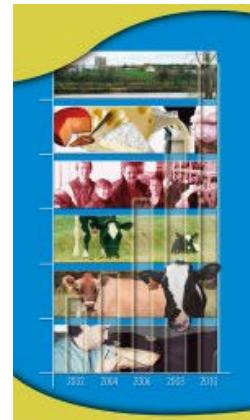


26e Symposium sur les bovins laitiers

## Préparez l'avenir !

Une initiative du

Comité bovins laitiers



# La production laitière québécoise en 2010 : le choix du syndrome

**Mario HÉBERT**, économiste principal

Coopérative fédérée de Québec  
Montréal

Conférence préparée avec la collaboration de :

**Vincent CLOUTIER**, B.Sc.A..  
Saint-Jean-Chrysostome

**24 octobre 2002**  
*Université de Sherbrooke*  
*Centre culturel*



« *Les produits agricoles et alimentaires ne sont pas des marchandises comme les autres : leur prix est celui de la vie et, en dessous d'un certain seuil, il est celui de la mort.* »

Marcel Mazoyer, Laurence Rourart, Histoire des agricultures

## INTRODUCTION

---

Depuis plus de quinze ans, l'industrie laitière québécoise vit à l'heure de la globalisation des marchés<sup>1</sup>. En effet, le 15 avril 1994, 123 pays signent à Marrakech l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce faisant, ils concluent le plus long cycle de négociations commerciales multilatérales jamais engagé, le Cycle d'Uruguay, démarré en 1986 à Punta del Este. La durée de cette négociation s'explique en grande partie par les difficultés à intégrer l'agriculture dans le champ du *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT).

Pierre angulaire de l'édifice qui tire son origine de ce Cycle, l'Organisation mondiale du commerce est chargée de mettre en œuvre et de superviser toute une série d'accords commerciaux<sup>2</sup>, dont celui sur l'agriculture, considéré par plusieurs comme la plus grande menace à jamais survenir pour nos systèmes de mise en marché collective, notamment la gestion de l'offre. Cet accord sur l'agriculture (et ses trois piliers que sont l'**accès aux marchés**, le **soutien interne** et les **subventions aux exportations**) fait désormais partie de notre pain quotidien. Avec l'amorce d'un nouveau Cycle de négociations commerciales en novembre dernier à Doha au Qatar, la crainte d'un nouvel assaut contre nos systèmes a refait sonner les clairons.

C'est dans ce contexte que nous avons jugé opportun de centrer notre présentation sur un bilan des engagements du Cycle de l'Uruguay, de même qu'une réflexion sur ce qui semble se dessiner pour le Cycle de Doha qualifié de « Cycle du développement ». Notre objectif vise avant tout à nous faire prendre conscience de ce qui a réellement changé depuis 1995, de manière à mieux anticiper ce à quoi on peut s'attendre d'ici 2010.

---

<sup>1</sup> Il ne faudrait pas oublier les nombreux accords bilatéraux impliquant le Canada, dont celui de libre -échange entre le Canada et les États-Unis en 1988, suivi de l'Accord de libre -échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en 1994. Cependant, pour les besoins de la présente présentation, nous nous limiterons aux accords multilatéraux.

<sup>2</sup> On appelle communément l'Accord signé à Marrakech : les Accords du GATT, l'Accord ou les Accords de Marrakech, les Accords du Cycle de l'Uruguay (*Uruguay Round* en anglais). Mais l'Accord de l'OMC est en fait la dénomination officielle. Les pays signataires ont en effet décidé de regrouper les 29 accords juridiques distincts (couvrant l'agriculture, les services, les marchandises...) et autres mémorandums, déclarations et décisions ministérielles au sein d'un Accord unique : l'Accord de l'OMC.

Le bilan du Cycle de l'Uruguay est à mon avis essentiel pour trois raisons :

1. Comme nous arrivons à la fin de sa période de mise en œuvre, l'Accord sur l'agriculture a-t-il eu les effets escomptés en terme d'accroissement de l'accès aux marchés, de réduction du soutien domestique et des subventions à l'exportation, notamment dans le secteur laitier ?
2. Quelles sont les leçons que nous devons tirer de ces six années de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, plus particulièrement à la lueur du récent *Farm Bill* américain (*Farm Security and Rural Investment Act*) et de la révision de mi-parcours de la politique agricole commune de l'Union européenne (UE), dont les lignes directrices viennent tout juste d'être rendues publiques ?
3. Que laisse-t-il présager pour le Cycle de Doha qui s'amorcera véritablement à compter de mars 2003 ?

Par la suite, après avoir rapidement présenté les échéances et les principaux enjeux, nous tenterons de dégager quelques pistes de réflexions entourant les résultats prévisibles du Cycle de Doha.

Finalement, en lien avec le titre de la conférence, je vous partagerai ma lecture de la situation d'ici 2010. Bien humblement, et en prenant garde de ne pas souffrir moi-même du syndrome du « *prédicateur* », et à la manière de celui qui réfléchit tout haut, nous tenterons de voir dans quel esprit nous devrons aborder la période qui nous amènera à la fin de la présente décennie. Je présenterai quatre syndromes<sup>3</sup> qui traduisent autant de comportements à surveiller :

- ✓ Le syndrome du « iceberg » ;
- ✓ Le syndrome du « bambou de Chine » ;
- ✓ Le syndrome du « volcan endormi » ;
- ✓ Le syndrome du « Tsunami ».

Chacun comporte sa logique, ses règles et, avant tout, ses risques. De plus, nous sommes porteurs de plusieurs symptômes de chacun des syndromes. L'important n'est pas de les avoir, mais de le savoir. En effet, ce qui prime avant tout, c'est d'en être conscient et d'agir en conséquence.

---

<sup>3</sup> Syndrome: Association de plusieurs symptômes, signes ou anomalies constituant une entité clinique reconnaissable, soit par l'uniformité de l'association des manifestations morbides, soit par le fait qu'elle traduit l'atteinte d'un organe ou d'un système bien défini. Ensemble des signes révélateurs d'une situation jugée mauvaise (Le Petit Robert).

## **1. BILAN DU CYCLE DE L'URUGUAY**

---

Amorcé en 1986, le Cycle de l'Uruguay a été le théâtre d'une négociation aux enjeux économiques et institutionnels considérables. Pour les pays signataires du GATT, il s'agissait aussi bien de réduire les tarifs douaniers et d'éliminer les pics tarifaires s'appliquant aux produits industriels que de libéraliser le marché des produits agricoles, de lancer un processus d'ouverture sur le marché des services et de mieux protéger la propriété intellectuelle. Plus original encore, il s'agit de doter le monde d'une Organisation internationale du commerce, l'OMC, et d'un Organe de règlement des différends, l'ORD.

Jusqu'à cette date, l'agriculture était, à toutes fins utiles, exclue des négociations commerciales internationales. Elle était considérée comme un secteur à part, pouvant bénéficier d'une forte protection et d'un appui important des États. Les grandes régions productrices, et en premier lieu les États-Unis et l'Europe, ont ainsi pu mettre en place divers instruments de politique agricole permettant un développement rapide de leur agriculture. Mais ces politiques, en favorisant une agriculture très productive, ont généré des excédents croissants de plus en plus difficiles à écouler. À partir des années 1980, on assiste à une « guerre commerciale » entre les deux grands à coup de subventions à l'exportation. C'est le coût excessif de ces politiques et leurs effets négatifs croissants sur les échanges internationaux de produits agricoles qui ont conduit les grands pays fournisseurs à intégrer l'agriculture dans les négociations du Cycle d'Uruguay. Il s'agissait donc d'apporter un minimum de discipline aux échanges et aux politiques de soutien. L'Accord agricole est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995. Il est prévu pour une durée de six ans pour les pays développés et de dix ans pour les pays en développement.

Nul doute que l'Accord sur l'agriculture aura été celui qui a donné le plus de fil à retordre aux négociateurs. Il a fait couler beaucoup d'encre, notamment ici au Québec et au Canada, et plus particulièrement au sein des productions contingentées. Qui ne se souvient pas de la bataille pour faire clarifier le fameux Article XI, 2) c) i), article qui nous permettait de contrôler les importations dans les secteurs régis par la gestion de l'offre ? Puis de la guerre de tranchée menée par les organisations agricoles québécoises et canadiennes, la Fédération des producteurs de lait du Québec et les Producteurs laitiers du Canada en tête, entourant les listes, les définitions et les formules qui ont conduit à ce qu'il est convenu d'appeler la « tarification » et qui a rendu possible la continuation de nos systèmes de mise en marché collective ? Alors que nous sommes entrés dans une nouvelle ronde de négociations commerciales, un bilan s'impose pour chacun des trois piliers de l'Accord sur l'agriculture. Un bilan qui devrait nous permettre d'une part, de mesurer les impacts de l'Accord sur l'industrie laitière canadienne ; d'autre part, de comparer le niveau de respect des engagements parmi les principaux pays signataires.

Avant d'aborder le bilan de chacun des trois piliers du Cycle de l'Uruguay, il nous semble opportun de situer le commerce mondial des produits laitiers. Cette mise en perspective devrait nous éclairer sur la nature de cette industrie, de même que sur les enjeux réels de la libéralisation des marchés au sein de cette industrie.

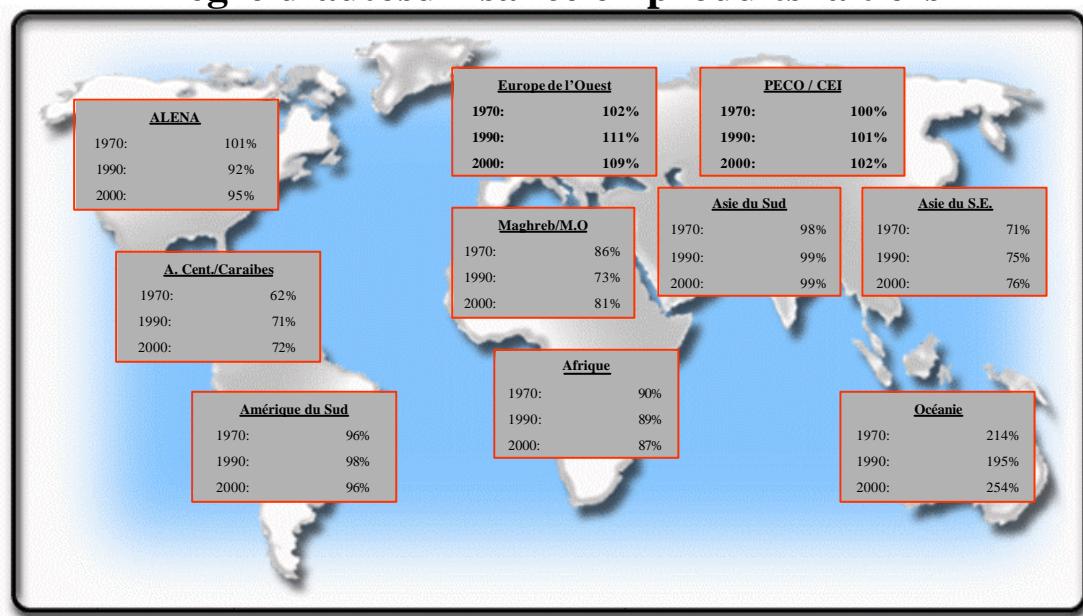
## 1.1. Production laitière et échanges commerciaux mondiaux

Selon les données de la *Food and Agriculture Organization* (FAO), en 2001 la production mondiale de lait de vache a atteint 585 millions de tonnes. L'Union européenne a représenté 21,3 % de ce total, suivi de l'Inde 14,7 %, des États-Unis 13,1 %, de la Russie 5,5 % et de Brésil 3,9 %. La Nouvelle-Zélande (2,2 %) et l'Australie (1,9 %), se classaient respectivement en 7<sup>e</sup> et en 11<sup>e</sup> positions.

Avec une part de 21 %, l'UE est le premier consommateur mondial de lait et de produits laitiers, devant l'Inde 13 % et les États-Unis 12 %. La consommation tend à progresser, surtout en Asie où elle s'est accrue de plus de 20 % dans les dix dernières années (évolution principalement imputable à l'Inde et au Pakistan).

Toujours d'après les statistiques de la FAO, les échanges mondiaux de lait se sont établis en volume pour 2001 à 40,8 millions de tonnes, soit 6,9 % de la production laitière mondiale. Toutefois, lorsque nous prenons en considération l'aide alimentaire, ce n'est qu'environ 5 % de la production laitière mondiale qui fait l'objet d'échanges commerciaux et ce pourcentage tombe à 3 % si on soustrait le commerce intraeuropéen<sup>4</sup>. Comme on peut le constater, la production laitière est guidée avant tout par des motivations nationales, ce qui ressort clairement du tableau 1, qui illustre le degré d'autosuffisance en produits laitiers au sein des cinq continents.

**TABLEAU 1**  
**Degré d'autosuffisance en produits laitiers**



Source : CFCE/FAO (balance production + commerce extérieur/production)

<sup>4</sup> FIPA, *La situation mondiale du secteur laitier*, présenté lors de la réunion du groupe des produits laitiers de la FIPA, Le Caire (Égypte), le 27 mai 2002

Cela contraste quelque peu avec d'autres secteurs tels que les céréales, le bœuf et le porc, pour ne nommer que ceux-là, qui sont beaucoup plus dépendants du commerce extérieur. Le portrait se précise tout de même lorsque l'on tient compte de la nature des produits. Le tableau 2 établit la taille relative du commerce mondial en relation avec la production pour l'année 2000.

**TABLEAU 2**

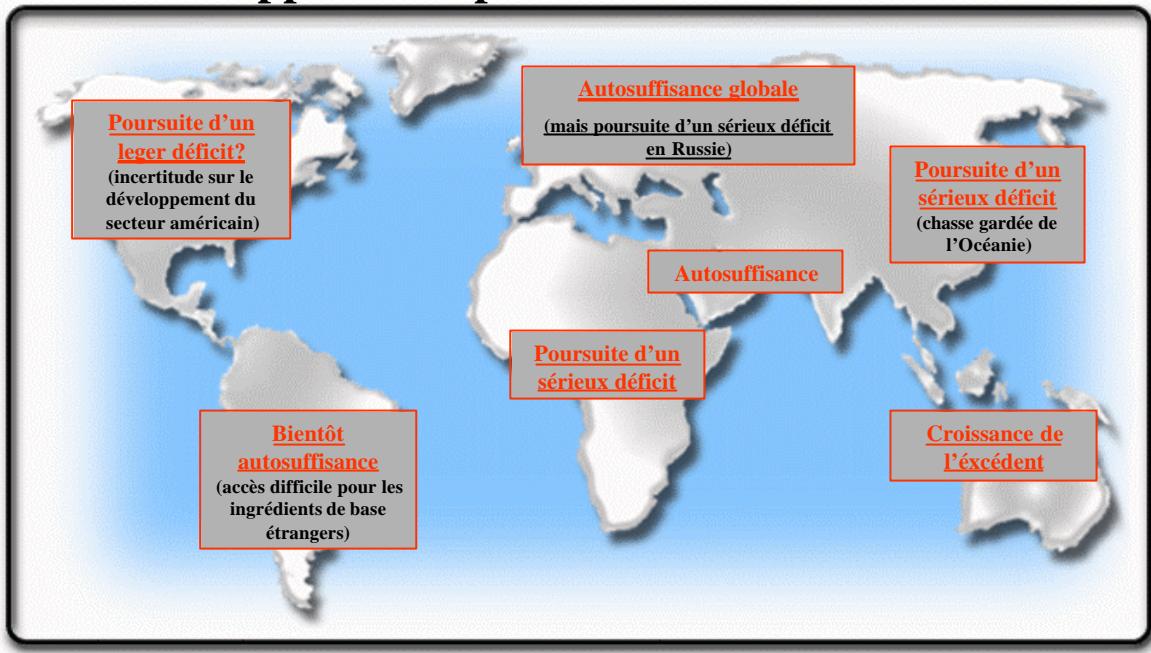
Millions de tonnes	Commerce Intra-UE	Commerce mondial hors UE	Production mondiale	Commerce hors UE/production mondiale (%)
Lait liquide, emballé	1,7	0,5	100	0,5
Crème, emballée	0,1	0,1	5	2
Yaourt, lait fermenté	1,0	0,45	15	3
Fromage	1,9	1,3	15,5	8
Lait condensé, emballé	0,2	0,55	4	14
Beurre	0,5	0,8	7	10
Lait complet en poudre	0,2	1,5	2,6	58
Écrémé en poudre	0,5	1,3	3,6	36

Source : Philippe Jachnik, FIL, 35e Congrès de la FIPA, Égypte, 25-31 mai 2002

Encore ici, à l'exception du fromage, il faut reconnaître que les produits laitiers qui font l'objet d'échanges sur les marchés internationaux sont ou bien des produits de surplus aux marchés domestiques des pays industrialisés (beurre et PLÉ) ou encore de produits qui se retrouvent dans le circuit de l'aide alimentaire (PLÉ, lait condensé). Lorsque l'on regarde le développement prévisible des marchés pour les produits laitiers, il faut se rendre à l'évidence qu'il y a fort peu de place pour les industries à volume et que les créneaux seront très chaudement disputés. Ainsi, le tableau 3 confirme qu'à l'exception de l'Afrique et du Moyen-Orient, les grands marchés laitiers mondiaux seront autosuffisants ou comblés par des joueurs disposant de « chasse gardée » (Australie et Nouvelle-Zélande pour l'Extrême-Orient, et Union européenne et PEKO pour la Russie).

## TABLEAU 3

### Développement « prévisible » de marchés tiers



Source : Philippe Jachnik, FIL, 35e Congrès de la FIPA, Égypte, 25-31 mai 2002

Sachant que le prix du lait en Australie et en Nouvelle-Zélande s'apparente au prix mondial théorique du lait, et que l'UE subventionne fortement ses exportations de produits laitiers, nous ne serons pas étonnés de savoir que l'Océanie domine actuellement le commerce mondial des produits laitiers, devançant l'Union européenne<sup>5</sup>. On comprend alors que l'Australie et la Nouvelle-Zélande soient de fervents défenseurs de l'internationalisation des marchés, alors que l'UE soit très réticente à réduire davantage ses subventions aux exportations. Voilà pourquoi il devient pertinent de connaître si le Cycle de l'Uruguay a eu un impact perceptible sur la place de chacun au sein du marché international des produits laitiers. En principe, cela devrait être le cas.

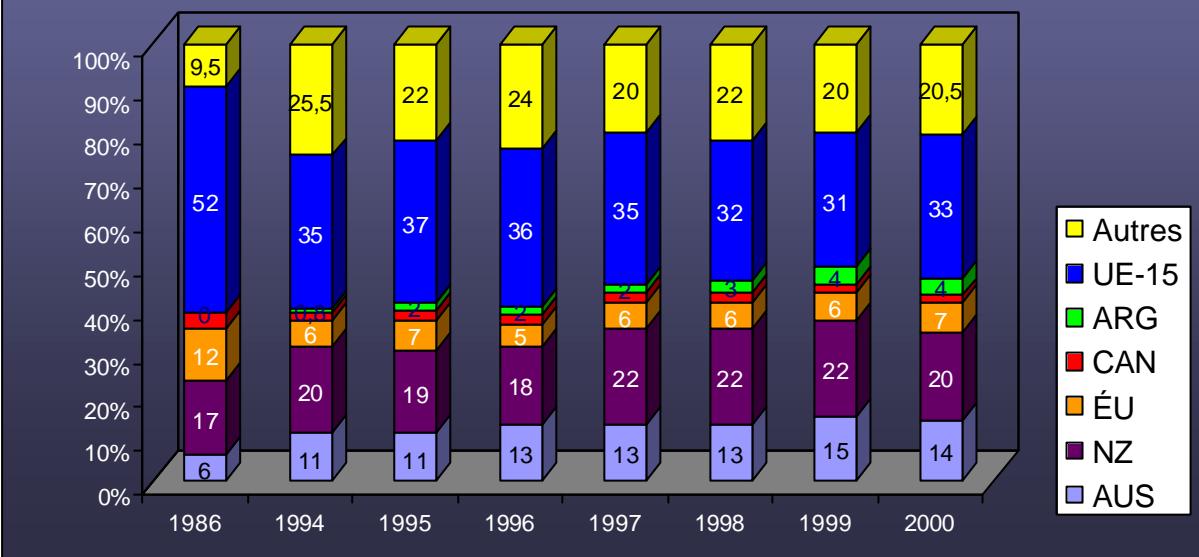
Le graphique 1, qui retrace l'évolution des parts du marché mondial des exportations de produits laitiers, indique très clairement que les exportations de l'Union européenne ont reculé au profit principalement de ses compétiteurs, plus particulièrement l'Australie.

---

<sup>5</sup> Ces deux pôles d'exportation sont globalement sur un pied d'égalité pour le fromage et les poudres de lait. En revanche, l'Océanie exporte entre 2 et 3 fois plus de beurre que l'UE.

## GRAPHIQUE 1

### Parts mondiales exportations produits laitiers Équivalent-lait, millions de tonnes



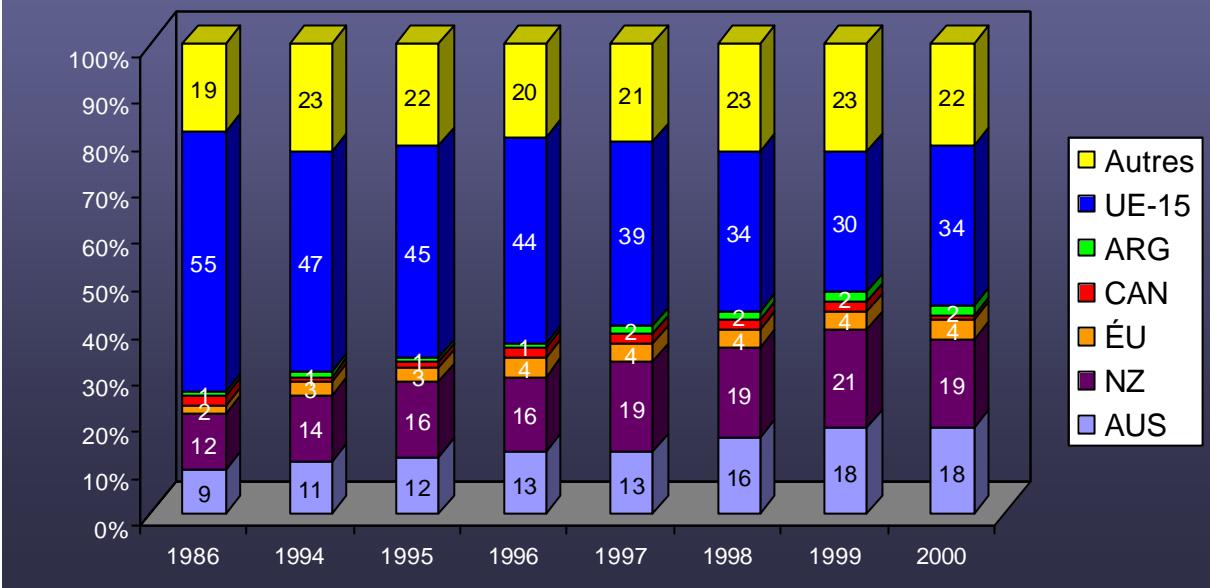
Source : FAO

Ainsi, en 1986, année de l'amorce du Cycle de l'Uruguay, l'Union européenne totalisait 52 % des exportations totales de produits laitiers dans le monde. Cette part n'était plus que de 37 % en 1995, alors que débutait la mise en œuvre des résultats du Cycle de l'Uruguay, pour ne plus être que de 33 % en 2000. Ce graphique indique également que c'est l'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande) qui s'est accaparée des parts de marché perdues par l'UE. Soulignons l'arrivée en force de l'Argentine sur le marché mondial des produits laitiers qui voit sa part, inexisteante en 1986, s'élever à 4 % en 2000. Soulignons que les exportations laitières mondiales, excluant le commerce intra UE, ont progressé de près de 10 millions de tonnes durant cette même période.

Histoire de pousser un peu plus loin l'investigation, nous avons vérifié la situation au niveau des exportations de fromages. Contrairement au beurre et à la poudre de lait écrémé, le marché des fromages n'est pas un marché de surplus. C'est d'ailleurs le marché laitier le plus lucratif et le plus convoité. Le graphique 2 ne laisse planer aucun doute que la période à laquelle se sont implantés les engagements du Cycle de l'Uruguay a connu une évolution remarquable.

## GRAPHIQUE 2

### Parts mondiales exportations de fromages lait de vache entier, millions de tonnes



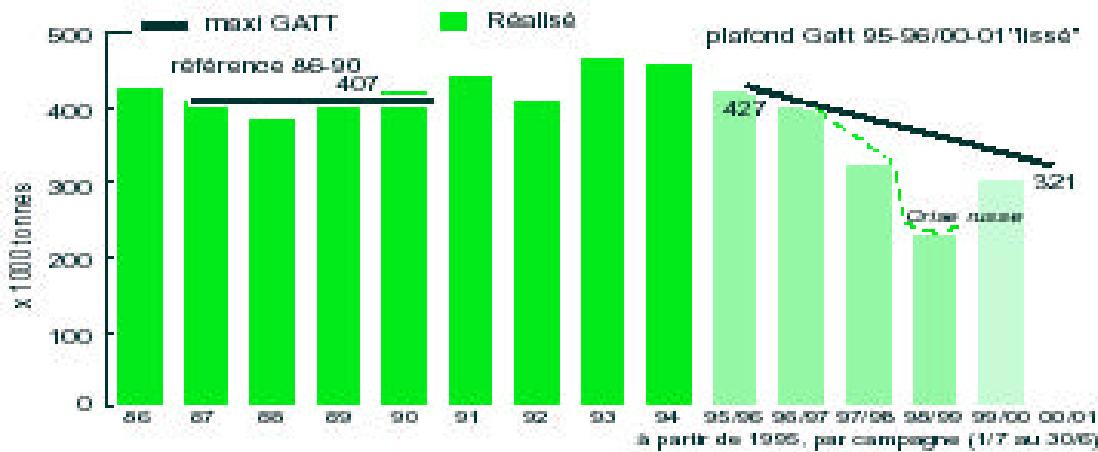
Source : FAO

Ainsi, l'Union européenne, qui détenait plus de 55 % du marché mondial en 1994, a vu cette part chuter à 34 % en 2000<sup>6</sup>, au profit essentiellement de la Nouvelle-Zélande et surtout de l'Australie, les autres grands pays producteurs de lait faisant du surplace. Il semble que dans le cas des fromages, l'Accord agricole du Cycle de l'Uruguay y soit pour quelque chose, comme on peut le constater au graphique 3.

<sup>6</sup> La chute marquée de 1999 est attribuable à la crise économique qu'a connue la Russie cette année-là.

### GRAPHIQUE 3

#### Exportations européennes subventionnées de fromages et contingents volume OMC

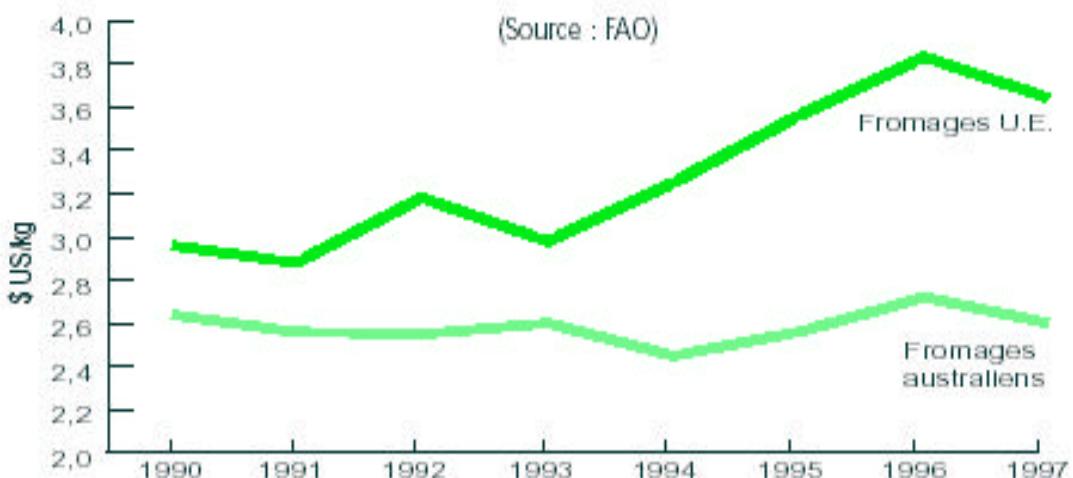


Source : Chambre d'agriculture de Normandie. Bilan de l'Accord de Marrakech – Produits laitiers. Groupe de prospective, juin 2001.

Comme on le voit, la réduction des volumes subventionnés affecte directement les exportations fromagères européennes. Pour compenser l'impact sur les volumes, les industriels européens ont réagi en délaissant graduellement les marchés fromagers de masse et en ciblant les fromages à plus forte valeur ajoutée, comme en témoigne le graphique 4, ce qui a permis à l'UE de maintenir la valeur de ses exportations fromagères.

## GRAPHIQUE 4

### Prix de vente moyen des fromages exportés sur le marché mondial



Source : Chambre d'agriculture de Normandie. Bilan de l'Accord de Marrakech – Produits laitiers. Groupe de prospective, juin 2001.

Pour conclure rapidement, disons que depuis 1986 l'Union européenne a perdu annuellement, en moyenne, 1 % à 2 % de parts de marché mondial au profit essentiellement de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Depuis 1995, cette baisse affecte principalement les fromages. Comme nous le verrons dans la prochaine section, l'Union européenne cherche à stopper l'hémorragie et les États-Unis expriment des ambitions. Dans ces deux cas, les trésors publics seront largement mis à contribution. Mais au-delà de toute interprétation partielle, les renseignements ci-dessus confirment l'analyse de ceux et celles qui croient que la mondialisation offre davantage de menaces que d'opportunités réelles pour les industries laitières canadienne et québécoise. En effet, notre structure de prix ne nous permet guère de concurrencer les marchés néo-zélandais, australiens et argentins du lait et il ne faudrait pas compter sur le support financier de nos deux paliers de gouvernements pour imiter les Européens et les Américains. De plus, les Européens ont pris les devants dans les marchés des fromages à valeur ajoutée.

#### 1.2. Les trois piliers<sup>7</sup>

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'Accord agricole repose sur trois grands piliers que sont **l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions aux exportations**.

<sup>7</sup> L'OCDE a publié en 2001 une excellente revue de la situation intitulée L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE que vous pouvez consulter au site suivant (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/5101052E.PDF>).

Le tableau 4 résume les engagements contractés par les pays membres lors de la signature à Marrakech en 1994.

## TABLEAU 4

### Objectifs numériques pour la réduction des subventions et de la protection

Les taux ci-après ont été convenus lors du Cycle d'Uruguay pour la réduction des subventions et de la protection des produits agricoles. Seuls les chiffres correspondant à la réduction des subventions à l'exportation figurent dans l'Accord. Les autres chiffres sont les objectifs sur la base desquels les taux indiqués dans les « listes » d'engagements juridiquement contraignantes des Membres ont été calculés.

	<b>Pays développés</b> six ans : 1995–2000	<b>Pays en développement</b> dix ans : 1995–2004
<b>Accès aux marchés</b>		
Réduction moyenne pour tous les produits agricoles	-36 %	-24 %
Réduction minimale par produit	-15 %	-10 %
<b>Soutien interne</b>		
Réduction de la MGS totale pour le secteur (période de base : 1986–88)	-20 %	-13 %
<b>Subventions aux exportations</b>		
Valeur des subventions	-36 %	-24 %
Quantités subventionnées (période de base : 1986–90)	-21 %	-14 %
Source : OMC, <a href="http://www.wto.org/french/the WTO_f/whatis_f/tif_f/agrm3_f.htm">http://www.wto.org/french/the WTO_f/whatis_f/tif_f/agrm3_f.htm</a>		

#### 1.2.1. L'accès aux marchés

Considéré par d'aucuns comme le principal pilier de l'Accord agricole, l'accès aux marchés (et ses engagements constitutifs) devait faire entrer l'agriculture dans l'univers de la libéralisation commerciale. Qu'en a-t-il été ? Les mesures concernées par l'Accord agricole sont celles qui limitent l'accès au marché national. Ce sont : les barrières tarifaires, c'est-à-dire les droits de douane, les barrières non tarifaires et notamment les quotas d'importation, les prélèvements variables à l'entrée, les prix minimaux à l'importation et les licences d'importation.

La première étape prévue dans l'Accord agricole est de rendre plus transparente la protection aux frontières. En fait, il s'agit ici de transformer les barrières non tarifaires existantes en droits de douane (ou équivalents tarifaires) : c'est le principe de la tarification.

L'Accord prévoit également, pour les produits ayant fait l'objet d'une tarification, un seuil minimal d'importations. D'abord, les pays signataires sont tenus d'accorder, pour chaque produit, un « accès courant » équivalent aux importations moyennes sur la période 1986-88. De plus, chaque pays signataire s'engage à assurer, en 2000 pour les pays développés et en 2004 pour les PED, un accès minimal égal à 5% de la consommation intérieure moyenne de la période 1986-1988 (3 % en 1995) aux produits importés ayant fait l'objet d'une tarification.

Au total, 43 membres disposent de 1 425 contingents tarifaires (CT). De ces CT, les produits laitiers en totalisent 183. Quatorze membres ont pré-attribué à d'autres pays signataires, en totalité ou en partie, 104 contingents tarifaires, soit 7,6 % de l'ensemble des CT établis. Plus intéressant encore, plus de la moitié de ces CT pré-attribués visaient des produits laitiers<sup>8</sup>, réduisant de façon significative l'accès réel de ce marché à tous. Il est également essentiel de souligner que les engagements en matière d'accès minimal n'ont pas été établis à partir d'un ensemble commun de règles. Ainsi, les Producteurs laitiers du Canada ont estimé qu'à la fin de la période de mise en œuvre, le niveau d'accès au secteur laitier, en termes de pourcentage de la consommation moyenne de 1986-1988 (exprimée en volume de matière grasse), s'établira à environ 2,5 % pour les États-Unis, à 3 % pour l'Union européenne et à 4 % pour le Canada<sup>9</sup>.

Une des manières de vérifier si les engagements en matière d'accès aux marchés ont donné les résultats escomptés est de vérifier le taux d'utilisation des seuils minimaux concédés. Le taux d'utilisation de ces CT est passé de 66 % en 1995, à 54 % en 2001<sup>10</sup>. Le Canada arrive en tête de liste avec des taux d'utilisation d'au-delà de 80 %.

---

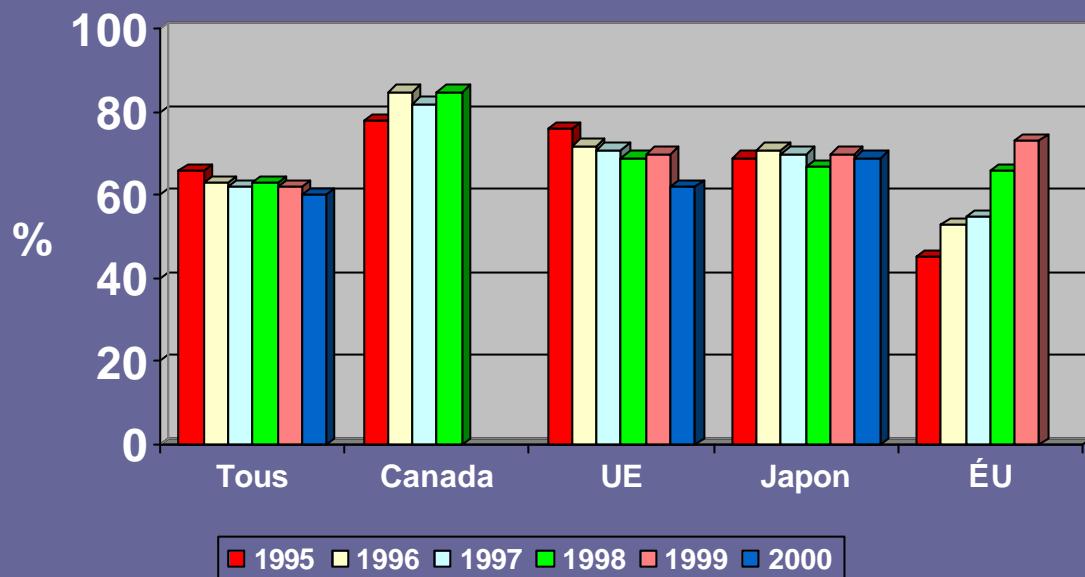
<sup>8</sup> Les principaux bénéficiaires de l'attribution par pays de contingents de produits laitiers sont l'Australie, le Canada, l'UE et la Nouvelle-Zélande. Au total (listes d'engagements et notifications) dans le secteur laitier, l'Australie a bénéficié de l'attribution de 11 contingents par pays, le Canada de 6, l'UE de 12 et la Nouvelle-Zélande de 16.

<sup>9</sup> G.O.-5, Commerce international : manuel de référence, 1999, p. 79.

<sup>10</sup> Il est important de souligner que pour l'année 2001, le pourcentage s'applique sur seulement 71 CT notifiés. Voir OMC, Contingents tarifaires et autres, TN/AG/S/5, 21 mars 2002.

## GRAPHIQUE 5

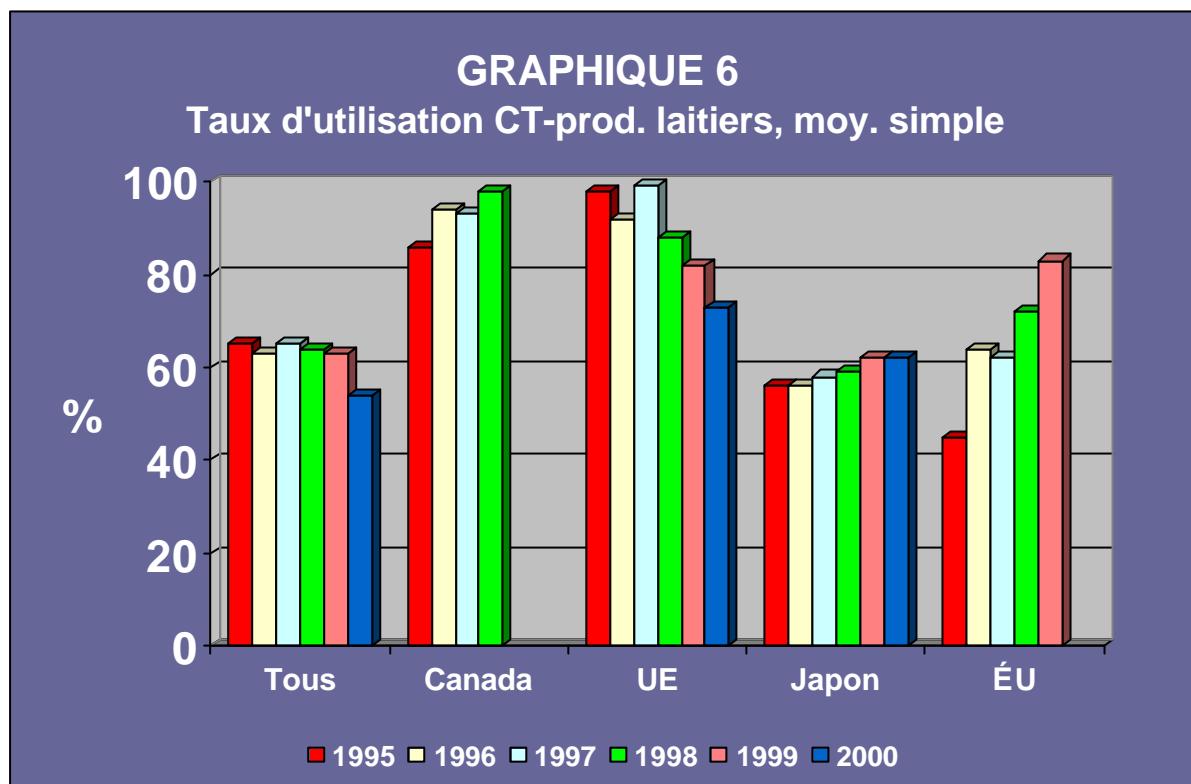
### Taux d'utilisation des CT, moyenne simple



Source : *WTO Schedules and Countries Notifications*

En 2000, le taux d'utilisation moyen des CT des produits laitiers s'élevait à 60 %, comparativement à 65% en 1995, première année de la mise en œuvre de l'Accord. Fidèle à sa réputation, le Canada a une note parfaite en 1998, à l'exception de la crème où le taux atteint 83 %<sup>11</sup>. Pour sa part, l'Union européenne obtient également une bonne note. Ainsi, à l'exception de l'emmental (12 %), du gruyère (25 %) et du fromage à pizza (30 %), ses taux de remplissage sont de plus de 80 %. Les États-Unis peuvent également s'enorgueillir d'un taux de remplissage très satisfaisant. Notons tout de même que la situation a connu un revirement spectaculaire en 1999, notamment en ce qui concerne la crème glacée où le taux de remplissage est passé de 1 % à 69 %. Finalement, le Japon ferme la marche avec un taux de remplissage moyen de seulement 62 % en 2001.

<sup>11</sup> Bien que les notifications canadiennes pour les années 1999 et 2000 ne soient pas connues, on peut présumer que ses obligations en matière d'accès minimal seront respectées à la lettre.



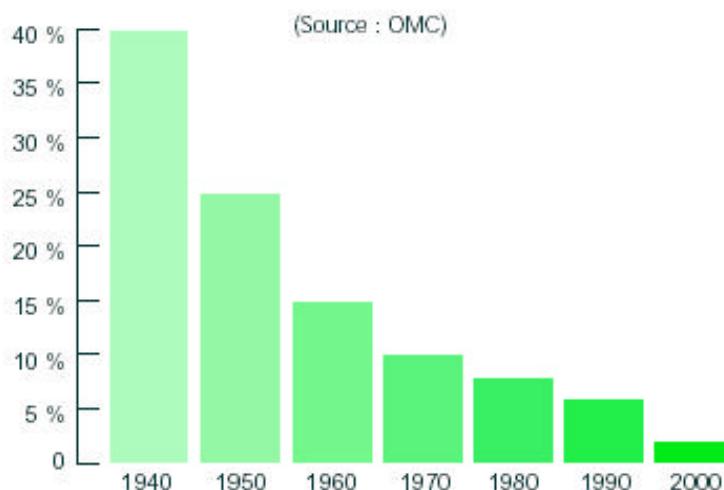
Source : *WTO Schedules and Countries Notifications*

Comme on peut le constater, le Canada a donné davantage en matière d'accès aux marchés. Non seulement a-t-il concédé un pourcentage plus important de sa consommation domestique, mais il s'est empressé à remplir les contingents tarifaires.

Mais là ne s'arrête pas le portrait concernant l'accès aux marchés. En effet, la raison d'être du GATT (en quelque sorte l'ancêtre de l'OMC) n'est-il pas d'abaisser les tarifs douaniers ? C'est ainsi que sur une période de 55 ans (1947-2002), le GATT est parvenu à faire passer le tarif douanier consolidé moyen des produits industriels de 40 % à 2,5 %.

## GRAPHIQUE 7

### Les droits de douanes sur la valeur des produits industriels



Source : Chambre d'agriculture de Normandie, Les principes de l'Accord de Marrakech pour l'agriculture, Groupe prospective, juin 2001, p. 1.

Une récente analyse du USDA<sup>12</sup> apporte un éclairage intéressant sur la situation et l'évolution des tarifs douaniers dans le secteur agricole. Ainsi, les auteurs ont estimé que le tarif agricole moyen pour les pays membres de l'OMC est de 62 %. Le tableau 5 nous donne un portrait de la situation pour le Canada, les États-Unis, l'Union européenne et le Japon.

TABLEAU 5

#### Tarifs agricoles moyens

Produits	Canada	États-Unis	U. Europe	Japon	MONDE
Tous produits	23	12	30	58	62
Contingents tarifaires					
Intraquota	3	10	17	22	63
Hors quota	139	52	78	422	128

Source : P. Gibson, J. Wainio, D. Whitley et M. Bohman. *Profile of Tariffs in Global Agricultural Markets*, Market and Trade Division, USDA, no. 796, 2000

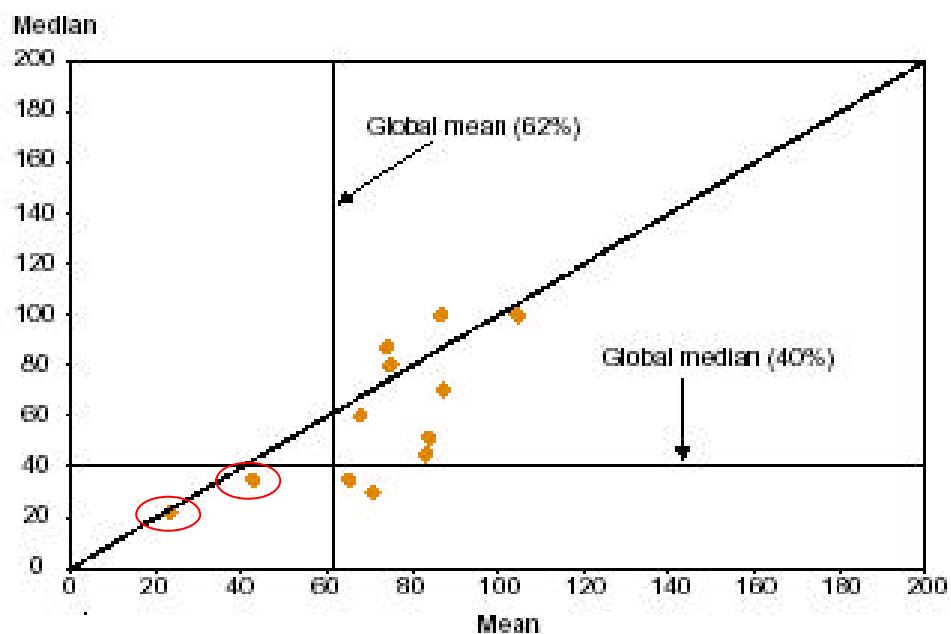
<sup>12</sup> P. Gibson, J. Wainio, D. Whitley et M. Bohman. *Profile of Tariffs in Global Agricultural Markets*, Market and Trade Division, USDA, no. 796, 2000.

Ce qui frappe le plus dans ce tableau, c'est le tarif intraquota des contingents tarifaires qui, à 63 %, est supérieur au tarif agricole mondial moyen. On comprend mieux le faible taux d'utilisation de plusieurs de ces contingents. Ce tarif est pour le moins surprenant lorsque l'on sait que le texte de l'Accord agricole stipule que les contingents tarifaires visent à assurer un accès minimal aux marchés de ces produits.

Une analyse plus fine des contingents tarifaires laisse entrevoir que huit pays (dont le Canada) ont des tarifs hors quotas compris entre 100 % et 150 %, six pays ont des tarifs dans l'intervalle 150 % - 250 % et seulement deux (le Japon et la Corée du Sud) ont un tarif hors quota moyen supérieur à 300 %. Un coup d'œil au secteur laitier ne laisse aucun doute qu'il fait partie de la courte liste des produits les plus protégés, avec le tabac, les viandes, le sucre et les produits sucrants. Le graphique 8 nous illustre que le secteur laitier possède des tarifs élevés.

### GRAPHIQUE 8

#### Importance des mégatarifs dans la production laitière, par région



Source : Source : P. Gibson, J. Wainio, D. Whitley et M. Bohman. *Profile of Tariffs in Global Agricultural Markets, Market and Trade Division, USDA, no. 796, 2000.*

Ce graphique indique qu'à l'exception de deux grandes régions encerclées en rouge, (l'Amérique du Sud et l'Afrique australe), toutes les autres (Union européenne, Amérique du Nord, Asie-Pacifique, etc.) ont des tarifs laitiers supérieurs au tarif moyen agricole de 62 %. Plus encore, le tarif médian, dans chaque région, est très près du tarif moyen agricole, ce qui laisse entendre que les tarifs sont élevés pour la quasi-totalité des lignes tarifaires laitières.

Finalement, pour compléter ce portrait sommaire, le tableau 6 compare la situation tarifaire de certains pays pour les trois principaux produits laitiers d'exportation, sous contingents tarifaires. On y constate que le Canada a des tarifs hors quotas qualifiés de mégatarifs<sup>13</sup>, mais en guise de consolation, nous ne sommes pas seuls dans cette situation. Cependant, il est aisément de comprendre que des tarifs de 200 %, voire 300 %, ont de quoi confondre les plus septiques. Il s'agit là d'un des enjeux du Cycle de Doha.

**TABLEAU 6**  
**Contingents tarifaires : tarifs (1995)**

	<u>Intraquota</u>	<u>Hors quota</u>
<b>Fromage</b>		
Australie	3	48
<b>Canada</b>	<b>2</b>	<b>289</b>
U.Europe (cheddar)	13	149
Islande	185	564
Japon (frais)	0	35
États-Unis (cheddar)	0	63
<b>Beurre</b>		
<b>Canada</b>	<b>114</b>	<b>351</b>
U.Europe	70	225
Islande	216	657
Japon	35	773
États-Unis	7	97
<b>PLÉ</b>		
<b>Canada</b>	<b>3</b>	<b>237</b>
U.Europe	33	81
Japon (pour l'école)	0	287
États-Unis	2	44

Source : OCDE, l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay : une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays membres de l'OCDE, 2001.

<sup>13</sup> Dans le jargon de l'OMC, un tarif supérieur à 100 % est qualifié de mégatarif.

### **1.2.2. Les subventions aux exportations**

Les subventions aux exportations constituent une forme de soutien à l'agriculture créant le plus de distorsion sur le marché mondial. Les subventions aux exportations permettent à un pays d'exporter ses produits agricoles à des prix inférieurs à ceux du marché intérieur. Il s'agit :

- ✓ Des subventions directes à l'exportation ;
- ✓ De la vente à l'exportation de stocks à des prix inférieurs aux prix sur le marché intérieur ;
- ✓ Des subventions destinées à réduire les coûts de commercialisation des exportations ;
- ✓ Des subventions au transport intérieur pour les produits exportés<sup>14</sup>.

Les subventions à l'exportation sont majoritairement utilisées par l'Europe et les États-Unis. La plupart des autres pays, et en particulier les pays en développement, n'utilisent pas ce type d'instrument. L'Accord prévoit<sup>15</sup> une baisse de 36 % (24 % pour les PED) du budget consacré aux subventions à l'exportation sur six ans (dix ans pour les PED) ; une baisse de 21 % (14 % pour les PED) des volumes exportés avec subventions. Soulignons que le pays peut reporter d'une année sur l'autre ses « droits » de soutien aux exportations s'il ne les a pas entièrement utilisés.

Durant la période de référence, les subventions à l'exportation totalisaient pas moins de 10 % de la valeur totale des exportations de produits agricoles. Le blé, les céréales secondaires, les produits laitiers et le sucre recevaient 75 % de toutes les subventions à l'exportation. Dans le cas du secteur laitier, les subventions à l'exportation s'élevaient à 70 % de la valeur et des volumes exportés.

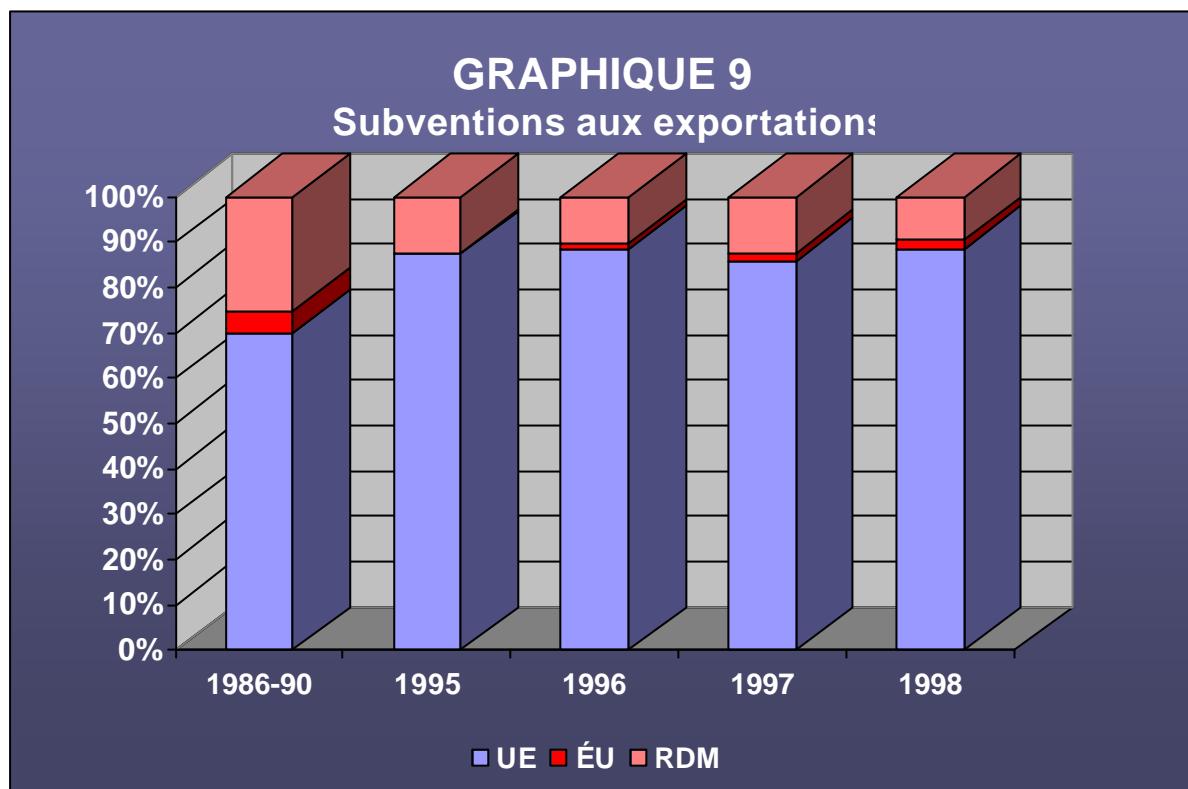
C'est l'Union européenne qui est le plus grand utilisateur des subventions aux exportations avec 13,2 des 18,9 milliards \$ US, suivie de loin par les États-Unis avec 929 millions \$ US<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Par contre, les crédits et les garanties de crédit à l'exportation et les programmes de promotion à l'exportation ne sont pas pris en compte dans l'accord agricole de Marrakech.

<sup>15</sup> Le niveau des subventions est calculé sur la période 1986-1990.

<sup>16</sup> Source : Podbury, T., Roberts, I., Tielu, A. and Buettner, B., 2001, *Agricultural Export Measures in WTO Negotiations*, ABARE Research Report, 01-12, RIRDC Publication no. 01/134, Canberra.



Source : *WTO Schedules and Countries Notification*

Le niveau d'atteinte des engagements en matière de réduction des subventions aux exportations est très certainement une des grandes réussites de l'Accord agricole. Pour la période 1995-1998, la valeur des exportations des 25 pays membres, ayant des engagements de réduction, a été en moyenne de 7 milliards \$US, soit seulement 36 % du montant établi comme base de référence (18,9 milliards \$ US). Cependant, de 1995 à 1998, l'Union européenne a continué de subventionner massivement ses exportations, totalisant près de 90 % du total mondial.

Plus spécifiquement pour les produits laitiers, en 1998 le niveau de subventions aux exportations avait été réduit de 58,2 % par rapport au niveau atteint entre 1986-1990. Ainsi, en 1998, 38 % des exportations de produits laitiers (volume) ont été subventionnées, mais seulement 18,2 % en termes de valeur. Cependant, l'Union européenne a continué de subventionner massivement l'exportation de certains de ses produits laitiers, tant en volume qu'en valeur (bien que de ce côté l'Union européenne a profité de la bonne tenue des marchés mondiaux pour les produits laitiers, notamment en 2000)<sup>17</sup>.

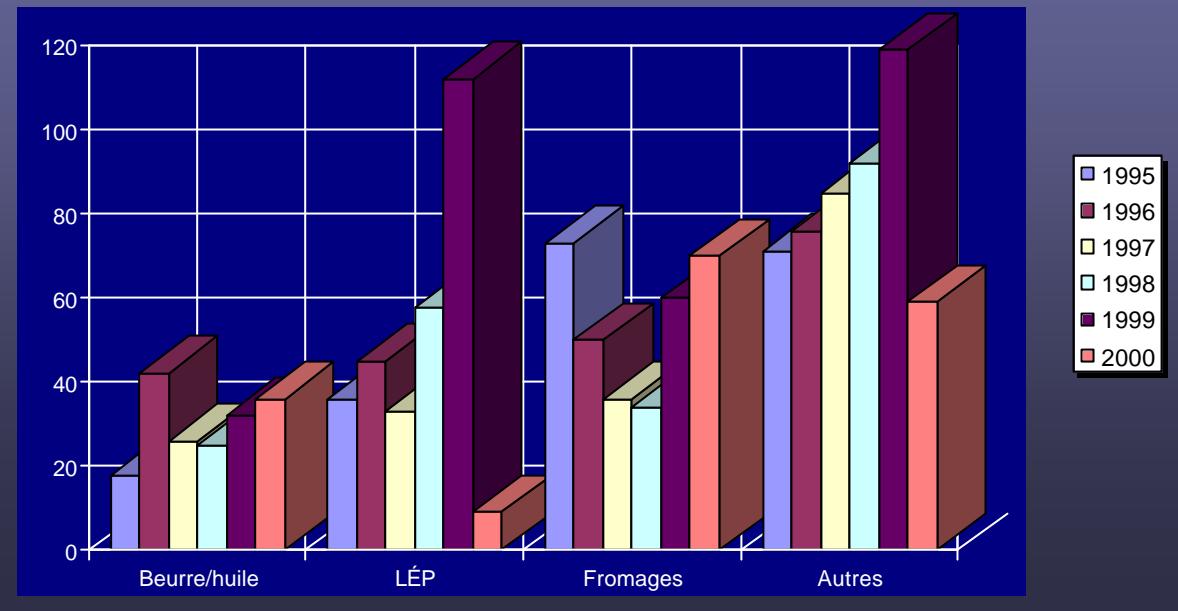
---

<sup>17</sup> Voir note 16.

## GRAPHIQUE 10

### UE - Subventions aux exportations

#### % d'utilisation, valeur



Source : *WTO Schedules and Countries Notifications*

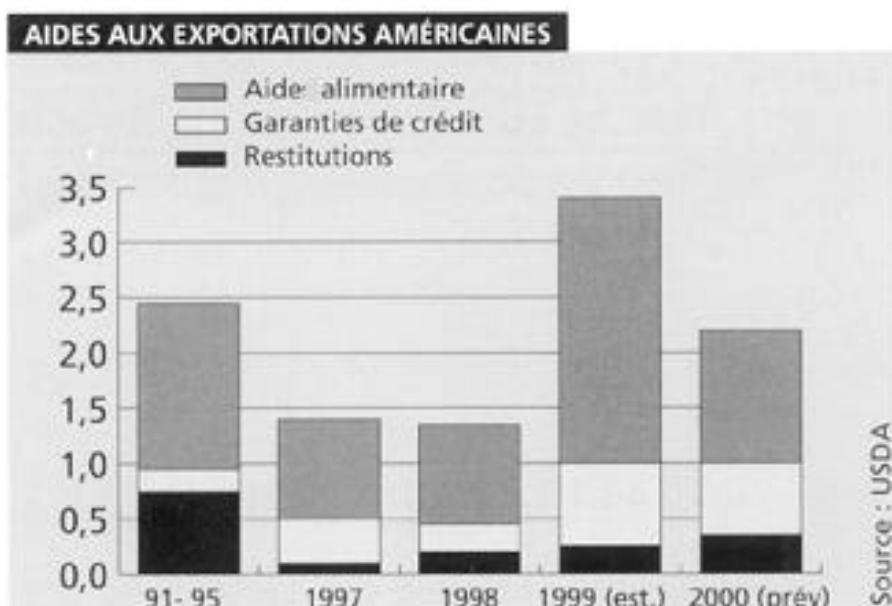
Ces données ne devraient pas nous faire oublier certains faits d'une grande importance :

- ✓ L'Union européenne a profité de la faiblesse de l'euro pour améliorer sa compétitivité et ainsi réduire ses subventions aux exportations. Or, la dévaluation du dollar américain, amorcée il y a quelques mois, a occasionné la réévaluation de l'euro qui s'approche de la parité avec le dollar américain, ce qui devrait affecter négativement leur compétitivité et ainsi rendre plus nécessaire que jamais les subventions aux exportations ;
- ✓ Le report des subventions inutilisées d'une année sur l'autre rend disponible des sommes importantes à l'Union européenne pour soutenir ses exportations, notamment de produits laitiers ;
- ✓ Les réformes de la Politique agricole commune européenne (réforme MacSharry de 1992 et Agenda 2000) ont modifié substantiellement le portrait du soutien agricole. Ainsi, les prix intérieurs se sont de plus en plus alignés sur les prix à l'exportation (réduisant d'autant le besoin d'accorder des subventions à l'exportation), et le soutien des revenus agricoles a pris la forme de paiements directs<sup>18</sup> ;

<sup>18</sup> Cette tendance est également suivie par les États-Unis et sera analysée plus en détail au prochain point.

- ✓ Il existe d'autres moyens pour soutenir les exportations, moyens qui ne sont pas pris en considération dans le Cycle de l'Uruguay. C'est notamment le cas des crédits à l'exportation et l'aide alimentaire, largement utilisés par les États-Unis, comme en témoigne le graphique 11. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet dans la prochaine partie qui portera sur le Cycle de Doha, puisque les crédits à l'exportation et l'aide alimentaire ont été identifiés comme enjeux de la négociation à venir.

## GRAPHIQUE 11

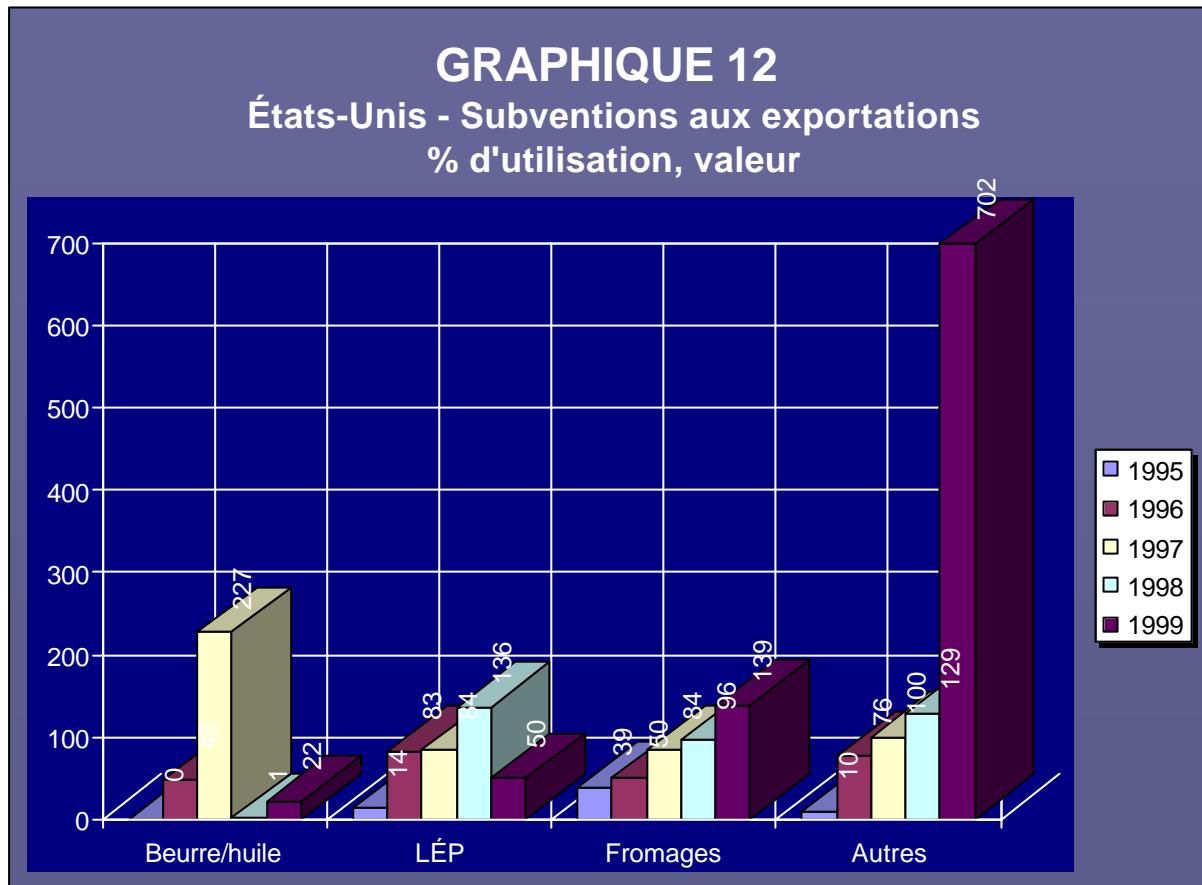


Source : SOLAGRAL, Les agriculteurs du Sud et l'OMC, Fiche 6:  
Les nouvelles politiques agricoles des États-Unis et de l'Europe, 2000.

Finalement, nous ne pouvons passer sous silence le contentieux qui oppose le Canada aux États-Unis et à la Nouvelle-Zélande dans le dossier du lait à l'exportation. Depuis maintenant cinq ans, ce dossier est devant les instances de l'ORD et, malgré les nombreux rebondissements, nous attendons toujours une décision finale. L'ironie du sort, c'est que le gouvernement canadien ne verse pas un seul cent pour favoriser les exportations de produits laitiers canadiens. Pourtant, le trésor américain est autorisé, en vertu de ses engagements à l'OMC inscrits dans l'Accord agricole, à verser, rubis sur l'ongle, jusqu'à sa limite autorisée de 118 millions \$ US (2000) comme subvention directe aux exportations laitières américaines<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Les subventions sont gérées sous le DEIP (Dairy Export Incentive Program) et sont dirigées principalement vers la LEP. Soulignons d'autre part que dans le budget 2003, le président Bush a autorisé des montants de 541 millions \$ US à titre de subventions aux exportations agricoles. Si on ajoute à ce montant les 90 millions du *Market Access Program*, la centaine de millions de garantie accordée par le *USDA Export Guarantees* et les 200 millions du *Public Law 480 Program*, nous obtenons la rondelette somme de plus de 900 millions \$US de subventions aux exportations agricoles américaines.

D'ailleurs, le graphique 12 ne manque pas d'illustrer que les États-Unis ne se sont pas gênés pour utiliser leur potentiel de subventions aux exportations, tout en se prévalant allégrement du report d'une année sur l'autre. Comme quoi la vertu n'est pas toujours récompensée.



Source : *WTO Schedules and Countries Notifications*

En ce qui concerne l'issue de cette saga, je ne saurais m'y risquer. Si je souhaite ardemment que le Canada ait finalement gain de cause devant l'arbitre, nul ne saurait présumer de la décision finale.

Il faut tout de même admettre que la situation sur les marchés internationaux n'offre guère de quoi se réjouir. À l'exception des années 2000 et 2001, les prix obtenus sur le marché international n'offrent que bien peu d'espoir. S'il faut en croire la Fédération internationale de laiterie, les indicateurs de prix à long terme ne pointent pas vers le haut. Pourtant, les bonzes de la mondialisation criaient sur tous les toits qu'avec la réduction, puis l'élimination des subventions aux exportations, le prix mondial du lait ne pouvait que progresser !!! Malheureusement, ils avaient oublié que cette réduction ne ferait que changer de forme. Les paiements directs aux producteurs prendraient la relève, sans que cela ne réduise d'une goutte

les volumes de lait disponibles (ce sera l'objet de la prochaine section). Donc, il n'y a pas beaucoup à espérer du côté des exportations, du moins à court et moyen termes. Mais cela n'est pas une bonne nouvelle. La gestion de l'offre a besoin de souplesse et les marchés d'exportation remplissent un rôle semblable au lubrifiant d'un moteur. Nous y reviendrons plus loin.

### **1.2.3. *Le soutien interne***

Comme vous le savez, l'Accord agricole distingue trois types de soutien à la production, regroupés dans des « boîtes », en fonction de leurs effets de distorsion plus ou moins importants sur les échanges.

La boîte verte contient les soutiens qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion. Il s'agit en général de mesures de soutien qui ne sont pas liées, ou couplées, au volume de production ou au prix. On considère que ces mesures n'ont pas d'effet incitatif sur la production et ne créent donc pas de distorsions sur les échanges. Les aides de la boîte verte ne sont pas soumises à l'obligation de réduction et peuvent même augmenter.

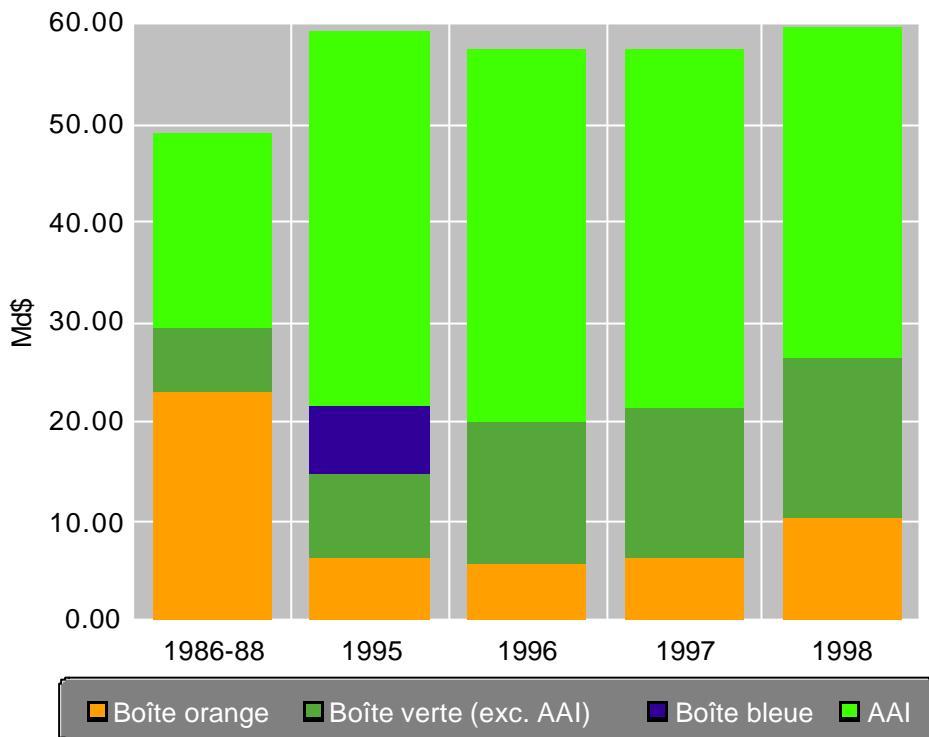
La boîte bleue contient des aides qui sont en partie « découplées » et sont attribuées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de la production. Ces aides ne sont pas soumises à l'obligation de réduction, mais ne peuvent pas augmenter. La boîte bleue a en fait été créée pour accommoder la réforme de la Politique agricole commune européenne et ainsi réduire substantiellement ses obligations de réduction du soutien interne.

Finalement, la boîte orange contient essentiellement les mesures de soutien aux prix et d'autres aides qui n'entrent pas dans les boîtes bleue et verte. Ces soutiens visent à maintenir les prix internes à un niveau plus élevé que sur le marché international afin de garantir le revenu des producteurs. Ces mesures doivent être diminuées dans le cadre de l'Accord agricole.

Contre toute attente, c'est au sein de ce pilier que se sont produits le plus de mouvements et ce sont les États-Unis qui ont mené la charge. Pour débuter, disons que l'Union européenne, les États-Unis et le Japon totalisent plus de 80 % du soutien mondial à l'agriculture. En ce qui concerne les Américains, le graphique 13 illustre la nature du soutien qu'ils ont déclaré à l'OMC.

## GRAPHIQUE 13

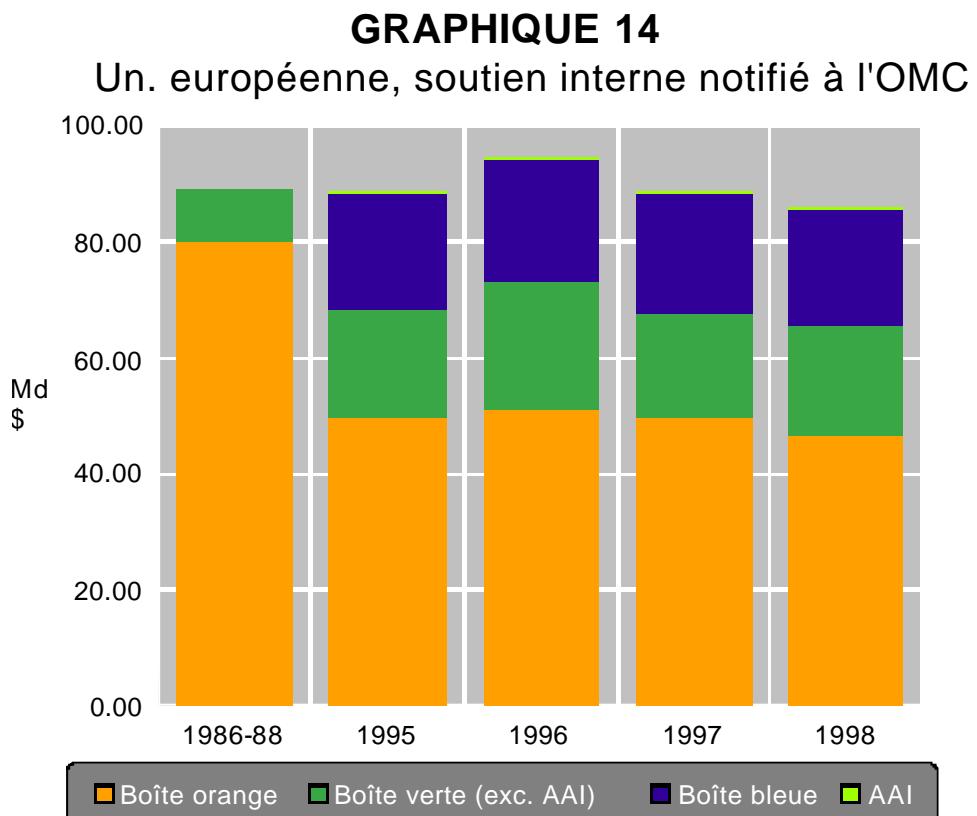
États-Unis, soutien interne notifié à l'OMC



Source : *WTO Schedules and Country Notification*

Ainsi, lorsque l'on enlève les programmes d'aide alimentaire domestique, il appert que les États-Unis ont recyclé leur boîte orange (et bleue pour l'année 1995) en boîte verte. Mais fondamentalement le soutien s'est maintenu, voire considérablement accru par la suite, comme nous le verrons plus loin.

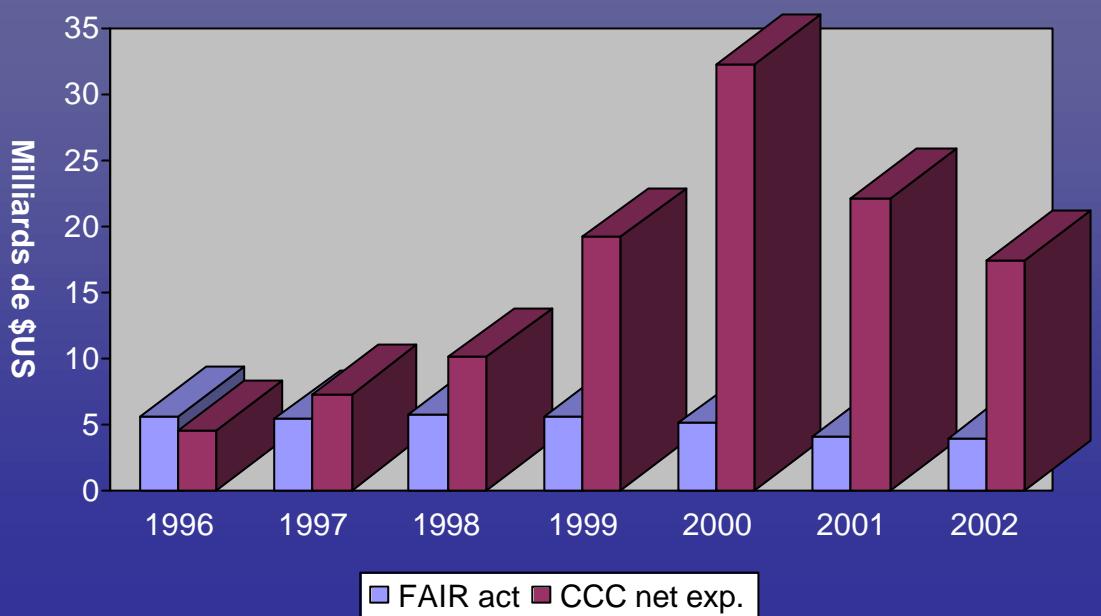
Pour sa part, l'Union européenne jouissait d'un confortable coussin de sécurité comme en témoigne le graphique 14. Dans ce cas, la boîte bleue a permis de conserver un niveau de soutien à peu près inchangé avec la période de référence 1986-1988.



Regardons de plus près ce qui s'est passé aux États-Unis. Le 5 avril 1996, le prestigieux *New York Times* titrait en première page : « *Clinton Signs Farm Bill Ending Subsidies* » (le président Clinton met fin aux subventions agricoles). En effet, en ligne directe avec l'Accord agricole de l'OMC, les États-Unis adoptaient en avril 1996 une nouvelle loi agricole (*Farm Bill*). S'échelonnant de 1996 à 2002, le *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (*FAIR Act*) prévoyait une réduction substantielle du soutien aux agriculteurs américains, comme en témoigne le graphique 15.

## GRAPHIQUE 15

### Soutien direct aux agriculteurs américain



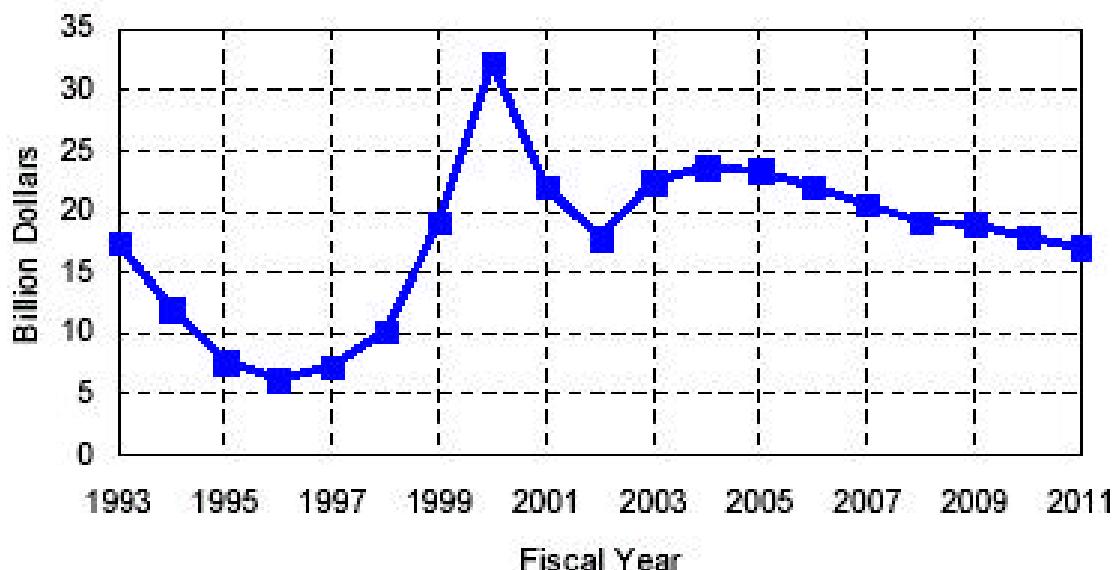
Source : ERS/USDA, *Agricultural Outlook Supplement*, 1996 Farm Bill, April 1996 et  
<http://www.fsa.usda.gov/dam/BUD/Table%2035/PR3ERS35.pdf>

Ainsi, c'est un montant maximal de 35,6 milliards \$ US que se voyaient accorder les producteurs américains. La réalité fut toute autre. La crise agricole de 1998 a eu tôt fait d'illustrer les limites du *Fair Act*. En fait, le soutien total, tel qu'obtenu en additionnant les dépenses nettes de la *Commodity Credit Corporation*<sup>20</sup> aux fins de supports aux producteurs agricoles américains, s'est élevé à près de 110 milliards \$US, soit plus de 3 fois le montant prévu. Le récent *Farm Bill* 2002 confirme cette tendance comme en fait foi les 180 milliards \$ US consentis sur dix ans par le Congrès et le président américain. Une récente analyse du *Food and Agricultural Research Institute* confirme que le *Farm Bill* 2002 maintient le cap sur le niveau de dépenses moyen de la période 1998-2000.

<sup>20</sup> *Commodity Credit Corporation Net Budgetary Expenditures, Support and related Programs*,  
<http://www.fsa.usda.gov/dam/BUD/budhis00/summary.pdf> pour 1996-2000 et  
<http://www.fsa.usda.gov/dam/BUD/Table%2035/PR3ERS35.pdf> pour 2001 et 2002.

## GRAPHIQUE 16

### Government Outlays



Source : FAPRI 2002 US Baseline Briefing Book, July 2002,  
[http://www.fapri.missouri.edu/FAPRI\\_Publications.htm](http://www.fapri.missouri.edu/FAPRI_Publications.htm)

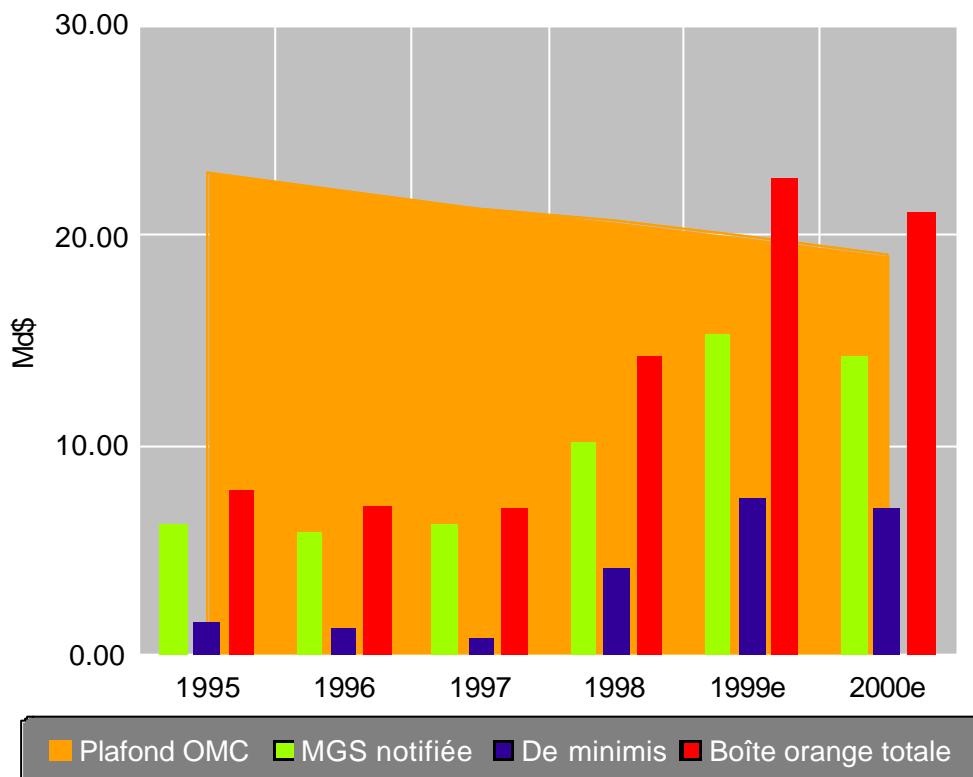
En agissant de la sorte, le gouvernement américain établit son niveau de support bien au-delà de celui qui prévalait au début du Cycle de l'Uruguay. Certains, et non les moindres, vont même jusqu'à prédire qu'il existe au moins une chance sur cinq que les États-Unis ne puissent rencontrer leurs obligations de réduction de la boîte orange pour l'année 2000<sup>21</sup>. Il faut dire qu'avant même le nouveau *Farm Bill*, les États-Unis s'approchaient dangereusement du seuil critique, comme en témoigne le graphique 17. Sans l'utilisation de la clause de *minimis*<sup>22</sup>, dès 1999 ils n'auraient pas été en mesure de remplir leur obligation de réduction de la boîte orange.

<sup>21</sup> Voir FAPRI : <http://www.fapri.missouri.edu/>

<sup>22</sup> La clause de *minimis* permet d'exclure de la MGS le soutien inférieur à 5 % de la valeur de la production.

## GRAPHIQUE 17

### États-Unis, soutien interne en boîte orange



Source : *WTO Schedules and United States Domestic Support Notifications*

À la lumière de ces renseignements, on comprendra l'importance de s'assurer que les programmes du *Farm Bill* 2002 soient classés dans la bonne boîte. Nous savons que les Américains chercheront à démontrer qu'ils sont essentiellement de nature verte<sup>23</sup> pour éviter de défoncer la limite de leur boîte orange.

De son côté, l'Union européenne entreprenait un virage significatif de sa politique agricole commune avec la réforme MacSharry de 1992 qui remplaçait les mesures de soutien des prix par des aides directes. Ce virage a été confirmé par l'Agenda 2000 qui visait à permettre à l'Union européenne de rencontrer ses engagements dans l'Accord agricole de l'OMC et de préparer l'élargissement de l'Union.

Élément central de l'Agenda 2000, une réduction importante des prix garantis aux agriculteurs (20 % dans le secteur de la viande bovine et de 15 % dans les secteurs des cultures arables et du lait). Ces réductions, qui seront introduites progressivement (2000 – 2007), sont rendues

<sup>23</sup> Selon J.C. Penn, sous -secrétaire au USDA, « Much of the new spending in the farm bill is unarguably green box...it seems to me that just by simple arithmetic...there is virtually no way that we are going to exceed the allowable ceiling. ».

nécessaires pour mettre les « agriculteurs européens plus en phase avec les prix pratiqués sur le marché mondial »<sup>24</sup>, facilitant ainsi la tâche à l'UE pour rencontrer ses obligations en matière de subventions aux exportations et améliorer la compétitivité de ses agriculteurs. Fait tout aussi important, ces changements devraient également faciliter l'intégration progressive des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale. Évidemment, cette réduction des prix garantis sera en partie remplacée par des aides directes<sup>25</sup>.

Les résultats de ces réformes successives de la PAC sont assez probants. Ainsi, à l'occasion de la 29<sup>e</sup> Conférence agricole Amérique du Nord/Union européenne qui s'est tenue à Salzbourg (Autriche) le 19 octobre 2001, le commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler, déclarait aux participants :

« Par les réformes de 1992 et Agenda 2000, nous avons rendu notre production agricole incontestablement plus compétitive. Dans le cadre de notre réforme, l'aide en faveur de l'agriculture est passée d'un système de soutien des prix à des paiements directs qui faussent moins les conditions des échanges. En 1991, nous avons consacré 91 % de notre budget aux restitutions à l'exportation et aux mesures d'intervention, ce qui faussait les conditions des échanges et a engendré des stocks énormes. Maintenant que nous avons renoncé à cette course à la production, seuls 21 % du budget seront affectés au soutien du marché lorsque la réforme sera complètement mise en œuvre d'ici 2006. Désormais, 68 % du budget financeront les paiements directs destinés aux agriculteurs. »

Tout dernièrement, le 10 juillet 2002, la Commission européenne a présenté sa révision de mi-parcours de la Politique agricole commune. Elle y propose d'achever le processus de la réforme amorcé en 1992 par une nouvelle diminution des prix garantis. Ainsi, comme aux États-Unis, l'Union européenne a fait le choix des aides directes au détriment du soutien des prix. Il s'agit là d'une grande victoire pour les bureaucrates de l'OCDE qui, depuis le milieu des années 1980, cherchent à convaincre leurs membres de la supériorité des aides directes sur les restrictions quantitatives de la production ou encore le soutien des prix, comme élément fondamental des politiques agricoles<sup>26</sup>. Tout cela est bien intéressant, mais qu'en est-il du soutien dans les secteurs laitiers américain et européen ? Comment ont-ils été affectés par toutes ces réformes ? La prochaine section aborde cette question.

---

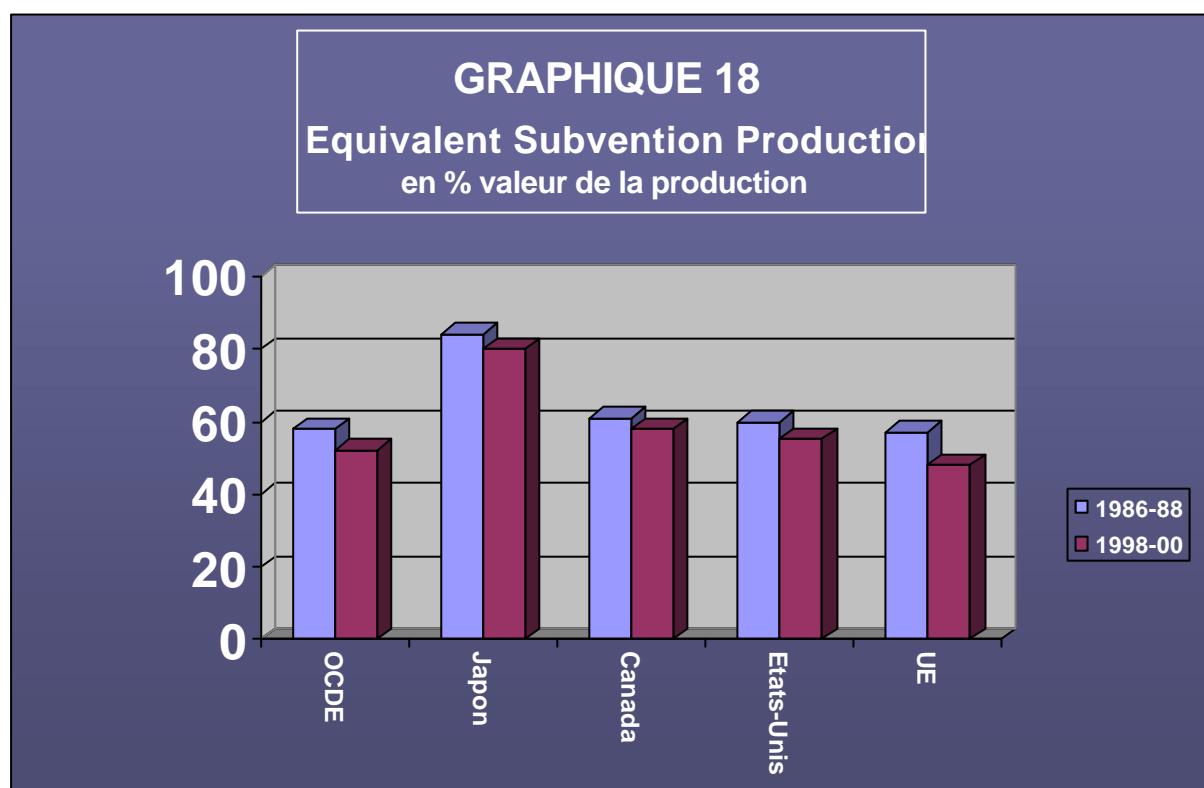
<sup>24</sup> Projet de brochure d'information de la Commission sur l'Agenda 2000 destinée au grand public Programme prioritaire de publication 1999 (X/D/5), « L'Union maintient l'engagement qu'elle a pris d'aider les agriculteurs à vivre décemment par le biais de versements directs, dont le montant sera majoré afin de compenser la baisse des prix garantis. » ([http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_fr.pdf)), p. 6.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Lors de sa réunion de 1987, le Conseil de l'OCDE a convenu qu'au lieu d'être assuré par des mesures de garantie de prix ou par d'autres mesures liées à la production ou aux facteurs de production, le soutien des revenus agricoles devrait en tant que de besoin (sic, MH) être recherché par des aides directes au revenu ». OCDE, Communiqué de presse : Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres, PRESSE/A(87)27, Paris, 13 mai 1987.

### 1.3 Impact des réformes sur les productions laitières américaine et européenne

Tout d'abord, disons qu'il en va du lait comme du tout. Ainsi, et bien que nous ayons de nombreuses raisons de ne pas être d'accord avec les définitions retenues, il demeure pertinent de comparer l'estimation du soutien aux producteurs calculé annuellement par l'OCDE. Le graphique 18 indique que malgré la diversité des systèmes, le secteur laitier reçoit un soutien important au sein des 22 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique et que l'écart est peu significatif. Plus encore, le soutien dont jouit le secteur laitier n'a pas été réduit substantiellement au cours de la décennie 1990.



Source : OCDE, Politiques agricoles des pays de l'OCDE, suivi et évaluation 2001.

Cependant, la nature du soutien s'est quelque peu modifiée, aussi bien aux États-Unis qu'au sein de l'Union européenne, donc il importe de s'attarder sur ces modifications.

#### 1.3.1 Farm Security and Rural Investment Act : *versement d'aides directes en cas de baisse des cours*

Sans entrer dans le détail de la mécanique du soutien de la production laitière chez nos voisins du Sud, et bien que traditionnellement les producteurs de lait américains ne reçoivent pas

d'aides directes<sup>27</sup>, disons que le nouveau Farm Bill de 2002 a modifié la mise. Les principaux changements aux régimes laitiers américains se résument ainsi :

- ✓ Rendre permanent le programme de rachat des surplus au prix du soutien de 9,90 \$ US/cwt<sup>28</sup> ;
- ✓ Établissement d'un programme laitier national de 3 ans et 10 mois ;
- ✓ Aide directe fédérale mensuelle équivalente à 45 % de la différence entre 16,94 \$ US/cwt et le prix du lait de classe 1 (lait de consommation) à Boston ;
- ✓ Les paiements sont plafonnés pour une production de 2,4 millions de livres de lait, soit une production équivalente à un troupeau de 128 vaches.

Dans une récente analyse du *Farm Bill* 2002 réalisée par le *Food and Agricultural Policy Research Institute*<sup>29</sup>, ce dernier a estimé que le programme générera une aide directe de 1 \$ US/cwt et que 58,5 % de la production totale de lait commercialisée aux États-Unis serait éligible au versement de l'aide. C'est donc près d'un milliard de dollars par année que le USDA devra verser d'ici septembre 2005.

En se basant sur les résultats de l'étude du FAPRI, un producteur produisant le maximum éligible recevra une aide directe équivalente à 1 \$ US/cwt, soit près de 100 000 \$ US sur une période s'échelonnant de décembre 2001 à septembre 2005. Toujours selon les estimations de cette étude, et pour la même période, ce producteur recevra 13,80 \$/cwt pour son lait (incluant l'aide directe), ce qui représente un prix moyen de 49.40 \$ canadien l'hectolitre<sup>30</sup>. Cependant, une analyse plus fine de la nouvelle mesure fait apparaître un effet net ou global nettement moindre. Le FAPRI a évalué que le programme aurait également un effet de volume qui aurait pour conséquence de réduire le prix du lait de classe III (-0,17 \$ US/cwt) et IV (-0,28 \$ US/cwt). Ainsi, l'effet net réel serait d'environ 0,27 \$ US/cwt.

### **1.3.2 Révision de mi-parcours de l'Agenda 2000 : l'avenir des quotas laitiers**

Dans le cadre de la révision de mi-parcours de l'Agenda 2000, la Commission des communautés européennes a publié un important document de travail intitulé Rapport sur les quotas laitiers<sup>31</sup>. Après avoir exposé brièvement la situation actuelle du marché du lait dans la communauté européenne et des instruments qui constituent l'Organisation commune des marchés dans ce secteur, les eurocrates font le point sur le régime des quotas laitiers et les difficultés qui ont surgi au fil des années. Le document explore, à partir de quatre scénarios différents, les possibilités qui s'offriront à l'avenir du marché européen du lait :

<sup>27</sup> Soulignons toutefois que, depuis 1998, dans la foulée des aides d'urgences, ils se sont vus octroyer environ 1 milliard \$ US.

<sup>28</sup> Prix en dollars américains par 100 livres de lait.

<sup>29</sup> Voir : [http://www.fapri.missouri.edu/FAPRI\\_Publications.htm](http://www.fapri.missouri.edu/FAPRI_Publications.htm)

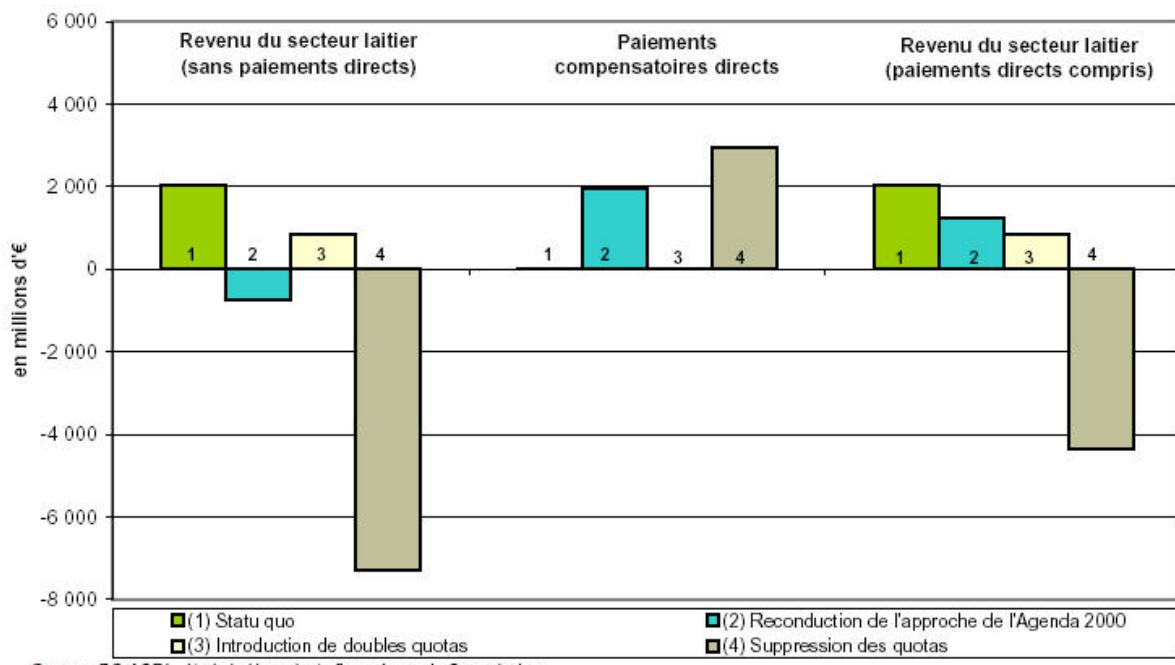
<sup>30</sup> Selon un taux de change de 1.5770 \$ CND/1 \$ US en date du 25 juillet 2002.

<sup>31</sup> Voir : [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/milkrep/text\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/milkrep/text_fr.pdf)

- ✓ Statu quo : reconduction pure et simple du scénario Agenda 2000 ;
- ✓ Abaissement du prix de soutien et relèvement des quotas : répétition de l'approche Agenda 2000 ;
- ✓ Accroissement de la compétitivité des exportations : introduction d'un double régime de quotas ;
- ✓ Libéralisation de la production laitière : élimination des quotas.

Rappelons que les options portent sur la période 2008-2015. Donc, l'hypothèse retenue est que chaque option est mise en œuvre à partir de 2008 seulement et le résultat final n'est atteint qu'en 2014-2015. Le graphique 19 résume, en fonction des hypothèses retenues, l'impact de chaque option sur le revenu des producteurs et sur le trésor public de l'Union.

**GRAPHIQUE 19**  
**Projections relatives aux gains et aux pertes en matière**  
**de revenu du secteur laitier et de paiements directs**  
**selon les quatre scénarios envisagés (2008-2015)**



Comme une image vaut mille mots, il apparaît assez évident que le scénario visant l'élimination des quotas laitiers aurait des conséquences désastreuses aussi bien pour les producteurs (perte de revenus nets de plus de 4 milliards d'eurodollars) que pour le budget de l'Union européenne (aides directes de près de 3 milliards d'eurodollars).

Par contre, il ne faudrait pas omettre l'impact de l'élargissement sur le régime des quotas laitiers européens. C'est un secret de polichinelle que les États candidats à l'élargissement ne sont pas favorables aux quotas, et ce, pour au moins deux raisons : tout d'abord, pour des raisons de traitement administratif, mais également pour des motifs politiques. Il semble en effet peu probable que bon nombre d'entre eux ne puissent appliquer, avant plusieurs années, ce qu'il est convenu d'appeler « L'acquis communautaire relatif aux régimes laitiers ». Mais plus difficile encore, les quotas relèvent d'une économie administrée contraire aux critères du libéralisme économique qui fait partie de leurs conditions d'entrée dans l'Union. L'enjeu est de taille, puisque l'avenir des quotas pourrait bien être dans les mains des Peco dès 2005<sup>32</sup>. Mathématiquement, le Club des 4 (Royaume-Uni, Suède, Danemark et Italie), hostile aux quotas, pourrait être rejoint par les nouveaux adhérents Peco et ainsi constituer une minorité de blocage pour la reconduction des quotas après 2008. Donc, un dossier qui n'a pas fini de faire couler de l'encre.

Cependant, si du point de vue du revenu des producteurs le statu quo ressort comme l'option la plus avantageuse (hausse de revenu de 1,2 milliard d'euros sur la période), dans une perspective plus large de secteur, il apparaît tout aussi problématique. En effet, comme on peut le constater au tableau 7, le statu quo a un impact nettement moindre que les autres options sur la consommation intérieure, les exportations et, par le fait même, sur le niveau de production. C'est ce qui fait dire aux auteurs du rapport, dans leur conclusion :

« Toutefois, dans l'hypothèse du statu quo, la pénurie croissante, imputable aux quotas fixes de l'offre de lait sur le marché intérieur, se solde par une consommation intérieure progressant à un rythme plus lent que ce n'eût été le cas avec des prix plus bas et une offre plus abondante, de sorte qu'il devient manifestement impossible d'exploiter certaines occasions offertes par le marché. Sous le régime des actuels quotas, la baisse des exportations de produits en vrac n'est peut-être pas trop préjudiciable au marché du lait dans la CE, mais la forte réduction des exportations européennes de produits de haute valeur vers les marchés mondiaux émergents constitue une perte grave pour l'économie du secteur du lait de la CE. Le sacrifice d'une capacité européenne d'exportations de produits laitiers de haute valeur constitue une éventualité qu'il est possible d'éviter si l'on renforce à l'avenir la compétitivité du secteur du lait. »

---

<sup>32</sup> Rita Lemoine. Élargissement de l'Union européenne : le devenir des quotas en question. Revue laitière française, mai 2002.

**TABLEAU 7**  
**Comparaison des quatre options concernant**  
**le secteur du lait dans la CE (2008-2015)**

	année 2000/ 2001	Projections pour 2014/15			
		Statu quo	Poursuite de l'Agenda 2000	Double régime de quota	Élimination des quotas
<b>CONSOMMATION</b>					
Fromage	100	111,4	113,5	113,5	118,9
Produits laitiers frais	100	142,5	142,6	142,7	143,0
LEP	100	82,3	87,0	91,8	99,2
LCP	100	142,6	144,0	140,7	148,5
Beurre	100	95,9	99,5	90,6	109,1
<b>PRODUCTION</b>					
Lait cru	100	101,7	104,7	108,8	112,6
Fromage	100	108,6	111,1	112,8	117,5
Produits laitiers frais	100	140,6	141,0	141,3	141,8
LEP	100	76,1	81,4	88,6	96,1
LCP	100	80,2	89,1	115,1	111,0
Beurre	100	84,6	89,4	95,6	102,3
<b>PRIX</b>					
Lait cru	100	93,7	84,4	85,8	61,5
(destiné au quota C)				49,0	
Fromage	100	99,0	95,1	95,3	84,1
Produits laitiers frais	100	102,8	101,3	100,5	98,2
LEP	100	84,3	79,3	73,7	65,7
LCP	100	87,7	83,6	93,2	71,5
Beurre	100	93,7	84,4	85,8	61,5
<b>EXPORTATIONS</b>					
Fromage	100	82,5	89,4	116,1	108,0
Produits laitiers frais	100	94,5	101,2	106,9	112,1
LEP	100	87,9	93,5	106,3	111,9
LCP	100	38,2	51,9	97,6	85,5
Beurre	100	5,4	17,6	143,0	50,6

Source : Commission des communautés européennes, Bruxelles, le 10.7.2002, SEC(2002) 789 final,  
Document de travail de la Commission, Rapport sur les quotas laitiers.

## **2. LE CYCLE DE DOHA<sup>33</sup> : LES ENJEUX**

---

Quelques semaines après les tragiques attentats du 11 septembre, et après le retentissant échec de Seattle en 1999, ils étaient peu nombreux à miser sur un tel résultat lorsque s'est amorcée, le 9 novembre 2001, la quatrième conférence ministérielle des pays membres de l'OMC. Pourtant, « après un marathon final et près de 20 heures de retard, les 142 membres de l'OMC ont adopté, le 14 novembre 2001, une déclaration ministérielle lançant un nouveau cycle de négociations commerciales – le neuvième dans l'histoire de l'OMC – qui devrait se conclure d'ici 2005 »<sup>34</sup>.

La nouvelle déclaration mandate les membres d'entamer des négociations sur une série de questions dont l'agriculture et les services, mais également de nouvelles négociations sur l'environnement, les tarifs industriels, les mesures antidumpings, les subventions sur les pêcheries, les accords régionaux et le règlement des différends. Enfin, loin de s'arrêter là, la déclaration établit également de futures négociations sur l'investissement, la concurrence, la transparence des achats publics et la facilitation du commerce. Bref, comme vous pouvez le constater, il s'agit d'un programme très ambitieux qui plus est, doit se réaliser à l'intérieur d'un échéancier très serré.

Mais ce qui retient l'attention, c'est que, pour une première fois, les pays du Sud ont été des acteurs actifs de la conférence. Leur poids s'est affirmé à Doha. À titre d'exemple, l'Afrique a obtenu la bénédiction de l'OMC à ces accords commerciaux privilégiés avec l'Europe (accords de Cotonou, mieux connus sous l'appellation de la Convention de Lomé) qui dérogent à la règle selon laquelle un avantage accordé à l'un doit l'être à tous. Pour éviter le déraillement de Seattle, les pays développés, dans leurs efforts d'engager les pays en voie de développement dans un nouveau cycle de négociations, ont formulé des objectifs en matière de « développement ». Ainsi, comme le stipule l'article 2 de la Déclaration ministérielle :

« Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté... La majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du Programme de travail adopté dans la présente déclaration. Rappelant le préambule de l'Accord de Marrakech, nous continuerons à faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui correspond aux besoins de leur développement économique... »

---

<sup>33</sup> Pour tous les détails concernant le Cycle de Doha, voir : [http://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/roadtodoha\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/roadtodoha_f.pdf)

<sup>34</sup> Voir [http://www.ictsd.org/ministerial/doha/wto\\_daily/frenchissue5.pdf](http://www.ictsd.org/ministerial/doha/wto_daily/frenchissue5.pdf), pour un excellent résumé du programme et de la mise en œuvre du Cycle de développement.

C'est ce qui explique les concessions que les pays en voie de développement ont obtenues<sup>35</sup>. Comme nous l'avons vu précédemment, les pays en développement disposaient déjà d'un traitement spécial et différencié sur certains des engagements de l'Accord de Marrakech, dont celui sur l'agriculture (par exemple, des périodes de mise en oeuvre prolongées). Le « Cycle du développement » entend aller plus loin. Les références au développement sont nombreuses dans la Déclaration ministérielle :

- ✓ Programme de travail sur l'intégration des petites économies ;
- ✓ Cadre pour les activités de coopération technique de l'OMC ;
- ✓ Programme de travail sur les PMA (pays les moins avancés) ;
- ✓ Deux groupes de travail sur la dette et la finance et sur le transfert de technologie ;
- ✓ Un plan d'action visant à « assurer un financement adéquat » de l'assistance technique ;
- ✓ Objectif d'accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA ;
- ✓ Négociation d'un accord cadre sur le TS&D (traitement spécial et différencié).

Ce qu'il faut décoder de tout cela, c'est que le spectre de Seattle hante désormais les pays développés. Le Cycle de Doha se fera avec l'assentiment des pays en développement ou ne se fera pas. De plus, l'arrivée de la Chine comme membre en règle de l'OMC confirme le poids déterminant que les économies du Sud ont au sein de cet organisme.

L'autre leçon de Doha, c'est que l'agriculture reste le point le plus chaud des négociations. Amorcées en 2000, tel que prévu dans l'Accord agricole du Cycle de l'Uruguay, les négociations sur l'agriculture ont été intégrées au Cycle de Doha. Au moment d'écrire ces lignes, le pas s'accélère. Les séances de travail du Comité sur l'agriculture se déroulent à un rythme effréné. Au cœur de l'exercice, vous l'aurez deviné, se retrouvent nos trois piliers que sont l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions aux exportations.

La raison de cette accélération est bien simple, la Déclaration de Doha stipule que les membres doivent établir des modalités provisoires (règles et engagements sur le commerce agricole) d'ici mars 2003. Par la suite, les membres seront appelés à soumettre des offres ou des listes d'engagements d'ici la Cinquième conférence ministérielle qui se tiendra à Mexico à la fin de 2003. En 2004, les négociations devraient finaliser le texte de l'Accord sur l'agriculture et les listes d'engagements des membres, afin de rencontrer la date butoir établie dans la Déclaration de Doha du 1er janvier 2005.

---

<sup>35</sup> Ainsi, le droit de fournir à leurs populations démunies, frappées par des pandémies comme le sida, des médicaments « génériques ». De plus, ils recevront une assistance des pays riches pour se préparer aux nouvelles normes en matière d'environnement ou d'investissement, mais aussi pour prendre part plus activement aux travaux de l'OMC. Ils ont également arraché la promesse d'un meilleur accès pour leurs produits textiles aux marchés des pays du Nord et obtenu des États-Unis qu'ils soumettent leur législation antidumping aux règles de l'OMC. Concernant les droits de douanes, on leur accorde le droit de ne pas abaisser ces tarifs dans la même mesure que les pays développés, de façon à assurer une protection de leurs économies .

Tout cela est bien beau, mais est-ce vraiment réaliste ? En ce qui me concerne, poser la question, c'est y répondre. Je ne vois absolument pas comment 142 pays peuvent compléter un Cycle si ambitieux, comportant autant de dossiers litigieux et complexes, sur une période aussi courte. Qui plus est, au moment d'écrire ces lignes (25 juillet 2002), les Américains déposent une nouvelle proposition comme pour reprendre l'initiative qui leur avait échappée au lendemain du *Farm Bill* 2002 en mai. L'ampleur des changements proposés par les États-Unis est renversant et nous en ferons une première analyse dans les prochaines pages (avec le matériel disponible compte tenu du court délai).

## 2.1. Le soutien interne : les boîtes de Pandore

Comme nous l'avons vu, les États-Unis et l'Union européenne sont les deux joueurs déterminants sous l'angle du soutien interne. Le FSRI Act vient tout juste d'être entériné par le Congrès et le président américain pour une période de six ans et on voit mal comment le gouvernement américain pourrait négocier dans le cadre du Cycle de Doha quoi que ce soit qui entraverait son *Farm Bill*, à moins que... À moins que les concessions faites par les autres en vaillent la chandelle. C'est exactement l'esprit de la «règle du 5%» que les Américains ont tablé le 25 juillet.

### 2.1.1 Proposition américaine du 25 juillet 2002 : « la règle du 5 % »

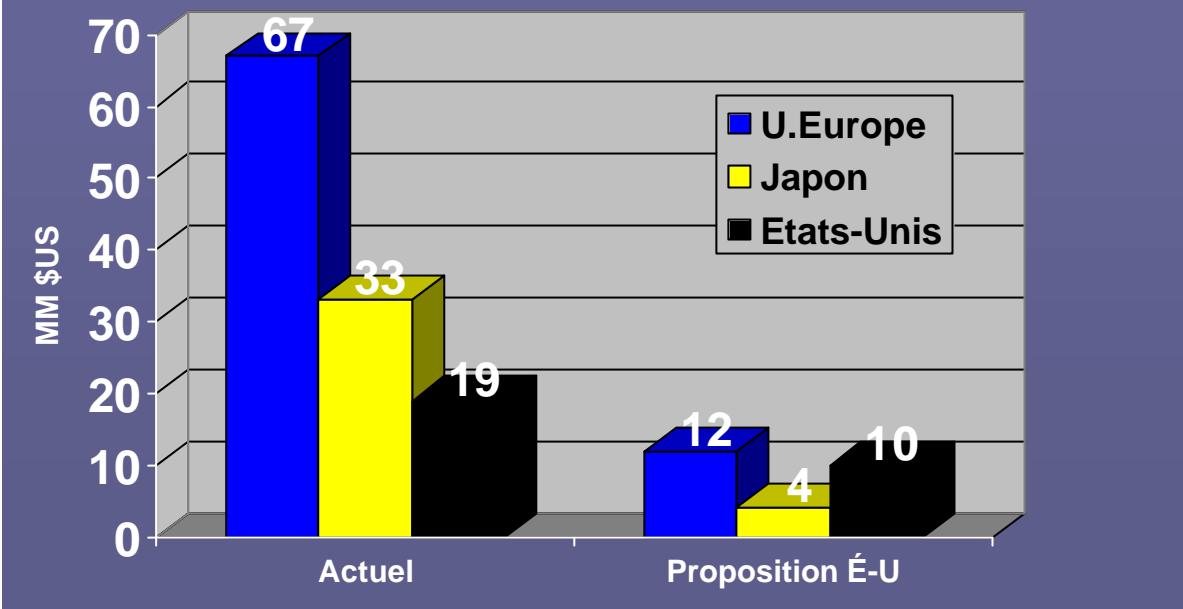
L'objectif de cette règle est d'harmoniser le soutien interne créant de la distorsion, essentiellement celui comptabilisé dans les boîtes bleue et orange. La règle est simple : le soutien interne non vert ne devrait pas excéder 5 % de la valeur de la production agricole totale sur une période de cinq ans. L'impact est majeur pour l'Union européenne et le Japon qui voient leur capacité de soutenir leur agriculture littéralement fondre comme neige au soleil.

Pour le Canada, le niveau de soutien étant relativement bas, l'impact devrait y être moindre. Toutefois, si le Canada n'utilise qu'une faible partie de son niveau d'engagement (l'équivalent de moins de 500 millions \$ US en 1998), le nouveau cadre stratégique, qui prévoit de nouveaux fonds au titre de la gestion du risque, aurait pour effet de nous rapprocher dangereusement de la limite du 5%<sup>36</sup>. De plus, il ne faut pas oublier que le Canada n'a pas encore notifié les années 1999 et 2000, années où il a injecté de nouveaux montants comme soutien aux producteurs agricoles.

---

<sup>36</sup> La règle de minimis n'est pas altérée par la proposition américaine (c'est du moins ce qui ressort du Inside U.S. Trade, vol. 20, no.35 – August 30, 2002). Il est donc difficile d'évaluer l'impact réel pour le Canada

**GRAPHIQUE 20**  
**Soutien interne avec distorsion**



Source : USDA, *U.S. Proposal for Global Agricultural Trade Reform*

Quant à l'Union européenne, elle n'arrive qu'à mi-chemin de l'Agenda 2000, prévu pour se terminer fin 2006. De plus, comme nous l'avons constaté, l'examen de mi-parcours ne fait que s'amorcer et l'élargissement de l'Union à une dizaine de nouveaux pays est une préoccupation nettement plus prioritaire que le Cycle de Doha. Dans ce contexte, la proposition américaine a fort peu de chance de s'imposer. Le jour même de l'annonce<sup>37</sup>, les représentants à l'agriculture de l'Union européenne et du Japon ont fait front commun contre la proposition américaine.

Selon nous, il ne faut pas s'attendre à beaucoup de mouvements du côté de ce pilier, encore que les États-Unis proposent le statu quo dans la définition de la boîte verte et du calcul de la mesure globale de soutien (MGS). En ce sens, la stratégie du recyclage est toujours envisageable et la proposition du Canada de mettre une limite à la boîte verte prend de la valeur. On voit là toute l'importance qu'aura le débat entourant la nature des programmes du *Farm Bill* américain 2002 (sont-ils vert ou orange ?).

---

<sup>37</sup> La secrétaire américaine à l'agriculture, M<sup>me</sup> Ann Veneman, a déposé cette proposition au Japon à l'occasion d'une réunion du Groupe de Quint (États-Unis, Union européenne, Japon, Canada et Australie) qui faisait le point sur les négociations agricoles de l'OMC dans le cadre du Cycle de Doha.

## **2.2. Subventions aux exportations : du progrès reste possible**

S'il est un pilier où nous pouvons attendre de nouveaux résultats, c'est bien celui des subventions aux exportations. L'Union européenne est relativement isolée et une certaine unanimité se dégage quant à la réduction substantielle, voire l'élimination des subventions aux exportations sur une période assez courte.

Il semble clair que l'Union européenne optera pour un approfondissement des réformes MacSharry et de l'Agenda 2000 en réduisant le niveau des prix de soutien de manière à les rapprocher davantage des prix mondiaux. Cette approche a également un autre effet qui est de réduire l'impact budgétaire de l'entrée des nouveaux pays au sein de l'UE. Toutefois, pour des raisons politiques, l'UE ne bougera que si les États-Unis bougent sur la question des crédits à l'exportation et de l'aide alimentaire internationale.

Nous ne pouvons présumer de l'attitude américaine, mais une récente analyse de l'OCDE a clairement démontré que, bien que significative, la partie subvention des crédits à l'exportation ne représente qu'une infime portion (5 %) des subventions directes à l'exportation<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Vous constaterez que les données pour les États-Unis ne coïncident pas avec le montant ci-dessus. La raison est simple, le chiffre de 258 millions \$ US correspond à une moyenne annuelle, alors que le chiffre de 191 millions du tableau de l'annexe 3 est le montant de subventions au début de l'année 1998.

## TABLEAU 8

### Export Credits and Export Subsidies

	Export Credits:				Subsidy Amount Estimates Beg. 1998	
	Total Amount Provided					
	1995	1996	1997	1998		
	(million USD)				(million USD)	
Australia	1106	2014	2130	1553	2	
Canada	570	697	1239	1108	8	
European Union *	985	989	1151	1254	15	
Hungary	0	38	12	19	n.a.	
Korea	0	33	46	46	0	
Norway	0	0	0	0	0	
United States	2843	3188	2845	3929	191	
Total *	5504	6959	7423	7910	216	
 <hr/>						
Export Subsidies						
	1995	1996	1997	1998		
	(million USD)					
Australia	0	0	0	1		
Canada	37	4	0	0		
European Union	6386	7064	4943	5968		
Hungary	41	18	10	12		
Korea	0	0	0	0		
Norway	83	78	102	77		
United States	26	121	112	147		
Total	6573	7286	5167	6205		

---

\* Intra-EU trade excluded for data on export credits given, but only subsidy amount estimates for France and the Netherlands exclude intra-EU trade.

Sources: Export credit data from confidential survey by the Participants; subsidy amount estimates are from the Secretariat's calculations, as described in this report; and export subsidies are drawn from the Secretariat's *Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implementation in the OECD countries*, as derived from WTO notifications. Original data regarding export credits and export subsidies are on varying 12-month intervals. The conversions into US\$ and the aggregation ignore this by calendar year average exchange rates and adding across countries without any weighting or adjustment.

S'il est vrai que les États-Unis sont les principaux utilisateurs de cette forme de « subventions aux exportations », et que son montant excède celui de leurs subventions directes (258 millions \$ US contre 147 millions \$ US en 1998), nous sommes à des années-lumière des subventions à l'exportation européennes (6 milliards \$ US, en 1998).

## TABLEAU 9

### Subventions aux exportations agricoles aux Etats-Unis (est.)

- ✓ **Export Enhancement Program** : 300 millions \$  
Subventionne l'exportation par le biais de primes aux exportateurs américains ; permet une diminution des prix offerts à l'étranger.
- ✓ **Dairy Export Incentive Program** : 100 millions \$  
Subventionne les exportateurs de produits laitiers américains.
- ✓ **Market Access Program** : 90 millions \$  
Subventionne la publicité effectuée outre-mer par des compagnies et associations commerciales américaines.
- ✓ **U.S. Department of Agriculture Export Guarantees** : 100 millions \$  
Procure des garanties d'emprunt aux acheteurs étrangers de produits agricoles américains de base.
- ✓ **Public Law 480 Program** : 200 millions \$  
Accorde des prêts subventionnés aux acheteurs de produits agricoles américains.

Source: Janice C. Shields, Corporate Welfare and Foreign Policy ([http://www.foreignpolicy-infoc.org/papers/cw/index\\_body.html#Tax%20Breaks](http://www.foreignpolicy-infoc.org/papers/cw/index_body.html#Tax%20Breaks))

Pour boucler la boucle, Américains et Européens feront front commun pour exiger que les entreprises commerciales d'État soient soumises à de nouvelles réglementations et exigences internationales.

Ainsi donc, il est plausible d'envisager une réduction significative des subventions aux exportations. Il s'agirait d'une excellente nouvelle pour le secteur laitier qui, comme nous l'avons vu précédemment, est largement tributaire de subventions à l'exportation. Par contre, comme nous l'avons également vu, le recyclage des subventions vers le soutien interne a pour effet d'annuler en grande partie l'effet attendu. Pour la gestion de l'offre, il s'agit d'un élément majeur. En effet, ne jouissant d'aucun soutien public, les producteurs laitiers canadiens ne jouent pas à armes égales sur les marchés extérieurs.

#### **2.2.1 Proposition américaine du 25 juillet 2002 : « élimination sur cinq ans »**

Dans leur proposition, les Américains proposent l'élimination des subventions à l'agriculture sur une période de cinq ans (en cinq tranches égales). En cela, elle rejoint les demandes du

Canada et du Groupe de Cairns. Mais, elle va encore plus loin en proposant le démantèlement des entreprises commerciales d'État (la Commission canadienne du blé est expressément nommée dans le document). En regard des crédits à l'exportation et l'aide alimentaire, comme on pourrait s'y attendre, les États-Unis ne proposent que l'établissement de nouvelles règles et davantage de transparence.

### **2.3. L'accès aux marchés : faites vos jeux**

Le pilier de l'accès aux marchés est celui qui comporte les enjeux les plus importants et celui qui est le plus difficile à cerner. En acceptant l'idée selon laquelle le soutien interne confirme le statut particulier du secteur agricole et que nous nous dirigeons vers une élimination graduelle des subventions aux exportations, quel est le statut de l'accès aux marchés ?

Nous avons vu que le Cycle de l'Uruguay a, via le processus de la tarification, véritablement fait entrer l'agriculture dans la logique du GATT, c'est-à-dire une logique où l'objectif ultime est l'abolition des tarifs douaniers. Ceux-ci, en effet, sont identifiés au mal à combattre et à abattre. D'ailleurs, il n'est pas intéressant de constater que, contrairement au bon sens qui nous dit que les subventions aux exportations constituent la plus importante entrave au bon fonctionnement du commerce international, les études des économistes libre-échangistes indiquent au contraire que le mal est incarné par les tarifs douaniers.

Dans une étude très récente<sup>39</sup>, les économistes du USDA (qui à ce sujet ne diffèrent aucunement de ceux de l'OCDE et de l'OMC) ont conçu un modèle qui démontre que c'est l'élimination des tarifs douaniers qui aurait l'effet le plus bénéfique sur le commerce agricole mondial. Selon ces gourous de l'économétrie, l'élimination complète des mesures qui créent des distorsions sur les marchés agricoles (tarifs, contingents tarifaires, subventions aux exportations, boîtes orange et bleue) occasionnerait un relèvement des prix mondiaux de l'ordre de 12 %. Les politiques agricoles de l'Union européenne (38 %), du Japon et de la Corée du Sud (12 %) et des États-Unis (16 %) compteraient pour 48 % de la distorsion mondiale, laissant aux tarifs et aux contingents tarifaires 52 % de l'odieux.

Dans l'esprit de l'OMC, il semble évident qu'un des objectifs visés est de réduire les tarifs douaniers ou, à tout le moins, de faciliter l'accès aux marchés. Il faut donc s'attendre à une bataille rangée de ce côté.

L'ampleur des impacts est tel dans la totalité des pays membres, qu'il est fort peu probable que le Cycle de Doha se termine avec un accroissement significatif de l'accès aux marchés. Comme nous l'avons vu dans la première partie, « les grands tests de validité des Accords de l'*Uruguay Round* restent à venir, en particulier lorsque les marges de manœuvre actuelles auront été épuisées et que des nouvelles contraintes plus « mordantes » se feront sentir lors

---

<sup>39</sup> USDA, Market and Trade Economic Division, Economic Research Service, *Agricultural Policy Reform in the WTO – The Road Ahead*, Report 802, May 2001.

d'un nouveau cycle de négociation »<sup>40</sup>. Or, nous entrons dans cette zone où chaque geste commence véritablement à faire mal. L'accès aux marchés sera-t-il le Waterloo du Cycle de Doha ? La question est posée. Si la réponse est oui, nous aurons gagné du temps, combien ? Nul le sait avec précision, mais 2010 semble une date envisageable. Si la réponse est non, et bien il nous faudra composer avec des tarifs douaniers à la baisse et des accès minimaux à la hausse, avec les conséquences que cela peut représenter sur un système comme la gestion de l'offre. Mais cela n'est pas nouveau, nous tenions le même discours en 1990.

### **2.3.1 La proposition américaine du 25 juillet 2002 : « Suisse - 25 »**

Il n'est pas surprenant que ce soit au niveau de l'accès aux marchés que la proposition américaine a le plus de mordant. Elle propose rien de moins que d'utiliser une version affermie de la «formule Suisse», formule qui a été utilisée avec succès pour réduire les tarifs des produits industriels lors du *Tokyo Round*. La «Swiss-25» est une formule toute simple qui a pour effet, sur une période de cinq ans, de réduire tous les tarifs douaniers agricoles à un maximum de 25 %. De plus, il est proposé de hausser de 20 % l'accès minimal des contingents tarifaires et d'éliminer les tarifs intraquotas.

## **3. CAP VERS 2010 : ATTENTION AUX SYNDROMES**

---

Après ce long parcours dans les dédales de l'OMC et des négociations commerciales multilatérales, que conclure, sinon que tel que prévu en 1986, le Cycle de l'Uruguay nous a fait entrer dans un nouvel ordre mondial. Bien entendu, les conséquences purement économiques ne se sont pas encore véritablement matérialisées, quoique les quinze dernières années ont été sous le signe du changement et de l'adaptation quasi perpétuelle. Évidemment, selon que nous sommes optimistes ou pessimistes, favorables au libre-échange ou plus critiques, notre lecture des faits présentés dans l'analyse qui précède différera totalement. Voilà pourquoi nous allons essayer de garder la tête froide et d'être le plus réaliste qui soit. En fait, ni vous ni moi ne pouvons avec certitude prédire l'issue du Cycle de Doha. Par contre, nous en savons assez pour choisir une attitude gagnante.

D'ici 2010, ma prédition personnelle (et comme vous le savez, la prédition d'un économiste vaut celle d'un météorologue, c'est-à-dire que plus on s'éloigne dans le temps, moins elle est fiable) est que nous continuerons de vivre sous le joug du Cycle de l'Uruguay. En d'autres termes, je fais l'hypothèse que, compte tenu des enjeux d'un approfondissement de la libéralisation des marchés agricoles, du fait que les politiques agricoles européenne et américaine sont arrêtées d'ici la fin de 2007 pour l'un et 2008 pour l'autre, et des conséquences de l'élargissement de l'Union européenne, le Cycle de Doha n'a que bien peu de chance de rencontrer son échéance de 2005.

---

<sup>40</sup> Stefan Tangerman, L'Accord sur l'agriculture de l'*Uruguay Round* fonctionne-t-il ?, *In revue internationale* 87 (2001), p. 15.

À première vue, cela pourrait apparaître rassurant. En effet, depuis la signature de l'Accord sur l'agriculture, le système canadien de mise en marché du lait s'est relativement bien comporté. Les modifications de conformité qui ont été apportées ont permis à la gestion de l'offre de conserver l'essentiel de son efficacité. J'irais même jusqu'à dire que le renouvellement du Plan national de commercialisation du lait, les ententes de mises en commun régionale et nationale<sup>41</sup> et l'admission de Terre-Neuve dans le Plan national de commercialisation ont modernisé le système. Mais la période 1995-2002 a également été une étape où la croissance était au rendez-vous, du moins jusqu'à tout récemment. Croissance du marché domestique si fondamentale, car elle est la pierre angulaire du système de gestion de l'offre, mais aussi croissance des exportations, stimulée par des prix à la hausse. D'autre part, comme nous l'avons vu, la tarification et les contingents tarifaires ont réussi à contenir les importations (à l'exception des importations d'ingrédients laitiers sur lesquels nous reviendrons plus loin).

Toutefois, nous devons admettre que le niveau de pression a légèrement augmenté. Un indicateur de cela est bien entendu le prix des quotas laitiers. Tout au cours de la période 1995-2002, le prix n'a pas cessé d'augmenter. C'est dire que la demande de « droits de produire » excède structurellement la demande. En d'autres termes, la croissance inhérente au système semble insuffisante à soutenir la croissance espérée des fermes laitières.

Dans l'hypothèse où la période 2003-2010 est une poursuite de la période 1995-2002, avec une pression légèrement à la hausse sur le système, bref un *statu quo +*, à quoi peut-on s'attendre ? Et bien, selon moi, cela dépendra des choix que nous ferons et des attitudes que nous adopterons. Dans les pages qui suivent, je présenterai les symptômes qui caractérisent quatre affections qu'il faut surveiller si nous voulons que la gestion de l'offre continue de remplir sa mission. Nous sommes tous plus ou moins affligés par l'un ou l'autre de ces quatre syndromes. Si la première étape consiste à les comprendre, il est plus difficile et plus essentiel de les reconnaître et surtout d'avouer que nous en souffrons. Ce n'est qu'à partir de là que nous pourrons nous en prémunir ou mieux encore, les utiliser à notre avantage. Car il ne s'agit pas de les supprimer, bien au contraire, il faut les maîtriser pour en faire des atouts. Toutefois, le pire serait de les nier ou encore de ne les voir que chez les autres. Ainsi donc, je nous invite à faire un travail d'introspection dont l'objectif avoué est de faire en sorte qu'en 2010, la production laitière québécoise soit toujours le moteur de l'agriculture québécoise et que la gestion de l'offre continue de faire la preuve de son efficacité pour tous les maillons de la filière laitière, du producteur au consommateur, en passant par le transformateur.

---

<sup>41</sup> Je fais ici référence aux différentes ententes de mise en commun.

### 3.1. Le syndrome du iceberg

«*Bloc de glace de très grande taille flottant à la surface de la mer.  
La portion émergée représente seulement un cinquième de la  
hauteur totale de l'iceberg.*»  
Le Petit Robert

Devant un scénario de statu quo, la première erreur à ne pas commettre, c'est de laisser échapper un soupir de soulagement. Ce pourrait-il que la menace entourant l'OMC et les négociations commerciales multilatérales, bien que réelle, ne soit que la pointe visible d'un l'iceberg dénommé «globalisation»? Si tel est le cas, le fameux principe de Pareto<sup>42</sup> devrait nous faire grandement réfléchir. Est-il possible que nous consacrons 80 % de nos énergies à contrecarrer 20 % de la menace visible? Si tel est le cas, est-ce que ce 20 % explique 80 % de la menace, auquel cas nous serions justifiés d'agir de la sorte? Existe-t-il une menace invisible ou moins perceptible? Est-elle bien réelle ou le fruit de l'imagination? Et comble de malheur, si elle existe, la menace invisible est-elle aussi sinon plus dangereuse que celle que l'on voit?

À mon avis, la globalisation des marchés est une réalité qui dépasse de loin les accords commerciaux de l'OMC, dont celui sur l'agriculture. Ainsi, il ne faut pas commettre l'erreur de croire que l'échec de Seattle a annoncé la mort de la globalisation ou encore que les manifestations antimondialisation sont un signe du retour du balancier. Sans m'étendre sur le sujet, je suis d'avis qu'il s'agit là davantage d'épiphenomènes qui ont leur importance en ce qu'ils obligent à revoir et corriger certaines facettes de la globalisation, voire certains effets néfastes, mais daucune façon ils ne sauraient freiner une vague de fond de par le monde.

C'est la raison pour laquelle il ne faut pas voir dans la lenteur anticipée des négociations du Cycle de Doha, ni dans le fait qu'il soit tout à fait plausible qu'il n'y ait aucune nouvelle concession significative dans la renégociation de l'Accord sur l'agriculture, que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Ce serait là commettre une grave erreur. Il y a des faits qui parlent par eux-mêmes et qui pointent tous dans la même direction, celui d'un approfondissement de la globalisation des marchés. Il faut rester vigilant et se préoccuper tout autant sinon plus de ce que l'on voit moins. Voilà pourquoi, il faut se garder de souffrir du syndrome du iceberg. On peut se prémunir contre ce que l'on voit. C'est plus difficile de se battre contre ce qui n'est pas immédiatement perceptible. Mais, pour ceux et celles d'entre vous qui ont vu le film Le Titanic, vous savez que si c'est bel et bien l'iceberg de la globalisation qui est devant nous, ce n'est pas la partie visible qui peut nous couler.

Loin de moi l'idée de laisser entendre qu'il faut prendre à la légère les négociations commerciales internationales. Au contraire, une seule fissure dans les fondations de l'édifice et c'est le désastre appréhendé. Nous sommes donc condamnés à non seulement suivre de près

---

<sup>42</sup> Vilfredo Pareto (1848-1923), économiste italien, a établi en 1906 un principe mieux connu sous le nom de règle du 80/20. Le principe connaît une multitude d'applications et peut se résumer ainsi: 80 % de nos succès proviennent de 20 % de nos efforts.

ces négociations, mais surtout à y être des intervenants actifs. Seulement, nous ne sommes pas seuls à poursuivre cet objectif. Les producteurs agricoles européens et japonais, sans oublier les producteurs laitiers et sucriers américains ont des intérêts qui s'apparentent à ceux que nous défendons. Des alliances stratégiques sont possibles, souhaitables et essentielles si nous voulons une agriculture respectueuse de ceux et celles qui la font, tout autant que de ceux et celles qui en dépendent pour s'alimenter et occuper le territoire. Tout ce que je veux dire, c'est que pendant que nos énergies sont dirigées vers la partie visible de la globalisation, celle-ci progresse par d'autres voies, plus subtiles et sournoises car loin des yeux et des feux de la rampe. Si tel est le cas, on ne souffre peut-être pas seulement du syndrome du iceberg. Il est possible que nous souffrions également d'un syndrome plus dangereux encore, celui du bambou de Chine.

### **3.2. Le syndrome du bambou de Chine**

*«Pendant les premiers cinq ans de sa vie, cet arbre ne démontre aucun signe de vie. Mais si vous vous en occupez bien, c'est-à-dire si vous prenez soin de l'arroser et de le fertiliser régulièrement, il explosera en dehors du sol la cinquième année. Il grandira de 30 centimètres par jour et en moins de quatre mois, il mesurera près de 30 mètres de hauteur. »*

Pour faire suite au syndrome du iceberg, il y en a un encore plus vicieux dont il faut absolument se méfier et c'est celui du bambou de Chine. Il s'agit d'un arbre assez particulier comme le laisse voir l'exergue ci-dessus. Est-ce ce qui risque de se produire avec la globalisation des marchés ? Nous savons qu'ils sont nombreux à l'entretenir, à s'en occuper, et ce, sans que les résultats soient trop visibles (pour l'instant). Voilà pourquoi, je dis qu'il faut faire attention avec ce qui ne semble pas progresser. Il ne faut jamais oublier le syndrome du bambou de Chine. Deux exemples suffiront à l'illustrer.

Tout d'abord, le spectaculaire développement du marché des ingrédients laitiers et, plus particulièrement, celui des concentrés de protéines laitières. Supportés par le progrès technologique (en l'occurrence l'ultrafiltration) et utilisant toutes les « microfailles » des systèmes, ces ingrédients laitiers sont devenus un enjeu considérable au cours des dernières années. Une étude récente a établi qu'en 2000<sup>43</sup>, les importations de concentrés de protéines laitières aux États-Unis ont totalisé l'équivalent de 2 % de la production laitière américaine. La *National Milk Producers Federation* vient tout juste d'intenter une procédure légale pour faire modifier la classification de ces ingrédients qui entrent aux États-Unis en franchise. L'ironie dans tout cela, c'est que le nouveau *Farm Bill* américain prévoit un soutien du revenu des

---

<sup>43</sup> Balley, K.W., *Implications of Dairy Imports : The Case of Milk Protein Concentrates*, Staff paper 353, Dept AERS, Penn State University, June 2002. (<http://dairyoutlook.aers.psu.edu/reports/pub2002/staffpaper353.pdf>). Pour contrer le problème, l'étude recommande deux choses : un contingent tarifaire et un programme de subventions pour inciter des fabricants américains à produire les ingrédients qui ne sont pas des substituts directs à la PLÉ avec du lait domestique.

producteurs et l'achat de surplus de PLÉ par la CCC (*Commodity Credit Corporation*), alors que les concentrés de protéines du lait entrent à pleine porte...

Si le problème est de cette ampleur aux États-Unis, on peut s'imaginer le potentiel au Canada!<sup>44</sup> Plus l'écart des prix entre le marché domestique et le marché mondial est important, et plus il faut être vigilant face à des menaces aujourd'hui invisibles. Avec l'effondrement du prix de la poudre de lait écrémé sur le marché mondial et l'existence de nombreux surplus de PLÉ, il faut s'attendre à ce que le marché des ingrédients exerce un attrait accru pour de nombreux surtransformateurs. Chaque kilo de MPC<sup>45</sup> qui entre en franchise de douane représente des hectolitres de lait qui ne trouvent plus preneurs. Or, lorsque l'on sait la différence que peut faire une croissance de 1 à 2 % des besoins domestiques pour les producteurs, on comprendra qu'il s'agit là d'un enjeu considérable.

Dans un tout autre ordre d'idées, il nous semble très pertinent d'évoquer ce qui se passe du côté de la transformation laitière à l'échelle mondiale. Nous y voyons énormément de mouvement. Depuis 2000, nous y dénombrons plus de 2,5 fusions, acquisitions et alliances stratégiques par jour. Les entreprises se livrent une lutte féroce sur tous les continents pour détenir la pole position. Elles cherchent à obtenir la taille requise pour performer sur des marchés globalisés. Tout se déroule à un rythme d'enfer et les industriels semblent déterminés à jouer à armes égales avec les géants de la distribution et du détail.

Pour les transformateurs, la globalisation est une réalité de tous les jours. Le monde est leur champ de bataille. Pour nombre d'entre eux, ce sont les résultats trimestriels qui dictent les décisions (pour maximiser le rendement aux actionnaires et la hausse de la valeur de l'action). Les rendements attendus se doivent d'être compétitifs avec les autres lieux d'investissements potentiels, faute de voir fuir les investisseurs et s'effondrer les titres. Il est possible que les récents déboires des Enron, Worldcom et Cie modifient quelque peu la dictature des résultats trimestriels, mais cela ne saurait durer. La loi du marché est implacable et les transformateurs laitiers ne feront pas exception à la règle. Ils devront rencontrer les attentes de leurs actionnaires qui se préoccupent peu du secteur dans lequel ils ont investi et pour qui seul le rendement et la plus-value comptent. Ils sont sans pitié et il n'y a aucune raison de croire que les dirigeants des transformateurs laitiers ne le seront pas à leur tour. Tout cela ne sera pas sans effets sur les producteurs. Il y a de moins en moins de joueurs qui sont de plus en plus gros et disposant d'une vision et d'une présence globale sur tous les marchés. Il y a là de quoi faire réfléchir.

Ces deux exemples illustrent bien le syndrome du bambou de Chine. Si vous êtes de ceux qui croyez que la globalisation ne vous a pas affecté et qu'elle régresse, n'oubliez jamais le

<sup>44</sup> Dans une entrevue radiophonique dans le cadre de l'émission « D'un soleil à l'autre » (jeudi, le 8 août 2002), un représentant de la Fédération des producteurs de lait du Québec indiquait que les meilleures informations disponibles se chiffraient entre 7 et 9% la perte de marché occasionnée par l'importation d'huile de beurre et différents ingrédients non soumis à des contingents tarifaires.

<sup>45</sup> MPC : Milk Protein Concentrates.

bambou de Chine que tous croient mort. Car lorsqu'il sort de terre, sa croissance est si rapide et spectaculaire que rien ne peut l'empêcher.

### **3.3. Le syndrome du « volcan endormi »**

*« La plus puissante éruption volcanique survenue ces dernières années est celle du Mont St. Helens. Il se réveilla le 18 mai 1980, en quelques heures cette magnifique région de l'État de Washington au nord de la Californie fut transformée en paysage lunaire. L'énergie dégagée au cours des neuf heures d'éruption équivaut à celle dégagée par 400 bombes nucléaires de forte puissance. »*

Comme nous l'avons déjà dit, la combinaison des phénomènes présentés dans les deux parties de la présente analyse nous incite à conclure que d'ici la fin de la présente décennie, les producteurs auront à faire face à ce qu'il convient d'appeler « le statu quo + », c'est-à-dire un statu quo du genre de celui qui règne depuis 1995, mais comportant un niveau de pression légèrement accru.

Les nouvelles pressions proviendront d'une part de forces centripètes, c'est-à-dire de forces provenant de l'extérieur du système. Il s'agit bien entendu des changements susceptibles de survenir à la fin du Cycle de Doha. Il s'agira également, et peut-être de manière plus évidente, des répercussions du progrès technologique dans le domaine des ingrédients laitiers ou d'une modification du rapport de force au profit de quelques multinationales de la transformation. Évidemment, ces pressions se manifesteront de diverses façons et bien souvent ne seront perceptibles qu'à la marge. Cependant, plus que dans nulle autre industrie, nous savons tous qu'un simple battement d'ailes de papillons peut créer les conditions d'un véritable ouragan dans l'industrie laitière.

Mais, selon nous, ce sont avant tout les forces centrifuges, celles qui sont propres au système, qui seront déterminantes d'ici 2010. Les gains de productivité et la poursuite de la restructuration des fermes laitières québécoises devraient se poursuivre. Sur la période 1986-2000, le volume de lait par vache a connu une hausse annuelle moyenne de plus de 2 %. Rien ne laisse présager que cette tendance sera modifiée. Il en est de même de la restructuration des fermes. Au Québec, la moyenne de vaches par ferme se situe à 47 en 2001, comparativement à 59 au Canada. L'écart s'est accru depuis 1986. Il est donc permis de croire que le nombre de vaches par ferme devrait poursuivre sa progression d'ici 2010, voire s'accélérer. À eux seuls, ces deux facteurs exercent une pression sur la demande de quotas, à moins que la croissance du marché soit suffisante pour les satisfaire.

Le développement du marché domestique suffira-t-il à insuffler au système suffisamment de volumes de lait pour satisfaire le potentiel de croissance des entreprises ? Il le faudra bien, car il y a peu d'espoir que les marchés d'exportation puissent jouer un rôle déterminant d'ici la fin

de la décennie. En effet, la volonté de l'Union européenne de stopper l'hémorragie de ses parts de marché mondial, l'impact du *Farm Bill* 2002 sur la production laitière américaine, cumulés à la forte dévaluation du dollar américain qui devrait accroître la compétitivité des produits laitiers américains sur les marchés internationaux, et la croissance de la production anticipée ailleurs dans le monde<sup>46</sup> ne laissent présager rien de bon pour les prix à l'exportation.

On comprendra dès lors l'importance que l'on devra accorder à la croissance du marché canadien. Ce n'est que par ce moyen que l'on parviendra à réduire la pression engendrée par les forces centrifuges.

Jusqu'à présent, les producteurs et productrices ont excellé dans la gestion du système, notamment en contrôlant avec succès les avancées de la globalisation des marchés. D'ici 2010, ils devront avant tout gérer le niveau de pression. Il leur faudra faire preuve d'encore plus d'imagination. Comme tout système dynamique et vivant, la gestion de l'offre a besoin d'un minimum de croissance. Gérer la décroissance, c'est quelque chose de possible, mais uniquement sur une courte période. Cela ne saurait être une avenue viable à moyen et long termes. Sans croissance, la pression interne ne peut que croître. Mais il y a des signes avant-coureurs à toute irruption. Il faut savoir les décoder et tout mettre en œuvre pour les contrecarrer. Si jamais la pression intérieure devenait insoutenable, il y a un risque d'explosion. Il faut toujours se méfier du syndrome du volcan endormi. On le croyait éteint, mais il ne faisait que sommeiller et attendait seulement que la pression monte pour exploser. Ces explosions sont les plus dévastatrices car elles surviennent au moment où on s'y attend le moins.

Il n'y a aucun doute dans mon esprit que les producteurs de lait québécois et canadiens trouveront les bons ajustements pour que la gestion de l'offre continue de s'imposer comme étant la seule alternative véritable au libre marché. Ceci étant dit, le syndrome du volcan endormi est, selon moi, celui que nous devons redouter le plus d'ici 2010.

### 3.4. Le syndrome « Tsunami »

« Un Japonais de 24 ans a battu jeudi à New York son propre record du monde du plus gros mangeur de hot-dogs, en ingurgitant 50 hot-dogs et demi en 12 minutes. Malgré ses 51 kilos, Takeru « Tsunami » Kobayashi est un redoutable « mangeur professionnel » qui a mis en déroute des concurrents de poids tels que les Américains « Hungry » Charles Hardy (162 kilos) et Eric Booker (181 kilos). »

Agence France Presse, 5 juillet 2002.

---

<sup>46</sup> Selon le FAPRI, la production laitière mondiale pour fins de transformation devrait croître de près de 10 % entre 2001 et 2011. La Chine, le Brésil, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la Russie et l'Ukraine devraient connaître une croissance de plus de 20 % de leur production. Perspectives agricoles de l'OCDE, 2002-2007, Éditions 2002.

Finalement, un fait divers des plus banals est venu nous rappeler que nos voisins du Sud ne sont ni invincibles, ni détenteurs de la vérité. Vous avez sans aucun doute vu à la télévision ce petit Japonais d'à peine 112 livres gagner, pour la seconde année consécutive, le concours de mangeurs de hot-dogs. Il s'appelle Takeru « The Tsunami » Kobayashi. Muni d'une technique qui n'a pas son pareil, il a littéralement « bouffé » tous ses adversaires dont cet Américain typique Eric « Badlands » Booker et ses 410 livres<sup>47</sup>.

Il y a deux leçons à tirer de ce syndrome. Tout d'abord, tant que les États-Unis croiront qu'ils sont les meilleurs et qu'ils sont les meilleurs parce qu'ils sont les plus gros, nous n'avons rien à craindre. Ainsi, les Américains refusent de se remettre en question, de regarder ce qui se fait de bon ailleurs. Ce qu'ils ont compris de leur second échec en deux ans, c'est que si le Japonais a battu un Américain de 410 livres en mangeant le double de hot-dogs, la réponse au dilemme du « Tsunami » c'est de déléguer un compétiteur de 820 livres. Pour les États-Unis, on le sait « small is beautiful » mais « big is better ». À ce jeu, notre ami Kobayashi gagnera le concours tant qu'il le voudra.

On pourrait s'arrêter là et croire que les petites industries québécoise et canadienne du lait, à l'image du « Tsunami », possèdent des systèmes beaucoup plus performants que celui que l'on retrouve aux États-Unis et nous aurions raison. Mais ce serait oublier la seconde leçon de ce syndrome. Takeru Kobayashi les a affronté en duel sur leur propre terrain (le royaume du hot-dog), chez eux et, comme pour joindre l'injure à l'insulte, le jour de leur fête nationale (le 4 juillet). Il faut être culotté et ne pas avoir froid aux yeux pour réaliser un tel exploit.

Bien entendu, nous pourrions certainement arriver au même résultat si les règles du jeu étaient les mêmes pour tous, ce qui n'est pas le cas présentement. Le « Tsunami » a donc remporté son pari grâce à une technique originale, déconcertante pour un mangeur de hot-dogs traditionnel américain. Un peu à la façon de la gestion de l'offre vis-à-vis le libre marché. Le « Tsunami » n'a pas eu froid aux yeux, il a fait preuve d'audace et d'assurance en les défiant, puis en les humiliant. La gestion de l'offre résiste, contre vents et marées, aux plus virulentes critiques libre-échangistes et répond par la bouche de ses canons, c'est-à-dire des résultats inégalés. Le « Tsunami » est devenu un symbole que tout patriote américain rêve de battre pour venger l'honneur national. La gestion de l'offre est également cette insulte au libre-marché que les États-Unis ont juré, à coup de panel, d'anéantir. Dans un cas comme dans l'autre, les Américains ont oublié l'essentiel : analyser et comprendre les raisons de ces succès pour s'en inspirer et ensuite espérer les dépasser.

---

<sup>47</sup> Il a mangé 50 ½ hot-dogs contre seulement 26 pour son plus proche rival.

## **CONCLUSION**

---

Que peut-on conclure de tout cela ? Tout d'abord une mise en garde. Les économistes ont toujours été meilleurs pour expliquer ce qui s'était passé que pour prévoir l'avenir. Il faut donc conserver son calme et prendre l'analyse que je viens de vous soumettre pour ce qu'elle est et rien d'autre, à savoir une projection vers 2010 utilisant les informations disponibles, l'expérience du passé et la subjectivité de mon jugement. Donc, plus que les chiffres, c'est davantage la réflexion qu'elle suscite qui importe le plus.

Tout d'abord, nous retenons trois leçons générales du bilan de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay :

1. Le Cycle de l'Uruguay a introduit des changements radicaux des règles du commerce international s'appliquant au secteur agricole. Sans parler de la fin de l'exception agricole, il faut reconnaître que l'agriculture est désormais intégrée dans le cadre général des règles du GATT régissant le commerce international ;
2. Dans l'ensemble, les règles et les engagements des pays membres ont été respectés, bien qu'il faille reconnaître que le Canada a encore trouvé le moyen de faire honneur à sa réputation de boy-scout. En effet, dans chacun des trois piliers de l'Accord agricole, le Canada s'est classé parmi les pays ayant le mieux respecté ses engagements, loin devant les États-Unis, l'Union européenne et le Japon ;
3. Les grands tests de validité de l'Accord sur l'agriculture restent à venir. En effet, les marges de manœuvre actuelles n'ont pas été épuisées par l'Accord de Marrakech et le véritable impact se fera sentir qu'avec de nouvelles contraintes plus mordantes.

Dans le secteur laitier, le bilan laisse entrevoir également cinq grandes leçons :

1. Bien que minces, les résultats de l'Accord agricole se sont fait sentir. Les exportations de produits laitiers représentent toujours un faible pourcentage de la production laitière mondiale, mais la place des pays au sein du marché mondial a commencé à se transformer. L'Union européenne perd des parts de marché significatives (du moins lorsque exprimées en volume) au profit des pays de l'Océanie et de l'Argentine, ce qui l'a obligé à rediriger ses exportations vers les marchés à valeur ajoutée et ainsi maintenir ses parts exprimées en valeur ;
2. Le Canada a concédé des accès de marchés supérieurs à l'Union européenne et les États-Unis, et ses taux de remplissage sont nettement supérieurs à ces derniers ;
3. Le secteur laitier est un des secteurs agricoles qui reçoit un niveau de protection et de soutien parmi les plus élevés dans le monde industrialisé. En matière d'équivalent

subvention à la production, les différences entre le Canada, l'Union européenne et les États-Unis ne sont pas significatives : respectivement 50 %, 40 % et 51 % ;

4. On dénote un virage dans la nature des politiques agricoles s'adressant au secteur laitier. Ainsi, les mesures de soutien des prix cèdent graduellement la place au soutien direct. Cela se traduit, dans le cas du lait, par une réduction significative du coefficient nominal de production des producteurs<sup>48</sup> qui est passé de 2,69 sur la période 1986-1988 à 1,72 en 2001, traduisant ainsi un rapprochement des prix domestiques au prix théorique mondial<sup>49</sup>. À titre de comparaison, ce coefficient est passé de 3,09 à 1,98 au Canada, 2,77 et 1,61 pour l'Union européenne, 2,59 et 1,93 pour les États-Unis ;
5. Le Canada dispose de tarifs hors contingents tarifaires beaucoup plus élevés que ceux de l'Union européenne et des États-Unis. À titre d'exemple, des tarifs sur les fromages de l'ordre de 246 % au Canada (2002), comparativement à 96 % pour l'Union européenne et 84 % pour les États-Unis<sup>50</sup>.

Maintenant, concernant le Cycle de Doha, connu sous le nom de « Cycle du développement », que pouvons-nous retenir ?

1. Tout d'abord, les objectifs et le calendrier de réalisation sont pour le moins ambitieux, voire peu réalistes ;
2. Du côté américain, le nouveau *Farm Bill* est en opération jusqu'à la fin de 2008 et leur récente proposition a fort peu de chance de servir de base à la négociation ;
3. Pour sa part, l'Union européenne procède à une révision de mi-parcours de sa Politique agricole commune, mais c'est avant tout l'élargissement à une dizaine de pays d'Europe centrale et de l'Est qui retiendra l'attention et sera le point de mire de leur préoccupation.

Concernant, plus particulièrement, le secteur laitier, deux choses seront à surveiller :

1. L'impact du *Farm Bill* 2002 sur la production laitière américaine ;
2. La révision du régime des quotas laitiers dans l'Union européenne.

---

<sup>48</sup> *Coefficient nominal de protection des producteurs (CNPp)* : indicateur du taux nominal de protection des producteurs qui mesure le rapport entre le prix moyen perçu par les producteurs (au départ de l'exploitation), y compris les paiements par tonne de production du moment, et le prix à la frontière (mesuré au départ de l'exploitation).

<sup>49</sup> Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation 2002, principaux extraits, Tableau III.4, p. 46. Au Canada, le pourcentage est passé de 3,09 à 1,98.

<sup>50</sup> *OECD Main Policy Assumptions for Dairy Markets, 2002* (<http://www.oecd.org/xls/M00031000/M00031931.xls>).

Cette analyse nous a amené à faire l'hypothèse qu'il ne devrait pas y avoir de changements significatifs d'ici la fin de la présente décennie. La production laitière évoluerait dans ce que nous avons appelé «un statu quo + », c'est-à-dire un environnement semblable à celui qui a prévalu depuis 1995, mais avec une pression internationale qui pourrait s'accroître légèrement d'ici 2010. C'est dans ce contexte que nous avons présenté quatre syndromes dont il faut se méfier pour que les productions laitières québécoise et canadienne puissent poursuivre leur développement à l'intérieur du système de gestion de l'offre.

En ce qui nous concerne, il ne fait aucun doute que la gestion de l'offre a fait ses preuves et qu'elle demeure dans une classe à part. Ceci étant dit, deux obligations se dressent devant nous :

1. Nous devons tout mettre en œuvre pour protéger la gestion de l'offre comme la prunelle de nos yeux. Cela peut vouloir dire :
  - a. Accepter des mesures difficiles et contraignantes (du moins temporairement) ;
  - b. Faire face avec courage à l'adversité, notamment américaine, qui a juré qu'elle démantèlerait les offices de mise en marché collective ;
  - c. En faire la promotion, aussi bien ici qu'ailleurs, pour la faire connaître et ainsi diminuer les risques de fausses interprétations qui circulent à son sujet.
2. Nous devons faire preuve d'originalité pour lui donner un environnement propice à son épanouissement et, par le fait même, au secteur dans son entier :
  - a. En accentuant nos efforts de développement du marché domestique ;
  - b. En exigeant des autorités gouvernementales qu'elles colmatent TOUTES les failles réglementaires régissant l'importation d'ingrédients laitiers ;
  - c. En restant ouverts aux initiatives individuelles des producteurs et productrices sur le marché des exportations, dans le respect des règles de l'OMC et du bon fonctionnement du système de gestion de l'offre.

Jusqu'à présent, nous avons été en mesure de gérer le système à l'intérieur de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. La seconde phase qui nous conduira jusqu'en 2010 risque d'être un peu plus difficile à gérer. Cependant, nous disposons de structures décisionnelles qui ont fait leurs preuves et tout indique qu'elles sauront prendre les bonnes décisions, si elles savent éviter les quelques pièges qui se dresseront devant elles. Nous en avons présenté quatre, il y en a plusieurs autres. L'important, c'est d'en être conscients et d'agir en conséquence.