

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

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 Etats-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.