

# LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ ET L'ÉCONOMIE CÉRÉALIÈRE CANADIENNE

## Une perspective historique

**par Monsieur Guy Debailleul**

Professeur titulaire

département Économie agro-alimentaire et Sciences de la consommation

Faculté des Sciences de l'agriculture et de l'alimentation

Université Laval de Québec



## Sommaire

### INTRODUCTION

#### 1. LA CRISE AGRICOLE DES ANNÉES TRENTE

##### ET LES TENTATIVES DE RÉGULATION DU MARCHÉ DES CÉRÉALES

###### 1.1. UNE TENDANCE GÉNÉRALE AU RÉARMEMENT DOUANIER

###### 1.2. UNE TENTATIVE DE RÉPONSE MULTILATÉRALE : L'ACCORD INTERNATIONAL SUR LE BLÉ D'AOÛT 1933

###### 1.3. ÉTATS-UNIS, FRANCE ET AUSTRALIE :

###### DES RÉPONSES NATIONALES SOUS FORME D'OUTILS PERMANENTS D'ORGANISATION DES MARCHÉS

###### 1.3.1. États-Unis : la Commodity Credit Corporation créée en 1933

###### 1.3.2. France : l'Office interprofessionnel du blé créé en 1936

###### 1.3.3. Australie : la Commission australienne du blé créée en 1939

#### 2. CRÉATION ET ÉVOLUTION DE LA COMMISSION CANADIENNE : MISE EN PERSPECTIVE

###### 2.1. L'ÉCONOMIE CÉRÉALIÈRE DES PRAIRIES EN 1920 :

###### LE PRODUIT DU STATUT DE DOMINION DU CANADA AU SEIN DE L'EMPIRE BRITANNIQUE

###### 2.2. CRÉATION DE LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ EN 1935

###### 2.3. DU CARACTÈRE VOLONTAIRE AU CARACTÈRE OBLIGATOIRE

###### 2.4. DE LA FIN DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE À 1998 :

###### DES AJUSTEMENTS À LA MARGE DANS LA RÉGULATION DU MARCHÉ PAR LA CCB

###### 2.5. LA LOI SUR LA CCB DE 1998 : D'UNE COMMISSION À UN « OFFICE »

###### 2.6. LOI SUR LE LIBRE CHOIX DES PRODUCTEURS EN MATIÈRE DE COMMERCIALISATION DE 2011

###### ET LOI SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ DE 2011 : UNE CCB FACULTATIVE

#### 3. QUELQUES ENJEUX HISTORIQUES DANS LA GESTION DU MARCHÉ CÉRÉALIER CANADIEN

###### 3.1. LA GESTION DES PRIX PAYÉS AUX PRODUCTEURS

###### 3.2. LA GESTION DE LA QUALITÉ

###### 3.3. LA GESTION DES TRANSPORTS

###### 3.4. LA CCB FACE À SES DÉTRACTEURS EXTÉRIEURS

###### 3.5. LA CCB FACE À SES DÉTRACTEURS INTÉRIEURS

#### 4. LA CCB ET L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DU BLÉ DANS L'AGRICULTURE DES PRAIRIES

### CONCLUSION

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

## Liste des tableaux

### TABLEAU 1

FRANCE : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR DE CÉRÉALES DE 1925 À 1938

### TABLEAU 2

CANADA : DÉFICITS ENCOURUS PAR LA CCB AU TITRE DE SES ACTIVITÉS DE COMMERCIALISATION DES CÉRÉALES

### TABLEAU 3

COMPARAISON DES DISPOSITIONS-CLÉS RÉGISSANT LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ (CCB) SELON LES LOIS DATANT DE 1935, 1943, 1998 ET 2011

## Liste des graphiques

### GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DU PRIX DU BLÉ PAYÉ AU PRODUCTEUR EN AUSTRALIE, AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS ENTRE 1914 ET 1940

### GRAPHIQUE 2

SASKATCHEWAN : ÉVOLUTION ENTRE 1914 ET 1952 DU VOLUME ET DES REVENUS BRUTS DE LA PRODUCTION DE BLÉ

### GRAPHIQUE 3

ÉVOLUTION COMPARÉE DES PRIX DU BLÉ PAYÉS AUX PRODUCTEURS EN FRANCE, AU CANADA, EN AUSTRALIE ET AUX ÉTATS-UNIS ENTRE 1920 ET 1940

### GRAPHIQUE 4

AUSTRALIE : DESTINATIONS COMPARÉES DES EXPORTATIONS DE BLÉ AVANT LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE ET AVANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

### GRAPHIQUE 5

CANADA : DESTINATIONS COMPARÉES DES EXPORTATIONS DE BLÉ MOYENNES DES PÉRIODES 1909 – 1911, 1926 – 1929 ET 1936 – 1939

### GRAPHIQUE 6

CANADA : ÉVOLUTION DES SUPERFICIES DE GRANDES CULTURES DANS LES PROVINCES DES PRAIRIES ENTRE 1908 ET 1931

### GRAPHIQUE 7

CANADA : ÉVOLUTION DES VOLUMES DE PRODUCTION DE GRANDES CULTURES DANS LES PRAIRIES DE 1908 À 2014

### GRAPHIQUE 8

VOLUME DES EXPORTATIONS DE CÉRÉALES RAPPORTÉ À LA CAPACITÉ DE STOCKAGE COMMERCIAL EN POURCENTAGE EN 1997 DANS LES GRANDS PAYS EXPORTATEURS

### GRAPHIQUE 9

CANADA : ÉVOLUTION DU PRIX DU BLÉ PAYÉ AUX PRODUCTEURS EN SASKATCHEWAN DE 1914 À 2011

### GRAPHIQUE 10

CANADA : ÉVOLUTION ENTRE 1901 ET 2010 DE LA PART DU BLÉ DANS LES EXPORTATIONS TOTALES ET DANS LES EXPORTATIONS AGRICOLES

### GRAPHIQUE 11

CANADA : ÉVOLUTION ENTRE 1917 ET 2014 DES SUPERFICIES DES PRINCIPALES GRANDES CULTURES ET DE LA JACHÈRE DANS LES PRAIRIES

### GRAPHIQUE 12

CANADA : ÉVOLUTION DU REVENU AGRICOLE NET DES PRINCIPALES PROVINCES AGRICOLES ENTRE 1926 ET 2013

## INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, les modalités de régulation des marchés agricoles dans les pays occidentaux connaissent de profonds bouleversements. Certes, la réintroduction de l'agriculture dans le

processus de libéralisation des échanges commerciaux lors de l'*Uruguay Round* clôturé, en 1994, par la signature des accords de Marrakech, ainsi que la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange ont constitué de puissants vecteurs de remise en cause des politiques agricoles tradition-

### ENCADRÉ 1

#### Les grandes dates de l'économie céréalière des Prairies canadiennes \*

- ◆ 1904 : Premier marché à terme créé à Winnipeg.
- ◆ 1905 – 1910 : Création de coopératives de stockage des grains dans les trois provinces des Prairies.
- ◆ 1912 : Création, par la Loi sur les grains du Canada, de la *Commission canadienne des grains* responsable de la surveillance de la qualité des céréales.
- ◆ 1914 – 1918 : Interventions gouvernementales afin d'encourager les agriculteurs à augmenter leurs superficies de céréales, notamment de blé, pour assurer l'approvisionnement de la Grande-Bretagne.
- ◆ 1917 – 1919 : Dans le cadre des mesures de guerre, la Bourse de Winnipeg est fermée. Le gouvernement fédéral centralise les achats et garantit un prix minimum aux producteurs.
- ◆ 1919 : Création d'une *Commission canadienne du blé* ayant pour seul but de commercialiser la moisson de 1919.
- ◆ Années vingt : Des organismes agricoles coopératifs mettent en commun leurs ressources pour assurer la commercialisation des céréales sur le marché mondial.
- ◆ 1929 : Effondrement du prix du blé et interventions gouvernementales pour renflouer les organismes coopératifs en faillite.
- ◆ 1933 : Premier accord international du blé avec prix minimum et quotas d'exportations, mais l'accord ne survit pas.
- ◆ 1935 : Loi sur la Commission canadienne du blé : la CCB comme organisme de commercialisation volontaire.
- ◆ 1939 : Nouvel effondrement du prix des céréales. Fixation d'un maximum de livraison de 5 000 boisseaux par producteur.
- ◆ 1940 : Mise en place par la CCB d'un système de paiement à l'acre.
- ◆ 1943 : La CCB devient un monopole.
- ◆ 1949 : La CCB prend en charge la commercialisation de l'avoine et de l'orge.
- ◆ 1967 : Les statuts de la CCB deviennent permanents.
- ◆ 1970 : Mise en place de mesures de restrictions obligatoires des emblavements lorsque les stocks excèdent 27 millions de tonnes.
- ◆ 1971 : Mise en place d'un double prix du blé (prix plancher et prix plafond) pour les minoteries canadiennes.
- ◆ 1973 : Loi sur les grains de provende. La CCB se voit retirer la commercialisation sur le marché intérieur des céréales fourragères.
- ◆ 1983 : Loi sur le transport des grains de l'Ouest qui se substitue à la Convention du Nid de Corbeau en matière de tarifs de transports des céréales.
- ◆ 1989 : L'avoine est exclue des attributions de la CCB en matière de commercialisation.
- ◆ 1994 : Accord de Marrakech sur l'agriculture.
- ◆ 1995 : Abrogation de la loi sur le transport des grains de l'Ouest.
- ◆ 1998 : Modification des statuts de la CCB. Le conseil d'administration compte quinze membres dont dix sont élus par les producteurs.
- ◆ 2011 : Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation. Abolition des pouvoirs de guichet unique.
- ◆ 15 avril 2015 : Annonce du rachat de la CCB par un consortium constitué de la filiale canadienne de Bunge et de la filiale canadienne d'un fonds saoudien d'investissement.

\* D'après Dackers & Fréchette, 1998.

nelles. Mais les engagements pris à cet égard par les différents pays partenaires ne sont pas seuls en cause. Les préoccupations budgétaires, les pressions nouvelles émanant de multiples acteurs économiques – producteurs, transformateurs, négociants – et les changements d'orientation idéologiques des gouvernements ont largement contribué à transformer les conditions de fonctionnement des marchés agricoles. Dans le secteur céréalier, le sort de la *Commission canadienne du blé* (CCB) fournit une bonne illustration de cette évolution. La loi fédérale, adoptée le 15 décembre 2011 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2012, s'intitule de façon très explicite : « *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* ». Elle a mis fin au dispositif qui a structuré durant près de soixante-dix ans la production et la commercialisation des céréales dans les trois provinces des Prairies canadiennes : l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba (*Encadré 1*).

Dans cet article, nous nous proposons donc de :

- ◆ Analyser la place occupée par la CCB dans l'économie céréalière canadienne.

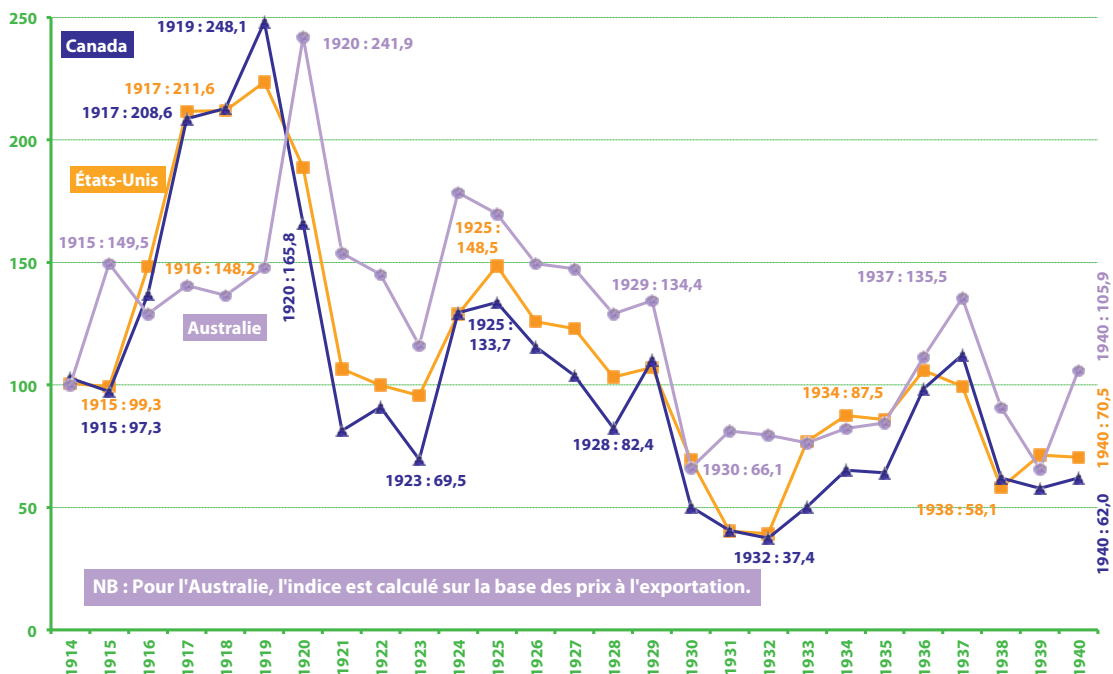
- ◆ Étudier les conditions dans lesquelles elle a vu le jour, en comparant les choix faits au Canada avec ceux des autres grands pays occidentaux producteurs en matière d'organisation du marché des céréales : Australie, États-Unis et France.
- ◆ Mettre en perspective les rôles joués par la CCB en termes de dynamique céréalière canadienne et mondiale.

## 1. LA CRISE AGRICOLE DES ANNÉES TRENTE ET LES TENTATIVES DE RÉGULATION DU MARCHÉ DES CÉRÉALES

Les années trente sont dominées par la crise économique ouverte par le krach boursier survenu à Wall Street le 24 octobre 1929 et les tentatives des gouvernements occidentaux de restaurer un climat favorable à l'activité économique. Elles sont également particulièrement dures pour le secteur agricole : effondrement des prix des produits (*Graphique 1*), accumulation de surplus invendables, calamités liées

**Graphique 1**  
Évolution du prix du blé payé au producteur en Australie, au Canada et aux États-Unis entre 1914 et 1940  
Indice 100 : moyenne 1914 – 1915

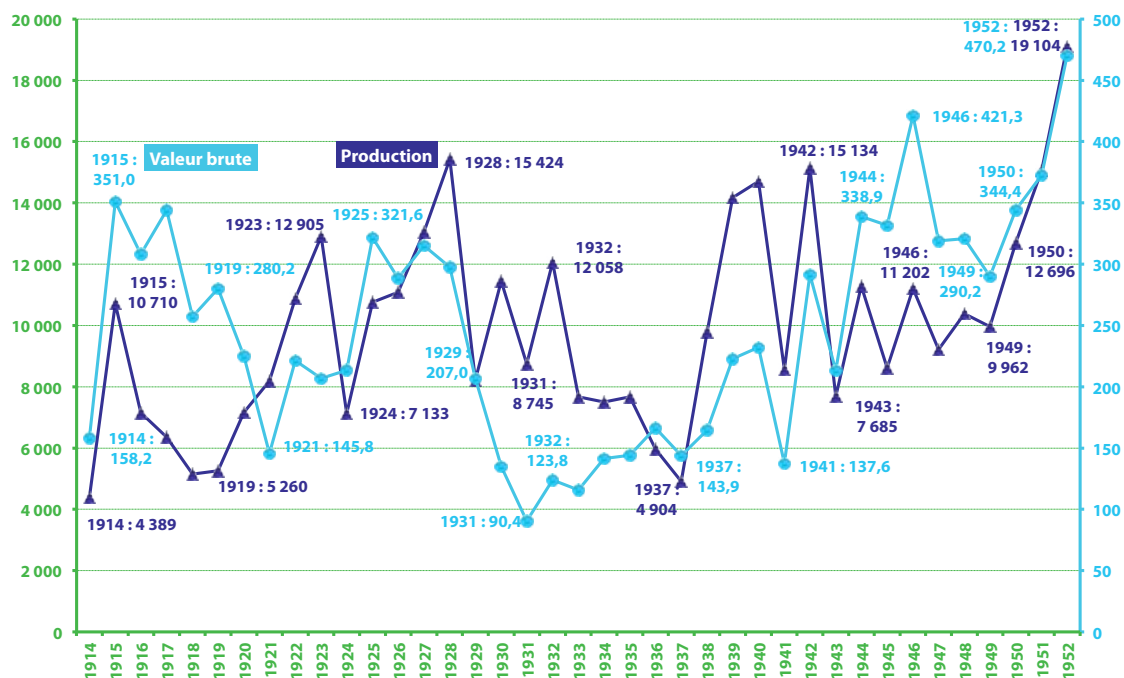
(Source : calculs de l'auteur d'après USDA ; *Statistical Year Book*, *Statistique Canada*, *Year Book Australia*)



Graphique 2

## Saskatchewan : évolution entre 1914 et 1952 du volume et des revenus bruts de la production de blé

Volume en milliers de tonnes et valeur brute en millions de dollars canadiens constants 1914

Source : calculs de l'auteur d'après Statistique Canada, *Annuaire statistique*

à la sécheresse (*dust bowl*) et à l'invasion de sauterelles ou d'autres prédateurs des cultures.

En Saskatchewan, les recettes de la production de blé chutent de quasiment les trois quarts entre 1927 et 1931, passant de 480 millions à 123 millions de dollars (*Graphique 2*). Compte tenu de la monoculture de blé en place à l'époque, cet effondrement est d'autant plus dramatique : le revenu tiré du blé représente alors entre 70 et 80 % du revenu net de l'agriculture en Saskatchewan, entre 65 % et 70 % en Alberta et 40 à 45 % au Manitoba <sup>1</sup>.

Les réponses à la crise agricole prennent des formes diverses, successives ou simultanées, multilatérales ou nationales. Mais toutes accordent une importance particulière au secteur des céréales : notamment au blé, compte tenu du rôle stratégique que celui-ci joue dans l'alimentation humaine, aussi bien que dans la production agricole et le commerce.

### 1.1. Une tendance générale au réarmement douanier

La crise économique des années trente accentue le retour vers le protectionnisme, amorcé dès les années vingt dans certains pays. La chute des prix des produits agricoles contribue également à renforcer les mesures de protection, tarifaires ou non-tarifaires, dans les pays importateurs. La mesure emblématique de cette spirale tarifaire est le fameux *Hawley-Smoot Tariff Act*, une loi votée aux États-Unis en 1930 pour augmenter les droits de douane sur plus de 20 000 produits importés et, par ricochet, favoriser les achats de produits américains. Elle provoque, en réaction, des mesures de rétorsion contre les importations de produits américains dans de nombreux pays et la chute du commerce international qui en résulte est considérée par les économistes comme l'une des causes majeures de la *Grande Dépression*.

Une étude réalisée en 1937 par le secrétariat du *Comité consultatif du blé* montre que l'évolution des tarifs douaniers moyens appliqués aux importations de blé par la France, l'Allemagne et l'Italie constitue une réplique pratiquement intégrale à l'évolution du

1 - MacGibbon, 1952.

prix mondial : chaque baisse de prix tend à entraîner une évolution correspondante des droits de douane. Ceux-ci chutent ainsi d'environ 18 dollars par tonne à la veille de la Première Guerre mondiale à 12 dollars au milieu des années vingt, avant de retrouver leur niveau d'avant-guerre en 1929 et de dépasser les 70 dollars en 1933 <sup>2</sup>.

## 1.2. Une tentative de réponse multilatérale : l'Accord international sur le blé d'août 1933

L'Accord international sur le blé signé en août 1933 établit une entente entre vingt-deux pays exportateurs et importateurs. Il prévoit un prix minimum et un prix maximum pour les échanges. Les pays exportateurs conviennent de limiter leurs exportations à un niveau donné et de prendre des mesures de réduction de leurs emblavements. Les pays importateurs, eux, s'engagent à ne pas augmenter leurs superficies de blé, à encourager l'augmentation de leur consommation et à réduire leurs tarifs douaniers au fur et à mesure de la reprise des prix mondiaux <sup>3</sup>.

Mais cet accord échoue dès 1934 car l'Argentine ne respecte pas ses engagements de réduction d'emblavement. Plus fondamentalement, l'échec résulte de la conjoncture de pléthore provoquée par la Grande Dépression mondiale qui conduit les exportateurs à vendre à des prix inférieurs aux prix fixés et les importateurs à renforcer la protection de leur marché intérieur <sup>4</sup>. Il faudra attendre 1949 pour la mise en place d'un nouvel accord, d'une durée de quatre ans et, ensuite, régulièrement renouvelé.

## 1.3. États-Unis, France et Australie : des réponses nationales sous forme d'outils permanents d'organisation des marchés

### 1.3.1. États-Unis : la Commodity Credit Corporation créée en 1933

Même si les prix perçus par les agriculteurs américains durant une bonne partie des années vingt sont sensiblement plus faibles que durant la Première Guerre mondiale, les producteurs de blé, eux, bénéficient de prix comparables. Mais la situation s'aggrave brutalement en 1928 – 1929. En juin 1929, quelques mois

avant le krach boursier, l'administration du président Hoover, pourtant plutôt adepte du laisser-faire, fait adopter l'*Agricultural Marketing Act*, une loi soutenant le développement de la coopération pour la vente des produits agricoles. Des financements sont accordés à des groupements coopératifs suscités pour offrir du crédit et des facilités de stockage aux producteurs. Deux corporations sont créées : l'une dans le secteur du coton et l'autre, la *Grain Stabilization Corporation*, dans le secteur céréalière <sup>5</sup>. Cette dernière intervient massivement en achetant sur les marchés de Chicago et de Kansas City et en revendant à perte sur les marchés internationaux ou en distribuant aux services alimentaires de la Croix-Rouge. Mais ces interventions massives dépassent rapidement les dotations de la Corporation qui doit cesser ses opérations en 1931.

Élu en 1932, le président Roosevelt succède à Hoover et son administration fait adopter l'*Agricultural Adjustment Act (Triple A)* dès 1933. Celui-ci entend remédier aux conséquences économiques et sociales désastreuses que l'effondrement des prix agricoles entraîne pour les quinze millions de *farmers* américains. En contrepartie de leur engagement à réduire leurs emblavements pour limiter la surproduction, il leur garantit un prix minimum pour les principales productions. Celui-ci prend la forme d'un prêt correspondant à la valeur de leur récolte (*Loan rate*), non remboursable si le prix du marché reste inférieur au prix minimum. Par ailleurs, des taxes prélevées au niveau des industries de transformation sont censées alimenter un fonds devant financer l'élimination des surplus, tandis qu'une partie de ceux-ci est recyclée dans un vaste programme de distribution de bons alimentaires aux familles aux revenus modestes (*Food Stamps program*). Déclaré inconstitutionnel en 1936, le *Triple A* est de nouveau adopté en 1938 et il constitue le fondement de la politique agricole américaine. La *Commodity Credit Corporation* joue un rôle central dans la mise en place et la conduite de cette politique. Créée en 1933, elle est d'abord associée à la *Reconstruction Finance Corporation*, puis rattachée au ministère américain de l'Agriculture (USDA). Sans personnel propre, elle mobilise celui des autres agences de l'USDA. C'est l'organe d'exécution des politiques agricoles américaines qui se succèdent. À ce titre, elle est responsable des mesures de stabilisation des prix via ses opérations d'achat et de stockage de produits agricoles, d'aide aux exportations ou de distribution de produits dans le cadre des programmes d'aide alimentaire. À la différence

2 - Malenbaum, 1953.

3 - Malenbaum, 1953.

4 - Boussard et al., 2007, p.46.

5 - Sharp, 2004.



des organismes de commercialisation mis en place dans les autres pays que nous allons analyser, elle n'a aucun pouvoir de monopole. Ses opérations d'achat, de stockage, de vente ou de don constituent ses principaux instruments pour réguler les marchés et atteindre les objectifs de prix garantis par les différentes lois agricoles américaines (*farm bills*). Par ailleurs, elle n'est pas spécialisée dans une production en particulier : elle a vocation à intervenir sur tous les produits pour lesquels la politique agricole américaine définit des objectifs d'intervention.

### 1.3.2. France : l'Office interprofessionnel du blé créé en 1936

Durant la Première Guerre mondiale, les mesures protectionnistes qui prévalaient en France avant le conflit sont levées. Mais, la paix revenue, les droits de douane sont rétablis au niveau d'avant-guerre. Ils s'accompagnent de mécanismes d'ajustement visant à atténuer les effets des fluctuations des cours mondiaux. De plus, les organisations agricoles obtiennent la hausse de ces droits, alors que les interdictions

d'exportation imposées durant la guerre sont progressivement levées.

Les producteurs bénéficient donc d'un contexte favorable et, dès 1925, la production de céréales retrouve son niveau d'avant la guerre. Les partis de gauche réclament pourtant des interventions sur les marchés intérieurs. En 1925, une proposition de loi socialiste, soutenue par les communistes, propose ainsi la création d'un *Office du blé* et il ne manque qu'une voix pour qu'elle soit adoptée en 1926<sup>6</sup>. Il est vrai que la production française est structurellement déficitaire. Au milieu des années vingt, les importations représentent entre 15 et 29 % de la production intérieure et cette proportion augmente avec la baisse des cours mondiaux pour atteindre 40 % en 1931 (*Tableau 1*).

Avec l'accentuation de la baisse des cours mondiaux et la pression supplémentaire exercée sur les prix par les bonnes récoltes de 1931 et 1932 (*Graphique 3*), les mesures d'intervention se multiplient : stockage du blé avec échelonnement des ventes entre 1931 et 1933, réduction du blutage en 1932 et création du *Comité interprofessionnel du blé* en 1931. Les droits de douane sont fortement majorés en 1929, puis en

6 - Boinon & Roux, 2008.

**Tableau 1**  
**France : évolution de la production et du commerce extérieur de céréales de 1925 à 1938**  
(en milliers de tonnes)

	Production *	Importations		Exportations	
		Total	dont colonies	Total	dont colonies
1925	11 120	1 928	nd **	52	nd **
1926	8 070	1 312	nd **	83	nd **
1927	9 470	3 138	nd **	59	nd **
1928	9 631	1 843	nd **	75	nd **
1929	11 391	2 518	nd **	16	nd **
1930	7 854	2 133	nd **	773	nd **
1931	9 319	4 065	nd **	360	nd **
1932	11 027	3 976	nd **	159	nd **
1933	11 401	1 885	965	275	52
1934	11 085	1 577	1 053	562	56
1935	9 527	1 579	1 201	989	34
1936	8 629	1 692	1 294	457	43
1937	8 754	1 458	972	153	42
1938	12 225	1 312	1 049	167	37
1939	9 412	727	580	0	0

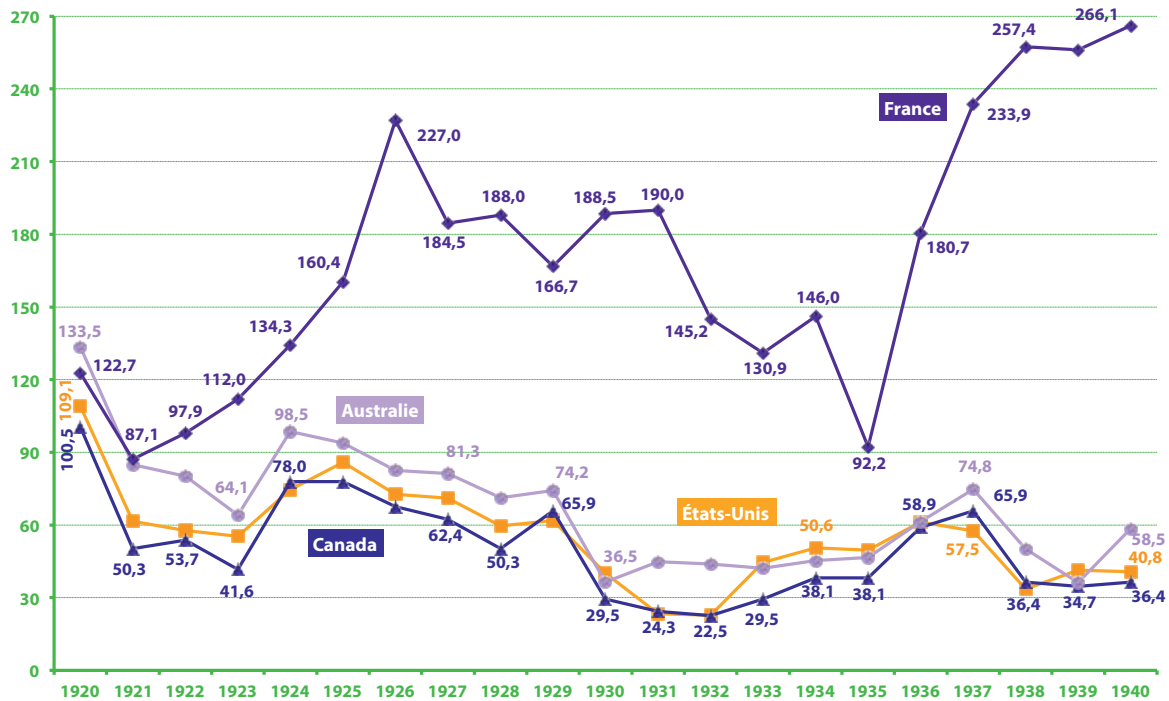
\* Production totale : blé, orge, seigle

\*\* nd : non disponible

Source : calculs de l'auteur d'après annuaires statistiques

**Graphique 3**  
**Évolution comparée des prix du blé payés aux producteurs**  
**en France, au Canada, en Australie et aux États-Unis entre 1920 et 1940**  
*Indice 100 : moyenne 1919 - 1921*

Source : calculs de l'auteur d'après données des annuaires statistiques Australie, Canada, France et États-Unis.



1930. En 1929, ils atteignent 80 francs du quintal pour un prix intérieur de 135 francs. La même année, une loi autorise le ministère de l'Agriculture à imposer aux minotiers l'emploi de blé d'origine française au « *taux de moulage* » de 97 %. Quant aux blés d'origine nord-africaine, d'abord considérés comme d'origine intérieure, ils sont ensuite contingentés. En 1933, est institué un prix minimum légal pour les transactions de blé. Fixé à 115 francs, il est majoré à 131,5 francs en 1934, alors que le prix mondial est d'environ 25 à 30 francs. Mais, fin 1934, il est remplacé par des primes à l'exportation et des mesures de dénaturation du blé pour l'alimentation animale et de stockage supplémentaire.

Après toutes ces législations ayant tenté de stabiliser les conditions de marchés, la création de l'*Office national interprofessionnel du blé* (ONIB) pose, en 1936, les bases d'une organisation de régulation du marché du blé par un établissement public, appuyé sur un réseau d'organismes stockeurs agréés, dont un grand nombre à statut coopératif. En France comme dans les autres pays étudiés dans cet article (*Encadré 2*), les années vingt sont marquées par l'es-

sor du mouvement coopératif dans le secteur céréalier. La création de l'ONIB accentue ce mouvement : le nombre des coopératives céréalières passe de 650 en 1935 à 1 100 en 1939, date à laquelle elles assurent 85 % de la collecte <sup>7</sup>.

Les représentants des producteurs détiennent la majorité au sein du Conseil central de l'ONIB, composé de 47 membres. L'Office dispose du monopole des importations et des exportations, agréé le réseau d'organismes de collecte et fixe le prix garanti devant être payé aux producteurs par les collecteurs. Ce prix ne peut être inférieur à un « *prix de parité* » défini par rapport aux prix observés entre 1911 – 1913. Les organismes de collecte doivent payer comptant les agriculteurs : pour ce faire, ils sont autorisés à emprunter les sommes nécessaires auprès du Crédit Agricole, avec la garantie de l'ONIB. Enfin, deux mesures complètent le mécanisme : les emblavements sont contrôlés et les volumes de céréales que les organismes de collecte peuvent commercialiser chaque mois sont contingentés.

7 - Boïnon & Roux, 2008.

### 1.3.3. Australie : la Commission australienne du blé créée en 1939

Les situations australienne et canadienne présentent plusieurs similarités liées à leur important potentiel d'exportation, mais aussi à leur statut de *dominions* :

c'est-à-dire d'États indépendants, membres du *Commonwealth of Nations* qui réunit les États et les territoires issus de l'Empire britannique, reconnaissant entre eux une certaine solidarité (*Graphique 4* et *Encadré 2*).

#### ENCADRÉ 2

#### Organismes de régulation des marchés céréaliers aux États-Unis, en France, en Australie et au Canada : quatre approches avec leurs points communs, mais aussi leurs spécificités

Dans les quatre cas, les coopératives ont joué un rôle important dans les formes d'organisation du marché céréalier. En Australie, au Canada et aux États-Unis, cette étape est intervenue après le retrait de l'État de la mise en marché, à la fin de la Première Guerre mondiale et la réouverture des marchés à terme. Et, dans les trois pays, les difficultés financières vécues par le système coopératif ont amené l'État à intervenir de nouveau : d'une part en renflouant ces organisations et, d'autre part, en mettant en place une structure faîtière, puis en se substituant complètement à lui par le biais d'une agence publique. Dans le cas de la France, la structure mixte (organisme public et réseau de coopératives) a été mise en place d'emblée en 1936 et a perduré après la Seconde Guerre mondiale.

Ces formes d'organisation de marchés n'avaient pas, au départ, vocation à devenir des institutions permanentes. Aux États-Unis comme au Canada ou en Australie, la mise en place d'institutions publiques de régulation du marché, visant à garantir un revenu minimal au producteur durant une période troublée, se veut une réponse circonstanciée et temporaire à une situation de crise.

Toutefois, les mesures prises aux États-Unis et en France correspondaient à des situations où la consommation intérieure absorbe la plus grande partie de la production et elles concernaient donc, tout autant, l'intervention sur les marchés intérieurs que d'exportations. Les Commissions du blé canadienne et australienne, elles, étaient essentiellement destinées à gérer l'articulation de la production au marché international, dans des pays où la demande intérieure est relativement faible par rapport au potentiel de production. De plus, elles concernaient deux ex-dominions de l'Empire britannique et elles étaient les héritières de mesures adoptées durant ou à la fin de la Première Guerre mondiale, à une époque où le marché britannique constituait la principale destination des exportations de blé, mais aussi où des mesures avaient été prises pour assurer l'approvisionnement de ce pays en encourageant la production.

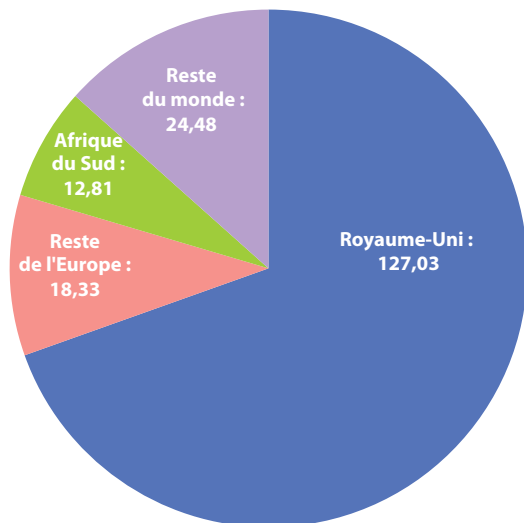
À la différence des mesures prises aux États-Unis, les Commissions du blé se sont substituées aux acteurs conventionnels pour réaliser les opérations d'exportations, ce qui impliquait la fermeture des marchés à terme pour les produits concernés.

Dans la politique agricole américaine, la *Commodity Credit Corporation* joue un rôle central de régulation des marchés agricoles. Moins spécialisée que les agences australienne, canadienne ou française et sans avoir un caractère de monopole, elle dispose néanmoins de certaines de leurs prérogatives en matière de commerce extérieur : développement des marchés, ventes ou dons directs de produits à l'exportation, garantie et financement du crédit à l'exportation, etc. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, dans le cadre des notifications régulières prévues par le chapitre XVII du GATT sur le statut des agences publiques de commercialisation, les États-Unis ont notifié en 1979 le statut d'AGC de la CCC, avant de prendre la position inverse en 1984. Dans le cadre des notifications à l'OMC, la CCC a retrouvé son statut d'AGC en 1995.

Enfin, en termes de statut et de structure de gouvernance, si l'AWB et la CCB concédaient aux producteurs une représentation via leur Comité consultatif, c'est seulement en 1998 que la représentation de ceux-ci au sein de la CCB s'est transformée en influence majoritaire dans les instances de direction, rapprochant la CCB d'une instance proche d'un Office interprofessionnel comme l'ONIB.

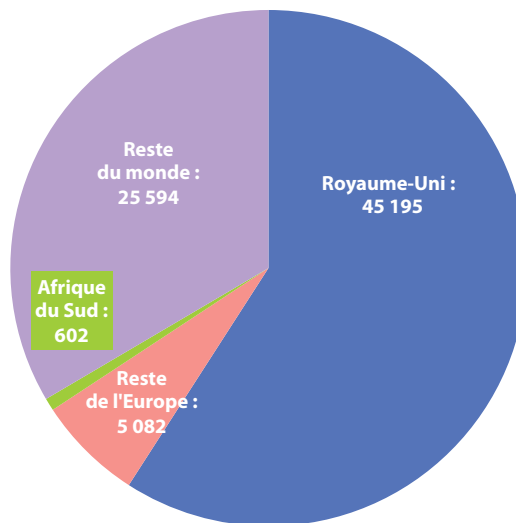
Graphique 4 a

**Australie : destinations des exportations de blé avant la Première Guerre mondiale**  
Moyenne 1910 – 1915, en millions de boisseaux  
(Source : Year Book Australia 1915)



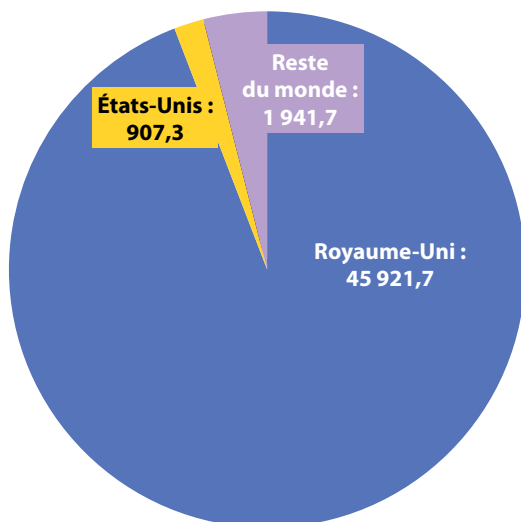
Graphique 4 b

**Australie : destinations des exportations de blé avant la Seconde Guerre mondiale**  
Moyenne 1935 – 1939, en millions de boisseaux  
(Source : Year Book Australia 1947)



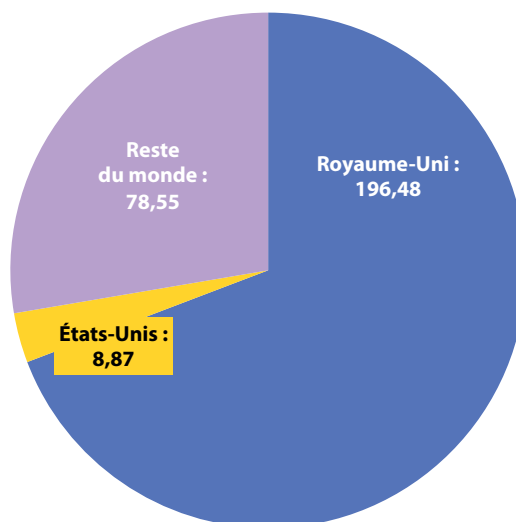
Graphique 5 a

**Canada : destinations des exportations de blé**  
Moyenne Période 1909 – 1911 (en valeur)  
(Source : Calculs de l'auteur  
d'après Annales statistiques du Canada)



Graphique 5 b

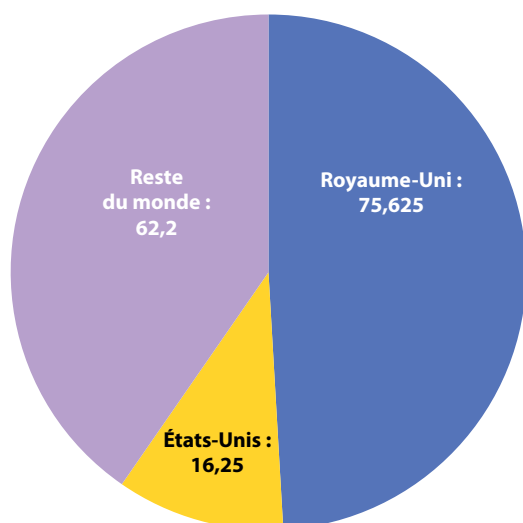
**Canada : destinations des exportations de blé**  
Moyenne Période 1926 – 1929 (en volume)  
(Source : Calculs de l'auteur  
d'après Annales statistiques du Canada)



La première *Commission australienne du blé* (dont le sigle est AWB, signifiant, en anglais, *Australian wheat board*), est créée à la fin de la Première Guerre mondiale afin d'organiser la mise en marché du blé collecté par des coopératives à participation obligatoire. Mais elle est démantelée un an plus tard. Des coopératives à participation volontaire tentent de prendre la relève. Finalement, l'AWB est réinstallé en 1939, pour réguler provisoirement le marché des céréales dans le cadre des mesures de guerre. Après la Seconde Guerre mondiale, la loi sur la stabilisation de l'industrie du blé établit de façon permanente ses statuts et ses prérogatives. Elle instaure un prix garanti aux producteurs, un prix pour la consommation intérieure du blé, un fonds de stabilisation, ainsi qu'un monopole d'achat et de vente tant sur le marché intérieur qu'international (*Encadré 3*).

**Graphique 5 c**  
**Canada : destinations**  
**des exportations de blé**

Moyenne Période 1936 – 1939 (en volume)  
(Source : Calculs de l'auteur d'après *Annuaire statistique du Canada*)



**ENCADRÉ 3**

**Les principales dates de l'histoire de l'Australian Wheat Board \***

- ◆ 1915 : mise en place de l'*Australian wheat board* (AWB), instance de gestion de l'approvisionnement en blé dans le cadre de la Loi sur les mesures de précaution dans le contexte de guerre (*War precaution Act*).
- ◆ 1921 : cessation des activités de l'AWB. Mise en place de systèmes régionaux de collecte de céréales sous l'égide de coopératives.
- ◆ 1939 : rétablissement de l'AWB, à nouveau comme instance de régulation du marché céréalier en temps de guerre. L'AWB détient le monopole d'achat et d'exportation du blé australien.
- ◆ 1948 : après la Seconde Guerre mondiale, l'AWB se voit consolider dans son statut d'organisme unique d'achat et d'exportation par la Loi de stabilisation de l'industrie céréalière (*Wheat industry stabilization Act*) qui prévoit un processus d'adoption d'un plan quinquennal de mise en marché.
- ◆ 1969 – 1975 : mise en place de quotas de livraisons pour réduire les risques d'accumulation de stocks.
- ◆ 1976 : l'AWB est habilitée à émettre des permis de livraison directe par les producteurs aux clients du marché domestique.
- ◆ 1984 : libéralisation du marché domestique des céréales à utilisation fourragère.
- ◆ 1989 : libéralisation de l'ensemble du marché céréalier domestique et abolition du prix minimum garanti : l'AWB devient une coopérative à but non lucratif.
- ◆ 1999 : privatisation de l'AWB, qui devient AWB Ltd. La société est contrôlée par les producteurs et conserve l'exclusivité d'exportation. Mais elle perd le système de garantie gouvernementale.
- ◆ 2001 : une partie du capital avec actions non-votantes est inscrite à la Bourse australienne.
- ◆ 2005 : AWBI, la filiale internationale, est frappée par le scandale du détournement du « *Oil for food program* » en Iraq.
- ◆ 2009 : abolition du monopole d'exportation en vrac de l'AWB Ltd.
- ◆ 2010 : prise de contrôle de l'AWB par Agrium et revente de sa composante AWB Commodity Management (40 % des actifs) à Cargill.

\* Source : *Botherill, 2012*.

## 2. CRÉATION ET ÉVOLUTION DE LA COMMISSION CANADIENNE : MISE EN PERSPECTIVE

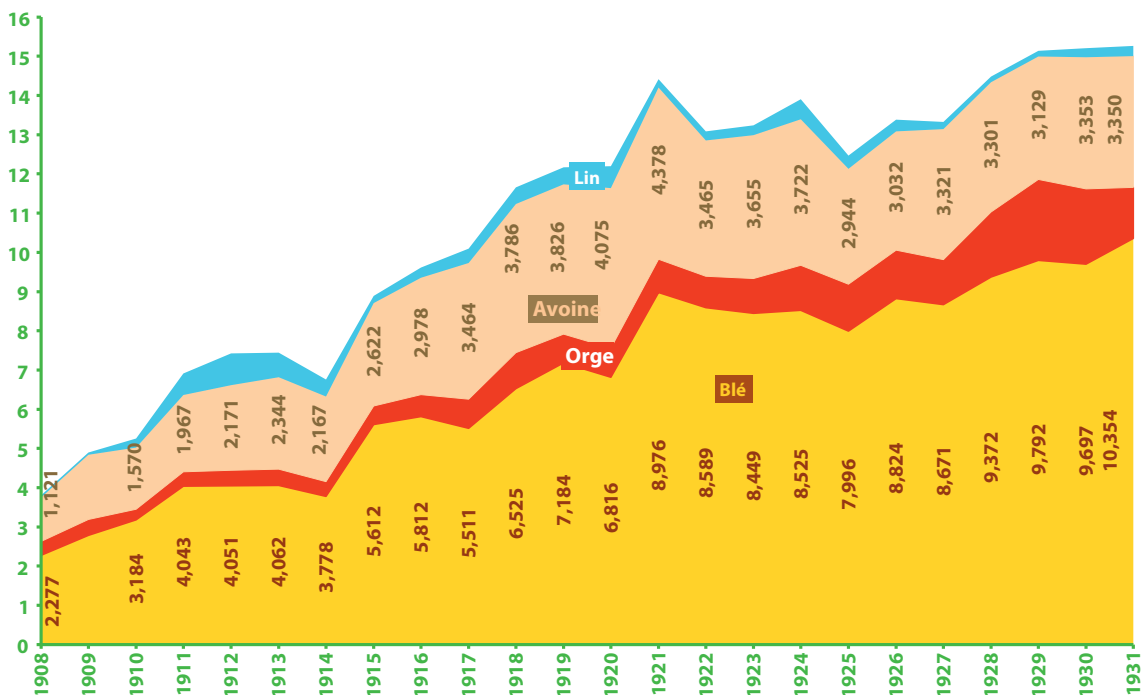
### 2.1. L'économie céréalière des Prairies en 1920 : le produit du statut de *dominion* du Canada au sein de l'Empire britannique

Dès le début de la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral canadien met en place des campagnes d'information pour convaincre les agriculteurs d'augmenter leurs superficies de céréales, notamment de blé. Pour le pays, l'enjeu est de taille : il s'agit de s'assurer de l'approvisionnement de la Grande-Bretagne (Graphique 5). Ces campagnes sont largement couronnées de succès, mais elles contribuent, pour un temps, à enfermer l'économie agricole des Prairies dans la production de blé : les surfaces doublent pratiquement entre 1914 et 1921, l'avoine constituant la seule autre culture d'importance (Graphique 6).

La fermeture du détroit des Dardanelles par la Turquie, alliée à l'Allemagne, coupe en effet la Grande-Bretagne de la Russie et des pays du Danube : autrement dit des régions dont elle importait ses blés. Le Canada et les États-Unis deviennent ses fournisseurs principaux, sinon exclusifs<sup>8</sup>. En réaction, le gouvernement britannique crée – pour le compte, à la fois, de la Grande-Bretagne et des pays alliés – une agence unique d'achat de blé, la *British wheat export company*, qui ouvre des bureaux à Winnipeg et à New York. Les ventes canadiennes et américaines, mais aussi australiennes sont perturbées par cette situation de *monopsonne*, c'est-à-dire d'un marché où une multitude de vendeurs est confrontée à un acheteur unique. Les opérateurs du marché à terme de Winnipeg (ouvert en 1904) décident de saborder les opérations portant sur le blé. Le gouvernement fédéral canadien doit prendre en charge la commercialisation des récoltes de 1917 et 1918. Il crée la *Board of grain supervisors*, une commission qui fixe un prix plancher, en concertation avec son équivalent américain, la *Food administration grain corporation*,

8 - Levine, 1987.

**Graphique 6**  
Canada : évolution des superficies de grandes cultures dans les provinces des Prairies entre 1908 et 1931  
(Millions d'hectares - Source : *Annuaire statistique du Canada*)



l'agence qui, elle aussi, a provisoirement pris le relais des marchés à terme du blé aux États-Unis.

La guerre terminée, les autorités britanniques décident de prolonger l'activité de leur agence d'achat et le gouvernement canadien opte pour la mise en place d'une *Commission canadienne du blé* comme unique agence d'achat et de vente du blé produit dans le pays. Cette CCB première version, assure un prix unique aux producteurs, composé d'un paiement initial et de paiements complémentaires en fonction des résultats de la campagne de commercialisation<sup>9</sup>. Mais le retour des clients européens, en particulier britanniques, vers le système d'achat privé conduit le gouvernement canadien à mettre fin aux activités de la CCB après une seule campagne, à la grande déception des organisations agricoles.

Après 1920, la chute des prix pousse les producteurs de chaque Province des Prairies à créer leurs propres organisations coopératives de commercialisation des céréales. Les premières opérations de ces « *pools* » débutent en 1924, une fois acquis l'engagement de la moitié des producteurs. Il s'agit d'un engagement volontaire, assorti d'un contrat de livraison d'une durée de cinq ans. Les modalités de rémunération des agriculteurs ressemblent à celles de la CCB, à la différence près que les organismes coopératifs assument eux-mêmes les risques financiers : en cas de paiement initial trop élevé, les pertes de la CCB étaient, elles, garanties par le gouvernement fédéral. Enfin, ces coopératives provinciales créent une agence commune de vente et se dotent de capacités de stockage, en partie achetées à des coopératives spécialisées dans le stockage et la manutention des céréales<sup>10</sup>.

Le système perdure jusqu'à la fin de la récolte de 1931. Mais, dès 1930, les *pools* connaissent des difficultés financières majeures car, pour tenter de maintenir les prix dans le contexte de chute des cours, leur *Agence centrale de vente* a pris des engagements sur le marché à terme dépassant leurs capacités financières. Afin d'éviter leur faillite, mais aussi l'accélération de la chute des cours qu'aurait provoqué la liquidation des positions prises, le gouvernement fédéral intervient en soutenant, à son tour, l'achat de contrats à terme par l'*Agence*. Cette initiative conduit celle-ci à détenir, au printemps 1935, un volume de contrats à terme pratiquement équivalent à l'ensemble des quantités de blé stockées au Canada<sup>11</sup>. Une telle politique ne pouvant que reporter le choc inévitable

sur les marchés, il est finalement décidé de remettre en place la *Commission canadienne du blé*.

## 2.2. Création de la Commission canadienne du blé en 1935

La *Commission canadienne du blé* est instaurée par la loi du 15 août 1935. C'est une « *société de la Couronne* », autrement dit une agence publique dirigée par des commissaires dont le nombre peut varier entre trois et cinq. Son *Comité consultatif* est composé de onze agriculteurs élus par les producteurs de céréales des onze districts de compétence de la CCB : à savoir, les dix districts des trois provinces des Prairies et le district de Peace River en Colombie britannique. La CCB assure un paiement initial aux producteurs qui lui livrent leur blé et ce paiement est garanti par le gouvernement. La livraison se fait sur une base volontaire et n'est assortie d'aucun engagement contractuel dans la durée.

## 2.3. Du caractère volontaire au caractère obligatoire

Il apparaît rapidement que ce fonctionnement sur la base du volontariat limite la capacité de la CCB à réguler efficacement le marché. Sans engagement contractuel pluri-annuel, les producteurs ont tendance à se tourner vers les autres opérateurs lorsque le prix monte au-dessus du prix fixé par la CCB et, à l'inverse, à affluer vers elle dès que les prix s'effondrent, l'obligeant à accumuler des stocks dont il lui est ensuite difficile de se débarrasser.

Des mesures d'ajustement sont donc nécessaires. Pour les récoltes de 1936 et 1937, le gouvernement donne instruction à la CCB de n'accepter de livraisons que si le prix de marché tombe en dessous d'un certain seuil : elle joue ainsi un rôle équivalent à celui de la CCC aux États-Unis. Puis, en 1939, suite au nouvel effondrement des cours, le quota maximum de livraison par producteur est fixé à 5 000 boisseaux (environ 110 tonnes). Enfin, l'année suivante, la régulation se fait par réduction des emblavements en contrepartie de compensations directes, payées par la CCB.

Au début de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement britannique ferme le marché de Liverpool et met en place une *Agence centrale d'achat de céréales*, rééditant ainsi la situation de la fin de la Première Guerre mondiale. Les Britanniques s'attendent à ce que Winnipeg ferme en même temps. Mais le gouvernement canadien préfère laisser son marché à terme provisoirement ouvert, tout en faisant réa-

9 - Wilson, 1979.

10 - Davisson, 1927.

11 - Malenbaum, 1953.

liser par la CCB des ventes directes à l'Agence britannique. Il maintient ainsi la coexistence du double marché durant quelques années.

Alors que le conflit qui fait rage en Europe ferme progressivement certains marchés d'exportations, une situation totalement différente s'impose en Amérique du Nord au début de 1943. Les États-Unis souffrent d'un important déficit de céréales fourragères et importent massivement du Canada, provoquant une augmentation des prix de + 25 %. Redoutant que cette hausse ne fasse échouer sa politique de contrôle des prix et des salaires mise en place en 1941, le gouvernement fédéral se décide donc à fermer le marché à terme de Winnipeg et à faire de la CCB le passage obligatoire pour commercialiser du blé. Mais il considère la loi du 15 août 1943 comme une réponse provisoire et circonstanciée à un contexte de guerre, tout comme l'avait été la création de l'AWB en Australie. Pourtant, tout comme en Australie, le soutien des producteurs au système conduit le gouvernement à poursuivre l'expérience de « *guichet unique* » une fois la guerre terminée. Tout au plus, le maintien est-il conditionné à une obligation de faire réexaminer la pertinence et le statut

de la CCB par le Parlement tous les cinq ans : c'est seulement en 1967 qu'un amendement à la loi lui donnera son caractère permanent.

#### 2.4. De la fin de la Seconde Guerre mondiale à 1998 : des ajustements à la marge dans la régulation du marché par la CCB

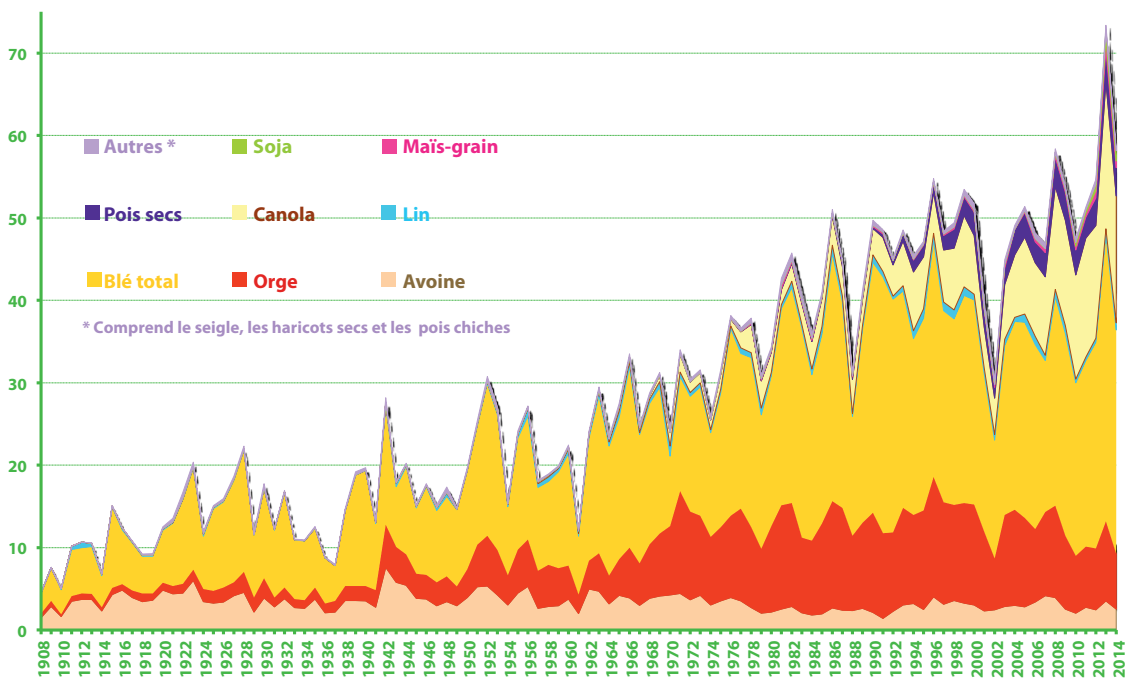
Durant les cinquante ans suivant la Seconde Guerre mondiale, les mécanismes canadiens de régulation du marché des céréales connaissent peu de bouleversements. La CCB s'impose comme le principal acteur du marché mondial, capable d'assurer jusqu'à 20 % des approvisionnements de blé et de l'orge (Graphique 7).

Ses outils restent essentiellement ceux attribués par la loi du 15 août 1943 :

- ◆ Mécanismes de paiement anticipé garanti par le gouvernement et de paiement final selon les conditions de la campagne de commercialisation.

**Graphique 7**  
Canada : évolution des volumes de production de grandes cultures dans les Prairies de 1908 à 2014

(Millions de tonnes – Source : calculs de l'auteur d'après Statistique Canada)





- ◆ Système de « *pooling* » attribuant le même niveau de rémunération aux producteurs ayant livré le même type de céréales pour une année donnée.
- ◆ Quotas de livraisons pour les agriculteurs, avec obligation de les réaliser selon le calendrier fixé par la CCB.
- ◆ Livrets de déclaration d'emblavements permettant à la CCB d'ajuster la production selon les perspectives du marché mondial, en recourant à des mesures de restrictions des emblavements lorsque la situation le justifie. Cela est notamment le cas en 1970, où les superficies emblavées sont pratiquement réduites de moitié. Le carnet de livraison détenu par chaque producteur indique les superficies semées dans les différentes céréales.

Par contre, des changements interviennent concernant le « *périmètre d'action* » de la CCB. En 1949, elle est chargée de commercialiser aussi l'orge et l'avoine. Cette dernière lui est retirée en 1989, alors qu'en 1973, elle a déjà perdu la commercialisation des céréales fourragères sur le marché intérieur (loi sur les grains de provende).

Enfin, la loi lui confie la responsabilité d'organiser le mouvement des céréales sur tout le territoire canadien, qu'elles relèvent ou non de sa compétence, car elle est le plus grand utilisateur des installations de stockage et des infrastructures de transport, sans en être propriétaire.

### 2.5. La loi sur la CCB de 1998 : d'une Commission à un Office

À toutes les étapes de son histoire, la CCB suscite la controverse concernant l'opportunité, pour l'État canadien, de s'engager directement dans la régulation du marché céréalier via un monopole. Toutefois, le consensus établi à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour lui permettre de poursuivre ses activités n'est guère remis en cause jusqu'à la fin des années quatre-vingt. Comme nous le verrons, le débat devient virulent durant les années quatre-vingt-dix. Par ailleurs, la participation du Canada à l'accord de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994 (ALENA) et aux accords multilatéraux signés à Marrakech en 1994 soulève également des interrogations sur l'avenir de la CCB.

Un compromis provisoire est trouvé sous la forme d'une nouvelle loi adoptée en 1998. Celle-ci ne remet pas en cause les modalités de fonctionnement et de régulation de la CCB. Mais elle modifie :

- ◆ Son statut : la CCB cesse d'être une « *société de la Couronne* » et un « *mandataire de Sa Majesté* » pour devenir une « *société à régie partagée* ».
- ◆ Sa structure de gouvernance, jusqu'alors confiée à un collège de cinq commissaires exerçant la direction et un comité consultatif de onze producteurs élus. L'autorité de gestion revient désormais à un Conseil d'administration de quinze membres. Le président – directeur général et quatre membres du Conseil sont nommés par le gouvernement. Les dix autres sont des producteurs élus par leurs pairs sur la base d'une représentation par district. Cette nouvelle instance accorde donc le pouvoir essentiel de décision aux agriculteurs. Mais elle introduit également, au sein des instances de direction, les débats sur l'existence même de la CCB puisque plusieurs des producteurs élus affichent des positions « *anti-CCB* ».

### 2.6. Loi sur le libre choix des producteurs en matière de commercialisation de 2011 et Loi sur la Commission canadienne du blé de 2011 : une CCBf facultative

La loi de 1998 n'apporte finalement aucun apaisement dans les controverses concernant le statut de la CCB. Au contraire, les positions se radicalisent : les uns satisfaits du compromis, d'autres y voyant une étape vers une transformation en société coopérative et d'autres, enfin, souhaitant la liquidation pure et simple de la CCB. En 2006, le Parti Conservateur, tout juste arrivé au pouvoir, annonce donc son intention de redonner « *le libre choix* » aux producteurs en matière de commercialisation des céréales. Toutefois, comme son gouvernement est minoritaire, il doit attendre les élections de 2011, où il gagne la majorité, pour concrétiser son projet.

La loi adoptée en décembre 2011 donne un statut intérimaire à la CCB. Son Conseil d'administration est réduit à cinq membres nommés par le gouvernement. La participation des producteurs est « *facultative* » : d'où, dès l'année suivante, une réduction de moitié des volumes commercialisés. La direction de la CCBf dispose de cinq ans pour proposer un projet de transformation de la Commission : soit en société par actions, soit en société coopérative, soit en organisme à but non lucratif. Ainsi, après quatre-vingts ans d'activité continue, dont soixante-douze sous forme de « *guichet unique* », la CCB connaît une évolution proche de celle vécue quinze ans plus tôt par l'AWB en Australie.

### 3. QUELQUES ENJEUX HISTORIQUES DANS LA GESTION DU MARCHÉ CÉRÉALIER CANADIEN

#### 3.1. La gestion des prix payés aux producteurs

Le mécanisme de rémunération des producteurs livrant à la CCB prévoyait le versement d'un acompte, ou paiement initial, à la livraison. Ce paiement était garanti par le gouvernement en cas d'incapacité de la CCB à en récupérer le montant au moment de la commercialisation. À la fin de la campagne de commercialisation, les frais de fonctionnement et de commercialisation étaient déduits des recettes et un prix final calculé. Quelle que soit la date de leurs livraisons, tous les producteurs ayant livré le même type de produit se voyaient garantir le même prix (prix « *poolé* »), dont étaient déduits les frais de transport. Toutefois, certains pouvaient négocier des contrats individuels leur garantissant des prix différenciés en contrepartie de la production de produits de niche ou de qualité spécifique, destinés à des clients avec lesquels la CCB avait établi des relations contractuelles pluri-annuelles.

Jusqu'aux années quatre-vingt, le paiement initial versé aux producteurs correspondait à environ 90 % du paiement total anticipé, compte tenu des conditions du marché pour la campagne correspondante. Au début des années quatre-vingt-dix, il se rapproche de 80 % et, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, il varie entre 70 et 75 %. Cette marge plus importante réduit le risque de la CCB de se retrouver en déficit en fin de campagne (Tableau 2), même si celui-ci est couvert par le gouvernement. Il lui offre

également une plus grande latitude pour établir sa stratégie de prix sur les marchés internationaux.

La politique de prix de la CCB a connu un autre type d'inflexion à partir de la fin des années quatre-vingt-dix. Elle s'est mise à offrir aux agriculteurs des options de commercialisation plus flexibles, appelées « *Options de paiement pour producteur* ». Il s'agissait de contrats spécialisés, permettant d'imiter les instruments disponibles sur le marché ouvert. Peu utilisés au départ, ils ont vite gagné en popularité, au point que 20 000 producteurs y avaient recours en 2006 / 2007. Mais cet assouplissement a contribué à accroître la désaffection des agriculteurs – en particulier les plus jeunes à la tête de plus grandes exploitations – pour les opérations traditionnelles de la CCB <sup>12</sup>.

#### 3.2. La gestion de la qualité

Dès les premières expéditions menées à Toronto, Minneapolis ou Liverpool dans les années 1870, le blé canadien *Red Fife* acquiert une réputation de qualité sur des marchés où la référence était le *Minnesota N° 1*. Cette réputation se renforce après 1910 grâce à la commercialisation du blé *Marquis* qui sert d'étalon pour l'admission de nouvelles variétés et encourager la mise en place d'un système d'inspection très strict <sup>13</sup>.

Cet accent mis sur la production de blé à valeur boulangère élevée a joué en faveur des exportations canadiennes lorsque les pays européens ont substantiellement relevé leurs tarifs douaniers. Les hausses ont certes fait chuter le volume global d'importations

<sup>12</sup> - Magnan, 2010.

<sup>13</sup> - Wilson, 1978.

**Tableau 2**  
**Canada : déficits encourus par la CCB**  
**au titre de ses activités de commercialisation des céréales**  
(en millions de dollars canadiens)

	Blé	Orge	Total
<b>1968 – 1969</b>	140	34	174
<b>1970 – 1971</b>	0	36	36
<b>1971 – 1972</b>	0	12	12
<b>1982 – 1983</b>	0	6,5	6,5
<b>1985 – 1986</b>	23,1	160,5	183,6
<b>1986 – 1987</b>	0	108	108
<b>1990 – 1991</b>	673,4	1	674,4

Source : Dackers & Fréchette, 1998

et favorisé la production domestique des pays importateurs. Mais la moindre qualité des céréales locales a nécessité de les mélanger avec des blés à teneur protéique élevée comme les blés canadiens. De plus, les hausses tarifaires étant définies en droits de douane par tonne importée et non en fonction de la valeur de celle-ci, il s'est avéré plus intéressant d'importer des blés de haute qualité que des blés ordinaires<sup>14</sup>. Après la Seconde Guerre mondiale, la CCB a conservé une stratégie prioritairement axée sur la commercialisation de blés de haute qualité. Celle-ci aurait pu s'avérer fragile pour plusieurs raisons :

- ◆ La diversification des débouchés de ses exportations, notamment vers les pays du Moyen-Orient, aurait pu diminuer la proportion de la demande pour des blés panifiables.
- ◆ Le procédé de panification de Chorleywood développé en 1961 en Grande-Bretagne a permis de produire de la pâte à pain avec des blés à plus faible teneur protéique que les procédés antérieurs.
- ◆ Enfin, le fait de privilégier la culture des blés à haute teneur en protéines aurait pu se faire au détriment des gains que les producteurs pouvaient obtenir des améliorations de rendements plus importantes dans les blés ordinaires, la prime accordée à la qualité ne compensant pas nécessairement la différence de revenu par rapport aux variétés à haut rendement<sup>15</sup>.

Pourtant, cette stratégie a durablement institué le blé canadien comme référence de qualité, comme en témoigne l'enquête réalisée en 1989 par l'*Office of Technology Assessment* du Congrès des États-Unis. Elle établit en effet qu'à prix et coût de transport égaux, le blé américain est presque toujours le moins apprécié. Le classement place en effet en tête le *Canadian Western Red Spring* (CWRS) devant l'*Australia Price Hard* (APH) et le *US Dark Northern Spring* (DNS)<sup>16</sup>. Selon une deuxième étude, cette hiérarchie peut s'expliquer par les rôles respectifs joués, au Canada, par la *Commission canadienne des grains* et la CCB dans le processus d'admission de nouvelles variétés et par le fait que la position de la CCB lui permettait de fixer les différentiels de prix entre les différentes catégories de blé<sup>17</sup>.

La position dominante du Canada dans la livraison de blés de qualité est restée incontestée. En 2006, ceux-ci représentaient seulement 32,3 millions de tonnes sur les 608 millions de tonnes de blés produites à l'échelle mondiale. Or, le Canada assurait à

lui seul la moitié de la production contre 40 % aux États-Unis et 10 % à l'Australie<sup>18</sup>.

Durant les années quatre-vingt-dix, certains clients ont exprimé de nouvelles exigences en matière de qualité. La CCB a donc mis en place un dispositif de contractualisation directe avec des producteurs pour produire des qualités très spécifiques. Le groupe britannique Warburtons, client de longue date, a ainsi négocié la possibilité de faire produire les trois variétés nécessaires à son procédé de panification sous contrats passés entre des producteurs et des coopératives ou des compagnies privées, la CCB se contentant de négocier, au nom des producteurs, le montant de la prime spéciale versée en plus du paiement au titre du niveau de qualité le plus élevé<sup>19</sup>. Une telle démarche a remis en cause l'approche canadienne traditionnelle en matière de classements des blés au titre de la qualité fondée, d'une part, sur des « classes » caractérisées par des teneurs en protéines et, d'autre part, sur la distinction entre variétés individuelles.

### 3.3. La gestion des transports

Pour une production céréalière enclavée comme celle des Prairies, l'accès à un réseau de transport constitue un enjeu essentiel. Compte tenu de l'orientation nord – sud ou sud – nord des principaux cours d'eau de l'Ouest canadien, le recours au transport ferroviaire s'impose pour assurer tant l'approvisionnement du marché national que l'accès aux ports d'exportation.

Dès la fin du dix-neuvième siècle, les intérêts des agriculteurs et des compagnies ferroviaires sont à ce point interdépendants qu'une bonne partie de la colonisation du Manitoba et de ce qui deviendra la Saskatchewan et l'Alberta (mais qu'on appelle encore les Territoires du Nord-Ouest) résulte de l'activité de quelques compagnies ferroviaires, dont la plus ancienne et la plus importante est la *Canadian Pacific Railway*. De même, l'adhésion de la Colombie britannique à la Fédération canadienne en 1871 est acquise sous l'engagement du gouvernement fédéral de faire construire une ligne ferroviaire transcontinentale dans les dix années suivantes.

En 1880, le gouvernement fédéral concède à la *Canadian Pacific Railway* une charte lui confiant la construction et la gestion d'une ligne ferroviaire reliant la côte ouest au réseau du centre et de l'est du pays. En contrepartie, la compagnie reçoit une

14 - MacGibbon, 1952.

15 - Veeman, 1987.

16 - US Congress, 1989a.

17 - US Congress, 1989b.

18 - Measner, 2007.

19 - Magnan, 2010.

dotation financière de 25 millions de dollars, le droit d'importer sans taxes tous les matériaux nécessaires à la construction de la ligne, la garantie sur vingt ans qu'aucune autre compagnie ne sera autorisée à installer une ligne concurrente et, surtout, une dotation foncière couvrant plus de 11 millions d'hectares (25 millions d'acres) exemptés de taxe foncière pendant vingt ans. Dotée d'un tel patrimoine, la compagnie va jouer un rôle très actif dans la mise en valeur du potentiel agricole des provinces de l'Ouest. Elle mène des campagnes de recrutement de colons, auxquels elle vend des terres ou confie en métayage des fermes défrichées et équipées. L'immigration s'accroît ainsi rapidement en Saskatchewan. Les nouveaux agriculteurs proviennent pour une bonne part des États-Unis car les conditions climatiques et pédologiques leur permettent d'obtenir des rendements 30 à 50 % plus élevés que de l'autre côté de la frontière ou qu'en Argentine <sup>20</sup>.

Cette mise en valeur provoque très rapidement l'augmentation du trafic ferroviaire. Mais le fait qu'il n'existe qu'une seule compagnie desservant la région méridionale des Prairies constitue un risque de dépendance pour les agriculteurs. À la fin du dix-neuvième siècle, des compagnies américaines envisagent d'étendre leur réseau vers le nord, à la faveur de la ruée vers les gisements miniers découverts dans le sud de la Colombie britannique. Mais la *Canadian Pacific Railway* négocie avec le gouvernement fédéral l'exclusivité de la traversée de la Colombie britannique et l'obtention d'une subvention à l'extension de son réseau à l'ouest du col du Nid de Corbeau, situé dans les montagnes Rocheuses. En contrepartie, le gouvernement canadien obtient la diminution permanente des tarifs de la compagnie pour le transport des céréales, ainsi que des biens de consommation et d'équipement nécessaires aux colons installés dans les Prairies.

Conclue en 1897, la *Convention du Nid de Corbeau* a gouverné le régime de transport des céréales de l'Ouest canadien durant la plus grande partie du vingtième siècle. Suspendue quelques années durant la Première Guerre mondiale afin de tenir compte de l'inflation élevée associée à l'économie de guerre, son rétablissement fait l'objet d'une lutte politique et juridique entre la compagnie et le gouvernement. Mais, finalement, un nouveau régime est adopté en 1927, concernant désormais uniquement le transport du grain et des produits céréaliers non traités. Cet encadrement des coûts de transport est loin de satisfaire les acteurs concernés. Les agriculteurs

revendiquent l'accès à des moyens modernisés pour expédier leurs céréales. De leur côté, les compagnies ferroviaires (au Canadian Pacific, seul interlocuteur depuis 1897, s'est ajouté le Canadian National créé en 1919) considèrent que les tarifs pratiqués ne leur permettent pas d'entretenir, ni de renouveler leurs flottes de wagons. Le débat dure plus de cinquante ans. Il aboutit finalement en novembre 1983 à la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* qui autorise les compagnies à augmenter progressivement leurs tarifs de transport des grains. Mais ceux-ci ne doivent pas dépasser 10 % du prix mondial des céréales : sinon, le gouvernement prend en charge les coûts excédentaires. Les compagnies, elles, s'engagent à investir 16,5 milliards de dollars canadiens au cours des dix années suivantes pour acheter de nouveaux équipements et moderniser leurs services.

Ces dispositions, qui ne concernent que le transport du grain et des céréales non transformées, sont très rapidement critiquées dans la mesure, notamment, où elles pénalisent la transformation des céréales sur place et, par là même, la diversification de l'économie des Prairies. Par ailleurs, les importantes dépenses budgétaires qu'elles entraînent s'opposent à la priorité gouvernementale de réduction du déficit. Enfin, ce programme de subventions au transport risque de se heurter aux engagements que le gouvernement canadien pourrait accepter dans le cadre de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) alors en négociation. Dix ans plus tard, en 1993, la *Loi sur les paiements de transition du grain de l'Ouest* met donc fin aux subventions et accorde aux producteurs un montant forfaitaire compensatoire, censé leur permettre de s'adapter au futur contexte de transport. Néanmoins, les tarifs de transport des céréales restent encadrés, avec un prix maximum, par la *Loi sur les transports du Canada*.

Aussi importante qu'elle soit, la question des tarifs n'est pourtant que l'un des multiples défis qu'une économie céréalière aussi enclavée que celle des Prairies doit gérer en matière de transport et de stockage. La distance moyenne entre une ferme et le port d'embarquement de ses céréales y est de 2 200 km contre 266 km en Australie <sup>21</sup>. Les *farmers américains*, eux, s'appuient sur le Mississippi et leur système de barges pour assurer le transfert de leurs céréales vers les ports d'exportation, tandis que la voie ferrée transporte celles destinées au marché intérieur. Le défi logistique canadien est énorme puisque le pays exporte les deux tiers, voire les trois quarts de ses céréales et qu'il est aussi devenu le

20 - Rutter, 1911.

21 - McCreary, 2007.

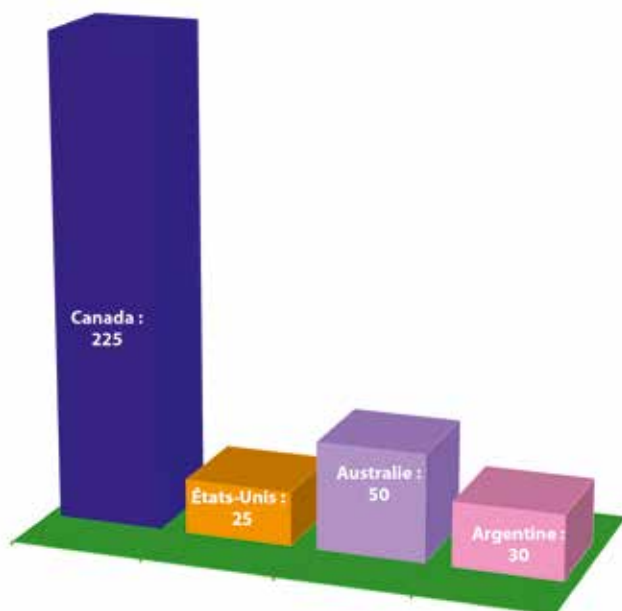
principal exportateur mondial de seigle, de canola et de lin. Le tout représente quelque 30 millions de tonnes de « grains » à exporter, auxquelles s'ajoutent une quinzaine de millions de tonnes à déplacer pour le marché intérieur sur un territoire où l'hiver bloque durant des mois la voie navigable du Saint-Laurent et complique le franchissement des Rocheuses par les trains.

Parmi les autres défis propres au Canada, il faut noter que l'essentiel des capacités canadiennes de stockage se trouve dans les exploitations agricoles. Comme le montre le *Graphique 8*, le stockage commercial ne représente qu'une petite partie du volume exporté, à la différence des autres grands pays exportateurs <sup>22</sup>. Or, plusieurs principes ont gouverné l'organisation du système céréalier national :

- ◆ Tous les producteurs doivent avoir le même accès au marché et au système de transport
- ◆ Tous les producteurs reçoivent le même prix pour le même type de grains

22 - WESTAC, 1998.

**Graphique 8**  
**Volume des exportations de céréales rapporté**  
**à la capacité de stockage commercial**  
**en pourcentage pour 1997**  
**dans les grands pays exportateurs**  
*(Source : WESTAC, 1998)*



- ◆ Tous les producteurs paient le même tarif kilométrique, quelle que soit leur localisation ou la variété de leurs grains.

Enfin, des exigences supplémentaires en matière de capacité de stockage et de transport ont été imposées par le fait que la CCB a centré sa stratégie de conquête des marchés sur des produits de qualité supérieure présentant un degré élevé d'uniformité dans un grand nombre de classes et de niveaux de qualité étroitement définis.

Compte tenu de la combinaison de ces multiples contraintes, il n'est pas surprenant que le coût du transport, du stockage et de la manutention des grains jusqu'au moment de l'embarquement puisse représenter jusqu'à 30 % de la valeur du blé : un pourcentage équivalent, au niveau du budget d'exploitation, au double du montant des frais de fertilisation, semences et produits phytosanitaires réunis ou au double du poste amortissement <sup>23</sup>.

### 3.4. La CCB face à ses détracteurs extérieurs

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, la CCB réalise une part importante de son commerce avec des agences d'importations elles-mêmes sociétés d'États (Union soviétique, pays d'Europe de l'Est, Chine, pays en développement). Dans ce contexte, son statut d'agence publique de commercialisation peut apparaître comme un avantage, le produit d'une expérience acquise durant les années de guerre. Mais les transformations géopolitiques des années quatre-vingt-dix, ainsi que les politiques d'ajustements structurels menées dans les pays en développement modifient sensiblement la physionomie de sa clientèle. Parallèlement, plusieurs de ses spécificités commencent alors à être contestées par les autres grands pays exportateurs : son statut d'agence publique de commercialisation, son caractère de monopole et de monopsonne dans la distribution du blé et de l'orge pour l'exportation ou pour la consommation humaine, son influence sur la logistique du transport et le fait qu'elle constitue le plus important acteur du commerce international des céréales, avec des parts du marché mondial proches de 20 % pour les produits qu'elle vend.

Ses pratiques commerciales font l'objet de nombreux recours auprès des instances internationales dont le Canada est partie prenante, telle l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Mais l'illustration la plus probante des tensions que celles-ci peuvent

23 - WESTAC, 1998.

susciter est fournie par l'évolution de ses relations avec les États-Unis. Tout au long du vingtième siècle – donc bien avant la création de la CCB – les échanges de produits agricoles entre les deux pays ont donné lieu à de nombreuses tensions et le Canada, premier partenaire commercial agricole des États-Unis, en a été particulièrement affecté. Dès 1921, l'*Emergency Tariff Act* américain instaure en effet un droit de 40 % sur la viande bovine, puis sur les céréales importées. Cette protection tarifaire est ensuite élargie au-delà des produits agricoles par le *Forney – McCumber Tariff Act* en 1923, puis le *Smooth – Haley Act* en 1930. Enfin, après la Seconde Guerre mondiale, la législation américaine se dote d'une boîte à outils très fournie pour contester les pratiques commerciales jugées déloyales ou pouvant causer préjudice aux producteurs américains. Les plus utilisés se traduisent par l'imposition de droits anti-dumping ou de droits compensateurs.

En agriculture, le dispositif le plus important est celui fourni par la section 22 de l'*Agricultural Adjustment Act* voté en 1933, sous présidence Roosevelt. Il permet au gouvernement fédéral de prendre des recours contre les importations qui empêcheraient ou limiteraient la réalisation d'objectifs de programmes agricoles visant à stabiliser les marchés intérieurs. À ce titre, les États-Unis imposent, par exemple, de 1941 à 1974 des quotas d'importations de 22 000 tonnes sur le blé canadien destiné à la consommation humaine et de 1 800 tonnes sur la farine<sup>24</sup>. Par ailleurs, de nombreux programmes encouragent ou subventionnent les exportations de céréales américaines durant les années soixante et soixante-dix. En 1985, le *Farm bill* met ainsi en œuvre l'*Export Enhancement Program*. Ce dispositif très agressif est destiné à rétablir la compétitivité des produits américains sur les marchés internationaux, une compétitivité mise à mal, selon les promoteurs du programme, par les subventions que l'Union européenne accorde à ses exportateurs. L'une de ses principales dispositions permet de mettre gratuitement à disposition des exportateurs les quantités de céréales nécessaires pour regagner des parts de marché sur des pays ciblés. Même s'il ne figure pas parmi ces derniers, le Canada conteste un système qui, selon lui, augmente artificiellement l'offre de céréales sur le marché mondial. Paradoxalement, l'engouement des exportateurs américains sera tel qu'il contribuera, dès l'année suivante, à augmenter les importations américaines de céréales canadiennes.

La signature de l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada (ALE) en 1989, puis son élargissement au Mexique, avec l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entré en vigueur en 1994 conduisent, en matière agricole, à l'élimination graduelle des tarifs douaniers (jusqu'en 1998) et à la suppression des licences d'importation. Ces mesures déséquilibrent les échanges de céréales entre le Canada et les États-Unis. Les importations américaines de blé canadien explosent, passant de 350 000 tonnes en 1990 à plus de 2 millions de tonnes en 1994, avant de redescendre à 1,2 Mt en 2002. Les exportations américaines vers le Canada, elles, restent inférieures à 30 000 tonnes. Plusieurs facteurs expliquent ce déséquilibre :

- ◆ Les volumes de céréales disponibles pour l'exportation plus importants au Canada qu'aux États-Unis
- ◆ L'attention attachée à la qualité des grains par les Canadiens favorisait leurs exportations
- ◆ Le taux de change favorable au dollar canadien.

Mais les organisations de producteurs de céréales du Dakota du Nord et du Sud ou du Montana font, elles, valoir d'autres considérations pour réclamer des investigations :

- ◆ Elles accusent d'abord les politiques fédérales subventionnant le transport des céréales canadiennes par rail. Il est vrai que celles-ci rendent leur transport vers les marchés de l'Ouest moins coûteux que le transport des céréales américaines vers ces mêmes marchés. L'ALE avait prévu leur élimination pour le transport des céréales à destination du marché américain. Leur mise en cause convainc le gouvernement canadien de les abandonner complètement en 1995. Paradoxalement cette suppression entraîne... un afflux de céréales vers les États-Unis puisque, par comparaison, les expéditions directes deviennent plus attrayantes<sup>25</sup>.
- ◆ Le fait que le gouvernement fédéral et ceux des provinces des Prairies aient, à partir des années soixante-dix, acquis ou loué à long terme près des deux tiers de la flotte de 25 000 wagons – trémies assurant le transport des céréales, sans en répercuter le coût d'utilisation sur les producteurs, fait aussi partie des griefs car cette pratique peut également être considérée comme une subvention.
- ◆ Mais ce sont le rôle et le statut de la *Commission canadienne du blé* qui constituent des éléments-clés de contentieux concernant les échanges de céréales entre les deux pays. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, le statut des agences publiques ou gouvernementales de commer-

24 - Koo et Uhm, 2003.

25 - Koo et Uhm, 2003.

cialisation (APC / AGC), telles la CCB ou l'AWB, ne constitue guère un enjeu lors des rounds de négociations du GATT puisque l'agriculture en est exclue <sup>26</sup>. Même lors de l'Uruguay Round qui s'ouvre en 1987 et durant lequel l'agriculture fait désormais partie des dossiers négociés, aucune attaque frontale contre les attributions, ni l'existence des AGC n'est à relever. La confrontation se concentre alors entre les États-Unis et l'Union européenne, les États-Unis voulant que celle-ci s'engage à réduire significativement ses soutiens à la production. Pour ce faire, les États-Unis s'appuient sur le groupe de Cairns dont plusieurs pays membres, au premier rang desquels l'Australie et le Canada, ont recours à des AGC : « *il aurait été contre-productif de demander à ces pays de soutenir la position américaine et, en même temps, de les critiquer sur leurs propres politiques agricoles* » <sup>27</sup> reconnaît un représentant américain <sup>28</sup>. En 1994, les accords signés à Marrakech, qui clôturent la négociation, ne remettent donc pas en cause l'existence et les activités des APC, y compris dans le domaine décrié des pratiques de discrimination par les prix dans la mesure où ces pratiques restent fondées sur des considérations commerciales. Pourtant, le pouvoir de monopole / monopsonne dont dispose la CCB, ainsi que son manque de transparence quant aux prix pratiqués sont bien au centre des multiples plaintes émanant des organisations céréalières américaines. Les deux premières, déposées en 1989, puis en 1992 sont rejetées après enquête de la *Commission du commerce international des États-Unis* (USTISC). Les tentatives de recourir à la section 22 de l'AAA n'aboutissent pas davantage. Quant aux modalités de financement de la CCB et les garanties accordées par le gouvernement canadien, ils sont considérés comme des facteurs de distorsion d'une saine concurrence. Comme nous l'avons vu, la *Loi sur la Commission canadienne du blé* prévoyait que l'éventuel déficit des opérations de commercialisation de la CCB serait couvert par le gouvernement. Cela s'est produit une douzaine de fois entre 1935 et 1990, les déficits les plus importants concernant le blé et l'orge (*Tableau 2*). Une évaluation réalisée en 1998 montre que l'ensemble des

déficits de la CCB <sup>29</sup> a représenté environ 1,1 % de ses ventes totales en soixante ans d'activité <sup>30</sup>. Mais il faut noter que les avantages liés à la garantie gouvernementale dépassaient la seule prise en charge des déficits. Celle-ci portait également sur les ventes à crédit à l'exportation. Et elle a permis à la CCB de se financer sur les marchés financiers, notamment pour assurer le paiement initial aux producteurs, à des conditions plus avantageuses qu'elle ne l'aurait fait sinon.

### 3.5. La CCB face à ses détracteurs intérieurs

Les premières formes d'opposition au maintien de la CCB se manifestent dès la fin des années soixante, alors qu'en 1967, sa charte a été modifiée afin de la transformer en institution permanente, mettant fin à l'obligation instaurée par la loi de 1947 de voir son mandat renouvelé tous les cinq ans.

En 1970 – année où le gouvernement fédéral met en place un programme de réduction sévère des emblavements pour réduire le volume des stocks – est créée la *Pallister wheat growers association*, qui deviendra la *Western canadian wheat growers* (WCWG) en 1986. C'est la première d'une série d'associations qui vont faire campagne contre le statut de la CCB : en 1972, est fondée l'*Alberta grain commission* puis, surtout, en 1977, la *Western barley growers* déterminée à « *encourager le rétablissement d'un système ouvert de commercialisation des céréales* » et qui va longtemps être le plus actif et le plus virulent des adversaires de la CCB.

Une nouvelle étape dans l'affrontement entre pro et anti-CCB est franchie en 1993, avec la création du *Marché continental de l'orge* par le ministre fédéral de l'Agriculture qui exclut la commercialisation de l'orge du domaine de compétence de la CCB. Mais un tribunal juge rapidement ce marché illégal, au regard de la loi sur la CCB.

Sur le fond, les arguments des « *anti-Board* » s'appuient notamment sur les changements intervenus en termes de conditions de production et de commercialisation depuis la création de la CCB, dans les années trente. Ils font valoir que les nouvelles technologies de communication permettent aux agriculteurs de s'informer des conditions de prix aussi bien que les autres acteurs opérant sur le marché et, donc, de prendre les meilleures décisions pour vendre leurs

26 - Au titre du chapitre 17 du GATT, les pays doivent régulièrement « *notifier* » le statut de leurs agences publiques de commercialisation (APC). Mais ces notifications ne donnent guère lieu à un examen approfondi, ni à des débats notables. L'hétérogénéité est d'ailleurs grande en termes d'informations fournies par les pays selon les périodes. À titre d'exemple, la CCC américaine est déclarée comme AGC en 1979, mais n'a plus ce statut en 1986 (GAO, 1995).

27 - Traduit par l'auteur.

28 - GAO, 1995, p. 16.

29 - Y compris ceux encourus sur les ventes d'avoine entre 1949 et 1989, date du retrait de cette céréale du mandat de la CCB.

30 - GAO, 1998.

produits. Preuve en est, soulignent ces détracteurs du guichet unique, la diversification des productions dans les provinces des Prairies : le développement des cultures de légumineuses que les agriculteurs mettent directement en marché montre bien qu'ils n'ont plus besoin de passer par la CCB.

De son côté, le gouvernement de l'Alberta organise, en 1995, un référendum auprès des producteurs de blé et d'orge afin de mesurer leur degré d'adhésion à une formule instituant la liberté, pour les agriculteurs, de vendre à n'importe quel acheteur, y compris la CCB. La proposition recueille un taux d'adhésion de 66 % chez les producteurs d'orge et de 62 % pour les producteurs de blé. Mais la formulation de la question, manifestement biaisée en faveur du libre choix, suscite de virulentes contestations<sup>31</sup>.

Dans les années qui suivent, le climat s'alourdit avec la condamnation judiciaire de producteurs ayant défié la loi en exportant directement aux États-Unis sans passer par la CCB, et avec la formation de *Farmers for justice*, un nouveau groupement de producteurs opposés au monopole. Malgré le changement de statut voté en 1998 – qui ouvre la gouvernance de la CCB aux producteurs en leur confiant dix des quinze sièges du Conseil d'administration – l'opposition s'affirme au début des années deux mille, encouragée par l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur ouvertement favorable à l'abolition du monopole concernant le commerce des céréales. En 2007, un nouveau référendum ouvert aux producteurs d'orge des trois Provinces des Prairies révèle que 62 % d'entre eux sont favorables à la liberté de choix.

Dans ce contexte, la CCB est, de plus, confrontée à la perspective d'une remise en cause radicale de ses prérogatives (*Tableau 3*) dans le cadre du projet de loi en préparation (qui sera adopté en décembre 2011). Elle décide donc d'organiser elle-même un référendum auprès des agriculteurs. Les résultats prouvent que 62 % des producteurs de blé et 51 % des producteurs d'orge restent attachés au guichet unique. Ce résultat est une nouvelle fois révélateur de la différence d'attitude entre producteurs de blé et producteurs d'orge. Celle-ci est associée au fait que :

- ◆ Les producteurs d'orge gèrent en moyenne des exploitations plus grandes que ceux de blé
- ◆ La production d'orge (notamment brassicole) destinée au marché mondial ou domestique et, donc, commercialisée par la CCB ne représente qu'une fraction de la production totale d'orge. Autrement dit, la plus grande partie de celle-ci est destinée à

l'alimentation animale et échappe à la commercialisation par la CCB.

#### 4. LA CCB ET L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DU BLÉ DANS L'AGRICULTURE DES PRAIRIES

Comme nous l'avons vu, les débats sur l'opportunité de maintenir les prérogatives de la CCB dans un contexte international désormais géré par de nouvelles règles commerciales ont été très vifs au Canada durant les années quatre-vingt-dix et deux mille. Parallèlement, les experts ont multiplié les études afin de mesurer les avantages éventuels résultant, pour les producteurs, de l'obligation de transiger avec une agence unique plutôt que d'avoir accès à un marché « libre ». Certaines ont conclu à l'inefficacité de la CCB en termes de rémunération des producteurs. Mais d'autres, plus nombreuses, ont établi que la CCB avait réussi à garantir aux producteurs des prix plus élevés que ceux qu'ils auraient obtenus sur un marché concurrentiel. Des chercheurs de l'université de Regina, la capitale de la Saskatchewan, ont ainsi évalué à 13 dollars par tonne le montant de la prime redistribuée par la CCB aux producteurs de blé, comparé à une situation à multiples vendeurs, dans un contexte de marché sans distorsions liées à des subventions aux exportations. Et, dans un environnement marqué par des programmes de subvention comme ceux ayant caractérisé la période 1985 à 1994, la prime atteint même 27 dollars<sup>32</sup>.

Ainsi, lorsque l'on replace l'existence et l'action de la CCB dans un contexte historique plus large, plusieurs constats se dégagent. Si l'on examine l'évolution à long terme du prix du blé payé au producteur en dollars constant, il est incontestable que les fluctuations observées depuis vingt-cinq ans sont d'une ampleur beaucoup moins grande que celles ayant caractérisé les premières décennies du vingtième siècle, en particulier les années vingt et trente (*Graphique 9*). Toutefois, ces fluctuations sont loin d'être négligeables. La question de la pertinence et de l'efficacité des formes d'organisation des marchés à participation volontaire ou obligatoire reste donc d'actualité.

Comme le montre le *Graphique 10*, la comparaison entre l'évolution, depuis le début du vingtième siècle, de la part du blé dans les exportations agricoles et, d'autre part, dans les exportations totales canadiennes fait apparaître quatre périodes bien distinctes :

31 - Larsen, 2012.

32 - Schmitz & Furtan, 2000.



**Tableau 3**  
**Comparaison des dispositions-clés régissant le fonctionnement**  
**de la Commission canadienne du blé (CCB)**  
**selon les lois datant de 1935, 1943, 1998 et 2011**

Loi sur la CCB de 1935	Loi sur la CCB de 1943	Loi sur la CCB de 1998	Loi sur la CCB (intérimaire) de 2011
<b>Statut</b>			
Société d'État	Société d'État	Société à régie partagée	–
<b>Organes de direction</b>			
Cinq commissaires	Cinq commissaires	Président-directeur général désigné par le gouvernement	Sans changement
Conseil consultatif (membres élus par les producteurs)	Conseil consultatif (membres élus par les producteurs)	Conseil d'administration de quinze membres dont dix élus par les producteurs et cinq (dont le PDG) nommés par le gouvernement	Conseil d'administration de cinq membres (dont le PDG) nommés par le gouvernement
<b>Monopole</b>			
Participation volontaire	Obligatoire. Détient monopole Achat et Vente du blé et de l'orge destinés à l'exportation ou la consommation humaine	Sans changement	Participation « facultative ». Fin du monopole
<b>Produits concernés</b>			
Blé	Blé, orge à partir de 1949, avoine de 1949 à 1989	Sans changement	« Grains » : céréales et légumineuses
<b>Zones géographiques concernées</b>			
Alberta, Manitoba, Saskatchewan et district de Peace River en Colombie britannique	Sans changement	Sans changement	Sans changement
<b>Garanties gouvernementales</b>			
Paiements initiaux	–	–	–
Remboursement des prêts	–	Sans changement	–
<b>Fonds de Réserve</b>			
Aucun fonds de réserve	Aucun fonds de réserve	Constitution d'un fonds de réserve par prélèvement sur les livraisons	Aucun fonds de réserve

*Source : présentation de l'auteur*

- ◆ La première couvre les années 1900 à 1930 et elle se caractérise par la montée en puissance de l'économie céréalière. La place du blé dans les exportations devient majeure : elles passent de 5 à 30 % des exportations totales et de 20 à 60 % des exportations agricoles. Le blé est alors vraiment le produit « canadien » par excellence.
- ◆ La seconde période est très courte, mais dramatique : de 1930 à 1935, l'économie céréalière des Prairies s'effondre, tant concernant sa place dans le reste de l'économie que dans la production agricole. Le blé ne représente plus que 5 % des exportations totales et 20 % des exportations agricoles. Nous sommes certes dans un contexte de chute généralisée des exportations. Mais ces données montrent bien que l'économie céréalière des Prairies a souffert plus que tout autre secteur.
- ◆ La troisième période va de 1935 à la fin des années soixante et elle se caractérise par deux évolutions divergentes : la place du blé dans les exportations totales tend à stagner, voire à s'effriter, alors que le blé retrouve une place majeure dans les exportations agricoles au point que l'on serait tenté de parler des « Trente glorieuses » de la CCB.

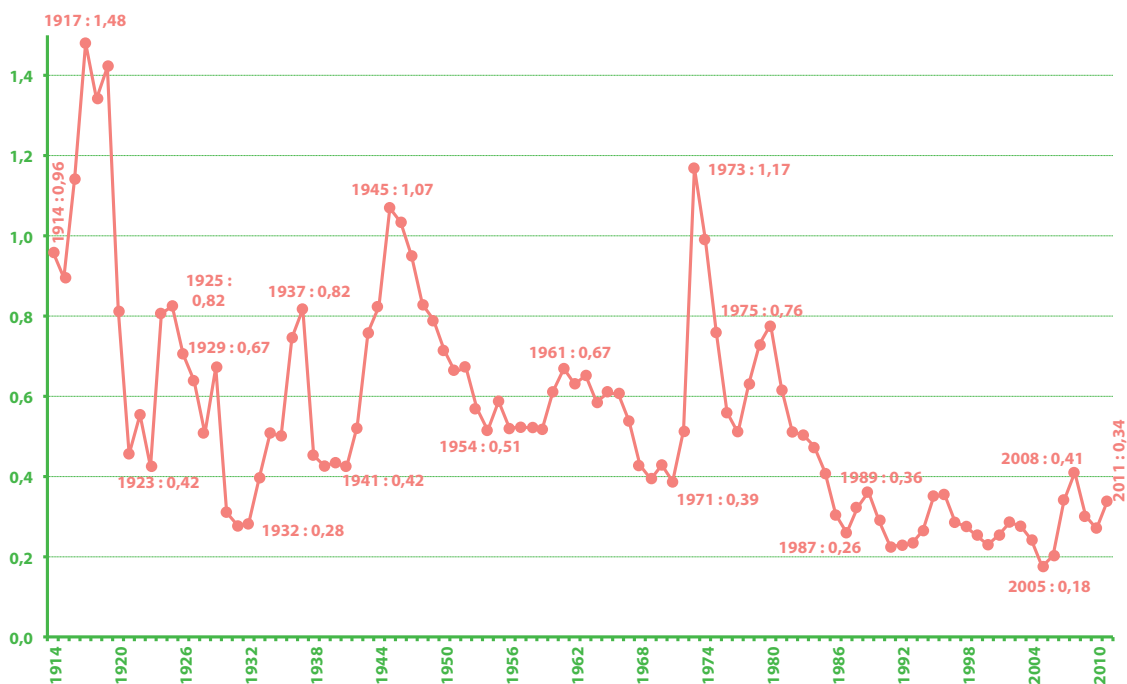
- ◆ La dernière période commence au début des années soixante-dix et elle voit les deux ratios converger à nouveau pour aboutir, d'une part, à une relative marginalisation du blé dans les exportations totales (il ne représente plus que 0,8 à 1,5 % sur les quinze dernières années) et, d'autre part, à une baisse sensible de sa place dans les exportations agricoles en raison de la diversification de l'agriculture des Prairies et la place croissante prise par les exportations d'oléagineux et de légumineuses. Ces tendances permettent aussi de comprendre la contestation progressive de l'existence de la CCB.

Ces évolutions sont d'ailleurs très différentes de celles des surfaces emblavées dans le territoire agricole des Prairies sur la même période (*Graphique 11*). Si, comme nous l'avons vu, les superficies consacrées au blé augmentent sensiblement au début du vingtième siècle, leur réduction relative jusque dans les années soixante n'a pas provoqué de diversification des systèmes de cultures, mais a profité à la jachère. Après la Seconde Guerre mondiale, l'usage de celle-ci est en effet recommandé par l'administration canadienne qui, soucieuse du rétablissement agricole

### Graphique 9

#### Canada : évolution du prix du blé payé aux producteurs en Saskatchewan de 1914 à 2011

(dollars canadiens constants 1914 par boisseau – Source : calculs de l'auteur d'après Statistique Canada et séries historiques des annuaires statistiques du Canada)



des Prairies, et à l'instar des agences américaines de l'USDA, met en place de vastes programmes de lutte contre l'érosion des sols. La diversification des systèmes de cultures survient seulement à partir du début des années soixante-dix et s'effectue au détriment de la jachère, mais pas des superficies en blé qui restent relativement stables depuis cette époque.

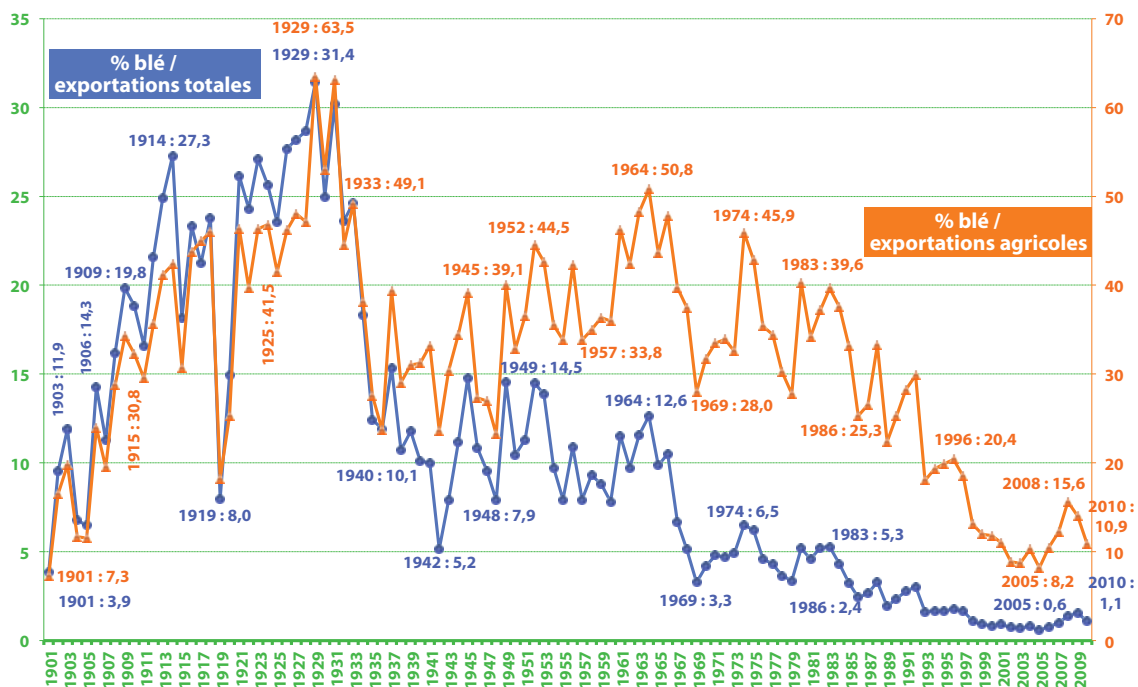
Parallèlement, plusieurs constatations s'imposent lorsque l'on examine, toujours sur le long terme, les évolutions des revenus agricoles nets annuels des principales provinces agricoles du Canada : c'est-à-dire les Prairies, mais aussi l'Ontario et le Québec où les productions animales, ainsi que les systèmes de gestion de l'offre et les programmes de soutien du revenu occupent une place relativement importante depuis une trentaine d'années (Graphique 12). Il apparaît tout d'abord que les fluctuations sont sensiblement plus importantes dans les provinces des Prairies qu'en Ontario et au Québec et ce, tout au long de la période considérée. D'autre part, le Québec et l'Ontario affichaient des performances supérieures à celles des Prairies entre 1925 et 1940.

Mais, depuis les années quarante, la Saskatchewan et l'Alberta bénéficient de revenus en moyenne plus élevés, autant en période pré-diversification qu'en période de diversification (depuis 1970). Seul, le Manitoba, relativement moins dépendant des céréales que l'Alberta et, surtout, la Saskatchewan semble présenter des résultats plus médiocres. Ainsi, le piège de l'enfermement dans la production de blé qui semblait menacer la Saskatchewan dans les premières décennies du vingtième siècle paraît évité.

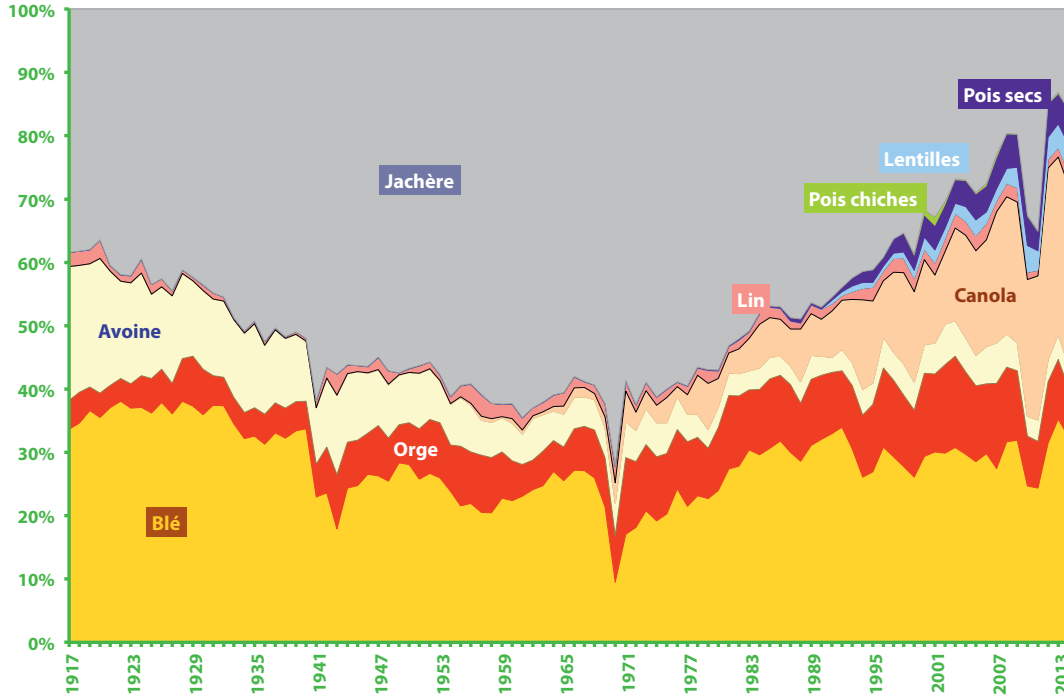
Enfin, en dépit du fait que la CCB restait un géant sur le marché international en raison de la part du commerce mondial du blé et de l'orge qu'elle représentait comme entité commerciale, l'évolution de sa place dans l'économie canadienne des « grains » se résume en trois chiffres : en 1975, les céréales collectées et commercialisées par la CCB représentaient 83 % des recettes des producteurs liées à la culture des céréales et légumineuses et plus de 90 % pour les producteurs des Prairies. En 2010, cette même activité de la CCB représentait moins de 25 % des recettes liées aux mêmes cultures dans les Prairies.

### Graphique 10 Canada : évolution entre 1901 et 2010 de la part du blé dans les exportations totales et dans les exportations agricoles

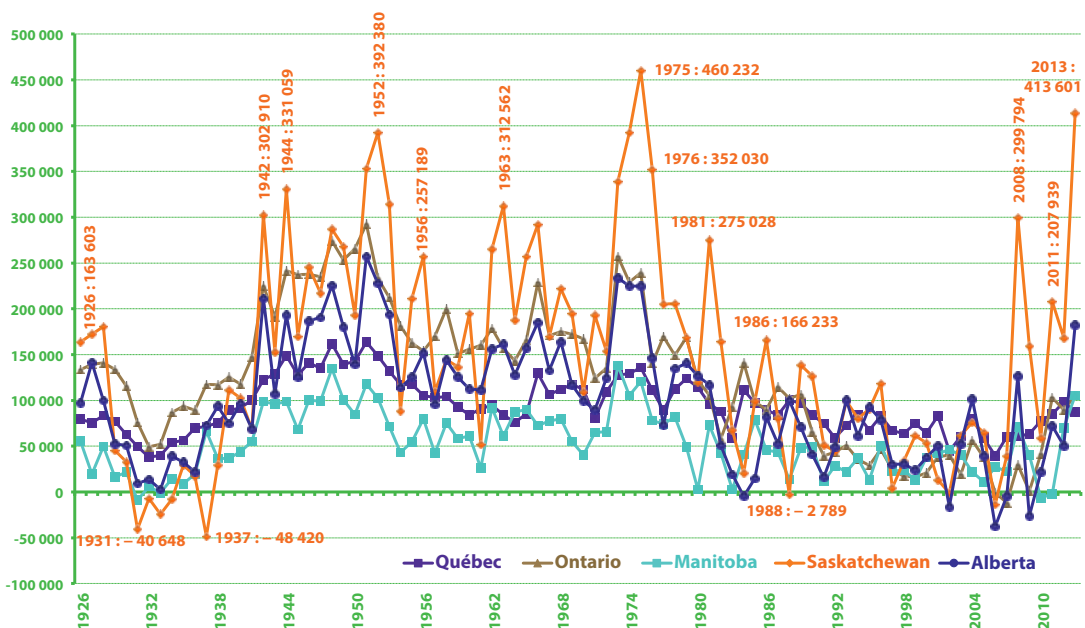
(Sources : calculs de l'auteur d'après Statistique Canada et séries historiques des *Annuaire statistiques du Canada*)



**Graphique 11**  
 Canada : évolution entre 1917 et 2014 des superficies  
 des principales grandes cultures et de la jachère dans les Prairies  
 (Source : Statistique Canada)



**Graphique 12**  
 Canada : évolution du revenu agricole net  
 des principales provinces agricoles entre 1926 et 2013  
 (milliers de dollars canadiens constants 1926 – Source : Calculs de l'auteur d'après Statistiques Canada)



## CONCLUSION

La mise en valeur du potentiel agricole des Prairies à partir de la fin du dix-neuvième siècle s'est heurtée à des contraintes naturelles, associées à la faiblesse des ressources hydriques et à la fragilité de la structure des sols. Mais le développement de l'agriculture dans ces régions enclavées a également été tributaire des infrastructures de transport. La nécessité de trouver des débouchés stables à l'exportation pour une production dépassant très largement la capacité d'absorption du marché intérieur, ainsi que la proximité immédiate d'une autre grande puissance céréalière exportatrice ont constitué des défis majeurs pour la survie et la prospérité de ces régions. L'expérience de la CCB, créée en 1935 sur des bases d'adhésion volontaire, puis, quelques années plus tard, sur une participation obligatoire, a incontestablement contribué à relever ces défis. Mais cette expérience a été largement influencée par le contexte des années trente, la spirale des tarifs douaniers et la difficulté à pouvoir bénéficier d'un statut privilégié face à une Grande-Bretagne libre-échangiste.

Les contraintes logistiques ont joué un rôle important et probablement pesé sur les stratégies de la CCB, notamment en matière de qualité :

- ◆ D'une part, parce que cette stratégie a permis d'augmenter les revenus malgré une relative limitation des volumes exportables liée à ces contraintes
- ◆ D'autre part, parce que cette stratégie a aussi permis de conserver un accès même limité à certains marchés pour lesquels le blé canadien à forte valeur boulangère était un complément indispensable à leur propre approvisionnement en blé.

Certains observateurs ou acteurs du domaine agricole ont estimé que l'existence et le fonctionnement de la CCB, sa spécialisation sur le blé et l'orge n'étaient pas de nature à participer à une diversification de l'agriculture des Prairies. De plus, la politique de subvention au transport des grains n'encourageait pas davantage une transformation sur place des matières premières agricoles. Mais on peut aussi se demander si, au contraire, la possibilité d'avoir accès à un revenu stabilisé par l'intermédiaire de la CCB n'a pas contribué à convaincre certains producteurs de prendre davantage de risques sur d'autres marchés grâce aux productions de légumineuses. Dans ce cas,

l'existence de la CCB et les garanties qu'elle apportait aux producteurs auraient joué un peu le même rôle à l'égard du développement des autres productions que le système de *loan rate* aux États-Unis : grâce à la sécurité apportée par celui-ci, les producteurs américains de maïs ont pu prendre davantage de risques en introduisant dans leurs rotations une culture comme le soja, bien moins soutenue par la politique agricole américaine.

La production céréalière canadienne doit désormais faire face à de nouveaux défis qui sont analysés dans le premier article de ce dossier, rédigé par M. Bertrand Montel. Les institutions dont elle s'était dotée pour résoudre les problèmes de commercialisation ne se voulaient pas une formule magique, découlant d'un consensus général. Au contraire, elles avaient été conçues comme des compromis provisoires, pour répondre à une situation de crise. L'expérience australienne allait-elle servir de modèle à la transformation de la CWB ?

Au titre de la loi de 2011 qui a transformé le statut de la CCB en société à participation « *facultative* » des producteurs, les dirigeants de la CCB disposaient d'une période de cinq ans – soit jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2016 – pour proposer un projet de transformation de la Commission : soit en société par action, soit en société coopérative, soit en organisme à but non lucratif. Les événements se sont précipités puisque, le 15 avril 2015, la CCB annonçait que le consortium *G3 Global Grain Group* – constitué entre Bunge Canada, filiale de la firme agro-alimentaire Bunge, et SALIC Canada, filiale du Fonds d'investissement saoudien – prenait le contrôle de 50,1 % de son capital. Le reste du capital serait détenu par les producteurs qui le souhaitent, selon une formule de droits proportionnels aux livraisons effectuées. Toutefois, l'actionnaire majoritaire conserve la possibilité – dans un délai de sept ans – de racheter la totalité des actions. Ainsi, une page est-elle définitivement tournée sur une histoire de plus d'un demi-siècle, durant lequel le commerce international des céréales a vu deux sociétés d'État – la *Commission canadienne du blé* et l'*Australian wheat board* – tenir la dragée haute aux grandes compagnies privées de négoce, telles Cargill, Continental, Bunge ou Dreyfus.

## Références bibliographiques

- Agriculture-Canada. 2011. Rapport du groupe de travail sur le libre choix en matière de mise sur le marché. 37p.
- Boinon, Jean-Pierre ; Roux, Bernard (2008) : Trajectoires nationales de construction des politiques agricoles et rurales et de leurs dispositifs de mise en œuvre : cas de la France. 65p. Document de travail du projet ProPocid No1/08. 65p. <http://prodir.inra.fr/?locale=fr#!ConsultNotice:26952> consulté le 16 février 2015.
- Botherill, Linda Courtenay :2012 Wheat Marketing in transition. The transformation of the Australian Wheat Board. Springer 146 pages.
- Bousard, Jean-Marc ; Delorme, Hélène, Fabre, Pierre 2007 : Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles. *Notes et études économiques* No27. Pp 31-55.
- Canada History : The Canadian Pacific Railway Charter. <http://www.canadahistory.com/sections/documents/federal/CP%20Charter.html> consulté le 24 février 2015.
- Cockfiel, Geoff ; Botherill, L.C.: 2007 Deregulating Australia's Wheat Trade: from the Australian Wheat Board to AWB Limited. Public Policy Vol. 2 ; No1 ; pp44-57.
- Commission Canadienne du Blé. (2010). Communication personnelle
- Dackers, Sonya ; Fréchette, Jean-Denis (1998) : La Commission Canadienne du Blé. Direction de la recherche parlementaire. PRB 98-2F
- Davisson, Walter P. (1927) : Pooling Wheat in Canada. The Graphic Publishers. Ottawa. 277p.
- Fernandez, Eva (2014) Selling agricultural products: farmers' co-operatives in production and marketing, 1880–1930. In *Business History* Volume 56, No4 pp547-568.
- Francis, R.D. et Herman Ganzevoort (sous la dir. de). *The Dirty Thirties in Prairie Canada: 11th Western Canada Studies Conference*. Vancouver, Tantalus Research, 1980.
- GAO ( United States General Accounting Office) 1995 : State Trading Enterprises. Compliance with the General Agreement on Tariffs and Trade. Report to the Congressionnal Requesters GAO-GGD-95208. 38 p. <http://www.gao.gov/assets/230/221608.pdf> accédé le 14 février 2015.
- GAO ( United States General Accounting Office) 1998 : U.S. Agricultural Trade : Canadian Wheat Issues. Report to the Honorable Byron Dorgan, U.S. Senate. GAO/NSIAD-99-21. 110p. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GAOREPORTS-NSIAD-99-21/pdf/GAOREPORTS-NSIAD-99-21.pdf> . Consulté le 14 février 2015.
- Hevesy, Paul de 1934 : Le problème mondial du blé. Projet de solution. Librairie Félix Alcan. Paris. 293p.
- <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/modules/prb98-2-grain/dates-f.htm> consulté le 10 décembre 2014.
- JRG Consulting Group. 2005. Deregulation of Wheat and Barley.
- Knapp. Joseph G. (1933) : The Hard Winter Wheat Pools. An Experiment in Agricultural Marketing Integration. The University of Chicago Press. Chicago. 180p.
- Koo, Won W ; Uhm, Ihn H : Trade Remedy Laws in the United States : Bilateral Grain Disputes with Canada. In *North Dakota Law Review*. Vol. 79 :221. Pp 921-952. 2003.
- Larsen, Laura (2012) : Repurposing the Great Grain Robbery in Canada . Master's Thesis. Univeristy of Saskatchewan. 101p. <http://ecommons.usask.ca/bitstream/handle/10388/ETD-2012-08-629/LARSEN-THESIS.pdf?sequence=3> consulté le 22 mars 2015.
- Levine, Allan (1987) : The Exchange. 100 Years of Trading Grain in Winnipeg. Peguis Publishers . Winnipeg.
- MacGibbon, Duncan, A. (1952) : The Canadian Grain Trade 1931-1951. University of Toronto Press. 227p.
- Magnan, André J.R. (2007) : Strange Bedfellows : Contentious Coalitions and the Politics of GM Wheat. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*. Volume 44. No3 pp. 289-317.

- Magnan, André J.R. (2010): The Canadian Wheat Board and the creative reconstitution of the Canada-UK Wheat Trade: Wheat and Bread in Food Regime History. University of Toronto. 342 pages. [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/24822/1/Magnan\\_Andre\\_J.R.\\_201006\\_PhD\\_Thesis.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/24822/1/Magnan_Andre_J.R._201006_PhD_Thesis.pdf) consulté le 10 décembre 2014.
- Malenbaum, Wilfred : (1953) : The World Wheat Economy. 1885-1939. Harvard University Press. Cambridge. 262p.
- Marketing in Australia and Potential Application to Western Canada. 147p. [http://www1.agric.gov.ab.ca/\\$department/deptdocs.nsf/ba3468a2a8681f69872569d60073fde1/d5eda80b3c839c8f87256d42006dfd14/\\$FILE/JRG\\_Australia-Study\\_final-report.pdf](http://www1.agric.gov.ab.ca/$department/deptdocs.nsf/ba3468a2a8681f69872569d60073fde1/d5eda80b3c839c8f87256d42006dfd14/$FILE/JRG_Australia-Study_final-report.pdf)
- McCreary, Ian (2007) : Grain Transportation and the Canadian Wheat Board in *Our Board, our Business : Why Farmers Support the Canadian Wheat Board*. Fernwood Publishing. Halifax. Pp 74-85
- Measner, Adrian (2007) : The Global Trade and the Canadian Wheat Board. In Pugh, & McLaughlin : *Our Board, our Business*. Pp 30-41.
- Montel, B. (2015). La fin de la commission canadienne du blé marque-t-elle la naissance d'une filière nord-américaine du blé ? *Demeter 2016*.
- Pugh, Terry ; McLaughlin, Darell (2007): *Our Board, our Business : Why Farmers Support the Canadian Wheat Board*. Fernwood Publishing. Halifax. 127p.
- Rampton, R. (1999). CWB prepares for GMO wheat. *The Western Producer*. <http://www.producer.com/1999/12/cwb-prepares-for-gmo-wheat/> consulté le 15 mars 2015.
- Rutter, William P. (1911) : *Wheat Growing in Canada, the United States and the Argentina, Including Comparisons with Other Countries*. Adam and Charles Black. London. 315p.
- Schmitz, Andrew ; Furtan, W. Hartley (2000) *The Canadian Wheat Board : Marketing in a New Millenium*. University of Regina. 320 p.
- Sharp, Paul Richard (2004) : *Agricultural Supply and Prices in the United States during the Great Depression : A Paradox ?* Institute of Economics, University of Copenhagen. 19p. <http://www.keynes.dk/images/agriculturalsupplyprices.pdf> consulté le 15 mars 2015
- Solberg, Carl E.(1987) : *The Prairies and the Pampas. Agrarian Policies in Canada and Argentina, 1880-1930*. Stanford University Press. 297p.
- Stone, Frank : *Le Canada, le GATT et le système commercial international. Essais sur l'économie internationale*. 1988. Institute for Research on Public Policy. 229p.
- Tracy Michael. L'évolution des politiques agricoles. In: *Économie rurale*. N°71, 1967. L'Europe et ses échanges agricoles. pp. 27-36.
- Tyrchniewicz, Edward ; Gray, Richard ; Kraft, Daryl ; Dahl, Cameron ; Chorney, Brenda (1998) : *A Study of the Canadian Wheat Board'Role in Grain Transportation*. Prepared under contract for Agriculture and Agri-Food Canada and Transport Canada. Department of Agricultural Economics and Farm Management. University of Manitoba. Winnipeg. 110 pages.
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, (1989a) *Enhancing the Quality of U.S. Grain for International Trade*, OTA-F-399 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office.). 290p. [http://www.princeton.edu/~ota/ns20/year\\_f.html](http://www.princeton.edu/~ota/ns20/year_f.html) Consulté le 15 mars 2015.
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, (1989b) *Grain Quality in International Trade: A Comparison of Major U.S. Competitors*, OTA-F-402 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 158p. <http://www.princeton.edu/~ota/disk1/1989/8917/8917.PDF> Consulté le 15 mars 2015.
- Veeman, Michele (1987) *Hedonic Price Functions for the Wheat in the World Market :Implications for Canadian Wheat Export Strategy*. Canadian Journal of Farm Economics. No35. Pp 535-552
- WESTAC, 1998 : *Grain Handling and Transportation System. Profile*. [http://www.westac.com/pdfs/pub\\_grainreport.pdf](http://www.westac.com/pdfs/pub_grainreport.pdf) consulté le 23 février 2015.
- Wilson, Charles F.(1978) : *A Century of Canadian Grain. Government Policy to 1951*. Western Producers Prairie Books. 1138p.
- Wilson, Charles F.(1979) : *Canadian Grain Marketing*. Canadian International Grain Institute. Winnipeg. 456p.