

Le rapport Pronovost : un diagnostic partiel, une analyse tronquée

David Dupont

Robert Laplante

NOVEMBRE 2010



Ce rapport de recherche a été réalisé pour le compte de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA).



© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN 978-2-923203-09-6
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 2010
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Canada, 2010
IRÉC, 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal (Québec) H2S 1T4

Résumé

- Le secteur agricole et agroalimentaire québécois serait menacé de sclérose par les institutions qu'il a mises en place pour assurer son développement. C'est l'hypothèse centrale sur laquelle s'appuie le rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ). Cette affirmation repose toutefois sur une démonstration déficiente qui sert à tort à poser la problématique sous l'angle d'un affrontement entre les forces du statu quo, d'un côté, et les exigences d'un soi-disant monde d'ouverture et de flexibilité de l'autre. Résultat : le rapport tout entier s'articule autour de reproches à l'égard de l'actuel encadrement institutionnel de l'industrie agroalimentaire sans explorer de solutions pouvant au contraire s'y appuyer afin de tirer avantage d'un environnement économique avec lequel il n'a pas le choix de composer.

- Le principal défaut du rapport Pronovost est en effet de suggérer un cadre d'analyse qui néglige certains aspects fondamentaux des défis de l'industrie agroalimentaire d'aujourd'hui. Cela apparaît de façon particulièrement évidente dans l'analyse que fait la CAAAQ des rapports entre les acteurs économiques du monde agroalimentaire. À défaut d'en faire un examen approfondi, le rapport, qui se veut pourtant rassembleur, n'identifie pas l'espace d'initiative dans lequel les acteurs du monde agroalimentaire québécois pourraient faire valoir leurs orientations propres.

- Le présent document veut aller au-delà de la vision statique présentée dans le rapport de la CAAAQ afin de mieux cerner la dynamique d'ensemble d'une industrie agroalimentaire traversée par des interventions publiques de portée variable (québécoises, fédérales, continentales et mondiales) et par la gestion des grandes entreprises de transformation et de distribution alimentaire. Cette dynamique déporte chaque jour davantage le métier d'agriculteur dans des rapports économiques où s'affrontent des géants disposant de moyens faramineux pour fixer les règles du jeu.

- Cette analyse passe par un retour sur la naissance du syndicalisme agricole et sur l'« arrangement institutionnel » auquel il a donné lieu. Cela permet de prendre un certain recul afin de mieux comprendre comment l'action collective des agriculteurs a favorisé un modèle de développement original mis en place en guise de réponse aux problèmes que leur posait l'évolution de l'industrie agroalimentaire.

- Cet arrangement institutionnel a entraîné un élargissement du rôle et des fonctions de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et de ses fédérations régionales et spécialisées. À travers des programmes à frais partagés (les « plans conjoints »), les organisations syndicales ont investi certains segments économiques des filières en y jouant un rôle dépassant largement la simple défense des intérêts professionnels. En participant en outre à des activités de développement (services-conseils, recherche, traçabilité, publicité, relance d'équipements

de transformation), les organisations syndicales sont véritablement devenues des acteurs économiques à part entière.

- Au fil du temps, elles ont notamment été appelées à jouer un rôle de substitution dans le système de soutien au développement de l'agriculture. L'UPA n'est pas seulement devenue un partenaire du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) dans l'organisation et la prestation de services, elle a rempli des fonctions prises en charge ailleurs par le secteur privé. L'organisation syndicale a contribué à lancer des initiatives et créer des services habituellement fournis par les entreprises intégrées, là où les agricultures sont plus largement dominées par les grands groupes industriels. En remplissant ces deux rôles de substitution, l'UPA et les fédérations spécialisées ont ainsi connu un développement singulier qui les démarque dans l'ensemble de l'industrie et qui donne son originalité au modèle agricole québécois dans le complexe agroalimentaire continental, voire mondial.

- Cela étant, les arrangements et les compromis sociaux qui ont donné à l'agriculture québécoise l'essentiel de ses caractéristiques actuelles sont-ils périmés parce que les menaces auxquelles ils répondaient se sont effacées ou, au contraire, ont-ils perdu de leur efficacité parce que ces menaces se sont accentuées en prenant de nouvelles formes et en gagnant en puissance? Le rapport Pronovost élude ce questionnement.

- Le nouvel ordre alimentaire mondial se définit, on le sait, par la nette prédominance des grandes entreprises de distribution qui exercent une emprise déterminante sur la circulation des denrées alimentaires, transformées ou non. Ce phénomène modifie les relations entre les divers acteurs économiques du secteur et crée des pressions considérables sur les offices de mise en marché. Le rapport de force dans les filières s'est effectivement déplacé au fil du temps. Orienté et défini, à l'origine, par les besoins des transformateurs, acheteurs traditionnels des offices de mise en marché, ce rapport s'est déplacé au profit des distributeurs.

- Les liens qui se nouent entre ces derniers et les principales firmes multinationales de la transformation exercent des pressions considérables sur la production, sous le coup de stratégies de plus en plus déterminantes sur le façonnement de l'offre. Un retour attentif sur les mémoires déposés à la CAAAQ permet de bien saisir la nature de ces intérêts conflictuels, notamment en ce qui a trait à la mondialisation. Deux grands groupes d'acteurs s'opposent. D'un côté, le tandem formé de multinationales de la transformation alimentaire et de grands distributeurs, dont les opérations débordent largement les frontières du Québec, sont les principaux promoteurs d'une déréglementation favorisant l'importation de masse de produits alimentaires standardisés. De l'autre, les transformateurs et agriculteurs nationaux pour qui l'application à ces aliments des mêmes standards de qualité prévalant au Québec apparaît comme une nécessité.

- Cette dynamique, dont la compréhension est pourtant stratégique pour l'agriculture québécoise, est à peine effleurée par le rapport Pronovost. Son analyse, par exemple, ne fait aucune distinction entre les intérêts entre les transformateurs québécois et ceux dont les

activités se déroulent sur plusieurs continents. Or, ces intérêts sont parfois fort divergents et les tendances qui les soutiennent peuvent orienter l'agriculture dans des voies très contrastées et lourdes de conséquences pour nos intérêts nationaux

- En omettant de réfléchir ainsi aux conditions économiques créées par ce déplacement des rapports de force, la CAAAQ s'interdit notamment de bien comprendre le nouveau rôle que devrait jouer le MAPAQ. Très critique à son endroit, le rapport Pronovost ne lui indique pourtant aucun paramètre pour définir ce que devrait être le nouveau paradigme de développement de l'agriculture québécoise à l'heure de la mondialisation.

- Après avoir laissé entendre que les institutions mises en place freinaient le développement et en refusant de s'interroger sur la dynamique du nouvel ordre agroalimentaire mondial, le rapport Pronovost rate donc sa cible. C'est une lacune fondamentale. Pis encore, il propose des mesures et des orientations qui vont accroître la vulnérabilité de l'agriculture québécoise, notamment en suggérant de rouvrir la porte à des ententes de gré à gré entre les agriculteurs et leurs clients. C'est là prôner le retour à une asymétrie des rapports de négociation contre laquelle s'est édifié tout l'arrangement institutionnel précité. S'adapter de cette manière, c'est s'exposer à des forces qui sont susceptibles de réduire dramatiquement la capacité du Québec de se nourrir et c'est mettre en danger son agriculture, en particulier celle des régions éloignées des grands centres. De tels risques mettent en cause la souveraineté alimentaire.

- S'adapter pour innover, thème fétiche de la CAAAQ, devrait-il signifier de renoncer au principe selon lequel les peuples peuvent encadrer l'offre alimentaire et déterminer par le fait même la place et la forme de développement qu'ils entendent donner à leur agriculture ? En fait, et c'est là que le bât blesse singulièrement, à trop vouloir ouvrir de brèches dans le modèle agricole québécois et en contestant le bien-fondé d'une intervention concrète sur le secteur de la distribution, le rapport Pronovost ne définit pas les conditions requises pour que l'agriculture québécoise trouve sa place, maintienne ses acquis et atteigne des objectifs conformes à ses valeurs.

- Cela étant, il y a lieu de se questionner sur l'insistance que met le rapport à poser la représentation syndicale unique comme un frein au développement de l'agriculture. Au contraire, pour bien jouer de tous ses atouts, le monde agricole québécois n'a-t-il pas besoin d'un outil de cohésion lui permettant de faire contrepoids à des puissances économiques soumettant la production aux seules lois de la concurrence et du profit ? Le Québec doit-il laisser l'agriculture et l'alimentation aux seules mains de compagnies dont les centres de décision et les intérêts sont, de bien des manières, éloignées du Québec, de ses priorités de développement et de ses choix de société.

- Les conditions économiques à réunir pour continuer d'accompagner l'agriculture québécoise ne renvoient donc certainement pas à une plus grande ouverture à la concurrence posée comme principe et condition de réussite sans avoir examiné et évalué au préalable la

nature des menaces que l'environnement concurrentiel fait peser sur les agriculteurs. Il faut en effet garder à vue que le Québec, sur l'échiquier agricole mondialisé, demeure un acteur marginal dont les ambitions sont limitées par l'ampleur des moyens qu'il est susceptible de déployer, des moyens eux-mêmes limités par une position géographique et des conditions climatiques ingrates.

- Dans cette perspective, l'évaluation de la situation exigeait une analyse beaucoup plus étoffée sur la problématique de l'innovation, sur ses conditions de développement et sur les orientations à privilégier pour qu'agriculteurs et transformateurs locaux puissent se démarquer et tirer leur épingle du jeu en accédant aux réseaux des grandes chaînes. Faisant aussi de l'innovation le moteur du développement du secteur, ces dernières sont en mesure d'imposer un modèle et des conditions qui deviennent contraignantes pour notre agriculture.

- Pour déterminer correctement des avenues possibles, il faut comprendre et situer les acteurs et les rapports qu'ils entretiennent dans le complexe agroalimentaire. C'est en distinguant les dynamiques créées par cette pluralité d'intervenants qu'on pourra mieux saisir le sens et la portée des recommandations centrales du rapport Pronovost. En tentant de cerner les enjeux clés éludés par la CAAAQ, l'analyse livrée ici permet de recadrer les discussions stratégiques qui s'imposent à cet égard et pour lesquelles le rapport Pronovost constitue davantage un matériau qu'un programme.

Table des matières

Introduction	1
Méthode et structure du rapport.	2
CHAPITRE 1	
Genèse de l'Union de producteurs agricoles (UPA) et de la représentation unique	5
1.1 Les débuts de l'Union catholique des cultivateurs (UCC)	5
1.2 Mise en marché collective : levier de négociation et contrôle de la qualité	11
CHAPITRE 2	
Les offices de mise en marché	15
2.1 Aux États-Unis : une intégration des fermes aux firmes de transformation ...	16
2.2 Au Québec : des fonctions de commercialisation assumées par les agriculteurs	20
Encadré: Le rapport Pronovost et la mise en marché collective	22
2.3 Les Fédérations jouent un rôle de substitution.	25
CHAPITRE 3	
Le nouvel ordre agroalimentaire	27
3.1 Encadrement réglementaire mondial	28
3.2 La grande distribution des produits alimentaires	30
3.3 Élargissement de l'offre des produits et logistique d'approvisionnement	31
Encadré: Le contrôle québécois de la distribution: risque stratégique majeur.	33
3.4 Stratégie d'affaires des transformateurs locaux et mise en marché collective. ...	39
3.4.1 Croustilles Yum-Yum	40
3.4.2 A. Lassonde	41
3.4.3 Agropur	41
3.4.4 Association des abattoirs avicoles du Québec (AAAQ)	41
3.4.5 Coopérative fédérée.	42
3.4.6 F. Ménard inc.	44
3.4.7 Groupe Export agroalimentaire Québec-Canada	45
3.4.8 Conclusion sur ces stratégies d'affaires	45
3.5 Mondialisation et transformateurs locaux	46
3.5.1 Les multinationales de la transformation.	48

Encadré : La mondialisation et le rapport Pronovost	53
3.6 L'encadrement des filières par les multinationales	54
Encadré : Le rapport Pronovost et la grande distribution.	60
CHAPITRE 4	
Le tandem UPA/État et la dynamique des acteurs locaux	65
4.1 Sur le rôle du MAPAQ	65
4.2 Sur le mode de représentation des agriculteurs	67
Conclusion	71
Bibliographie	75

Introduction

Le rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois¹, déposé le 12 février 2008, est paru sous le signe du refus de la complaisance. Il a été rédigé et présenté avec une liberté de ton qui a pour beaucoup contribué aux réactions qu'il a suscitées. Plaidant pour une réévaluation complète du rôle et le fonctionnement des principales institutions du modèle agricole québécois, le rapport s'est lui-même réclamé d'une certaine audace devant ce qu'il a présenté comme un système « en train de se refermer sur lui-même » et qui menace de s'écrouler sous le poids de ses propres outils. Aux dires des commissaires, les mécanismes mis en place au cours des années seraient en quelque sorte devenus contreproductifs, ils ankyloseraient le développement du secteur parce que leur application induirait des rigidités incompatibles avec les exigences de ce que les auteurs qualifient d'un « monde d'ouverture » sans trop préciser de quoi il serait fait. Ce que le Rapport Pronovost pose comme une évidence, c'est que ce monde exigerait flexibilité et souplesse, deux caractéristiques qui devraient inspirer la révision de l'arrangement institutionnel du modèle agroalimentaire. Le procédé est classique, en situant comme résistance au changement toute discussion touchant les orientations, le rapport Pronovost se drape dans une vertu dont il s'autoproclame le porteur et l'oracle.

Les choix passés concernant, entre autres, la mise en marché collective des produits agricoles ainsi que la reconnaissance d'un syndicat unique en agriculture ont représenté des décisions stratégiques prises par l'État québécois en lien avec des problématiques de développement dont il importe de se demander si elles ont encore cours. Le rapport Pronovost a évoqué ce contexte d'émergence, mais il n'a pas fait la démonstration que l'évolution actuelle du secteur agricole se situe dans une logique qui invalide les approches jusqu'ici déployées. Les décisions stratégiques prises au cours du 20^e siècle par les acteurs du monde agroalimentaire l'ont été à l'intérieur de configurations économiques et réglementaires, dont ils devaient prendre acte et dont ils ont tenté de tirer parti. Les choix effectués ont permis à l'agriculture québécoise de négocier sa modernisation dans des conditions qui lui ont assuré un développement à plusieurs égards enviable.

Le présent travail va s'employer à démontrer que le rapport de la Commission repose sur une lecture partielle et inadéquate des principaux paramètres qui charpentent les défis actuels de l'agriculture québécoise. Le rapport Pronovost qui se veut rassembleur en proposant une vision renouvelée du modèle agroalimentaire québécois a le défaut de reposer sur un cadre stratégique qui néglige certaines des dimensions fondamentales des réalités et défis de l'industrie agroalimentaire d'aujourd'hui et des tendances qu'elle dessine. Ses lacunes touchent en particulier l'analyse des rapports entre les forces et les acteurs économiques qui façonnent le système agroalimentaire en voie d'émergence et de restructuration.

1. COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS, *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*, 2008 : 272 p.

À défaut de bien comprendre et exposer la logique de développement en cours, le rapport Pronovost ne permet pas de définir un espace d'initiative dans lequel les acteurs du monde agroalimentaire québécois pourraient faire valoir des orientations propres. C'est pourquoi l'esprit général de son propos repose tout entier sur les invitations à s'adapter au contexte et aux circonstances plutôt qu'à définir une lecture qui permettrait d'en tirer partie en y faisant valoir nos objectifs nationaux et des valeurs en accord avec ce que le Québec veut que son agriculture s'inscrivant dans cette réalité, devienne dans un monde façonné par des puissances avec lesquelles il est condamné à composer par la ruse et l'originalité. La présente analyse tentera de cerner les contours de cet espace d'initiative.

2.0 Méthode et structure du rapport

Le présent rapport constituera un effort pour tenter de circonscrire l'espace d'analyse qu'une telle perspective permettrait d'ouvrir. Il tente de replacer le rôle et la fonction de l'Union des producteurs agricoles dans l'économie d'ensemble de l'industrie agroalimentaire, traversée de part en part par les réglementations publiques de portées variables (provinciales, fédérales, continentales et mondiales) et par les transformations des entreprises de transformation et distribution alimentaires qui déportent chaque jour davantage le métier d'agriculteur dans des rapports économiques où s'affrontent des géants qui mettent en œuvre des moyens gigantesques pour fixer les règles du jeu. Il s'agira, dans un premier temps de revenir sur le contexte économique général dans lequel s'inscrivaient les agriculteurs au beau milieu du 20^e siècle, au moment où ont été mis en place certains moyens qui devaient faire office de remparts contre des tendances de fond imposées par l'accélération de la pénétration des rapports marchands dans l'agriculture.

Les jalons juridiques qui ont marqué les temps forts de cette évolution ont été ceux de l'adoption de la Loi des marchés agricoles, en 1956, abrogée et remplacée par la Loi sur la mise en marché des produits agricoles de 1974, puis celles de 1990 et par la Loi sur les producteurs agricoles (1972) qui a fixé le rôle de l'Union des producteurs agricoles comme organisation de défense et de représentation de l'ensemble des producteurs. Cet arrangement institutionnel a traduit une réponse collective aux problèmes que dressait à la classe agricole l'évolution de l'industrie agroalimentaire. Il réunissait des moyens de contenir et d'orienter les rapports qui se nouent entre les fermes et les firmes de transformation et distribution alimentaire.

Quels étaient les acteurs économiques impliqués dans le processus de production alimentaire? À quelle logique référait l'application de la formule Rand aux entreprises agricoles, formule qui avait été pensée dans le cadre du rapport salariés/employeurs? Quel rôle était appelé à jouer la mise en marché collective? Quels objectifs visait la gestion l'offre? Un retour, même schématique, sur les conditions d'émergence des réponses institutionnelles à ces questions permettra de mieux comprendre le rôle de l'UPA dans la construction du modèle agroalimentaire québécois et de mieux évaluer la pertinence des efforts d'organisation de la mise en marché collective qui en deviendra le pilier institutionnel.

Ce rapport entreprendra ensuite de s'interroger sur les activités et les fonctions assumées dans ce modèle par les producteurs agricoles regroupés au sein de l'UPA et de ses fédérations régionales et spécialisées. Nous montrerons qu'à travers les programmes à frais partagés, les organisations syndicales ont investi des segments économiques des filières en y jouant un rôle dépassant largement la simple défense des intérêts professionnels. En participant à des activités de développement (services-conseils, recherche, traçabilité, publicité) et en jouant un rôle déterminant dans la création ou l'orientation de centres de services et d'expertise ou encore dans la mise en place ou la relance d'équipements de transformation, les organisations syndicales sont devenues de véritables acteurs économiques. Plus encore, ces acteurs économiques ont été appelés au fil des ans à jouer un véritable rôle de substitution pour assurer des services ou des fonctions que le MAPAQ ne pouvait ou ne voulait pas assumer. Les fédérations régionales et spécialisées de producteurs agricoles ont souvent été amenées à assumer une direction sur des questions qui ailleurs dans d'autres juridictions sont assumées par l'État. En tant qu'acteurs économiques, ces mêmes fédérations ont été amenées à offrir des services qui dans des agricultures plus largement dominées par les grands groupes industriels sont offerts par les entreprises intégrées. En remplissant ces deux rôles de substitution, les Fédérations spécialisées ont ainsi connu un développement singulier qui les démarque dans l'ensemble de l'industrie et qui donne son originalité au modèle québécois dans le complexe agroalimentaire continental, voire mondial.

Dans une troisième section, nous présenterons une analyse de l'évolution de la dynamique des rapports entre les principaux acteurs du monde agroalimentaire. Nous montrerons d'abord qu'au fil du temps le rapport de force dans les filières s'est déplacé. À l'origine orienté et défini par les besoins des « acheteurs » traditionnels des offices de mise en marché, en l'occurrence les transformateurs, ce rapport s'est déplacé au profit d'une prédominance certaine de l'influence de leurs clients, les distributeurs. Nous montrerons ensuite les liens qui se nouent entre ces derniers et les principales firmes multinationales de la transformation, dont les stratégies deviennent de plus en plus déterminantes sur le façonnement de l'offre, c'est-à-dire la production. En nous appuyant aussi sur les mémoires déposés à la CAAAQ, cela nous permettra de montrer les intérêts conflictuels entre le couple formé des multinationales de la transformation alimentaire et des grands distributeurs et celui formé des transformateurs et des agriculteurs nationaux.

À la lumière des constats que nous tirerons de la situation d'ensemble de l'industrie agroalimentaire, nous entrerons, dans un quatrième et dernier temps, en discussion avec le rapport Pronovost sur le rôle de l'État et du MAPAQ en particulier

À de longues analyses détaillées et chiffrées, nous avons préféré une présentation plus schématisée qui permet de mieux faire ressortir à notre avis la place de l'UPA et des fédérations sectorielles dans la mosaïque agricole actuelle, profondément marquée par les multinationales de l'alimentation et la grande distribution. Les limites du présent mandat ne nous ont pas permis de réaliser une collecte de données plus exhaustive qui aurait donné

plus de force à la démonstration. Cela n'invalide pas le fond de l'argumentation et ouvre un plus vaste chantier.

Il ne s'agit donc pas de faire l'analyse de programmes particuliers ou encore d'évaluer l'efficacité sectorielle des interventions des divers acteurs de ce secteur, mais plutôt de les resituer dans une vision élargie des rapports économiques qui conditionnent le développement de l'agriculture. Une perspective historique nous permettra de mettre en relief la signification et les fonctions économiques qu'ont voulu donner à l'architecture institutionnelle, les militants et les militantes qui ont lutté pour la construire. Les besoins de protection et de sécurisation auxquels les arrangements collectifs ont donné lieu méritent d'être requestionnés et leur pertinence d'être revue à la lumière des transformations en cours. Les arrangements et les compromis sociaux qui ont donné à l'agriculture québécoise l'essentiel de ses caractéristiques actuelles sont-ils périmés parce que les menaces auxquelles ils répondaient se sont effacées ou, au contraire, ont-ils perdu de leur efficacité parce que ces menaces se sont accentuées en prenant de nouvelles formes et en gagnant en puissance?

Genèse de l'UPA et de la représentation unique

Pressé de faire advenir les moyens d'accueillir l'avenir, le rapport n'a pas beaucoup revisité le passé. S'il prend la peine de redire qu'il est soucieux de préserver certains acquis, il reste néanmoins fort peu disposé à proposer de prendre appui sur eux pour comprendre et maîtriser les défis à venir. Ses critiques sur le modèle agricole actuel mettent surtout l'accent sur les dysfonctions en regard des changements en cours sans trop revenir sur l'analyse des conditions qui avaient rendu nécessaire cet arrangement institutionnel. Ses reproches ne sont pas tous dénués de fondement, tant s'en faut, aucun système n'est parfait. Mais le rapport Pronovost ne fait guère d'effort pour bien saisir en quoi ces acquis pourraient constituer des atouts précieux pour donner au monde agroalimentaire québécois les conditions d'un positionnement avantageux dans le contexte de concurrence féroce créé par la libéralisation des échanges.

1.1 Les débuts de l'Union catholique des cultivateurs (UCC)

En explorant la genèse de l'UPA/UCC telle qu'elle nous est notamment présentée par l'historien Jean-Pierre Kestemann, il apparaît que la forme légale épousée par l'UPA n'est pas dans la continuité exacte de celle que les militants et les militantes du regroupement des agriculteurs avaient imaginée et dont ils avaient posé les premiers jalons. En effet, des figures de proue comme Firmin Létourneau et Richard Arès en particulier, tout en souhaitant une reconnaissance étatique formelle de la classe agricole à travers l'UCC, ont mis beaucoup d'énergie à explorer la question de la forme qu'elle devrait prendre. Ils cherchaient à donner à l'Union des cultivateurs un statut qui ne correspondait ni à une forme syndicale ni à un regroupement coopératif, mais bien plutôt à une association professionnelle de producteurs. C'est dans la corporation que ces derniers et nombre de militants à leur suite voyaient la formule la plus adaptée à la condition des cultivateurs qui n'étaient assimilables ni à des salariés, comparables aux ouvriers, ni à des usagers d'un service comme le sont les coopérateurs.

D'inspiration européenne, le corporatisme du début du 20^e siècle² qui a émergé çà et là dans le monde occidental, et dont l'étoile a pâli avec la Seconde Guerre mondiale a eu ses

2. Le corporatisme qui s'est répandu en Europe au 20^e siècle se faisait l'écho de philosophes au 19^e siècle qui, pour répondre aux enjeux de la réglementation de la nouvelle économie de marché montante, ont ressorti des limbes la corporation de métier, commune au Moyen-Âge. Frederick W. Hegel, un philosophe allemand, fut un des principaux penseurs à avoir remis à l'ordre du jour cette organisation. Dans *Principes de la philosophie du droit*, il développe l'idée selon laquelle la corporation de métier est un corps intermédiaire essentiel afin d'arrimer

adeptes au Québec de la même époque, surtout parmi les élites nationalistes qui y voyaient une formule intéressante afin de faciliter la concertation nécessaire à la cohésion sociale requise pour faire valoir les intérêts nationaux d'un petit peuple malmené par l'évolution d'un capitalisme débridé. S'apparentant aux actuels ordres professionnels, un tel regroupement, au sens où leurs promoteurs l'entendaient, devait former un corps intermédiaire faisant pour ainsi dire le pont entre les agriculteurs et le gouvernement. Le rôle de la corporation des agriculteurs devait s'exprimer dans deux directions : vers le haut, dans la représentation des artisans de la classe agricole auprès des autorités et vers le bas, dans la réglementation de leur propre champ d'activité. Vouée à la défense des intérêts et à la définition des conditions d'exercice de la profession, la corporation devait trouver dans l'administration des contrats collectifs touchant la production agricole et ses conditions d'exercice l'essentiel de sa raison d'être. Ce corporatisme, tel qu'il avait été mis de l'avant en agriculture ne devait régir que les surplus de la production ne servant pas à la consommation familiale; il s'arrimait dès lors plutôt mal à la commercialisation grandissante des denrées agricoles.

Les cultivateurs regroupés dans l'Union des cultivateurs catholiques vont néanmoins se voir reconnaître le statut de syndicat professionnel en 1946. Les préoccupations concernant la régulation des conditions de la pratique du métier ne disparaîtront pas pour autant et il en subsistera des traces profondes, en particulier dans les Fédérations spécialisées, en ce qui concerne les activités de contrôle de la qualité par exemple. Elles marqueront profondément la culture de l'organisation et détermineront en grande partie sa propension à se faire partenaire de l'État, nous y reviendrons. L'acquisition du nouveau statut – syndical de surcroît – n'a pas été sans paradoxe. Et cela a surgi assez rapidement, soit dès l'adoption, en 1956, de la loi sur la mise en marché. Dans le discours de légitimation de celle-ci, on retrouve l'idée selon laquelle les offices de mise en marché constituent la clef de voute d'un nécessaire rapport de forces entre les cultivateurs et leurs partenaires économiques et commerciaux. Plusieurs ont pu le soulever, parfois même devant les tribunaux (voir le jugement Croteau du 9 mars 2000), l'application de la forme syndicale à une organisation représentant non pas des salariés, mais bien des propriétaires d'entreprises est a priori contradictoire.

Le syndicalisme ne regroupant pas, dans ce cas, des subordonnés, le rôle qu'on lui reconnaît est néanmoins de faire contrepoids au rapport commercial que nouaient les fermes avec leur environnement d'affaires immédiat. Il fallait éviter, au sortir de la guerre, que ne s'impose un rapport de subordination qui, en pratique, ruinerait toute autonomie du producteur. Dans cette logique, le producteur, seul et isolé, ne pouvait plus exercer ses choix propres – ses décisions de marché – dans un rapport devenu asymétrique avec des partenaires industriels et commerciaux. Il se trouvait désormais seul devant des organisations capables d'infléchir les termes de l'offre et de la demande au point de ne plus lui laisser de marge d'initiative non seulement pour négocier ses prix, mais aussi pour écouler ses stocks, sa production.

les intérêts du marcl

risation. La corporation se devait d'être la cheville articulant ces deux pôles, privé et public afin de garantir que les intérêts supérieurs de l'État parviennent à percoler à l'intérieur même du marché.

r mènerait à l'oubli du bien public et à la paupé-

Un phénomène avait particulièrement changé la donne et militait en faveur d'une interposition du législateur dans les rapports économiques par l'implantation d'un mécanisme collectif de vente des produits agricoles et d'une forme syndicale de regroupement. Depuis le 19^e siècle, le marché, marqué d'abord par une pluralité d'acheteurs et de vendeurs, s'est considérablement modifié avec l'apparition et le développement de grandes organisations coordonnant la production. Ces grands groupes sont à même d'organiser la production et l'écoulement de nombreux produits et commodités, comme les denrées alimentaires. Profitant de leur taille et de leur capacité de coordination, ils peuvent infléchir le rapport entre l'acheteur et le producteur. La croissance de ces organisations s'est faite parallèlement à l'essor d'une consommation de masse que le développement économique et l'urbanisation ont rendu possible. L'envers et le revers de la médaille, la production de masse d'un côté et sa consommation de l'autre, ont donc été à l'origine d'une nouvelle phase d'industrialisation qu'on a nommée le fordisme³.

Le mode de production fordiste qui s'est répandu comme une traînée de poudre en Amérique du Nord a vite donné lieu à une réorganisation radicale de la production, réorganisation centrée sur la planification du processus de production désormais axé sur la division scientifique du travail et sur un appareil bureaucratique de planification de la production. Resserrant les liens entre la gestion de la production et ses effets sur la demande, le fordisme crée une boucle de rétroaction qui lui donnera une efficacité sans précédent. L'usine comme unité de production s'en trouvera considérablement transformée, devenant une formidable machine de coordination des activités de recherche, de planification et d'organisation de la production gérée par un appareil administratif aguerri aux méthodes de rationalisation dite scientifiques pour faire les liens entre la main-d'œuvre, l'approvisionnement et les ventes. Une telle organisation suppose la mobilisation d'immenses quantités de capitaux dont l'accès fut favorisé par l'artifice légal qu'est la compagnie. On changea la forme et la nature de la propriété des entreprises.

Ainsi la diffusion des produits de masse qui vont transformer radicalement la vie des ménages, surtout après la Seconde Guerre mondiale, repose-t-elle sur un mode original de coordination économique réalisée aussi bien dans l'entreprise que dans ses rapports au marché. Cette coordination fut réalisée par le biais d'une intégration verticale⁴ des différentes étapes de la production de bien de consommation de masse et elle s'est rapidement imposée dans l'ensemble du monde industriel en conférant aux organisations qui l'utilisaient des avantages concurrentiels imparables. Production de masse et consommation de masse allaient donner sa forme spécifique à l'évolution économique du 20^e siècle. L'agriculture n'y échappera pas.

3. C'est avec l'apparition des usines Ford et la production en série de véhicules bon marché offerts à la masse ouvrière dont les salaires sont suffisants pour se les payer que se met en place une configuration économique qui propulsera la révolution industrielle vers des sommets de croissance et facilitera le rehaussement du niveau de vie de la masse ouvrière désormais recrutée par des usines tournées vers la production de masse standardisée.

4. Plusieurs chercheurs universitaires ont étudié le phénomène, notamment les économistes Ronald Coase, Oliver E. Williamson et John K. Galbraith et l'historien Alfred D. Chandler. Ce dernier s'est penché sur le cas d'entreprises minières américaines au 19^e siècle.

L'intégration verticale est une pratique qui consiste pour une entreprise à prendre possession d'une autre, située soit en aval soit en amont de sa propre production, en soustrayant cette étape du jeu du marché afin de mieux la contrôler. Plusieurs facteurs peuvent motiver une entreprise à procéder de la sorte. Un bien ou un service déterminé qu'une entreprise utilisera de façon récurrente risque davantage de faire l'objet d'une internalisation qu'un produit générique dont une entreprise ne se servira qu'une seule fois⁵. L'appropriation d'un fournisseur de biens à utilisation récurrente permet ainsi de sécuriser l'approvisionnement, de mieux contrôler ses prix tout en réduisant les coûts de transaction. Plusieurs autres raisons peuvent aussi justifier pour une firme des choix d'intégration verticale : assurer la qualité d'un approvisionnement jugé insatisfaisant, éliminer un intermédiaire afin de se rapprocher de l'écoulement final sur le marché ou accroître l'autonomie de l'entreprise par rapport à son environnement d'affaires. Ainsi l'intégration verticale permet un contrôle plus direct sur l'ensemble du processus de production et donne à la firme un rôle élargi dans la filière industrielle, prolongeant d'autant le rayonnement de son influence, de sa puissance.

L'industrie agroalimentaire fut pionnière de la conjonction de la chaîne de production et de l'intégration verticale. Dès le début du siècle, en effet, les abattoirs de Chicago seront appelés à utiliser le travail à la chaîne – dont Ford s'inspirera d'ailleurs – et l'organisation scientifique de la production afin de satisfaire à une demande explosant sous la poussée d'une urbanisation très rapide. De l'abattoir au contrôle de l'approvisionnement, la gestion d'une poignée de firmes de transformation va profondément transformer le rapport du monde agricole à ces firmes en provoquant, de proche en proche, son absorption dans la logique industrielle. Cette logique se répandra sur le continent agricole à une rapidité stupéfiante et le Québec n'y échappera pas.

C'est en grande partie pour faire face aux tensions engendrées par l'extension du fordisme dans l'industrie agroalimentaire que les cultivateurs vont tenter de se regrouper et de se donner des moyens de mieux faire valoir leurs intérêts dans un marché de plus en plus dominé par de grandes organisations – pour la plupart étrangères – et dotées de surcroît d'un pouvoir décisif non seulement sur les prix, mais aussi sur les conditions de marché. Si, ailleurs sur le continent, les agriculteurs échouent, au Québec, de telles luttes politiques réussissent.

Ce sont les démarches et les choix collectifs réalisés au cours de la période de l'entre-deux-guerres qui vont amener les acteurs de l'économie agricole québécoise à se donner les instruments qui donneront au Québec l'originalité de son modèle. Pour l'essentiel, cet arrangement institutionnel s'est déployé de 1956 à 1972, de la Loi sur la mise en marché à celle sur le syndicalisme agricole.

C'est donc en réaction au fordisme et aux pressions que les pratiques des firmes en amont et en aval faisaient porter sur les fermes que le modèle agroalimentaire québécois

5. C'est l'idée maîtresse de l'œuvre de l'économiste Oliver E. Williamson sur les coûts de transaction qui lui a valu, en 2009, la reconnaissance de la Banque de Suède qui remet annuellement un prix à un économiste « en mémoire d'Alfred Nobel ».

prend toute sa signification. Les pratiques d'intégration verticale – aussi par le biais de contrats d'approvisionnement – marquaient alors de plus en plus la production alimentaire, pilotée par une poignée d'acteurs économiques dont la taille et le rôle dans les filières furent sans commune mesure avec ceux des fermes⁶.

Dans le domaine agroalimentaire, le fordisme et la production de masse ont d'ailleurs précédé Ford qui s'inspira des méthodes d'un abattoir où des carcasses passaient d'un poste de travail à un autre par l'entremise d'un convoyeur, décuplant la capacité des installations et multipliant d'autant la productivité des employés. Dès 1908, Swift & Compagny employait plus de 20 000 personnes et faisait abattre huit millions de têtes de bétail qu'elle écoulait dans les villes américaines, puis canadiennes grâce aux milliers de wagons réfrigérés qu'elle possédait⁷.

Swift fut le précurseur d'une profonde mutation du secteur de la production agricole : c'est désormais un intermédiaire, le transformateur, qui allait finir par se rendre indispensable pour assurer l'alimentation de la population. C'est par le développement d'une interface de plus en plus sophistiquée, mais gérée par une entreprise en aval des fermes, qu'allait se tracer le circuit qui ferait passer les aliments de la ferme à la table. Swift & Compagny d'abord, une kyrielle d'autres entreprises de transformation par la suite, vont dès lors jouer un rôle clé dans la structuration des échanges d'une part et des méthodes de production, d'autre part. Elles constitueront bien plus que de simples intermédiaires. La concurrence féroce qu'elles se livreront pour accéder aux marchés urbains en pleine expansion et les conserver va très rapidement les amener à s'affronter sur le terrain des coûts d'approvisionnement.

Dès le début du 20^e siècle, les manœuvres et les choix d'organisation se dessinent pour effectuer un contrôle plus serré des arrivages afin de mieux planifier la production et de soustraire une matière première aux concurrents. L'intégration quasi verticale de ces entreprises a mené à l'éclosion de véritables filières agroalimentaires industrielles, des filières qui n'ont pas tardé à influencer et à façonner l'organisation de la production, contraignant bientôt les fermes à se spécialiser en produisant à des conditions particulières correspondant aux spécificités de la transformation et à la logistique du transport et de l'approvisionnement. Très tôt, le modèle de la chaîne industrielle se développe et devient grâce à son efficacité technique le modèle dominant du développement du secteur alimentaire en Amérique du Nord.

Au fur et à mesure que se fera de plus en plus étroite la relation des producteurs agricoles aux transformateurs et que les exigences de ces derniers s'imposeront comme normes

6. On a parfois été tenté de plaquer une lecture du modèle industriel aux fermes (Morisset, 1987) dans une perspective trop exclusivement endogène ou du moins qui mettait trop exclusivement l'accent sur les transformations venant de l'amont. C'était négliger ce qui présidait aux transformations des entreprises agricoles. Elles émanait plutôt de leur environnement économique global, définissant et imposant, de l'aval, de la transformation alimentaire, des conditions de moins en moins contournables. Il n'y a point de vase clos et pour penser la production agricole adéquatement, il faut la situer dans l'ensemble des rapports économiques, en tenant compte en particulier des rapports industriels dans lesquels se fait l'appropriation des extrants du travail à la ferme.

7. Voir notamment John F. FRASER., *L'Amérique au travail*, Paris, Éditions Roger, 1910 et Alfred D. CHANDLER, « Integration and Diversification as Business Strategies-An Historical Analysis », *Business and Economic History*, vol. 19, 1990, p. 65-73.

de production, la structure et les conditions de marché vont se modifier et, avec elles, le rapport au marché des producteurs agricoles. Les pratiques industrielles des transformateurs et leurs stratégies verticales de coordination vont réduire singulièrement l'accès direct des fermes à la vente au détail et mettre graduellement à mal la structure artisanale de transformation qu'ils avaient tenté de soutenir et, parfois de contrôler : les beurreries et les fromageries paroissiales, les abattoirs locaux et autres conserveries auront de plus en plus de mal à affronter la compétition. L'essor des grandes firmes intégrées de transformation alimentaire va très rapidement entraîner la constitution d'oligopoles sur les marchés régionaux et nationaux et provoquer l'organisation de la production en filières de plus en plus étroitement régies par les normes des usines en aval.

Il aura suffi d'à peine trois décennies pour que le secteur soit non seulement soumis à la logique industrielle, mais aussi à celle des oligopoles. Le rapport annuel de 1930 de Canada Packers, par exemple, établissait déjà que l'élimination de la concurrence était la principale source de l'augmentation des bénéfices⁸. Dès 1937, le secrétaire de l'UCC, Gérard Fillion, avait une vision claire de ce qui était en train de se passer : « ... les grosses compagnies, trusts ou cartels qui dominent le marché, font varier les prix à leur guise, soutirent vos argents de votre portefeuille sous le couvert de la loi. Je ne nommerai pas Canada Packers dans le commerce de la viande, Borden's dans celui du lait, Massey-Harris dans celui des instruments aratoires, mais tout le monde sait de qui je veux parler. » (Fillion, 1937, cité par Kestemann, 1984 : 163). Le monde rural québécois réalisait bien qu'un étau était en train de se refermer sur lui.

Les cultivateurs voyaient bien ces intermédiaires leur barrer l'accès aux marchés et leur fixer des conditions de prix qui les laissaient pratiquement sans solutions de remplacement. Ils ne resteront évidemment pas passifs devant la menace. Des voix ne tarderont pas à s'élever pour tenter de trouver les moyens d'une approche collective qui donnerait à la fois un meilleur levier afin de négocier le prix de vente des produits et les conditions de production plus avantageuses pour les cultivateurs. La revendication de contrats collectifs va rapidement prendre forme. On souhaitait ainsi agir sur deux fronts : 1) limiter les effets dévastateurs de la mise en concurrence des fermes par des acheteurs peu nombreux et puissants et 2) introduire une meilleure régulation des conditions de production pour résister aux dictats d'une industrie qui cherche à faire de la ferme un simple maillon de sa chaîne de production. C'est la lutte sur ces deux fronts qui conduira à un premier arrangement institutionnel en 1956, avec la Loi sur la mise en marché collective.

8. « L'augmentation des bénéfices, peut-on lire dans le rapport annuel remis aux actionnaires de Canada Packers en 1930, découle de l'élimination de la concurrence plutôt que des économies réalisées grâce aux nouvelles méthodes d'exploitation qui, pour la plupart, n'ont été instituées que quelques années plus tard. » (Canada Packer, cité dans le *Rapport de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce*, 1964, cité par David DUPONT, *Une brève histoire de l'agriculture au Québec*, Fides, 2009, p. 108.

1.2 Mise en marché collective : levier de négociation et contrôle de la qualité

Dès le milieu des années cinquante, il était devenu évident qu'une logique de développement agroalimentaire se déployait ici comme ailleurs avec une implacable cohérence non sans soulever des craintes et provoquer de vives réactions. Les critiques relatives au pouvoir économique exorbitant des firmes de transformation agroalimentaire sur les fermes ont amené les acteurs à proposer des pistes solutions d'ordre politique. L'intitulé même de la Commission Héon qui s'est penchée sur ces questions fut à cet égard très explicite : Commission d'enquête pour la protection des agriculteurs et des consommateurs.

De la loi de 1956 jusqu'à celle de 1972, l'appareil institutionnel qui se déploie pour tenter d'encadrer cet essor tout en cherchant à minimiser ses effets négatifs sur les producteurs et les consommateurs cherchera à contenir les forces inégales et asymétriques du marché. Les préoccupations, les luttes et les revendications peuvent être réunies sous trois grands thèmes :

1) L'équilibrage des forces en présence. Ce sera l'objectif de la recherche des meilleurs moyens de fixer des règles et modalités de négociation de prix par la mise en marché collective, par le regroupement des producteurs isolés devant quelques grands acheteurs aussi puissants qu'incontournables.

2) L'autonomie du producteur et de sa pratique de production. Les agriculteurs cherchent à éviter de se faire dicter par les industriels les manières de pratiquer leur métier. Il s'agit manifestement d'une résistance à la prolétarianisation. Les agriculteurs veulent se définir comme des producteurs maîtres de leurs techniques et non comme des ouvriers, des exécutants dans un procès de production dont la logique est en dehors de leur contrôle et insérée dans une nécessité industrielle dont l'usine et non la ferme est le centre de gravité.

3) Le contrôle de la qualité de la production agricole. C'est une revendication essentielle au fonctionnement de la mise en marché collective : il faut que les produits soient de même qualité pour qu'on puisse les négocier, les livrer et les transformer en lots. Il y a là une préoccupation qui ne manquera pas d'être ambiguë puisqu'elle débouchera à la fois sur la standardisation industrielle, sur le rétrécissement des choix du producteur et sur la revendication du rehaussement des critères et conditions d'exercice de la profession. C'est donc un thème où se marieront à la fois les ambitions de rehaussement de la qualité des produits et ceux des standards du métier. La commission Héon ne déplore-t-elle pas, en matière de reproduction des races de vache au Québec, que : « ... les croisements au hasard et le recroisement des croisements créèrent [...] un grand nombre de sujets abâtardis, qui encore aujourd'hui, mais dans une proportion bien moindre, n'ont d'uniformité que les tares accumulées dans le cours des croisements. » (Rapport du Comité d'enquête pour la protection des agriculteurs et des consommateurs, 1955, cité par Dupont, 2009 : 98-99).

L'entrelacement des arrangements institutionnels sur chacun de ces trois thèmes donnera sa forme et sa dynamique à l'histoire des divers programmes à frais partagés des

producteurs agricoles. L'émergence de la transformation alimentaire appelait à l'institutionnalisation d'une forme de médiation pour contenir les effets de sa position dominante acquise dans un système qui avait de plus en plus tendance à effacer les frontières entre l'usine et la ferme en faisant entrer les pratiques de la première dans la seconde. Contrats d'approvisionnement et stratégies d'intégration – qui conféraient aux transformateurs la propriété des fermes ou le contrôle des prix et des produits pour l'approvisionnement en intrants ou encore celui de la logistique de transport et de distribution – menaçaient de déstructurer l'économie rurale basée sur la production autonome. Regroupés et mobilisés, les cultivateurs ont pu arracher au cours des décennies des compromis pour tenter de préserver un espace d'autonomie que les gouvernements leur ont concédé.

La mise en concurrence des fermes pour l'accès aux réseaux des entreprises en aval s'est accompagnée d'une fluctuation chronique à tendance déflationniste des prix. Les agriculteurs ont alors cherché le meilleur arrangement pour gérer une production, par définition exposée aux fortes fluctuations, dans un marché dominé par quelques grandes entreprises qui pouvaient retourner contre eux ces fluctuations. Le contingentement de la production de certains produits y trouve son fondement et ses objectifs. Mise en marché collective, uniformisation des produits et raréfaction raisonnée de la production sont les trois versants d'un même mécanisme visant à rétablir un rapport de négociation entre des producteurs assujettis à la double logique du prix et de la fluctuation naturelle de la production et des transformateurs. Ces derniers peuvent jouer l'abondance contre les prix et ils sont capables de mobiliser la possibilité de stockage et de financement des inventaires pour contraindre les producteurs à vendre et à produire à leurs conditions.

L'arrangement institutionnel a porté fruit et atteint, pendant un certain temps, du moins, l'essentiel de ses objectifs, ce que la Commission Pronovost ne nie pas : « Les agriculteurs ont tiré profit de leur regroupement et le pouvoir de négociation accru ainsi obtenu s'est effectivement traduit, à leurs yeux, par une amélioration de leur condition économique. [...] » (CAAAQ, 2007 : 78). L'économie et le développement rural en ont été marqués profondément : les familles d'agriculteurs sont demeurées plus qu'ailleurs en Amérique du Nord, propriétaires de leur ferme et la taille des installations est demeurée relativement modeste. Cela n'empêche pas que, comme ailleurs sur le continent, l'agriculture reste en grande partie caractérisée par la production de produits standardisés, de bases (les *commodités*), caractéristique à laquelle a participé la mise en marché collective⁹.

Le rapport Pronovost comme un certain nombre d'intervenants tirera d'ailleurs à boulets rouges sur cet aspect de la mise en marché collective, insistant sur cet inconvénient, mais évitant de le situer dans son univers de contraintes. Il est vrai que c'est une avenue qui a largement dominé le développement et il est vrai qu'on peut estimer, aujourd'hui, que

9. L'argumentaire développé ici rejoint celui du rapport Pronovost : « Le regroupement des producteurs a aussi instauré une discipline à l'égard de la qualité, de la salubrité et de l'innocuité des produits agricoles. Pour vendre des produits, il fallait impérativement respecter ces standards élevés et les producteurs agricoles se sont imposé cette discipline. Par la standardisation qu'elles ont établie, les agences de mise en marché ont accentué une tendance à la spécialisation des agriculteurs dans la production de masse. » (CAAAQ, 2007 : 78).

cela impose des limitations plus lourdes. Mais il est vrai également que cela a donné à notre agriculture un espace d'autonomie enviable. Elle est restée plus largement qu'ailleurs sous contrôle local et moins impitoyablement qu'ailleurs sous la botte des stratégies d'affaires des grandes corporations. Ce n'est pas un mince acquis.

Les offices de mise en marché

Sous un régime de mise en marché collective, l'agriculture québécoise qui s'est déployée a été fortement colorée par les pouvoirs et les devoirs accrus des agriculteurs. La présente section s'intéressera à la dynamique des rapports entre l'agriculture, l'industrie de la transformation et l'encadrement institutionnel tel qu'ils se sont dessinés avec les années à travers le prisme de la mise en marché collective. Il s'agira de montrer que les fonctions assumées par les uns, en l'occurrence les agriculteurs regroupés, seraient en d'autres circonstances assumées par les autres, les firmes de transformation ou l'État.

Quelques années auparavant, d'autres États avaient adopté des cadres juridiques similaires qui permettaient, comme le fera le Québec, l'établissement de mécanismes collectifs de vente. Le Québec emboîte le pas en s'inspirant d'expériences du même genre en Nouvelle-Zélande (1921), en Australie (1926), en Angleterre (1931), en Colombie-Britannique (1927), en Ontario (1945). Les premiers producteurs québécois à se prévaloir du levier de négociation que recelait la Loi des marchés agricoles de 1956 sont ceux du bois au Lac-Saint-Jean. Ils mettent en place en 1958 un premier programme à frais partagés qui balise les relations contractuelles qu'ils ont avec ceux qu'ils approvisionnent. C'est la pierre d'assise de la loi. Ils seront suivis, dans la même région, par les producteurs de bleuets (1966). La même année, un premier programme à frais partagés d'envergure nationale est mis en place grâce à l'appui des producteurs d'œufs de consommation du Québec¹⁰. De nombreuses productions agricoles emboîteront le pas comme celle des légumes de transformation (1978), de lait (1980), de porcs (1981), de bovin (1982), etc. C'est ainsi qu'en 2009, il y avait quinze programmes à frais partagés visant des produits qui canalisait des ventes pour une valeur totale de cinq milliards de dollars.

Le rapport Pronovost propose d'ouvrir une importante brèche dans ce système de mise en marché, accusé d'être trop rigide et de brimer certaines libertés en matière de commerce. On propose de réintroduire la possibilité que soient signés des contrats de gré à gré. La question qui n'est toutefois pas posée est de savoir si ces opérations vertement critiquées et placées sous la responsabilité des Fédérations dans l'administration des programmes à frais partagés s'effaceraient si les piliers de la Loi sur la mise en marché collective étaient aussi éliminés.

10. Pour qu'un programme à frais partagés (« plan conjoint ») soit adopté, plus des deux tiers des agriculteurs ayant voté doivent s'être positionnés en faveur et le nombre total des votants doit comprendre au moins la moitié des agriculteurs concernés.

2.1 Aux États-Unis : une intégration des fermes aux firmes de transformation

La mise en marché collective fait obstacle au processus d'intégration des fermes par les entreprises se situant en aval d'elles. Les avantages indéniables de l'intégration notamment sur le contrôle direct de la production sont contrecarrés par le fait que le passage des denrées aux acheteurs doit, dans plusieurs productions, l'être par le biais d'une entente liant l'ensemble des producteurs encadrés par le programme à frais partagés.¹¹ L'intégration directe est néanmoins présente au Québec, en procédant notamment par l'amont, avec les fournisseurs d'intrants, comme certaines meuneries¹². C'est là tout le contraire de ce qui est observé aux États-Unis où la coordination et l'intégration verticale par les transformateurs se font de plus en plus présentes, comme dans le cas de l'élevage du poulet¹³ et du porc.

Deux tendances se dessinent, comme l'illustre le graphique 1 à la page suivante sur le secteur avicole. D'une part, dès la fin des années 1950 la majorité de la production de poulet aux États-Unis se fait par le biais de contrats d'approvisionnement lesquels se traduiront par l'imposition de cahiers de charge auxquels auront à se conformer les aviculteurs américains. Si le contrat d'approvisionnement s'est rapidement imposé, car il demande peu d'investissement de la part de la firme de transformation, l'intégration verticale est néanmoins en progression. Les deux modes de commercialisation comportent leurs avantages pour les transformateurs : si d'une part l'intégration se traduit par un contrôle direct en réduisant le « coût de transaction »¹⁴, le contrat d'approvisionnement permet en contrepartie de répartir les risques entre les éleveurs d'un côté et le transformateur de l'autre. Le secteur porcin américain présente les mêmes tendances avec quelques décennies de retard et avec davantage de ventes sur le marché ouvert.

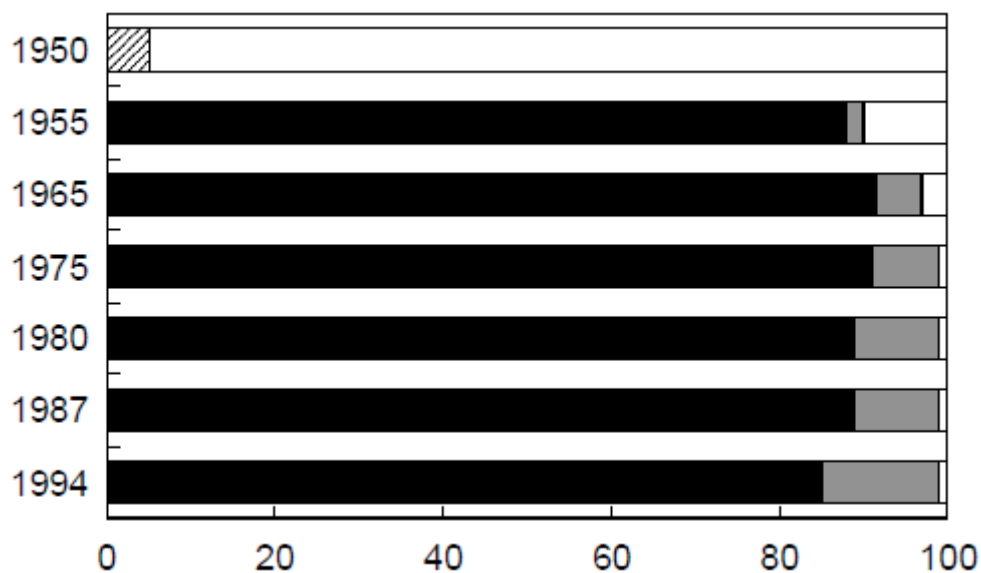
11. Ce caractère contraignant est dénoncé par de nombreux acteurs et observateurs du monde agroalimentaire. Le rapport Pronovost porte aussi un regard relativement sévère sur la mise en marché collective, sur sa gouvernance qu'il souhaite ouverte à d'autres représentants que ceux de l'UPA, sur sa tendance à uniformiser la production qu'il souhaite voir se diversifier.

12. Le fait que l'intégration verticale soit un sujet tabou en agriculture participe sûrement d'un autre fait : très peu de données publiques, sinon aucune, sont disponibles sur cette réalité. Pour ceux qui s'intéressent à la question, le mémoire déposé à la CAAAQ par F. Ménard, un meunier possédant lui-même quelques exploitations porcines, est des plus éclairants sur l'intégration.

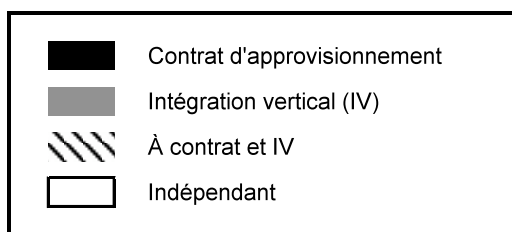
13. Si la coordination verticale du secteur du poulet à griller fut aussi le fruit de stratégies commerciales des fournisseurs d'intrants aux États-Unis jusque dans les années 1970, ces derniers ont laissé le marché aux transformateurs par la suite. Voir sur cette question Martinez, (2002)

14. Le coût de transaction supérieurs des contrats d'approvisionnement équivalent aux frais rattachés (frais juridiques notamment) aux contrats signés entre les parties, coûts qui s'effacent dans le cas de la prise de contrôle direct. Voir sur cette question Williamson, (1981).

GRAPHIQUE 1 :
Répartition (en %) des poulets vendus selon le mode de commercialisation aux États-Unis, 1950-1994



Légende :

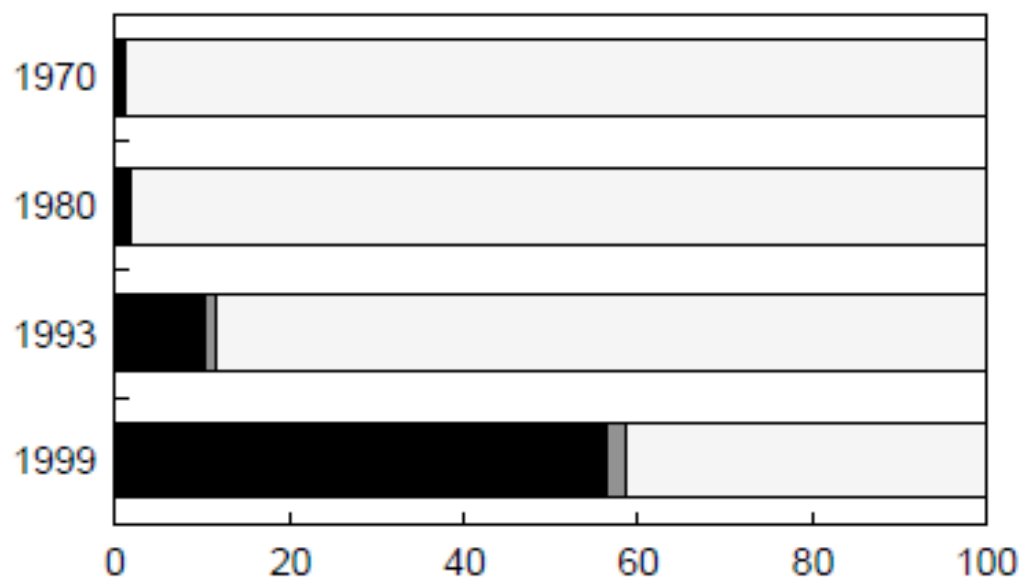


Source : Données compilées par Martinez, 1999.

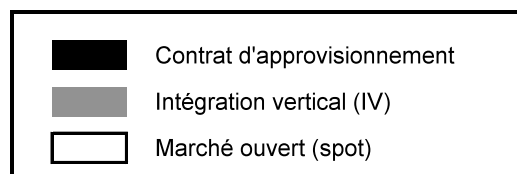
Voir à la page suivante le graphique 2 : **Répartition (en %) des porcs vendus aux abattoirs selon le mode de commercialisation aux États-Unis, 1970-1999**

GRAPHIQUE 2.

Répartition (en %) des porcs vendus aux abattoirs selon le mode de commercialisation aux États-Unis, 1970-1999



Légende :



Source : Données compilées par Martinez, 1999.

Tyson Foods inc. est une des principales entreprises américaines verticalement intégrées ou procédant par contrat d'approvisionnement tout en étant impliquées dans plusieurs étapes dont la production et la transformation alimentaire. En 2005, Tyson Foods dominait le marché de la transformation avec des ventes alimentaires dépassant en valeur celles de Kraft Food inc.¹⁵ L'entreprise, verticalement intégrée dès les années 1930 à l'initiative de John Tyson, éleveur de poulet, est devenue le deuxième plus important transformateur en terme de vente dans le secteur du poulet, premier dans le bœuf, second dans le porc. C'est une entreprise d'envergure internationale conduisant des opérations dans plus de 90 pays¹⁶.

Dans le secteur de la volaille, secteur traditionnel de Tyson Foods, les usines d'abattage et de surtransformation¹⁷ sont approvisionnées notamment par près de 1 700 exploitations agricoles dont elle a la propriété ou qu'elle loue pour son bénéfice. La compagnie utilise ces deux mécanismes dans des proportions équivalentes. La majorité de ses fournisseurs est

15. www.nfu.org/wp-content/2007-heffernanreport.pdf

16. Rapport annuel de l'entreprise.

17. La surtransformation est la production de mets préparés, précuisinés.

constituée de producteurs que la compagnie qualifie d'« indépendants » - même si les poulets qu'ils élèvent appartiennent à la multinationale – souscrivant aux diverses contraintes des contrats d'approvisionnement qui les lient à la firme. En amont de l'élevage, Tyson fournit en poussins les exploitants par l'entremise de ses 69 couvoirs. L'articulation entre les différentes étapes de production se réalise dans le giron de Tyson qui en effectue la gestion. Celle-ci suppose un contrôle de la qualité, une standardisation de la production selon des critères imposés aux éleveurs par Tyson, en aval. « Une fois que les œufs ont éclos, peut-on lire dans son rapport annuel 2009, les poussins sont acheminés aux fermes d'élevage. Là, les exploitants s'occupent des poussins et les engraisent selon nos standards, suivant les recommandations de nos techniciens en service-conseil, jusqu'à ce que les poulets atteignent le poids convenu pour la transformation. Les poulets adultes sont transportés aux usines de transformation après quoi les produits finis sont envoyés aux centrales de distribution qui les écoulent.¹⁸ » Ces critères auxquels doivent s'assujettir les agriculteurs afin d'écouler le fruit de leur labeur s'appliquent évidemment sans égard au type de lien intégré ou à forfait qui les unit à Tyson.

La logistique relative à la coordination de ces étapes de production repose sur une accumulation de fonctions et de tâches aussi assumées par la multinationale. En soutien aux divisions vouées à la production de poulet, de porc ou de bœuf se déploie un large éventail d'activités qui vont du service-conseil à la recherche/développement en passant par de la formation ad hoc. L'entreprise possède quatre laboratoires de recherche reconnus par le United States Department of Agriculture (USDA) afin de procéder à des contrôles, entre autres microbiologiques, de qualité. Les troupeaux que Tyson possède, élevés par les agriculteurs, reçoivent des vaccins fournis par la compagnie. La moulée utilisée pour engraisser les poulets est aussi analysée dans les laboratoires du département d'analyse chimique de l'entreprise afin d'en contrôler la qualité.

Revenons au Québec et à la mise en marché collective. Celle-ci a constitué un rempart à la prise de contrôle des fermes par des firmes de transformation au pouvoir exorbitant, qu'elles soient d'envergure nationale ou transnationale, qu'elles procèdent par contrat d'approvisionnement, de gré à gré ou par intégration verticale. Cela n'empêche pas moins qu'une forme de coordination verticale ait lieu au Québec et dans laquelle s'inscrivent les fermes, même autonomes et dans laquelle sont également impliqués les programmes à frais partagés. La mise en marché constitue bien plus qu'une simple mise en commun des denrées produites pour leur négociation de prix : un vaste éventail de fonctions est assumé par les instances impliquées, à l'instar des grandes firmes américaines ayant intégré des fermes.

18. Voir TYSON FOODS INC, *Rapport annuel 2009*, site de l'entreprise sur la Toile, p. 4. Nous traduisons.: « Once chicks have hatched, they are sent to broiler farms. There, contract growers care for and raise the chicks according to our standards, with advice from our technical service personnel, until the broilers reach the desired processing weight. Adult chickens are transported to processing plants, and finished products are sent to distribution centers, then delivered to customers. »

2.2 Au Québec : des fonctions de commercialisation assumées par les agriculteurs

Un parallèle peut évidemment être dressé entre les tâches qui sont assumées par Tyson dans le cas de la volaille et celles réalisées dans le cadre des différents programmes à frais partagés. Le tableau 1 est particulièrement parlant à cet égard. Leurs gestionnaires ne sont pas seulement mandatés pour en assurer la coordination et négocier les prix, ils ont aussi pour tâche de définir et faire respecter les normes de production en plus de conduire des activités de développement (publicité, R ET D, etc.). C'est là un des aspects les plus progressistes du modèle dans la mesure où il revient aux agriculteurs et aux instances qui les représentent et qu'ils contrôlent de s'occuper d'activités qui, ailleurs, sont bien souvent prises en charge par des entreprises en amont ou en aval des fermes.

TABEAU 1
Certaines fonctions de commercialisation assumées par certains groupes spécialisés d'agriculteurs dans la gestion des programmes à frais partagés au Québec, 2010

	Acéricul.	Prod. ovins	Prod. de bovins	Cultures commer.	Prod. de lait	Prod. de volailles	Prod. d'œufs de	Prod. d'œufs d'incuba.	Prod. de porcs
Contingentement	x		x		x	x	x	x	
Négociation des conditions de mise en marché	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Centralisation des ventes	x	x	x	x	x		x		x
Centralisation de la paie	x	x	x	x	x		x		x
Inspection et classement	x	x	x	x		x	x		
Organisation de transport					x				x
Gestion des surplus	x	x	x		x		x		x
Recherche	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Promotion	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Source : Direction des recherches et des politiques agricoles (DREPA), UPA.

Des instances de gestion, de la recherche, du marketing sont autant d'activités ainsi déployées à l'intérieur de l'espace légal conféré aux agriculteurs par la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche. Cette même loi permet aussi aux programmes à frais partagés d'instaurer, de manière contraignante, des règles relatives aux normes de production, à la mise en vente, à sa répartition et sur la gestion du transport, à l'étiquetage, à la classification et à la traçabilité.

Reprenons à nouveau le cas du poulet. Ce secteur au Québec illustre à merveille ces fonctions assumées ici par les agriculteurs à travers les programmes à frais partagés et qui le sont ailleurs par des firmes de transformation intégrées verticalement.

Rappelons que c'est en 1971 que le programme à frais partagés de la production de volaille est adopté après que le projet a recueilli l'appui de 82 % des producteurs s'étant prévalus de leur droit de vote. Depuis, plusieurs fonctions ont été assumées par Les éleveurs de volaille du Québec, le syndicat spécialisé dans la gestion du programme à frais partagés. Ils sont amenés à procéder au contingentement de la production afin de l'arrimer à la demande estimée. Tout comme Tyson qui offre des services-conseils aux producteurs avicoles que l'entreprise a sous son aile c'est-à-dire sous son contrôle direct ou indirect, le syndicat des Éleveurs de volaille réalise aussi ce genre d'activités en offrant des formations ayant trait aux méthodes de production. À l'instar des éleveurs de Tyson, ceux du Québec ont aussi à répondre à un cahier de charge que leur impose le programme à frais partagé liant le syndicat des éleveurs de volailles du Québec à ses clients.

Parmi les activités de développement de la filière effectuée par le syndicat représentant les producteurs avicoles, nous remarquons aussi celles en R ET D qui s'expriment notamment à travers un partenariat entre le syndicat des éleveurs de volailles du Québec et des chercheurs universitaires comme ceux de la Chaire en recherche avicole de l'Université de Montréal fondée en 1999. Les activités de R ET D ont pour objectif de trouver des procédés ayant une incidence bénéfique sur la santé des cheptels, notamment pour améliorer la rentabilité des exploitations ou encore pour réduire les risques sur la santé humaine. Comme les bénéfices d'une rentabilité plus élevée des éleveurs rejaillissent sur l'ensemble de la filière, on retrouve aussi comme partenaires de la Chaire, l'Association des abattoirs avicoles du Québec ainsi que le Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation du Québec. L'architecture de la mise en marché permet ce genre de contribution des agriculteurs au développement de leur filière.

En redirigeant de la sorte des activités économiques vers les agriculteurs, la mise en marché collective prend en charge des activités qui sont, dans d'autres contextes, effectuées par les entreprises de transformation et de distribution. Ces dépenses sont alors réparties entre les agriculteurs via leur contribution aux fédérations qui gèrent les programmes à frais partagés. Cette prise en charge collective a également eu un impact important sur le budget de l'État et sur sa façon d'intervenir en agriculture. Selon les rapports annuels de gestion du MAPAQ, son personnel a fondu de plus du tiers depuis 1980, passant de 2 935 à 1 902

personnes. Par son cadre juridique et son partenariat avec le monde syndical, l'État québécois a laissé assumer des fonctions qui ailleurs relevaient soit directement de l'entreprise privée, soit directement de l'État¹⁹. La multiplication des organisations mixtes a donné à l'agriculture québécoise une forme unique dont les composantes demeurent dans le giron d'intérêts québécois.

Le rapport Pronovost et la mise en marché collective

La Commission prend ses distances face à un certain nombre de caractéristiques qui, selon elle, sont inhérentes à la mise en marché collective et à la gestion des programmes à frais partagés. Les critiques qu'elle leur adresse portent essentiellement trois points : l'uniformisation de la production agricole à laquelle elles auraient mené, une soi-disant rigidité qu'elle aurait imposée au système et une gouvernance qui serait mal adaptée au temps présent.

À l'instar d'un certain nombre d'intervenants qui ont participé aux audiences de la commission, les commissaires ont affirmé que la mise en marché collective a participé au cours des décennies à ce que s'impose au Québec un seul modèle agricole, s'inscrivant dans l'industrie agroalimentaire. « Par la standardisation qu'elles ont établie, les agences de mise en marché ont accentué une tendance à la spécialisation des agriculteurs dans la production de masse. » (CAAAQ, 2007 : 76) En leur attribuant l'« accentuation » d'une « tendance », les commissaires surestiment grandement leur capacité d'infléchir le cours des choses. La production agricole canalisée par les firmes de transformation alimentaire pour desservir des marchés de masse est la grande mutation ayant marqué tout le développement du secteur agroalimentaire nord-américain au 20^e siècle jusqu'à tout récemment¹. S'il est une chose qui s'impose à l'observation, c'est que l'arrangement institutionnel québécois a contribué à atténuer et ralentir l'effet de ces tendances. Les commissaires ont inversé les paramètres de base de l'analyse.

Le rapport brandit en outre le mot monopole comme un épouvantail pour mieux passer de l'ordre juridique à l'ordre économique. Ce qui donne du pouvoir aux offices, c'est la loi, pas la puissance économique. À cet égard, il est pour le

1. Soit jusqu'à ce que, d'une part, émergent le secteur de la distribution et, d'autre part, tout le mouvement de l'agriculture soutenue par la communauté et d'autres circuits courts de distribution.

19. L'historien Jean-Pierre Kestemann observe d'ailleurs ce tournant dès les années 1970. « L'élargissement des préoccupations a pour effet d'assurer en amont le contrôle de ce qu'on pourrait appeler les conditions générales d'existence et de développement de l'agriculture : planification des ressources, aménagement du territoire, amélioration des moyens de production, des capacités techniques et scientifiques de l'exercice moderne d'une profession en évolution. (...) L'UPA, en ce sens est devenue un rouage fondamental de ce qu'on pourrait appeler la fonction planificatrice et organisatrice d'au moins un secteur de la réalité sociale, économique et même, plus largement, écologique. Mais, précisément, ce rôle qu'en certains régimes l'État, s'il est prévoyant, peut s'arroger, ici, c'est par l'initiative des agriculteurs qu'il se joue. » (Kestemann, 1984 : 300).

moins inapproprié, pour ne pas dire démagogique d'affirmer comme le fait le rapport à la page 85 que la mise en marché collective est un « monopole » qui, parce qu'il donnerait trop de pouvoir à un petit groupe de personnes, étouffe le marché et nuit à la différenciation. Le petit groupe en question est une création juridique visant à servir l'intérêt public et non pas le profit privé. En l'enrobage sous des thèmes comme la capacité d'innovation, l'adaptabilité et la flexibilité, le rapport Pronovost gomme complètement cette distinction fondamentale. L'argumentaire de la Commission va comme suit : « Peut-on concevoir que le prix reflète aussi une valeur accrue reconnue par le marché, c'est-à-dire par les consommateurs qui acceptent de payer plus cher pour certains produits et non pour d'autres? Tout en protégeant l'intérêt des producteurs à obtenir le meilleur prix, on peut sans doute mettre en place une dynamique qui incite ceux qui le souhaitent à s'engager dans le développement d'un produit différencié et à en tirer des avantages accrus si l'initiative est saluée par les consommateurs. » (CAAAQ, 2007 : 85)

Sans doute. Mais jusqu'où est-on prêt à aller? : « Il est tout aussi important, dans le contexte d'aujourd'hui, de faciliter la conclusion d'ententes libres et complémentaires entre une entreprise qui veut commercialiser un produit différencié et un groupe d'agriculteurs intéressés par ce produit et prêts à se soumettre aux exigences d'un cahier des charges et à certaines autres conditions. » (CAAAQ, 2007 : 91). Même si on émet une liste de conditions, c'est néanmoins là où le bât blesse. N'est-ce pas là une boîte de Pandore que propose d'ouvrir la Commission en prônant le retour aux contrats de gré à gré? Le monde agroalimentaire québécois ne risque-t-il pas de se trouver confronté aux mêmes contraintes qui ont provoqué la mobilisation de la classe agricole alors qu'elle militait pour la mise en place de la mise en marché collective? Avec des contrats de gré à gré, l'approvisionnement des firmes de transformation pourrait très certainement se redessiner autour d'une poignée d'agriculteurs établis aux pourtours des grands marchés urbains. Profitant de la proximité, des avantages climatiques puisque c'est surtout dans le sud du Québec que se concentrent les grands centres urbains et des réductions de coût qu'elle permet d'envisager, ces derniers seraient sans doute bien placés pour approvisionner les firmes de transformation visant des produits à valeur ajoutée alors que les agricultures « en périphérie » seraient reléguées dans la production de « commodité », un créneau où elles seraient en concurrence directe avec celles des pays émergents. Or, la Commission elle-même voit l'avenir plutôt sombre pour ce créneau, sans même qu'elle ne fasse le lien avec ce que cette concurrence des pays émergents pourrait signifier pour l'établissement du prix de base lors de la négociation des « ententes libres »... On peut certes reconnaître et exiger que les offices fassent preuve de plus de souplesse afin de rendre le mécanisme de mise en marché plus compétitif dans l'ordre agroalimen-

taire qui se dessine afin d'éviter qu'il n'entrave le développement de l'agriculture de proximité. Mais il faut bien évaluer la portée des concessions et adaptations à mettre en œuvre pour éviter que ces « gains » ne conduisent à l'éclatement du système et ne pervertissent l'idéal d'équité et de solidarité entre les agricultures des différentes régions, idéal auquel répond l'arrangement institutionnel de la mise en marché collective.

C'est un secret de polichinelle à la lumière de ce qui a été présenté dans ce rapport que les fédérations affiliées à l'UPA exercent une influence certaine dans les filières. C'est aussi un constat que fait la commission. L'étendue des pouvoirs qui leur sont conférés à travers tout le processus de mise en marché collective est telle que des personnes sont, dit-elle, « assujetties » et doivent se « soumettre sous peine de poursuites pénales. » (CAAAQ, 2007 : 79). La chose est normale puisqu'il s'agit d'appliquer une réglementation. Il est sage de faire des mises en garde concernant les risques d'abus, soit. La commission, à cet égard, a raison de rappeler que les règlements doivent être appliqués avec « discernement » et dans une optique de bien public. Mais encore faut-il que ce discernement et cette souplesse souhaitée ne pervertissent pas l'esprit de la Loi.

Le rapport Pronovost se drape trop candidement dans l'idéal de la liberté d'entreprendre, faisant fi de la réalité des rapports de forces qui en déterminent l'exercice. Qu'on ne s'y méprenne pas : en ouvrant une importante brèche dans ces mécanismes, en permettant un « processus d'ententes complémentaires, qui emprunterait un parcours parallèle forcément différent de celui de l'agence de vente » (CAAAQ, 2007 : 91), le rapport pave la voie à une autre forme d'assujettissement aux puissances du marché qui dicteraient les clauses des contrats liant les agriculteurs « libres » à des firmes de distribution et de transformation alimentaires ou encore les amèneraient à être aspirés dans le giron des grandes corporations intégrées verticalement.

C'était inévitable : l'élargissement des activités économiques assumées par les offices de commercialisation et les fédérations affiliées à l'UPA a nécessairement agrandi le front de la critique, multiplié les points de frictions et de débat. C'est une chose d'observer la « rigidité » ou le caractère contraignant du modèle, c'est une autre de proposer son éclatement par l'adoption de façons de le contourner. Dans la mesure où il s'agit de trouver les meilleurs moyens de faire servir la contrainte au bien public, il s'agit plutôt d'en revoir les modalités d'application et non pas son principe même qui est de leur offrir un même traitement équitable

2.3 Des fédérations jouent un rôle de substitution

Peut-on vraiment soutenir que l'agriculture québécoise aurait pu échapper à la standardisation des pratiques et à l'uniformisation de la production, si elle n'avait pas été sous la coupe d'un régime de mise en marché collective? À la lumière de la brève comparaison entre les filières américaine et québécoise de la volaille, il est tout à fait justifié d'en douter. Est-ce que les agriculteurs auraient pu se soustraire aux contrôles de qualité, aux contraintes des cahiers de charges, aux normes de production, etc.? Certainement pas. Le portrait du monde agricole aurait néanmoins été différent sans cet arrangement institutionnel. Pour se conformer, les agriculteurs auraient dû consentir à une plus forte intégration aux opérations des firmes de transformation qui, par l'entremise de contrats d'approvisionnement ou d'intégration verticale, auraient aussi standardisé et uniformisé la production agricole. Plus encore, grâce aux contrats de gré à gré, ces mêmes firmes auraient continué de mettre les fermes en concurrence les unes contre les autres, maintenant ainsi des pressions à la baisse sur les prix, surtout pour les agriculteurs en périphérie des grands centres.

Comme nous le verrons en conclusion, en voulant réintroduire les contrats de gré à gré, le rapport Pronovost propose d'ouvrir une importante brèche dans la mise en marché collective, une brèche qui menace de la détruire et d'en ruiner les idéaux. Une myriade de fonctions assumées par les agriculteurs et l'organisation qui les représente se traduisent par de l'activité économique au Québec, entre autres en recherche, en gestion de la traçabilité, en transport, etc. Ces fonctions pourraient très bien être transférées ailleurs, aux États-Unis principalement, sans doute, dans les mains d'entreprises multinationales offrant des contrats d'approvisionnement ou s'affairant à compléter l'intégration verticale de leurs opérations. C'est à un pareil glissement inévitable que les recommandations de la Commission conduisent. Cela se traduirait non seulement par des pertes d'expertise, mais encore et surtout par une perte de contrôle sur les orientations à donner au développement de cette expertise en lien avec ce que les agriculteurs et la population du Québec veulent que leur agriculture devienne. Il y aurait là une perte réelle de souveraineté alimentaire, une perte que le rapport Pronovost ne soupèse guère dans ses appels à la souplesse et à l'ouverture. Sa proposition de se faire conciliant à l'égard des ententes de gré à gré est en contradiction avec ses déclarations vertueuses.

Le nouvel ordre agroalimentaire

Le mot mondialisation est désormais passé dans l'usage et la chose qu'il désigne ou ce qu'il évoque trouve sa place jusque dans les conversations les plus banales. La mondialisation est retenue comme une caractéristique de la vie économique pour expliquer aussi bien la délocalisation de l'emploi que la concurrence féroce que se livrent les pays, une caractéristique souvent évoquée comme une fatalité. Pour le commun des mortels, l'évocation de la mondialisation établit comme une espèce de référence à des forces abstraites et difficilement repérables si ce n'est lors des reportages publiés à propos des grandes rondes de négociation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou lors des rencontres économiques comme le très médiatisé événement de Davos. Les agriculteurs sont directement et particulièrement affectés par ce qui reste des abstractions pour d'autres : les modifications des règles du commerce international changent la vie à la ferme et la manière de pratiquer l'agriculture.

Pour certaines franges de la classe agricole, la libéralisation des marchés, le développement des exportations et l'univers idéologique de la mondialisation ont été pour un moment accueillis avec un certain enthousiasme. « L'ouverture » des marchés et la possibilité d'accroître la production en multipliant les exportations ont été vues comme des occasions de développement des entreprises agricoles. Il y a quelques années, alors que le lancement du cycle de Doha annonçait une nouvelle ère en matière de commerce alimentaire, plusieurs ont applaudi l'appel lancé par Lucien Bouchard lors du Sommet des décideurs. L'ex premier ministre voulait que le Québec agroalimentaire « voie grand » et qu'il fasse des marchés extérieurs, le principal moteur de sa croissance. Il fallait doubler les exportations, entrer dans le jeu de la concurrence, conquérir des marchés, etc. L'agriculture était d'abord une affaire de production et de commerce et moins une réponse aux besoins de nourrir adéquatement la population québécoise. La notion de souveraineté alimentaire n'était guère évoquée, sinon même connue. Les enjeux de l'industrialisation accrue de l'agriculture et ses répercussions sur une classe agricole faite de petits producteurs étaient à peine entrevus et, lorsque c'était le cas, le plus souvent minimisés, la diversité de la production, ridiculisée.

Quelques années auront suffi pour que l'enthousiasme s'atténue et que les producteurs agricoles prennent mieux la mesure des conséquences d'une adhésion candide aux utopies du commerce sans frontières. Sans tourner le dos aux exportations et au développement du commerce mondial, le discours et la position de l'UPA ont néanmoins beaucoup évolué, le ton est plus modéré, circonspect, et les déclarations sur le maintien du rôle et de la capacité des États à fixer leurs propres règles du jeu en matière de production et de commerce des produits agricoles se font plus fermes, plus déterminées. Désormais, l'ouverture des marchés évoque beaucoup plus l'enfermement que le grand large : enfermement dans un

univers où s'impose de plus en plus durement le contrôle de firmes et d'organes de régulation sur lesquels les agriculteurs et les citoyens ont très peu d'emprise et qui évolue dans des sphères aussi lointaines qu'opaques, mais dont les décisions changent le sort de millions de gens. Devant la montée en puissance de ces forces abstraites qui se terrent derrière les organisations internationales qui régissent l'agriculture et les échanges commerciaux, les contestations ont surgi, ici comme ailleurs, pour réaffirmer le pouvoir des citoyens et des citoyennes et faire primer le bien public sur l'intérêt privé. La notion de souveraineté alimentaire tente de s'imposer pour redire la volonté de faire primer l'État sur « le marché », pour établir qu'en matière de commerce international, l'agriculture doit bénéficier d'un statut particulier, en raison non seulement du droit des peuples à se nourrir, mais aussi de leur droit à définir la place que les pays tiennent à réserver à leur classe agricole. Bien que cette souveraineté ne doive pas être confondue avec l'autarcie, elle s'accompagne néanmoins d'une volonté de protection des productions agricoles locales et d'un ensemble de mesures pour éviter de soumettre la production agricole aux seules lois de la concurrence et du profit de firmes dont le centre de décision tend à s'éloigner du territoire québécois.

Faire valoir le principe de la souveraineté alimentaire, c'est faire valoir la volonté de maintenir un État social soucieux de la protection des citoyens et des citoyennes et de la solidarité sociale au nom d'une sagesse alimentaire, environnementale, agricole, territoriale, voire géostratégique, qui renvoie à une représentation de l'ordre social qui ne s'efface pas devant le commerce et le contrôle de celui-ci par des multinationales. À cet égard, la terminologie employée par la CAAAQ est trompeuse. Sa rhétorique tout entière tournée vers « un monde d'ouverture » joue des registres de la rectitude politique en présentant le contexte économique et commercial comme un univers rempli de possibles et d'occasions favorables qu'il appartiendrait d'aller saisir à la condition de se dépouiller des institutions de notre passé sous prétexte que certaines de leurs caractéristiques ayant moins bien vieilles, il vaudrait mieux s'en défaire que les restaurer. Le rapport Pronovost est peu inquiet de ce que ce « monde d'ouverture » signifie comme limitations et enserrement, aussi bien pour l'État du Québec que pour le secteur agroalimentaire. Cet univers ne repose pourtant que sur l'intérêt privé et les rapports de force et il ne laisse guère de place pour une originalité reposant sur d'autres valeurs et considérations de société.

Il faut se le tenir pour dit, lorsqu'il est question de s'ouvrir à ce monde, il ne saurait être question d'autre chose : à quoi l'agriculture et les agriculteurs doivent-ils renoncer en troquant leur arrangement institutionnel? À quelle configuration d'intérêts et de rapports de forces vont-ils devoir se colletailler? C'est à cela que renvoie la discussion sur la souveraineté alimentaire, pas à des insinuations culpabilisantes sur l'ouverture au changement.

3.1 Encadrement réglementaire mondial

Le recours à la notion de souveraineté alimentaire, en effet, ne va pas de soi dans l'état actuel des relations internationales et, surtout, dans la dynamique dans laquelle sont

engagées les discussions et les négociations dans les grandes instances où se définissent les règles du commerce international. Sur le plan politique ou institutionnel, en effet, plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux ont donné lieu à l'adoption de règles qui ont eu pour effet, non seulement de faciliter le commerce international, mais aussi, et surtout, de rendre plus faciles l'expansion d'un modèle agroalimentaire dominé par quelques très grandes entreprises qui déploient leurs activités à l'échelle planétaire. Ces entreprises peuvent mobiliser des moyens capables de modifier les structures mêmes de la production et de la distribution alimentaire dans nombre d'économies nationales. Et les accords commerciaux leur fournissent de puissants instruments pour vaincre ce qui, dans les États récalcitrants, pourrait se dresser devant l'expansion de leurs modèles d'affaires.

Ces règles, lorsqu'on en fait la genèse à partir de la Seconde Guerre mondiale, se sont d'abord attardées au commerce comme tel. Nous pensons ici à la notion de la nation la plus favorisée mise de l'avant par les membres signataires de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et qui devait faciliter les échanges en déboulonnant graduellement les mécanismes qui avaient induit des restrictions au commerce d'un pays à l'autre. Certains des accords subséquents ont cependant vu apparaître d'autres notions favorables cette fois, non pas uniquement au commerce, mais à l'implantation à l'étranger des filiales de maisons mères. On pense ici au principe de traitement national dont l'objectif était de limiter la capacité des États à favoriser « leurs » entreprises au détriment de ces filiales. Cette ouverture au marché et à l'investissement a constitué un choix de réduction du rôle de l'État et de ses moyens de régulation de l'activité économique. On verra même avec l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), qui a heureusement échoué²⁰, poindre l'idée que les entreprises pourraient avoir le droit de contester les choix démocratiques en se voyant octroyer le pouvoir de contester les lois susceptibles d'entraver la conduite de leurs affaires, entre autres sur le droit de grève. Cette idée que l'État national puisse être subordonné aux règles du commerce et de l'investissement ne cesse pourtant de s'élargir. Plusieurs États signataires de certains accords vont consentir à un arbitrage supraétatique par lequel les souverainetés nationales en matière de droits publics pourront être limitées, abrogées, contenues. C'était déjà le cas avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), mais l'Accord sur le commerce intérieur au Canada (ACI) va plus loin, imposant aux juridictions provinciales des normes d'harmonisation susceptibles de limiter l'exercice de leurs compétences²¹.

L'industrie agroalimentaire est de plus en plus définie « de l'extérieur » par un ensemble de règles qui fixent les conditions de sa pratique. Même si elle jouit encore dans une certaine mesure d'un certain statut particulier – incertain? – à l'OMC, les pressions demeurent très fortes pour que l'agriculture devienne un domaine comme les autres. Dans les faits cependant, quelle que soit l'évolution immédiate, les règles actuelles du commerce interna-

20. Voir sur cette question, l'ouvrage collectif dirigé par PINEAULT, Éric et Michel FREITAG, *Le monde enchaîné*, Nota Bene, 1999.

21. Nous traitons plus loin des raisons ayant présidé à l'introduction de l'agriculture dans le corset de l'ACI dans la section 3.5.1 sur les multinationales de la transformation, p. 48 et suiv.

tional ont d'ores et déjà défini une forme d'encadrement qui assure l'hégémonie des grandes firmes de transformation et de distribution alimentaire.

C'est cette nouvelle configuration du triptyque agroalimentaire (production, transformation, distribution) que favorise l'espace que leur ouvrent les instances réglementaires supranationales, que mettra en lumière la présente section. Ces nouveaux rapports entre les acteurs soulèvent des enjeux qui ne portent plus seulement sur les prix, mais de plus en plus sur la propriété des produits. Plusieurs des acteurs des différentes filières qui ont déposé des mémoires à la CAAAQ ont insisté sur l'importance de ces nouveaux enjeux et montré en quoi ils représentent un nouveau cadre d'exercice des rapports de forces, un cadre qui définit divers moyens de contournement des voies de régulation et de protection de l'agriculture consignés notamment dans les règles de la mise en marché collective et de la gestion de l'offre.

3.2 La grande distribution des produits alimentaires

En avril 2008, le MAPAQ mettait en ligne le Guide d'accès au marché du détail. Destinée aux entreprises de transformation alimentaire du Québec, la publication qui n'est grosso modo qu'un mode d'emploi pour l'accès aux étagères des chaînes est pour le moins révélatrice de la profonde mutation qu'a connue la filière agroalimentaire au cours des dernières décennies. Elle met d'abord en lumière un fait marquant : la relative uniformité de la logistique de la distribution d'une entreprise à l'autre. Certes, des variations sont observables, mais, malgré l'apparente complexité engendrée par la diversité des situations, les principes généraux et les règles opérationnelles de base sont pour ainsi dire les mêmes d'un distributeur à l'autre. Les pratiques sont standardisées et elles relèvent d'un même univers de méthode, d'un même paradigme commercial centré sur la connaissance fine des flux de circulation de la marchandise. Le document fait bien ressortir, en outre, que le pouvoir sur les filières, détenu jusqu'à il y a peu par les transformateurs nationaux, s'est en partie effrité au profit de celui des grandes chaînes de vente au détail, peu nombreuses, mais partout présentes. Elles-mêmes subissent de plus en plus la concurrence de nouveaux acteurs, aussi puissants et tentaculaires que Costco, les chaînes de pharmacies, etc. qui n'étaient pas présents dans le domaine de l'alimentation.

Le phénomène n'est évidemment pas unique au Québec (Hendrickson, 2001; Busch et Baine, 2004). Il s'est néanmoins manifesté avec plus d'intensité. En quelques décennies, la plupart des magasins de vente au détail ont été intégrés ou affiliés à l'une des trois principales chaînes de distribution alimentaire que sont Sobey's, Loblaws et Métro. Nous avons au Québec une myriade de petits détaillants locaux et régionaux qui accueillaient sur leurs étagères des produits transformés dont l'écoulement pouvait facilement se faire sur une base régionale. La consolidation des détaillants, conjuguée à la centralisation de leurs systèmes de distribution, a eu comme corolaire une incapacité progressive d'accès des entreprises de transformation locale et régionale aux réseaux des détaillants. Désormais, c'est à une seule

centrale de distribution que doivent être acheminés la plupart des produits et c'est elle qui les répartit dans l'ensemble du réseau d'une chaîne. Cela impose aux agriculteurs et aux transformateurs des contraintes importantes en matière de coûts et de logistique de transport de même que pour les volumes à livrer afin de desservir tous les points de vente. Cela a d'importantes répercussions pour les transformateurs régionaux qui ont dès lors à déployer des trésors d'ingéniosité afin de tirer leur épingle du jeu dans une partie où leurs marges de manœuvre sont extrêmement étroites.

Trois seuls grands réseaux d'acheteurs : cela ne peut qu'exacerber les difficultés d'accès au marché. Pis encore, trois réseaux fonctionnant avec relativement les mêmes paramètres et un même modèle de traitement de volumes standardisés, cela laisse peu de place pour les acteurs émergents ou pour ceux-là dont le modèle d'affaires ne repose pas sur une production à fort volume. La rigidité des distributeurs est telle, leur modèle est à ce point contraignant qu'ils ont soutenu devant la CAAAQ ne pas pouvoir faire davantage pour accorder de « l'espace tablette » aux produits d'ici dans l'état actuel des choses²². Les logistiques, ont-ils prétendu, les rendent incapables d'assouplir les critères et d'adapter les façons de faire. L'un d'entre eux a cru utile de présenter à tout le moins le mode d'emploi d'insertion à un système de distribution auquel les producteurs et transformateurs régionaux ont été invités à se conformer en présentant des produits novateurs.

3.3 Élargissement de l'offre des produits et rôle clé de la logistique d'approvisionnement

La montée en puissance des distributeurs a profondément modifié la donne pour l'industrie agroalimentaire québécoise. Aussi bien la transformation que la production ont dû réagir aux conditions que leur impose un modèle dont ils sont pour la plupart captifs.

En plus des impacts sur la logistique de la distribution qu'occasionne la réduction à une seule méga-centrale pour la répartition de la quasi-totalité²³ des produits à l'intérieur d'un réseau, l'émergence de la grande distribution s'est accompagnée ces dernières années d'une recherche de produits différenciés alors que la venue de magasins à grande surface augmentait l'espace sur les étagères. La marchandisation de l'alimentation obéit désormais à une recherche effrénée des moyens de façonner la demande en multipliant les tentatives exploratoires, ce qui a pour effet d'accroître le roulement des produits et de réduire leur cycle de vie en fonction des attentes sur les marges bénéficiaires « Bon an mal an, disent les distributeurs, environ 8 000 produits feront leur entrée sur les tablettes ou disparaîtront du marché. Ceux qui se retrouveront sur les tablettes et y resteront auront créé une valeur ajoutée à la catégorie et suscité une adhésion de la part des consommateurs. Conséquemment,

22. Ils sont néanmoins conscients du casse-tête que pose leur logistique à l'écoulement des produits régionaux tendant la main à l'État pour la création d'une table de concertation afin d'en faciliter l'accès.

23. Les détaillants affiliés doivent s'approvisionner à hauteur de 85 % à 90% environ des produits référencés par la centrale de distribution à laquelle ils sont affiliés. Pour ce qui est des succursales des chaînes comme Maxi et SuperC, celles-ci s'approvisionnent généralement uniquement à la centrale de distribution.

la meilleure façon d'accéder à nos tablettes réside sans contredit dans une approche innovatrice. En d'autres termes, plus un produit présentera une certaine nouveauté et de la valeur ajoutée dans une catégorie donnée, plus ses chances de se tailler une place en magasin seront élevées. » (CCDA, 2007 : 10). Cette quête relève d'abord des stratégies des distributeurs qui cherchent à accroître le « rendement tablette » en forçant les transformateurs à participer à cet effort pour trouver des produits susceptibles de capter l'attention des consommateurs. Cette recherche est devenue une condition de développement pour les transformateurs qui ont multiplié les avenues d'invention dans tous les domaines et sous toutes les facettes de l'industrie, du domaine de l'emballage à la mise au point de recettes inédites, en passant par les aliments fonctionnels ou les nutraceutiques. Le culte de l'innovation trouve ici un de ses plus puissants justificatifs : c'est une contrainte concurrentielle.

Encore une fois, il s'agit de tendances qui débordent les frontières du Québec et du Canada. Les chercheurs Lawrence Busch et Carmen Baine de l'Institute for Food and Agricultural Standards à l'Université de l'État du Michigan ont bien montré que les deux phénomènes relatifs à la logistique et à la diversification des produits se manifestent partout à travers le monde avec l'expansion du modèle d'affaires de la grande distribution. « ... ils [les produits alimentaires] se sont déplacés d'une compétition basée sur le prix vers une autre où la variété, la commodité, la qualité et l'approvisionnement à longueur d'année sont des éléments aussi, sinon plus, importants. Cette prise de distance en regard du prix comme base de la concurrence s'est accompagnée par des contrats incluant des critères relatifs à la qualité de l'approvisionnement, la constance et l'écoulement sur une base annuelle. »²⁴ (Busch et Baine, 2004 : 329; nous traduisons). Du façonnement de la demande des consommateurs à l'orientation de la production, il n'y a qu'un pas que franchissent allègrement les distributeurs.

Jouissant d'une position stratégique incontournable, ces derniers peuvent déployer des dispositifs sophistiqués pour capter les signaux de marché. En fin de compte, ils jugent de la pertinence et du rendement à maintenir tel ou tel produit sur les tablettes et, du même coup, décident des orientations à réclamer aux transformateurs et à la production. En étant en mesure de comparer les ventes des produits, selon leur emplacement, leur emballage, ils sont plus à même de piloter eux-mêmes la production d'aliments, ce qu'ils font, d'ailleurs. « Forts d'une formidable gamme de marques contrôlées, les détaillants ne sont pas dépendants de l'offre des manufacturiers. Constamment à l'écoute de leurs clients, les détaillants ont plus de choix et plus de marge de manœuvre pour décider de ce qu'ils vont offrir à leur clientèle. » (Provigo, 2007 : 9). Il s'agit là d'un renversement capital. Le nouveau paradigme de l'industrie agroalimentaire est désormais dominé par des acteurs, les distributeurs, qui sont parvenus à s'attribuer le rôle de coordination des filières. Les transformateurs ont perdu la place occupée jadis dans une industrie qui se développait par des mouvements de l'offre

24. Notre traduction de l'extrait suivant : « ...they [les produits alimentaires] have shifted from price competition to nonprice competition where variety, convenience, quality and year-round supply are as important or even more important than price. This shift away from price competition has been accompanied by greater use of contracting to supply quality, consistency and year-round supply. » (Busch et Baine, 2004: 329).

et sont désormais à la remorque des distributeurs qui leur imposent une approche caractérisée par le façonnement de la demande.

Dans ce déplacement de la coordination des filières par les distributeurs et par la restructuration de l'environnement concurrentiel autour non plus seulement du prix, mais de la qualité et des propriétés des produits, le contrôle et l'impact des centres de décision sur l'ensemble de l'industrie devient crucial. Le rapport Pronovost n'aborde pourtant pas cette question en profondeur. La vulnérabilité de l'industrie agroalimentaire québécoise est pourtant considérable : un seul distributeur est sous le contrôle d'intérêts québécois. C'est inquiétant. Le milieu en est très conscient²⁵. Une très grande part de notre économie agricole est exposée à des décisions stratégiques prises à l'extérieur du Québec dans des sièges sociaux, qui, par définition, ne le considèrent qu'en tant qu'acteur périphérique soumis à une centralité où ses caractéristiques, son développement et ses orientations ne constituent pas un cadre stratégique. Tout au plus ces réalités ne comptent-elles qu'en tant qu'éléments de contexte. Sur le plan structurel, cela place notre agriculture sur une voie de décrochage par rapport à notre économie nationale²⁶.

Le contrôle québécois de la distribution : risque stratégique majeur

C'est avec la transaction touchant la chaîne Provigo qu'est apparue de façon spectaculaire la vulnérabilité de l'agriculture québécoise dans le système de distribution. D'aucuns ont reproché à nos sociétés d'État que sont la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société générale de financement du Québec (SGF) et la Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA) avant que cette dernière soit fusionnée au sein de la SGF, d'avoir pour ainsi dire laissé tomber Provigo à la fin des années 1990 lorsque le distributeur passa aux mains de l'entreprise George Weston. La transaction a mis en évidence un important déficit de la pensée stratégique dans les sphères financières et industrielles où se décidaient certaines des orientations les plus structurantes de notre industrie. Malgré les engagements des nouveaux acheteurs concernant le maintien, pour un certain temps, du niveau des achats locaux, il est vite devenu évident que la satellisation de notre industrie avait franchi un seuil inquiétant. Cela se traduisait non seulement par un déplacement du lieu de la prise de décision, mais encore et surtout, par une réorganisation et un réordonnancement des critères de décision concernant la configuration du réseau contrôlé par Provigo et par le poids stratégique qu'y occuperaient les filières

25. « Nous sommes inquiets car de plus en plus de centres de décision sont transférés à l'extérieur du Québec, soit en Ontario et aux États-Unis. Nos produits sont de moins en moins identifiés puisque emballés dans des marques maison qui ne réfèrent aucunement à l'identification du produit en fonction de sa production géographique. Dans l'avenir, est-ce que les acheteurs extérieurs du Québec, principalement de l'Ontario, favoriseront leurs fournisseurs locaux en négociant des rabais volume incluant une distribution dans les supermarchés du Québec? » (Nutri-Euf, 2007 : 3).

26. Nous reviendrons sur les positions tenues par les distributeurs devant la CAAAQ à la fin de la présente section.

québécoises.

La suite des choses fut prévisible et les intitulés de certains articles parus dans les années qui suivirent parlèrent d'eux-mêmes.

« Provigo déleste 125 employés de son siège social », *Les Affaires*, 26 juin 1999.

« Vente de Provigo à Loblaw : l'inquiétude demeure grande parmi les producteurs et transformateurs québécois », *Le Devoir*, 28 août 1999.

« Provigo restructure ses services informatiques : 50 postes en moins au Québec; » *La Presse*, 14 février 2002.

« Centralisation de Loblaw à Toronto. L'agroalimentaire québécois s'inquiète », *La Presse*, 5 mai 2006.

« Loblaw fait le ménage au Québec », *La Presse*, 17 novembre 2006. Dans cet article, il est écrit ce qui suit : 'Après avoir délesté deux centres de distribution qui employaient 140 personnes l'an dernier, Loblaw fermera 27 magasins au Québec au cours des prochains mois'. » (Cité par Léo-Paul Lauzon, 2007).

La réorganisation aura permis d'inscrire le réseau Provigo dans une stratégie de croissance qui se poursuit toujours et qui continue de modifier l'environnement concurrentiel du seul réseau sous contrôle québécois, celui de Métro. La solidité de ce dernier réseau mérite dès lors d'être examinée tant sa perte pourrait être catastrophique pour l'agriculture québécoise. Sur cette question, le Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) est restée d'un silence assourdissant. Comment, en effet, réfléchir à l'évolution de l'agroalimentaire québécois sans examiner sa principale vulnérabilité stratégique? Cette lacune renvoie au choix fondamental de la commission de privilégier l'analyse des facteurs internes, de s'en tenir à une perspective provinciale au lieu d'inscrire les enjeux du développement dans une perspective large où les facteurs exogènes, pourtant de plus en plus déterminants, sont évoqués comme des éléments de contexte – « d'ouverture » – plutôt que des dimensions d'analyse. C'est une carence qui masque un risque majeur.

En effet, un examen plus serré de la situation de Métro aurait dû amener la CAAAQ à réfléchir aux impératifs qu'impose au développement de l'agriculture le double phénomène de la concentration du secteur de la distribution alimentaire et de sa financiarisation croissante. Non seulement cette concentration réduit-elle la marge de manœuvre des acteurs de la transformation et de la production qui souffrent inévitablement de cette réduction de la concurrence, mais encore évolue-t-elle

en fonction d'une logique qui tend à l'affranchir de la logique industrielle pour la soumettre aux exigences du capitalisme financier où seules priment les considérations de rendement. Métro est une société cotée en bourse et son sort peut varier selon l'humeur des investisseurs qui lui fixent des objectifs financiers ayant peu de choses à voir avec le développement de l'agroalimentaire québécois. La participation des actionnaires se définit d'abord sur des objectifs de rendement justifiant le niveau de risque du placement, de l'investissement. Ce sont ces objectifs qui dictent l'orientation de l'entreprise et qui, en dernière analyse, inspirent les décisions des investisseurs.

Il est important de bien comprendre la composition de l'actionnariat de Métro pour mesurer la solidité de son enracinement au Québec. C'est un examen qui comporte sa part de surprises. Le capital de la société est très diversifié et la part d'investisseurs étrangers y est très importante. Outre les marchands de la chaîne elle-même, c'est le groupe Jarislowsky Fraser qui détient le plus gros bloc d'actions. La grande majorité des actionnaires ne sont pas des acteurs du monde agroalimentaire, mais plutôt des acteurs du monde financier : firmes de courtages, maisons de placements et caisses de retraite. Fait notable, ce sont pour la plupart des capitaux étrangers, ce qui illustre on ne peut plus clairement que leur présence n'est motivée que par des considérations de placement. Les rendements sont-ils appelés à diminuer ou le risque du placement à s'accroître sous l'effet d'une concurrence plus vive et de pertes de parts de marché que ces investisseurs pourraient fort bien être tentés de se retirer et de vendre au plus offrant des parts pour la valeur desquelles leurs stratégies de placement pourraient ne pas justifier d'être patients. Cela pourrait faire de Métro une proie intéressante pour un concurrent déjà présent dans le marché, auquel cas cela accroîtrait encore davantage la concentration. Ou encore cela pourrait créer une occasion intéressante pour un acteur décidé à s'inviter dans ce marché. En outre, cela pourrait se produire sans même que les actionnaires et dirigeants de Métro n'aient sollicité aucune offre. Quelle serait alors la marge de manœuvre? Comment pourraient réagir des acteurs effarés par cette perte et ses implications pour l'agroalimentaire québécois?

Les réponses convenues, celles qu'on a entendues à l'époque, lors de la transaction touchant Provigo ne fonctionneraient certainement plus. La Caisse de dépôt et placement du Québec ne pourrait pas aisément jouer un rôle de garde-fou. De fait, quoi que ces dirigeants aient pu dire sur le maintien des objectifs de développement économique dans le mandat de la Caisse, la réduction de la position de la Caisse dans l'actionnariat de Métro, qui est passé de 4,05 % en 2005 à 0,50 % au 31 décembre 2009¹ ne laisse présager rien de bon, du moins rien de facile en matière

1. Source : Centre d'analyse et de suivi de l'Indice Québec

d'organisation d'une riposte financière visant à conserver le contrôle québécois de cette société. Sans entrer dans le détail des contraintes imposées par la répartition des actions avec droit de vote actuellement détenues par les marchands, il suffit de noter qu'une offre d'achat hostile est possible et que les capitaux québécois ne sont pas bien placés pour y faire obstacle. Il est déplorable que la CAAAQ ne se soit pas penchée sur cet enjeu.

Cette question du contrôle aurait dû permettre d'examiner la façon dont le monde agroalimentaire québécois joue ses atouts dans l'économie financière et comment l'utilisation stratégique des réservoirs de capitaux sous son contrôle pourrait servir des objectifs de souveraineté alimentaire et de maîtrise de certaines des orientations de base du développement. Il est, à cet égard, aussi étonnant qu'inquiétant qu'aucun des grands acteurs du monde rural québécois ne détienne une part significative du capital action de la seule société dont les décisions peuvent être infléchies pour servir des objectifs convergents et stratégiques pour le développement de l'agriculture québécoise. Par exemple, les caisses de retraite de la Coopérative fédérée et d'Agropur totalisent un actif de près de deux cents millions de dollars². Cela leur donnerait des outils pour participer aux orientations de l'entreprise et des moyens pour être en mesure de créer des alliances stratégiques qui pourraient sécuriser le contrôle et garantir ainsi une protection de l'accès à la grande distribution pour les agriculteurs et les transformateurs du Québec. La Coopérative fédérée, qui doit vivre au quotidien avec les enjeux que pose la grande distribution, a opté lors de la Commission pour l'adoption d'une stratégie financière agressive et immédiate à l'égard des distributeurs³.

Dans une économie en voie de financiarisation accélérée, il est indispensable que le monde rural réévalue ses capacités d'intervenir à même les outils et les actifs financiers à sa disposition. En insistant sur la nécessité d'innover, le rapport Pronovost est resté muet sur cette dimension extrêmement stratégique du développement du secteur et il a ainsi négligé une avenue au potentiel très puissant pour renouveler et soutenir l'arrangement institutionnel de soutien et de protection de notre agriculture.

2. C'est sans compter celle de Saputo qui dépasse le milliard de dollars, celles des Rôtisseries Saint-Hubert ou du Groupe Lassonde

3. « Nous recommandons, dans les plus brefs délais, la création d'un groupe de travail ad hoc dont le mandat serait d'explorer des occasions favorables de partenariats en matière de distribution alimentaire. À titre d'exemple, nous voyons fort bien ce qui suit : - Développement d'un réseau de distribution parallèle aux "Trois Grands" et qui aurait une vocation d'appui et de développement de l'agriculture et des produits alimentaires d'ici; - Association à un Fonds d'investissement éthique avec une prise de position dans l'un ou l'autre des "Trois Grands" (selon le modèle bien connu du Centre Interconfessionnel sur la responsabilité de l'entreprise (ICCR) et des Sœurs Bénédictines qui tentent de "remettre Wal-Mart sur le droit chemin") (Fédération, 2007 : 50).

TABLEAU 2
Principaux actionnaires de Métro (constituant 60 %
de l'actionnariat), Québec, juin 2009

Nom de l'actionnaire	Nombre d'actions	Pourcentage	Type d'investisseur	Ville	Pays
Jarislowsky Fraser, Ltd.	21 919 017	20,06	Gestionnaire de fonds ¹	Montréal	Canada
Fidelity Management & Research	12 140 445	11,11	Gestionnaire de fonds	Boston	États-Unis
Invesco Trimark Ltd.	3 159 388	2,89	Gestionnaire de fonds	Toronto	Canada
CPP Investment Board	2 535 000	2,32	Fonds de pension	Toronto	Canada
AGF Management Ltd.	1 962 865	1,80	Gestionnaire de fonds	Toronto	Canada
Phillips, Hager & North Investment Management Li	1 829 000	1,67	Gestionnaire de fonds	Vancouver	Canada
British Columbia Investment Management Corp.	1 577 855	1,44	Fonds de pension	Victoria	Canada
CIBC Global Asset Management Inc.	1 522 407	1,39	Gestionnaire de fonds	Montréal	Canada
Barclays Global Investors Canada Limited	1 513 447	1,39	Gestionnaire de fonds	Toronto	Canada
Standard Life Investments Inc.(Canada)	1 373 215	1,26	Gestionnaire de fonds	Montréal	Canada
Pyramis Global Advisors, LLC	1 226 400	1,12	Gestionnaire de fonds	Smithfield	États-Unis
Lord, Abbett & Co. LLC	838 107	0,77	Gestionnaire de fonds	Jersey City	États-Unis
Caisse de Depot et Placement du Quebec		0,66	Fonds de pension	Montréal	Canada
Jones Heward Investment Counsel Inc.	651 400	0,60	Gestionnaire de fonds	Toronto	Canada
Natcan Investment Management Inc.	613 424	0,56	Gestionnaire de fonds	Montréal	Canada
Autre Québec	1 047 465	0,96	***	***	***
Autre Canada (extérieur du Québec)	5 669 271	5,20	***	***	***
Autre monde	5 292 306	4,80	***	***	***
Total	64 871 012	60,00	***	***	***

1. Gestionnaire de fonds est une traduction maison de « Investment advisor ».
Source : Thomson Financial; compilation des auteurs.

Voir à la page suivante le tableau 3 : **Évolution des actions des principaux actionnaires et de la Caisse de dépôt et placement du Québec dans Métro inc., 2005 à 2009**

TABLEAU 3

Évolution des actions des principaux actionnaires et de la Caisse de dépôt et placement du Québec dans Métro inc., 2005 à 2009

Au 27 Novembre 2009		
	# Actions A	% d'actionnariat
Actions subalternes Catégorie A	107215951	
Actions Catégorie B	642240	
Au 27 Novembre 2009		
Jarislowsky Fraser, Ltd.	21919017	20,44%
Fidelity Management & Research	12140445	11,32%
Au 31 Décembre 2009		
Caisse de Depot et Placement du Quebec	536008	0,50%

Au 28 Novembre 2008		
	# Actions A	% d'actionnariat
Actions subalternes Catégorie A	110181514	
Actions Catégorie B	750240	
Au 28 Novembre 2008		
Jarislowsky Fraser, Ltd.	21919017	19,89%
Fidelity Management & Research	12140445	11,02%
Au 31 Décembre 2008		
Caisse de Depot et Placement du Quebec	716400	0,65%

Au 30 Novembre 2007			# Actions B	% d'actionnariat
	# Actions A	% d'actionnariat		
Actions subalternes Catégorie A	112215740		112215740	
Actions Catégorie B	771840		771840	
Au 30 Novembre 2007				
Jarislowsky Fraser, Ltd.	21919017	19,53%	-	-
Fidelity Management & Research	12140445	10,82%	-	-
Regroupement marchands actionnaires Inc.	1948774	1,74%	291600	37,78%
Au 31 Décembre 2007				
Caisse de Depot et Placement du Quebec	3558200	3,17%		

Au 1 Décembre 2006			# Actions B	% d'actionnariat
	# Actions A	% d'actionnariat		
Actions subalternes Catégorie A	114051847		114051847	
Actions Catégorie B	858240		858240	
Au 1 Décembre 2006				
Jarislowsky Fraser, Ltd.	21919017	19,22%	-	-
A&P Luxembourg S. et	18081645	15,85%	-	-
The Great Atlantic & Pacific Tea Company, Inc.			-	-
Fidelity Management & Research	12230500	10,72%	-	-
Regroupement marchands actionnaires Inc.	2042049	1,79%	280800	32,72%
Au 31 Décembre 2006				
Caisse de Depot et Placement du Quebec	3192700	2,80%		

Au 2 Décembre 2005			# Actions B	% d'actionnariat
	# Actions A	% d'actionnariat		
Actions subalternes Catégorie A	113515504		113515504	
Actions Catégorie B	912240		912240	
Au 1 Décembre 2006				
Jarislowsky Fraser, Ltd.	18476982	16,28%	-	-
A&P Luxembourg S. et	18076645	15,92%	-	-
The Great Atlantic & Pacific Tea Company, Inc.			-	-
Fidelity Management & Research	12230500	10,77%	-	-
Regroupement marchands actionnaires Inc.	2012349	1,77%	270000	29,60%
Au 31 Décembre 2005				
Caisse de Depot et Placement du Quebec	4593700	4,05%		

Source : Centre d'analyse et de suivi de l'Indice-Québec.

3.4 Stratégie d'affaires des transformateurs locaux et leur rapport à la mise en marché collective

La position dominante des distributeurs dans les filières s'est traduite par une reconfiguration de l'articulation entre la transformation et la vente au détail, par un basculement de l'autorité de la première vers la seconde. Les répercussions de cette réalité pour la transformation alimentaire divergent toutefois qu'il s'agisse d'entreprises locales ou de multinationales. Le rapport de la Commission procède à un intrigant amalgame entre les transformateurs, qu'ils soient du Québec, approvisionnant un marché relativement circonscrit à ses frontières ou en les débordant à peine, et les multinationales dont les intérêts, reflétés dans les positions présentées dans leurs mémoires, s'opposent pourtant en plusieurs points. Portons une attention particulière sur ces différences qu'a négligées le rapport Pronovost et examinons les positions que ces deux groupes d'acteurs ont exposées lors des auditions de la CAAAQ.

S'il arrive que des produits d'entreprises soient référencés et passent à travers les mailles des réseaux de distribution, il n'en demeure pas moins qu'un tel succès prend de plus en plus des airs de chemin de croix pour les entreprises de transformation locale. La structure du secteur de la distribution, marquée par un approvisionnement en grande quantité de denrées alimentaires, commande une production tout aussi massive et un écoulement souvent constant. Enfin, le nombre d'acheteurs par bannière étant en nombre réduit, l'achat auprès d'un seul fournisseur d'une large gamme de produits différents leur facilite inévitablement la tâche.

Or non seulement les transformateurs québécois ont-ils à concurrencer les grands transformateurs des États-Unis et de l'Europe, non seulement se butent-ils aux pratiques exigeantes des distributeurs, mais ils font face aux produits présentés par ces derniers. Les marques maison, privées ou contrôlées, celles qui sont commercialisées par les distributeurs, meublent de plus en plus les étagères des supermarchés. Ces marques présentent certes des occasions d'affaires pour certains transformateurs qui deviennent des sous-traitants²⁷. Mais celles-ci ont eu tendance à gruger de précieuses parts de marché au détriment des produits commercialisés et pilotés par les transformateurs. Un portrait du secteur de la transformation semble dès lors se dessiner : les marques maison, par leur prix, attaquent de front les produits plus standards dont l'image de marque ne s'impose pas comme le font celles des marques dites nationales comme Coke, Kellogs, etc.²⁸. Un transformateur ne tablant que sur un seul produit doit donc s'assurer que ce dernier ressort du lot pour se tailler une place entre les marques maison et celles dites nationales. À la lumière des mémoires qu'ils ont déposés à la CAAAQ, ces transformateurs soutiennent devoir déployer des trésors d'in-

27. « Rappelons, peut-on lire dans le mémoire de Provigo déposé lors de la CAAAQ, que près de 100 fournisseurs du Québec fabriquent plus de 1 200 produits de marques contrôlées le Choix du Président ou Sans nom. » (Provigo, 2007 : 6).

28. Le cas de Danone, tel que présenté par Florence Palpacuer (2006), est particulièrement instructif à cet égard. Danone a effectivement concentré ses activités dans une poignée de secteurs dans lesquels l'entreprise pensait atteindre un certain leadership mondial, pour délaisser ses secteurs plus résiduels. Danone a ensuite procédé à des fusions et des acquisitions d'entreprises étrangères se spécialisant dans les mêmes activités que celles dans les secteurs où elle se repliait.

géniosité pour que leurs produits accèdent aux étagères des supermarchés. Ces efforts se concentreraient sur une stratégie de différenciation des produits. Il n'est pas surprenant qu'un certain nombre de transformateurs québécois en appellent à un investissement plus massif de ressources dans la recherche et le développement et à une plus grande flexibilité dans la gestion des offices de mise en marché.

Si, au cœur du 20^e siècle, les transformateurs ont été les principaux moteurs de la spécialisation des fermes et de la standardisation des aliments, c'était afin d'optimiser l'efficacité de leur filière et d'en diminuer les coûts de production. Il appert maintenant, du moins pour les transformateurs dont les activités se concentrent au Québec, que ce qui est recherché, c'est une différenciation des produits par de l'innovation dont la conséquence concomitante est d'être coûteuse et souvent risquée.

3.4.1 Croustilles Yum-Yum

Le premier cas sur lequel nous nous pencherons est celui des Croustilles Yum-Yum qui accaparent seulement 3 % du marché. La compagnie appartient à Krispy Kernels, propriété québécoise. L'entreprise a notamment comme concurrent Pepsi qui possède Frito-Lay. Le mémoire de Yum-Yum l'affirme sans ambages : « Les besoins des consommateurs évoluent en faveur des produits différenciés et à forte valeur ajoutée (sans gras trans, produits bio, oméga 3, produits santé et enrichis, etc.) au détriment des commodités. » (Croustilles Yum-Yum, 2007 : 9). Les auteurs du mémoire affirment que ceux qui ont évoqué un glissement du fondement de la concurrence, d'une comparaison sur la base des prix vers une autre sur celle de la qualité des produits ont vu juste. Ainsi l'entreprise vend-elle des croustilles (santé?) enrichies d'oméga 3. Yum-Yum souhaite en outre que les outils que le Québec s'est donnés en matière de mise en marché fassent preuve de plus d'« ouverture » et d'« adaptabilité » relativement aux impératifs de ce nouvel enjeu de la concurrence : « Pour contrer les risques associés [à la mondialisation], dit-on chez Yum-Yum, il faudra donc avoir plus de flexibilité dans les conditions d'approvisionnement des intrants agricoles domestiques [sic]. » (p. 9)

L'entreprise aimerait en outre prendre plus activement part aux décisions des offices de commercialisation. Selon elle, les transformateurs n'ont pas suffisamment leur mot à dire dans ces instances. Elle considère que leur présence pourrait favoriser une plus grande rétroaction entre la production et les impératifs de la commercialisation. Pour les Croustilles Yum-Yum, le fait que les agriculteurs soient regroupés ne constitue pas comme tel un écueil à l'atteinte d'un tel objectif. La compagnie insiste plutôt pour une étroite complicité, car « [une] collaboration entre les transformateurs et les producteurs agricoles est essentielle notamment pour la promotion des produits alimentaires, l'innovation (R ET D) et le développement de nouveaux marchés. » (p. 11)

3.4.2 A. Lassonde

Un autre exemple de l'importance de l'innovation nous vient de la compagnie A. Lassonde, deuxième au Canada dans le marché des jus.

« L'innovation, souligne l'entreprise en Commission, est au cœur de la croissance économique, de la compétitivité et de la rentabilité d'une entreprise.

- Pourtant le secteur de la transformation alimentaire investit cinq fois moins en R ET D que les autres secteurs manufacturiers. Il investit seulement 0,4 % de son chiffre d'affaires alors que le reste des secteurs en investit 2,6 %.

- 49 % du chiffre d'affaires des entreprises les plus performantes provient de produits qui n'existaient pas il y a trois ans. Ce qui démontre bien l'enjeu autour de l'innovation.

- Tous les efforts doivent être mis en place pour que la R ET D et ces emplois de pointe demeurent au Québec et ne soient pas transférés aux É.-U. ou en Ontario. La demande de scientifiques dépasse l'offre. » (A. Lassonde, 2007 : p. 6)

À cet appel de A. Lassonde, nous serions amenés à nous demander si cette quête à l'innovation n'est pas servie en s'effectuant en partenariat avec les fédérations à travers les programmes à frais partagés notamment ceux de la commercialisation du bleuet ou de la pomme.

3.4.3 Agropur

Un même son de cloche retentit du côté d'Agropur selon qui l'innovation et les investissements qu'elle requiert en matière de recherche et de développement, sont devenus une sorte de passage obligé pour assurer la commercialisation des produits. Elle ajoute toutefois qu'il est difficile pour une entreprise tablant presque exclusivement sur le marché canadien d'assumer à elle seule les risques de tels investissements. Compte tenu de l'étroitesse du marché, on sollicite, comme le montre l'extrait suivant, l'aide des fonds publics afin de financer des recherches dans le secteur alimentaire : « Afin d'assurer la compétitivité de l'industrie agroalimentaire, le gouvernement devrait mettre en place un programme de soutien à l'innovation en recherche privée et en entreprise, à l'instar de ce qui se passe ailleurs dans le monde. En effet, la recherche ne peut qu'être gouvernementale ou universitaire, elle doit être aussi privée. » (p. 35) L'entreprise cherche donc surtout à répartir le risque parmi les partenaires.

3.4.4 L'Association des abattoirs avicoles du Québec (AAAQ)

Du côté de l'AAAQ qui regroupe principalement Exceldor et Olymel, même si on est s'entend pour dire que la mise en marché collective peut servir l'industrie agroalimentaire

en général et avicole en particulier, on n'insiste pas moins sur l'idée que de nécessaires ajustements sont à apporter. « Si dans plusieurs dossiers, la concertation avec les Éleveurs de volailles du Québec et les intervenants de l'industrie se déroule positivement, certains volets pourraient être améliorés, en particulier en ce qui a trait à l'adaptation aux réalités des marchés. » (Mémoire de l'Association des abattoirs avicoles du Québec, 2007 : 7) À en croire Olymel et Exceldor, deux aspects relatifs au fonctionnement actuel de la mise en marché collective constitueraient d'importants boulets à la compétitivité des filières agroalimentaires québécoises. Le premier a trait à la distribution du profit saupoudré à travers l'ensemble des acteurs qui se superposent les uns après les autres dans ces filières. « Au Québec, toutes les étapes de production sont contrôlées par des intervenants différents : couvoiriers, meuniers, éleveurs et abattoirs. Le désir de rentabilité de chacun, tout à fait légitime par ailleurs, a pour conséquence une hausse notable du prix des produits finis, ce qui nuit à la position concurrentielle de notre industrie quant aux produits étrangers. » (AAAQ, 2007 : 7-8) À l'instar de ce que nous retrouvons aux États-Unis pour certaines filières agroalimentaires, l'intégration, selon l'AAAQ, pourrait être une avenue possible.

De façon assez surprenante, affirme le mémoire, l'autre conséquence de la mise en marché collective qui ankyloserait l'industrie tient au fait qu'elle tuerait dans l'œuf bien des efforts d'innovation. Cette position a de quoi surprendre. L'innovation et la diversification des produits apparaissent à ce point le cri de ralliement de l'industrie québécoise de transformation alimentaire que même des entreprises connues pour la production d'aliments de bases affirment tourner graduellement le dos à ce modèle de croissance. Les coopératives d'abattage comme Exceldor ou Olymel et par extension la Coopérative fédérée comme nous le verrons, soulignent à quel point la quête d'aliments aux propriétés diverses anime l'industrie. C'est du moins ce qu'on peut lire en page 8 du mémoire de l'Association des abattoirs avicoles du Québec : « Les transformateurs de l'AAAQ souhaitent faire plus de place à l'innovation, aux nouveaux produits et aux produits-créneaux, mais pour atteindre cet objectif, les producteurs devront s'ajuster en conséquence et répondre aux exigences de leurs clients de première ligne, les abattoirs-transformateurs. (AAAQ, 2007 : 8) À l'instar des Croustilles Yum-Yum, ils insistent sur le fait qu'il est central que la mise en marché soit à même de s'adapter rapidement à l'humeur que l'on trouve changeante des consommateurs et des consommatrices : « ... les marchés sont de plus en plus exigeants et les demandes des consommateurs sont en évolution. L'industrie de la volaille du Québec doit apprendre à faire preuve de plus de souplesse pour pouvoir atteindre ses objectifs, notamment desservir adéquatement les marchés et continuer à fournir au consommateur un produit sur mesure à un prix raisonnable. » (p. 7)

3.4.5 Coopérative fédérée

Les activités de la Coopérative fédérée chevauchent et traversent de nombreuses filières agroalimentaires québécoises. Le mémoire qu'elle a rédigé à l'occasion de la CAAAQ

dégage une certaine sagesse. Nous invitons d'ailleurs nos lecteurs à y jeter eux-mêmes un coup d'œil.

Particulièrement active dans la transformation, par le biais du contrôle qu'elle a d'Olymel, la Coopérative constate une érosion de la capacité de cette étape de la chaîne agroalimentaire à imposer l'ordre du jour dans les filières. Celles-ci devraient d'ailleurs être pilotées de l'aval vers l'amont : « ... nous devons concrétiser le renversement de la chaîne de valeur et passer d'une filière déterminée par l'offre de produits agricoles à une autre conditionnée par la demande des consommateurs. » (p. 5). Il ne faut pas en croire pour autant que la production d'aliments standards ou commodités est appelée à disparaître. Mais à l'instar des biens de consommation de masse où le secteur manufacturier nord-américain qui l'alimentait a été mis à mal par la concurrence des pays émergents, la production de ces aliments risque de nous échapper. « La globalisation des marchés a eu pour effet de redistribuer les cartes sur le marché des produits de masse ou standard. Nous savons que sur ce marché, la principale, voire la seule composante qui importe, est le coût de production. L'arrivée en force des pays dits émergents notamment le Brésil a tiré vers le bas les prix sur ces marchés. » (Coopérative fédérée, 2007 : 36).

Que faire? Chose certaine, selon la Coopérative fédérée, la pire des stratégies est d'attaquer de front les forces de ces concurrents : « Selon nous, et compte tenu de notre structure de coûts, il serait suicidaire de vouloir nous frotter aux pays à faibles coûts de production sur ces marchés. » (Coopérative fédérée, 2007 : 36). Un même son de cloche se fait entendre du côté d'Olymel : « Nous souscrivons aussi [dans le sillage de la Coopérative fédérée] à la nécessité de se détourner d'un modèle de développement unique pour miser sur la diversité. » (Olymel, 2007 : 10). Il faut bien davantage tabler, disent ces transformateurs québécois, sur ce qui constitue, du moins actuellement, de réels « avantages comparatifs » pendant que celui relatif au coût de production n'est plus à portée de main. Pour une entreprise qui aspire à écouler de façon massive ses produits à travers les réseaux des distributeurs quitte à le faire en tant que sous-traitant d'une firme de distribution ou d'un grand transformateur, l'occupation d'une niche, hyperspécifique, haut de gamme, n'est pas non plus de mise. La Coopérative fédérée aspire plutôt à se spécialiser dans la production de denrée de gamme moyenne, qui nécessite à la fois de l'innovation et un écoulement relativement massif d'aliments uniformes se distinguant néanmoins du lot dans le marché des produits de bases par certaines propriétés que n'ont pas ceux en provenance de pays émergents, parfois lointains. « Il nous faudra également, écrit-elle, faire preuve d'innovation et d'ingéniosité et être continuellement à l'affût des besoins des consommateurs. Nous devons donc être TRÈS RAPIDES ET FAIRE PREUVE D'UNE GRANDE FLEXIBILITÉ. C'est ici qu'intervient le changement de paradigme. Nous allons devoir reconnaître et accepter que la gestion de la chaîne de valeur doit partir du consommateur et non de la ferme. » (p. 36)

Enfin, souligne le mémoire de la Coopérative fédérée, il faudrait reléguer au grenier l'esprit de boutique qui règnerait dans la gouvernance des programmes à frais partagés, notamment à l'égard des transformateurs : « ... il faut admettre que le mode de relation

commerciale, qui a résulté de la mise en place de la formule des programmes à frais partagés dès la fin des années 1950, est davantage axé sur le rapport de force que sur la concertation et la confiance entre les parties de la chaîne de valeur. Il y a là un élément intrinsèque au modèle québécois qu'il nous faudra adapter si nous voulons être en mesure de bien nous positionner sur un segment de marché qui concerne une approche en matière de chaîne de valeur » (p. 38-39).

3.4.6 F. Ménard inc.

Les propos du mémoire de l'intégrateur porcin F. Ménard illustrent à notre avis ce avec quoi la mise en marché collective est appelée à conjuguer avec efficacité : une plus grande réactivité et flexibilité en regard des signaux que l'industrie capte tant bien que mal çà et là du marché. Il ne s'agit pas de faire ici l'apologie du modèle d'affaires prôné par l'intégrateur, mais bien de relever les avantages perçus par ce dernier eu égard à l'intégration. Si l'intégration a ses mérites, n'en doutons point, la question est donc plutôt de savoir si certains d'entre eux ne pourraient pas aussi l'être des mécanismes de mise en marché collective actuelle par suite de certains rajustements.

Contrairement à ce qu'on peut lire dans les mémoires de Exceldor et de Olymel, l'argument mis de l'avant par l'entreprise F. Ménard pour vanter les mérites de l'intégration n'est pas tant une question de prix qu'une réponse plus rapide de la production aux impératifs de la transformation et de la commercialisation.

L'intégration verticale a un objectif simple : en augmentant son contrôle sur la production, un transformateur peut obtenir plus facilement des porcs présentant les caractéristiques recherchées par ses clients en plus de mieux apparier la production avec les besoins de la transformation. Du même coup, les risques d'affaires s'en trouvent réduits et partagés, tout comme les coûts d'investissement et d'exploitation. L'intégration facilite aussi la surveillance de l'assurance de la qualité, la salubrité et la sécurité des élevages ainsi que la spécialisation de la production en fonction de marchés déterminés. En misant sur la différenciation du produit par la qualité, le producteur-transformateur fait le pari que ses démarches inciteront le consommateur à acheter son produit, même si le prix de vente est égal ou même supérieur à celui du concurrent. (F. Ménard, 2007 : 3).

Ces avantages que permet l'intégration reflètent des impératifs découlant de la concurrence que se livrent les entreprises de transformation : « Nous croyons que la concurrence actuelle entre les transformateurs ne se joue pas uniquement sur la baisse des coûts ou sur la taille grandissante des unités de production, mais bien sur la satisfaction des consommateurs et leurs demandes en constante évolution. Pour se distinguer à leurs yeux, les transformateurs cherchent avant tout à différencier leurs produits en matière de qualité, ce qui inclut à la fois les considérations suivantes : nutrition animale, santé et bien-être animal, salubrité et sécurité alimentaire, qualité et uniformité des produits, facilité et rapidité de préparation, goût et plaisir des produits. » (F. Ménard, 2007 : 6).

3.4.7 Groupe Export agroalimentaire Québec-Canada

L'utilisation de produits spécifiques qui se servent de l'innovation comme levier pour la commercialisation n'est pas seulement le lot d'entreprises écoulant leur production sur notre marché. Les transformateurs et exportateurs au nombre de 350 sont représentés par l'organisation Groupe Export agroalimentaire Québec-Canada qui travaille à faciliter l'exportation des produits d'ici. Ils miseraient également sur cette stratégie à l'extérieur des frontières du Québec. Contre une concurrence basée sur le volume, on préfère une autre basée sur la diversité : « ... on peut presque affirmer que « small is beautiful » si nous produisons des produits à valeur ajoutée. L'unicité d'un produit transformé est garante de certains succès jusqu'à ce qu'il soit copié, bien sûr. [...]. [...] Il faut être créatifs et novateurs. Une partie de la solution passe par la transformation alimentaire et l'addition de la valeur ajoutée à la production québécoise. Notre survie est là. [...] En fait, notre stratégie nationale doit porter sur le développement de marchés ciblés avec des produits de créneaux spécialisés qui nous rendent pour un temps compétitivement intouchables. » (p. 6-7). Le groupe en est convaincu. Ce serait là le mode d'emploi de la rentabilité et de la compétitivité relativement à des joueurs comme Coke, Kraft, Nestlé, etc. qui ont absorbé d'autres groupes avec les années en décuplant l'étendue de leurs activités.

3.4.8 Conclusion sur ces stratégies d'affaires

Les transformateurs régionaux partagent une lecture commune de la situation : la voie de l'avenir repose sur une capacité à se démarquer et à compenser l'étendue des moyens soit une vaste gamme de produits à offrir par la différenciation et l'originalité. Encore ici, on souhaite que la mise en marché qui sert les entreprises en matière d'approvisionnement soit plus flexible c'est-à-dire qu'elle répond rapidement aux modifications attendues de la part de producteurs et soit en mesure également de répondre aux exigences des distributeurs qui pilotent la commercialisation d'une gamme croissante de nouveaux produits.

Cette lecture commune, nourrie par l'expérience et le quotidien de la concurrence, ne remet pas en cause le système de la mise en marché collective. L'essentiel de ces critiques et de ces attentes concerne plutôt les modalités de fonctionnement et ce que d'aucuns ont nommé la culture d'organisation des offices. Les conditions d'amélioration du dialogue, les changements à apporter sont peu explicités cependant, ni dans les mémoires, ni dans le rapport Pronovost lui-même. Les appels au resserrement des liens sont pourtant clairs, en particulier en ce qui concerne la R ET D. On voit mal ce qui, dans la structure actuelle, pourrait faire obstacle à de tels rapprochements, si ce n'est un déficit de pensée stratégique ou des résistances attribuables à des facteurs de mentalité. Rien là, cependant qui ne serait insurmontable. Rien là non plus qui ne se réglerait par l'abolition des structures.

Une chose est également frappante dans les positions examinées ici, c'est la continuité et la similarité des conditions de l'environnement concurrentiel entre le marché national et la compétition internationale. Les facteurs déterminants pointent les mêmes acteurs,

les mêmes rapports : hégémonie des grands distributeurs, de leurs exigences logistiques et de la concurrence livrée sur la base de leur intégration verticale, marché déterminé par les variations dans les modalités de façonnement de la demande, prix tirés vers le bas pour la production des commodités. À ces facteurs s'ajoutent l'ordre juridique et les contraintes de plus en plus lourdes des règles du commerce international.

3.5 Mondialisation et transformateurs locaux : une dénonciation de la politique du deux poids, deux mesures

À la CAAAQ comme ailleurs, la mondialisation a fait couler beaucoup d'encre. Le thème est inévitable tant la prégnance est forte et du discours et des réalités qu'imposent la libéralisation des marchés et les pressions pour qu'elle se fasse toujours plus grande, plus vite. Les transformateurs régionaux dont les produits entrent directement en concurrence avec ceux des multinationales sont particulièrement touchés. Afin de conquérir des parts de marché, ces dernières les attaquent pour ainsi sur deux fronts. D'un côté, elles peuvent s'arroger une position solide dans une filière pouvant aller jusqu'au contrôle direct grâce à l'intégration verticale, par une fusion ou une acquisition leur conférant du poids dans la négociation avec les agriculteurs et les distributeurs. De l'autre, les multinationales de la transformation peuvent directement leur livrer concurrence en important leurs propres produits. Les transformateurs régionaux et les agriculteurs ont raison de s'inquiéter de la situation : en 2006, 72 % des recettes du marché reçues par les agriculteurs provenaient du secteur de la transformation. Dans le même registre, la valeur totale des exportations québécoises de produits alimentaires est composée dans les mêmes proportions de ces produits à valeur ajoutée. On se doute bien que c'est aussi le cas des produits importés. Ici aussi un bref survol des positions tenues devant la CAAAQ permettra de bien saisir les paramètres stratégiques essentiels.

Plusieurs auteurs l'ont souligné, la libéralisation des échanges a exacerbé la concurrence non seulement entre les firmes, mais bien entre les agricultures nationales elles-mêmes. Poussée à sa logique extrême, la dérèglementation conduirait les pays à ne pratiquer que les cultures et les élevages pour lesquels ils pourraient maximiser leurs avantages concurrentiels. Le monde agricole serait alors dominé par les conditions de la concurrence et non par les nécessités de se nourrir : les agricultures nationales ne seraient que des domaines industriels spécialisés dans des créneaux porteurs pour lesquels, le climat, la géographie et les conditions économiques pourraient offrir des avantages difficiles à battre par une agriculture concurrente. Cette vision des choses est soutenue avec vigueur par les tenants du tout au marché qui refusent de voir quelques raisons de ne pas traiter l'agriculture comme n'importe quel autre secteur industriel soumis aux lois la concurrence et de l'optimisation des facteurs de compétitivité. Cette façon de voir marque très profondément les discussions sur le commerce international et les négociations des traités. Et ce n'est pas sans conséquence : « Jamais, affirme le mémoire de la Coopérative fédérée, le monde agricole n'a été en si piteux état, et ce, à peu près partout dans le monde, depuis la mise en œuvre de l'Accord agricole

du Cycle de l'Uruguay. » (Coopérative fédérée, 2007 : 31). Mais cela relève de la politique des États. Sur le plan commercial, les acteurs ont à composer avec la situation.

À cet égard, les acteurs de l'industrie québécoise de la transformation restent réalistes, du moins certains d'entre eux d'envergure plutôt régionale. Ils ne s'opposent pas tant à l'introduction de produits étrangers sur les étagères d'ici qu'à l'iniquité des règles et de traitement qui rendent cela possible. Les dénonciations fusent de toutes parts dans les mémoires en ce qui concerne l'attitude des autorités canadiennes et québécoises. Le laxisme dont elles font preuve crée des conditions de concurrence déloyale. Ce laisser-faire en ce qui a trait au respect des normes que devraient respecter les produits importés nuit à l'industrie locale et se fait au détriment des transformateurs locaux qui ont à se plier aux hauts standards de qualité qui sont exigés pour la production locale. Pour les propriétaires de la fromagerie Perron, le constat est on ne peut plus clair : « En regard des importations qui sont en constante croissance au Canada, est-ce que les normes canadiennes et québécoises en matière d'étiquetage, de salubrité et de sécurité alimentaire sont toujours respectées? La réponse est non. » (Fromagerie Perron, 2007 : 7).

À l'instar des agriculteurs, on est conscient de l'importance de la santé humaine et animale pour l'environnement et de l'application de hauts standards de qualité, et ce, à travers tous les échelons des filières. Plusieurs acteurs du milieu ont en ce sens souhaité que la traçabilité, déjà implantée dans plusieurs filières, soit généralisée à toute l'industrie agroalimentaire, du moins pour les produits écoulés sur les marchés de masse. En plus de permettre la saisie de précieuses informations à même d'améliorer la fluidité de l'ensemble des étapes de production et de commercialisation des denrées, de la ferme à l'étagère, la traçabilité constituerait une forme de garantie de qualité aux acheteurs des produits québécois.

Mais la mise en place de ces normes et procédés occasionne des coûts qui ne se répartissent pas uniformément entre les acteurs, car les distributeurs peuvent acquérir des denrées en provenance de producteurs et de transformateurs de pays n'imposant pas les mêmes critères. C'est une incohérence qui amoindrit la portée des mesures imposées localement et qui fausse le jeu de la concurrence. Le mémoire de l'entreprise Productions maraîchères Mailhot²⁹ dresse un portrait sombre des conséquences de cet état de fait :

« Depuis les cinq dernières années, nous assistons à une pénétration, sans cesse grandissante, de nos marchés locaux. De plus en plus de produits transformés à l'étranger aboutissent sur nos tablettes canadiennes. Cette compétition ne devrait pas être en soi un problème. Notre entreprise a su au fil des années tirer son épingle du jeu, et ce, en toutes circonstances. Mais voilà qu'elle vit une situation absolument hors de contrôle, car les transformateurs étrangers ne sont pas régis par les mêmes normes que les transformateurs canadiens. » (Productions maraîchères Mailhot : 2)

29. Productions maraîchères Mailhot est une entreprise spécialisée dans la production d'oignons et de brocolis pour la surgélation. D'abord une ferme maraîchère, elle procède elle-même à des activités de transformation par celles de l'emballage et de refroidissement. D'autres fermes la fournissent pour ces activités.

Exceldor³⁰ et F. Ménard³¹ partagent l'avis de l'emballeur Mailhot. Il est injuste de maintenir, par négligence et par laxisme, un double standard qui pénalise les acteurs locaux en plus d'exposer, globalement, l'industrie et la population à des risques indus.

Pis encore, dénonce-t-on du côté des industriels locaux, on accepte pour laisser entrer dans nos marchés des produits importés des pratiques de fabrication qu'on refuse aux transformateurs d'ici. L'exemple du jus de pomme québécois déjà évoqué par le groupe A. Lassonde est à cet égard aussi déconcertant qu'exemplaire. On interdit aux transformateurs locaux d'y ajouter de la vitamine D alors que le procédé est permis pour les jus d'orange importés et que les distributeurs peuvent les mettre en marché. On comprend bien la frustration des transformateurs du Québec et de leurs agriculteurs : ils ont à respecter les normes provinciales et fédérales, plus sévères à plusieurs égards, qui s'appliquent aux producteurs et transformateurs locaux tandis que la grande distribution peut se prévaloir des règles de l'ACI, l'ALÉNA et l'OMC pour mettre en marché des produits fabriqués importés qui ne passeraient pas la barre. La globalisation produit donc un régime à deux vitesses qui ne profitent qu'aux firmes de distribution importatrices et aux firmes multinationales de la transformation alimentaire. Toutes deux plaident en faveur d'un aplanissement des règles émanant des institutions publiques et des États afin de donner une plus grande place au Codex alimentarius, notamment, et aux ententes commerciales de standardisation de procédés de production. Les hauts standards de notre industrie sont ainsi contestés et « tirés vers le bas » au détriment de la qualité des produits et de l'égalité des chances dans le jeu de la concurrence. Au bout du compte, cela se fait au désavantage du consommateur privé de repères fiables pour faire ses achats.

3.5.1 Les multinationales de la transformation

La consolidation de la distribution sur les marchés nationaux en ayant un effet structurel majeur sur l'économie générale de l'agroalimentaire s'est accompagnée d'une plus grande internationalisation des activités des transformateurs. Plus précisément, elle a pu se développer par un recours plus grand aux produits des transformateurs capables de porter leurs produits sur les marchés d'exportation. Les traités commerciaux pour lesquels les États ont peu à peu renoncé à une partie de leur souveraineté et les organisations et instances de régulation créées pour administrer ces accords internationaux ont créé l'espace économique et les conditions facilitantes pour que la concentration, sur les marchés nationaux, serve de relais et de point d'appui pour les firmes multinationales qui profitent de la libéralisation du commerce mondial pour étendre leur rayon d'action et raffermir leur emprise. Cette

30. « Il y aurait lieu de resserrer les contrôles de qualité des produits alimentaires entrant au pays afin de s'assurer que ces produits obéissent aux mêmes normes de production qualitatives et quantitatives que les produits locaux. » (Exceldor, 2007 : 12).

31. « Au cours des dernières années, les consommateurs et les gouvernements ont exigé beaucoup des producteurs porcins et aux autres productions agricoles en termes de normes environnementales et d'innocuité des produits, et ces exigences ont coûté très cher aux producteurs sans que leurs revenus soient augmentés. Nous croyons donc qu'il serait tout à fait normal et justifié d'exiger au minimum que tous les produits qui entrent au pays et qui sont vendus dans nos épiceries répondent aux mêmes normes (utilisation ou non de certains médicaments, normes environnementales, de salubrité et d'innocuité, de conditions de travail, etc.) que celles auxquelles nous devons nous-mêmes nous conformer. » (F. Ménard, 2007 : 9).

libéralisation et les pressions faites sur les États et dans les organisations internationales pour l'accroître répondent certes à des motifs idéologiques importants cherchant à faire primer le marché sur toute autre considération, mais elle répond aussi aux impératifs de gestion mondiale de la production par des firmes dont les opérations débordent les cadres nationaux. Ces firmes souhaitent normaliser leurs conditions d'exploitation, standardiser leurs opérations et faire circuler aussi bien les intrants que les produits finis dans des circuits les plus « lisses » possible avec des parcours où les différences entre les lois, les normes et les politiques seront aplanies. Dans cette perspective, les héritages historiques, les compromis sociaux réalisés pour promouvoir un modèle particulier d'agriculture, pour sauvegarder l'environnement ou soutenir la consommation ne sont que des irritants. Le rapport de ces firmes aux cadres et aux acteurs dont le rayon d'action ou du moins le cadre d'organisation reste celui du marché national marque profondément la dynamique commerciale. Leurs préoccupations, leurs intérêts et les enjeux stratégiques qu'elles définissent pour mieux tirer parti des marchés aussi bien d'approvisionnement que de détail sont forts différents.

L'industrie mondialisée de la transformation alimentaire a connu un développement spectaculaire, en particulier au cours des deux dernières décennies. De nombreuses fusions et acquisitions d'entreprises ont permis à des firmes qui étaient déjà des géantes dans leurs secteurs industriels de devenir des puissances d'une taille et d'une force jamais atteintes dans l'histoire. Plusieurs d'entre elles ont maintenant des budgets plus élevés que ceux de nombreux États. Elles peuvent mobiliser des moyens à une échelle sans précédent. La combinaison de l'intégration verticale et du déploiement sur plusieurs continents leur a donné une forme et un espace stratégiques : elles peuvent, en effet, considérer et chercher à spécialiser leurs présences dans des pays, sous des climats ou dans des marchés nationaux en cherchant à optimiser les facteurs qui les y attirent : ici le prix de la main-d'œuvre, là les normes environnementales, ailleurs, telle production ou un intrant précis, facteurs combinés selon des logistiques qui définissent les mandats mondiaux des usines, les circuits de production et de distribution, les objectifs de conquête. L'étendue et la puissance de leurs moyens leur donnent des outils terriblement efficaces pour infléchir les politiques nationales et surtout pour les contourner. Une part importante de leurs affaires peut se traiter pour ainsi dire en circuit fermé, leur ouvrant d'immenses possibilités d'agir au-dessus des États dont ils peuvent instrumentaliser aussi bien les lois que les caractéristiques de marché.

Dans les entreprises mondialisées, le commerce intrafirme, les échanges entre les filiales d'un même groupe, occupe une place privilégiée. Nous n'avons pas de données exactes sur l'évolution du phénomène pour l'ensemble de la planète ou pour le Canada et encore moins pour le Québec en matière agroalimentaire. L'économiste François Chesnais et le sociologue Manuel Castell, deux auteurs ayant tenté de présenter un portrait d'ensemble de la mondialisation telle qu'elle s'est dessinée à l'orée du 20^e siècle, ont évalué à partir de rapports de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) qu'environ le tiers du commerce international était composé d'échange intrafirme. Une étude française de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), no 5-6, 2006 a

calculé que le passage de produits alimentaires en 1999 qui ne quittent pas les cadres d'une entreprise en traversant la frontière constituait environ le tiers des exportations françaises et près du quart des importations. Depuis 1993, cela représente respectivement des augmentations de 35 % et 50 %. L'USDA a fait paraître en 1996 une étude « Globalization of the Processed Foods Market » dans laquelle il est indiqué que 71 % des exportations des filiales étrangères des firmes américaines l'étaient, aux États-Unis, à la firme mère (p. 82). Nous n'avons aucune donnée pour le Québec et le Canada.

L'examen de la croissance de la valeur des ventes à l'étranger donne une autre idée de l'importance du phénomène de globalisation des activités des firmes de transformation alimentaire. En matière alimentaire, nous apprenions Guersi et Rastoin en 2001, elle dépassait celle du commerce international. C'est aussi la conclusion à laquelle sont arrivés les chercheurs du USDA dans l'étude mentionnée plus haut. Par le biais d'investissements directs à l'étranger et par des fusions et des acquisitions qui comptaient pour environ 80 % des investissements directs à l'étranger en 2000³², les entreprises agroalimentaires mondialisées ont déployé sur la planète un réseau serré qui enserrait l'agriculture et les réseaux nationaux bâtis pour nourrir les populations.

Selon Florence Palpacuer, les stratégies d'internationalisation, du moins pour les entreprises européennes, ont cherché à répondre à des nécessités stratégiques de deux ordres différents. Il s'agissait d'abord de se concentrer sur les produits grâce auxquels l'entreprise estimait posséder un avantage concurrentiel suffisant pour percer les marchés étrangers, quitte à le faire en laissant tomber les créneaux, même le marché national, dans lesquels l'image de marque ne s'était pas imposée. (Palpacuer et al., 2006 : 175). Le tableau 4 à la page suivante montre une internationalisation des opérations en parallèle d'une concentration sectorielle. Pour la réaliser, il fallait cependant avoir accès à des capitaux. Afin d'être « le plus gros poisson de l'étang », les entreprises ont combiné une stratégie commerciale et une stratégie financière ayant pour but d'accroître leur capitalisation boursière. Pour attirer du capital, elles ont sollicité les investisseurs en leur faisant miroiter du rendement à court terme appréciable. C'était une condition essentielle à laquelle il fallait en quelque sorte subordonner les autres missions : c'est cette dynamique que l'on désigne comme une dynamique de financiarisation. Pour attirer des investisseurs, il faut faire miroiter des rendements intéressants et pour les obtenir, il faut revoir les opérations, les recadrer dans une perspective financière d'abord, c'est-à-dire les décomposer et les recomposer en divers centres de profit dont la pertinence se justifie d'abord par les besoins de rendement.

32. Voir Dupont, *op.cit.*, Graphique 5.3, p. 180.

TABLEAU 4

Degrés de globalisation géographique (DGG)* et sectorielle (DGS) des 22 principales entreprises agroalimentaires européennes***, 1988 et 2000**

Années	Globalisation géographique		Globalisation sectorielle	
	1988	2000	1988	2000
Moyenne	0,35	0,56	0,51	0,75

Notes : *DGG = (Nombre de filiales étrangères/nombre total de filiales) et (nombre de zones géographiques couvertes/nombre total de zones géographiques); **DGS = nombre de secteurs d'activités à l'étranger/nombre total de secteurs d'activités; ***Seules ont été prises en considération les entreprises se retrouvant dans les 100 plus grandes en 1988 et en 2000. Certaines de ces entreprises ont leur siège social ailleurs qu'en Europe. Source : Agrodatab; tableau adapté à partir de Florence Palpacuer et al. 2005.

La prégnance de la dynamique de financiarisation a donc induit un ensemble de changements majeurs. Florence Palpacuer observe : « (i) une forte capitalisation boursière (Danone, Nestlé, Unilever), assurant une liquidité du placement de l'investisseur et facilitant le suivi de la firme par les analystes (ii) une position de direction mondiale, basée sur des marques fortes, à même de s'imposer vis-à-vis de marques de distributeurs qui occupent une place croissante sur les marchés agroalimentaires (iii) une spécialisation (« pure players ») considérée comme nécessaire à la construction d'une direction mondiale et (iv) une croissance régulière, permettant de garantir les résultats financiers attendus. » (Palpacuer, 2006 : 1979)

Ces changements se sont accompagnés d'une transformation importante de la composition de l'actionnariat qui a connu un certain éclatement en même temps que les fonds institutionnels s'y taillaient une plus grande place, davantage aux États-Unis qu'en Europe (Tableau 4). Les préférences pour les dividendes et les profits à court terme pèsent lourd dans l'orientation des flux de trésorerie de ces entreprises et les éloignent inévitablement d'investissements ne rapportant qu'à plus long terme, aussi davantage aux États-Unis qu'en Europe (voir le tableau 5³³ : **Distribution des investisseurs institutionnels parmi les dix principaux actionnaires des firmes multinationales agroalimentaires (FMNA) en Europe et aux États-Unis, mars 2000** et le tableau 6 : **Dividendes et rachats d'actions en % du flux de trésorerie, 1996-2000** à la page suivante)

33. Peut-on aussi penser, à titre d'hypothèse, que ces pratiques de valorisation actionnariale par le biais de dividendes et de rachat d'actions pourraient affecter à long terme la capacité d'innovation de ces entreprises, ce qui pourrait les amener à accroître les pressions et les propositions de partenariat avec les universités et instituts de recherche pour compenser en s'appropriant les fruits de la recherche subventionnée par les fonds publics. La stratégie du « pure players » des grandes firmes de transformation alimentaire qui délaissent des divisions dans lesquelles elles n'ont pas une position dominante, couplée aux décisions sur les flux de trésorerie dont la redirection vers les actionnaires limite l'investissement, pourrait ouvrir un espace stratégique pour les producteurs/transformateurs d'ici qui pourraient y faire valoir leurs innovations.

TABLEAU 5

Distribution des investisseurs institutionnels parmi les dix principaux actionnaires des firmes multinationales agroalimentaires (FMNA) en Europe et aux États-Unis, mars 2000

	Parts (en %) détenues par les 10 principaux actionnaires 1	Parts (en%) des investisseurs institutionnels parmi ces 10 actionnaires 2	Poids de ces I.I. (parmi les 10 actionnaires) dans le total de l'actionnariat 3 (1 * 2)
Firmes européennes			
Diageo (RU)	19	77	15
Unilever (RU)	25	74	19
Tate & Lyle (RU)	57	73	42
Nestlé (Sui)	7	57	4
Danone (Fr)	23	31	7
Pernod Ricard (Fr)	34	28	10
LVMH (Fr)	65	14	9
Parmalat (It)	57	7	4
Heineken (PB)	54	5	3
Moyenne	38	41	12
Firmes américaines			
RJR Nabisco	48	100	48
Sara Lee	22	100	22
Philip Morris	26	92	24
Pepsico	21	91	19
H.J. Heinz	19	91	17
Kellogg	70	83	58
Coca Cola	42	70	29
Dole Food	65	64	42
Seagram	53	56	30
Moyenne	41	83	32

Source : Données Shareworld. Tableau adapté à partir de Florence Palpacuer et al. 2005.

TABLEAU 6

Dividendes et rachats d'actions en % du flux de trésorerie, 1996-2000

	FMNA Européennes (n = 11)	FMNA américaines (n = 8)
1996	26,6	101,7
1997	28,1	67,0
1998	32,6	116,0
1999	47,1	93,1
2000	33,3	68,1
Moyenne	33,5	89,2

Source : Comptes consolidés - rapports annuels. Tableau adapté à partir de Florence Palpacuer et al. 2005.

La mondialisation et le rapport Pronovost

À la lecture du rapport Pronovost, nous sommes frappés qu'il ne fait qu'effleurer la dynamique de la globalisation, le rôle des multinationales, le mouvement de déconstruction des politiques publiques qui la marque et qui s'est dessiné au cours des années à travers le monde. À peine une page est consacrée au commerce mondial au début du document (voir le chapitre 1 « Les facteurs qui exerceront une influence sur l'avenir ») et il est traité comme si ses acteurs n'étaient pas les multinationales de l'alimentation, mais les États. Le rapport s'en remet, pour le reste, au gouvernement fédéral au niveau des négociations internationales. Pour faire référence à la libéralisation des échanges, le rapport emploie à de nombreuses reprises l'expression nébuleuse « monde d'ouverture ».

On comprend d'autant mieux que ses recommandations ne visent principalement que l'organisation interne. C'est une grave erreur de perspective. D'une part, l'arrangement institutionnel qui a commencé à prendre forme dès le milieu des années cinquante était d'ores et déjà conçu comme réponse à un ordre économique international. D'autre part, l'interpréter comme un héritage qui ankyloserait notre agriculture et notre industrie agroalimentaire dans un « monde d'ouverture » sans éclairer les rapports que ce monde leur impose, c'est se condamner à le subir plutôt qu'à s'y tailler un rôle et une place. C'est pourquoi le rapport est relativement pauvre en pistes de solutions stratégiques permettant aux institutions québécoises de se positionner. Il faut d'abord comprendre la dynamique de l'échiquier mondial si on souhaite faire autre chose que le subir et y participer en misant sur ce qui fait nos forces tout en respectant l'ordre des priorités que nous nous donnons comme société.

Complaisant à l'égard de la mondialisation qu'il qualifie vaguement de « monde d'ouverture », croyant naïvement que celui-ci est principalement mû par « le consommateur », le rapport ne pense pas les défis de l'agriculture dans un univers international où le Québec peut prendre des initiatives. À cet égard, ce rapport marque un recul certain sur la doctrine Gérin-Lajoie. Sa perspective est étroitement provinciale et nulle part il ne discute des possibilités et des droits et pouvoirs des États fédérés dans la promotion et la mise en œuvre de la souveraineté alimentaire. Le rapport Pronovost laisse la porte ouverte au gouvernement fédéral en matière agricole relativement : « au commerce interprovincial et international, principalement à l'égard du régime de la gestion de l'offre. » (CAAAQ, 2007, 239). Or, de l'aveu même des commissaires, le Canada a montré très peu de leadership en regard de la protection de la gestion l'offre. Le rapport insiste pourtant sur le fait que le Canada se trouve des États alliés « pour une reconnaissance de certaines spécificités régionales dans

la commercialisation des produits agricoles. »(CAAAQ, 2007 : 241). Or, en faisant partie du groupe de Cairns qui milite pour une plus grande libéralisation des échanges, le Canada n'a-t-il pas déjà, de facto, choisi son camp? Le rapport voit une place pour l'UPA dans ces négociations, mais demeure silencieux sur celle du gouvernement du Québec.

3.6 L'encadrement des filières par les multinationales

L'internationalisation des opérations des firmes de transformation alimentaire s'est aussi accompagnée d'une diminution des barrières tarifaires et des quotas d'importation. Ce sont là les résultats des discussions à l'OMC, résultats qui menacent nos systèmes de gestion de l'offre.

D'autres mesures plus insidieuses, mais non moins efficaces transforment profondément l'encadrement international des échanges. À l'instar des barrières comme les taxes à l'importation ou les quotas, les règles portant sur les attributs des aliments peuvent avoir presque un effet similaire. Il n'est pas étonnant que les pays les utilisent. Cela permet, à bien des égards, de faire indirectement ce que les traités rendent plus difficile de faire directement. Si de telles normes peuvent nuire au positionnement d'une filière agroalimentaire « nationale » dans un marché extérieur, elles peuvent également poser des difficultés aux firmes multinationales de l'alimentation qui doivent aussi composer, à leur corps défendant, avec ces réglementations. La gestion de leurs opérations relatives à la production et à la circulation internationale des denrées alimentaires serait évidemment simplifiée si elles n'avaient pas à composer avec des cadres réglementaires différents d'un pays à l'autre, d'une province à l'autre. Ce sont ces firmes qui militent le plus activement pour une harmonisation des normes qualitatives d'encadrement des industries agroalimentaires nationales.

Ainsi, sous l'aiguillon de l'OMC, d'autres accords ont été signés afin d'éliminer des pratiques dites « restrictives au commerce » par le biais de réglementations qualitatives. En matière agricole, nous pensons à l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. L'un des motifs de cet accord est d'harmoniser ces règles, comme en fait foi cet extrait du préambule : « Désireux de favoriser l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires harmonisées entre les Membres, sur la base de normes, directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes » (OMC. [En ligne] [www.wto.org/indexfr.htm] (Consulté le 20 juin 2010). Il s'agit en outre d'harmoniser ces règles sanitaires et phytosanitaires selon des standards émanant d'organisations internationales telles que la Convention internationale pour la protection des végétaux, la Commission du Codex Alimentarius ainsi que l'Office international des épizooties. Ces dernières organisations se présentent en quelque sorte comme la main qui en dernière instance appose le sceau

scientifique à partir duquel l'OMC jugera de la conformité des réglementations publiques à ses propres règles.

L'application de ces mesures est cependant très encadrée. Leur mise en place est en effet soumise et conditionnelle aux normes et à la réglementation concernant la libre circulation des denrées³⁴. Le chapitre neuf de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), dont certains articles ou définitions reprennent mot pour mot d'autres de l'OMC, découle des mêmes objectifs d'harmonisation.³⁵ Le processus menant à une standardisation plus grande des normes publiques de nature quantitative ou qualitative touchant le commerce agricole et alimentaire est fort bien enclenché. Il crée un contexte et des conditions qui placent les règles et leur application sous l'égide d'organisations supranationales qui se sont vues octroyer ces dernières années une part grandissante des souverainetés étatiques. L'espace et la marge de manœuvre pour la définition et l'application de politiques agricoles nationales se rétrécissent.

Cette uniformisation des règles et des normes de production alimentaire a aussi un autre versant. En raison de leur capacité d'agir simultanément sur de nombreux marchés nationaux et de leur capacité à faire valoir leurs intérêts dans les forums internationaux, les multinationales prennent de plus en plus le relais des États dans l'élaboration de procédures et de standards de régulation³⁶. Tel est, par exemple, le rôle que tend à jouer le Global Commerce Initiative (GCI), qui regroupe des détaillants tels que Ahold, Carrefour, Walmart, METRO AG en Allemagne, etc., et des manufacturiers tels que Kraft, Coca-Cola, American Tobacco, Danone, Unilever, Nestlé, etc. Ce forum facilite la circulation des informations et la diffusion des « best practices ». Son objectif est de mettre en place une chaîne logistique mondiale entre les principaux acteurs de la transformation et de la distribution alimentaire. Une telle chaîne agirait comme un puissant instrument de normalisation et de standardisation des pratiques dont les normes fixeraient l'essentiel des rapports

34. Voici ce que dit le paragraphe 4 de l'article 5 : « Lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce. » (OMC, [En ligne], [http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsagr_f.htm] (Consulté le 20 juin 2010). Aussi le paragraphe 6 : « Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 [c'est-à-dire seules les normes acceptées par les organismes internationaux ci-avant mentionnés], lorsqu'ils établiront ou maintiendront des mesures sanitaires ou phytosanitaires pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique » (OMC, [En ligne], [www.wto.org/indexfr.htm] (Consulté le 20 juin 2010).

35. On peut notamment lire, dans le chapitre 4 de portée générale (à l'article 405), ceci : « Afin d'assurer la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada, les Parties s'engagent, conformément à l'annexe 405.1, à concilier leurs normes et mesures normatives par différents moyens, notamment par voie d'harmonisation ou de reconnaissance mutuelle. » Voici en outre un autre extrait de l'article 905 de l'ACI sur les normes en matière agricole : « 1. Pour toute mesure technique adoptée ou maintenue, une Partie peut fixer le niveau de protection qu'elle juge approprié dans les circonstances pour atteindre un objectif légitime. 2. Il est entendu que, chaque Partie, tout en veillant à ce que les mesures techniques qu'elle adopte ou maintient n'entravent pas la liberté du commerce plus qu'il n'est nécessaire en vue d'atteindre un objectif légitime, doit tenir compte des conséquences avec lesquelles il faudrait composer si l'objectif légitime n'était pas atteint et doit assurer un équilibre entre les restrictions commerciales liées aux mesures techniques et les conséquences en question. 3. Chaque Partie veillera à ce que les mesures techniques adoptées ou maintenues pour atteindre un objectif légitime n'exercent pas de discrimination arbitraire ou injustifiée entre les Parties, notamment entre une Partie et d'autres parties lorsque des conditions similaires ou identiques existent. 4. Nul ne doit adopter ou appliquer une mesure technique qui constitue une restriction déguisée au commerce intérieur. » (ACI, communiqué du 15 octobre 2009).

36. Busch et Bain, deux chercheurs à l'Institute for Food and Agricultural Standards à l'Université du Michigan disent d'ailleurs à cet égard : « Ironically, one of the most important consequences of the development of these global rules on standards has been the emergence of standards promulgated by the private. » (Busch et Bain, 2004: 327).

entre les grands manufacturiers et les distributeurs et détermineraient l'ordre des contraintes dans lequel les plus petites entreprises auraient à s'inscrire. À quoi renvoyait ce « monde d'ouverture » auquel les rédacteurs du rapport Pronovost font référence?

Un autre de ces forums où l'on retrouve une pléthore de transformateurs et de distributeurs au niveau mondial est le Consumer Goods Forum (CIES), auquel sont notamment associés Métro et Sobeys. Le CIES (voir le site www.ciesnet.com sur la Toile), qui est aussi associé depuis le mois de juin 2009 avec le Global Commerce Initiative (GCI), procède d'un objectif similaire : « En plus de s'assurer que les aliments se retrouvant sur les étagères des supermarchés soient plus sécuritaires, le CIES promet de réduire les coûts de contrôle et de certification en harmonisant une douzaine de systèmes nationaux en matière de sécurité des aliments bien avant que les législateurs ne puissent l'effectuer par l'entremise du Codex Alimentarius ou de l'OMC. » (Busch et Bain, 2004 : 334; nous traduisons³⁷).

L'existence de ces forums constitue un puissant moyen d'influence et de mobilisation pour mettre en échec les politiques nationales qui tenteraient de faire obstacle à l'uniformisation et à la constitution, au-dessus des économies nationales, d'un circuit qui définirait les conditions non seulement du commerce, mais aussi de la production. Ainsi des instances supranationales à caractère public (OMC, ALÉNA) et des organismes privés (CIES et GCI, notamment), tendent à prendre le relais des États dans la régulation des marchés agricoles et alimentaires nationaux et à faire primer les impératifs de gestion internationale de l'ensemble du complexe agroalimentaire sur les réalités et les différences nationales. Au nom de l'efficacité et du rendement, ces organisations diffusent une vision des enjeux qui réduisent aux seules dimensions de leur développement d'affaires les choix de politiques qui devraient être considérés comme légitimes et rationnels.

Cette façon de voir le consentement à l'uniformisation des règles imposées par le haut, par un cadre international et présenté comme une voie incontournable pour le développement de notre agriculture est bien présente dans les mémoires déposés par certains des grands acteurs de l'industrie à la CAAAQ. Ceux-ci souhaitent effectivement que les lois québécoises s'arriment aux standards internationaux de telle sorte que leur gestion soit simplifiée. « Alors qu'il est maintenant pratiquement impossible pour un distributeur alimentaire de fonctionner en vase clos, rapporte-t-on dans le mémoire de Métro inc., il est primordial que les différents paliers gouvernementaux s'affairent à harmoniser les règles en vigueur... » (Métro inc., 2007 : 4).

Pour les firmes qui prennent en charge des marchandises qui traversent plusieurs frontières, les variations de la réglementation constituent un irritant majeur, imposant des coûts et des contraintes logistiques. On l'a vu plus haut, dans des organisations comme le CIES et GCI, les firmes de distribution et celles de la transformation alimentaire travaillent à

37. Voici la version originale anglaise : « In addition to ensuring that food on supermarket shelves is safer, the initiative promises to reduce the cost of monitoring and certification by harmonizing dozens of national food safety systems long before legislators can do so under the rubric of the Codex Alimentarius or WTO. » (Busch et Bain, 2004: 334).

se donner les moyens et les façons de faire pour harmoniser les pratiques et améliorer la fluidité des circuits. Leur volonté se bute néanmoins à l'héritage des législations nationales et aux particularités des économies locales dans lesquelles ont pris naissance les réseaux de distribution et se sont développées les structures industrielles de la transformation. Ces firmes, ces organisations et ces instances militent donc afin que ces différences institutionnelles s'effacent au profit de règles standards qui visent à orienter le système et à le faire fonctionner selon la prédominance des besoins et des intérêts d'acteurs qui agissent dans une perspective strictement sectorielle, pour qui les éléments d'appartenance et d'adaptation à des structures économiques locales sont des reliquats nuisant à l'efficacité des marchés. C'est un point de vue qu'exprime bien l'Association québécoise de la distribution des fruits et légumes (AQDFL), dont les membres proviennent certes du Québec, mais aussi du Canada et des États-Unis³⁸ :

« Nous sommes dans un marché international et cette réalité est d'autant plus présente que la fenêtre de production au Québec est très courte. Nous avons donc besoin de nous approvisionner à l'extérieur et de commercer avec les États-Unis qui sont notre principal partenaire.

Depuis déjà trois ans, l'ACDFL a mis sur pied le North American Trade Task Force (NATTF) afin de favoriser l'harmonisation des règles et procédures tant gouvernementales qu'internes à l'industrie. Ce groupe compte des représentants de l'industrie et du gouvernement des deux côtés de la frontière et a pu s'adresser à certaines des plus hautes instances.

L'harmonisation visée touche à une multitude de sujets tels les pratiques commerciales justes et équitables, la traçabilité et la salubrité, la sécurité aux frontières, les inspections phytosanitaires, le niveau de tolérance aux résidus de pesticides et autres.

Nous ne pouvons qu'encourager le gouvernement du Québec de s'impliquer davantage dans ces dossiers en ayant à l'esprit de toujours favoriser l'harmonisation avec ses homonymes internationaux pour ne pas créer des barrières inutiles au commerce interprovincial et international. » (AQDFL, 2007 : 7).

Du côté de la transformation, les choses paraissent plus laborieuses, les consensus plus fragiles en raison de tensions importantes entre des acteurs aux intérêts et aux rayons d'action fort différents. Le mémoire du Conseil des industriels laitiers du Québec (CILQ) est des plus éclairants. Le Conseil regroupe des entreprises de transformation de produits laitiers dont les réalités et les préoccupations sont très différentes et, à bien des égards, divergentes. Ainsi retrouve-t-on dans ce conseil très éclectique d'importantes multinationales comme Parmalat, Kraft et Saputo y voisinant la fromagerie Boivin, la Fromagerie des Cantons, la

38. Cette association comprend : « 500 membres notamment des producteurs, grossistes, transformateurs, transporteurs, courtiers, propriétaires de fruiteries et des représentants des trois principales chaînes soit Sobeys, Metro Richelieu et Provigo-Loblaws qui forment un réseau représentant 90 % du secteur des fruits et légumes au Québec, ce qui nous donne un pouvoir de représentation et d'action significatif » (AQDFL, 2007 : 1)

Laiterie de la Baie, la Vache à Maillotte. Réunis sous le même chapiteau, les partenaires du CILQ se retrouvent dans un espace de discussion où les compromis peuvent parfois apparaître comme autant d'illustrations de la fable « Le pot de terre et le pot de fer » de La Fontaine. La position du mémoire à l'égard des normes du commerce, en effet, laisse bien deviner les tensions de ce genre de discussion entre des géants et de plus modestes acteurs, plusieurs d'entre eux s'élevant à peine au-dessus de l'artisanat. Lisons : « Il est clair que pour assurer la compétitivité de notre industrie, nous devons rechercher des mesures astucieuses d'harmonisation avec les règles et exigences qui existent dans les pays exportateurs et du moins, ne pas exiger de nos industriels qu'ils rencontrent des mesures qu'on n'imposerait pas aux produits importés. » (CILQ, 2007 : 3) Cette position, de prime abord ouverte au compromis et au dialogue conciliant les intérêts des deux groupes d'industriels nationaux et multinationaux, tient bien dans l'ordre des généralités, mais elle résiste mal à la formulation des règles de prédominance qui doivent inspirer les conduites et les négociations.

Au nom de la sensibilité et d'une certaine volonté de protéger le secteur et les entreprises implantées au Québec, la proposition reste néanmoins tournée sur l'affirmation du point de vue des entreprises qui, bien qu'implantées ici, agissent principalement dans les marchés internationaux. La référence nationale ne sert ici qu'à désigner la localisation géographique et non pas le cadre juridique et l'arrangement institutionnel. Le mémoire du CILQ fait valoir que « le cadre réglementaire québécois doit être le plus harmonisé possible avec celui des autres provinces, du gouvernement fédéral et des pays membres de l'ALENA et, dans la mesure du possible, avec les normes internationales de Codex Alimentarius. » (CILQ, 2007 : 7). Dans les faits, il n'y a qu'une seule direction pour le changement : standardiser dans le sens des règles du commerce mondial. Les arrimages à trouver ne concernent pas d'abord la place de l'agroalimentaire dans l'économie nationale et dans le système requis pour que la société nourrisse bien son monde selon des conditions acceptables à l'ensemble des groupes sociaux voués à cette tâche.

Cette position est aussi partagée dans les mémoires d'autres acteurs habitués aux échanges internationaux et se situant en amont de la distribution, comme l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC) à laquelle se greffent ADM et Cargill en plus de quelques meuneries québécoises. Selon l'AQINAC, « la réglementation ne doit pas être un frein à la compétitivité. Il faut harmoniser les différentes réglementations pour éviter la duplicité entre les deux paliers de gouvernement et entre des entités qui effectuent des travaux similaires. Cette harmonisation est une condition essentielle pour maintenir la compétitivité des entreprises québécoises et leur éviter des coûts additionnels. » (AQINAC, 2007 : 18)³⁹

39. On l'aura compris, le mémoire voulait plutôt parler de duplication, mauvais terme lui-même pour parler du dédoublement. La pauvreté du langage pointe néanmoins quelque chose d'évocateur dans les rapports entre deux ordres de gouvernement qui n'ont pas toujours donné des exemples édifiants en matière de transparence. L'épisode de l'échec des négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) n'avait pas particulièrement bien fait paraître le ministre fédéral de l'époque, Pierre Pettigrew...

C'est sans doute en référence à ce contexte qu'on doit interpréter l'opposition de Métro à l'imposition d'un système québécois de traçabilité dans la mesure où certains de ses grands partenaires s'y opposent en raison d'une logique observable dans le cadre du GCI et du CIES qui tend à oblitérer les particularités nationales :

« Dans un contexte d'intégration de l'industrie agroalimentaire nord-américaine, la question de la traçabilité alimentaire ne saurait être traitée à l'échelle du Québec uniquement puisque l'impact sur l'approvisionnement serait non négligeable. Nos sources d'approvisionnement se situant au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger, nos partenaires d'affaires ne seraient pas en mesure de répondre, à court terme, au type de réglementation envisagée. Il serait grandement compliqué, voire presque impossible, sans mettre à risque notre approvisionnement en viande, d'étendre dès maintenant la traçabilité à tous les types de viandes sans en avoir préalablement discuté avec l'ensemble de nos partenaires d'affaires. » (Métro inc., 2007 : 15).⁴⁰

L'établissement d'un système de la traçabilité s'appliquant à l'ensemble du complexe agroalimentaire du Québec constituerait pourtant un instrument puissant pour maintenir et faire prévaloir des règles de concurrence assurant une compétition commerciale qui placerait sur le même pied les produits importés et la production locale. Il s'agirait d'un filtre à la fois économique et sanitaire qui tiendrait à l'écart des denrées produites selon des standards inférieurs à ceux qui sont considérés ici comme essentiels à une production de qualité. En plus des avantages que procure la traçabilité en matière de collecte d'information et de temps de réaction des filières lorsque surviennent des incidents, l'imposition de la traçabilité constitue un moyen légitime de faire valoir les valeurs et priorités nationales en matière de santé animale, de santé publique et de qualité pour la consommation sur un commerce international défini selon les critères du plus petit commun dénominateur.

C'est une avenue d'autant plus pertinente que la mise en place de la traçabilité fut d'abord motivée par des facteurs d'ordre sanitaire suite aux cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et que de tels facteurs se retrouvent parmi la courte liste des justifications jugées légitimes qu'un État peut faire valoir pour adopter et défendre ses réglementations devant des instances telles celles de l'OMC ou de l'ACI, pour ne nommer que celles-là. Or, justement, afin de ne pas créer d'irritants au commerce et à la gestion des grandes firmes de distribution, le rapport Pronovost n'adopte pas cette avenue, du moins pas pour le Québec. Il n'aura suffi, à notre connaissance, que d'un seul mémoire, que la Commission cite du reste, pour qu'elle fasse sien l'argument selon lequel le Québec ne devrait pas adopter ses propres pratiques en la matière : « Le Québec a pris une avance sur plusieurs provinces et certains pays en matière de traçabilité. Son expertise est d'ailleurs sollicitée ailleurs au Canada. Il a tout intérêt à poursuivre son élan et à axer ses stratégies de différenciation et de commercialisation de produits sur un système crédible de traçabilité. Pour des raisons

40. Selon Métro, l'imposition de la traçabilité affecterait aussi l'exportation, sans toutefois appuyer cette affirmation par quelques démonstrations que ce soit, . « Agir autrement risquerait d'entraîner de graves répercussions, tant sur notre capacité d'importer que d'exporter des produits. » (p. 15)

pratiques, cependant, le Québec a tout avantage à faire la promotion d'un système canadien harmonisé dont il serait le leader. » (CAAAQ, 2007 : 190). Proposition pour le moins étonnante dans un rapport si soucieux de compétitivité. Quelles sont les raisons pratiques qui pourraient justifier que le Québec renonce à un avantage concurrentiel? La Commission n'en souffle pas un mot. On comprend dès lors que le Québec poursuivra son élan dans un train dont la vitesse sera celle du plus lent wagon canadien... Ici encore, le rapport Pronovost cherche à normaliser, à niveler les aspérités que pourrait présenter une agriculture québécoise dont le modèle se singulariserait trop. Plus soucieux de la faire rentrer dans le rang, le rapport de la CAAAQ montre bien avec cette proposition que ses conceptions économiques ne sont pas d'abord orientées vers la maximisation des atouts québécois, mais bien par la recherche de les rendre conformes au modèle dont elle a toujours cherché à se protéger ou, en tout cas, dont elle a tenté de tirer parti sans renoncer à ses valeurs propres.

Le rapport Pronovost et la grande distribution

Sur la distribution, malgré son caractère central et structurant, le rapport Pronovost se contente de recommandations des plus chétives, voire plutôt complaisantes, à l'égard du secteur. Les commissaires ne sont pourtant pas moins conscients des enjeux et des attentes des acteurs québécois du monde agricole et agroalimentaire.

« L'un des thèmes le plus souvent abordés et le souhait qui a presque recueilli l'unanimité lors des audiences de la Commission sont l'accès des produits alimentaires québécois à ce qu'on appelle familièrement les tablettes des épiceries. On réclame, en somme, une présence et une visibilité des produits québécois dans les magasins de détail. » (CAAAQ, 2007 : 116) Et quelle position la Commission a-t-elle sur un enjeu où règne un large consensus? Elle se hâte en fait d'ajouter : « Il s'agit cependant d'une question complexe. » (CAAAQ, 2007 : 116). La foi des commissaires dans les vertus autorégulatrices du marché est ici encore manifeste. « Il serait contre-indiqué de réglementer le commerce de détail ou d'imposer aux distributeurs, de manière coercitive, un pourcentage minimal de contenu québécois dans leurs ventes de produits alimentaires. » (CAAAQ, 2007 : 117). La Commission rejette donc du revers de la main ce qui fait presque l'unanimité parmi les intervenants, même chez l'Association des détaillants en alimentation du Québec (ADAQ) qui réclamait une intervention législative en faveur des produits québécois. Sans aller jusqu'à exiger une présence minimale des produits québécois sur les tablettes, l'Association souhaitait néanmoins que les produits locaux et régionaux soient soustraits, par l'entremise d'une loi, des taux de fidélité¹ et d'achat bannière.

1. Rappelons que ces taux tournent aux alentours de 85 % à 90 % selon le distributeur

Aussi dans la sous-section « Repères pour une vision mobilisatrice de l'agriculture et de l'agroalimentaire » du chapitre 3 « Une vision d'avenir à partager », le rapport Pronovost invite les distributeurs à « applique [r] aux aliments qui viennent de l'étranger les mêmes standards élevés [que ceux qu'on applique aux produits d'ici], et qui satisfont les consommateurs qui ont des exigences particulières. » (CAAAQ, 2007 : 43) Cette phrase dans une introduction n'est accompagnée d'aucune recommandation de nature contraignante. Étant donné que les grands distributeurs, comme les multinationales de la transformation militent plutôt en faveur d'un arrimage des lois québécoises aux standards internationaux, la proposition des rédacteurs du rapport est pour le moins étonnante. N'est-ce pas d'ailleurs, là, une prérogative de l'État qui dispose des moyens législatifs? Même en admettant que la Commission se soit refusée à envisager la contrainte légale ou réglementaire, nous demeurons pour le moins étonnés qu'elle n'ait pas tenté d'explorer quelles voies incitatives pourraient être possibles. Même névralgique, le sujet glisse sur la pente des vœux pieux. Cela tient en bonne partie à la conception que se fait la Commission du rôle du marché dans l'agriculture selon laquelle c'est le consommateur qui décide. Cette idée traverse de part en part le rapport. C'est là aussi l'un de ses aspects les plus naïfs. « C'est le consommateur qui exerce le plus d'influence. » (CAAAQ, 2007 : 118) Sans nier qu'un produit doit être vendu, on oublie que le consommateur est aussi façonné dans ses comportements d'achat.

Alors que la Commission Héon s'était clairement positionnée en faveur d'une intervention pour réintroduire un certain rapport de force dans l'industrie agroalimentaire là où le pouvoir dans les filières s'était déplacé, soit au niveau de la transformation, le rapport de la Commission adopte plutôt l'aplaventrisme devant la distribution alimentaire, ce lieu où pourtant s'exerce l'autorité dans la coordination des filières. En ne proposant aucune mesure musclée susceptible de redresser un tant soit peu les choses et qui pourrait à la fois profiter aux agriculteurs et aux entreprises de transformation alimentaire québécoises, le rapport Pronovost plie l'échine en s'en remettant aux forces du « libre » marché sur cette question stratégique majeure.

Les entreprises de transformation alimentaire en face desquelles le Québec avait dressé la mise en marché collective pour protéger sa classe agricole ont désormais à composer avec un environnement d'affaires les amenant à se repositionner. La dynamique élaborée dans les conditions du fordisme a évolué au point de forcer la réorganisation des relations entre les acteurs dans les trois pôles du triangle production/transformation/distribution. Devant les menaces et contraintes que fait peser sur ces entreprises la logistique de la grande distribution et devant la concurrence féroce que leur livrent des multinationales de la transformation alimentaire dont l'approvisionnement en denrées s'effectue sur un échiquier mondial,

les firmes de transformations alimentaires québécoises ont désormais tout intérêt à développer des alliances stratégiques avec les agriculteurs. Ces derniers ont également tout avantage à se rapprocher d'eux⁴¹ pour affronter la concurrence des produits importés et pour éviter d'être totalement à la merci d'une logistique imposée qui les laisserait aux marges des grands circuits de distribution.

Par suite de cette réorganisation des rapports commerciaux, les agriculteurs et les transformateurs locaux sont donc des alliés qui ont avantage à se coordonner. L'économie d'ensemble de l'ordre agroalimentaire actuel n'est plus celle qui prévalait à l'époque de la mise en place de la mise en marché collective. Cette dernière est toujours nécessaire au bon fonctionnement de leurs relations, mais elle ne suffit plus. Nécessaire parce que la relation entre les deux reste inégalitaire et que la mise en marché collective permet de corriger l'asymétrie des positions et donne un pouvoir de négociation aux agriculteurs autrement isolés et mis en concurrence. Mais insuffisante parce que l'essentiel des menaces les affecte tous deux également et que ces menaces sont induites par des facteurs qui évoluent en dehors des relations définies par les rapports économiques qu'ils entretiennent entre eux sur la scène québécoise. Et parmi ces menaces, celles qui appellent à des actions les plus déterminantes sont celles qui obligent les transformateurs locaux à miser sur une plus forte différenciation des produits pour compenser pour la relative étroitesse des gammes qu'ils ont à offrir et à miser sur des produits aux propriétés originales susceptibles de les démarquer. Pour y faire face, ils ont intérêt à se rapprocher des agriculteurs, et ces derniers des transformateurs, dans l'objectif d'atteindre cette différenciation. Tous deux ont intérêt à agir de concert dans un univers où des géants établissent les règles du jeu en déployant de gigantesques moyens.

Sur le terrain des aliments innovateurs, il faut être plus que jamais à l'affût des sensibilités des consommateurs. Ces derniers sont bombardés d'informations tantôt sur les aspects bénéfiques de tel aliment, de telles molécules comme les omégas 3, tantôt encore sur les effets néfastes de tel procédé de transformation, comme les gras trans, etc. Ces informations sont pour ainsi dire « dans l'air », parfois hors du contrôle direct du monde agroalimentaire. Elles émanent d'abord de découvertes en laboratoire pour être ensuite relayées par les agences de presse, diffusées dans les médias de masse qui les reprennent. Ces informations circulent à la vitesse grand V en faisant presque instantanément le tour de la planète et influent au passage les décisions individuelles au moment de l'achat. L'industrie agroalimentaire, et surtout son marketing, s'en abreuve au moins autant qu'elle y participe. Sa capacité d'instrumentaliser les résultats de la recherche scientifique ou les critiques de l'agriculture industrielle, l'alimentation biologique est désormais un créneau comme un autre pour la grande distribution, est impressionnante. Les campagnes de marketing insistant sur l'ajout d'oméga 3 dans les aliments préparés, les emballages revus pour mettre en évidence la présence de telle ou telle bactérie probiotique, etc. ne sont que quelques-unes des illustrations d'un phénomène qui n'épargne aucune facette du complexe agroalimentaire

41. On sait que la très grande majorité des produits agricoles passent par l'entremise de l'industrie de la transformation. Les transformateurs du Québec comptent sans doute pour une part importante de ces achats.

comme l'a montré l'effort de mise en marché de la chaîne de restauration Saint-Hubert qui offre du « poulet nourri 100 % au grain et 100 % refroidi à l'air. » (CAAAQ, 2007)

Ce dernier exemple n'est pas anodin. Il a été cité devant la commission pour illustrer les nécessités de mieux coordonner les acteurs et de mettre en place les mécanismes qui pourraient mieux relayer aux producteurs les nécessités d'ajuster leur production. Le rapport l'a présenté comme un cas de rigidité, sans pour autant trop insister sur le fait que la difficulté a fini par être aplanie. Évidemment, aux yeux du restaurateur comme des commissaires, il reste pertinent de se demander si ces difficultés obéissent à de réelles complexités ou si elles tiennent de la force de l'inertie du goût pour la routine et de l'intérêt pour le statu quo. Plusieurs acteurs de l'industrie québécoise de la transformation ont déploré des lenteurs à réagir et certaines réticences à faciliter la rétroaction. À leurs dires, il semble que la production agricole n'a pas toujours réagi avec empressement aux demandes des entreprises de transformation alimentaire en regard de la différenciation des produits. À l'évidence, les boucles de rétroaction ne sont pas optimalement intégrées au système et les procédures pour faciliter les échanges ne sont pas au point. Elles sont pourtant essentielles à la nouvelle coordination requise pour faire face aux menaces communes.

Cette coordination requiert d'abord des changements d'attitude parce qu'elle relève de compromis à faire entre acteurs dans la société québécoise. C'est en quelque sorte une affaire intérieure. Les choses se compliquent cependant lorsqu'on considère l'univers global dans lequel ce compromis évolue. Dans ce cas, les difficultés échappent au rayon d'action et à la concertation des acteurs de l'industrie dont le coffre à outils est limité. Des solutions ne se trouvent que dans le domaine gouvernemental. Peut-on considérer emprunter la voie législative afin d'assurer une présence significative des produits québécois sur les étagères? La volonté de ne pas tolérer de disparité de traitement peut aussi faire la différence. Des denrées agricoles entrent sur le territoire québécois alors que leur processus de production n'est pas assujéti aux mêmes critères que ceux qu'on applique ici au Québec à nos filières. L'abolition de la politique du « deux poids, deux mesures » demandée par les producteurs et les transformateurs québécois, obligerait les produits étrangers se retrouvant sur les étagères des supermarchés à satisfaire aux mêmes standards de qualité exigés aux producteurs et transformateurs du Québec. Le courage politique a manqué jusqu'à maintenant.

Cette position contraste fortement avec celle des firmes multinationales de la transformation ainsi que celle des grands distributeurs qui gèrent des activités dans un cadre de plus en plus mondialisé. Ces entreprises ne plaident évidemment pas pour la disparité de traitement, mais leur position revient plutôt à faire disparaître ce qui en serait la source soit les standards nationaux pour ne faire respecter que les critères internationaux. Nivellement par le bas et selon des paramètres qui ne satisfont qu'aux impératifs du commerce, faisant peu de cas des volontés exprimées dans des politiques publiques pour des standards de santé publique, de qualité ou d'innocuité, de préoccupations plus générales d'ordre national relatives à l'occupation du territoire et à la vie économique des régions, autant d'intérêts propres au Québec et aux autres États qui ne se concilient pas nécessairement à leurs impératifs de

gestion. Dans cette façon de voir, les réalités locales doivent s'effacer. Les choix doivent plutôt tendre à infléchir la réglementation de manière à rendre inopérantes à terme les solutions qui se basent sur une architecture institutionnelle distincte. Même si les expressions convenues parlent d'un arrimage de ces règlements aux standards internationaux, il s'agit en fait d'une érosion qui profite d'abord et avant tout aux géants mondiaux de l'alimentation⁴². Au nom de la liberté de commerce, il faudrait aplanir toutes les différences nationales et réduire ainsi à néant toute souveraineté alimentaire en laissant se décider dans des organisations qui échappent au contrôle démocratique direct et dans des lieux fort éloignés des milieux de vie comment et à quelles conditions les populations vont se nourrir. Pour l'agriculture québécoise, une telle érosion ne peut signifier qu'une marginalisation délétère, la ruine d'un héritage qui a mobilisé les efforts de plusieurs générations.

42. Dans le rapport annuel de gestion (2009) de la multinationale Tysons, une mise en garde à l'intention des actionnaires sur les facteurs pouvant contribuer à la baisse des profits de l'entreprise est des plus parlant à cet égard : « Our operations are subject to extensive federal, state and foreign laws and regulations by authorities that oversee food safety standards and processing, packaging, storage, distribution, advertising, labeling and export of our products. Our facilities for processing chicken, beef, pork, prepared foods and milling feed and for housing live chickens and swine are subject to a variety of international, federal, state and local laws relating to the protection of the environment, including provisions relating to the discharge of materials into the environment, and to the health and safety of our employees. » (Tyson, 2009). Les lois nationales pouvant faire grimper les coûts, il serait donc préférable de rechercher l'uniformisation au nom de l'efficacité technique.

Le tandem UPA/État et la dynamique des acteurs locaux

4.1 Sur le rôle du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ)

Peu d'observateurs l'ont noté, mais le rapport Pronovost porte un jugement très dur sur le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation (MAPAQ). Il lui reproche d'avoir failli à la tâche et de ne pas avoir exercé la direction que le monde agroalimentaire est en droit d'attendre d'un tel ministère. Ce jugement, tracé tout au long des chapitres, se trouve en phase avec plusieurs des interventions devant la Commission. Cela étant dit, les lacunes et les remontrances adressées au MAPAQ ne vont pas toutes dans le même sens et les attentes à son endroit peuvent varier selon les acteurs et la place qu'ils occupent dans le système agroalimentaire. Ce n'est pas le lieu ici de faire une analyse exhaustive de la diversité de ses positions et de la logique dont elles relèvent. Il importe davantage de situer l'analyse en regard de l'impact sur le rôle de l'État dans l'arrangement institutionnel qui donne sa forme et sa force au système agricole québécois.

Nous l'avons déjà évoqué : la mise en marché collective et l'organisation des diverses fédérations ont favorisé le développement d'une importante gamme de services et d'organisations qui jouent un rôle clé dans l'économie agricole. La comparaison avec la situation prévalant dans un contexte agro-industriel dominé par les entreprises très fortement intégrées verticalement a bien fait ressortir le rôle de substitution que cet arrangement institutionnel a rempli. Dans les faits, un modèle hybride État/syndicat s'est mis en place pour construire une sphère d'activité qui ailleurs sur le continent à tout le moins, est à peu près entièrement prise en charge par l'industrie et les grandes corporations. Ce modèle hybride serait évidemment directement menacé par toute érosion des moyens dont jouissent les agriculteurs qui agissent, par l'intermédiaire de leur organisation syndicale, aussi bien comme mandataires de l'État qu'en tant que levier du monde agricole. La commission n'a pas soulevé cet aspect dans sa recommandation de favoriser la remise en question de l'accréditation syndicale unique. Étant donné l'impact qu'aurait sur l'ensemble du système le démantèlement de ce modèle hybride et, corollairement, de son remplacement par une filière privatisée, il est pour le moins inquiétant de voir le rapport Pronovost s'avancer sur ce terrain sans prendre la peine même de l'évoquer.

Cela étant dit, cette omission tient d'abord au fait que les auteurs du rapport ne posent pas clairement le rôle des acteurs dans leurs interactions réciproques. Il discute de divers aspects de l'impact de la mise en marché collective sur les conditions de marché et sur

le fonctionnement industriel, mais sans faire de liens avec les fonctions stratégiques que l'organisation de cette gestion de l'offre a aussi bien redéfinies que reconfigurées. Cela est pourtant essentiel à la compréhension des enjeux.

Il est clair que le monde syndical – l'UPA et ses affiliés – a largement bénéficié des partenariats qui, au fil des ans, ont rendu possible le déploiement de services et d'institutions. L'organisation syndicale a acquis une expertise et des compétences enviables qu'on ne rencontre pas souvent dans les organisations du même genre ailleurs dans le monde. Elle a également trouvé des moyens qui lui confèrent une puissance d'action et de cohésion assez remarquables. La création de cet espace d'initiative a entraîné l'organisation syndicale dans des domaines et des fonctions qui débordent largement des cadres du syndicalisme classique. Cet élargissement l'a rendue très visible et lui a conféré un rayonnement qui en fait un acteur pour ainsi dire incontournable.

L'UPA n'a pas seulement mis en place des solutions qui ont pu remplir un rôle de substitution pour les fonctions assumées par l'entreprise privée. Elle a également joué un rôle de substitution pour une partie du rôle de l'État. Ce dernier, nous l'avons vu, s'est fort bien accommodé de ces partenariats pour alléger ses effectifs. En ce sens, le partenariat aurait pu rester une façon de confier à un mandataire la réalisation de tâches précises. Mais force est de constater, à la lecture même du rapport Pronovost, que l'État québécois a été plus loin : ces partenariats ont été des occasions pour se désengager et non pour se réorganiser.

Les principaux reproches que lui adresse la CAAAQ vont tous dans le même sens : le MAPAQ souffre de lacunes majeures sur l'ensemble des fonctions stratégiques normalement associées à ses responsabilités : formation, recherche et développement, stimulation de l'investissement et coordination avec les politiques environnementales. D'un chapitre à l'autre, le rapport Pronovost n'en finit plus d'identifier les défauts de perspectives, les lacunes et déficits de pensée stratégique. Il en fait l'objet de plusieurs de ses recommandations, mais sans lui-même les situer dans un cadre stratégique, péchant ainsi de la même manière que le ministère auquel il fait ses critiques. Nous restons pour le moins estomaqués, par exemple, de lire des recommandations aussi vertueuses que des appels pour « que le gouvernement du Québec exerce une direction auprès des autres gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral afin que les mesures suivantes soient adoptées... » (p. 184). Même si la recommandation pointe des mesures concrètes, cela a toutes les allures d'un faux pragmatisme dans la mesure où le rapport ne pose pas clairement la question des incohérences qui marquent la double juridiction et qu'il ne s'interroge pas sur les effets sur l'agriculture québécoise des choix effectués par Ottawa qui ont pourtant des incidences majeures sur le développement. Il n'est pas inquiet des conséquences d'une direction insuffisante ou inopérante. On serait pourtant en droit de s'attendre à ce qu'un tel rapport détermine clairement les rendez-vous impossibles à rater ou les seuils de rupture que pourraient entraîner la lourdeur et la lenteur d'un « dialogue » animé par la direction provinciale.

Le rapport Pronovost rate sa cible en parlant du renouvellement de la direction du ministère sans faire le lien avec les responsabilités de l'État du Québec qui ne sont pas seulement celles de livrer des services. Pour penser un projet agroalimentaire rassembleur, il ne suffit pas de proposer les avenues d'une gestion plus fonctionnelle. Dans une logique aussi englobante que celle qui prévaut dans un secteur aussi mondialisé que l'agroalimentaire, il est nécessaire de penser le positionnement international en fonction de la promotion des intérêts nationaux. Le rapport ne pose pas la question des juridictions et, du coup, passe à côté de la définition de l'espace stratégique. C'est une chose de déplorer la faiblesse des moyens et des budgets du MAPAQ, cela en est une autre d'essayer de comprendre comment et en quoi l'État du Québec peut faire ses arbitrages dans un domaine de juridiction partagée largement déterminé par l'inégalité et la disparité des moyens que les deux ordres de gouvernement peuvent mobiliser. On ne peut déplorer, par exemple, que le Québec prenne du retard dans le financement de la recherche (p.153) sans réfléchir sur les incohérences engendrées par la double juridiction. Il est pour le moins court et assez mal avisé de s'en tenir aux souhaits que les deux ordres de gouvernement s'entendent sans réfléchir aux conséquences directes et immédiates de la mésentente. C'est pourtant ce que l'on trouve un peu partout dans le rapport Pronovost sur à peu près tous les sujets touchant des domaines de juridictions partagées : la commission souhaite, la commission voudrait qu'Ottawa, la commission se réfère au cadre stratégique canadien... Bref, la commission espère et ne s'inquiète guère du fait de placer ses recommandations dans une logique de dépendance et d'hétéronomie. On peut redouter ce qu'une telle attitude donnera lorsque le gouvernement du Québec s'engagera dans l'Accord sur le commerce interprovincial.

4.2 Sur le mode de représentation des agriculteurs

Nous venons de voir l'évolution de l'arrangement institutionnel centré sur la mise en marché collective a progressivement transformé le syndicalisme au point de rendre l'UPA à peu près omniprésente dans un modèle hybride où il n'est pas toujours facile pour le commun des mortels de départager les rôles et les responsabilités. Cette difficulté a souvent valu de mauvais procès à l'UPA. Plusieurs des critiques qui lui sont adressées se nourrissent de cette confusion dans un contexte où le MAPAQ montre un manque de direction qui, par effet de contraste, fait paraître encore plus puissante l'organisation syndicale. Il est assez normal de paraître très visible auprès d'un partenaire qui ne demande pas mieux que de s'effacer...

Les critiques du productivisme, le débat sur la place d'une agriculture alternative, les inquiétudes sur les impacts environnementaux des pratiques agricoles, etc. ont à peu près tous été dirigés au Québec vers l'UPA. Le syndicat a certes les bras longs, mais il a aussi le dos large. Il s'est attiré les foudres de ses opposants dans un contexte où il a été amené d'un côté à assurer des fonctions qui ailleurs étaient prises en charge par des firmes de transformation intégrées verticalement et, de l'autre côté, à occuper le champ graduellement délaissé par l'État. Or, ce n'est pas à un syndicat d'agriculteurs que revient la responsabilité

de concevoir et de soutenir le paradigme de notre agriculture. C'est là une responsabilité de l'État, c'est à lui de faire les choix, de proposer les orientations stratégiques et de susciter les consensus essentiels à la cohésion sociale. Le syndicat peut tenir des positions diverses sur le paradigme proposé et mis en œuvre, mais on ne peut lui imputer l'entière responsabilité de façonner le développement de l'agriculture québécoise qui a évolué comme elle a pu dans un contexte d'intégration continentale. Il y participe certes, et peut influencer certaines de ses orientations, mais, peut-on, à lumière de ce que l'on sait de la logique du développement de l'industrie agroalimentaire nord-américaine, lui attribuer réellement le rôle prépondérant?

L'UPA disparaîtrait demain matin ou l'accréditation unique lui serait retirée que les paramètres du débat sur le paradigme agricole resteraient les mêmes. On peut même se demander si ce débat ne serait pas plus laborieux. Un acteur syndical fort, pour peu qu'il jouisse d'une crédibilité et d'une reconnaissance certaines auprès du public, n'est-il pas mieux outillé pour contrer le discours et les positions des puissantes multinationales contre lesquels l'État, les citoyens, les citoyennes, les agriculteurs et les agricultrices doivent instituer un rapport de force si on souhaite que les priorités du Québec en la matière priment? Les opérations de ces entreprises et leurs visées, en instaurant leur propre mécanisme de régulation, ont pour conséquence de marginaliser les agricultures nationales. On peut se demander à qui profiterait l'éclatement de l'actuel arrangement institutionnel. Cela ne ferait-il pas qu'accroître l'asymétrie entre les acteurs en affaiblissant le pôle le plus faible du triangle de la production/transformation/distribution?

En outre, nous demeurons perplexes devant la recommandation de remettre en question l'accréditation d'un seul syndicat faisant le pont entre des agriculteurs et les organisations qui achètent leur production alors que partout dans son exposé le rapport Pronovost se montre préoccupé d'améliorer la capacité de réponse rapide et cohérente de la part de tous les acteurs. Au lieu de faire éclater le modèle en dispersant les ressources, ne faut-il pas plutôt renforcer et redéfinir les mécanismes de mise en marché collective et de gestion de l'offre pour faciliter les boucles de rétroaction qui sont essentielles à l'adaptation dans un univers où des géants mobilisent des moyens très puissants pour façonner la demande et orienter la production en agissant sur les propriétés des produits? La multiplication des interlocuteurs et le fractionnement des instances de représentation pour les produits s'insérant dans cette réalité peuvent-ils sérieusement être considérés comme des moyens d'optimiser la cohésion et de favoriser l'adoption d'orientations claires et cohérentes?

Lorsque la commission parle d'assouplir les modalités, c'est toujours pour les incliner du côté des standards internationaux. Elle ne fait pas la distinction entre la cohésion de l'agroalimentaire québécois et la soumission à un ordre sur lequel les acteurs locaux n'ont que peu de prise. Les grandes firmes de distribution alimentaire et les multinationales de la transformation procèdent à des alliances supranationales où les intérêts nationaux se noient. Au Québec, quels acteurs sont à même de fédérer les forces du monde agroalimentaire autour de l'intérêt national, en misant justement sur une relative communauté d'intérêts? Un front uni des agriculteurs québécois facilite-t-il un éventuel positionnement stratégique

de l'industrie agroalimentaire québécoise par le biais de ses institutions face aux enjeux que posent la mondialisation et les firmes dénationalisées?

À ce sujet, le rapport Pronovost reste en dessous de la tâche. Il se contente de décréter désuet le cadre institutionnel actuel sans explorer d'autres possibilités que pourrait emprunter le développement de l'agroalimentaire québécois en s'y appuyant. « On a en quelque sorte créé une place forte pour l'agriculture, ce qui limite sa capacité d'explorer tout son potentiel et qui constitue une protection de plus en plus désuète dans un monde d'ouverture. » (CAAAQ, 2007 : 15). Le rapport souligne pourtant le dynamisme qui a malgré tout prévalu, mais ne se rend pas compte du paradoxe que ses solutions soulèvent.

Conclusion : un diagnostic partiel, une analyse tronquée

Le sort de l'agriculture québécoise se joue au confluent d'un faisceau de rapports de force qui charpentent et parfois traversent de part en part sa place et son rôle dans l'économie et la société. Commerce international, problèmes environnementaux, concentration des entreprises et logiques oligopolistiques, limites du productivisme, la liste pourrait être longue des facteurs qui mettent l'agriculture québécoise sous pression. Que la remise en cause provienne de l'extérieur (OMC, ALÉNA, ACI, multinationales étrangères) ou de l'intérieur, une chose est certaine, le modèle d'agriculture et surtout le type d'arrangement institutionnel par lequel le Québec a choisi de le soutenir font l'objet d'un débat public qui ébranle les colonnes du temple.

Le rapport Pronovost établit à cet égard un constat qui a semblé faire consensus parmi un très grand nombre d'acteurs du monde agricole et de l'agroalimentaire de même que chez de nombreux groupes qui s'intéressent de près ou de loin au sort de l'agriculture et du monde rural. Le changement serait inéluctable et ne pas chercher à le gérer condamnerait non seulement au déclassement, mais encore et surtout à une rapide marginalisation de ce secteur économique. Formulé ainsi, l'argument semble concordant avec les principaux constats du diagnostic porté par la Commission. Pourtant, cet argument du changement reste à bien des égards spécieux. Car, s'il ne fait aucun doute que l'agriculture québécoise évolue dans un contexte qui bouge, c'est l'orientation de ce changement, le sens des réponses, qui est le véritable enjeu.

Établissant d'entrée de jeu la nécessité du changement, le rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation dresse d'abord une liste d'observations concernant les problèmes de l'agriculture québécoise qui l'amène à situer son mandat sous le signe du rejet du statu quo, sur la nécessité de revoir les façons de faire et l'ensemble de l'arrangement institutionnel qui a donné à l'économie agricole sa forme et son mode de développement. Mais c'est d'abord sous le signe de l'adaptation au changement que la CAAAQ place la recherche. Le choix des mots, ici, n'est pas innocent. Les inquiétudes et l'évocation des problèmes qui ont nourri nombre des témoignages lors des consultations publiques sont citées et ramenées au service d'une perspective :

« Dans toutes les régions du Québec, des citoyens et des citoyennes de divers horizons se sont ouvertement demandé où allait notre agriculture. Ils craignent que, dans ce monde en mutation profonde, la simple poursuite des politiques qui ont fait le succès de ce secteur jusqu'ici ne conduise à une amplification de la crise, à une sorte d'impasse. Du coup, ils ont été nombreux à réclamer une nouvelle vision de l'agriculture et de l'agroalimentaire qui prendrait appui sur les acquis et qui s'adapterait aux

grands courants d'une société qui, toute urbaine qu'elle soit, veut redéfinir, ses rapports à l'agriculture. » (CAAAQ, 2007 : 14)

La manière est subtile, mais elle campe néanmoins la réflexion dans une logique d'opposition : d'un côté le monde agricole, de l'autre des changements qui bousculent son ordre. L'analyse, dès lors, ne questionne pas la reconfiguration des rapports entre toutes les composantes sociales et les acteurs économiques, mais bien entre ces derniers et un monde agricole présenté comme déphasé. Le diagnostic global est posé dès l'introduction du rapport, non pas comme une chose à démontrer, mais comme une clé de lecture pour bien juger de la pertinence de ses recommandations. Le procédé est habile et donnera lieu à un glissement de sens qui fait de la résistance au changement la principale cible, le principal obstacle à surmonter par l'agriculture québécoise. Affirmée péremptoirement plutôt que placée au centre de la démonstration à établir, cette résistance est posée comme un fait qui donnera l'éclairage sur le contenu du rapport.

« Le diagnostic que pose la Commission se veut limpide : le secteur agricole et agroalimentaire est en train de se refermer sur lui-même. Les systèmes qu'il a mis en place créent des obstacles à l'émergence de nouveaux types d'agriculture, au développement de produits originaux et à l'exploration de nouvelles possibilités commerciales. Ces systèmes sont axés sur un modèle dominant de l'agriculture où tout est imbriqué dans une vision protectrice du secteur. On a voulu, dans une certaine mesure, mettre l'agriculture à l'abri de la concurrence et des risques que présente l'innovation et ses aboutissants. On a en quelque sorte créé une place forte pour l'agriculture, ce qui limite sa capacité d'explorer tout son potentiel et qui constitue une protection de plus en plus désuète dans un monde d'ouverture. » (CAAAQ, 2007 : 15)

Pour y remédier, il n'y aurait qu'une seule voie, s'adapter au changement, ce qui veut alors dire s'ouvrir à la concurrence et du coup, souscrire à une logique de déréglementation. Le glissement se fait sans que le rapport ne s'impose pas de démontrer en quoi et comment le système serait intrinsèquement et inévitablement fermé parce qu'il est conçu pour protéger.

Entre la sécurité conçue comme protection sociale contre les forces marchandes et le protectionnisme comme doctrine économique, il y a des nuances que la CAAQ ne fait pas et qu'elle ne se met pas en devoir de clarifier. Elle se contente plutôt d'asséner une conclusion qui fait office d'injonction : s'adapter ou subir. « Il n'y a pas de véritable alternative, écrit-elle. Ou bien les acteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire s'engagent dans ces changements (...) et ouvrent leurs systèmes à l'innovation et aux initiatives des entrepreneurs, ou certains changements vont s'imposer d'eux-mêmes, sous les effets de la conjoncture, des nouvelles tendances de consommation et de la concurrence d'autres produits d'ici et d'ailleurs. » (p.15). Loin de se demander si ce sont les forces qui s'exercent sur l'agriculture qui invalident ou neutralisent l'efficacité de son arrangement institutionnel, le rapport pose que c'est plutôt ce dernier qui fait obstacle et que c'est par cela que s'explique d'abord la conjoncture présente.

On l'aura compris, et la lecture du rapport en fera, hélas, la démonstration, l'innovation par « l'ouverture » se trouve placée tout entière du côté de la vertu, comme si elle ne pouvait comporter sa part de menaces et d'effets délétères. On devra aussi présumer que les entrepreneurs sont à traiter sur le même pied, à prendre comme une catégorie générique, sans considération de force, de puissance et de rayon d'action : la multinationale entrepreneuriale et l'agriculteur bio du fond du rang aux prunes, même combat! même statut d'innovateur! L'absence de ces nuances n'est pas une lacune de l'exposé, c'est un choix analytique qui traduit une posture qui, même sous couvert de pragmatisme et de respect du métier d'agriculteur, n'en refuse pas moins de le placer au centre de la logique agricole.

C'est pourtant à partir de sa pratique et de ses intérêts que la situation de l'agriculture devrait être évaluée, c'est à partir des conditions qui lui sont faites pour s'inscrire dans le marché sans trop s'exposer aux effets dévastateurs de rapports économiques inégaux et inégalitaires que devraient être évaluées les voies de développement de l'agriculture. Même si elle met de l'avant des propositions intéressantes et prometteuses, la CAAAQ a produit un rapport qui repose néanmoins sur une vision tronquée de l'agriculture québécoise et du faisceau de contraintes dans lequel sa pratique est insérée. L'agriculteur québécois est, en effet, aux prises avec des puissances qui risquent fort de le broyer, d'anéantir son statut de producteur pour ne plus faire de lui qu'un maillon d'une chaîne industrielle et commerciale indifférente à ses aspirations et hostile aux façons de faire susceptibles de créer de la résistance aux formes marchandes qu'elle impose aussi bien pour les conditions de production que pour le mode de vie.

S'il est une chose que l'on peut reprocher au rapport Pronovost, c'est d'avoir négligé l'ordre le plus déterminant des facteurs qui pèse sur l'agriculture québécoise : son intégration dans un réseau d'ores et déjà mondialisé de puissances économiques et financières et d'instances de régulation du commerce qui déterminent sa marge de manœuvre et sa liberté d'invention. Il ne suffit pas de multiplier les assertions sur l'innovation pour s'éviter la tâche de faire la part des choses entre le nouveau et le novateur. L'agriculture québécoise a moins à s'adapter à la nouveauté d'un contexte qu'à se définir un nouvel espace et de nouveaux modes d'insertion dans un monde agroalimentaire dont les ressorts ne sont pas d'abord locaux. C'est bien là la principale lacune dans le raisonnement de la Commission et dans la logique de ses recommandations : voilà déjà longtemps que l'agriculture québécoise est insérée dans des rapports économiques qui se définissent d'abord à l'extérieur de nos frontières. Ce fait a marqué profondément la configuration de l'arrangement institutionnel par lequel l'organisation collective et le soutien de l'État ont trouvé leur forme et leur efficacité. S'ils sont aujourd'hui moins aptes qu'ils ne l'étaient à répondre aux problèmes et à soutenir le développement, c'est d'abord parce que les rapports économiques déterminant les marchés internationalisés ont muté depuis longtemps sous l'effet de la déréglementation et de la concentration des puissances qu'elle a encouragée et soutenue.

Les conditions économiques à réunir pour continuer d'accompagner l'agriculture québécoise ne renvoient certainement pas à une plus grande ouverture à la concurrence posée

comme principe et condition de réussite sans que ne soit examinée et évaluée la nature des menaces que l'environnement concurrentiel fait peser sur les agriculteurs. Car sur l'échiquier agricole mondialisé, le Québec est un acteur marginal dont les ambitions restent et resteront limitées par l'ampleur des moyens qu'elle serait susceptible de déployer, des moyens eux-mêmes en quelque sorte surdéterminés par une position géographique et des conditions climatiques ingrates. Dans cette perspective, l'évaluation de la situation renvoie moins à un débat sur l'innovation qu'à un examen attentif des meilleurs moyens d'éviter une subordination à des contraintes qui ne laisserait d'autre destin à notre agriculture que celui d'une insertion dans une logique de développement qu'elle ne pourrait ni infléchir ni utiliser à son avantage. Pour repérer correctement ces moyens, il faut d'abord bien connaître les acteurs et les rapports qu'ils entretiennent dans le complexe agroalimentaire. Chacune des grandes fonctions (production, transformation et distribution) mobilise en effet une pluralité d'acteurs dont les intérêts dictent des priorités et des stratégies d'alliance qui traduisent des positions divergentes dont les affrontements font la trame de l'économie agricole québécoise et des arrangements institutionnels qu'elle s'est donnés et qui sont en cours de transformation.

C'est en distinguant les dynamiques créées par cette pluralité qu'on peut mieux saisir le sens et la portée des recommandations centrales du rapport Pronovost. La relecture de certains mémoires clés soumis à la commission met en évidence les enjeux qui ont été éludés. Cela permet de recadrer, osons nous espérer, les discussions stratégiques qui s'imposent et pour lesquelles, pensons-nous, le rapport Pronovost constitue davantage un matériau qu'un programme.

Bibliographie

AGROPUR. [Document sans titre] [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

ASSOCIATION DES ABATTOIRS AVICOLES DU QUÉBEC. *Mémoire de l'Association des abattoirs avicoles du Québec (AAAQ)*, [mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LA DISTRIBUTION DES FRUITS ET LÉGUMES. *Agriculture et agroalimentaire : choisir l'avenir*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Québec, 2007.

ASSOCIATION DES INDUSTRIES DE NUTRITION ANIMALE ET CÉRÉALIÈRE. *Mémoire de l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière* [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Saint-Hyacinthe, 2007.

A. LASSONDE INC. *Mémoire de A. Lassonde inc.* [mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Saint-Hyacinthe, 2007.

BERGERON, Jean-François et Daniel M. GOUIN. *Analyse comparée de la performance des systèmes de régulation du secteur avicole, Canada, États-Unis, France et Australie*, Ageco, [Rapport présenté à la Fédération des producteurs de volailles du Québec, la Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec et le Syndicat des producteurs d'oeufs d'incubation du Québec], Québec, 2005.

BUSCH, Laurence et Carmen BAIN. « New ! Improved? The Transformation of the Global Agrifood System », dans *Rural Sociology*, vol. 69, no. 3, 2004, p. 321-346.

CASTELL, Manuel, *La société en réseaux*, Paris, Fayard, 2001.

CHANDLER, Alfred D. « Integration and Diversification as Business Strategies - An Historical Analysis », dans *Business and Economic History*, vol. 19, 1990, p. 65-73.

CHESNAIS, François. *La mondialisation du capital*, Paris, Syros, 1997.

CHEVASSUS-LOZZA, Emmanuelle et Danielle GALLIANO. « Échanges intra-firme et intégration européenne : le cas des firmes multinationales de l'agroalimentaire » dans *INRA Sciences sociales. Recherches en économie et sociologie rurales*, no 5-6, 2006.

CONSEIL DES VIANDES DU CANADA, CONSEIL CANADIEN DU PORC ET CANADA PORC INTERNATIONAL. *Renforcer la compétitivité de la filière porcine canadienne*, [document remis au gouvernement du Canada], avril 2007.

CONSEIL CANADIEN DES DISTRIBUTEURS EN ALIMENTATION. *L'avenir de l'agroalimentaire québécois : l'importance d'un partenariat réaliste et durable*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

CONSEIL DES INDUSTRIELS LAITIERS DU QUÉBEC. *Mémoire du Conseil des industriels laitiers du Québec à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Québec*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

COOPÉRATIVE FÉDÉRÉE. *Mémoire de la Coopérative fédérée et de son réseau*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Québec, 2007.

CROUSTILLE YUM-YUM. *Mémoire*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Victoriaville, 2007.

DUPONT, David. *Une brève histoire de l'agriculture au Québec. De la conquête du sol à la mondialisation*, Montréal, Éditions Fides, 2009.

EXCELDOR. [Document sans titre] [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

FRASER, John F. *L'Amérique au travail*, Paris, Éditions Roger, 1910.

FROMAGERIE PERRON. *Mémoire*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Alma, 2007.

F. MÉNARD INC./AGROMEX. *Un vent de changements pour l'industrie agricole et agroalimentaire*, [mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Saint-Hyacinthe, 2007.

GHERSI, Gérard et Jean-Louis RASTOIN. « La mondialisation en marche », *Problèmes économiques*, no 2.719, 2001.

GROUPE EXPORT AGROALIMENTAIRE QUÉBEC-CANADA. *Réflexions sur les enjeux de l'exportation des produits transformés du Québec*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

HENDRICKSON, Mary, et autres. « Consolidation in Food Retailing and Dairy », dans *British Food Journal*, vol. 103, no 10, 2001, p. 715-728.

HEGEL, Frederick W. *Principes de la philosophie du droit*, traduit de l'allemand par Jean-François Kervegan, Paris, Presses universitaires de France, 1998 [1821].

KESTERMAN, Jean-Pierre. *Histoire du syndicalisme agricole : UCC-UPA 1924-1984*, Montréal, Boréal Express, 1984.

LAUZON, Léo-Paul. « La recolonisation du Québec » dans *L'Aut'Journal*, [En ligne], 25 avril 2007. [<http://www.lautjournal.info/default.aspx?page=3&NewsId=21>] (Consulté le 15 juin 2010).

MARTINEZ, Steve W. *Vertical Coordination of Marketing Systems : Lessons from the Poultry, Egg, and Pork Industries*, Food and Rural Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 807. [En ligne], 2002. [<http://purl.umn.edu/34031>] (Consulté le 28 juillet 2010).

MARTINEZ, Steve W. *Vertical Coordination in the Pork and Broiler Industries : Implications for Pork and Chicken Products*, Food and Rural Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 777. [En ligne], 1999. [<http://purl.umn.edu/34031>] (Consulté le 27 juillet 2010).

MÉTRO INC. *La salubrité des aliments au cœur de nos opérations*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Sherbrooke, 2007.

NUTRI-OEUF. *Pour un réseau de distribution d'œufs de consommation produits au Québec et facilement identifiables par les consommateurs québécois*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Saint-Hyacinthe, 2007.

OLYMEL. *Pour la survie de l'industrie porcine au Québec*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

PALPACUER, Florence et autres. « Financiarisation et globalisation des stratégies d'entreprise : le cas des multinationales agroalimentaires en Europe », dans *Finance contrôle stratégie*, vol 9, no 3, 2006, p. 165-189.

PRODUCTION MARAÎCHÈRES MAILHOT. [Document sans titre], [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Laval, 2007.

PROVIGO, MEMBRE DU GROUPE LOBLAW. *Les marques contrôlées, un avantage pour tous*, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois], Montréal, 2007.

RAPPORT DE LA COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION. *Agriculture et agroalimentaire québécois : assurer et bâtir l'avenir*, Québec, 2007.

SAINT-PIERRE, Jacques. *Histoire de la Coopérative fédérée. L'industrie de la terre, Québec*, Institut québécois de recherche sur la culture, 1997.

TYSON FOODS INC. *Rapport annuel*, [Rapport de l'entreprise déposé au United States Securities and Exchange Commission], Washington DC, 2009.

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *Bilan et perspectives de la mise en marché collective au Québec. Du monde de coeur au coeur de l'avenir*, [Document présenté au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec], Québec, 2008.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *Globalization of the Processed Foods Market*, Washington DC, Agricultural Economic Report Number 742, 1996.

WILLIAMSON, Oliver E. « The Economics of Organization : The Transaction Cost Approach », dans *American Journal of Sociology*, vol 87, no. 3, 1981, p. 548-577.