



***The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library***

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

INRA

S.E.R. #67

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

France INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE

# LES OFFICES DE COMMERCIALISATION DE PRODUITS AGRICOLES : LE CAS DU CANADA

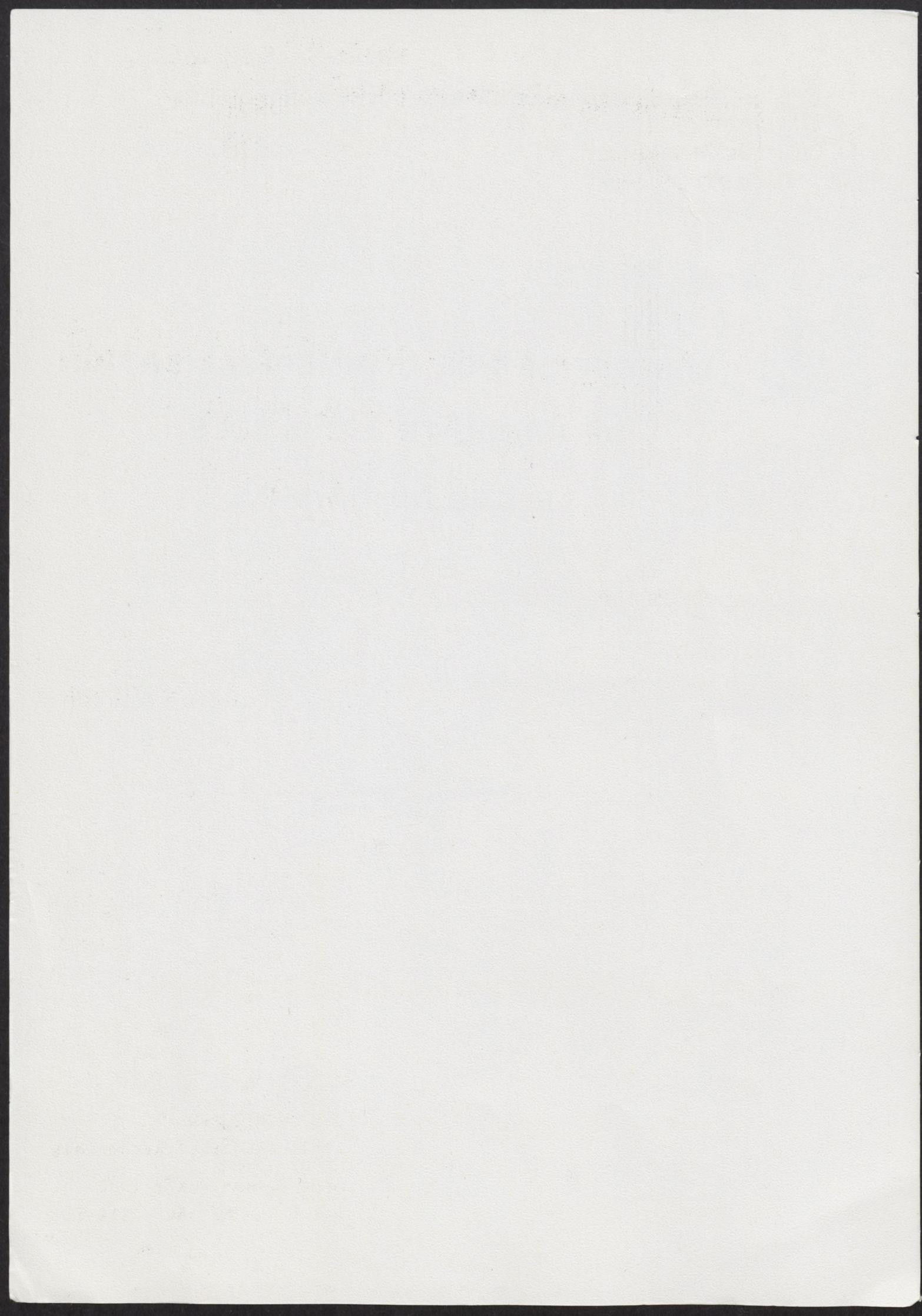
J. C MONTIGAUD



GIANNINI FOUNDATION OF  
AGRICULTURE & ECONOMICS  
WITHDRAWN  
MAY 1982  
AUG 26 1982

Série Etudes et Recherches  
N° 67  
Montpellier  
Mars 1982

STATION D'ECONOMIE ET DE SOCIOLOGIE RURALES  
Ecole Nationale Supérieure Agronomique  
34060 MONTPELLIER CEDEX



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
INSTITUT NATIONAL  
DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE  
34060 - MONTPELLIER CEDEX  
Tél. : (67) 63-19-32

LES OFFICES DE COMMERCIALISATION  
DE PRODUITS AGRICOLES : LE CAS DU CANADA

J.C. MONTIGAUD  
Série Etudes et Recherches  
n° 67  
Montpellier, mars 1982.  
I S B N - 85 340 - 414-5.

## AVANT-PROPOS

Le travail qui suit concerne la description et le fonctionnement des offices de commercialisation de produits agricoles au Canada. Nous rappelons que ces offices sont des organisations à caractère horizontal mises en place par les producteurs en utilisant la procédure du référendum et cela dans le but de lutter contre la baisse des revenus.

Notre propos est de fournir, à travers cet exemple de commercialisation, aux responsables professionnels et politiques français et européens, ainsi qu'à la communauté scientifique, une expérience avec des résultats, des enseignements... mais aussi des problèmes en suspens. Ce travail s'insère donc dans le débat actuel concernant l'avenir de la politique agricole commune, en particulier pour ses productions méditerranéennes. En effet, ces politiques font l'objet de vives critiques : productions excédentaires, et cela d'une façon structurelle, mécanismes de prix incapables de jouer leur rôle d'ajustement, productions des nouveaux (ou futurs) membres de la C.E.E. qui risquent de détruire l'organisation économique mise en place.

Nous sommes conscients de la vanité de cette tâche et nous nous excusons par avance auprès de nos lecteurs (en particulier canadiens) des erreurs et inexactitudes qui subsistent dans ce texte. Mais il est difficile de travailler à distance ! Les remarques et critiques que nous appelons, permettront de corriger les erreurs et d'approfondir les mécanismes décrits.

Mais au delà de cette présentation, ce que nous avons voulu souligner dans ce travail, c'est la "dynamique" que représente à l'intérieur des filières agro-alimentaires, la création des offices de commercialisation et leurs conséquences (surtout pour ceux disposant du contrôle de l'offre donc des quotas) sur les plans juridique, économique et politique. Nous constatons, en effet, que ces filières sont un champ d'observations privilégié pour aborder les "grands" problèmes auxquels les sociétés sont confrontées : inflation, rapports de force, niveau de revenus, accès à l'information.

Peut-être, enfin, est-il possible d'utiliser cette expérience pour éclairer un certain nombre de décisions prises en France en matière de politique agricole ?

J.C. MONTIGAUD.  
Montpellier,  
mars 1982.

## REMERCIEMENTS

Ce travail est issu d'une série de séjours et voyages effectués au Canada dans le cadre de la coopération franco-canadienne. Au cours de ces séjours, nous avons reçu le meilleur accueil tant des professionnels que des universitaires qui ont partout accepté de dialoguer avec nous et de nous fournir des informations. Nous tenons à les en remercier.

Qu'il nous soit permis aussi de remercier en particulier deux institutions, le "Conseil National de Commercialisation des Produits de Ferme" du Canada et la "Régie des Marchés Agricoles" du Québec pour leur soutien logistique et scientifique, la qualité des informations reçues et leur hospitalité.

## DEFINTION DES PRINCIPAUX TERMES UTILISES

- loi = act
- plan provincial de commercialisation = provincial marketing plan (ou plan conjoint)  
plan d'organisation de la commercialisation prévu dans chaque province du Canada par une loi spécifique (cf. figure 2).
- plan national de commercialisation = national marketing plan. Plan d'organisation de la commercialisation prévu au niveau national, par la "loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme" du 12 janvier 1972 (cf. Figure 3).
- office provincial de commercialisation = marketing board  
organisme à structure horizontale et obligatoire destiné à mettre en marché des produits naturels, primaires ou transformés dont l'objectif premier est de stabiliser et éventuellement accroître les revenus agricoles. Cet organisme a pour mission d'administrer le plan provincial de commercialisation sous l'autorité de la loi. Les offices provinciaux n'ont aucun contrôle sur les importations de produits provenant d'autres pays ni sur les mouvements de produits entre provinces.

Exemples : The Ontario Egg and Fowl Producers"Marketing Board  
Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec.

- office national de commercialisation (ou agence nationale de commercialisation) = national farm products marketing board.  
Organisme créé à la demande des producteurs ou de leurs associations (généralement les offices provinciaux) sous le contrôle du "Conseil National de Commercialisation des produits de ferme", dans le but de favoriser les activités concernant un produit donné tout en tenant compte des intérêts des producteurs et des consommateurs. La mission de l'office est de faire appliquer un plan national de commercialisation (toujours sous le contrôle du "Conseil") dont les pouvoirs sont très étendus (possibilité d'intervenir au niveau du commerce inter-provincial et du commerce extérieur, établissement de quotas entre les provinces, pouvoirs réglementaires en matière de prix..etc.).-

Exemples :

- Agence Nationale de Commercialisation des oeufs = Canadian Egg Marketing Agency (ou CEMA).
- Agence Nationale de Commercialisation du dindon = Canadian Turkey Marketing Agency (ou CTMA).
- Agence Nationale de Commercialisation du poulet = Canadian Chiken Marketing Agency (ou CCMA).

- Régie provinciale des marchés (ou Régie) = Farm products marketing board (ou FPMB).  
Organisme au niveau provincial de surveillance de coordination et d'amélioration de la mise en marché des produits agricoles (chargé entre autres de la surveillance des offices provinciaux), établi par une loi de mise en marché spécifique (par exemple Bill 44, voté en 1956 par le Parlement du Québec).

Exemples : Régie des marchés agricoles du Québec.

The Farm Products Marketing Board for Ontario.

- Conseil National de Commercialisation de produits de ferme (ou

Conseil) = National Farm Products Marketing Council (ou NFPNC).

Organisme fédéral créé par la loi du 12 janvier 1972 et comprenant au moins 3, et au plus 9 membres dont la moitié (au moins) sont des producteurs nommés par le Gouverneur en Conseil. Cet organisme a pour fonctions de conseiller le Ministre, de contrôler les offices nationaux (en particulier par rapport à l'article 23 de la loi du 12 janvier 1972) et de travailler avec les offices pour accroître l'efficacité de la commercialisation.

## INTRODUCTION

Compte tenu des problèmes enregistrés par la CEE en matière de commercialisation des produits agricoles, l'organisation et la gestion des filières agro-alimentaires attire une fois de plus l'attention. De ce point de vue, il est intéressant de se pencher sur un certain nombre d'expériences étrangères et en particulier les "offices de commercialisation" canadiens (1).

Traiter d'offices de commercialisation nécessite tout de suite de s'entendre sur une définition : un office de commercialisation (et c'est cette définition qui sera utilisée tout au long de ce travail) est une organisation à caractère horizontal mise en place par les producteurs d'un produit donné afin de lutter contre la baisse des revenus agricoles. Cela signifie que ces offices doivent être distingués des organisations portant parfois le même nom mais désignant des entités dont les objectifs et surtout les modalités de fonctionnement sont sensiblement différentes. Parmi ces organisations, on peut faire apparaître (2) :

- les organisations de type interprofessionnel : il s'agit d'une organisation rassemblant sous une autorité commune deux ou plusieurs maillons d'une filière agro-alimentaire. Citons quelques exemples :
  - . le premier est celui des "produkshappen" néerlandais qui sont des groupements rassemblant les différentes entreprises de production, transformation, distribution concernant un même produit.
  - . le second exemple est celui des interprofessions dites obligatoires" regroupant producteurs et transformateurs ayant signé des contrats-types obligatoires (loi du 8 juillet 1964) pour les produits suivants : légumes de conserve (UNILEC), tomates (SONITO), champignons de couche (ANICC) et pruneaux d'Agen (BIP) (3).
- les offices étatiques de produits : dans ce cas, l'Etat gère directement un marché donné en utilisant les services d'un directeur nommé (généralement un haut fonctionnaire), d'un agent comptable et d'un contrôleur financier. Le type même de cet office peut être représenté en France par l'Office National Interprofessionnel des Céréales (ou ONIC) ou l'Office National Interprofessionnel des vins de table (ONIVIT).
- les offices d'exportation de produits agricoles : il s'agit d'organismes para-publics obligatoires centralisant l'offre d'un ou plusieurs produits agricoles d'un pays donné permettant de récupérer des devises, de stabiliser les prix des produits et utilisant la panoplie du "marketing". Un bon exemple de ce type d'offices est constitué par l'Office Chérifien d'Exportation (OCE).

(1) Ou "marketing board"

(2) Cf, "Marketing Alternatives for Agriculture. Is there a better way?" prepared for the Committee on Agriculture and Forestry United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1976, 109 p.

(3) UNILEC ou Union Nationale Interprofessionnelle des Légumes de Conserve.

SONITO ou Société Nationale Interprofessionnelle de la Tomate.

ANICC ou Association Nationale Interprofessionnelle des Champignons de couche.

BIP ou Bureau Interprofessionnel du Pruneau.

- les "marketings-orders" des Etats-Unis d'Amérique : il s'agit d'un mécanisme permettant aux producteurs des actions communes en matière de commercialisation. Les règles de mise en marché sont obligatoires à l'ensemble des producteurs concernés. Habituellement le Ministre de l'Agriculture des Etats-Unis ou celui de l'Etat correspondant administre l'Office suivant les avis des professionnels.

Pourquoi parmi les différentes organisations avoir choisi les offices canadiens ?

- d'abord pour des raisons pratiques : le Canada, compte tenu de la concurrence des Etats-Unis, de son ouverture au commerce international, du poids des grandes firmes multinationales, de son niveau de développement économique... est finalement très proche des problèmes qu'affronte la Communauté Economique Européenne. De plus les offices de commercialisation canadiens ont été créés très tôt (1) et ont de ce fait accumulé une grande expérience.
- ensuite pour des raisons de politiques économiques : en effet le Canada, pays "libéral" par excellence a fait la preuve qu'il est possible de "gérer" les marchés agricoles en utilisant des règles de disciplines obligatoires (et c'est apparemment un paradoxe !) telles que mise en place de "marketing-boards" provinciaux et nationaux dont certains disposent du contrôle de l'offre, cours d'arbitrage, prix basés sur des formules de coût de production..., mesures qui permettent de parler d'une véritable "planification" de l'agriculture.
- enfin, pour des raisons d'ordre politique : la mise en place d'offices de commercialisation dont certains disposent du contrôle de l'offre pose le problème plus général de ce contrôle par une seule organisation (on rappellera que cette structure se rencontre fréquemment pour les productions non agricoles) et de ses conséquences sur l'ensemble de la société (inflation, qualité des produits, problème de la valeur des quotas et des rentes diverses, etc.).

Compte tenu de ce contexte, nous nous proposons de présenter les offices de commercialisation canadiens. Pour cela, l'approche sous-jacente tout au long de ce travail est celles des systèmes. Nous supposons en effet que les offices de commercialisation constituent l'un des éléments "du système" de mise en marché dont l'objectif consiste à satisfaire les besoins des consommateurs. A cet effet, nous décrivons les éléments et les principales inter-relations du système et nous essayons ensuite de comprendre son fonctionnement. Le plan qui suit s'inspire de cette approche :

1ere partie : nous décrivons le lancement et les principales règles de mise en place des offices en précisant leurs pouvoirs et leur poids économique.

---

(1) Ils apparaissent au Canada dès le début du siècle mais il faut attendre la grande crise et les années 30 pour voir surgir des formes d'organisation modernes. C'est ainsi que les premiers offices avec utilisation des règles obligatoires semblent avoir été mis en place en Ontario dès 1937 par les producteurs d'asperge (Cf : G.F. Perkin, Marketing Milestones in Ontario 1935-1960, Ontario Department of Agriculture, Toronto, 1962, p. 23).

2e partie : à l'intérieur du système de mise en marché, nous observons le fonctionnement des offices provinciaux et nationaux de commercialisation.

3e partie : nous tentons d'évaluer les performances des offices d'abord sur le plan des résultats généraux et ensuite sur celui des quotas et de leurs conséquences sur les différents niveaux des filières (pour les offices disposant du contrôle de l'offre uniquement)

4e partie : en guise de conclusion nous présentons un premier bilan de l'expérience canadienne et nous nous interrogeons ensuite à l'aide de cette expérience sur les causes réelles ou supposées du retard enregistré en France en matière d'organisation économique.

## I - DESCRIPTION DES OFFICES DE COMMERCIALISATION :

Nous nous proposons successivement de définir les offices et de présenter leurs principales caractéristiques (justification économique, environnement juridique, pouvoirs, poids économique), de décrire le "système" de mise en marché dans lequel ils s'insèrent ainsi que les règles de fonctionnement dont ils sont tributaires et enfin de saisir les règles et mécanismes de leur mise en place.

### 1.1 - Définition et principales caractéristiques (1) :

1.1.1 - Définition : un office de commercialisation de producteurs peut être défini comme un organisme à structure horizontale et obligatoire destiné à mettre sur le marché des produits naturels primaires ou transformés, l'objectif de cet office étant de stabiliser et de maintenir les revenus agricoles. La plupart du temps, l'office fonctionne par délégation d'autorité des pouvoirs publics.

"Structure horizontale" signifie que les offices de commercialisation ont autorité sur la production de toutes les exploitations agricoles faisant partie d'un dispositif de commercialisation déterminé et qu'ils rassemblent l'offre provenant de toutes les exploitations jusqu'à un niveau choisi ou permis.

"Obligatoire" signifie que tous les producteurs d'un produit déterminé dans une région précise sont légalement obligés de se soumettre à la réglementation du plan de commercialisation.

L'autorité gouvernementale, représentée par la Loi, est indispensable pour imposer les contraintes nécessaires. Grâce à cette autorité, les offices peuvent influencer la mise en marché des produits (type, lieu et moment) et même parfois, soit directement soit indirectement, les prix.

Il est important de noter que cette possibilité qu'ont les producteurs d'influencer leur propre système de mise en marché a des conséquences importantes dans le domaine économique et même politique. Il y a même là un pas important qu'une société n'est pas toujours à même de franchir.

Un tel instrument n'a pas été créé d'une façon abrupte. Il est le fruit d'une longue évolution prenant en considération des phénomènes économiques, sociaux et politiques.

- 
- (1) Parmi les auteurs canadiens qui ont le mieux décrit les offices de commercialisation, voici quelques références :
- G.A. HISCOCKS : "Supply management, definition, techniques and implications", Canadian farm economics, vol. 5 (2), june 1970.
- "Marketing boards and pricing in Canada" (en collaboration avec T.A. BENNETT), Canadian farm economics vol. 9 (3), june 1974.
- "National harvesting boards, why and why not ?" Canadian farm economics, vol. 20 (2), spring 1972
- G.PRESENT : "Le cadre juridique et administratif des plans conjoints de mise en marché des produits agricoles au Québec", Economie Rurale, n° 130, 1979, p. 8-14.

1.1.2 - Justification économique des offices de commercialisation : trois types d'arguments peuvent être avancés :

- au niveau agricole : la production agricole est caractérisée par de grandes variations de rendement selon les années et les campagnes. Il en résulte des variations de prix qui entraînent une instabilité considérable des revenus agricoles (loi de King). Cette instabilité est renforcée par le caractère inélastique de la demande pour la plupart des produits agricoles et alimentaires.

- le caractère oligopolistique des filières agro-alimentaires : sur la plupart des niveaux (amont ou aval par rapport à l'agriculture) des filières agro-alimentaires, la structure du marché est caractérisée par un petit nombre d'offreurs et de demandeurs qui parfois font alliance. Il en résulte entre autres une pression continue sur les prix soit à la hausse par les fournisseurs soit à la baisse par les transformateurs et distributeurs. Dans ces conditions, la formation des prix se rapproche beaucoup plus des situations de concurrence imparfaite que du modèle de la libre concurrence. Or nous savons que dans ce cas le prix n'est plus le résultat d'un équilibre entre l'offre et la demande mais d'une série d'actions entreprises par les firmes (publicité, nouveaux produits, innovations technologiques et institutionnelles, accroissement de la part de marché, normalisation...). Il s'ensuit que dans certains cas les prix payés aux agriculteurs peuvent être inférieurs à ce qu'ils seraient dans un régime de plus grande concurrence. Il faut ajouter aussi que par le biais des prix, les phénomènes de productivité profitent beaucoup plus aux bouts de chaîne (et en particulier aux distributeurs) qu'aux agriculteurs.

- la nature de la demande alimentaire : celle-ci s'exerce de plus en plus en direction de produits à forte valeur ajoutée et augmente peu en quantité. Cela entraîne une baisse constante de la part des dépenses du consommateur destinée à la production.

1.1.3 - L'environnement juridique des offices de commercialisation : il se confond pratiquement avec l'évolution politique et sociale du Canada. Les principales de ces étapes sont les suivantes :

1.1.3.1 - Création du Canada par le "British North American Act" (1867) (1) :

Selon cet acte le gouvernement d'une province a complète juridiction sur la réglementation de la production d'un produit agricole (mise en marché, transport, etc.) tandis que la réglementation du commerce interprovincial et international est de juridiction fédérale. Ainsi, un office de producteurs ne peut ni empêcher, ni réglementer les conditions de mise en marché d'un produit agricole provenant d'un autre pays ou d'une autre province.

Les premières tentatives d'organisation des marchés vont se heurter à cet obstacle. En 1920, lorsque les producteurs de fruits de l'Okanagan en Colombie Britannique demandèrent la mise en place de clauses obligatoires, leur tentative fut rendue impossible par la présence du BNAA. Du fait que la législation de la Colombie Britannique prévoyait un prélèvement payé par les producteurs pour créer un fonds de compensation, un plan de producteurs fonctionnant dans le cadre interprovincial et international..., le plan fut déclaré irrecevable par la cour suprême du Canada.

-----  
(1) ou BNAC

1.1.3.2 - Apparition en 1949 du "Agricultural Products Marketing Act"

Cette loi permet aux provinces de faire fonctionner des offices de commercialisation sous leur propre juridiction. Dans ce cas, la technique est la délégation de pouvoirs : le gouvernement fédéral accorde à un office de producteurs (la délégation de pouvoirs n'étant pas permise constitutionnellement entre gouvernements) certains pouvoirs afin de lui permettre de réglementer sur le plan provincial la mise en marché d'un produit agricole. A partir de cette date, la plupart des provinces mettent en place de telles législations et par contrecoup, le nombre des offices s'accroît considérablement.

1.1.3.3 - Vote en 1972 du "Farm Products Marketing Agencies Act" (1) :

Ce vote est obtenu à la suite des pressions exercées par les producteurs qui demandent un contrôle national de la production puisque les marchés sont devenus de plus en plus ouverts. Cette loi permet donc de créer des Agences Nationales dont l'objet est de "promouvoir une activité efficace, concurrentielle pour le produit réglementé et de préserver les intérêts des producteurs et des consommateurs concernés"

(2). Par ailleurs, selon cette même loi, la mise en place et le fonctionnement de telles agences sont soumis au contrôle et à l'arbitrage du Conseil National de Commercialisation des produits de ferme. Cette loi s'est traduite successivement par la mise en place :

- d'une Agence Nationale pour les oeufs (ou "Canadian Egg Marketing Agency") créée en 1973 ;
- d'une Agence Nationale pour le dindon (ou "Canadian Turkey Marketing Agency") créée en 1974 ;
- d'une Agence Nationale pour le poulet (ou "Canadian Chicken Marketing Agency") créée en 1978.

A l'heure actuelle, des discussions sont menées pour la création en particulier dans les provinces de l'Est d'une agence de commercialisation pour les pommes de terre.

Concrètement ces agences permettent de mettre en place au niveau national une véritable organisation du marché dont les deux aspects les plus importants sont le contrôle des mouvements interprovinciaux ainsi que du commerce extérieur (3).

De même, un autre projet d'office de commercialisation fut déclaré irrecevable en 1935 en invoquant la raison selon laquelle le gouvernement fédéral n'avait pas le pouvoir de réglementer le commerce à l'intérieur d'une province.

-----  
(1) Loi sur les Offices de Commercialisation des produits de ferme.  
19-20-21 Elizabeth II (du 12 janvier 1972).

(2) "Farm Products Marketing Agencies Act", p.15

(3) On donnera dans la partie II consacrée au fonctionnement des offices de producteurs une définition plus précise des Agences Nationales de commercialisation.

#### 1.1.4 - Les pouvoirs des Offices de Commercialisation :

Ils peuvent être étendus mais aussi très limités. Afin de les présenter, nous énumérons d'abord les principaux pouvoirs et nous donnerons ensuite l'exemple du Québec.

1.1.4.1 - Les principaux pouvoirs : une liste de ces pouvoirs est fournie par deux auteurs canadiens, Hiscocks et Bennett (1)

- mise en place d'un "pool" : un office peut mettre en commun toutes les recettes provenant des ventes de sorte que chaque producteur reçoive le même prix moyen après ajustement selon la catégorie des produits.
- prix à la consommation ou prix de gros : un office peut avoir le pouvoir de fixer les prix de gros ou les prix à la consommation ou les deux.
- prix à la production : un office peut avoir le droit de fixer des prix minimaux et maximaux ou un prix déterminé à la production.
- formation des prix : un office peut employer l'un des moyens suivants: une formule, la négociation, le marché (aménagé).
- contingents (ou quotas) : un office peut avoir le pouvoir de fixer pour chaque producteur un quota de production et de commercialisation
- octrois de permis (ou licences) : un office peut avoir le pouvoir d'exiger d'une des parties prenantes de la filière (producteurs, transformateurs, distributeurs ou toutes autres personnes) un permis lui donnant la possibilité d'exercer une activité quelconque sur cette filière.
- saisie et destruction : un office peut avoir le droit de saisir tout produit commercialisé au mépris d'ordonnances rendues et de le détruire.
- réglementation du commerce interprovincial et extérieur : un office peut avoir le pouvoir (délégé par le gouvernement fédéral) de réglementer le commerce entre provinces et à l'exportation.
- contrôle des importations : un office peut limiter indirectement les importations en rendant obligatoire un type d'emballage donné.
- achats et ventes de produits : un office peut avoir le pouvoir d'acheter et de vendre le produit réglementé.
- collecte d'informations : un office peut collecter de l'information et la transmettre aux producteurs et autres personnes intéressées.
- marchés intérieurs : un office peut exploiter de nouveaux marchés intérieurs.
- marchés extérieurs : un office peut exploiter de nouveaux marchés d'exportation.
- promotion des produits : un office peut entreprendre une campagne de promotion du produit réglementé.

---

(1) G.A. HISCOCKS and T.A. BENNETT, "Marketing boards and pricing in Canada", Canadian Farm Economics, vol. 9, n° 3, p. 17.

Cette liste peut apparaître au premier abord comme une véritable colonisation des filières par les offices de producteurs. En fait, le degré de contrôle des offices varie selon le produit, les accidents historiques, l'importance du commerce international, la localisation géographique, les hommes à la tête des institutions, etc. Prenons l'exemple du Québec afin de présenter les principaux types d'offices rencontrés :

#### 1.1.4.2 - L'exemple des offices de commercialisation du Québec:

Il existait au Québec pour l'année 1980 27 offices de commercialisation concernant des produits aussi divers que le lait, le bois, les fruits et légumes, le sirop d'érable. Il est possible de classer ces offices selon le type de pouvoirs dont ils disposent (cf tableau 1) :

A - Les offices de commercialisation qui déterminent les conditions de mise en marché par voie de négociation (par exemple, les prix) :

Il s'agit par exemple de la Fédération des Producteurs de fruits et légumes du Québec qui négocie chaque année les diverses conditions de mise en marché des fruits et légumes (tomates, asperges, cornichons, maïs, pois et fèves) avec l'Association des manufacturiers du Québec. Cette négociation se traduit par la signature d'une convention générale et d'une convention particulière par produits.

Depuis quelques années, la Fédération essaie d'obtenir des industriels un engagement liant l'augmentation des capacités de traitement des usines à l'accroissement des achats aux producteurs. On rappellera en effet que ce mécanisme fonctionne déjà en Ontario.

B - Les offices de commercialisation qui contrôlent l'offre (établissement de "quotas") et qui négocient les conditions de mise en vente :

L'un des cas les plus intéressants à analyser est celui des producteurs de poulets. Les principaux pouvoirs de cet office sont les suivants :

- négociation annuelle des conditions de mise en marché entre l'office et l'association des abattoirs avicoles ;
- contrôle de l'offre : le calcul des quotas attribués aux producteurs membres de l'office est basé sur des références historiques. La seule possibilité pour pénétrer le marché consiste à racheter une exploitation plus le droit de produire (le quota). Cette possibilité est, semble-t-il utilisée par les fabricants d'aliments du bétail tentés d'augmenter leur part de marché. Ces derniers louent à des producteurs les quotas ainsi obtenus. Il en résulte, en contradiction avec les objectifs des offices, une augmentation de l'intégration ;
- le mode de règlement des conflits : au lieu de passer par la procédure normale qui est très longue, on a ici recours à un arbitre ;
- l'appartenance à un office national de commercialisation : le quota provincial est basé sur les 5 dernières années. En outre, l'augmentation de ce quota est négocié.

Tableau 1 : Les principales attributions des Offices de commercialisation du Québec.

Les pouvoirs des Offices	(1) contrôle de l'offre	(2) syndicat de négoc.	(3) agence cent. de ventes	(4) fixation des prix	(5) app. à un Pl. Nat
Féd.prod.volailles	x	x			x
Féd.prod.oeufs de consommation	x	x	x	x	x
Féd.prod.lait Québec	x	x	x		
" " " indust.	x	x			
" " f. et lég.		x			
" " pommes		x	x		
" " pomme de ter.					
Off.prod.de lég.de la Carnation	x	x			
Synd.prod.des Al.Delisle	x	x			
" " de bois de la Gaspésie	x	x			
" " du Bas St-Laur.	x	x	x		
" " du Saguenay		x			
Off.prod. de bois du Québec	x	x	x		
" " de bois de St A.de la Pocat.		x			
Synd.prod.de bois de la Mauricie		x			
" " de bois de Nicolet		x		x	
" " de bois de l'Estrie		x	x		
" " des Laurentides		x			
" " de Québec Sud		x	x		
" " du Comté de Labelle		x			
Off.prod.de bois d'Abitibi	x		x		
" " " Pontiac	x				
" " " Gatineau	x				
" " de sucre et sirop d'érable		x			
" " de bleuets		x			
" " de tabac à cig.		x			
" " de tabac jaune		x			
Nombre de plans conjoints = 27	10	27	9	1	2

Sources : Régie des Marchés Agricoles  
Rapport annuel 1979-80.

C - Les offices de commercialisation qui contrôlent l'offre, qui négocient et qui possèdent une agence centrale de ventes :

Le cas le plus évolué est celui de la Fédération des Producteurs d'oeufs du Québec (ou FEDCO). Les caractéristiques de cet office sont les suivantes :

- l'office possède tous les pouvoirs, le contrôle de l'offre par des contingents facilement transférables entre producteurs (ce qui s'est traduit par l'impossibilité pour les fabricants d'aliments du bétail de mettre en place la même stratégie que dans le cas du poulet), l'obligation de passer par une agence centrale de ventes qui permet de regrouper l'offre (et donc de mettre en place des stratégies de marketing) et surtout la possibilité de faire le prix (central pooling) vis à vis des acheteurs.
- pour ce qui concerne les prix de revient, le fonctionnement de l'office au niveau provincial est inséparable du plan national. Il faut savoir cependant que ce prix est calculé selon une formule de coût intégrant le travail des producteurs, les investissements et les frais de gestion.

1.1.5 - Poids économique des offices de commercialisation au Canada (cf tableaux 2 et 3) :

Au 1er janvier 1980, 120 offices pouvaient être dénombrés au Canada. Tous les produits et toutes les provinces du Canada sont concernés. Si l'on essaie d'isoler la part de chiffre d'affaire contrôlé par les offices par rapport au total des recettes agricoles, on constate que ce chiffre est en moyenne supérieur à 50 % et que pour certains produits (céréales, volailles, oeufs, produits laitiers), il avoisine ou même se confond avec 100 %.

Le même calcul appliqué aux provinces montre que les plus concernées sont dans l'ordre décroissant, le Saskatchewan (67 %), le Québec et la Nouvelle-Ecosse (62 %), l'Ontario (60 %), la Colombie Britannique (58 %), etc.

Tableau 2 : part des recettes agricoles représentée par les offices de commercialisation, par province, 1977-1978 et 1978-1979.

Produits	Recettes agricoles			en 1977-1978			en 1978-79		
	recettes agricoles en espèces	recettes tirées des offices de commercialis.	%	recettes agricoles en espèces	recettes tirées des offices de commercialis.	%			
Colombie Britannique	515,747	297,912	58	582,156	329,246	57			
Alberta	1950,102	818,711	42	2287,726	860,861	38			
Saskatchewan	2136,944	1428,832	67	2471,902	1588,141	64			
Manitoba	890,828	469,863	63	1118,717	552,320	49			
Ontario	2846,364	1714,779	60	3406,297	1911,124	56			
Québec	1420,550	887,211	62	1659,328	937,656	57			
Nouveau Brunswick	108,896	57,314	53	120,383	62,548	52			
Nouvelle-Ecosse	133,204	83,140	62	154,428	93,833	61			
Île-du-Prince-Edouard	88,203	37,089	42	98,017	43,650	45			
Canada	10090,838	5794,851	57	11898,954	6379,379	54			

Sources : marketing boards statistics Canada 1978-1979. Agriculture Canada

Tableau 3 : part des recettes agricoles représentée par les offices de commercialisation, par produit, 1977-1978 et 1978-1979.

Produits	Recettes agricoles			en 1977-1978			en 1978-1979		
	recettes agricoles en espèces	recettes tirées des offices de commercialis.	%	recettes agricoles en espèces	recettes tirées des offices de commercialis.	%			
Céréales	2569,515	2236,393	87	2776,138	2370,620	85			
Oléagineux	599,080	134,000	22	843,496	133,359	16			
Fruits	164,262	95,538	58	205,124	114,806	56			
Légumes	413,707	132,046	32	436,291	143,504	33			
Bovins et veaux	2102,918	NIL*	NIL*	2877,839	NIL*	NIL*			
Porcs	837,925	523,702	63	1156,158	702,348	61			
Produits laitiers	1683,271	1683,271	100	1751,024	1751,024	100			
Volaille	484,382	436,978	90	541,662	502,828	93			
Oeufs	299,061	236,229	79	303,492	259,901	86			
Autres	936,717	316,694	34	1007,730	400,989	40			
Total	10090,838	5794,851	57	11898,954	6379,379	54			

Sources : marketing board statistics. Canada 1978-79. Agriculture Canada.  
NIL = nul.

1.2 - Le cadre général de la mise en marché : la mise en marché étant considérée comme un système, nous présenterons d'abord ses principaux éléments (c'est-à-dire les principaux organismes qui s'intéressent à la commercialisation) (Cf. Fig. 1) et nous décrirons ensuite ses règles de fonctionnement.

1.2.1 - Les éléments du système : deux niveaux seront distingués, le provincial et le fédéral.

#### 1.2.1.1 - le niveau provincial

##### A/ Les Offices provinciaux :

Définition : un office de producteurs est un organisme obligatoire organisé horizontalement et contrôlé par les producteurs, constitué en vertu d'un plan conjoint sous l'autorité de la loi pour la surveillance et le contrôle de son exécution.

obligatoire : dès que le plan est voté, il lie tous les producteurs couverts par le plan.

organisé horizontalement : le plan lie les producteurs d'un même produit, donc opérant à un même niveau.

contrôlé par les producteurs : le plan est établi pour la mise en marché des produits agricoles.

sous l'autorité de la loi : la loi de référence est la loi des marchés agricoles.

pour la surveillance et le contrôle de son exécution : à moins qu'il ne soit stipulé autrement dans le Plan, la surveillance et le contrôle de l'exécution relève de l'office de producteurs.

##### B/ La Régie des Marchés

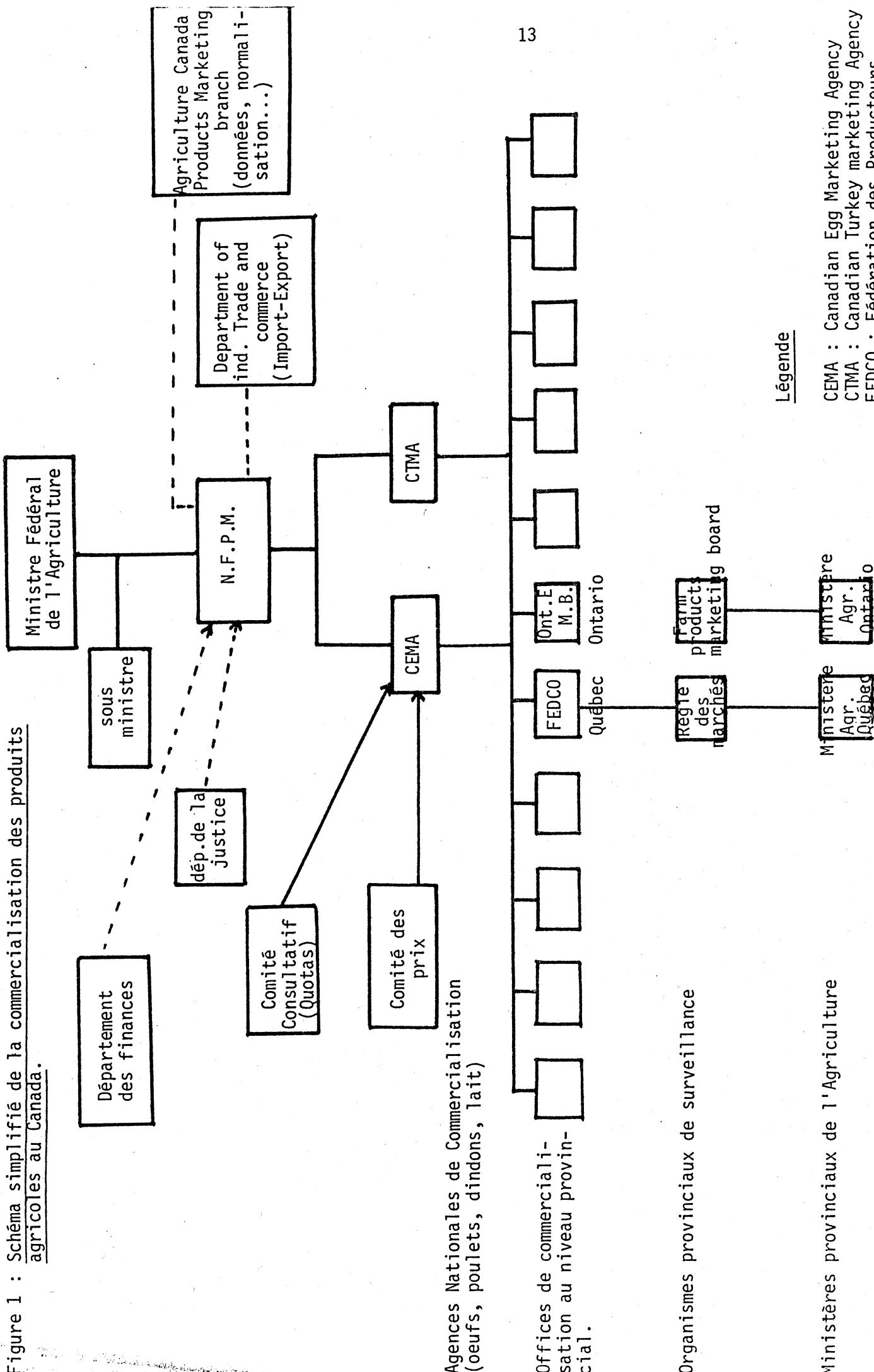
Définition : la Régie est un organisme de surveillance, de coordination et d'amélioration de la mise en marché des produits agricoles établi par la loi des marchés. Cet organisme comprend 7 membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Les principaux objectifs de la Régie sont les suivants :

- effectuer des recherches en vue d'améliorer les conditions de la mise en marché ;
- assurer le bon fonctionnement de la loi des marchés agricoles, sanctionner les plans conjoints et arbitrer les différents entre les parties liées par un plan.

Le rôle et le fonctionnement de la Régie sont inséparables de son statut. A cet égard, celui-ci est particulièrement original. Il s'agit en effet d'un organisme para-gouvernemental et autonome, composé d'au plus 7 membres désignés par le Conseil des Ministres, pour une

Figure 1 : Schéma simplifié de la commercialisation des produits agricoles au Canada.



période de 10 ans (1). Ceux-ci ne peuvent être révoqués que pour faute grave justifiée devant l'Assemblée Nationale. Quant aux salaires, ils sont fixés par le Conseil des Ministres (la loi précise que ce dernier ne peut pas diminuer les salaires). La Régie est complètement indépendante du gouvernement en ce sens qu'elle est libre de ses décisions. Pour son budget elle dépend en effet de l'Assemblée Nationale où le Ministre de l'Agriculture doit la représenter. Dans le cas du Québec, son président actuel est un économiste reconnu tandis que son vice-président a surtout une formation de juriste. Ses pouvoirs sont enfin étendus et variés puisqu'elle exerce des fonctions quasi-judiciaires, législatives et administratives.

C/ Les autres opérateurs de la filière (transformateurs, distributeurs, transporteurs, consommateurs, etc.) : n'importe quel opérateur de la filière peut faire entendre son point de vue soit directement soit au sein d'une association. Lorsque cette association est suffisamment importante, ses membres peuvent demander leur accréditation à la Régie des marchés. Si la Régie constate que cette association est représentative des intérêts du groupe concerné, elle peut lui accorder l'accréditation demandée, cette décision ayant les mêmes conséquences vis à vis du groupe que le plan conjoint vis à vis de l'ensemble des producteurs. L'accréditation permet aux intéressés de négocier collectivement et, dans ce cas, la convention signée liera non seulement les membres de l'association mais également toutes les autres personnes de la même profession.

#### 1.2.1.2 - le niveau fédéral

A/ Les offices nationaux : ils sont mis en place généralement à la demande des offices provinciaux de commercialisation.

Définition : Organisme créé à la demande des producteurs ou de leurs associations (généralement les offices provinciaux), en vertu de la loi sur les offices de commercialisation votée le 12 janvier 1972. Cet organisme est chargé de favoriser les activités concernant un produit donné sous le contrôle du "Conseil" tout en tenant compte des intérêts des producteurs et des consommateurs. La mission de l'office est de faire appliquer un plan national de commercialisation dont les pouvoirs sont très étendus (possibilité d'intervenir au niveau du commerce inter-provincial et du commerce extérieur, établissement de quotas entre les provinces, fixation et construction de formules de prix.. etc.).

---

(1) Si l'on prend le cas du Québec, le nombre de régisseurs est de 5 tandis que le nombre total d'employés est de 50. Son budget au 31 mars 1979 était de 1.100 100 dollars, soit 4,5 millions de francs environ. Un tel budget permet d'administrer 40.000 agriculteurs membres des différents plans de commercialisation. On pourra trouver en annexes (n°1) le budget de la Régie des marchés du Québec.

**B/ Le Conseil National de commercialisation des produits de ferme (1)**

Définition : la loi sur les offices de commercialisation (12 janvier 1972) crée un Conseil appelé Conseil National de commercialisation des produits de ferme composé d'au moins 3 et au plus 9 membres dont la moitié au moins sont des producteurs du secteur primaire qui seront nommés par le Gouverneur en conseil à titre amovible. Le conseil a pour fonctions :

- de conseiller le Ministre sur toutes questions relatives à la création et au fonctionnement d'offices en vertu de la présente loi en vue de conserver une industrie agricole efficace et concurrentielle.
- d'examiner les opérations des offices en vue de s'assurer qu'elles sont conformes à leur objets tels qu'ils sont exposés à l'article 23.
- de travailler avec les offices pour augmenter l'efficacité de la commercialisation des produits de ferme.

**C/ Les autres opérateurs de la filière** : comme dans le cas provincial, ils peuvent déposer une plainte auprès du Conseil National de Commercialisation. Il est dit en effet à l'article 7 (alinéa f) de la loi du 12 janvier 1972 que le Conseil doit faire les enquêtes et prendre les mesures en son pouvoir relativement aux plaintes qu'il reçoit d'une personne qui est directement touchée par les opérations d'un Office et qui ont trait aux opérations de cet office.

1.2.2 - Les règles de fonctionnement du système : elles comportent deux aspects, un aspect fonctionnement et un aspect régulation.

1.2.2.1: Les mécanismes de fonctionnement : qu'il s'agisse du provincial ou du fédéral, la loi prévoit 2 mécanismes :

**A/ La négociation d'une convention collective** : l'office de producteurs peut négocier avec les autres opérateurs de la filière une convention collective. Après accréditation, l'association qui est négociée avec l'office concernera non seulement les membres de cette association mais également toutes les autres personnes de la même catégorie. S'il y a entente entre les parties, la convention est déposée auprès de la Régie pour son homologation. A défaut d'entente, l'une ou l'autre des parties peut demander à la Régie de désigner un conciliateur pour trouver une solution au conflit. Si ce dernier intervient sans succès, le différent est alors arbitré par la Régie, ou par d'autres personnes désignées par elle. La décision arbitrale est obligatoire pour les parties en présence.

-----  
 (2)(1) Ou National Farm Products Marketing Council (NFPNC).

B/ La réglementation : le deuxième moyen d'établir les conditions de mise en marché du produit est la réglementation. L'Office de producteurs peut, par décision de son conseil d'administration, fixer unilatéralement les conditions de mise en marché. Ce pouvoir est toutefois tempéré par la nécessité de faire approuver cette réglementation par la Régie. A cet effet, celle-ci peut selon le cas mettre en place des audiences publiques avant de prendre une décision. Il en résulte pour l'Office de producteurs des pouvoirs qui peuvent être très importants.

#### 1.2.2.2 - les mécanismes de régulation

A/ Au niveau provincial : ce rôle est exercé dans chaque province par une Régie des marchés (1). Chacune de ces Régies exerce deux fonctions, une fonction judiciaire et une fonction de surveillance. Précisons chacune d'entre elles à l'aide d'exemples.

##### - la fonction judiciaire :

1er exemple : un producteur lésé par une décision le concernant peut en appeler à la Régie. L'expérience montre que c'est l'application des règlements de quotas et des ordonnances de saisie qui donnent lieu au plus grand nombre de conflits.

. Pour les règlements de quota, les plaintes portent sur des sujets aussi variés que les erreurs dans la rédaction du quota, les transferts dans les périodes de gel, les répercussions de cas de force majeure, etc.

. Pour les ordonnances de saisie, la Régie peut déclarer nulle et mal fondée une saisie effectuée par une Fédération de producteurs. Ainsi dans le cadre de l'application du plan conjoint des oeufs de consommation, elle a accepté d'annuler une saisie effectuée par la Fédération et refusé de le faire dans un autre cas.

2e exemple : la Régie possède le pouvoir d'arbitrer tout différent qui survient dans l'exécution d'un plan conjoint entre des personnes engagées dans la production ou la mise en marché du produit commercialisé.

Ainsi la Régie a arbitré 10 conventions de ventes de bois de pâte à papier entre des offices de producteurs et des transformateurs.

##### - La fonction de surveillance :

1er exemple : mission "de conciliation". Au niveau de la convention de mise en marché intervenant entre un office de producteurs et une personne quelconque, la Régie est chargée d'une mission de conciliation.

2e exemple : mission de "procureur". Parfois la Régie est obligée d'intenter des procédures pour faire respecter la loi. Pour cela, elle fait appel aux tribunaux. Comme permet de le constater le tableau 4, ce type d'actions est exceptionnel.

-----  
(1) Ou "Farm Products Marketing Board" dans le cas des provinces de langue anglaise.

Tableau 4 : infractions à la loi sur la mise en marché de produits agricoles (avril 1974 à mars 1979).

Motifs	Plaintes	Pendantes	Retraits	Rejets	Condamnations
Achats sans négocier	26		24	1	1
Achat sans permis	11				11
Mise en marché sans permis	8		3	3	2
Distribution sans permis	3	1	2		
Production sans quota	3		3		
Défaut de retenir contributions	1			1	
Entrave à un inspecteur	4	1		1	2
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>2</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>16</b>

Sources : Régie des marchés agricoles, Rapport annuel 1978-1979.

B/ Au niveau fédéral : la régulation est assurée par le "Conseil National de commercialisation des produits de ferme".(1) Comme pour les Régies provinciales, le Conseil assume des fonctions de surveillance et des fonctions voisines de celles d'un tribunal administratif. Pour pouvoir fonctionner, le Conseil s'appuie sur un certain nombre d'organismes qui sont les suivants :

- des comités consultatifs spécialisés par produit au sein desquels production, première et deuxième transformation, consommation sont représentées ;
- un comité des prix ;
- le Ministère de l'industrie et du commerce chargé de surveiller la réglementation du GATT (article 11) ;
- le Ministère de l'Agriculture (normalisation des produits, problèmes de la qualité, etc.).

Examinons successivement les fonctions de surveillance et celles de tribunal administratif :

- les fonctions de surveillance : dans ce cas, la mission du Conseil consiste à contrôler tous les offices nationaux de produits agricoles à l'exception du lait et des céréales dans le cadre des programmes inter-provinciaux de gestion des approvisionnements. Les fonctions de surveillance les plus importantes concernent les opérations suivantes :

-----

(1) ou "National Farm Products Marketing Council".

. l'attribution des contingents : le Conseil est chargé d'approver ou de refuser les demandes de contingents annuelles et les corrections proposées pour tenir compte des nouvelles conditions du marché. Cette tâche est très importante car elle a des conséquences, non seulement sur les prix, mais aussi sur les différents niveaux de la filière. Habituellement, les producteurs désirent des contingents importants, les industries de la première transformation sont plus prudents et considèrent aussi les stocks, quant aux industriels de la deuxième ou troisième transformation, ils sont partisans d'une augmentation des importations.

. la fixation des prix : on sait que les offices nationaux utilisent des formules de prix de revient pour fixer les prix (cas des oeufs par exemple). Pour cela, on calcule la moyenne des coûts de production pondérée, à l'échelle nationale, à laquelle on ajoute une marge bénéficiaire "raisonnable" pour le producteur, les coûts de transport et de manutention calculés à partir du Manitoba. Ainsi, toute variation d'un élément de coût (transport par exemple) entraîne des augmentations des prix de gros et de détail. Le Conseil a alors la responsabilité de s'assurer que de telles augmentations sont justifiées. Dans le cas des oeufs (exercice 1979-1980), la question n'avait pas été résolue et un comité (le comité de prix) avait été chargé d'étudier ce problème.

. la révision des prélèvements : les offices qui relèvent du Conseil se financent par voie de prélèvements perçus par les offices provinciaux. Après établissement de ces prélèvements, il revient au Conseil de les approuver.

Pour le cas des oeufs par exemple, au cours du premier trimestre 1979, le Conseil a remarqué que malgré ses avertissements le fonds pour l'écoulement des excédents avait dépassé le niveau maximum convenu de trois millions de dollars. Il est alors intervenu pour limiter la croissance de cette réserve et par là pour diminuer le prélèvement pour l'élimination des excédents.

- les fonctions de tribunal administratif : le Conseil est amené à trancher lorsque les décisions des offices nationaux sont contestées. En outre, le Conseil veille à ce que les offices défendent les intérêts du public en général. Ainsi, au cours de la campagne 1979-80, le Conseil a reçu 5 plaintes officielles. Le tableau 5 décrit chacune de ces plaintes en examinant successivement les contrevenants, la nature du conflit, l'utilisation ou pas de la procédure des audiences publiques et la solution du conflit.

Tableau 5 : les conflits traités par le Conseil National de commercialisation

Les contrevenants	nature du conflit	audience publique	les solutions
Off.de comm.des oeufs du N.B contre l'OCCO	prix des oeufs	non	règlement à l'amiable
FEDCO contre l'OCCO	contestation d'une amende perçue par l'OCCO	non	jugement du Conseil favorable à FEDCO
L'OCCO contre FEDCO	refus d'effectuer des paiements à l'OCCO	oui	rapport en voie de rédaction
VOLBEC contre l'OCCP	contestation des contingents provinciaux	non	le conseil ordonne à l'OCCP de respecter les critères dans l'attribution des contingents
Ontario et la Co. Brit. contre l'OCCP	contestation du contingent présent par l'Office le 29 novembre 1979	non	le conseil maintient son ordonnance

Sources : Conseil National de Commercialisation des produits agricoles.  
Rapport annuel 1979-1980.

### 1.3 - La mise en place des offices de commercialisation :

Pour qu'un office de commercialisation puisse apparaître il faut d'abord le vote d'un plan de commercialisation (1) et il faut ensuite que ce plan en confie à l'office l'administration (c'est le cas généralement). Les procédures de création des plans qu'ils soient provinciaux ou nationaux sont donc extrêmement importantes puisqu'elles conditionnent l'existence des offices c'est-à-dire un ensemble de règles et d'avantages appliqués à des tranches de la société.

Très schématiquement, nous présenterons successivement les procédures de création des plans provinciaux et nationaux (cf Figures 2 et 3). Nous constatons à travers ces deux figures que la mise en place des plans obéit à un ensemble de règle très précises qui constituent en quelque sorte la "règle du jeu" à laquelle doivent se plier les producteurs.

(1) Il s'agit d'un plan d'organisation de la commercialisation, prévu dans chaque province par une loi spécifique (Bill 44 votée en 1956 par le Parlement du Québec, ou au niveau national par le "Farm Products Marketing Agencies Act" de 1972. Une fois voté, et après publication au Journal Officiel, ce plan devient obligatoire pour tous les producteurs concernés. On notera qu'au Québec la terminologie utilisée est celle de "plan conjoint".

Figure 2 : Procédures de création d'un plan provincial de commercialisation  
Requête

Un groupe de producteurs (d'au moins 10) présente une requête à la "Régie des Marchés" pour demander un projet de plan. Ce projet précise les pouvoirs recherchés, le mécanisme d'administration et le mode de financement.

Régie des marchés mise en place d'audiences publiques en vue de permettre à à tous les intéressés (producteurs, intermédiaires, détaillants, etc..) de présenter leur point de vue

le plan amendé est soumis par la Régie au référendum des producteurs visés

Le plan entre automatiquement en vigueur si au moins la moitié des producteurs apparaissant sur la liste finale établie par la Régie votent au cours du référendum et pourvu qu'au moins les 2/3 de ceux-ci acceptent le plan soumis

(On remarquera en outre que ce plan ne peut être modifié que par un vote des 2/3 des producteurs réunis en assemblée générale).

Il n'y a pas de procédure particulière pour mettre fin à un plan conjoint.

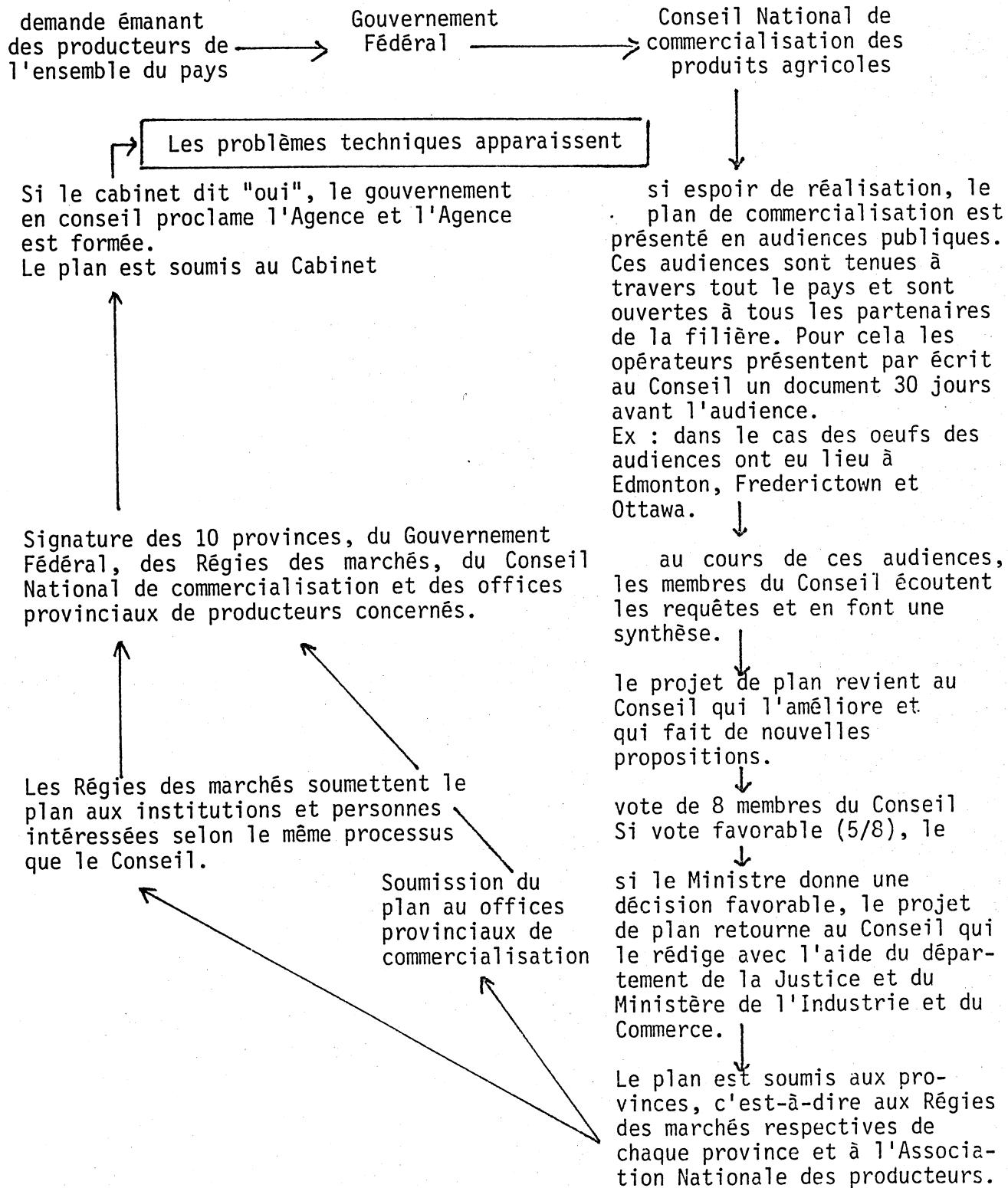
Dès la parution du plan dans la Gazette officielle du Québec, le plan conjoint lie toute personne engagée dans la mise en marché du produit visé.

Les problèmes juridiques, financiers apparaissent

Le plan conjoint nomme également la personne ou l'organisme qui agit à titre d'agent de négociation

Il appartient aux producteurs eux-mêmes de choisir l'organisme (office de producteurs, syndicat professionnel ou coopérative) pour administrer le plan. Le choix de cet organisme doit être indiqué dans le projet de plan. Quel que soit l'organisme choisi, il est composé exclusivement d'agriculteurs engagés dans la production du produit visé.

Figure 3 : Procédure de création d'un plan national de commercialisation



Conclusion :

La description des offices est inséparable du système de mise en marché dans lequel ils s'insèrent, ce système de mise en marché étant lui-même le reflet à un moment donné des "structures" du pays. De cette constatation, il en résulte les remarques suivantes :

- la création des offices ou l'extension de leurs pouvoirs est liée historiquement aux grandes crises agricoles. Ainsi, la crise des années 30 a entraîné la mise en place d'une grande partie de la législation existant à l'heure actuelle ;
- le démarrage d'un office ainsi qu'une modification des règlements qui le régissent sont soumis à la règle du référendum. Cette règle consiste à lier la création de l'office à deux conditions : plus de 50 % de votants et sur ces 50 %, accord des 2/3 des producteurs. Cela signifie aussi que seuls les producteurs peuvent prendre l'initiative de la création de l'office ;
- dès que l'office est voté, il devient obligatoire à l'ensemble des producteurs concernés par le produit et par la zone géographique ; il y a donc extension automatique des règles de mise en marché à l'ensemble de la profession ;
- la création et le développement des offices obéissent finalement à un ensemble de textes juridiques issus de lois provinciales et fédérales qui permettent en quelque sorte de faire connaître la "règle du jeu" à l'ensemble des partenaires des filières agro-alimentaires. Ceci facilite la tâche des institutions de régulation (Régies provinciales des marchés et Conseil National de Commercialisation) qui sont amenées à intervenir pour régler les conflits sur ces filières agro-alimentaires.

## II - OFFICES PROVINCIAUX ET OFFICES NATIONAUX DE COMMERCIALISATION

A l'intérieur du cadre précédemment défini, nous allons maintenant analyser les principaux pouvoirs (ceux qui sont les plus critiqués) dont disposent les offices au niveau provincial et au niveau fédéral.

2.1 - Le cas des offices provinciaux de commercialisation : nous analyserons successivement les pouvoirs de contingentement, la possibilité de fixer les prix en fonction d'une formule de coût et enfin le passage obligatoire par une agence commune de ventes. Dans chaque cas, nous présenterons le mécanisme et ses conséquences ainsi qu'un exemple .

2.1.1 - le contingentement de la production (répartition des quotas au sein d'une province) :

2.1.1.1 - Description de mécanisme : certains offices (lait, volaille, oeufs, bois...) répartissent le marché provincial entre leurs adhérents à l'aide d'un système de quotas. Dans ce cas, le volume qui sera produit et mis en marché dans la province est déterminé par l'office qui accorde aux producteurs un droit de produire une certaine part de la demande provinciale.

On devine sans peine que l'application de ce mécanisme se heurte à de nombreuses difficultés. Trois cas peuvent être distingués (1) :

. Comment effectuer la répartition au départ ?

Elle se fait habituellement en fonction de la production passée et actuelle de l'agriculteur. Comme cette méthode ne modifie pratiquement pas la situation existante, elle ne fait l'objet que d'un nombre restreint de plaintes. Par contre, elle est très gênante pour les nouveaux producteurs qui désirent entrer sur ce marché. Tant que des contingents supplémentaires ne sont pas disponibles, la production et sa répartition sont figées quelles que soient la démographie, la localisation des marchés ou l'évolution des coûts de production.

. Comment effectuer la répartition lorsqu'un agriculteur s'en va et vend son exploitation ?

L'office pourrait tenir compte de l'évolution des coûts de production et affecter le quota à l'exploitation qui a le coût le plus bas. En fait, les offices n'appliquent pas cette méthode parce que les agriculteurs qui prennent leur retraite désirent monnayer le plus possible leur droit de production. En conséquence, les quotas sont presque toujours transférés avec l'exploitation.

. Comment effectuer la répartition de nouveaux quotas à ceux qui en détiennent déjà ou à de nouveaux producteurs à la suite d'une expansion du marché ou lorsque certains producteurs s'en vont ?

Si l'on raisonne à long terme, on pourrait envisager d'attribuer ces quotas aux mini-régions où les coûts totaux de production sont les plus faibles. En fait, les offices ont tendance à

(1) A.W. WOOD, "Market Sharing", proceeding of the Federal-provincial Marketing Seminar, Vancouver, october 26 and 27, 1978, National Farm Products Marketing Council, p. 34-36.

donner la priorité aux détenteurs de quotas dont la capacité de production n'est pas entièrement utilisée et cela afin de réduire leurs coûts de production. Lorsque cette demande est satisfaite, les offices s'intéressent aux producteurs dont l'entreprise est trop petite pour être efficace. Cette politique est en contradiction avec celle qui favorise un abaissement des coûts de production (choix de certaines régions, choix technologiques et diminution des coûts de transport). Dans ce cas, que faut-il faire ?

- la pratique courante consiste à accorder une hausse du quota à tous ceux qui le désirent en fonction de l'accroissement du marché,
- une autre pratique consiste à vendre les nouveaux quotas aux enchères,
- une dernière pratique consiste à laisser le choix des critères à l'office de producteurs.

#### 2.1.1.2 - L'exemple du "Ontario Egg Producers' marketing board (1) :

Les quotas pour les oeufs furent pour la première fois introduits en Ontario en 1973. Tous les producteurs enregistrés durant 12 mois consécutifs (de janvier 69 au 20 avril 1972) reçurent un quota de base (basic quota) à l'exception de ceux qui avaient produit moins de 9.000 douzaines d'oeufs durant cette même période. L'attribution du quota de base aux individus est calculée à partir du nombre maximum de poulets dénombrés dans un poulailler. Les quotas de base sont exprimés en douzaines d'oeufs avec un taux de ponte de 18 douzaines d'oeufs par poule/an. Le quota de base attribué à l'origine était de 207 millions de douzaines d'oeufs.

Le quota de base est attribué uniquement aux propriétaires de poulaillers. Le contrôle de la quantité d'oeufs commercialisés est effectué au moyen de quotas de commercialisation attribués au coup par coup par l'office et exprimé en pourcentage du quota de base.

Le quota ne peut être vendu séparément de la terre et des bâtiments d'exploitation. Lorsqu'un producteur achète de nouvelles installations, son quota de base ne peut pas excéder 450.000 douzaines d'oeufs.

A partir de 1975, l'office commence à acheter des quotas aux producteurs qui partent à la retraite. Le quota de base est acheté 1,26 dollar par poule et après annulation de 30 % des quantités achetées, revendu 1,80 dollars. Cette réduction de 30 % est effectuée de manière à faire correspondre le quota provincial aux nécessités du plan national.

En janvier 1978, l'office introduit un programme de location qui permet aux producteurs de louer un quota pour une période donnée (correspondant à 2 troupeaux) et pour une quantité limitée, dans la mesure où la production qui en résultera n'excédera pas le quota de base d'origine. Le but de ce programme est de permettre aux producteurs de mieux utiliser leurs installations.

Les chiffres qui suivent indiquent les changements annuels concernant le nombre de producteurs, les entrées et la taille moyenne du quota de commercialisation à partir de la création de l'office en 1973 (cf, tableau 6).

---

(1) S.A. LANE et M.A. MAC GREGOR, Quotas and quota values, Ontario Agricultural College, University of Guelph, february, p. 22-29.

Tableau 6 : évolution de l'office des producteurs d'oeufs de l'Ontario

Années	nombre de producteurs			quota moyen en poules
	nb de permis	les sorties	les entrées	
1973	1251	/	44	8192
1974	1245	50	54	7507
1975	1225	69	49	7764
1976	1029	255	59	8074
1977	951	150	72	8697
1978	935	54	38	8225

Sources : Ontario Egg Producers' marketing board.

On remarquera que le nombre total de producteurs a diminué d'un quart avec une réduction particulièrement importante en 1976 imposée par le Plan National. Bien que 500 producteurs aient quitté l'industrie, cette diminution de producteurs a été partiellement annulée par 300 nouvelles entrées. De ce fait, la taille moyenne du quota a peu évolué.

Les changements que l'office a apporté au niveau de la quantité totale du quota de commercialisation figurent dans le tableau 7.

Tableau 7 : le calendrier des quotas de commercialisation

Dates	Quotas de commercialisation	en % du quota de base
Avril 1973	11.500.000 poules pondeuses	100
Mai 1973	10.248.000 poules pondeuses	90
Janvier 1974	9.346.583 poules pondeuses	80
Juillet 1974	8.762.421 poules pondeuses	75
Septembre 1975	7.992.868 poules pondeuses	62
Juin 1976	8.308.525 poules pondeuses	67
Juin 1977	8.271.021 poules pondeuses	67
Juillet 1978	7.691.227 poules pondeuses	61

Sources : Ontario Egg Producers' marketing board.

Ces chiffres indiquent que la quantité d'oeufs qui doit être produite à l'intérieur du quota de commercialisation représente seulement les 2/3 du quota de base attribué en 1973.

2.1.2 - la fixation du prix à partir d'une formule de coût :

Description du mécanisme : à partir du moment où le marché ne joue plus son rôle de formation des prix, il faut le remplacer par quelque chose qui n'est autre qu'une formule de prix de revient permettant de calculer le prix qui sera payé aux producteurs. Ce système fonctionne pour les oeufs, le lait industriel et le dindon. A l'origine du ressort du provincial, ce mécanisme est maintenant mis en oeuvre par les Agences Nationales de Commercialisation (cf, § 2.2.).

2.1.3 - le passage obligatoire par une agence commune de vente :

2.1.3.1 - Description du mécanisme : dans le souci de préserver le caractère familial de l'agriculture et de bénéficier des avantages d'une grande entreprise, un office de producteurs peut obliger ses adhérents à commercialiser leurs produits à travers une agence de ventes. Ceci permet alors de se lancer dans la stratégie "marketing" (fixation de prix différents selon les acheteurs, publicité, recherches diverses, nouveau produit, etc.) Cette contrainte se traduit aussi par la poursuite juridique des dissidents.

2.1.3.2 - L'exemple de la Fédération des producteurs d'oeufs du Québec (ou FEDCO) (1).

Les raisons de la mise en place d'une agence commune de vente sont les suivantes :

- Nécessité de commercialiser un volume suffisant de produits : les distributeurs en effet se plaignent d'être obligés de faire appel à plusieurs producteurs. Compte tenu de cette nécessité, les producteurs du Québec créent une agence commune de ventes susceptible d'offrir un approvisionnement constant tant en qualité qu'en quantité et cela quelles que soient les fluctuations enregistrées au niveau de la production. Il en résulte qu'aujourd'hui la grande distribution (qui représente 60 % du marché) s'approvisionne au Québec au lieu d'effectuer ses achats à l'extérieur de la province.
- Nécessité de lutter contre la concurrence extérieure à la province dans la mesure où l'organisation mise en place maintient les prix, on encourage les producteurs des autres provinces à venir sur ce marché. L'agence rayonnant sur une grande échelle peut alors supporter ces attaques en compensant les pertes qu'elle subit en un point donné par les gains qu'elle réalise ailleurs.
- Faire apparaître les économies d'échelle en particulier au niveau des postes de mirage : en dirigeant la demande vers les postes de mirage répartis dans l'espace, l'agence supprime la concurrence entre ces derniers et parvient ainsi à une véritable "planification" de son marché. Ceci permet de sauvegarder les postes de mirage ayant des dimensions familiales ainsi que les producteurs-classeurs.

---

(1) FEDCO, "FEDCO : une agence de vente," Fédération des Producteurs d'Oeufs de Consommation du Québec, Montréal, 2e trimestre 1976, 20 p. et annexes.

- Lutter contre les actions de "dumping" des dissidents : profitant largement d'un système pour lequel ils ne payent aucune cotisation, les dissidents peuvent se permettre des politiques de ventes au rabais. L'agence peut répliquer à de telles pratiques par exemple en diminuant les frais de transport et en faisant jouer les phénomènes de complémentarité entre les postes de mirage.

## 2.2. - Le cas des offices nationaux de Commercialisation (ou agences fédérales de commercialisation) :

Conformément à la loi du 12 janvier 1972 (article 23, alinéa f), un office national de commercialisation a le pouvoir de faire fonctionner un plan de commercialisation et pour cela de prendre les ordonnances et règlements qu'il considère comme nécessaires à ce propos, étant entendu que ces ordonnances et ces règlements seront au préalable soumis au Conseil National de Commercialisation des produits de ferme. Le mandat permettant de promouvoir la mise en marché d'un produit est très large. Ce mandat donne à l'office national des fonctions financières, la possibilité de répartir les quotas sur une base nationale, des pouvoirs étendus en matière de prix et d'exportation, un contrôle sur la production ainsi que sur le commerce interprovincial, la fourniture de matières premières aux industries de transformation, etc.

Examinons successivement chacune de ces fonctions :

### 2.2.1 - le financement de l'office national : il s'agit de la création d'un prélèvement pour faire fonctionner l'office.

Ce prélèvement est effectué en fonction des quantités livrées par l'office national. Généralement, c'est l'office provincial qui fait le prélèvement et qui en verse une partie à l'agence fédérale. Par exemple, pour le dindon, l'agence fédérale reçoit 35/100 de 0,01 dollars par livre de dindon éviscétré. Le montant de ce prélèvement donne lieu à des discussions acharnées prenant en compte les taux de transformation différents selon les provinces et les usines, les méthodes d'abattage et les races de dindons.

### 2.2.2 - la détermination des quotas attribués aux provinces (1) : pour cela deux quotas sont calculés

- un quota théorique ou quota de base (basic allocation) ;
- un quota pratique ou quota actif.

#### 2.2.2.1 - Détermination du quota de base : il est calculé en faisant la moyenne simple de la production des 5 dernières années précédant l'établissement de l'agence. Un tel quota remplit 2 objectifs :

- évaluer l'utilisation des capacités de production à court terme ;
- servir de base à une nouvelle répartition des quotas si on constate des modifications importantes de la demande.

#### 2.2.2.2 - Détermination du quota actif : il est déterminé en fonction de la demande. Si cette demande est inférieure aux quotas de base, la réduction des quotas est proportionnelle à la part de chaque province.

---

(1) A.W.WOOD, "Market Sharing", Proceedings of the Federal-Provincial Marketing Seminar, Vancouver", october 26 and 27, 1978, National Farm Products Marketing Conseil, p. 36-41.

Si cette demande augmente considérablement par rapport aux quotas de base, il y a réajustement des quotas. Pour cela, il n'y a pas de formule de réajustement mais négociation au sein d'un Comité Consultatif représentant tous les niveaux de la filière. Les plans énumèrent les critères qui doivent être pris en considération :

- toutes modifications importantes de la demande ;
- la possibilité de chaque province à remplir le contingent de production qui lui a été alloué ;
- les besoins totaux du marché dans chaque région ;
- la proportion de la demande dans une province qui est satisfaite par la production de cette province ;
- l'avantage comparé de production et de mise en marché du produit considéré.

Le Comité Consultatif à partir de ces critères propose des modifications à l'agence qui a le droit de refuser ces chiffres. Si les chiffres sont acceptés, les quotas sont soumis aux Conseil sous forme d'un document légal. Après analyse des chiffres, ce document fait retour à l'agence et ne sera mis en oeuvre qu'après publication au Journal Officiel.

La modification des contingents attribués aux provinces entraîne de nombreux problèmes techniques et politiques. En effet les critères qui gouvernent cette modification sont ambigus. En fait, 3 principes différents s'en détachent :

- Le principe du statut-quo : il consiste à modifier les parts de marché de chaque province en fonction des pourcentages primitifs. Ce système fonctionne surtout lorsqu'il y a baisse de la demande.
- Le principe de l'auto-suffisance : il permet l'augmentation des parts de marché dans les provinces où se déroule l'expansion (cas de l'Alberta). Ce principe bien qu'il ne soit pas expressément mentionné est très populaire chez les producteurs. Il a l'avantage d'être facile à calculer puisque la situation commerciale de chaque province (excédent ou déficit) est connue avec précision. Par contre sur le plan économique, un tel principe risque d'entraîner une banalisation du marché, donc une réduction des échanges, des prix plus élevés, etc.
- Le principe des avantages comparatifs : il permet l'attribution de contingents supplémentaires aux provinces qui peuvent répondre à la demande au coût le plus bas (production et transport). Sur le plan économique, ce système présente en théorie beaucoup d'avantages. Malheureusement, il est très difficile à quantifier. En effet, comment répartir les contingents en fonction des avantages comparatifs tant que ceux-ci ne sont pas connus ?

2.2.2.3 - L'exemple du dindon : dans ce cas, la répartition des contingents provinciaux s'est faite sur la base suivante (législation 24) :

- 1/3 en fonction de l'allocation de base ;
- 1/3 en fonction de la population ;
- 1/3 en fonction de l'accroissement de la population.

2.2.3 - le problème de la détermination des prix à partir d'une formule de coût : les prix de 3 produits (oeufs, dindons et lait industriel) sont fixés en fonction d'une formule de prix de revient. On décrira d'abord le mécanisme et on traitera ensuite du cas des oeufs.

2.2.3.1 - Description du mécanisme : il est important de noter les différentes étapes qui conduisent à envisager la détermination du prix selon une formule de prix de revient.

- A l'origine, la détermination des prix est du ressort du provincial. En effet le but des marketing boards est de stabiliser le revenu des producteurs.
- D'où problèmes très complexes pour bâtir un "price pooling system" au niveau national.
- Ceci pose par ricochet le problème des coûts de production. Comment bâtir un coût de production qui soit représentatif de la situation dans chaque province ? C'est la solution qui en définitive a été choisie.
- Le Fédéral a juridiction sur les mouvements inter-provinciaux. En effet l'acte créant le NPFMC stipule que le mouvement inter-provincial doit être basé sur le "free market principle". Les provinces n'étant pas toutes auto-suffisantes, il faut mettre en place une formule qui
  - reflète le coût de production ;
  - permette à l'industrie de fonctionner ;
  - ne gêne pas le mouvement inter-provincial.
- La solution du "central pricing" essaie de répondre à la question précédente.

#### 2.2.3.2 - Le cas de la fixation du prix des oeufs

(1)

1ere phase : détermination des paramètres de la formule par la firme privée en 1975 "P.S. Ross and partners" et réaménagement en 1977.

Cette formule comprend :

- des coûts fixes (fixed costs) ;
- des coûts proportionnels (operating costs) ;
- des coûts de gestion alimentés par des prélèvements provinciaux et nationaux (marketing board levies).

On remarquera que le Conseil limite à 5 c par douzaine le montant des prélèvements, 2,5 c étant destinés à l'administration du board et 2,5 c aux retraits (surplus removals).

Sur les 2,5 c destinés à l'administration, 1,5 c vont à la province et 1 c à CEMA (2). Les 2,5 c destinés aux retraits vont directement à CEMA.

(1) On pourra trouver en annexes n° 2 un exemple de calcul du prix des oeufs au Canada pour l'année 1976.

(2) Canadian Egg Marketing Agency.

. un taux de rendement de la production ; pour déterminer ce taux de rendement, 3 catégories de critères sont prises en compte :

- un coût d'opportunité pour l'investissement du producteur ;

    Ce coût d'opportunité est calculé en fonction du taux d'escompte le plus favorable + 1 % (bank prime rate + 1 %)

- une probabilité de destruction du troupeau ;

- un risque de commercialisation prenant en compte le volume et le prix.

    Dans le cas de CEMA, volume et prix sont garantis ; dans le cas de CTMA, seul le volume est garanti.

2e phase : rendre les coûts de production comparables et les aligner sur une base nationale.

    Pour cela on construit une pondération prenant en compte la contribution de chaque province.

3e phase : permettre le mouvement inter-provincial.

    Il faut en effet que la formule intègre le coût des transports, sinon on risquerait de privilégier les régions importatrices au détriment des régions productrices. Pour cela, on calcule un prix de base à partir de la province qui importe le plus comparée à sa population. Il s'agit bien évidemment de l'Ontario.

Définition du prix de base = prix pondéré en Ontario - Coût de transport du Manitoba jusqu'à Toronto. Ce prix de base correspond au prix du Manitoba.

    Le prix de chaque province est alors calculé en faisant la somme de ce prix de base et du coût de transport entre le Manitoba et la province concernée. On obtient ainsi le prix d'une douzaine d'oeufs dans chaque province (classe A- gros calibre).

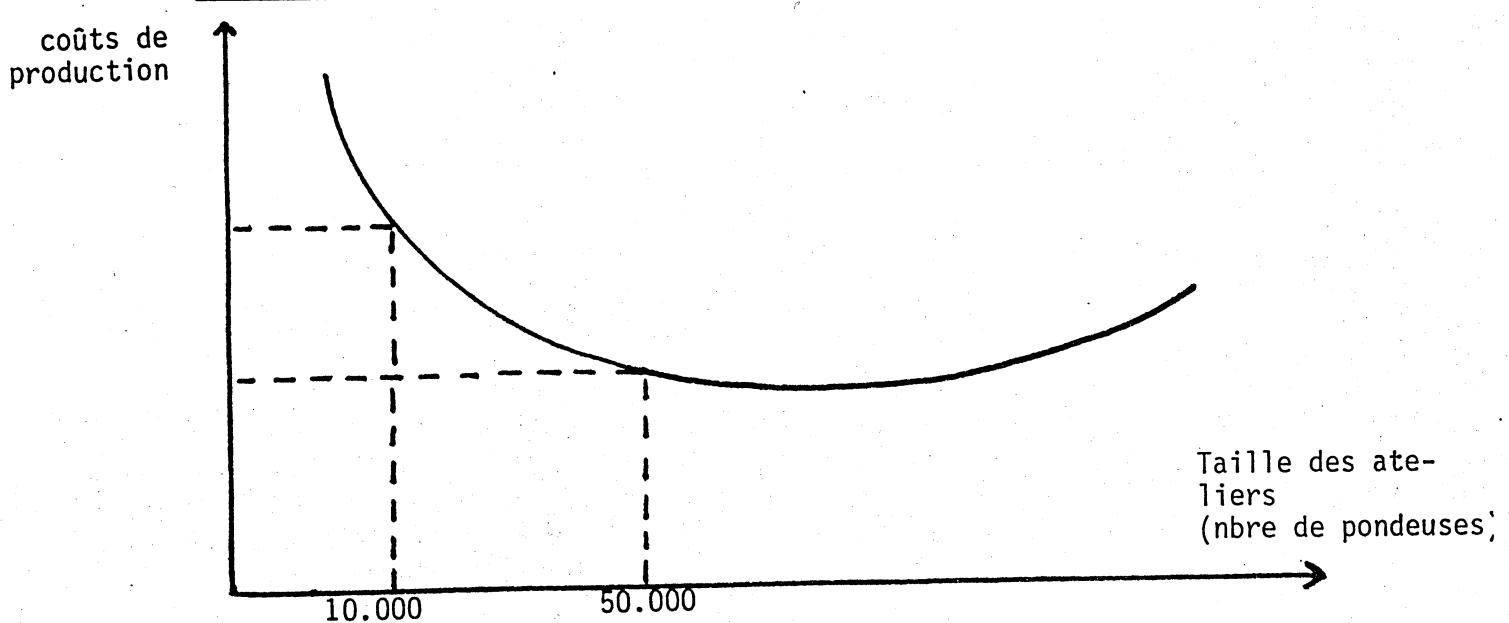
#### 2.2.3.3 - Les conséquences de la mise en place des formules de prix de revient.

- . Sur le plan pratique : cette formule est calculée par CEMA, vérifiée par le Conseil et mise en vigueur par la province. Cette formule indique le prix minimum qu'un producteur doit recevoir pour sa catégorie "A-large".
- . Sur le plan économique, on peut se demander si cette formule n'avantage pas une certaine taille d'élevage (cf, figure 4). En effet, l'échantillon permettant de calculer la formule de coût a été pris dans une tranche d'entreprises comprises entre 10.000 et 20.000 poules pondeuses. Si l'on fait l'hypothèse que la courbe de coût se déplace lentement vers la droite et cette hypothèse est vraisemblable compte tenu des progrès techniques enregistrés par cette activité, une telle formule semble avantager les entreprises de grande taille. Le remède serait des prix différenciés selon la taille mais il est difficile à appliquer car il existe déjà des prix différenciés selon les provinces.

#### 2.2.4 : le contrôle du commerce extérieur ("import guideline")

Un certain degré de contrôle du commerce extérieur est indispensable aux agences nationales pour gérer le marché. A cet effet, les agences utilisent la réglementation du GATT (article 11, paragraphe 2, alinéa C) qui prévoit des restrictions à l'importation quand elles sont nécessaires à l'application de ou des mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mis en vente (1). Une telle utilisation est soumise au contrôle du Ministère de l'Industrie et du Commerce (I.T.C.).

Figure 4 : les coûts de production dans la filière "oeufs"



Prenons une fois de plus l'exemple des oeufs pour décrire le mécanisme ainsi que la nature du contrôle exercé par I.T.C.

##### 2.2.4.1 - Description de mécanisme :

A l'origine, certains spéculateurs attendaient que les prix sur le marché des Etats-Unis baissent pour importer des oeufs et casser ainsi les politiques du plan national. Aussi a-t-on obligé les importateurs d'oeufs ou de dindons à échelonner leurs quotas d'importation sur la base des 4 trimestres annuels. Le report d'un quota inutilisé sur un trimestre est interdit. Il est possible d'obtenir un quota supplémentaire à condition de demander à l'Agence Nationale si le produit est disponible au Canada (CEMA a ainsi 72 heures pour répondre).

Cette technique est connue sous le nom d'"import guideline".

(1) Cf, article 11 du GATT en annexes n°3.

Remarque : dans le cas des oeufs, certain parlent de donner un droit de contrôle du commerce extérieur à CEMA à condition pour celle-ci de posséder un certificat. Ce droit de contrôle accordé par l'Import-Export Act est désigné en anglais par le terme de "first receivership". Dans l'état actuel des choses, ce droit semble très difficile à obtenir.

#### 2.2.4.2 - Les attributions du Ministère de l'Industrie et du Commerce :

Celui-ci :

- applique les accords passés avec le GATT ;
- attribue les quotas ;
- détermine le niveau d'importation ;
- authentifie les permis de "basic quota" ;
- vérifie les permis de "supplementary imports" ;
- met au point les critères d'importation ;
- détermine les droits de douane.

Ainsi pour le dindon, ce droit est de :

12,5 % du prix sur base éviscétré,

5 c par livre en poids vif.

#### 2.2.5 : la pratique de retraits ("surplus removal")

2.2.5.1 - Description du mécanisme : il est inséparable de la technique du contingentement. Dès que les quantités produites dépassent les quotas prévus par le plan de contingentement, il faut pouvoir disposer de ces quantités supplémentaires et les éliminer d'une façon quelconque (exportation, livraison à l'industrie, destruction pure et simple, etc.) pour éviter de déséquilibrer le marché.

Un tel système est utilisé avec des variantes pour le dindon, les oeufs et le poulet.

#### 2.2.5.2 - Quelques exemples :

- Dans le cas du dindon, l'Office National peut exiger de tout producteur de dindons disposant d'un contingent de lui livrer tous les excédents de production à un prix résultant de la différence entre le prix de vente obtenu par l'office et les frais de transport occasionnés par cette vente.

- Dans le cas des oeufs, l'Office National prend à sa charge obligatoirement les frais de retrait de tous les oeufs excédant la demande qui ont été produits dans le cadre du contingent de la province, pourvu que la province se conforme à l'Entente Provincial-Fédéral.

#### Conclusion :

Le fonctionnement des offices de commercialisation au Canada semble lié au moins à trois conditions :

- Le caractère démocratique des offices de commercialisation : qu'il s'agisse d'un office provincial ou d'une agence nationale, aucun d'entre eux en définitive ne peut imposer une solution. Ils peuvent seulement

suggérer, proposer ou lancer des idées. En outre, en particulier dans le cas des plan nationaux, la loi s'est entourée de garde-fous :

- . C'est ainsi qu'en matière de prix et de répartition des contingents au niveau national, les propositions de l'office doivent être étudiées au préalable par un "Comité Consultatif" ("Consultative Advisory Committee") qui a pour tâche de donner à l'agence conseil sur tout sujet qui lui semble bon. Afin d'éviter à ce Comité Consultatif d'être trop partisan la loi oblige celui-ci à comprendre un représentant de chacun des niveaux de la mise en marché (cas du dindon). On remarquera que cette structure est voisine de celle d'une organisation en termes de "filière".
- . Toutes les ordonnances doivent être au préalable approuvées par les Régies provinciales et le Conseil National des produits de ferme.
- L'utilisation de la notion de "système" : pratiquement, pour que l'office puisse fonctionner (ceci est vrai surtout pour les offices disposant du contrôle de l'offre), il faut que celui-ci contrôle tous les points d'ouverture du système d'où l'extension des règles, la création d'offices au niveau national, l'instauration de quotas aux niveaux provincial et national... mais aussi, et surtout la mise en place d'un contrôle du commerce extérieur. A ce propos, les Canadiens semblent être passés maîtres dans l'utilisation des règlements du GATT. Il est remarquable de noter que cette stratégie est explicite puisqu'elle est décrite dans les publications d'Agriculture Canada (1).
- La mise en place de mécanismes de régulation: à partir du moment où le marché ne peut plus jouer son rôle d'ajustement, il faut prévoir des institutions pour prendre le relais. Ces institutions sont d'une part les "Régies Provinciales" au niveau des provinces, et le "Conseil National de Commercialisation des produits de ferme" au niveau fédéral. Ces institutions par la loi librement consentie, par la haute qualification des personnels qui y travaillent (il s'agit souvent d'anciens ministres ou de juristes réputés), par le statut dont bénéficient ses membres (le personnel de décision est pratiquement irrévocabile) jouent un rôle non seulement de surveillance mais aussi d'arbitre et même de tribunal. Pour un observateur peu familier de ce type de mécanisme pourtant fréquent dans le monde anglo-saxon (l'Etat délègue en quelque sorte ses pouvoirs), ces institutions constituent sans aucun doute l'aspect le plus original du système.

Nous allons voir cependant que celui-ci au fur et à mesure de son développement pose d'autres problèmes qu'il nous appartient de discuter maintenant.

---

(1) Cf, "Une stratégie alimentaire pour le Canada", Agriculture Canada et Ministère de la consommation, Ottawa, janvier 1978, 23 p.

### III - PERFORMANCES DES OFFICES DE COMMERCIALISATION

Nous présenterons d'abord les performances "générales" des offices de commercialisation et nous débattrons ensuite, dans le cas des offices disposant du contrôle de l'offre, du problème des quotas et de ses conséquences sur les différents niveaux des filières agro-alimentaires.

#### 3.1 - Les performances "générales" des offices :

La saisie d'une performance ne peut être effectuée que par rapport aux objectifs qui lui ont été assignés. Sur ce point, nous faisons référence une fois de plus aux travaux de G.Hiscocks. Selon ce dernier, la législation canadienne donne aux offices les objectifs suivants (1) :

- maintenir, ou augmenter les revenus des producteurs pour un produit déterminé ;
- stabiliser les revenus agricoles ;
- normaliser la mise en marché des produits agricoles.

Hiscocks précise que de tous ces objectifs, le plus important est l'accroissement du revenu.

Cette formulation, acceptée par la plupart des auteurs canadiens, doit cependant être complétée sur un point : la nécessité de distinguer deux types d'offices, ceux qui sont de simples instruments de négociation et ceux qui possèdent le contrôle de l'offre, c'est-à-dire la possibilité de mettre en place des quotas (produits laitiers, oeufs, poulets, tabac,etc) (2). Dans le premier cas, il s'agit de relever le niveau des prix perçus par les producteurs mais sans possibilité d'affecter l'instabilité des prix. Dans le second cas, il s'agit au contraire par le biais du contrôle de l'offre d'accroître les revenus globaux perçus par les agriculteurs.

Connaissant mieux les objectifs, nous allons maintenant présenter les principales tentatives d'évaluation des performances. Deux grands types de travaux peuvent être délimités, ceux utilisant l'analyse de régressions et la construction de modèles et ceux faisant référence à l'analyse des systèmes.

3.1.1 - Les travaux économétriques : la liste des travaux qui suit n'est pas exhaustive. Nous citerons seulement trois exemples de travaux parmi les plus caractéristiques.

---

(1) G. HISCOCKS, "Theory and evolution of agricultural market regulation in Canada", *Canadian Farm Economics*, vol. 7, n°2, p. 21.

(2) Cf, Y.PROULX ET R. St LOUIS, "Plans conjoints et gestion de l'offre, un essai d'évaluation de leurs impacts". Colloque France -Québec, Paris, Rennes, 19 et 22 juin 1978, pages 3 et 4.

## 3.1.1.1 - Les travaux d'Y. Proulx et R. ST Louis

(1) :

## A/ Le cas des offices, organismes de négociation :

Pour étudier les deux types d'offices distingués précédemment, ces deux auteurs utilisent l'analyse de régression (2). Quels sont les résultats ?

Si on prend l'exemple des fruits, on constate que dans les provinces disposant d'un office de producteurs (Ontario, Colombie Britannique, Nouveau Brunswick), les prix payés aux producteurs y augmentent plus vite que dans les provinces où n'existe pas d'office (Québec). Par contre, si on essaie de lier l'apparition des offices à une augmentation de la production, les résultats sont peu concluants.

## B/ Le cas des offices avec gestion de l'offre :

L'exemple des oeufs : les résultats concernent les prix à la production et le prix de gros.

## - Les prix à la production :

. avant 1972 (c'est à dire date de la mise en place du plan national), ces prix étaient plus élevés au Canada mais diminuaient plus vite qu'aux Etats-Unis.

## - Les prix de gros :

. après 1972, les prix canadiens tendent à s'écartez davantage du prix américain. Comparant Montréal et New-York, les auteurs constatent que de 1968 à 1972, l'écart moyen est de 12,15 cents, alors qu'après 1972, cet écart passe à 19,15 cents.

" Le plan conjoint a donc amené un relèvement du niveau des prix tant au producteur qu'au consommateur " (3).

Ont été analysées en utilisant la même technique, les productions de dindons ainsi que de chair à volailles.

-----  
(1) Cf. PROULX et R. St Louis, "Plans conjoints et gestion de l'offre, un essai d'évaluation de leurs impacts", 84 p.

(1) On isole dans le temps deux périodes avant et après l'apparition des plans à la fois dans le pays considéré (le Canada) et dans un pays test (les Etats-Unis). Pour chacune des périodes dans chacun des pays on ajuste les séries chronologiques selon une courbe de croissance exponentielle ramenée sous une forme linéaire par une transformation en logarithmes à base 10. On compare les résultats obtenus (cf. Y. Proulx et R. St-Louis, p. 8-21).

(3) Y. PROULX et R. St-LOUIS, op. cit, p. 27.

## 3.1.1.2 - Les travaux de L. Martin et T.K. Warley

(1) :

Ces deux auteurs examinent dans l'ordre croissant du degré de contrôle les offices de producteurs suivants : le porc, le tabac, le poulet à griller, le dindon, et les oeufs. La méthode consiste à repérer pour chacun de ces offices les grandes dates de modification de la commercialisation et de comparer les périodes avant et après tout en utilisant un pays test (les Etats-Unis) (2). Les principaux résultats de travail figurent dans le tableau 8. Selon les auteurs, "il est difficile d'apporter une conclusion nette en ce qui concerne la possibilité qu'ont les offices de renforcer la stabilité du marché, le seul verdict qui puisse être rendu étant l'absence de preuves" (3).

Tableau 8 : Quelques résultats du fonctionnement des offices canadiens de producteurs..

Produits	Périodes analysées	Variation des prix à la production	Variation des qtés produites	Variation des revenus agric.	Variation des prix de détail
Porcs	1965-1971				
	1972-1977	* inf/Etats-Unis	inf/Etats-Unis		sup/Etats-Unis
tabac	1960-1977	non significative/ marchés mondiaux	sup/marchés mondiaux	sup/marchés mondiaux	
	1965-1971				
poulets à griller	1972-1977	inf/p.précedente Canada	** =/p.préced. Canada	inf/Etats-Unis	sup/p.préced. Canada
	1965-1973				
dindons	1973-1977	inf/Etats-Unis	=/p.préced. Canada	sup/Etats-Unis	sup/Etats-U.
	1965-1972				
oeufs	1973-1977	non signific./ Etats-Unis	=/p.préced. Canada		inf/p.préced. Canada inf/Etats-Un.

\* Signifie que la variation des prix à la production durant la période 1972-77 est inférieure à celle de Etats-Unis à la même période.

\*\* Signifie que la variation des quantités produites durant la période 1972-1977 est égale à celle de la période précédente (1965-1971) au Canada.

Sources : The role of marketing boards in stabilizing commodity markets by L. MARTIN and T.K. Warley.

(1) L. MARTIN and T.K. WARLEY, "The role of marketing boards instabilizing commodity markets", American Agricultural Economics Association and Canadian Agricultural Economics Society, Blacksburg, Virginia. 6-9 august 1978, 39 p.

(2) Pour chaque produit analysé et pour chaque période, on calcule la moyenne et l'écart type des changements annuels en pourcentage à partir des prix mensuels, des quantités produites et des revenus. Cette technique élimine les variations saisonnières dans les séries et fournit une mesure des variations par rapport à la tendance. Toutes les moyennes et écarts types sont testés au moyen des tests de Student et de F. afin de savoir si des différences significatives existent entre les périodes et les pays. (Cf, L. MARTIN and T.K. WARLEY, p. 10-11).

(3) L. MARTIN and T.K. WARLEY, op. cit., p. 35.

Cependant, pour les auteurs, cette conclusion doit être nuancée selon le produit et le temps (les offices acquièrent au fur et à mesure de nouveaux pouvoirs). Ainsi pour les offices disposant du contrôle de l'offre (oeufs, poulets, dindons), il semble que ceux-ci ont eu un certain succès en matière de stabilisation des prix à la production et même de détail (cas des oeufs et du poulet). Selon les auteurs, une partie du coût de stabilisation des prix à la production aurait été supporté d'une part par les transformateurs et les distributeurs et d'autre part par les producteurs étrangers (cas des oeufs).

On aboutit ainsi à des conclusions qui n'en sont pas. Mais comme le notent les auteurs, ce résultat est quand même très important car s'il est difficile d'évaluer l'impact des offices sur la stabilisation des prix, il montre au moins qu'il ne faut en surévaluer les effets.

### 3.1.3.3 - Les travaux de S.H. Lane et Mac Gregor (1) :

Ces travaux ont pour but de mesurer les effets du contrôle de l'offre à travers les oeufs, le poulet à griller et le dindon sur les prix et les quantités à la production. Le cadre de l'analyse est l'Ontario et la méthode utilisée est l'analyse des variances(2). Les variations enregistrées figurent dans le tableau 9. Très schématiquement, on peut faire les constatations suivantes :

- les variations au niveau des quantités (pour le dindon et les oeufs) augmentent en Ontario et au Canada ;
- les variations au niveau des prix à la production (dindon et poulet) restent stationnaires au Canada et en Ontario, mais augmentent aux Etats-Unis ;
- les variations au niveau des prix de détail (dindon et poulet) augmentent au Canada et restent stationnaires aux Etats-Unis ;
- les variations des marges commerciales (dindon et poulet) s'accroissent sur les trois marchés (Ontario, Canada, Etats-Unis).

Il semble que, malgré le nombre limité d'observations, ces résultats indiquent qu'au Canada les offices ont amélioré la stabilité des prix à la production (surtout pour le dindon et le poulet). Il est intéressant de rappeler que cette constatation répond à l'un des objectifs assignés aux offices. Par ailleurs, les offices ont, semble-t-il réussi à transférer les effets de cette instabilité sur les autres niveaux des filières (du moins pour le dindon et le poulet) puisque pour ces produits les variations des marges de commercialisation augmentent.

(1) S.H. LANE and M.A. MAC GREGOR, "Quota and quota values", Ontario Agricultural College, University of Guelph, February 1979, 121 p.

(2) La méthode consiste à comparer les variations des prix de détail et de la marge commerciale sur deux périodes 1969-1972 et 1974-1977. En même temps, on procède de même pour l'ensemble du Canada et les Etats-Unis. Pour effectuer cette analyse, on utilise l'analyse de variance qui permet de distinguer 3 composantes dans la variation totale, la variation tendancielle, la variation saisonnière et le résidus. Cette analyse est effectuée sur une base mensuelle pour chacune des variables.

- la variation tendancielle indique si oui ou non les changements mensuels de prix sont différents selon les années ;
- la variation saisonnière indique si oui ou non il y a des différences saisonnières dans les changements mensuels des prix ;
- Le résidus mesure la quantité des changements de prix mensuels à travers un trimestre et à travers l'année. (cf, S.H. Lane et M.A. Mac Gregor, p. 56-57).

Tableau 9 : variations mensuelles de la production des prix aux producteurs, des prix de détail et des marges de commercialisation entre les périodes 1969-71 et 1974-77

Variables	Canada	Ontario	Etats-Unis
Quantités produites			
- dindons	accroissement	accroissement	pas de changement
- poulets	pas de changement	pas de changement	pas de changement
- oeufs	accroissement	accroissement	pas de changement
Prix producteurs			
- dindons	pas de changement	pas de changement	accroissement
- poulets	pas de changement	pas de changement	accroissement
- oeufs	pas de changement	pas de changement	pas de changement
Prix de détail			
- dindons	accroissement	accroissement	pas de changement
- poulets	accroissement	pas de changement	accroissement
- oeufs	pas de changement	pas de changement	pas de changement
marge de commercialisation			
- dindons	accroissement	accroissement	accroissement
- poulets	accroissement	accroissement	accroissement
- oeufs	pas de changement	pas de changement	pas de changement

Sources : Quota and quota values, p. 60.

### 3.1.2. - Les travaux faisant référence à l'analyse des systèmes :

Le type même en est la critique de la mise en marché des oeufs au Canada (c'est-à-dire de CEMA ou "Canadian Egg Marketing Agency") par G. Mac Eachern (1). Nous examinerons successivement les critiques de G. Mac Eachern ainsi que la réponse à ces critiques à travers le rapport Cayer (2). L'étude de ces deux rapports est exemplaire car elle met en évidence les conflits- types qui vont surgir (ou surgissent) entre partisans et adversaires des offices disposant du contrôle de l'offre.

(1) Gordon MAC EACHERN, "the cost of Canada's egg system", Agricultural Economics Research Council of Canada, Junuary 1979, 98 p. Contrairement aux travaux précédents, celui-ci concerne un seul produit. Ce n'est pas par hasard d'abord parce que l'office fédéral de commercialisation des oeufs est celui qui est allé le plus loin dans la planification du marché et ensuite parce que compte tenu de l'antériorité de l'agence (1972), on dispose d'une expérience exceptionnelle. Pour mener à bien ses critiques, G. Mac Eachern, procède à une analyse en termes de systèmes, c'est-à-dire qu'il décrit la structure et le fonctionnement de la mise en marché des oeufs du producteur au consommateur. Pour cela, il est amené à décrire les structures de l'industrie des oeufs (offre, demande, intégration, technologie, réglementation, commerce extérieur...) associées à des performances (structures de coût des produits par exemple). Afin d'accentuer sa démonstration, il compare ces résultats avec ceux obtenus aux Etats-Unis où la structure de l'industrie est supposée plus concurrentielle.

(2) A. CAYER, "An evaluation of : the canadian egg system for the canadian egg marketing agency" Ottawa, Canada, november 1979, 92 p.

3.1.2.1 - Les critiques formulées contre la mise en marché des produits agricoles avec contrôle de l'offre (le cas des oeufs) :

- bien que, durant les mois récents précédant le rapport, le prix des oeufs payés par les consommateurs canadiens ait moins augmenté que le prix des denrées alimentaires, on enregistre sur les cinq dernières années une augmentation importante des prix des oeufs canadiens ainsi qu'une régulière déterioration des prix des oeufs du Canada par rapport aux Etats-Unis (et cela malgré la rapide dévaluation du dollar canadien).
- le poste le plus important du prix de revient des oeufs au Canada est le coût de production (le "national average farm-gate cost" varie entre 52 et 60 %). Or ce coût est de 20 % plus élevé au Canada par rapport aux Etats-Unis (sur la base de la catégorie "A"). En dépit d'une marge réduite prélevée par les détaillants qui compense en quelque sorte ce coût de production, le prix des oeufs à la consommation est de 6 % plus élevé qu'aux Etats-Unis. Dans certaines zones du Canada (Colombie Britannique et Terre-Neuve), la différence avec les prix américains atteint même 30 à 40 %.
- une telle différence est due essentiellement à la politique du contrôle de l'offre. Il en résulte une inflation de type structurel du prix des oeufs. Si cette politique se perpétue, elle ne peut conduire qu'à un écart croissant entre prix de revient américains et prix canadiens.
- les forces responsables d'une telle augmentation sont l'utilisation d'une formule de coût de production des oeufs et de sa conséquence la valeur des quotas de production.
- il y a deux solutions pour réduire le coût total des oeufs au Canada,
  - . soit améliorer et modifier les méthodes de fixation des prix,
  - . soit importer de plus grandes quantités d'oeufs des Etats-Unis.

A travers ce travail, on constate ainsi que la formule de fixation du prix des oeufs et la politique des quotas sont violemment prises à parti. Cette critique n'allait pas laisser indifférent les responsables de CEMA qui demandèrent une contre-étude au Dr. Cayer.

3.1.2.2. - La contre expertise du Dr. Cayer : les arguments développés par ce dernier sont les suivants :

- Quand on parle du prix d'un produit agro-alimentaire, il ne suffit pas de comparer par rapport aux prix de l'Etat le plus proche (les Etats-Unis), il faut aussi comparer par rapport à l'indice général des prix. De ce point de vue, alors que l'indice des prix agricoles augmentait au Canada de 77,7 % durant la période 1973-1978, le prix des oeufs payés aux fermiers n'augmentait que de 23,2 %.
- Au niveau des comparaisons de prix, il est dangereux de n'utiliser que les prix à la production. Il faut aussi comparer les prix de gros et de détail. Ainsi pour les prix de détail, depuis 1973, le niveau de prix à Toronto a toujours été sensiblement plus bas que celui de New-York.
- Au niveau de la formule de coût de production : les paramètres de la formule de coût intègrent largement les préoccupations des consommateurs puisqu'ils sont calculés à partir des producteurs les plus efficaces. En effet, les relevés permettant de calculer cette formule sont effectués sur des couvoirs d'une taille de 10.000 à 50.000 poules pondeuses. Ainsi, le système de prix sous-estime le coût moyen total pour l'ensemble de l'industrie. De plus, cette formule de coût est révisable tous les trois mois en fonction de l'amélioration des résultats techniques.

- Au niveau de la productivité de l'industrie : le taux de ponte a augmenté de 5,3 % durant les 5 années antérieures à la création de CEMA (1973) et de 8 % durant les 5 années postérieures à cette date.
- Au niveau de l'emploi : l'ouverture totale des frontières aux productions des Etats-Unis se traduirait par une baisse d'un tiers de la production, soit par une suppression de 3.000 emplois agricoles environ.

Ainsi le débat entre adversaires et partisans d'offices de producteurs disposant du contrôle de l'office est ouvert. Reconnaissions que chacun des partis en présence a de solides arguments et gageons que ce débat ne fait que commencer !

### 3.2 - Le problème des quotas et ses conséquences sur les niveaux des filières agro-alimentaires :

Parmi les problèmes auxquels se heurte le fonctionnement des offices disposant du contrôle de l'offre apparaît celui de la valeur des quotas. Est-il possible que cette valeur soit indépendante des prix comme l'affirment les partisans des formules de coûts de production (pour les oeufs par exemple) ou au contraire ces quotas vont-ils se traduire par des prix plus élevés à la consommation dans l'hypothèse où la totalité ou une partie de leur coût serait transférée au consommateur ?

Ce problème est très complexe (1). Nous ne ferons que l'effleurer en présentant successivement l'importance économique des quotas, leur impact sur les filières agro-alimentaires et les principales solutions envisagées au niveau de leur répartition.

#### 3.2.1 - L'importance économique des quotas :

Définition : "Un quota peut être considéré comme un contrat liant un producteur à un office de commercialisation. Aux termes de ce contrat l'office garantit un marché pour une certaine quantité de produits, le prix pouvant être parfois déterminé. Dans le cas des produits agricoles pour lesquels existent des quotas, l'office détermine et gère les prix et les conditions d'attribution des quotas" (2). Il faut ajouter que ce contrôle en matière de quotas peut être exercé au moyen des méthodes suivantes :

- contingentement d'un facteur de production ;
- contingentement concernant la quantité d'un produit qui peut être vendue par chaque fermier ;
- fixation des prix auxquels les ventes peuvent être effectuées dans des contrats de production ;
- système de double prix, sans contrôle de la production.

(1) La littérature concernant les quotas est importante. Mentionnons en particulier deux documents de synthèse :

- "Contrôle de l'offre et offices nationaux de marchés". Rapport préparé pour le congrès de l'agriculture canadienne. Commission de Planification de l'agriculture canadienne. Ottawa, 1969, 24 p.
- "Report of the interprovincial committee on supply management and quota values" for meeting of Deputy Ministers of Agriculture Canada and the Provinces, Ottawa, may 8-9, 1978, 21 p.

(2) S.H. LANE and M.A. GREGOR, "Quotas and quota values", op. cit, p. 67.

Le prix des quotas : le tableau 10 permet de visualiser le prix des quotas au Québec pour la période 1973-1981. Il est important de noter que pour le lait (lait nature et lait industriel), les prix sont parfaitement connus, puisque les quotas sont commercialisés sur des encans tandis que pour les oeufs, le poulet à griller et le dindon, les prix sont incertains dans la mesure où les échanges de quotas sont soumis à des contrôles administratifs plus ou moins sévères. Dans le cas des volailles, il semble en particulier que le pouvoir des fabricants d'aliments du bétail soit très important.

Quelques exemples de quotas :

- . La taille minimum d'un élevage de poules pondeuses étant de 20.000, le prix de l'ensemble des quotas est donc par exemple de  $15 \$ \times 20.000 = 300.000 \$$ .
- . si l'on estime à 50.000 pieds carrés la taille minimum d'un élevage de poulets à griller, le prix de l'ensemble des quotas est donc de  $6 \$ \times 50.000 = 300.000 \$$ .

Il en résulte que le prix d'une exploitation peut atteindre des sommes considérables (1), laquelle somme va à son tour poser d'autres problèmes sur les différents niveaux des filières.

### 3.2.2. - Les conséquences de la mise en place d'un système de quotas :

Y. Proulx étudie, dans le cas du lait, les effets de la vente des quotas (et non de leur valeur) sur les différents niveaux de la filière correspondante (2). Pour cela, il compare cette situation à celle où il n'y aurait pas de contingents de valeur marchande mais où il existerait quand même un contingentement de la production.

#### 3.2.2.1 - Les effets de la vente des quotas sur le producteur :

- sur le revenu du producteur individuel : un producteur qui détient aujourd'hui un quota de lait industriel et qui a du en acheter une partie a certainement aujourd'hui un revenu net inférieur à celui qu'il aurait s'il avait eu le quota de façon tout à fait gratuite.
- sur le revenu de l'ensemble des producteurs : les quotas non seulement semblent modifier la répartition entre les producteurs du revenu net mais aussi la dimension de ce revenu net global. Selon Y. Proulx, il y a de fortes probabilités que le marché des contingents augmente cette dimension. Le mécanisme est le suivant :

---

(1) Dans le cas d'un élevage de poules pondeuses, on peut donc estimer le prix total d'une exploitation à 500.000 \$ comprenant :

- 300.000 \$ pour les quotas ;
- 200.000 \$ pour les bâtiments, le terrain et les équipements soit 2 millions de francs (avec 1 \$ = 5 francs).

(2) Y. PROULX, "La vente des quotas de lait industriel au Québec et son incidence socio-économique" (un rapport préparé pour le bureau des conseillers en gestion, Approvisionnement et Services Canada), Département d'Economie Rurale, Université Laval, Québec, 1980, 26 p. Ce document est d'autant plus intéressant qu'on y trouve une analyse des principaux travaux effectués au Canada sur le problème de la valeur des quotas (cf. p. 1-7).

TABLEAU 10

## PRIX DES QUOTAS AU QUÉBEC (1973-1981) (en dollars canadiens)

ANNÉES	LAIT NATURE (Année laitière)	LAIT INDUSTRIEL (Office des producteurs de lait du Québec)		OEUFS (1)	POULET À GRILLER (1)	DINDON À GRILLER (1)
		Produit	Non produit			
		\$/litre/quotidienne	\$/kilogramme de matières grasses (2)			
1973	13,35	-	-	0,40 à 0,90	---	---
1974	7,70	-	-	1,00 à 1,50	---	---
1975	19,02	-	-	1,50 à 2,00	1,75	1,00
1976	51,94	0,94	-	2,00 à 3,00	---	---
1977	64,11	4,72	4,72	6,00	3,50	1,50
1978	112,68	4,72	4,72	7,50 à 9,00	4,00	2,50
1979	114,86	13,16	11,56	9,00 à 10,00	6,50	3,50
1980	130,88	6,63	10,59	11,00 à 16,00	6,33	4,92
1er trimestre 1981	156,82	6,85	9,90	12,00 à 17,00	6,00	5,00
2e trimestre 1981	153,04	6,35	8,92	12,00 à 17,00	6,25	5,00
3e trimestre 1981	145,14	3,88	7,75	12,00 à 17,00	6,25	5,00
4e trimestre 1981	148,95	7,20	9,42	12,00 à 17,00	6,25	5,00
Année 1981	150,53	6,53	9,19	12,00 à 17,00	6,19	5,00

(1) Les prix mentionnés sont approximatifs selon les termes de la transaction (avec ou sans exploitation, financement, etc)

(2) Contingent non produit cette année: utilisation immédiate - contingent produit: utilisable l'année laitière suivante.

Sources : - Office des producteurs de lait du Québec;  
 - Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec (FEDCO);  
 - Fédération des producteurs de volailles du Québec (VOLBEC).

les fermiers qui achètent des quotas sont ceux pour lesquels le coût marginal est faible tandis que ceux qui s'abstiennent d'acheter sont dans une situation "peu efficaces". Il s'ensuit que le revenu net global de l'ensemble des producteurs est amélioré d'autant, une telle amélioration provenant du gain d'efficacité de l'allocation des facteurs que permet le marché des quotas.

- sur le revenu des ex-producteurs laitiers :

- les producteurs qui abandonnent la production laitière en vendant leurs quotas mais en gardant leur terre pour s'engager dans une autre production bénéficiant d'un accroissement de capital utile pour d'autres opérations agricoles.
  - Quant au producteur qui quitte la production en vendant la terre et le quota, il réalise un gain net dans la mesure où la vente intègre la valeur du quota. Or nous rappelons que les banques ne prêtent pas sur la valeur du quota. Il est donc probable qu'une partie de cette valeur soit perdue dans la transaction.
- sur le nombre de producteurs :
- pour Y. Proulx, la diminution du nombre de producteurs à travers le système des quotas est due non seulement à la valeur des quotas qui constituent une barrière d'entrée en particulier vis à vis des jeunes agriculteurs mais aussi à deux phénomènes issus de l'existence de quotas disponibles,
- d'une part des vendeurs qui négocient séparément les quotas de l'exploitation ;
  - d'autre part des acheteurs qui sont à la recherche de ces quotas supplémentaires pour faire jouer les économies d'échelle et ainsi diminuer les coûts de production.

3.2.2.2 - Les incidences sur les transformateurs et détaillants :

- sur les transformateurs :

- à court terme, le transfert des quotas n'a pas d'influence sur les transformateurs ;
- à long terme, dans la mesure où la production risque de se localiser chez les producteurs les plus efficaces, certains transformateurs risquent d'être obligés de déménager.

- sur les détaillants :

aucune influence n'est notée.

3.2.2.3 - Les incidences sur les consommateurs :

Il est important de rappeler que la formule de prix de revient du lait (mais cela est vrai aussi pour les oeufs et le dindon) n'intègre en aucune façon la valeur des quotas.

En conclusion, il semble que le point le plus important souligné par Y. Proulx soit l'augmentation de productivité due au transfert des quotas des producteurs "anciens" et peu "efficaces" vers les producteurs dont les coûts marginaux sont faibles. A long terme, une telle situation permet de réduire les coûts.

Ces constatations peuvent être étendues à l'ensemble des produits pour lesquels les quotas ont une valeur marchande, c'est-à-dire les produits gérés par des plans nationaux de commercialisation. Ceci va donc à l'encontre des critiques émises contre le contingentement de l'offre et en particulier de celles émises par les mouvements de consommateurs. Est-ce à dire que le débat est épuisé ?

Nous ne le pensons pas et nous estimons au contraire qu'il est à peine engagé car l'efficacité de la politique des offices de producteurs (stabiliser et accroître les revenus des agriculteurs) va dépendre aussi des moyens utilisées pour répartir les quotas. A cet égard le débat instauré au Canada est extrêmement enrichissant. Rappelons-en brièvement les grands lignes.

### 3.2.3 - Les solutions envisageables en matière de répartition des quotas :

Nous ne ferons que reprendre les principales éventualités avancées par deux professeurs de l'université de Guelph (1) en Ontario. Ces éventualités sont les suivantes :

- un contrôle total du marché des quotas ;
- un contrôle de quotas limité aux capitaux ;
- des quotas librement négociables.

#### 3.2.3.1.- L'office contrôle le marché des quotas :

Description du mécanisme : l'office exerce un contrôle complet sur la répartition et le transfert des quotas. Ainsi les quotas disponibles sont cédés obligatoirement à l'office qui les répartit à sa guise et qui en fixe les prix.

Avantages :

- Apparemment le prix des contrats est contrôlé à un niveau acceptable par l'office et le public.
- En interdisant les cessions entre acheteurs et vendeurs, il interdit les spéculations sur les prix.
- Il permet à l'office d'éviter l'accaparement des quotas par un petit nombre de producteurs. L'office peut alors promouvoir une politique de maintien de l'exploitation familiale.

Inconvénients :

- Les coûts d'administration de l'office risquent d'augmenter.
- Les membres de l'office risquent de subir les pressions des producteurs dont ils sont, il faut le rappeler, les élus.
- L'office sera amené à mettre au point un ensemble de critères pour répartir les quotas. Comment va se faire ce choix ? Est-ce qu'il ne se fera pas au détriment d'une certaine "qualité" de l'ajustement dans la mesure où les producteurs ne seront pas incités à transférer des quotas ?

#### 3.2.3.2. - Une répartition des quotas liée au foncier et aux bâtiments d'exploitation :

Description du mécanisme : les quotas sont attachés au foncier et aux bâtiments d'exploitation. En conséquence, les quotas sont transférables uniquement aux acheteurs qui acquièrent les quotas et les "biens immeubles" de l'exploitation. Afin d'éviter les fraudes, l'office fait évaluer la valeur des exploitations négociées par des vérificateurs appointés.

Avantages : si le mécanisme fonctionne, le problème des quotas à prix élevé disparaît.

Inconvénients : ils se situent au niveau des structures de l'industrie.

- Attacher le quota à des valeurs physiques limite les possibilités d'ajustement.
- Ce système implique aussi des coûts additionnels d'évaluation des fermes vendues. En effet, il faudrait dans ce cas que l'office surveille avec attention les transferts pour éviter les arrangements entre vendeurs et acheteurs.

(1) S.H. LANE and M.A MAC GREGOR, "Quotas and quota values, Ontario Agricultural College, University of Guelph, february 1979, p. 88-163.

### 3.2.3.3 - Un système de quotas négociables :

Description du mécanisme : on suppose que les quotas sont négociables sans tenir compte de la valeur physique des exploitations. Le prix des quotas est alors déterminé par les facteurs qui affectent leur offre et leur demande. Ainsi, la demande de quotas sera affectée par :

- la relation entre le revenu marginal et le coût marginal de l'acheteur
- la durée de temps pour laquelle l'acheteur espère bénéficier des avantages d'une quantité supplémentaire de quotas
- le taux auquel l'acheteur prévoit l'accroissement de revenus attribuable au quota

Comment l'office peut-il influencer l'offre et la demande de quotas ?  
Nous allons examiner les principales possibilités et dans chaque cas en présenter les conséquences.

#### a) Ajuster l'offre des quotas :

Certains offices peuvent faire varier les quantités de quotas offertes (ceci est toutefois limité par les accords " provincial - fédéral" par produit).

Par exemple, l'office peut contrôler la valeur des quotas, délivrer plus de quotas lorsque les prix augmentent ou retirer des quotas lorsque les prix diminuent.

#### b) Prévoir des clauses de gestion des quotas :

Un office peut obliger chaque producteur à utiliser les quotas qui lui sont alloués. Une variante de cette technique est la permission de louer un quota.

#### c) Ajuster la demande de quotas :

Un office peut influencer la quantité de quotas disponibles au moins de deux façons :

##### - limiter les quantités (maximum et minimum) de quotas détenues par un fermier :

la mise en place de telles règles revient à réduire le nombre des achats de quotas et à réduire la demande. Tout dépend du niveau auquel ces limites vont être établies. Par exemple, si la relation coût-prix d'un gros producteur est telle qu'il a intérêt à accroître sa production et si ce producteur est dans une bonne position pour financer son expansion, alors éliminer ce type d'acheteurs reviendrait à faire augmenter la pression sur la valeur des quotas. Il faut cependant être très prudent dans le maniement de cette politique, car la demande peut émaner de firmes de transformation ou de firmes fournissant des intrants (cas du poulet) qui par l'achat de quotas préservent leurs marchés. Dans ce cas, limiter l'achat de quotas peut permettre de préserver l'exploitation familiale. De la même façon, mettre en place un niveau minimum de quotas peut avoir des conséquences diverses. Ainsi, on élimine les petits producteurs mais en échange ceux-ci sont exemptés de toutes contributions (1). L'établissement d'un niveau minimum de quotas a aussi des conséquences sur la compétitivité d'une industrie et sur la distribution des quotas parmi les producteurs.

-----  
(1) Dans le cas des producteurs d'oeufs l'office exempte de toutes contributions les élevages de moins de 500 poules pondeuses.

En effet ce minimum est habituellement basé sur la taille économique minimum permettant de faire fonctionner une entreprise. Si l'office de producteurs lie l'achat ou la vente des quotas à un permis, les récriminations des petits producteurs seront d'autant plus grandes que le quota sera fixé à un niveau élevé. Le problème est alors de savoir si les restrictions qui sont imposées sont à long terme, dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs. Or nous savons que la tendance en matière de production de produits agricoles est à l'apparition d'un petit nombre de producteurs qui commercialisent des quantités croissantes de produits. Si un office établit une limite inférieure aux quotas, il doit donc le faire à un niveau tel que les entreprises viables ne soient pas exclues.

De la même façon, en établissant la limite supérieure des quotas, il est important de tenir compte des économies d'échelle. Cette limite va donc varier dans le temps au fur et à mesure que la technologie évolue.

- Ajuster le prix des produits agricoles :

Un des moyens les plus logiques pour un office de contrôler le prix des quotas est d'ajuster le prix des produits. L'explication de cette approche est basée sur l'hypothèse selon laquelle les prix payés pour les quotas reflètent le taux de profit de l'industrie concernée. Si cela est vrai, l'office peut alors en diminuant ou en augmentant le prix du produit concerné avoir une action sur la valeur des quotas.

Conclusion Il est possible d'effectuer une évaluation sommaire des résultats obtenus par les offices de commercialisation en distinguant les offices, simples organismes de négociation, de ceux disposant du contrôle de l'offre, donc de la possibilité d'imposer des quotas avec toutes les conséquences qui en découlent.

I - Les offices de producteurs, organismes de négociation :

Tant les études de Proulx et St Louis, les travaux du Conseil de Recherches en consommation (1), les articles du professeur Mac Farlane (2) mettent l'accent sur les "bons" résultats des offices de producteurs fonctionnant comme des organismes de négociation.

Parmi les bons résultats, on peut mettre en avant les performances suivantes :

- obtenir des intermédiaires des prix plus élevés et cela sans augmenter les prix à la consommation : ceci est le résultat de la centralisation des ventes ("central pooling") qui entraîne un rééquilibrage des rapports de force entre producteurs et les autres niveaux de la filière. Le meilleur exemple de ce type d'offices est le "Ontario Pork Producers Marketing Board" qui gère un système électronique de vente aux enchères.
- diminution des coûts de production : la mise en place d'une gestion centralisée permet de faire apparaître des économies d'échelle parfois élevées : meilleures coordination des transports, diminution des frais de gestion, possibilité de mettre en route des programmes de recherche, etc. A long terme, ces actions peuvent conduire à une augmentation de la productivité,

(1) J.D. FORBES, "Rapport sur les offices de mise en marché et les intérêts du consommateur, Conseil Canadien de la Consommation, n° 1, septembre 1974, Ottawa, 99 p.

(2) D. MARC FARLANE, "Les offices de commercialisation : certains sont bons, d'autres font usage de pratiques abusives". Financial Post, juillet 1977, 11 p.

- trouver des marchés nouveaux et pratiquer des politiques de marketing: il est possible de lancer des actions publicitaires afin de faire connaître le produit à de larges couches de la population ou de trouver des débouchés nouveaux à l'étranger. Un bon exemple de ce type d'office est fourni par le BCTF (1)

On peut se demander toutefois si les "bons" résultats de ces organisations ne sont pas liés à des facteurs extérieurs à l'analyse tels qu'une localisation proche des zones de consommation par rapport à la concurrence ou la possibilité d'exporter sur les marchés étrangers grâce à la qualité des produits, ce qui revient à pratiquer d'une façon indirecte le contrôle de l'offre.

## 2 - Les offices de producteurs disposant du contrôle de l'offre :

Les critiques les plus violentes concernent ce type d'offices (2). Essayons quand même de faire la part des choses et pour cela reprenons les principales conclusions avancées par B. Lavigne, président de la Régie des Marchés du Québec (3). Ces conclusions peuvent s'articuler autour des points suivants :

2.1 - Les programmes de mise en marché avec contrôle de l'offre ont réussi à accroître les prix payés aux producteurs et cela, semble-t-il, au détriment du consommateur. Ce point de vue est cependant vivement contesté par les agences nationales de commercialisation (oeufs, poulets, dindons...) qui expliquent que le prix des produits visés augmente certes mais dans des proportions moins importantes que l'indice général des prix.

2.2 - L'écart entre prix canadiens et américains s'est accentué depuis 1973 alors qu'auparavant les deux pays étaient à parité. Cette situation est-elle attribuable au contrôle de l'offre ? C'est fort possible mais celui-ci n'est certainement pas le seul coupable. En effet, le même phénomène s'est manifesté pour des produits non réglementé comme le porc et le boeuf. En outre, un grand nombre de denrées alimentaires a suivi une évolution analogue. Dans ces conditions, n'est-il pas possible de trouver d'autres explications ? En particulier un tel écart de prix ne pourrait-il pas trouver son origine dans la productivité de la main d'œuvre canadienne inférieure à celle des Etats-Unis ? En outre, d'autres facteurs comme la puissance des syndicats, l'étendue des marchés, et la démographie peuvent entrer en ligne de compte.

2.3 - La valeur attribuée aux quotas devrait selon B. Lavigne à un moment ou à un autre accroître les coûts de production et se refléter dans les prix à la consommation.

(1) Le BCFT ou "British Columbia Tree Fruits Ltd" est l'agence de commercialisation du British Columbia Fruit Board. Son rôle est de soutenir les prix par des actions de type conjoncturel (publicité, qualité, vente des surplus à des conserveries, etc.).

(2) Cf, Douglas SMALL, "Time to end the food monopoly", Reader's Digest, march 1978, p. 65-69.

(3) B. LAVIGNE, Conséquences à long terme de la gestion des approvisionnements sur la situation au Canada sur le marché international, Journées d'étude fédérales-provinciales sur la commercialisation, Vancouver, 26 et 27 octobre 1978, National Farm Products Marketing Council, p. 26-33.

2.4 - Le contrôle de l'offre ne peut pas être assimilé à un monopole permettant aux producteurs de profiter d'une rente de situation. En effet, dans les offices disposant du contrôle de l'offre, les producteurs efficaces progressent en particulier lorsqu'ils peuvent racheter des quotas. Ce système n'a pas non plus l'effet paralysant des taxes douanières et ne devrait pas gêner le commerce international puisque son seul but est d'assurer aux producteurs une protection contre les fluctuations des marchés étrangers. On peut même prétendre que dans certains cas (les oeufs au Québec), le contrôle de l'offre devrait favoriser la productivité des filières concernées. Parfois, cet accroissement de productivité a été tel qu'il a permis à des entreprises d'accroître leur part de marché à des coûts marginaux très faibles (cas du lait et des oeufs). Si cela est vrai, il faut en conclure alors que les prix sont trop élevés !

En résumé, il semble que les offices de producteurs avec ou sans contrôle de l'offre ont eu des effets bénéfiques pour les producteurs (augmentation des prix). Il faut cependant se garder d'un déterminisme excessif d'abord parce que les méthodes statistiques et économiques permettant d'obtenir de tels résultats sont encore sommaires et ensuite parce qu'il est difficile de lier ces résultats aux politiques des offices, compte-tenu de la présence d'autres politiques telles que la loi sur la stabilisation des prix des produits agricoles. (1)

---

(1) "Agricultural Stabilization Act".

#### IV - CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette analyse, nous allons d'abord essayer de présenter un premier bilan de l'expérience canadienne et nous nous interrogerons ensuite avec l'aide de cette "expérience" sur les causes réelles ou supposées du retard enregistré par la France en matière d'organisation économique.

4.1 Premier bilan de l'expérience canadienne: nous distinguerons successivement les conditions de réussite de l'organisation et les "nouveaux" problèmes qui en résultent.

##### 4.1.1 - Les conditions de l'organisation :

La première de ces conditions est une volonté politique des agriculteurs. Il faut que ceux-ci soient suffisamment puissants ou que les conditions économiques soient suffisamment dégradées (cas de la grande crise) pour qu'ils puissent imposer au pouvoir politique un certain nombre de mesures concrétisées par des lois. Pour que les agriculteurs puissent intenter de telles actions avec un minimum d'efficacité, il faut que les intérêts des agriculteurs ne soient pas trop divergents c'est-à-dire que les exploitations soient relativement homogènes, pas trop dispersées dans l'espace... et que les niveaux de développement de ces agriculteurs soient voisins.

- Lorsque la volonté politique existe, il faut des lois pour la faire appliquer. Ces lois apparaissent au fur et à mesure que le besoin s'en fait sentir. Ces lois doivent pouvoir être accessibles à tous d'une façon intelligible de telle sorte qu'elles constituent la "règle du jeu" pour les agriculteurs et les autres parties prenantes des filières agro-alimentaires. A cet égard, la publication dans chacune des provinces du Canada de documents de vulgarisation concernant la "mécanique juridique" des offices de commercialisation est non seulement utile mais indispensable (1)
- Toutes les réglementations et lois en vigueur ont au moins deux caractéristiques principales :
  - . à partir du moment où la majorité des producteurs concernant un produit donné sur une zone géographique bien délimitée est d'accord pour mettre en place un office, l'ensemble des règles régissant le fonctionnement de l'office (et en particulier les prélèvements) devient obligatoire à tous les producteurs de la zone considérée. Cela signifie que les clauses d'extension sont systématiquement utilisées.
  - . au cours des votes successifs concernant la création, la modification ou la disparition d'un office de commercialisation, on utilise presque partout et toujours la procédure de référendum. Ainsi, en Ontario, un office ne pourra faire son apparition ou être modifié que si au moins les 2/3 des agriculteurs ayant pris part au vote ont émis un avis favorable.
- Lorsque l'office est lancé, d'autres conditions intermédiaires de caractère plus technique doivent être satisfaites :
  - . il faut d'abord rassembler les statistiques indispensables (to keep the records) sur lesquelles les différents niveaux des filières vont travailler. Lorsque les statistiques n'existent pas, il faut les mettre en place. C'est un travail de longue haleine et pour lequel des divergences importantes risquent d'apparaître.

(1) Cf , "Steps to follow in the developpement of a marketing plan under the Ontario farms products marketing act", Ontario department of agriculture and food, march 1968, 5 p.

- le développement d'un office demande du temps. C'est ainsi que le "Ontario Hog Marketing Board" créé en 1945-46 a mis 20 ans pour devenir vraiment "efficace". D'autre part, chaque modification concernant le système de commercialisation doit s'enclencher au bon moment ni trop tard, ni trop tôt et profiter éventuellement des grands évènements politiques et économiques (1). Aller à l'encontre des grands phénomènes économiques se traduit irrémédiablement par un échec. Ainsi l'instauration d'un office de producteurs de porc au Québec imposé non pas par un référendum mais par une décision du gouvernement, en bloquant prématulement le phénomène d'intégration, risque d'hypothéquer l'avenir de cet office.
- le choix des hommes mis à la tête des offices de producteurs est déterminant. En effet les responsables de telles organisations doivent être non seulement des gestionnaires avertis mais en même temps de "fins" connaisseurs des structures du monde agro-industriel. Le cas du "Ontario Hog Marketing Board" et de "CEMA" gérées l'une et l'autre par des hommes de premier plan est caractéristique.
- pour que tout cela puisse être impulsé, il faut des hommes politiques au plus haut niveau convaincus de la nécessité de ces mesures. A cet égard, tant les déclarations du Ministère Fédéral de l'agriculture M. E. Whelan que son homologue québécois M. J. Garon montrent l'acharnement de ces deux ministres (2) à imposer la solution des offices de commercialisation.

A ces conditions préalables, viennent s'ajouter les problèmes nouveaux posés par l'organisation.

#### 4.1.2. - Les problèmes posés par l'organisation :

Trois types de problèmes peuvent être distingués, les formes d'évolution prises par l'organisation, la régulation des filières agro-alimentaires dans lesquelles s'insèrent les offices de producteurs, la mesure économique des quotas et leur répartition entre les provinces et les producteurs.

##### 4.1.2.1 - Les formes d'évolution des offices de commercialisation :

Trois types de problèmes apparaissent au niveau de l'espace, des relations interproduits et des échanges internationaux.

- Au niveau de l'espace : dès que l'organisation apparaît dans une région donnée, elle pose des problèmes de concurrence inter-régionale, car les régions où l'organisation n'existe pas en profite quand même d'où la nécessité d'étendre l'organisation sur l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que sont apparues au Canada des Agences Nationales de commercialisation pour les oeufs, le poulet, le dindon, le lait et bientôt l'oignon. Cela signifie qu'à un moment donné, l'organisation du marché nécessite une organisation centrale.

---

(1) Cf, G.F. PERKIN "Marketing Milestones in Ontario, 1935-1960", Ontario Department of Agriculture, Parliament Building, Toronto, 1962, p. 50-65.

(2) Cf, "Notes for an address by the honourable E. WHELAN, minister of agriculture, to the Niagara peninsula fruit and vegetable growers' association family night, Sheraton Brock Hotel, Niagara Falls, Ontario, December 1977, 8 p.

- Au niveau des relations inter-produits : organiser une filière revient souvent à transférer les problèmes qui viennent d'être résolus sur les filières pour lesquelles il n'y a pas d'organisation d'où la nécessité d'étendre l'organisation à de nouveaux produits. Ainsi l'impossibilité pour certains producteurs québécois de pénétrer la filière "lait" les a conduit à se lancer dans des productions hors-sol (porcs, poulet...) avec toute la cascade de problèmes qui en découlent.
- Au niveau des relations internationales : toutes les organisations butent à un moment donné devant l'obstacle du commerce extérieur. En effet, les pays peu ou mal organisés ou disposant d'avantages trop marqués constituent par le biais des échanges internationaux des facteurs de destruction de l'organisation. Or il est possible grâce à l'article 11 du GATT (1) de se protéger de la concurrence extérieure à condition d'avoir mis sur pied au préalable une organisation à l'échelle nationale. Cet impératif a été sans aucun doute l'une des causes principales poussant à la création au Canada d'agences nationales de commercialisation.

#### 4.1.2.2. - Les problèmes de régulation :

A partir du moment où le marché ne joue plus son rôle, il faut quelque chose pour le remplacer. Ce quelque chose est constitué en partie par les Régies provinciales de mise en marché et en partie par le Conseil canadien de commercialisation des produits de ferme. Le rôle de ces institutions est décisif : il est d'abord de vérifier si la loi a été respectée (en particulier au cours du lancement de nouveaux offices de producteurs), il est ensuite d'arbitrer les conflits à la fois entre les différents niveaux des filières agro-alimentaires et sur un même niveau (cas par exemple du conflit existant entre l'office des producteurs d'oeufs du Québec et les "dissidents", il est enfin d'exercer des fonctions quasi-judiciaires qui consistent essentiellement à veiller à l'application des règlements de quotas et des ordonnances de saisie. De plus dans le cas des offices disposant du contrôle de l'offre, le Conseil canadien de commercialisation est chargé du contrôle de la fixation des prix. On sait en effet que pour les oeufs, le dindon et le poulet, le prix est issu d'une formule de coût de production intégrant des coûts fixes et variables, la rémunération du travail et une marge bénéficiaire jugée "raisonnable" pour le producteur.

Pour que tout cela fonctionne, il faut d'une part un personnel spécialisé (juristes et économistes) protégé des interventions extérieures par un statut d'exception et d'autre part un corps d'avocats rodé à la pratique des problèmes agro-alimentaires.

#### 4.1.2.3. - Le problème des quotas :

Il concerne les offices de commercialisation disposant du contrôle de l'offre. Outre les problèmes de mesure économique et de leurs conséquences (2) se pose le problème de leur répartition à la fois au niveau national entre les différentes provinces et à l'intérieur de chaque province entre les différents producteurs.

- Au niveau national, la répartition des quotas se fait sur une base historique (les 5 dernières années) atténuée éventuellement par la prise en compte d'autres variables telles que l'évolution démographique, la part dans la consommation, les coûts de production, etc.

(1) Cf. annexes n°3

(2) Ce problème là n'a été qu'ébauché au cours de cette étude. Il mériterait à lui seul une étude spécifique.

- Au niveau provincial, cette répartition pose les même problèmes mais avec encore plus d'acuité car on se préoccupe beaucoup d'efficacité. Ainsi la négociation des quotas sur des systèmes de ventes aux enchères est envisagée (et parfois mise en pratique) dans la mesure où ce système permet aux agriculteurs efficaces de le devenir encore plus grâce à la mise en oeuvre des économies d'échelle. Il n'en reste pas moins que le problème de la valeur des quotas (qui n'est pas prise en compte dans les formules de coût) reste posé. On peut se demander en particulier si cette valeur va diffuser d'une façon ou d'une autre sur les prix à la consommation ou si ces quotas vont constituer un coût supplémentaire pour les producteurs.

4.2 - Est-il possible de transposer cette expérience au cas français ?:

Il est une question posée fréquemment, pourquoi la France et en particulier ses zones méditerranéennes sont réfractaires à l'organisation ? La réponse est immédiate, c'est parce que le Français est individualiste et indiscipliné. Nous croyons que le problème est plus compliqué et que l'observation du cas canadien permet d'apporter des éléments de réponse.

4.2.1. - Quelques éléments de comparaison entre les cas canadiens et français : ils permettent de mettre l'accent sur les différences suivantes :

4.2.1.2 - Différences dans la génèse des réglementations :

Le Canada, pays anglo-saxon, est profondément marqué par le pragmatisme anglais. En matière de commercialisation, on observe ainsi une succession de lois qui parfois se contredisent mais qui à la longue finissent par former quelque chose de cohérent. En France, les ambitions sont plus grandes. On veut tout prévoir et cela définitivement. Ainsi aux politiques des M.I.N. (1) d'inspiration très libérale a succédé dans les années 60 la loi d'orientation agricole créant les groupements de producteurs et les comités économiques qui est d'une inspiration beaucoup plus organisatrice.

4.2.1.2 - Différences dans les règles de mise en place et de fonctionnement des institutions :

Ainsi au Québec ou en Ontario, la création d'un office est liée à un référendum (accord des 2/3 des agriculteurs ayant pris part au vote et plus de 50 % de votants). De même le fonctionnement de l'office s'inscrit dans un débat permanent auquel prennent part la presse, la télévision et auquel participent des avocats spécialisés. De plus, les réunions préparatoires ou modificatrices se font en "audiences publiques" à grand renfort de publicité.

En France, le débat est limité à un va et vient (quand il existe) entre l'administration et certains professionnels.

-----  
(1) Marchés d'Intérêt National.

#### 4.2.1.3 - Différences qui tiennent aux pouvoirs que la loi accorde à ces institutions :

Les pouvoirs accordés par la loi sont beaucoup plus importants au Canada qu'en France. Ainsi, l'extension des règles qui commence à peine à jouer en France est utilisée systématiquement au Canada et cela depuis longtemps (les producteurs d'asperges en 1937). De même, la création d'une formule de coût de production qui permet de calculer les prix pour un certain nombre de produits (les oeufs, le poulet, le dindon, le lait...) est difficilement transposable, du moins sous sa forme actuelle, à l'agriculture française. Quant aux quotas, ils ont au moins un avantage : mettre sur la place publique des phénomènes de rente qui sont habituellement gardés secrets. En France, même s'ils existent, on essaie d'en parler le moins possible. Il faut noter enfin les pouvoirs de coercition dont disposent les offices de commercialisation pour imposer la réglementation (cas des amendes). Une telle chose est pour l'instant difficilement concevable en France.

#### 4.2.1.4 - Différences au niveau de la gestion des institutions :

Au Canada, il existe des instruments de gestion au niveau central. Il s'agit d'abord des Régies provinciales des marchés chargées d'arbitrer les conflits à l'intérieur de chacune des provinces. Il s'agit ensuite du Conseil Canadien de Commercialisation dont le rôle est de faire appliquer la loi au niveau fédéral-provincial et de surveiller les Agences Nationales de Commercialisation.

En France, le pouvoir politique hésite (ou hésitait) à mettre en place de telles institutions. Ainsi l'AFCOFEL (1) n'est pas reconnue par une loi spécifique de mise en marché. Il s'agit seulement d'une association régie par la loi de 1901.

Mais au-delà de ces différences, il faut se demander si elles ne recouvrent pas d'autres schémas d'explications de type structurel.

#### 4.2.2. - Quelques schémas d'explication concernant le retard enregistré en France en matière d'organisation de la production :

##### 4.2.2.1 - Des causes géographiques et structurelles :

Au Canada, les productions sont relativement bien délimitées dans l'espace (cas des fruits dans la vallée de l'Okanagan) et les distances sont telles qu'il est difficile de se passer d'une organisation commune en matière de transport par exemple.

Rien de tel en France où se trouve de tout partout et où les zones de consommation sont souvent très proches des zones de production (cas du Comtat très proche de Lyon et des villes de la frange méditerranéenne).

##### 4.2.2.2.- Des causes démographiques :

Au Canada, le peuplement des campagnes s'est fait au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux immigrants. Il en est résulté une pression sur les terres moins importantes qu'en Europe et surtout une

---

(1) AFCOFEL ou Association Française des Comités Economiques de Fruits et Légumes.

agriculture beaucoup plus efficace. De ce fait l'exode rural bien qu'ayant existé surtout en Ontario et au Québec a été très tôt stabilisé. Le problème dans certaines zones est plutôt de trouver des agriculteurs que de freiner l'exode agricole vers les villes. En Europe et en particulier dans le sud de la France, cet exode n'est pas terminé et continue à faire problème. Dans de telles conditions, mettre en place des politiques rigides de soutien des prix (par le biais des formules de coût par exemple) apparaît irréaliste d'abord parce que cela coûterait très cher, compte tenu du nombre d'agriculteurs, et ensuite parce que cela risquerait de bloquer les phénomènes de productivité qui n'ont pas encore fait le plein dans le cas de certaines productions de l'agriculture française.

4.2.2.3. - Des causes politiques : on peut les rassembler autour de quatre thèmes :

A/ Le rôle du Parlement :

Au Canada et dans ses différentes provinces, le Parlement a des pouvoirs très importants (possibilité par exemple de créer des commissions d'Enquête pourvues de pouvoirs quasi-judiciaires). D'autre part, le rôle de la presse (et en particulier du "Globe and Mail") surtout dans les problèmes agro-alimentaires est déterminant (les prix font l'objet d'une surveillance attentive). En France, le débat est beaucoup plus feutré, les associations de consommateurs et les syndicats ne s'intéressent pas beaucoup aux prix. Lorsqu'il y a problème, ceux-ci sont réglés soit par décrets soit directement entre l'exécutif et les organisations professionnelles.

B/ Le rôle des syndicats agricoles :

Au Canada, l'appartenance au syndicalisme agricole est obligatoire à partir du moment où l'on possède un lopin de terre. Ainsi, au Québec, l'Union des Producteurs Agricoles (ou U.P.A.) est le seul syndicat susceptible de négocier face aux Pouvoirs Publics.

En France au contraire, le syndicalisme agricole est fragmenté en autant de tendances que de grands partis politiques. On trouve en effet successivement la Fédération Nationale des Exploitants Agricoles (ou FNSEA), le Centre National des Jeunes Agriculteurs (ou CNJA), le Mouvement de Défense des Exploitations Familiales (ou MODEF), le Mouvement des Paysans-travailleurs... Dans les deux cas, on devine que les rapports de force sont différents.

C/ La structure de l'Etat :

Compte tenu de la constitution canadienne, une grande partie des problèmes agricoles est réglée au niveau provincial. Le Ministre de l'Agriculture de chaque province est bien obligé de faire face aux problèmes et de les résoudre. Rien de tel en France où la région renvoie la balle au niveau national lequel à son tour invoque Bruxelles et les accords communautaires.

#### D/ L'appartenance à la Communauté Economique Européenne :

Du fait de l'appartenance à la C.E.E., les économies européennes (y compris dans l'agro-alimentaire) sont très inter-pénétrées. Il est donc très difficile de bâtir une organisation nationale. La solution passe par la mise en place d'une organisation économique au niveau de la C.E.E. de la même façon que les Canadiens ont mis en place des Agences Nationales de Commercialisation sur l'ensemble de leur territoire. Mais nous savons que la réussite d'une organisation économique est liée à la présence d'un certain niveau de développement dans les zones considérées. Or la C.E.E. pour des raisons politiques et économiques remplit mal de telles conditions, surtout pour ses zones méditerranéennes. On débouche alors devant une impasse : l'impossibilité de mettre en place des organisations viables au niveau de la C.E.E....à moins que les autorités de Bruxelles n'interviennent.

En résumé, on peut dire que dans tous les pays, les agriculteurs affrontent partout le même problème : la baisse de leurs revenus. Ces agriculteurs ne se contentent plus de promesses électorales et pour cela demandent la mise en place de mécanismes protecteurs. Le choix de ces mécanismes se fait en fonction du niveau de développement économique de chaque pays, de son histoire et de ses structures politiques et économiques. Le Canada offre un exemple qui sans être nécessairement transposable au cas européen peut nous donner matière à réflexion.

## ANNEXES 1

Revenus et dépenses de la Régie des Marchés agricoles du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 (en dollars canadiens).

	1979 \$	1978 \$
<b>Revenus</b>		
Permis		
Succédanés des produits laitiers	10.025	9.650
Bois	5.300	5.725
Oeufs	5.350	5.800
Tomates	125	150
Sirop d'érable	425	325
Distributeur de lait	2.290	2.100
Divers	-	1
Droits sur le transport du lait et de la crème	23.397	36.124
Produit net d'une saisie de poulets	6.046	-
	<b>52 958</b>	<b>59 875</b>
<b>Dépenses</b>		
Traitements, salaires et allocations	883 481	835 956
Services de transport et de communication	91.480	70.453
Services professionnels, administratifs et autres	42.968	12.023
Entretien et réparations	115	460
Loyers	7.125	6.747
Fournitures et approvisionnements	7.019	8.811
Matériel et équipement	1.139	
	<b>1.033.327</b>	<b>935.154</b>
Participation du gouvernement du Québec aux dépenses	1.033.327	935.154
	=====	=====
<b>EXCEDENT DES REVENUS SUR LES DEPENSES DE L'EXERCICE VIRE AU CREDIT DU GOUVERNEMENT DU QUEBEC</b>	<b>52.958</b>	<b>59.875</b>
	=====	=====

Sources : Régie des Marchés du Québec

## ANNEXES 2

La formation du prix des oeufs au Canada (en dollars canadiens)

The attached sheets are the Cost of Production Summaries completed by CEMA from July 28, 1975 to October 23, 1975. These summaries show the producer price for A large eggs for each of the provinces and their computations. Any study on which an increase in the price of Grade A large eggs for Ontario was based has been marked accordingly.

A brief explanation of the summary follows :

The cost components, in columns 2-7, which are discussed in greater detail later, are totaled in column 8. Each provincial total is then multiplied by their estimated % of national marketing (column 9) and the result is the % contribution of the province to the national average price (column 10). These provincial figures are added to give the national weighted average. The cost of administrative levies, the consumer processing subsidy and the conversion to grade A large are added. This total represents the producer price for Grade A large eggs in Ontario (found in Column 13).

Column 11 & 12 are estimated costs (per doz.) for the freight and handling of eggs from Manitoba to each province and the remaining producer prices are established using these rates over the Manitoba price.

Freight costs from Manitoba to Ontario are subtracted from the Ontario producer price, previously calculated, to give the Manitoba price. For each province the respective cost for freight and handling are added to this base price for Manitoba to give a producer price for Grade A large eggs (column 13).

This formula applies to all provinces except Newfoundland. The Newfoundland price is estimated by adding freight and handling costs from Nova Scotia to Newfoundland to the Nova Scotia price, because Newfoundland imports eggs only from Nova Scotia and not from Manitoba as do the other provinces.

Sources : Canadian egg marketing agency. Estimation method for egg production cost. (Annuel update. January 1976).

PROV	DEPREC.	PULLET COST	FEED COST	LABOUR	OVERHEAD	PROD. RET.	TOTAL	MARKET %	% CONTR. TO NAT'L AVG	FREIGHT VS MAN	HANDLING VS MAN	PROD. PRICE A LARGE
B.C.	2.10	12.62	33.99	5.48	4.61	2.45	61.25	12.055	7.38	.07 est	.03 est	75
ALTA	2.10	12.54	33.61	4.91	4.61	2.45	60.22	8.704	5.24	.06 est	.02 est	73
SASK	2.10	11.36	33.16	4.65	4.61	2.45	58.33	4.760	2.78	.05 LCL	.02 est	72
MAN.	2.10	10.77	31.03	4.25	4.61	2.45	55.21	11.408	6.30			65
ONT.	2.10	10.76	32.03	4.50	4.61	2.45	56.45	38.161	21.54	.04 est	Fractional	69
QUE.	2.10	11.09	35.96	4.05	4.61	2.45	60.26	16.556	9.98	-.06 est	.01 est	72
N.B.	2.10	12.56	38.09	3.92	4.61	2.45	63.73	1.828	1.16	-.08 est	LCL	76
N.S.	2.10	12.25	36.20	3.92	4.61	2.45	61.53	4.106	2.53	-.08 est	Fractional	73
P.E.I.	2.10	12.76	39.73	3.93	4.61	2.45	65.58	.637	.42	-.08 est	LCL	75
NFLD.	2.10	14.13	41.57	4.04	4.61	2.45	68.90	1.785	1.23	-.12 est	LCL	.03 est
												81 *

National Weighted Average  
 Administrative Levies  
 Consumer Processing Subsidy  
 Conversion to Grade A

- 58.56  
 - 2.50  
 - 2.50  
 - 5.45  
 69.01

Total

## ANNEXE 3

Elimination générale des restrictions quantitatives (article XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).

1 - Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une partie contractante de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

2 - Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants :

a) Prohibitions ou restrictions à l'exportations appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation ;

b) Prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation, nécessaires pour l'application de normes ou réglementations cernant la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international.

c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet :

i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement ;

ii) ou de résorber un excédent temporaire du produit national similaire ou, à défaut de production nationale importante, du produit similaire, celui d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement, en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché ;

iii) ou de restreindre la quantité qui peut être produite de tout produit d'origine animale dont la production dépend directement, en totalité ou pour la plus grande partie, du produit importé, si la production nationale de ce dernier est relativement négligeable.

Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée, ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment

compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause.

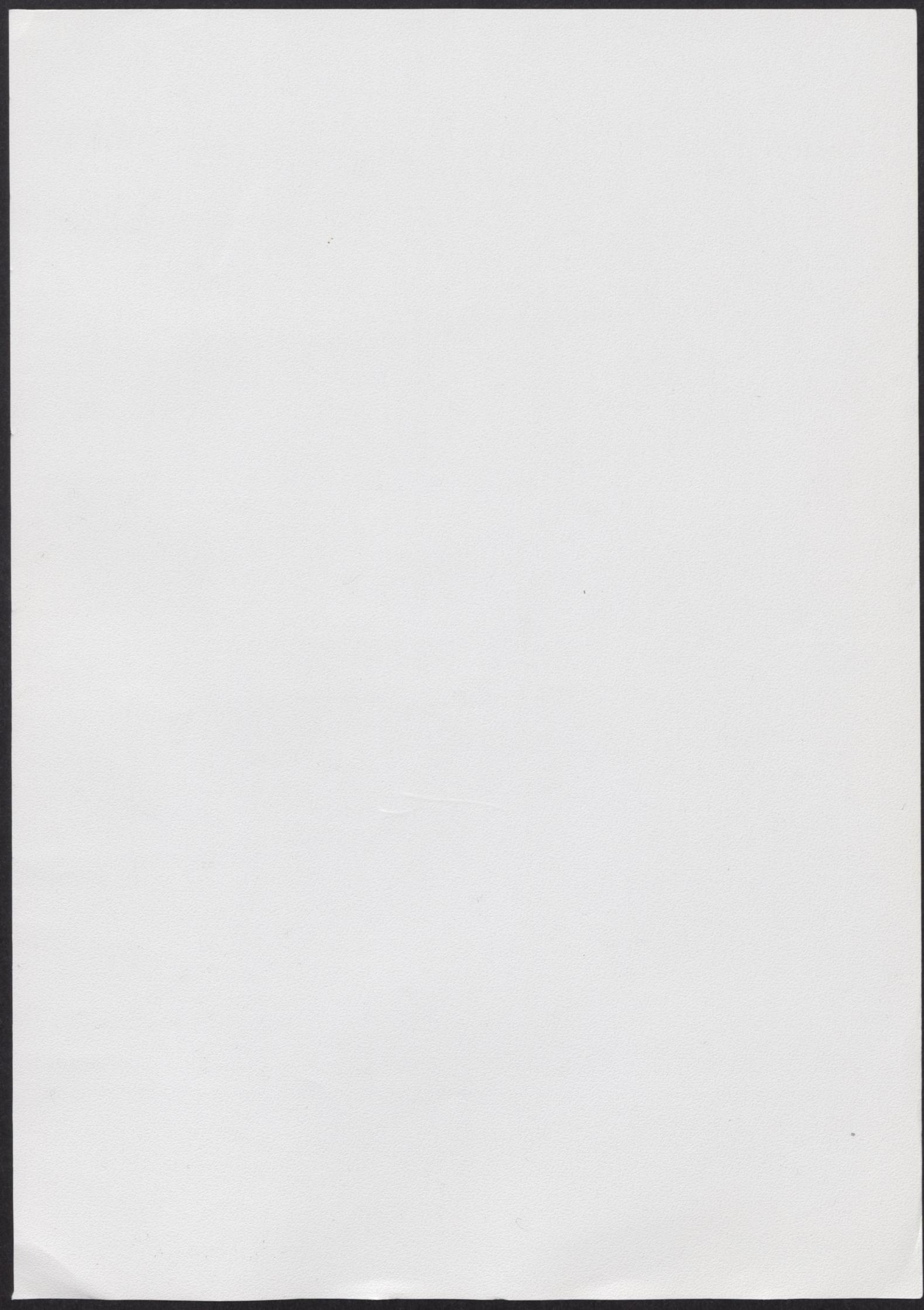
Sources : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Instruments de base et Documents, Volume IV, Genève, mars 1969, pp. 17-18.

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION</u>	1
I - Description des offices de commercialisation	4
1.1. - Définition et principales caractéristiques	4
1.1.1 - Définition	4
1.1.2 - Justification économique des offices	5
1.1.3 - Environnement juridique des offices	5
1.1.3.1 - Cr éation du Canada par le " British North American Act" (1867)	5
1.1.3.2 - Apparition du "Agricultural Products Marketing Act" (1949)	6
1.1.3.3 - Vote en 1972 du "Farm Products Marketing Agencies Act"	6
1.1.4 - Pouvoirs des offices	7
1.1.4.1 - Les principaux pouvoirs	7
1.1.4.2 - Le cas du Québec	8
1.1.5 - Poids économique des offices au Canada	10
1.2. - Le cadre général de la mise en marché	12
1.2.1 - Les éléments du système	12
1.2.1.1 - Le niveau provincial	12
1.2.1.2 - Le niveau fédéral	14
1.2.2 - Les règles de fonctionnement du système	15
1.2.2.1 - Les mécanismes de fonctionnement	15
1.2.2.2 - Les mécanismes de régulation	15
1.3 - La mise en place des offices	19
Conclusion	22
II - Offices provinciaux et offices nationaux de commercialisation	23
2.1. - Le cas des offices provinciaux de commercialisation	23
2.1.1 - Le contingentement de la production	23
2.1.1.1 - Description du mécanisme	23
2.1.1.2 - L'exemple du "Ontario Egg Producers' marketing board"	24
2.1.2 - La fixation du prix à partir d'une formule de coût	26
2.1.3 - Mise en place d'une agence commune de vente	26
2.1.3.1 - Description du mécanisme	26
2.1.3.2 - L'exemple de la Fédération des producteurs d'oeufs du Québec (FEDCO)	26

2.2. - Le cas des offices nationaux de commercialisation	27
2.2.1 - Le financement des offices nationaux	27
2.2.2 - La détermination des quotas attribués aux provinces	27
2.2.2.1 - Détermination du quota de base	27
2.2.2.2 - Détermination du quota actif	27
2.2.2.3 - L'exemple du dindon	28
2.2.3 - Le problème de la détermination des prix à partir d'une formule de coût	29
2.2.3.1 - Description du mécanisme	29
2.2.3.2 - La fixation du prix oeufs	29
2.2.3.3 - Les conséquences de la mise place des formules de prix de revient	30
2.2.4 - Le contrôle du commerce extérieur	31
2.2.4.1 - Description du mécanisme	31
2.2.4.2 - Les attributions du Ministère de l'industrie et du Commerce	32
2.2.5 - La pratique des retraits	32
2.2.5.1 - Description du mécanisme	32
2.2.5.2 - Quelques exemples	32
Conclusion	32
III - Les performances des offices de commercialisation	34
3.1 - Les performances "générales" des offices	34
3.1.1 - Les travaux économétriques	34
3.1.1.1 - Les travaux d'Y. Proulx et R. St-Louis	35
3.1.1.2 - Les travaux de L. Martin et T.K. WARLEY	36
3.1.1.3 - Les travaux de S.H. Lane et Mac-Gregor	37
3.1.2. - Les travaux faisant référence à l'analyse des systèmes	38
3.1.2.1 - Les critiques formulées contre le "contrôle de l'offre"	39
3.1.2.2 - La contre expertise du Dr. Cayer	39
3.2 - Le problème des quotas et ses conséquences sur les niveaux des filières agro-alimentaires	40
3.2.1 - L'importance économique des quotas	40
3.2.2 - Les conséquences de la mise en place d'un système de quotas	41
3.2.2.1 - Les effets de la vente des quotas sur le producteur	41
3.2.2.2 - Les effets sur les transformateurs et détaillants	43
3.2.2.3 - Les effets sur les consommateurs	43

3.2.3 - Les solutions envisageables en matière de répartition des quotas	44
3.2.3.1 - L'office contrôle le marché des quotas	44
3.2.3.2 - Une répartition des quotas liée au foncier et aux bâtiments d'exploitation	44
3.2.3.3 - Un système de quotas négociables	45
Conclusion.	46
IV - Conclusion générale	48
4.1 - Premier bilan de l'expérience	49
4.1.1 - Les conditions de l'organisation	49
4.1.2 - Les problèmes posés par l'organisation	50
4.1.2.1 - Les formes d'évolution des offices de commercialisation	50
4.1.2.2 - Les problèmes de régulation	51
4.1.2.3 - Le problème des quotas	51
4.2 - Est-il possible de transposer cette expérience au cas français ?	52
4.2.1 - Quelques éléments de comparaison ..	52
4.2.1.1 - Différences dans la genèse des réglementations.	52
4.2.1.2 - Différences dans les règles de mise en place et de fonctionnement des institutions	52
4.2.1.3 - Différences que la loi accorde aux institutions	53
4.2.1.4 - Différences au niveau de la gestion	53
4.2.2 - Quelques schémas d'explication	53
4.2.2.1 - Des causes géographiques et structurelles	53
4.2.2.2 - Des causes démographiques	53
4.2.2.3 - Des causes politiques	54
Annexes	56
Table des matières.	61



I S B N - 85 340 - 414-5.