

**Étude des principes économiques et enseignements des expériences antérieures
dans l'éventualité d'une réforme de la politique laitière canadienne**

Jean-Michel Couture, M.Sc.

Professionnel de recherche

Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA)

Université Laval, Québec

Jean-michel.couture.2@ulaval.ca

Daniel-Mercier Guoin, professeur

Titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole

Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation

Université Laval, Québec

daniel-mercier.gouin@eac.ulaval.ca

Michel Morisset, professeur

Directeur

Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA)

Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation

Université Laval, Québec

michel.morisset@eac.ulaval.ca



3èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé

La politique de gestion de l'offre encadrant le secteur laitier canadien fait face à des défis majeurs et l'éventualité qu'elle doive un jour être réformée est une option à considérer. Il est probable qu'un tel démantèlement cause alors un choc économique significatif pour ce secteur. Dans ce contexte, les gouvernements pourraient être appelés à intervenir afin de faciliter la transition du secteur laitier vers un environnement économique libéralisé. Toutefois, malgré la reconnaissance, par plusieurs observateurs, du besoin éventuel d'intervenir, peu de travaux se sont attardés jusqu'ici à étudier les modes d'intervention qui pourraient être déployés. Cette étude propose une conceptualisation des mesures de transition envisageables lors de réformes de politiques publiques, ainsi qu'une analyse de leur transposition à des cas rencontrés en agriculture. L'objectif est de tirer des enseignements sur la nature et le contexte d'utilisation de ces mesures, en référence avec le secteur laitier canadien.

Pour ce faire, quatre types de mesure de transition, soit celles d'ajustement, d'indemnisation, d'assistance et de réinstrumentation, ont été conceptualisés sur la base des objectifs qu'ils poursuivent et des modalités qui les caractérisent. L'analyse repose quant à elle sur six cas de réforme qui ont été sélectionnés en fonction de leur correspondance avec le fonctionnement actuel des trois piliers de la gestion de l'offre dans le secteur laitier. Ces expériences sont celles de la politique de transport du grain de l'Ouest canadien, du secteur ontarien de la tabaculture, des secteurs laitiers australiens et helvétiques, de celui des arachides aux États-Unis et enfin de celui du sucre dans l'Union européenne.

Dans le cadre d'une analyse comparative, sont proposés pour chaque expérience retenue, une contextualisation du processus de réforme, un recensement des mesures adoptées et une catégorisation conceptuelle de celles-ci. Cette analyse individuelle est accompagnée d'une étude transversale des résultats obtenus, afin de cerner les différentes tendances ou particularités en matière de réponses gouvernementales suivant la réforme d'une politique agricole.

À la lumière des cas analysés, il apparaît que l'indemnisation pour la perte de valeur des quotas n'est pas courante, les seuls cas où elle a eu cours correspondant à des situations où les détenteurs n'étaient pas majoritairement des producteurs actifs. Puisque les secteurs évoluant en marge des politiques agricoles dominantes, comme le secteur laitier canadien, font généralement l'objet d'une réinstrumentation lors de leur réforme, le soutien accordé aux producteurs laitiers canadiens serait alors assuré par les programmes prévus par le Cadre stratégique agricole (CSA) canadien en vigueur. Des facteurs tels que le rythme et le degré de réforme peuvent cependant conditionner ces tendances. L'ouverture des marchés n'a jamais induit de mesure de transition particulière, mais apparaît être, même lorsque partielle, le principal facteur entraînant le lancement des projets de réforme en agriculture.

Cette analyse contribue ainsi à la réflexion amorcée dans la littérature quant aux modes d'intervention qui pourraient être déployés par le gouvernement canadien lors d'un éventuel démantèlement de la politique laitière. La catégorisation proposée des modes d'intervention, en étant généralisable à d'autres contextes de réforme, constitue également un apport conceptuel non négligeable de cette recherche.

Mots clés : Réforme de politiques, politiques agricoles, gestion de l'offre, mesures de transition

1. Introduction

Depuis 1966, le secteur laitier canadien évolue sous un régime dit de « gestion de l'offre ». Ce type de régime constitue l'un des outils d'intervention les plus efficaces qui soient en agriculture. De fait, il permet, à partir du contrôle des importations, d'ajuster la production nationale à la demande sur la base de quotas alloués aux producteurs et d'établir des prix de vente qui couvrent les coûts de production. Les revenus des producteurs se voient alors soutenus et stabilisés par le biais des prix de marché sans soutien financier important de la part du gouvernement.

Ce régime se caractérise cependant par un haut degré d'intervention réglementaire et commerciale et fait, par conséquent, l'objet de multiples pressions visant à le réformer. Parmi les plus sérieuses, on compte les négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont les conclusions entraîneraient la libéralisation du marché laitier canadien (Romain et Sumner 2001; Gifford 2006). Bien que le gouvernement défende toujours la pertinence de son intervention dans le cadre des négociations actuelles, il faut reconnaître que leur stratégie n'est pas garante de succès, comme le laissent entendre les derniers documents officiels publiés par l'OMC (cf. Comité de l'agriculture 2008). Sur le plan économique, on constate que le régime de gestion de l'offre canadien dans le secteur laitier fait également face à un nombre croissant de défis, parmi lesquelles l'importation grandissante d'ingrédients laitiers et la montée de la valeur du dollar canadien (Parent 1999; Groupe AGÉCO 2007). Enfin, s'ajoutent à ce contexte d'incertitude les problèmes d'administration nationale du régime, puisque son fonctionnement repose d'abord sur la volonté, jamais pleinement assurée, des provinces de respecter les règles communes de mise en marché. Conséquemment, il faut s'interroger sur la pérennité du système de gestion de l'offre dans le secteur laitier canadien. Le risque qu'il doive être, à terme, abandonné, est une éventualité qu'il est nécessaire de considérer.

L'éventualité d'un tel démantèlement reporte notre attention sur les implications économiques à prévoir. En effet, différentes conséquences pourraient découler d'une réforme du système de gestion de l'offre dans le secteur laitier, parmi lesquelles les possibilités de perte de revenus et de dépréciation de certains actifs, tels les quotas, dont la valeur représente plus de 50 % du coût moyen d'acquisition d'une exploitation (OCDE 2005, p.57; Groupe AGÉCO 2006). Plusieurs observateurs ayant étudié des scénarios de libéralisation du secteur laitier canadien croient d'ailleurs que d'importantes pertes économiques résulteraient d'une déréglementation, ce qui aurait pour effet d'affecter la structure et la viabilité financière de nombreuses entreprises. Même les analystes estimant l'industrie laitière suffisamment compétitive pour faire face à une concurrence étrangère accrue (cf. Meilke et coll. 1998; Barichello 1999; Romain et Sumner 2001), admettent qu'une rationalisation suivra, où tous ne sortiront pas gagnants.

Compte tenu des conséquences possibles d'une éventuelle réforme dans le secteur laitier canadien, il est normal de constater que le questionnement sur le besoin d'avoir recours, ou non, à des aides gouvernementales de transition soit de plus en plus fréquemment soulevé dans la littérature. Toutefois, le traitement de cet enjeu demeure toujours limité. La majorité des auteurs se limitent encore à mentionner que le secteur aura à subir des pertes, dont celles relatives à la valeur des quotas, tout en évitant d'aborder en profondeur la question, sinon en invoquant le besoin d'accorder une compensation (cf. Standbury 2002; Charlebois 2007).

Seules quelques réflexions plus approfondies ont été proposées. Parmi les premières, mentionnons celle de Lermer et Stanbury (1985) qui ont estimé, à l'aide d'une approche coûts-bénéfices, les gains qui résulteraient du démantèlement de la gestion de l'offre et ce, en tenant spécifiquement compte du versement d'une compensation aux producteurs. Plus récemment, Gifford (2006) et Lipert (2001) ont jugé qu'il serait préférable d'offrir des mécanismes de rachat des quotas, tandis que l'OCDE (2008) évoque aussi l'idée d'en émettre progressivement de nouveaux afin d'en faire diminuer la valeur. Pour leur part, Barichello et coll. (2006) ont envisagé différents scénarios, dont celui d'instaurer un marché temporaire de quotas de transition et celui de rembourser les quotas, soit à leur prix d'achat ou encore à leur valeur actuelle. Ils s'inspirent ainsi d'expériences étrangères, mais aussi canadiennes, en matière de politiques de transition. Une analyse des effets économiques de certaines mesures de transition pouvant être utilisées lors d'un processus de libéralisation commerciale a quant à elle été proposée par Larue et Gervais (2007). Toutefois, malgré ces propositions, force est de constater que l'analyse du dédommagement qui pourrait être nécessaire à la suite d'une réforme du système de gestion de l'offre au Canada reste à approfondir. Pourtant, l'étude de cet enjeu permettrait de mieux appréhender une réforme et les coûts qui en découleraient.

Compte tenu de « l'infinie variété de scénarios possibles » (Grubel et Schwindt 1977, p.xiv), il est évidemment difficile de proposer un plan précis de compensation. Conscient des limites posées par l'incertitude entourant la nature d'une éventuelle réforme, cet article a pour objectif de contribuer à approfondir et à structurer la réflexion déjà amorcée dans la littérature quant aux modes d'intervention qui pourraient être déployés par le gouvernement lors d'un éventuel démantèlement de la politique laitière canadienne. De fait, il importe de se questionner sur la nature et la portée des mesures auxquelles le gouvernement canadien pourrait avoir recours lors d'une réforme. Plus précisément, cette étude tente de répondre aux questions suivantes :

- Face au phénomène de réformes de politiques publiques, quels sont les principes économiques d'intervention fournis par la littérature quant aux types mesures gouvernementales pouvant être adoptés pour y faire suite ?
- De quelles façons ces principes peuvent-ils être transposés à une expérience réelle de réforme similaire à celle que pourrait éventuellement vivre le secteur laitier canadien ?

L'approche de recherche choisie privilégie le recours à une analyse des concepts retrouvés dans la littérature traitant des mécanismes de dédommagement utilisés lors de réformes de politiques publiques. Afin de circonscrire le sujet à ses aspects fondamentaux, cette recherche se limite à l'étude des considérations d'ordre économique. L'analyse s'appuie essentiellement sur des sources de données secondaires et sur la littérature scientifique disponible. Plus précisément, une démarche en deux temps, comprenant une partie à caractère conceptuelle et une autre dédiée à l'analyse empirique, est proposée.

Ainsi, à partir d'un recensement effectué dans la littérature, les principales mesures de transition envisageables pour faire suite aux conséquences des réformes en agriculture sont décrites et catégorisées. L'objectif de cette démarche, présentée à la section 2, est de caractériser les types d'interventions envisageables selon leurs finalités et de définir les raisons pour lesquelles ces mesures sont, en théorie, proposées.

Ayant exposé les moyens d'intervention à la disposition des gouvernements pour l'élaboration de politiques de transition, il est proposé, dans un deuxième temps, d'étudier la façon dont ce cadre peut se transposer à une expérience réelle de réforme, tel un éventuel démantèlement de la politique laitière canadienne. Pour ce faire, une démarche structurée autour de cas vécus de réformes en agriculture est adoptée. Compte tenu de la nature fictive du projet de démantèlement de la politique laitière canadienne, une analyse des politiques de transition qui ont été mises en œuvre au Canada et à l'étranger est privilégiée.

La section 3 décrit l'approche méthodologique développée pour y arriver. Afin de pouvoir inférer, des analyses effectuées, des enseignements applicables à une éventuelle réforme du secteur laitier canadien, les cas à l'étude sont sélectionnés selon leur degré de correspondance avec le fonctionnement des mécanismes d'intervention privilégiés par la politique laitière canadienne. Six cas de réforme ont été retenus, soit ceux de la politique de transport du grain de l'Ouest canadien, du secteur ontarien de la tabaculture, des secteurs laitiers australiens et helvétiques, des arachides américaines et du sucre européen. Pour les étudier, un cadre d'analyse a été défini sur la base de la démarche descriptive proposée, entre autres, par Martini (2007) et Harris (2005), et selon la catégorisation normative développée à la section 2. Notons que l'approche privilégiée ne s'intéresse pas à la capacité d'ajustement du secteur, mais se concentre plutôt sur les caractéristiques des mesures de transition adoptées, en lien avec le contexte de réforme dans lequel elles s'inscrivent. Plus précisément, cette méthode vise à cerner les composantes du secteur faisant l'objet d'une intervention et à définir les types de mesure de transition alors privilégiés.

La section 4 propose, quant à elle, une analyse transversale des résultats obtenus de l'étude individuelle des cas de réforme, de façon à faire émerger les principales tendances émanant des modes d'intervention post-réforme privilégiés par les pays à l'étude. La discussion et la conclusion de cette étude porte finalement sur la portée de ces tendances en lien avec la réalité du secteur laitier canadien.

2. Mesures de transition envisageables suivant une réforme : une conceptualisation

Dans le but de suppléer aux pertes induites par les réformes¹ et de réduire leurs conséquences possibles sur le développement du secteur, le recours à des aides gouvernementales est souvent envisagé. Dans cette perspective, une vaste gamme d'interventions s'offre au législateur, variant tant au niveau des objectifs pouvant être poursuivis que des modalités du soutien pouvant être adoptées.

Afin de classifier ces types d'interventions, le concept de « mesure de transition » est proposé dans le cadre de cet article. Elle se définit comme toute intervention prévue et adoptée préalablement ou à la suite d'une réforme d'une politique publique. Ce concept n'englobe ici que les mesures accompagnant spécifiquement la réforme du secteur concerné et exclut les modalités rattachées à la façon dont cette dernière est menée. Autrement dit, des programmes de soutien universel et permanent – tel l'assurance chômage – ne sont pas considérés. De même, les actions relatives au

¹ Soulignons que notre analyse ne s'arrête pas à un type de réforme en particulier, bien que nous nous intéressons à celles qui s'inscrivent dans le paradigme néolibéral.

déroutement de la réforme, que Orden et Diaz-Bonilla (2004) nomment « stratégies de réforme », ne sont pas reconnues comme des mesures de transition², mais plutôt comme un type de facteur contextuel au même titre que les causes menant à la décision de réformer la politique en question. Certaines interventions visant à faciliter la transition d'un secteur réformé, comme les mesures tarifaires et les politiques macroéconomiques, ne sont pas non plus considérées (cf. Trebilcock et coll. 1990; Harris 2005). Cette perspective, tout en limitant la portée de l'analyse, permet toutefois de circonscrire l'étude des réponses gouvernementales accompagnant une réforme aux mesures les plus significatives et pertinentes.

Une fois la gamme d'interventions délimitée, il importe de les différencier les unes par rapport aux autres. En effet, bien que le soutien prévu dans le cadre d'une réforme soit couramment considéré comme étant une « compensation », les mesures de transition se distinguent significativement par les objectifs et les effets sur lesquels elles se fondent. De fait, il est possible d'en recenser quatre types distincts dans la littérature économique, soit la mesure d'**ajustement**, celle d'**indemnisation**, celle d'**assistance** et enfin, la **réinstrumentation** (cf. Brander et Spencer 1994; Harris 2005; Kubota 2006; Blandford et Hill 2007; Larue et Gervais 2007; Martini 2007). Chacune est ici brièvement présentée. Une synthèse de leurs principales caractéristiques est exposée au Tableau 1 à la fin de la section.

2.1. La mesure d'ajustement

La mesure d'ajustement a pour finalité d'agir sur le rythme et le degré d'adaptation du secteur à la suite de la réforme de la politique en vigueur. Du point de vue économique, cette mesure sert à faciliter la transition d'un équilibre à un autre en assouplissant les contraintes affectant la mobilité des ressources (Larue et Gervais 2007, p.2). Il est possible de distinguer les mesures d'ajustement à caractère « économique » de celles à caractère « légal ». Ces dernières prennent la forme de modifications apportées aux lois et règlements encadrant le secteur réformé. Elles constituent des mesures d'ajustement dans la mesure où elles favorisent le fonctionnement du marché en permettant une plus grande mobilité des capitaux physiques, favorisant du même coup le passage d'un équilibre économique à un autre (Trebilcock et coll. 1990).

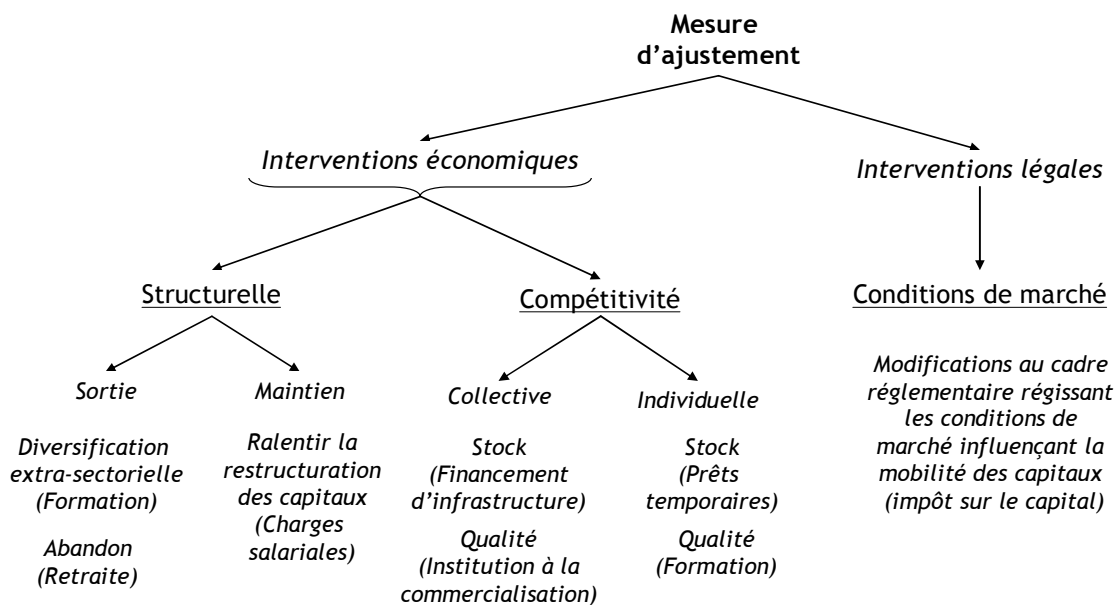
Les mesures à caractère « économique », plus communes, sont « *specifically and explicitly channelled into concrete, definable and defensible adjustment activities such as specific investments in infrastructure, better marketing, help to provide public environmental services, provision of information, diversification or training* » (Buckwell et coll. 1998). Plus précisément, elles sont classées par Kubota (2006, p.4-5) en deux catégories, selon leurs effets attendus. Ainsi, les premières, pouvant être dites *structurelles*, cherchent à aider les producteurs à quitter le secteur ou à se reconverter en partie dans des activités non agricoles. Elles regroupent des programmes de retraite anticipée ou encore de formation visant à développer des compétences autres qu'agricoles. Paradoxalement, cette catégorie d'intervention peut aussi viser à *prévenir* la restructuration du

² Il est, par exemple, possible d'agir sur le rythme auquel la réforme est menée. En étudiant le cas d'une libéralisation tarifaire, Mussa (1984) a démontré que le fait d'ajuster le rythme d'ouverture des marchés permettait, dans certains cas, d'augmenter l'efficacité du processus d'ajustement. Kaplow (1986; 2003) cite d'autres types d'approches, dont l'affranchissement (exclusion des individus soumis à l'ancienne politique), l'implantation partielle (similaire au gradualisme) et le report de l'implantation. Aucune n'est ici considérée comme une « mesure de transition ».

secteur, si celle-ci est jugée non souhaitable au point de vue de l'efficacité économique (Trebilcock et coll. 1990; Evans-Klock et coll. 1999). Cette approche – peu commune – s'applique surtout à la main-d'œuvre au sein des entreprises et peut prendre la forme d'une prise en charge d'une partie des salaires lors d'une récession³.

La seconde catégorie d'interventions vise quant à elle à améliorer la *compétitivité* ou la viabilité des exploitations qui choisissent de demeurer en production en misant sur la quantité et la qualité du stock de capital disponible. Elles se divisent elles-mêmes en deux groupes, soit celles apportant un soutien *individuel*, tel des prêts temporaires, et celles qui sont destinées à la *collectivité* dans son ensemble, comme des aides au développement des infrastructures agricoles. Mentionnons que de façon générale, les mesures à caractère « économique » visent à faire face aux répercussions à *court et moyen* terme des réformes et n'impliquent pas nécessairement un transfert monétaire direct (Martini 2007). La Figure 1 présente les différentes facettes d'une mesure d'ajustement.

Figure 1 : Les différents types de mesure d'ajustement



Source : Conceptualisation développée à partir des travaux de Blandford et Hill (2007), Kubota (2006), Larue et Gervais (2007), Martini (2007), Trebilcock et coll (1990) et Harris (2005).

2.2. La mesure d'indemnisation

La mesure d'indemnisation se définit comme un transfert monétaire direct versé à un groupe ciblé d'individus ayant subi un préjudice (Larue et Gervais 2007; Martini 2007). Cette mesure est caractérisée par son caractère temporaire (date de cessation connue), qu'elle soit accordée en une seule occasion ou encore répartie en plusieurs versements. Elle se distingue également par sa nature

³ Un exemple appliqué à l'agriculture est donné par Harris (2005), qui cite le *Exceptional Circumstances Program* australien qui vise à soutenir les producteurs « viables » pour des pertes dues à des situations climatiques allant au-delà d'une gestion du risque normale.

inconditionnelle. En effet, une indemnisation, telle que définie dans cette étude, ne doit être liée à aucune obligation d'ajustement de la part du bénéficiaire⁴. Conséquemment, l'impact structurel attendu par cette mesure ne sera pas le même que celui découlant d'une mesure d'ajustement, bien que l'indemnisation puisse contribuer significativement à la restructuration du secteur (Blandford et Hill 2007, p.267). De fait, Harris (2005) considère que cette mesure présente un fort degré d'incitation à l'ajustement, car l'absence de « conditions » laisse le bénéficiaire choisir librement de son avenir, là où les mesures conditionnelles sont restrictives.

Il est possible de distinguer les indemnités versées pour compenser la perte de revenu, de celles visant à pallier la réduction de la valeur des actifs ou encore de celles suppléant aux frais incombant de la transition, tels que les coûts administratifs (Blandford et Berkeley 2007, p.266; Martini 2007). Elles peuvent soit être octroyées à l'opérateur de l'entreprise (l'agriculteur) ou encore aux propriétaires des actifs dévalorisés, si une distinction existe entre ces individus. Notons que dans la mesure où le soutien gouvernemental tend à se capitaliser dans les actifs fixes, la compensation des revenus permet indirectement d'indemniser pour la dévalorisation des actifs.

Bien que peu communes dans le cadre des réformes agricoles selon Blandford et Boisvert (2007, p.242), les indemnités constituent néanmoins un type d'intervention couramment utilisé dans le cadre de réformes réglementaires, telles que les expropriations (cf. Blume et Rubinfeld 1984; Miceli et Segerson 1995), le renforcement des normes environnementales (cf. Doyon et Nolet 2006), ainsi qu'à la suite de catastrophes naturelles (Vorstenbosch 2000; OCDE sd).

2.3. La mesure d'assistance

Dans le cas où une aide monétaire directe est octroyée sous conditions d'ajustement, il est alors nécessaire de se référer à la notion d'*assistance* (cf. Quinn et Trebilcock 1981; Brander et Spencer 1994), également définie comme une mesure d'*assistance transitionnelle à l'ajustement* par Buckwell et coll. (1998). De fait, ce type de mesure a pour objectif combiné d'offrir un dédommagement financier aux individus pénalisés et de promouvoir l'ajustement par le marché (Aho et Bayard 1984), la pondération de chaque composante variant selon le modèle de conception.

L'exemple le plus cité dans la littérature est celui du *Trade Adjustment Assistance Program* (TAA) américain dont l'objectif est d'assister les travailleurs délocalisés par l'effet de la libéralisation commerciale, ainsi que les firmes dans leurs démarches pour engager de la main-d'œuvre. Une aide est alors versée sous condition que le bénéficiaire participe à des formations et qu'il entreprenne des démarches pour se relocaliser (cf. Baicker et Rehavi 2004). Puisqu'une part importante de la littérature traitant des mesures d'assistance se réfère au TAA, le traitement normatif qui en est fait s'intéresse donc essentiellement à des programmes affectant les salaires et la mobilité de la main-d'œuvre qui se transposent difficilement à la réalité d'une réforme agricole (Blandford et Boisvert 2007, p.258; Larue et Gervais 2007).

⁴ L'aspect inconditionnel d'une indemnité ne doit pas être confondu avec les conditions d'éligibilité. Pour être dédommagé pour un actif dont la valeur a été dépréciée à la suite d'une réforme, un propriétaire peut être tenu d'avoir posséder ce dernier au cours d'un nombre minimal d'années, sans pour autant être obligé d'adopter un comportement restructurant, comme d'abandonner la production par exemple.

Malgré tout, nombreux sont les auteurs étudiant les réformes agricoles qui privilégient le recours à une mesure de transition combinant à la fois une composante d'indemnisation et des objectifs d'ajustement structurel (cf. Levy et Vanwijnbergen 1995; Buckwell et coll. 1998; Swinbank et Tranter 2004; Blandford et Hill 2007). Toutefois, « l'assistance » est rarement distinguée en tant que mesure de transition à part entière dans cette littérature, car ses caractéristiques la positionnent indistinctement entre la mesure d'ajustement et celle d'indemnisation. Ces auteurs préfèrent ainsi attribuer à l'indemnité (ajustement) un rôle explicite d'ajustement (d'indemnisation) plutôt que de se référer à une notion tierce.

Cette distinction est néanmoins jugée souhaitable dans le cadre de cette étude. En effet, bien qu'une indemnité puisse contribuer à l'ajustement du secteur si les fonds versés sont utilisés pour améliorer la productivité, au même titre qu'une mesure d'ajustement puisse avoir un caractère compensatoire si elle dédommage les victimes de la réforme, ces effets ne reflètent pas leur véritable finalité. Ainsi, Magee (2001), en se référant à l'exemple du TAA, démontre que ce programme vise autant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre qu'à venir en aide à des catégories d'employés pénalisés par la libéralisation commerciale. L'introduction de la mesure d'assistance vient ainsi clarifier la catégorisation des mesures de transition, tant au niveau normatif qu'empirique.

2.4. La réinstrumentation

S'ajoute enfin un dernier type de mesure de transition, soit la *réinstrumentation*, qui se définit comme « le remplacement d'un instrument d'action par un autre pour continuer à poursuivre un même objectif » (Martini 2007, p.7). Contrairement aux trois mesures précédentes, cette dernière n'est pas nécessairement transitoire et peut être mise en place, suivant une réforme, pour une période indéterminée. De même, cette approche peut impliquer l'élargissement au secteur réformé de l'intervention d'un programme existant ou encore la mise sur pied d'une nouvelle gamme de mesures.

Dans le cas où la politique d'intervention initiale est remplacée par un système de paiements directs, Orden et Diaz-Bonilla (2004, p.298) font référence au concept de « rachat du soutien »⁵, qu'ils définissent comme un processus graduel et partiel réduisant l'intervention de l'État sur les marchés en échange d'une compensation financière directe, continue et découplée des choix de production. Cette approche a d'ailleurs caractérisé les programmes de réforme observés aux États-Unis et en Europe au cours des dernières années.

2.5. Sommaire des mesures de transition envisageables

Cette section s'est intéressée à circonscrire et à définir les modes d'intervention envisageables afin de pallier aux pertes pouvant découler des réformes de politique publique. Plus précisément, le concept de « mesure de transition » a été développé et quatre types de mesure ont été catégorisés, soit celles d'ajustement, d'indemnisation, d'assistance et enfin, de réinstrumentation.

Force est de constater que la distinction entre ces mesures est primordiale, puisque leur conception repose sur différents fondements, ne serait-ce qu'au niveau des finalités attendues. Cette

⁵ Traduction libre de l'expression « *cash-out* » proposée par les auteurs.

catégorisation, exposée au Tableau 1, constitue donc un outil permettant de conceptualiser la façon dont un gouvernement choisit d'intervenir lors d'une réforme. Son intérêt est de première importance dans le cadre de cette étude, puisqu'il est proposé de cerner la nature des interventions pouvant être adoptées dans l'éventualité d'une réforme du secteur laitier canadien. Notons que cette analyse – menée à partir d'expériences de réformes antérieures – est menée à la section 4.

Tableau 1 : Description des caractéristiques des principales mesures de transition

Types de mesure de transition ¹	Définitions retenues	Principales caractéristiques
Ajustement	Intervention agissant sur le rythme et le degré d'adaptation du secteur à la suite de la réforme d'une politique en vigueur.	
<i>Cond. de marché (type légal)</i>	Modifications apportées au cadre réglementaire régissant les conditions de marché afin d'assurer une meilleure mobilité des capitaux	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien financier et réglementaire direct ou indirect; • Échéance de court à moyen terme;
<i>Structurelle (type économique)</i>	Dispositifs destinés à aider les individus à quitter le secteur ou à se diversifier. Compte aussi des mesures visant à assurer le maintien de certains capitaux dans le secteur	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs explicites de réallocation des ressources du secteur.
<i>Compétitivité (type économique)</i>	Soutien apporté à l'individu ou à la collectivité afin d'améliorer la compétitivité des entreprises demeurant en activité en misant sur le stock et la qualité du capital.	
Indemnisation	Transfert monétaire direct octroyé à une catégorie ciblée ayant subi un préjudice suivant la réforme d'une politique publique. S'applique : A) aux pertes de revenus; • à la dévalorisation d'actifs; • aux charges incombant de la réforme. B) Est versée : • à l'opérateur de l'entreprise; • au propriétaire des actifs.	<ul style="list-style-type: none"> • Inconditionnelle à une décision d'ajustement; • Aucune attente prédéterminée en matière d'ajustement; • Transfert monétaire direct; • Date de cessation connue.
Assistance	Mesure ayant pour objectif combiné de dédommager les individus pénalisés par la réforme et de promouvoir l'ajustement par les forces du marché.	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien direct et temporaire (= indemnisation); • Versement conditionnel à un ajustement (= ajustement).

Réinstrumentation	Remplacement d'un instrument d'action par un autre pour continuer à poursuivre un même objectif. Définie comme un « rachat du soutien » si la politique initiale est remplacée par un paiement direct.	<ul style="list-style-type: none"> • Nouveau programme ou élargissement d'une intervention existante; • Similaire à l'indemnisation (si paiement direct); • Aucune limite à la durée de versement.
-------------------	--	---

¹ Les mesures de transition considérées sont celles prévues et adoptées préalablement ou à la suite d'une réforme d'une politique publique et développées spécifiquement à cet effet. Cette définition exclut les « stratégies de réforme », les mesures tarifaires et les politiques macroéconomiques.

3. Cadre méthodologique et données utilisées

La discussion précédente a permis de déterminer quels étaient les types d'intervention gouvernementale pouvant être adoptés dans le cadre d'une réforme de politique publique. Il importe maintenant d'approfondir cette réflexion en évaluant de quelles façons les mécanismes décrits peuvent être transposés à une expérience réelle de réforme similaire à celle que pourrait éventuellement vivre le secteur laitier canadien.

Pour ce faire, une analyse descriptive basée sur des études de cas a été privilégiée. Cette approche s'inspire des récents travaux de Martini (2007), de Blandford et Hill (2007), de Kubota (2006) et de Harris (2005). Ces derniers se sont attardés à étudier des processus de réforme en agriculture rencontrés dans différents pays, en orientant leurs analyses autour des principaux points suivants :

- L'évolution de la politique et les facteurs expliquant la décision de réformer;
- Le déroulement de la réforme;
- Les mécanismes mis en place pour l'accompagner; et
- Les conséquences observées en termes de capacité d'ajustement.

Ce même angle d'analyse a été adopté. Cependant, contrairement à ces auteurs, l'attention n'a pas porté sur les conséquences observées en termes d'ajustement post-réforme, mais plutôt sur les caractéristiques des mécanismes mis en place, ainsi que sur les objectifs qu'ils poursuivent. En effet, la finalité de l'approche choisie est de pouvoir tirer des enseignements sur les moyens d'intervention qui s'offriront au gouvernement canadien dans l'éventualité d'une réforme de la politique laitière. Conséquemment, le processus *ex ante* d'intervention nous intéresse davantage que les retombées *ex post* mesurées. Ceci implique que seuls les programmes adoptés *au moment* de la réforme ont été considérés et non ceux qui ont pu être ajoutés subséquemment par les autorités face aux conséquences observées de la réforme.

Plus précisément, l'analyse des cas retenus a été menée en trois temps. Le contexte dans lequel les réformes se sont inscrites a été étudié dans un premier temps, de façon à décrire :

- le fonctionnement initial de la politique et sa correspondance au secteur laitier canadien;
- les causes de la réforme de la politique et la nature des pressions exercées;
- les types de modifications apportées au cadre réglementaire.

Dans un deuxième temps, les caractéristiques des mesures d'intervention déployées lors de ces réformes ont été recensées. Afin que la description de celles-ci soit systématique et circonscrite aux seuls aspects pertinents, une grille, reproduite au Tableau 2, regroupant les informations nécessaires a été utilisée. Les paramètres définis constituent des éléments retrouvés dans la littérature portant sur les conséquences des réformes de politiques publiques.

Tableau 2 : Caractéristiques et de modalités des programmes adoptés à la suite d'une réforme, un exemple

	Aspects descriptifs					
	Critères d'intervention					
Nom du programme	Intervenants concernés	Composantes économiques visées	Critères d'éligibilité	Conditions de versement	Période et rythme de versement	
Programme X	Producteurs	Soutien des revenus	Abandonner les productions ciblées	Abandonner les productions ciblées	Disponible pendant 5 ans	
	Structure du programme					Type de mesure de transition
Nom du programme	Budget total du programme	Calcul du soutien	Base de référence	Plafond et nature du paiement	Financement	
Programme X	300 000 \$	Soutien direct régressif selon le revenu cible.	Selon un revenu net cible de 16 000 \$	Soutien découplé allant jusqu'à 5 000\$	Crédits du ministère de l'agriculture (contribuables)	Assistance

Pour fins de clarté, les paramètres retenus ont été classifiés en deux ensembles, soit les « critères d'intervention » et la « structure des programmes ». Le premier ensemble regroupe des informations *qualifiant* l'intervention, telles que les critères d'éligibilité et les conditions de versement du soutien. Le second ensemble se concentre sur des aspects techniques et à caractère économique. Les informations compilées par le biais de cet exercice – dans la mesure où elles sont accessibles – ont permis de constituer la base de données à partir de laquelle les analyses de cas ont été menées.

La catégorisation des mesures de transition adoptées lors du processus de réforme a été menée dans un troisième temps. Cet exercice a été réalisé en fonction de la classification proposée au Tableau 1 et sur la base des caractéristiques fournies par la grille décrite au Tableau 2. En plus de définir les types de mesure de transition privilégiés, cette démarche a permis de faire émerger des constantes en matière d'intervention post-réforme, rendant ainsi possible la proposition d'inférences avec le cas du secteur laitier canadien. C'est à partir de ces données synthétisées, reproduites au Tableau 3 (cf. pages 18-19), qu'a été menée l'analyse transversale proposée à la section suivante⁶.

La sélection des cas à l'étude a reposé pour sa part sur les caractéristiques de la politique laitière canadienne. Il est en effet communément admis que le système de gestion de l'offre repose sur trois piliers, soit l'administration des prix de soutien, le contingentement de la production et le contrôle des importations. Bien que le secteur laitier canadien évolue dans un cadre réglementaire unique à

⁶ Les six études de cas individuelles peuvent être obtenues sur demande auprès de l'auteur.

l'échelle internationale, ces différents piliers, seuls ou combinés, font également partie intégrante de plusieurs politiques agricoles adoptées au Canada ou à l'étranger. Certaines de ces politiques sont toujours en place aujourd'hui, mais plusieurs ont été réformées au cours des dernières années.

Pour ces raisons, il est apparu nécessaire de retenir prioritairement des projets de réforme ayant eu lieu au Canada et pouvant être considérés comme des précédents en matière de réponse gouvernementale à la suite d'une réforme. Par ailleurs, puisque le secteur laitier canadien évolue dans un environnement reposant sur des modes d'interventions comparables à ceux de secteurs agricoles aujourd'hui réformés, des expériences étrangères représentatives ont aussi été retenues.

Ainsi, à partir d'un recensement effectué dans la littérature et selon ces conditions énoncées, six cas de réforme ont été sélectionnés. Plus précisément, deux expériences de réforme de politique agricole ont été retenues au niveau canadien, soit celle de l'abolition de la subvention du transport du grain de l'Ouest (i.e. subvention du Nid-de-Corbeau) et celle du démantèlement du régime de gestion de l'offre en vigueur dans le secteur de la tabaculture en Ontario. Parmi tous les cas canadiens de réforme⁷, ces derniers sont certainement les plus pertinents, aussi bien pour les budgets impliqués que pour les modes d'intervention qui ont été réformés. Quatre expériences de réforme de politiques agricoles étrangères ont quant à elles été sélectionnées. Afin d'assurer le plus haut niveau de correspondance possible, chacun des secteurs concernés évoluait, avant sa réforme, sous un régime de « gestion de l'offre » s'apparentant à celui caractérisant le secteur laitier canadien. Parmi les cas retenus, deux concernent d'ailleurs directement le secteur laitier, soient ceux de l'Australie et de la Suisse. Les exemples du secteur sucrier européen et celui des arachides aux États-Unis constituent pour leur part des cas récents de réformes mises en œuvre dans des secteurs de production importants et menées dans des pays politiquement et économiquement proches du Canada.

4. Analyse des cas à l'étude

Cette section propose une analyse transversale des résultats tirés de l'examen individuel des six cas à l'étude, afin de faire émerger les principaux constats émanant des modes d'intervention post-réforme privilégiés par les pays concernés. Le Tableau 3, retrouvé à la fin de la section, regroupe les informations nécessaires à cette analyse.

L'analyse est structurée autour des mesures de transition adoptées spécifiquement en réponse aux ajustements apportés aux mécanismes d'intervention caractérisant la gestion de l'offre canadienne, soit le contingentement de l'offre, l'administration de prix de soutien et le contrôle des importations. Compte tenu qu'un certain nombre d'observations tirées des analyses individuelles ne sont pas directement en lien avec cette catégorisation, elles sont abordées indépendamment par la suite.

4.1. Mesures de transition et réforme d'un système de contingentement

Initialement, tous les cas à l'étude, à l'exception de celui portant sur la réforme de la politique du transport du grain dans l'Ouest canadien, évoluaient sous divers systèmes de contrôle de l'offre. Parmi ces cas, quatre ont fait l'objet d'une réforme ayant impliqué – à des rythmes variables – le

⁷ Ces cas sont peu nombreux. Un troisième cas aurait cependant pu être retenu, soit celui de la réforme du secteur viticole de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, mais en plus de dater de la fin des années 80, cet exemple concernait un secteur et une politique d'intervention très différente de ce qui caractérise le secteur laitier canadien.

démantèlement complet de leur système. Alors que les contingentements des arachides aux États-Unis, du lait en Australie et du tabac en Ontario ont été abolis sur-le-champ, celui retrouvé dans le secteur laitier en Suisse a bénéficié d'une certaine période de transition. S'ajoute à cette liste l'expérience européenne du sucre, où a été mis en œuvre un programme volontaire d'abandon partiel des quotas en circulation.

Malgré cette diversité de contextes, l'analyse des expériences de réforme a soulevé, dans la majorité des cas, des préoccupations relatives aux pertes économiques qu'allaient devoir subir les détenteurs de quotas à la suite des ajustements apportés. Il est donc intéressant de constater que parmi les cas à l'étude, seuls deux impliquent directement le recours à des mesures de transition visant à pallier la dévaluation de cet actif (cf. Tableau 3). Ce fut le cas lors de la réforme du secteur américain des arachides et de celle du secteur de la tabaculture au Canada. Notons que ces deux réformes ont mené à un démantèlement complet et direct de leur système de contingentement. Afin de soutenir les détenteurs de quotas pénalisés, les États-Unis ont alors eu recours à une mesure d'indemnisation, tandis que le gouvernement canadien a, quant à lui, privilégié une mesure d'assistance, conditionnelle à l'abandon de la tabaculture. Un soutien monétaire direct a ainsi été octroyé dans les deux cas, en contrepartie de l'abolition des quotas détenus. À cet égard, ces deux mesures sont comparables, puisque la question de la « conditionnalité » relève surtout de la finalité poursuivie par la réforme. En effet, alors que le gouvernement canadien cherchait à mettre fin à la tabaculture au pays, les États-Unis comptaient au contraire sur le développement du secteur des arachides.

Le point déterminant émanant de ces exemples est qu'à ces deux occasions, l'indemnisation a été offerte à des *détenteurs* de quotas qui n'étaient pas nécessairement des *producteurs* impliqués – *avant* ou *après* la réforme – dans le secteur agricole concerné. En effet, aux États-Unis, seuls 33 % des bénéficiaires étaient producteurs d'arachides, tandis qu'en Ontario, les autorités ont fait comprendre que la réforme allait mettre un terme à la tabaculture au pays (Dohlman et coll. 2004; Gouvernement du Canada 2008). Il est aussi intéressant de souligner qu'au moment de cette réforme, seuls 40 % des détenteurs de quotas étaient également des producteurs de tabac (OFCTGMB 2008, p.11). Ce constat est significatif, car il contraste avec les cas de réformes où les *producteurs* détenaient eux-mêmes les quotas et pouvaient poursuivre leurs activités à la suite du démantèlement, comme en Australie et en Suisse. Lors de ces réformes, les revenus – et non la dévaluation d'actif – ont été soutenus (voir la section suivante).

Il faut par ailleurs reconnaître que si des mesures de transition ont été octroyées, à deux occasions, afin de pallier la dévaluation des quotas, les autorités impliquées n'ont pourtant jamais indiqué quelle était la base de référence (coûts d'acquisition, valeur marchande, etc.) sur laquelle reposait le niveau d'aide versé. Conséquemment, il est difficile d'évaluer le degré de couverture offert par l'intervention. Ainsi, aux États-Unis, face à l'absence d'indications officielles, les observateurs supposent arbitrairement que les paiements octroyés correspondent à une indemnisation, soit de la perte de revenus de location des quotas, soit de la dévaluation de la terre à laquelle ils étaient liés (Womach 2003; Orden et Diaz-Bonilla 2004). En Ontario, un système d'enchères a servi à établir le prix de rachat des quotas en 2005. Ce mécanisme aurait donc pu permettre de refléter de façon explicite la valeur économique estimée des quotas. Toutefois, le paiement fixé a été conditionné par des budgets prédéterminés au niveau politique, biaisant du coup l'expression de la valeur estimée de

cet actif (Wales 2005). En fait, force est d'admettre que les niveaux de paiement et l'importance des fonds prévus à ces occasions ont reposé essentiellement sur des considérations d'ordre politique.

Il faut noter à cet égard que les producteurs agricoles des deux secteurs concernés ont, à la fois, initié le processus de réforme et proposé des modes d'intervention qui ont servi à développer les mécanismes adoptés par la suite. Les analyses semblent par ailleurs indiquer que les indemnités n'ont que partiellement couvert les pertes estimées de la dévaluation des quotas. Autrement dit, non seulement les considérations politiques semblent avoir primé dans la façon dont les gouvernements sont intervenus, les producteurs apparaissent en plus avoir joué un rôle notable à ces occasions. Toutefois, l'impact réel de cette implication – entre autres sur le degré d'indemnisation offert – ne peut être évalué dans le cadre de cette analyse.

Soulignons que les cas américain et ontarien n'ont pas été les seuls à impliquer le recours à une mesure de transition afin d'accompagner la réforme d'un système de contingentement. Ce fut également le cas en Europe, dans le secteur sucrier, où des mesures d'assistance ont été proposées aux sucreries en échange de l'abandon de leurs quotas de production. Cette expérience se distingue toutefois des deux autres par la nature volontaire du projet. Les paiements offerts ne constituaient pas alors un dédommagement pour des pertes subies, mais plutôt un incitatif à la restructuration à l'échelle des transformateurs (i.e. les sucreries). Autre particularité, les producteurs agricoles – situés en amont – ont bénéficié du même coup d'indemnisations afin de faciliter l'ajustement induit par la restructuration. Malgré ces spécificités, certains aspects de ce projet offrent des indications intéressantes sur le contexte d'utilisation de mesures de transition lors d'une réforme d'un système de contingentement (voir ci-après).

D'autre part, l'absence, dans les secteurs laitiers australien et helvétique, de mesure de transition de nature financière dédiée spécifiquement au démantèlement des systèmes de contingentement, constitue un autre point à considérer. Les analyses permettent en fait de soulever, en plus des spécificités propres à chaque cas, deux enjeux déterminants relatifs à cette décision de non-intervention. Un premier concerne la nature légale des quotas et un second, le degré et le rythme du démantèlement. Notons que les caractéristiques de l'expérience européenne contribuent à supporter certains des constats ici proposés.

Ainsi, en Suisse aussi bien qu'en Europe, les autorités ont clairement indiqué que les quotas étaient davantage des « droits de produire » que des « actifs » d'entreprises. Conséquemment, lors du démantèlement du contingentement en Suisse, l'obligation de dédommager spécifiquement les pertes découlant de l'abandon de ces « droits » n'est pas apparue justifiée. En Europe, le maintien du système a différé la prise en compte de cette question, mais la nouvelle réglementation a rappelé le caractère réglementaire des quotas. De fait, il faut reconnaître que de par leur nature juridique, peu ou pas d'investissement était attaché à ces quotas et les pertes encourues par leur abolition (Suisse) ou leur retrait (Europe) étaient donc modérées (Suisse) ou encore inexistantes (Europe).

À cet égard, l'exemple australien aurait pu fournir des indications intéressantes sur la portée de l'obligation légale d'intervenir, car certains États, à l'instar du Canada, avaient recours à des quotas commercialisables, dont la valeur était portée aux bilans des entreprises. La question légale n'a toutefois pas été abordée dans le cadre de cette réforme (Senate Rural and Regional Affairs and Transport References Committee 1999, section 5.6). Quoi qu'il en soit, il semble que la nature

juridique des quotas puisse jouer un certain rôle dans la décision gouvernementale d'intervenir – ou non – lors du démantèlement d'un système de contingentement.

Le degré et le rythme de démantèlement apparaissent être un deuxième enjeu à considérer. Ainsi, l'Union européenne n'a appliqué que des ajustements modérés au régime de contingentement de son secteur sucrier. En fait, tout en garantissant son maintien jusqu'en 2015, les autorités ont simplifié l'administration du système et allégé les contraintes quantitatives en favorisant la restructuration et en augmentant les volumes de certains types de contingents. D'autre part, bien que le gouvernement helvétique ait démantelé complètement et directement son système de contingentement dans le secteur laitier, une réglementation contraignant les intervenants du secteur laitier à contrôler les volumes commercialisés a été adoptée de façon concomitante. À ces deux occasions, le marché est donc demeuré encadré, limitant le besoin d'intervenir financièrement.

L'exemple australien se distingue à cet égard, car le démantèlement du système de contingentement a été complet, direct et a fait place à un marché libéralisé. Il faut toutefois noter que le contrôle de l'offre ne s'appliquait qu'à un volume limité de lait et qu'une grande variété de systèmes de contingentement, régis au niveau des États, étaient opérés simultanément. Une mesure d'indemnisation soutenant les revenus des producteurs a plutôt été privilégiée.

4.2. Mesures de transition et réforme d'un régime de soutien des prix

Les régimes de prix administrés (soutien des prix) ont souvent été privilégiés au sein des politiques agricoles. Parmi les cas à l'étude, quatre secteurs agricoles évoluaient d'ailleurs, avant leur réforme, sous de tels régimes. C'était le cas en Australie et en Suisse dans le secteur laitier, en Europe dans le secteur sucrier et enfin aux États-Unis dans le cas des arachides (cf. Tableau 3). Bien que les producteurs céréaliers de l'Ouest canadien ne bénéficiaient pas de prix de soutien, la politique de transport du grain a néanmoins eu un effet économique sur les prix, dû au rehaussement des prix des grains auquel elle donnait lieu. Il est donc pertinent de prendre en compte cette expérience de ce point de vue.

Les analyses de cas ont permis de constater qu'à l'occasion de chacune des réformes impliquant un régime de soutien des prix, des mesures de transition visant à pallier les pertes de revenus ont été adoptées. Considérant la diversité des mécanismes en place et les spécificités des contextes dans lesquels ils ont été réformés, ce constat est significatif. En fait, des analyses effectuées, deux constats émergent.

Tout d'abord, deux tendances se dessinent en ce qui a trait aux types de mesure de transition privilégiés à l'occasion de ces réformes. Ainsi, dans les secteurs qui étaient en marge de l'axe central d'intervention prévu par les politiques agricoles en vigueur, soit ceux du lait en Suisse, du sucre en Europe et des arachides aux États-Unis, les réformes ont entraîné leur assujettissement aux programmes de soutien généraux. Une réinstrumentation a alors été systématiquement observée. Par ailleurs, lorsque la réforme du régime de soutien des prix s'est inscrite, comme en Australie et dans l'Ouest canadien, dans un processus généralisé de déréglementation du secteur, des mesures d'indemnisation ont alors été privilégiées. Dans tous les cas, les mesures de transition adoptées ont impliqué une réorientation globale de l'intervention vers des politiques de soutien des revenus découplées des choix de production.

Il est également intéressant de noter que dans les trois cas où une réinstrumentation a été privilégiée au niveau des producteurs agricoles, aucun nouveau programme n'a été développé spécifiquement pour le secteur réformé. Seuls les programmes existants ont été utilisés. Les trois groupes de producteurs visés ont alors bénéficié systématiquement d'un « rachat du soutien », à savoir qu'ils ont reçu une compensation financière directe, continue et découplée des choix de production. Il faut cependant remarquer aussi bien en Europe, en Suisse, qu'aux États-Unis, que les gouvernements avaient à leur disposition, avant la réforme du secteur, des programmes de soutien des revenus leur permettant d'accorder de tels paiements directs découplés.

Le niveau de soutien prévu par les différentes mesures de transition proposées en contrepartie des réformes des régimes de soutien des prix constitue le deuxième aspect à considérer. Notons déjà que ces programmes accaparent à eux seuls, dans l'ensemble des cas, la plus grande partie des budgets alloués à l'intervention post-réforme⁸ (cf. Tableau 3). Ce constat s'applique d'ailleurs aussi bien aux cas où des mesures de réinstrumentation ont été privilégiées, qu'à ceux où des indemnités ont été octroyées.

Il est par ailleurs plus compliqué d'évaluer et de comparer, à l'échelle des bénéficiaires, les niveaux de soutien planifiés à ces occasions. Les analyses permettent cependant de constater que les expériences ayant impliqué des mesures de réinstrumentation ont prévu – et affiché explicitement – un support individuel relativement plus important que celles où des mesures d'indemnité ont été utilisées. Ainsi, en Europe, afin de stabiliser le niveau des dépenses communautaires, les autorités ont offert aux producteurs de betteraves un paiement direct correspondant à 62,4 % du soutien précédent (Conseil de l'Union européenne 2006a). Aux États-Unis, on a estimé que le principal groupe de producteurs d'arachides affectés devait recevoir un support équivalent à 95 % des revenus précédents (Dohlman et coll. 2007). En Suisse, les autorités ont garanti que tous les fonds retirés aux mécanismes de soutien du marché dans le secteur laitier allaient être réalloués aux paiements directs (Conseil fédéral 2006).

Les analyses des réformes où des indemnités ont été privilégiées, soit celles du secteur laitier australien et de la politique de transport du grain dans l'Ouest canadien, ont, quant à elles, mis en évidence l'absence de référence explicite permettant de juger du degré de dédommagement offert. Selon les estimations proposées par les observateurs, ces niveaux de support apparaissent toutefois moins élevés que dans les cas de réinstrumentation. Ainsi, en Australie, l'indemnité a correspondu, en moyenne, à la poursuite du support initial sur trois années supplémentaires, tandis que dans le secteur céréalier canadien, le montant n'aurait couvert que 20 % environ de la valeur actualisée de la subvention abolie (Timmins et Young 1996; Edwards 2003).

4.3. Mesures de transition et réforme du régime tarifaire

À l'exception des deux cas canadiens, les régimes de protection tarifaire ont été l'une des trois composantes d'intervention utilisées au sein de tous les secteurs de production à l'étude. Les analyses de cas ont montré que lors des réformes de ces secteurs, les deux autres composantes d'intervention, soit les mécanismes de contingentement et de soutien des prix, ont systématiquement

⁸ Pour chaque mesure de transition, l'estimation tient compte de la répartition des budgets prévus pour l'ensemble de la période où les programmes ont été en vigueur. Notons l'aspect purement indicatif de cette pondération.

fait l'objet d'ajustements. Ce ne fut cependant pas le cas des régimes tarifaires qui n'ont, quant à eux, jamais été impliqués *directement* dans ces processus (cf. Tableau 3). L'étude de ces expériences démontre par ailleurs que ces régimes ont été, à chaque occasion, modifiés *avant* la réforme de la politique d'intervention.

De fait, l'ouverture du marché américain aux arachides mexicaines, le protocole « Tout sauf les armes » de l'Union européenne et les ententes de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande ainsi qu'entre la Suisse et l'Union européenne pour les fromages ont non seulement précédé les réformes dans les secteurs concernés, mais ont également motivé les gouvernements à entreprendre ces dernières. Dans la majorité des cas, la menace d'une compétition internationale accrue – face à une industrie domestique insuffisamment compétitive – a d'ailleurs été l'une des principales justifications avancées pour expliquer le projet de réforme.

Cette observation est significative, car elle met en évidence le rôle de « catalyseur » joué par le processus de libéralisation commerciale dans les projets de réforme en agriculture. À cet égard, il est intéressant de constater que dans tous les cas à l'étude, sauf en Australie, la libéralisation introduite avant la réforme était partielle, en ce sens qu'elle ne concernait qu'une partie du marché domestique, ou encore qu'une catégorie de pays exportateurs dont les parts de marché étaient d'ailleurs restreintes. Quoi qu'il en soit, cette ouverture est apparue, à chaque occasion, suffisante pour justifier une réforme plus fondamentale des modes d'interventions en place dans les secteurs concernés. La question de savoir si ces ajustements aux régimes tarifaires ont été véritablement souhaités par les intervenants, imposés par des obligations externes ou encore introduits comme stratégie politique visant à préparer une plus imposante réforme, va toutefois au-delà des objectifs de cette étude.

Mentionnons, d'autre part, qu'à aucune reprise, dans les cas à l'étude, une mesure de transition n'a été adoptée directement en lien avec la réforme d'un régime tarifaire. Le fait que ces réformes aient été suivies de la révision des cadres d'intervention régissant les secteurs concernés peut par ailleurs expliquer ce phénomène. D'ailleurs, dans la plupart des cas, lorsqu'est venu le temps de proposer des mesures de transition, la baisse anticipée des prix domestiques due à l'ouverture des marchés a été prise en compte au même titre que celle attendue de la réforme des mécanismes de prix de soutien.

4.4. Réforme de politiques agricoles : autres constatations

Outre les constats relatifs à la nature et au contexte d'utilisation des mesures de transition lors de la réforme des différents mécanismes d'intervention en agriculture, d'autres remarques s'imposent à la suite des analyses individuelles sur lesquelles repose cette étude. Puisque ces remarques peuvent nourrir la réflexion quant aux modes d'intervention qui pourraient être déployés par le gouvernement lors d'un éventuel démantèlement de la politique laitière canadienne, il importe de les aborder succinctement.

Une première constatation concerne le rôle joué par les mesures d'ajustement dans le cadre des réformes à l'étude. En effet, les caractéristiques de l'intervention post-réforme exposées au Tableau 3 indiquent que de telles mesures ont été privilégiées dans quatre des six cas retenus. Elles n'ont pas

été abordées à ce stade puisqu'elles accompagnaient, pour la plupart, non pas la réforme d'un mécanisme d'intervention en particulier, mais plutôt le déroulement global de celle-ci.

Il importe de remarquer qu'à l'exception de la Suisse, les mesures d'ajustement n'étaient pas dédiées aux producteurs agricoles, mais plutôt à des intervenants en marge de la politique agricole, tels que des communautés rurales, des institutions agricoles et certains partenaires économiques. De même, il est intéressant de constater que parmi les six mesures d'ajustement recensées, cinq étaient à « caractère économique » et favorisaient la « compétitivité » des intervenants. Ainsi, bien que certaines réformes, dont celles du secteur laitier en Australie et du sucre dans l'Union européenne, aient poursuivi explicitement des objectifs de « restructuration », les mesures d'ajustement de cette catégorie n'ont pas été privilégiées. À ces occasions, des mesures d'assistance sont apparues plus appropriées. Remarquons que seule la Suisse a eu recours à une mesure à caractère « légal ». Il faut cependant reconnaître que ces interventions sont complexes à retracer dans le cadre d'une réforme, car elles peuvent intervenir en marge du secteur concerné ou de la politique réformée. Elles sont donc peut-être plus courantes que ne l'indique le Tableau 3.

Il est difficile d'évaluer l'importance de ce type de mesure et de prévoir leur contexte d'utilisation lors de réformes de politiques agricoles. À cet égard, les parts qu'elles occupent dans le budget total d'intervention post-réforme reflètent certainement incorrectement leur portée réelle et leur impact sur le déroulement des réformes.

Le support réservé aux intervenants en amont et en aval de la production est un deuxième aspect intéressant à prendre en considération. Les analyses de cas démontrent que ces intervenants sont rarement soutenus lors des réformes. L'exemple du secteur sucrier européen se distingue sur ce point, mais les sucreries (i.e. transformateurs) étaient alors partie intégrante du régime d'intervention, ce qui n'est pas commun. Dans la majorité des cas, les autorités ont plutôt indiqué que les retombées de la réforme et celles des mesures de transition applicables au secteur de production devaient être profitables aux entreprises situées en amont et en aval.

Une troisième observation s'impose quant au rythme auquel les réformes ont été appliquées. Il est en effet étonnant de constater que la plupart des réformes ont été mises en œuvre et menées à terme dans un très court laps de temps après leur annonce. Les délais ont ainsi été de quatre mois aux États-Unis, de neuf mois en Australie et de moins d'un an dans le cadre des expériences canadiennes. Ajoutons qu'à ces quatre occasions, les principales composantes de l'intervention sujettes à la réforme ont également été complètement abolies. Ce constat est intéressant, car il tend à démontrer qu'une fois la décision de réformer prise – suite à une libéralisation partielle des marchés par exemple – les autorités n'ajustent pas nécessairement leur politique de manière graduelle, de façon à la maintenir en vigueur au cours de la période de transition. Au contraire, il semble qu'une réforme rapide et en profondeur des mécanismes d'intervention soit plutôt privilégiée.

Mentionnons que les cas de réforme dans les secteurs laitier suisse et sucrier européen se distinguent une fois de plus à cet égard. En effet, dans ces deux cas, les ajustements ont été introduits de façon graduelle. Il faut toutefois noter que ces expériences s'inscrivaient dans un processus de réforme beaucoup plus vaste, à la fois planifié et graduel. Notons enfin qu'en aucune occasion, des actifs utilisés directement en production, tels que les bâtiments, la machinerie ou les troupeaux, ont fait l'objet d'une aide étatique et ce, malgré leur possible dévaluation due à leur spécificité.

Tableau 3 : Synthèse des résultats tirés des analyses des cas de réformes retenus

		Expériences de réforme		
		Nid-de-corbeau ^A	Tabac canadien ^B	Lait australien ^C
Réforme	Élément(s) réformé(s)	Soutien des prix	Contingentement	- Contingentement - Soutien des prix - Régime tarifaire ⁵
	Rythme / Degré ¹	- Directe - Complète	- Directe - Complète	- Directe - Partielle
Mesures de transition	Indemnisation			
	Nombre de programmes	Trois	Aucun	Un
	Composantes visées	- Dévaluation d'actif [x1] ⁴ - Soutien des revenus [x2]	--	Soutien des revenus
	% du budget ²	89 %	--	96 %
	Ajustement			
	Nombre de programmes	Deux	Deux	Un
	Composantes visées	- Infrastructures locales - Promotion des ventes	Diversification des activités économiques régionales [x2]	Institutions et infrastructures rurales
	Catégorie de mesure	Économique (<i>Compétitivité</i>)	Économique (<i>Compétitivité</i>)	Économique (<i>Compétitivité</i>)
	% du budget	11 %	7 %	2 %
	Assistance			
	Nombre de programmes	Aucun	Deux	Un
	Composantes visées	--	Dévaluation d'actif [x2]	Soutien des revenus
	Orientation globale	--	Ajustement	Ajustement
	% du budget	--	93 %	2 %
	Réinstrumentation			
	Nombre de programmes	Aucun	Un	Aucun
	Composantes visées	--	Organisation des marchés	--
Origine des programmes	--	Nouveau programme	--	
Recours à un « rachat du soutien » ? ³	--	Non	--	
% du budget	--	Ne s'applique pas	--	

Tableau 3 : Synthèse des résultats tirés des analyses des cas de réformes retenus (suite)

		Expériences de réforme		
		Lait helvétique ^D	Arachides américaines ^E	Sucre européen ^F
Réforme	Élément(s) réformé(s)	- Contingentement - Soutien des prix - Régime tarifaire ⁵	- Contingentement - Soutien des prix - Régime tarifaire ⁵	- Contingentement - Soutien des prix - Régime tarifaire ⁵
	Rythme / Degré ¹	- Directe - Partielle	- Graduelle - Partielle	- Graduelle - Partielle
Mesures de transition	Indemnisation			
	Nombre de programmes	Aucun	Un	Deux
	Composantes visées	--	Dévaluation d'actif	Soutien des revenus
	% du budget ²	--	50 %	21 %
	Ajustement			
	Nombre de programmes	Un	Aucun	Aucun
	Composantes visées	Organisation du marché	--	--
	Catégorie de mesure	Légale	--	--
	% du budget	Ne s'applique pas	--	--
	Assistance			
	Nombre de programmes	Aucun	Aucun	Deux
	Composantes visées	--	--	Incitatifs à la restructuration [x2]
	Orientation globale	--	--	Ajustement
	% du budget	--	--	22 %
	Réinstrumentation			
	Nombre de programmes	Un	Trois	Deux
	Composantes visées	Soutien des revenus	- Soutien des revenus [x2]; - Soutien des prix [x1].	- Soutien des revenus ; - Soutien des prix.
	Origine des programmes	Programmes existants	Programmes existants	Programmes nouveaux et existants
	Recours à un « rachat du soutien » ³	Oui	Oui [x2]	Oui [x1]
	% du budget	100 %	50 %	57 %

NOTES METHODOLOGIQUES:

¹ Une réforme complète se caractérise par l'abolition de la totalité des mesures utilisées, sans qu'elles ne soient remplacées par des interventions alternatives. Si aucune période de transition n'est prévue, la réforme est par

ailleurs dite directe. La classification proposée dans le tableau s'applique à la réforme dans son ensemble. Chaque mécanisme peut cependant faire l'objet d'une réforme d'un degré et d'un rythme différents.

- ² Estimation globale de la part du budget allouée à chaque catégorie de mesures de transition. L'estimation tient compte de la répartition des budgets prévus pour l'ensemble de la période où la législation et les programmes de soutien ont été en vigueur. Pour les cas où des mesures de réinstrumentation ont été utilisées, la période considérée a été celle au cours de laquelle les autres mesures de transition étaient en vigueur.
- ³ Un « rachat de soutien » se définit comme un processus visant à réduire l'intervention de l'État sur les marchés en échange d'une compensation financière directe, continue et découplée des choix de production.
- ⁴ Concerne le Programme de paiements de transition pour le grain de l'Ouest (PPTGO). Officiellement, cette aide a été versée pour dédommager la dévaluation d'un actif (la terre). Toutefois, d'un point de vue économique, elle indemnise la perte des revenus découlant de l'abolition de la subvention du « Nid-de-corbeau », dont la valeur s'était capitalisée dans les terres. Ces deux perspectives sont prises en compte dans ce chapitre.
- ⁵ Inscrit en italique, car la réforme n'a pas porté directement sur le régime tarifaire, bien que des ajustements importants aient été apportés de façon concomitante.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES SELECTIONNEES :

- ^A Agriculture et agroalimentaire Canada (1996) ; Comité d'examen des paiements aux producteurs (1994) ; Doan et coll. (2003) ; Freisen (2002) ; Harvey (2002) ; Martini (2008) ; Schmitz et coll. (2002) ; Timmins et Young (1996).
- ^B Agriculture et agroalimentaire Canada (2005; 2006) ; Gouvernement du Canada (2004; 2008) ; Mussel et Martin (2007) ; Ontario Flue-Cured Tobacco Grower's Marketing Board (2006b) ; OMAFRA (2008a) ; Ramsey (2002); Wales (2005).
- ^C ABARE (2001); Earl (2003); Edwards (2003); Harris (2004); Parliament of Australia (2000a; 2000b; 2000c); Senate Rural and Regional Affairs and Transport References Committee (1999; 2000).
- ^D Confédération suisse (Confédération suisse;1998a;1998b;1998c;1998d); Conseil fédéral (Conseil fédéral 1996;2002;2006); Département fédéral de l'économie (DFE 2005); Office fédéral de l'agriculture (OFAG 2005;2008b;2008c); Fédération des producteurs suisses de lait (PSL 2008); Reinhard (Reinhard 2008).
- ^E Congressional Budget Office (2002); Chvosta (2002); Economic Research Service (2002); Dohlman et coll. (2004); Jurenas (2002); Orden et coll. (2004).
- ^F Commission européenne (2005); Conseil de l'Union européenne (2005b; 2006a; 2006b; 2006c; 2006d); Europa (2006a); Sénat français (2005).

5. Discussion et conclusion

Cette dernière section propose d'évaluer la portée des tendances observées, en lien avec la réalité de ce secteur de production au Canada. À l'instar de la démarche privilégiée précédemment, l'analyse est développée sur la base des mécanismes d'intervention caractérisant la gestion de l'offre canadienne, soit le contingentement de l'offre, l'administration de prix de soutien et le contrôle des importations. Il importe de noter que cet exercice n'a pas pour objectif de proposer un quelconque scénario de réforme ou encore un ensemble particulier de mesures de transition pour y faire suite. Il est plutôt proposé d'évaluer la façon dont les tendances exposées se transposent à la réalité du secteur laitier canadien.

5.1. La réforme éventuelle du système de contingentement

En se référant aux résultats obtenus précédemment, une éventuelle réforme du système de contingentement dans le secteur laitier canadien n'impliquerait pas l'adoption de mesure de transition de nature financière visant à dédommager les détenteurs de quotas. En effet, contrairement aux détenteurs de « quotas arachides » aux États-Unis qui n'étaient pas, pour la plupart, actifs dans cette production ou encore aux tabaculteurs de l'Ontario évoluant dans un secteur appelé à être abandonné, les détenteurs de quotas canadiens sont eux-mêmes producteurs laitiers et se retrouvent dans un secteur de production appelé non seulement à perdurer à la suite d'une réforme, mais aussi à se développer dans un environnement beaucoup plus compétitif. Conséquemment, les modèles d'intervention post-réforme utilisés dans les secteurs laitiers suisse et australien et privilégiant le soutien des revenus plutôt que le dédommagement pour la dévaluation d'actifs, pourraient alors être davantage favorisés.

Ce constat de non-intervention au niveau des quotas doit cependant être nuancé par certains autres paramètres mis en évidence par les analyses de cas. Ainsi, la question de l'obligation juridique de compenser pourrait modifier cette situation. En effet, comme l'indique Martini (2007, p.10), « la seule véritable contrainte qui pèse sur les choix publics est le respect des règles de droit et de la Constitution du pays ». À cet égard, l'abolition d'un tel actif, selon la nature juridique qu'on lui accorde au Canada, pourrait peut-être influencer la décision gouvernementale d'intervenir financièrement auprès des producteurs.

Le rythme et le degré de démantèlement du système de contingentement constituent un second ensemble de paramètres à considérer. En effet, les réformes à l'étude qui ont été graduelles ou partielles n'ont généralement pas impliqué de mesures financières afin de soutenir les détenteurs de quotas, puisqu'à ces occasions, les marchés sont demeurés relativement encadrés. En admettant qu'il soit possible pour le gouvernement canadien d'influer sur ces paramètres, un vaste éventail de stratégies de réforme s'offrirait alors, limitant du coup la nécessité de dédommager les détenteurs de quotas.

Il faut par ailleurs reconnaître que des contraintes externes, tel un accord commercial ou des poursuites juridiques, peuvent restreindre cette liberté d'action. Qui plus est, les résultats précédents tendent à démontrer que les réformes, lorsqu'elles ne s'inscrivent pas déjà dans un processus de révision à long terme à l'instar des secteurs laitier helvétique et sucrier européen, tendent à être rapides et directes à la suite de leur annonce. Puisque la politique laitière canadienne ne s'inscrit pas dans un tel agenda de réforme, il serait donc légitime d'envisager, sur la base des résultats précédents, que son

démantèlement serait direct, même si la période d'ajustement prévu par un accord commercial permettrait une approche davantage graduelle. Une telle perspective devrait alors être prise en compte dans la décision d'intervenir financièrement auprès des détenteurs de quotas.

En ce qui a trait au niveau des paiements qui pourraient être versés aux producteurs laitiers canadiens pour la dévaluation de leurs quotas, les analyses indiquent qu'il ne relève jamais de références économiques explicites. Le processus politique, dans lequel les producteurs peuvent jouer un rôle certain de collaborateur ou d'opposant, semble plutôt primer.

5.2. La réforme éventuelle du régime de prix de soutien

En aucune occasion dans les cas à l'étude, une réforme d'un régime de soutien des prix n'a été menée sans l'adoption subséquente d'une mesure de transition visant à soutenir les revenus des producteurs affectés par cette décision. Dans cette perspective, tout porte à croire que les producteurs laitiers bénéficieraient également d'une telle intervention dans l'éventualité d'une réforme de la politique laitière canadienne.

Plus précisément, en se basant sur les analyses précédentes, il semble que des mesures de réinstrumentation seraient privilégiées par le gouvernement. En effet, puisque la réforme de la politique laitière canadienne risque peu de mener à une déréglementation complète du secteur, il est probable que l'approche utilisée dans les secteurs laitier helvétique, sucrier européen et des arachides aux États-Unis soit davantage favorisée. De fait, à l'instar de ces trois exemples, le secteur laitier canadien évolue présentement en marge des programmes canadiens de soutien à l'agriculture contenus dans le Cadre stratégique agricole (CSA). Dans cette perspective, les producteurs laitiers seraient alors assujettis aux mesures en vigueur, soit celles prévues dans le volet « Gestion des risques de l'entreprise » du CSA.

Soulignons par ailleurs que les réinstrumentations observées dans les trois cas cités ont été articulées sur des programmes non seulement existants avant la réforme du secteur concerné, mais qui privilégiaient également des mécanismes de soutien des revenus permettant d'octroyer aux producteurs concernés des paiements directs découplés, prédéterminés et continuels dans le temps. À cet égard, il est possible de se questionner sur la capacité des programmes de soutien des revenus canadiens d'offrir des types de paiements comparables. En effet, les programmes contenus dans le volet « Gestion des risques de l'entreprise » du CSA visent surtout à protéger les producteurs contre les baisses de leurs marges de revenus. Les paiements offerts fluctuent donc annuellement, selon les conditions de marché et selon les performances économiques de chaque entreprise.

En fait, dans la perspective où le gouvernement canadien souhaiterait adopter cette tendance en matière de réinstrumentation et ainsi garantir un certain niveau de revenu aux producteurs, les programmes fédéraux existants apparaissent insuffisants. Pour pallier ce manque, une contribution provinciale pourrait-elle être exigée? Une réinstrumentation impliquant l'adoption de nouveaux programmes spécifiques au secteur laitier serait-elle nécessaire? Ces questions, tout comme l'évaluation en détails du degré de soutien que pourraient offrir, sous les conditions actuelles, les programmes du CSA vont toutefois au-delà des objectifs de cette étude.

5.3. La réforme éventuelle du régime tarifaire

En ce qui a trait aux réformes des régimes tarifaires, le principal constat émanant des analyses précédentes est à l'effet que les projets, mêmes partiels, d'ouverture des marchés domestiques servent

constamment de « catalyseur » à l'adoption d'un processus de réforme beaucoup plus vaste des mécanismes d'intervention utilisés dans le secteur agricole concerné.

Les négociations qui se déroulent à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constituent, présentement, le projet de libéralisation le plus à même de provoquer une telle ouverture du marché laitier canadien. Ainsi, nonobstant l'importance des engagements en matière d'accès aux marchés qui pourraient résulter d'un tel accord et de leurs impacts possibles sur les prix des produits laitiers au Canada, les analyses précédentes semblent indiquer que la simple annonce d'une signature pourrait entraîner le secteur laitier dans un processus de réforme rapide et direct et ce, même si une période d'ajustement de plusieurs années est accordée. Une telle perspective renverrait alors aux analyses précédentes abordant les conséquences possibles d'une réforme des composantes de la politique laitière canadienne en matière d'intervention post-réforme.

5.4. Conclusion

Le système de gestion de l'offre dans le secteur laitier canadien est confronté à des défis majeurs et l'éventualité qu'il doive un jour faire l'objet d'une réforme est une option qui doit être considérée. Face à la période de transition qui s'en suivrait, plusieurs observateurs jugent que le gouvernement pourrait être appelé à intervenir. Bien que la prise en compte de cette perspective puisse permettre de mieux appréhender une réforme et les coûts qui en découleraient, peu d'études se sont pourtant attardées jusqu'ici à étudier systématiquement les interventions qui pourraient alors être adoptées par le gouvernement canadien.

Conséquemment, cet article avait pour objectif de contribuer à approfondir et à structurer la réflexion déjà amorcée dans la littérature quant aux modes d'intervention qui pourraient être déployés par le gouvernement lors d'un éventuel démantèlement de la politique laitière canadienne. Plus précisément, l'analyse s'est attardée à répondre aux deux questions suivantes :

- Face au phénomène de réformes de politiques publiques, quels sont les principes économiques d'intervention fournis par la littérature quant aux types mesures gouvernementales pouvant être adoptés pour y faire suite ?
- De quelles façons ces principes peuvent-ils être transposés à une expérience réelle de réforme similaire à celle que pourrait éventuellement vivre le secteur laitier canadien ?

L'analyse développée à la section 2 a permis de répondre à la première question en offrant une catégorisation conceptuelle des mesures de transition pouvant être déployées par un gouvernement à la suite d'une réforme. En se référant aux objectifs poursuivis et aux modalités de mise en œuvre, quatre mesures ont pu être définies, soit celles d'ajustement, d'indemnisation, d'assistance et de réinstrumentation. Cet exercice a fourni les éléments conceptuels nécessaires à la compréhension du phénomène de réforme et des interventions gouvernementales subséquentes, permettant ainsi de répondre à la seconde question de recherche de cette étude. L'analyse à caractère empirique, définie à la section 3 et développée à la section 4, a en effet permis d'évaluer de quelles façons les mesures de transition pouvaient être appliquées à une expérience réelle de réforme similaire à celle que pourrait éventuellement vivre le secteur laitier canadien. Des résultats obtenus par cette analyse, certaines tendances ont été soulevées et celles-ci ont été transposées à la réalité du secteur laitier canadien afin d'en tirer certaines inférences.

Deux constats déterminants ont émané de cette analyse. Le premier est qu'à l'instar des pays à l'étude, il est fort probable que le Canada, dans l'éventualité d'une réforme du secteur laitier canadien, soit amené à mettre en œuvre certaines mesures de transition, ne serait-ce que par le biais d'une réinstrumentation. Bien qu'il ne revienne pas à cette étude de prescrire un mode d'intervention spécifique, cette observation soulève l'enjeu des considérations budgétaires à prévoir. En effet, compte tenu du nombre de producteurs et de la taille du secteur laitier canadien, toute intervention impliquerait nécessairement des sommes non négligeables et ce, pour les deux paliers de gouvernement.

Cette considération budgétaire, sans avoir été étudiée explicitement dans le cadre de notre analyse, influence certainement la façon dont sont menées les réformes de politiques publiques et sont établies les mesures de transition subséquentes. Plusieurs enjeux peuvent d'ailleurs y être rattachés. Par exemple, certains auteurs travaillant à partir de la théorie du *Public Choice* affirment que le protectionnisme devient plus attrayant pour les autorités lorsque les coûts estimés de la compensation apparaissent élevés (Magee 2003). Conséquemment, pourrait-on expliquer le soutien politique accordé au système de gestion de l'offre au Canada par l'appréhension qu'ont les autorités de devoir déboursier des sommes trop importantes advenant une réforme? Ceci est un exemple d'hypothèse de recherche qui pourrait faire l'objet de travaux ultérieurs, afin de mieux comprendre l'influence qu'à l'environnement politico-économique par rapport à l'évolution et à l'avenir du système de gestion de l'offre dans le secteur laitier canadien.

Car à la lumière de notre analyse, force est d'admettre que cet environnement est déterminant dans la façon dont sont menées les réformes de politiques agricoles. Ce second constat implique que ce serait surtout le contexte – impondérable – dans lequel s'inscrirait une éventuelle réforme de la politique laitière canadienne qui conditionnera la plupart des paramètres fondamentaux qui influenceront la décision d'intervenir et les modalités qui caractériseront les programmes qui pourraient être adoptés au Canada. Cette observation constitue en fait la principale limite de cette recherche. En effet, le contexte sociopolitique dans lequel s'inscrit un projet de réforme fait de chacun une expérience unique, complexe et dont le déroulement est en partie imprévisible. La démarche analytique proposée, tout en ayant permis de faire émerger certaines tendances en matière d'intervention post-réforme, présente cette limite qui restreint la portée des inférences proposées.

Bien qu'une augmentation du nombre de cas à l'étude n'aurait pu contribuer à rendre davantage généralisables les inférences proposées, la sélection de ceux qui ont été retenus et la façon dont leurs programmes de transition ont été étudiés ont nécessairement influencé les résultats obtenus. À cet égard, rappelons que seuls les programmes d'intervention accompagnant l'annonce des réformes ont été pris en considération et non les mesures *ad hoc* ultérieures qui sont venues compléter l'intervention initiale. Ce choix s'explique par la volonté d'étudier ce phénomène dans une perspective *ex ante*, et non à la lumière des conséquences économiques effectives de la réforme. Il est par ailleurs intéressant de noter que ces interventions *ad hoc* ont été observées couramment, ce qui tend à démontrer que les mesures initiales répondent rarement aux besoins des milieux.

En fait, d'autres approches auraient également pu être privilégiées afin d'aborder l'objectif de cette étude. Au lieu d'avoir recours à une analyse de cas, une étude plus directe de l'évolution de la politique laitière canadienne, dans une perspective institutionnaliste par exemple, aurait pu fournir un éclairage différent sur les enjeux à prendre en considération dans l'éventualité d'une réforme. Le fait que peu de recherches se soient intéressées, à ce jour, à étudier systématiquement les modes d'intervention pouvant être mis de l'avant dans un contexte de réformes de politiques publiques a cependant justifié le choix de notre démarche. La catégorisation des modes d'intervention qui en a résulté, en étant

généralisable à d'autres contextes de réforme, constitue d'ailleurs un apport conceptuel non négligeable de cette étude.

Bibliographie

- AAC (1996). *Rapport sur le rendement pour l'année se terminant le 31 mars 1996*. Agriculture et agroalimentaire Canada, Gouvernement du Canada, 82 pages
- AAC (2005). *Rapport sur le rendement du Ministère*. Agriculture et agroalimentaire Canada, Gouvernement du Canada, 116 pages
- AAC (2006). *Rapport sur le rendement du Ministère*. Agriculture et agroalimentaire Canada, Gouvernement du Canada, 137 pages
- ABARE. *ABARE Data*. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics. Consulter le 13 octobre 2008
- ABARE (2001). *The Australian Dairy Industry : Impact of an Open Market in Fluid Milk Supply*. Federal minister for agriculture, fisheries and forestry, 37 pages
- Aho, M. C. and Bayard, T. O. (1984). *Cost and Benefits of Trade Adjustment Assistance. The Structure and evolution of recent U.S. trade policy*. R. E. Baldwin and A. O. Krueger. [Chicago], University of Chicago Press. ix, 438 p.
- Baicker, K. and Rehavi, M. M. (2004). "Policy watch - Trade adjustment assistance." *Journal of Economic Perspectives*, 18(2), pp.239-255
- Barichello, R. (1999). "The Canadian Dairy Industry: Prospects for Future Trade." *Canadian Journal of Agricultural Economics* 47, pp.45-55
- Barichello, R., Cranfield, J. and Meilke, M. (2006). *Options for Supply Management in Canada with Trade Liberalization*. NAAMIC Workshop III: Achieving NAFTA Plus, North American Agrifood Market Integration Consortium (NAAMIC), 32 pages
- Blandford, D. and Berkeley, H. (2007). *Adjustment Policy for Agriculture in Developed Countries. Policy reform and adjustment in the agricultural sectors of developed countries*. D. Blandford and B. Hill. Royaumes-Unis, CABI. pp.255-270
- Blandford, D. and Boisvert, R. N. (2007). *Policy for Agriculture Adjustment in the United States. Policy reform and adjustment in the agricultural sectors of developed countries*. D. Blandford and B. Hill. Royaumes-Unis, CABI. pp.237-253
- Blandford, D. and Harris, D. (Ed.). (2007). *Policy Reform & Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*. Trowbridge, Cromwell Press. 279 pages
- Blandford, D. and Hill, B. (2007). *Adjustment Policy for Agriculture in Developed Countries. Policy reform and adjustment in the agricultural sectors of developed countries*. D. Blandford and B. Hill. Royaumes-Unis, CABI. pp.255-270
- Blume, L. and Rubinfeld, D. L. (1984). "Compensation for Takings - an Economic-Analysis." *California Law Review*, 72(4), pp.569-628
- Brander, J. A. and Spencer, B. J. (1994). "Trade Adjustment Assistance - Welfare and Incentive Effects of Payments to Displaced Workers." *Journal of International Economics*, 36(3-4), pp.239-261
- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Hofreither, M., Von Meyer, H., Rabinowicz, E., Sotte, F. and Sumpsi Vina, J. M. (1998). *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*. [Brussels], European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. 99 p.
- CBO. *H.R. 2646: Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. CBO Estimate of Budget Authority. Congressional Budget Office. Estimé en date du 1er mai 2005

- CEPP (1994). *Le versement aux producteurs des indemnités découlant de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest: annexe technique*. Comité d'Examen des Paiements aux Producteurs, Gouvernement du Canada, 168 pages
- Charlebois, S. (2007). *L'avenir des offices de commercialisation agricole dans le contexte canadien et québécois*. Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Institut économique de Montréal, 17 pages
- Chvosta, J., Thurman, W. N., Brown, B. A. and Rucker, R. R. (2002). *The End of Supply Controls: The Economic Effects of Recent Change in Federal Peanut Policy*. Selected Paper prepared for presentation at the Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Southern Agricultural Economics Association, 35 pages
- Comité de l'agriculture (2008). *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture*. Session extraordinaire, Organisation mondiale du commerce, TN/AG/W/4/Rev.3, 128 pages
- Commission européenne (2005). *Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre*. COM(2005) 263 final, 76 pages
- Confédération suisse. *Constitution fédérale de la Confédération suisse*. RS 101, En date du 1er janvier 2008.
- Confédération suisse. *Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)*. RS 910.1, 1998a. En date du 1er août 2008.
- Confédération suisse. *Ordonnance concernant le contingentement de la production laitière (Ordonnance sur le contingentement laitier, OCL)*. 916.350.1, 1998b. En date du 1er mai 2008.
- Confédération suisse. *Ordonnance concernant les suppléments et les aides dans le domaine du lait (Ordonnance sur le soutien du prix du lait, OSL)*. 916.350.2, 1998c. En date du 1er mai 2007.
- Confédération suisse. *Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD)*. 910.13, 1998d. En date du 1er octobre 2008.
- Conseil de l'Union européenne. *Règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*. Règlement (CE) no 1698/2005, 2005b.
- Conseil de l'Union européenne. *Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre*. Règlement (CE) No 318/2006, 2006a.
- Conseil de l'Union européenne. *Règlement modifiant le règlement (CE) no 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs*. Règlement (CE) No 319/2006, 2006b.
- Conseil de l'Union européenne. *Règlement instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne et modifiant le règlement (CE) no 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune*. Règlement (CE) No 320/2006, 2006c.
- Conseil de l'Union européenne. *Règlement portant modalités d'application du règlement (CE) no 318/2006 du Conseil en ce qui concerne la gestion du marché intérieur du sucre et le régime des quotas*. Règlement (CE) No 952/2006, 2006d.
- Conseil fédéral (1996). *Message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002)*. Confédération suisse, 96.060, 475 pages
- Conseil fédéral (2002). *Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007)*. Confédération suisse, 02.046, 287 pages
- Conseil fédéral (2006). *Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011)*. Confédération suisse, 06.000, 302 pages

- DFE (2005). *Rapport sur le lait: Rapport concernant l'organisation du marché laitier et les mesures d'appoint prévues après la suppression du contingentement laitier*. Département fédéral de l'économie, Confédération suisse, 34 pages
- Doan, D., Dyer, J. and Paddock, B. (2003). *Grain Transportation Policy and Transformation in Western Canadian Agriculture*. Agriculture and Agri-food Canada, 10 pages
- Dohlman, E., Hoffman, L., Young, E. and McBride, W. (2004). *Peanut Policy Change and Adjustment Under the 2002 Farm Act*. Electronic Outlook Report, Economic Research Service (USDA), OCS-04G-01, 32 pages
- Dohlman, E., Hoffman, L., Young, E. and McBride, W. (2007). The US Peanut Quota Buyout: Sectoral Adjustment to Policy Change Under the 2002 Farm Act. *Policy reform and adjustment in the agricultural sectors of developed countries*. D. Blandford and B. Hill. Royaume-Unis, CABI. pp.175-188
- Doyon, M. and Nolet, J. (2006). "Coûts environnementaux et compensations en agriculture: développement d'une grille d'analyse." *Vecteur environnement*, (janvier 2006), 10 pages
- Earl, P. (2003). *Australia's Dairy Reforms: Lessons for Canada*. Policy Series, Frontier Centre for Public Policy, ISSN 1491-7874, 16 pages
- Economic Research Service (2002). *The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications*. United States Department of Agriculture, 117 pages
- Edwards, G. (2003). "The story of deregulation in the dairy industry." *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47(1), pp.75-98
- Europa. "Réforme de la PAC: les ministres de l'agriculture adoptent une réforme radicale du secteur sucrier". Communiqué de presse. IP/06/194. Bruxelles. 21 février 2006
- Evans-Klock, C., Kelly, P., Richards, P. and Vargha, C. (1999). "Suppressions d'emplois et licenciements économiques: mesures de prévention et de compensation." *Revue internationale du Travail*, vol. 138(no.1), 23 pages
- Friesen, A. (2002). *Western Grain Transportation Reform and Agricultural Diversification*. Grain Policy Division: Markets and Trade Team, Agriculture and Agri-Food Canada, 51 pages
- Gifford, M. (2006). *Canada's Dairy Industry: Can Supply Management Survive an Open Trade Environment?* Policy Options, pp. 57-63
- Gouvernement du Canada. "Plan visant à aider les producteurs de tabac et les collectivités tabacultrices à réduire leur production". Communiqué de presse. Ottawa. 4 mai 2004
- Gouvernement du Canada. "Le gouvernement du Canada apporte une aide concrète aux producteurs de tabac et à leurs collectivités". Communiqué de presse. Dehli (Ontario). 1er août 2008
- Groupe AGÉCO (2006). *Faits saillants laitiers 2006*. 20ième ed. 132 p.
- Groupe AGÉCO (2007). *Perspectives pour l'industrie de la transformation laitière québécoise*. Conseils des industriels laitiers québécois (CILQ), 90 p.
- Grubel, H. G. and Schwindt, R. W. (1977). *The Real Cost of the B.C. Milk Board: A Case Study in Canadian Agricultural Policy*. Vancouver, Fraser Institute. 43 p.
- Harris, D. (2004). *Producer adjustment to policy reform: A case study on the Australian dairy industry*. 48th annual conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society, Australian Agricultural and Resource Economics Society, 17 pages
- Harris, D. (2005). *Rural Industry Adjustment to Trade Related Policy*. Rural Industries Research and Development Corporation, Publication no. 05/173, 110 pages
- Harvey, D. "Canadian Farm Policy." Page visitée le 30 septembre 2009, Site Internet: <http://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF811/AEF811.6/6.1.Canada.html>.

- Jurenas, R. (2002). *Peanut Program: Evolution from Supply Management to Market Orientation*. Agricultural Policy Resources Science and Industry Division, CRS Report for Congress, 26 pages
- Kaplow, L. (1986). "An Economic-Analysis of Legal Transitions." *Harvard Law Review*, 99(3), pp.509-617
- Kaplow, L. (2003). *Transition Policy: A Conceptual Framework*. NBER Working Paper Series, N. B. o. E. Research, WP 9596, 43 pages
- Kubota, O. (2006). *Possibilités d'ajustement et stratégies envisageables face à la réforme des politiques agricoles et à la libéralisation des échanges*. Direction de l'alimentation de l'agriculture et des pêcheries, Organisation de Coopération et de Développement Économiques, AGR/CA/APM(2005)18/FINAL, 42 p.
- Larue, B. and Gervais, J. P. (2007). *Compensation and Adjustment Policies: How Do They Apply in the Context of Agricultural Trade Liberalization and Policy Reform?* Agriculture and Agri-Food Canada, Centre de recherche en économie agroalimentaire, 23 pages
- Lerner, G. and Stanbury, W. T. (1985). "Measuring the Cost of Redistributing Income by Means of Direct Regulation." *Revue Canadienne d'Économique*, 18(1), pp.190-207
- Levy, S. and Vanwijnbergen, S. (1995). "Transition Problems in Economic-Reform - Agriculture in the North-American Free-Trade Agreement." *American Economic Review*, 85(4), pp. 738-754
- Lipert, O. (2001). *The Perfect Food in a Perfect Mess: The Cost of Milk in Canada*. Public Policy Sources, F. Institute, Number 52, 77 pages
- Magee, C. (2001). "Administered protection for workers: an analysis of the trade adjustment assistance program." *Journal of International Economics*, 53(1), pp.105-125
- Magee, C. (2003). "Endogenous tariffs and trade adjustment assistance." *Journal of International Economics*, 60(1), pp.203-222
- Martini, R. (2007). *Le rôle de l'indemnisation dans le processus de réforme*. Direction de l'alimentation de l'agriculture et des pêcheries, Organisation de Coopération et de développement Économique, AGR/CA/APM(2006)7/FINAL, 46 pages
- Martini, R. (2008). *Canada : estimates of support to agriculture, Definitions and sources*. OECD's Producer Support Estimate and Consumer Support Estimate Database, Trade and Agriculture Directorate, OCDE, 37 pages
- Meilke, K., Sarker, R. and Le Roy, D. (1998). "The potential for increased trade in milk and dairy products between Canada and the United States under trade liberalization." *Canadian Journal of Agricultural Economics-Revue Canadienne d'Agroéconomie*, 46(2), pp.149-169
- Miceli, T. J. and Segerson, K. (1995). "Government regulation and compensation for takings: Implications for agriculture." *American Journal of Agricultural Economics*, 77(5), pp.1177-1182
- Mussa, M. (1984). *The Adjustment Process and the Timing of Trade Liberalization*. N. W. Papers, National Bureau of Economic Research, Working Paper no.1458, 100 pages
- Mussel, A. and Martin, L. (2007). *The Tobacco Industry Exit Debate: Understanding the Broader Policy Context*. George Morris Center, 18 pages
- OCDE (2005). *La réforme des politiques laitières et de la libéralisation des échanges de produits laitiers*. Évaluation de l'évolution future des marchés, des échanges et des politiques agricoles, Comité de l'Agriculture, Organisation de coopération et de développements économiques, 175 pages
- OCDE (2008). Moderniser la politique agricole du Canada. *Études économiques de l'OCDE: CANADA*. Organisation de coopération et de développement économique. vol. 2008/11: pp.183-216

- OCDE (sd). *France: politiques de prévention et d'indemnisation des dommages liés aux inondations*. Études de l'OCDE sur la gestion des risques, 60 pages
- OFAG (2005). *Instructions et commentaires du 1er juillet 2005 (état au 31 janvier 2008) relatifs à l'ordonnance sur l'exemption du contingentement laitier (OECL)*. Confédération suisse, 2008-01-10/238, 45 pages
- OFAG (2008b). *Politique agricole 2011: aperçu du second train d'ordonnances*. Office fédéral de l'agriculture, Confédération suisse, 4 pages
- OFAG (2008c). *Second train d'ordonnances: Dispositions d'exécution Politique agricole 2011*. Séance d'information, Fribourg, Confédération suisse.
- OFCTGMB (2006b). *Eliminating Tobacco Production in Canada: A Proposal from the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board*. The Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, 12 pages
- OFCTGMB (2008). *Annual Report 2008*. The Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, 24 pages
- OMAFRA. Grape and Wine Adjustment Programs and Tobacco Adjustment Programs. Communication personnelle par courriel. Ontario Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 22 août 2008.
- Orden, D. and Diaz-Bonilla, E. (2004). Holograms and Ghosts: New and Old Ideas for Agricultural Policy. *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. K. A. a. W. Martin. Palgrave Macmillan & the World Bank. pp.295-331
- Parent, G. (1999). *L'avenir du système canadien de gestion des approvisionnements en lait après l'Accord sur l'agriculture*. Faculté de droit. Laval. Mémoire de maîtrise. 126 pages
- Parliament of Australia. *Dairy Industry Adjustment Act 2000: a Bill for an Act to amend the Dairy Produce Act 1986, and for other purposes* No. 22-2000, 2000a.
- Parliament of Australia (2000b). *Dairy industry adjustment bill 2000 explanatory memorandum*. House of Representatives, Commonwealth of Australia, 50 pages
- Parliament of Australia (2000c). *Dairy industry adjustment bill 2000 supplementary explanatory memorandum*. House of Representatives, Commonwealth of Australia, 3 pages
- PSL (2008). *Contexte du nouveau régime laitier 2009*. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, 2 pages
- Quinn, J. and Trebilcock, M. J. (1981). *Compensation, Transition costs and Regulatory Change*. Regulation Reference, Economic Council of Canada, WP no.18, 93 pages
- Ramsey, D., Stewart, C., Troughton, M. and Smit, B. (2002). "Agricultural Restructuring Of Ontario Tobacco Production." *The Great Lakes Geographer*, Vol.9(2), pp.71-93
- Reinhard, T. Réforme de la politique laitière. Communication personnelle par courriel. Producteurs suisses de lait (PSL). 30 octobre 2008.
- Romain, R. F. and Sumner, D. A. (2001). "Dairy economic and policy issues between Canada and the United States." *Canadian Journal of Agricultural Economics-Revue Canadienne D Agroéconomie*, 49(4), pp.479-492
- Schmitz, T. G., Highmoor, T. and Schmitz, A. (2002). "Termination of the WGTA: An examination of factor market distortions, input subsidies and compensation." *Canadian Journal of Agricultural Economics-Revue Canadienne D Agroéconomie*, 50(3), pp.333-347
- Sénat français (2005). *Réforme de l'OCM sucre*. Comité Agriculture et pêche, Texte E 2916 - COM (2005) 263 final
- Senate Rural and Regional Affairs and Transport References Committee (1999). *Deregulation of the Australian Dairy Industry*. The Parliament of the Commonwealth of Australia, Commonwealth of Australia

- Senate Rural and Regional Affairs and Transport References Committee (2000). *The Dairy Industry Adjustment Bill 2000; The Dairy Adjustment Levy (Excise) Bill 2000; The Dairy Adjustment Levy (Customs) Bill 2000; The Dairy Adjustment Levy (General) Bill 2000*. Parliament of the Commonwealth of Australia, Commonwealth of Australia, 15 pages
- Standbury, W. T. (2002). *The Politics of Milk in Canada*. Fraser Institute Digital Publication, F. Institute, 32 pages
- Swinbank, A. and Tranter, R. B. (Ed.). (2004). *A bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*. Cambridge, CABI Publishing. 175 pages
- Timmins, D. and Young, D. (1996). *Chapitre 28 — Agriculture et Agroalimentaire Canada — Le Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest*. Rapport du vérificateur général du Canada: novembre 1996, Bureau du vérificateur général du Canada, Gouvernement du Canada
- Trebilcock, M. J., Chandler, M. A. and Howse, R. (1990). *Trade and transitions : a comparative analysis of adjustment policies*. London, Routledge. 277 pages
- Vorstenbosch, J. (2000). "Of firms and farms: Agricultural ethics and the problem of compensation." *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 12(1), pp.81-98
- Wales, M. (2005). *Searching for alternative crops to replace or enhance tobacco in Canada "the search for the holy grail"*. 2004 Nuffield Scholar, Nuffield Canada, 36 pages
- Womach, J. (2003). *Comparing Quota Buyout Payments for Peanuts and Tobacco*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Code RS21642, 6 pages