteurs d'Oeufs, de Lait et de Volaille sur la Prochaine Ronde de Négociations de l'OMC sur l'Agriculture: Manuel de Référence", 23 mars 1999.

(13) Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, "Commerce International du Québec et du Canada, Produits Bioalimentaires: Bilan Statistique 1999-2000", Direction des Politiques Commerciales et Intergouvernementales, 2000.

(14) OCDE, "Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implementation in OECD Countries", décembre 2000.

(15) OCDE, "Le Cycle d'Uruguay: Evaluation Préliminaire des Conséquences de l'Accord sur l'Agriculture dans les Pays de l'OCDE", Paris, décembre 1994.

(16) WTO, "Report of the Appellate Body: CANADA; Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products: Recourse to Article 21.5 of the DSU by New Zealand and the United States", 3 décembre 2001 (texte original).

(17) Commission Canadienne du Lait, "Structure de la Politique Laitière Nationale du Canada", 1998.