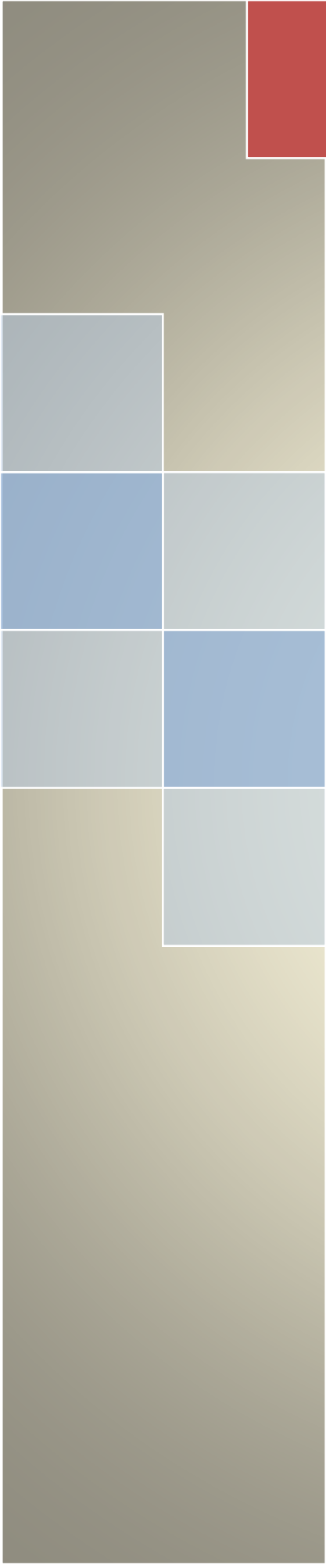




POUR UNE INDUSTRIE ACÉRICOLE FORTE ET COMPÉTITIVE

21 MESURES POUR LA CROISSANCE
POUR L'HARMONIE
POUR LE PROGRÈS

Rapport préparé par :
FLORENT GAGNÉ

Décembre 2015

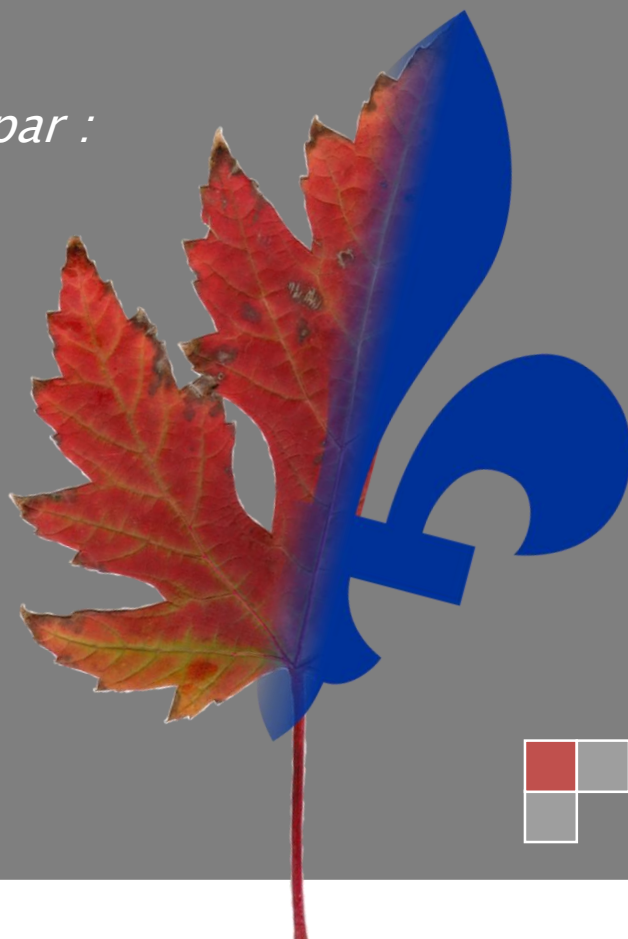


Table des matières

INTRODUCTION	4
LE MANDAT	4
LA MÉTHODOLOGIE ET LE DÉROULEMENT DE L'ÉTUDE	4
SOMMAIRE	7
CHAPITRE 1 : UN MODÈLE D'AFFAIRES UNIQUE	10
1.1 L'INDUSTRIE ACÉRICOLE QUÉBÉCOISE EN BREF	10
1.2 UN SECTEUR TRÈS ENCADRÉ	11
1.3 L'ORGANISATION DU SECTEUR ACÉRICOLE	12
1.4 LE TEMPS DE FAIRE LE POINT	14
CHAPITRE 2 : UNE INDUSTRIE QUI SE MONDIALISE DANS UN MARCHÉ EN ÉVOLUTION	15
2.1 UNE INDUSTRIE PROSPÈRE	15
2.2 UN MARCHÉ MONDIAL PLUS COMPÉTITIF	18
2.3 MENACE OU OPPORTUNITÉ?	20
2.4 PROMOTION ET DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS	22
CHAPITRE 3 : UN SYSTÈME TROP RIGIDE ET FERMÉ	26
3.1 DES REMISES EN QUESTION DU SYSTÈME	26
3.2 DES CRITIQUES PLUS CIBLÉES	28
3.3 DES CHANGEMENTS QUI S'IMPOSENT	30
CHAPITRE 4 : REPOSITIONNER LE MODÈLE D'AFFAIRES	31
4.1 S'ADAPTER DANS LA CONTINUITÉ	31
4.2 LA VENTE DIRECTE AUX CONSOMMATEURS	32
4.3 LA VENTE AU DÉTAIL AVEC INTERMÉDIAIRES	33
4.4 LE CONTINGENTEMENT DE LA PRODUCTION	36
4.5 UNE OFFRE QUI S'ADAPTE AU MARCHÉ	41
4.6 LA RÉSERVE DE SIROP D'ÉRABLE	43
4.7 LES PAIEMENTS AUX PRODUCTEURS	46
4.8 LA REPRÉSENTATION SYNDICALE ET LE MONOPOLE DE LA MISE EN MARCHÉ	48
4.9 LES RELATIONS ENTRE LA FÉDÉRATION ET LES PRODUCTEURS	51
4.10 LA RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC	54
4.11 LA SYNERGIE DE TOUS LES ACTEURS	56
CHAPITRE 5 : DE LA RÉFLEXION À L'ACTION	60
5.1 LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE	60
5.2 MONTRER LA DIRECTION	62
EN CONCLUSION : SE FAIRE CONFIANCE	64
LISTE DES RECOMMANDATIONS	66

Rédaction : Florent Gagné
Révision linguistique : Diane-Michèle Potvin, Isabelle Tremblay
Conception graphique : Jean-Simon Gagné

Introduction

Le mandat

Dans un communiqué émis le 15 mai 2015, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, M. Pierre Paradis, exprimait son inquiétude quant à l'avenir de l'industrie acéricole québécoise. «Je constate, disait-il, que notre position de leader mondial de l'industrie acéricole est en déclin. À titre de ministre de l'Agriculture, je ne peux laisser perdurer cette situation. Je veux encourager l'entrepreneuriat québécois et il est de mon devoir de trouver des solutions » Dans ce contexte, il annonçait sa décision de confier au soussigné le mandat de réaliser une étude exhaustive de la situation et de formuler des recommandations.

De façon plus précise, la présente étude vise à identifier les causes ayant pu mener à des pertes de parts relatives de marché, à cerner les obstacles au développement de l'industrie acéricole québécoise et à déterminer les pistes de positionnement afin que le Québec demeure le chef de file mondial de cette industrie.

La méthodologie et le déroulement de l'étude

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, une abondante documentation a été mise à la disposition de l'auteur par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Ces documents font état de l'encadrement législatif et réglementaire de l'industrie acéricole au Québec, de statistiques sur les divers paramètres de la production du sirop d'érable et de sa mise en marché, d'éléments d'interaction entre les différents partenaires de l'industrie en lien avec des problèmes ou situations difficiles pouvant être apparus. La documentation contient également des rapports ou des pièces documentaires plus générales sur le secteur agricole.

De même, la Fédération des producteurs acéricoles du Québec a fait preuve d'ouverture et a indiqué qu'elle accueillait favorablement la réalisation de la présente étude. Elle a offert, tout au long des travaux, une excellente collaboration

en rendant disponible une documentation volumineuse qui apporte un éclairage complet sur les politiques, les programmes et les façons de faire de la Fédération. De plus, la Fédération a soumis au soussigné, le 6 octobre 2015, un mémoire intitulé « ENTRETENIR ET DÉVELOPPER LE LEDEARSHIP ACÉRICOLE QUÉBÉCOIS » dans lequel elle indique sa volonté « d'ancrer davantage l'acériculture québécoise dans le marché agroalimentaire mondial du 21^e siècle ». Elle prend notamment des engagements à cet égard et formule des recommandations pour y arriver. D'autres partenaires de l'industrie ont également fourni des renseignements utiles à la présente étude et ont formulé des suggestions pour l'avenir.

Des rencontres de discussion et de consultation ont été tenues avec des représentants du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, de la Fédération des producteurs acéricoles du Québec (FPAQ), du Conseil de l'industrie de l'érable (CIE), de l'Association des Érablières-Transformateurs des produits de l'érable (AETPE), du Conseil des appellations réservées et des termes valorisants (CARTV), de l'Union paysanne, du Centre de recherche, de développement et de transfert technologique acéricole (ACER), de Financement agricole Canada ainsi que de la firme de consultants Forest Lavoie Conseil.

À cette consultation s'ajoutent environ 80 personnes qui ont été rencontrées sur une base individuelle ou en petits groupes pour leur permettre d'apporter leur contribution au dossier. Certaines de ces personnes étaient des spécialistes, comme M. Jean Pronovost, qui a présidé la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois et dont le rapport a été rendu public en 2008, et M. Normand Bolduc, lequel a préparé en 2004 un rapport sur l'industrie de l'acériculture à la demande de la Filière acéricole. D'autres interlocuteurs œuvrant dans le milieu de la transformation et de la mise en marché des produits de l'érable ou encore dans le secteur de la vente d'équipements ont également été rencontrés.

Enfin, des rencontres ont eu lieu, quelques fois à leur demande, avec des producteurs particuliers qui, pour la plupart, nourrissent des récriminations sérieuses à l'endroit du système actuel de mise en marché et de sa gestion par la Fédération ou encore qui l'appuient, mais souhaitent des améliorations. De nombreux courriels ou appels téléphoniques ont aussi été reçus de la part de gens souhaitant communiquer plus discrètement leur point de vue.

L'auteur du présent rapport tient à remercier chaleureusement toutes ces personnes et tous ces organismes pour leur précieuse collaboration. Si les points de vue peuvent être largement diversifiés, voire à l'occasion tout à fait opposés, ils demeurent, dans tous les cas, très pertinents pour le thème de la présente étude et traduisent la volonté de toutes et de tous de contribuer au développement continu d'une industrie acéricole québécoise forte et compétitive.

A handwritten signature in black ink, reading "Florent Gagné". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'F' and a distinct 'G'.

Florent Gagné

Le 11 décembre 2015

Sommaire

Le Québec produit avec fierté plus de 100 millions de livres de sirop d'érable par année. Il constitue le plus grand producteur mondial de cette denrée dans un marché total de quelque 160 millions de livres. Ce marché connaît une évolution positive et les perspectives de croissance pour les prochaines années apparaissent des plus intéressantes.

Si la bonne performance de l'industrie québécoise a permis le développement d'un contexte de prix stables et relativement élevés pour nos producteurs, elle a, du même coup, stimulé la croissance de la production en dehors du Québec, soit au Nouveau-Brunswick et en Ontario, soit et surtout dans les États américains situés immédiatement au sud du Québec et des Grands Lacs. Si l'avance du Québec demeure pour le moment confortable, le

Si l'avance du Québec demeure confortable, le potentiel des producteurs américains mérite d'être sérieusement pris en considération.

formidable potentiel des producteurs américains mérite d'être sérieusement pris en considération dans les choix que devront faire les dirigeants de l'industrie acéricole québécoise pour assurer sa prospérité à moyen et à long terme.

Ces choix devront notamment tenir compte d'un fait important : les producteurs québécois, de même que les autres parties prenantes de l'industrie, évoluent dans un modèle très différent de celui des producteurs des autres juridictions. Alors que ces derniers agissent dans un contexte de libre marché, sans contraintes autres que celles dictées par l'offre et la demande, les producteurs québécois ont choisi, pour le meilleur et pour le pire, de se donner un plan conjoint et d'autres mécanismes d'encadrement prévus par la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

L'industrie est plus saine aujourd'hui, mais elle doit continuer à évoluer.

Ce modèle d'affaires a permis à l'industrie acéricole québécoise de se développer et de consolider sa position sur des bases solides, notamment en réduisant les risques pour les producteurs et en favorisant les investissements. La mise au point, par des équipementiers québécois

dynamiques, d'outillage et d'appareils à la fine pointe de la technologie a permis de soutenir la productivité et la qualité du produit, qui ont pu croître significativement. Du côté de la mise en marché, les grands acheteurs y ont aussi trouvé leur compte, notamment sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, condition essentielle pour le

développement de leurs marchés. Bref, l'industrie est plus saine aujourd'hui, mais elle doit impérativement continuer à évoluer.

Ainsi, est-ce que le contingentement de la production dans un marché d'exportation en développement et la mise en marché centralisée du sirop d'érable par la Fédération des producteurs acéricoles du Québec correspondent encore, sans nuance, aux besoins du contexte d'aujourd'hui, où une partie croissante de la production est entre les mains de producteurs extérieurs sur qui on a aucun contrôle? La détermination des prix du sirop d'érable sur la base d'un rapport de force entre la Fédération et le Conseil de l'industrie de l'érable peut-elle impunément se distancier des règles habituelles de l'économie de marché? Le contrôle quasi absolu de la Fédération sur les divers canaux de mise en marché est-il nécessaire au maintien des acquis? Le système de surveillance et de sanction du comportement des producteurs par la Fédération est-il excessif? Ou est-il, par sa nature, générateur de « déviance »? Peut-on concrétiser des améliorations à divers éléments du système existant qui seraient bénéfiques à tous, sans remettre en cause tout le modèle?

Si personne ne veut revenir à la situation du passé, il est manifeste qu'il faut repositionner le modèle d'affaires, le rendre plus souple, moins englobant, lui donner la latitude nécessaire pour faire face aux exigences d'une industrie qui se mondialise. Il est également essentiel que le modèle permette aux producteurs québécois de toute catégorie de s'y sentir à l'aise et d'y œuvrer avec professionnalisme, talent et engagement, dans l'harmonie plutôt que dans un système d'inspection et d'enquêtes coûteux sur les plans financier et humain.

Il faut repositionner le modèle d'affaires.

La Fédération des producteurs acéricoles du Québec n'est pas fermée au changement. Dans un mémoire daté du 6 octobre 2015 et intitulé «ENTRETIEN ET DÉVELOPPER LE LEADERSHIP ACÉRICOLE QUÉBÉCOIS», elle formule des engagements et des recommandations qui témoignent qu'elle est consciente que des ajustements sont requis. Les pistes d'action qu'elle présente sont valables et méritent d'être appuyées. Cependant, elles ne remettent aucunement en question des éléments plus fondamentaux du modèle, ce qui apparaît pourtant hautement souhaitable.

Les changements devraient notamment porter sur les éléments suivants :

- Que des efforts concertés soient faits pour développer les marchés;
- Que la qualité du produit devienne une préoccupation aussi importante que l'accroissement du volume;

- Que la Fédération allège le fardeau administratif des producteurs;
- Que le Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec porte exclusivement sur la production du vrac;
- Que le contingentement de la production soit abandonné;
- Qu'un plan de développement soit mis de l'avant;
- Que le prix soit davantage le reflet des conditions du marché;
- Que le concept d'exclusivité de mise en marché soit révisé pour permettre des exceptions convenues;
- Que la gestion des surplus de production épouse une approche plus dynamique et respectueuse des besoins des acheteurs;
- Que des gestes concrets soient posés afin de rétablir l'harmonie avec tous les producteurs;
- Que la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec concoure aux changements souhaités en amendant certaines pratiques;
- Que la consultation et la concertation entre les acteurs soient davantage favorisées;
- Que la Loi soit amendée pour donner au ministre responsable un pouvoir d'initiative et d'orientation.

Le Québec dispose de tous les éléments pour assurer le rayonnement de son industrie acéricole. S'il en a la volonté, il peut insuffler les changements qui s'imposent pour passer d'hier et d'aujourd'hui à des lendemains qui s'avèrent des plus prometteurs.

Chapitre 1

Un modèle d'affaires unique

1.1 L'industrie acéricole québécoise en bref

L'industrie acéricole au Québec fait périodiquement l'objet de monographies préparées par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. La dernière monographie, qui date de 2011, fournit des données quantitatives assez complètes sur la demande, l'offre, les retombées économiques, les circuits de commercialisation ainsi que la compétitivité de l'industrie.

Par ailleurs, la Fédération des producteurs acéricoles du Québec publie également une série de documents qui apportent une information descriptive assez détaillée sur les caractéristiques de la production acéricole du Québec et sur la structuration de l'industrie. Ces documents, comme ceux du MAPAQ, sont pour la plupart disponibles en ligne.

Il serait fastidieux de reprendre ici une description complète de ces données, d'autant plus qu'elles sont publiques et facilement accessibles. Cependant, par souci de concision et pour faciliter la compréhension du lecteur moins familier avec le secteur, revoyons, de façon sommaire, les grands paramètres de cette industrie.

Pendant longtemps, le Québec a fourni plus de 80 % de la production mondiale des produits de l'érable et notamment du sirop d'érable. Selon les dernières données, le Québec produit aujourd'hui 70 % de la production mondiale, laquelle est toutefois passée, sur une période de 10 ans, d'environ 108 millions de livres à plus de 160 millions de livres en 2014.

Pendant longtemps, le Québec a fourni plus de 80 % de la production mondiale.

La baisse relative de la part québécoise, tout en étant préoccupante, cache une augmentation réelle d'environ 30 % de sa production, qui, en fait, est passée, au cours de la même période, d'environ 85 millions de livres à 114 millions de livres. C'est principalement la production américaine qui s'est accrue plus vite que la production québécoise (nous reviendrons sur ce point plus loin), alors que les productions respectives de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ont connu une évolution plus modérée.

Du côté de la demande mondiale, on note une évolution intéressante, cette dernière étant en croissance constante depuis une dizaine d'années, surtout du côté du Japon et de l'Europe, et en particulier de l'Allemagne. Les États-Unis demeurent cependant, et de loin, le principal pays consommateur avec un volume de quelque 72 millions de livres, soit près de la moitié de la consommation mondiale, qu'on estime actuellement à 156 millions de livres.

Du point de vue économique, le secteur acéricole demeure important. On compte plus de 13 500 acériculteurs au Québec œuvrant dans quelque 7 200 érablières. Le nombre d'érablières a diminué depuis l'an 2000, mais il est en légère progression depuis quelques années. De plus, on note une tendance assez marquée à évoluer vers des entreprises de plus grande taille, et ce, dans toutes les régions productrices.

La production québécoise en 2014 représente une valeur à la ferme de 318 M\$. On observe également que l'évolution du secteur acéricole au cours des dernières années, en termes de recettes, a été significativement plus rapide que celle de l'ensemble du secteur agricole, grâce à la fois au maintien des prix et à un accroissement du volume des ventes. La situation financière des producteurs acéricoles s'est améliorée et est maintenant considérée comme très saine dans l'ensemble. La valeur des entreprises demeure en croissance. De son côté, le nombre d'emplois directs et indirects est évalué approximativement à 5 000, comprenant quelque 700 emplois dans le secteur de la transformation.

1.2 Un secteur très encadré

En plus de demeurer le principal producteur mondial, malgré une glissade de sa part relative, le Québec se différencie des autres juridictions par la structuration de son industrie acéricole. Alors que les producteurs de sirop d'érable des

Le Québec se différencie par la structuration de son industrie acéricole.

États américains et des autres provinces produisent et vendent leur sirop en toute liberté selon les seules règles du marché, les producteurs québécois sont tenus d'œuvrer au sein d'un cadre précis dont les fondements se trouvent dans les dispositions de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles,

alimentaires et de la pêche (LMMPAAP) (RLRQ, c. M-35.1).

Cette loi, adoptée en 1956, a constitué à l'époque une victoire pour les agriculteurs québécois qui marquait l'aboutissement d'une longue lutte pour rétablir un équilibre entre les producteurs agricoles et les acheteurs de leurs

produits. La Loi a été substantiellement refondue en 1990 et a fait, depuis, l'objet de divers amendements, bien que les principes et les mécanismes d'application en soient demeurés fondamentalement les mêmes.

Essentiellement, la Loi établit un ensemble de règles qui permettent aux producteurs de prendre en main, de façon collective et organisée, la production et la mise en marché de leurs produits. Ainsi, la Loi donne la possibilité aux producteurs d'un produit de se doter d'un *plan conjoint* qui leur confère le pouvoir de négocier collectivement les conditions de mise en marché de leur produit et d'en déterminer également les conditions de production.

De plus, la Loi habilite l'office responsable de l'administration d'un plan conjoint à formuler et à édicter des règlements visant sa mise en œuvre et son fonctionnement. La Loi précise également les pouvoirs de surveillance et de régulation de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ), qui a pour rôle de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée, de favoriser le développement de relations harmonieuses entre les parties et d'arbitrer les conflits.

L'ensemble de ces dispositions législatives visent ultimement à établir un rapport économique équitable entre producteurs et acheteurs, et l'obtention d'un juste prix.

1.3 L'organisation du secteur acéricole

Les producteurs de sirop d'érable se sont prévalus progressivement, au cours des 25 dernières années, des dispositions de la LMMPAAP. En effet, le premier plan conjoint provincial a été adopté en 1990; il s'applique à l'eau d'érable et au sirop d'érable produits au Québec et vendus en barils ou en vrac. Ne sont pas visés par le Plan conjoint le sirop produit dans l'érablière d'un producteur et vendu par celui-ci directement au consommateur et celui en petits contenants vendu à un intermédiaire. Le Plan conjoint sera cependant amendé en 2001 pour encadrer désormais la vente de sirop à un intermédiaire. Demeurent exclues, en conformité avec la LMMPAAP, les ventes directes au consommateur.

À la même époque, les premiers efforts de mise en marché sont initiés avec la création du Regroupement pour la commercialisation des produits de l'érable du Québec, où siègent les représentants des acheteurs et des producteurs. Le Regroupement soutient les inventaires, premier pas vers la constitution d'une réserve. Une première convention de mise en marché du sirop en barils ou en vrac est signée en 1998 avec les acheteurs. Cette convention fixe les

conditions à remplir pour être reconnu comme « acheteur autorisé », établit le prix minimum pour chaque catégorie de sirop et définit les modalités de paiement pour les acheteurs.

Par ailleurs, la Fédération a créé, en l'an 2000, une banque de sirop, appelée *Réserve stratégique de sirop d'érable*. Cet outil permet, entre autres, d'atténuer les variations de production attribuables aux conditions climatiques. Elle constitue pour les acheteurs une garantie de constance dans l'approvisionnement. L'objectif initial était de détenir en réserve une quantité équivalente à la moitié de la demande annuelle.

Le Regroupement pour la commercialisation des produits de l'érable du Québec connaîtra des difficultés qui amèneront sa disparition en 2002 et son remplacement par l'actuelle Agence de vente. Le Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles, approuvé par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, attribue à la Fédération, qui agit comme agence de vente exclusive, la mise en marché du sirop en vrac. Le Règlement exclut la vente de sirop en contenants de moins de 5 litres. Le Règlement prévoit également que les producteurs ne sont payés que pour le sirop vendu, selon un calendrier et des modalités de paiement qu'il établit. Il prévoit aussi que des frais pour la mise en marché et l'entreposage peuvent être exigés de l'ensemble des producteurs.

En 2003, une étape supplémentaire est franchie par l'adoption du Règlement sur le contingentement de la production et de la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec, qui introduit le concept de gestion de l'offre. À partir de ce moment, chaque producteur visé par le Plan conjoint doit obtenir de la

Le Québec s'est fortement démarqué, depuis un quart de siècle, des autres juridictions productrices de sirop d'érable.

Fédération un contingent de production basé sur son historique de production. Pour l'année 2004, le contingent est fixé à 75 % de cette production historique. Par la suite, des ajustements ont été faits en vue de tenir compte de l'évolution de la demande et de répondre à certaines situations particulières, comme le démarrage de nouvelles entreprises acéricoles.

Avec le Plan conjoint, la Convention de mise en marché du sirop d'érable, l'Agence de vente, la Réserve stratégique de sirop d'érable et le contingentement de la production, le Québec s'est fortement démarqué, depuis un quart de siècle, des autres juridictions productrices de sirop d'érable et les producteurs québécois œuvrent, pour le meilleur ou pour le pire, dans un environnement légal et réglementaire qui n'a pas d'équivalent ailleurs.

1.4 Le temps de faire le point

Depuis toujours, le sirop d'érable est identifié à la culture culinaire et gastronomique québécoise et il constitue, plus globalement, une référence emblématique du Québec. Le secteur acéricole, par son importance et la place qu'il occupe au Québec et dans le monde, est devenu un fleuron de l'agriculture québécoise. Néanmoins, le plus grand danger serait de se complaire dans l'acquis et de refuser de voir que des menaces réelles se profilent à l'horizon et ont commencé à prendre forme, notamment l'accélération observée de la production américaine. Le chapitre 2 nous donnera l'occasion de faire le point sur cette problématique.

**Le plus grand danger
serait de se complaire
dans l'acquis.**

Par ailleurs, les rapports entre les différentes parties prenantes du secteur acéricole font l'objet de tensions continues depuis plusieurs années et des divergences de vue, dans certains cas fondamentales, sont apparues. Nombreux sont ceux et celles qui réclament des ajustements ciblés, voire des changements plus fondamentaux à l'imposant appareil légal et réglementaire qui caractérise chez nous la production et la mise en marché du sirop d'érable. L'expérience du Québec, son savoir-faire, son potentiel de développement doivent servir de pierres d'assise à la définition et à la mise en œuvre des ajustements qui s'imposent dorénavant.

Chapitre 2

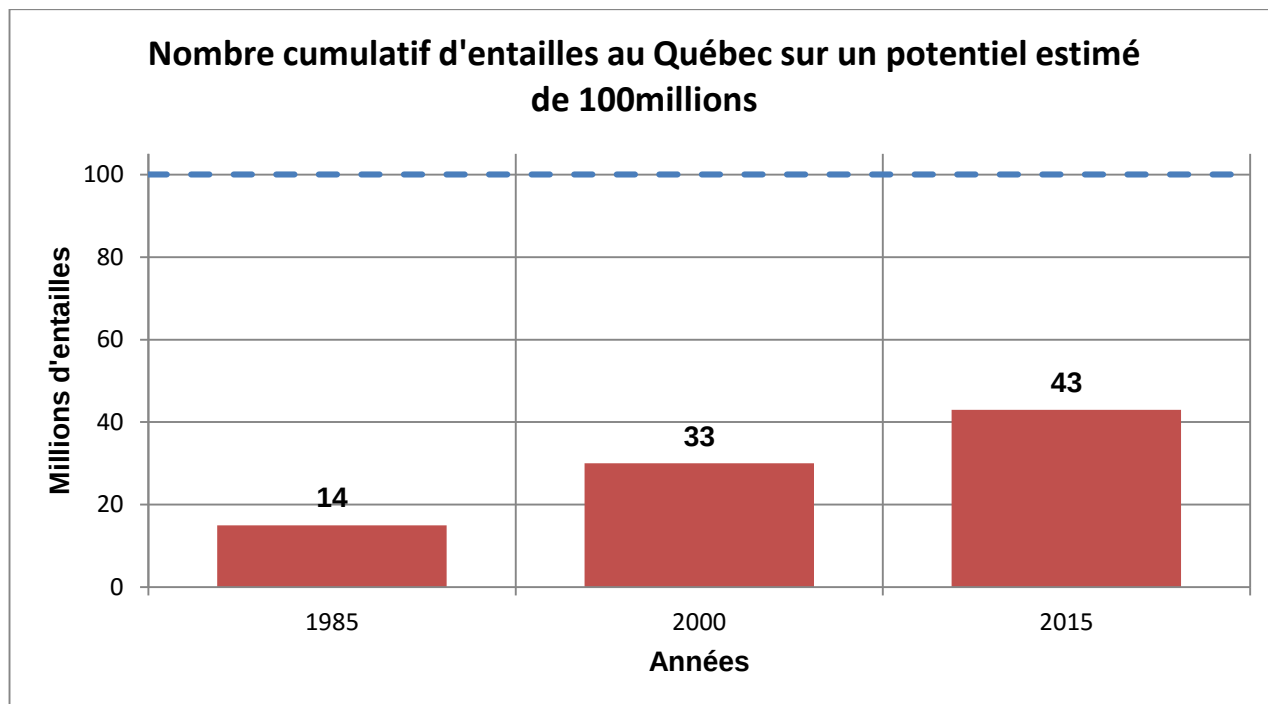
Une industrie qui se mondialise dans un marché en évolution

2.1 Une industrie prospère

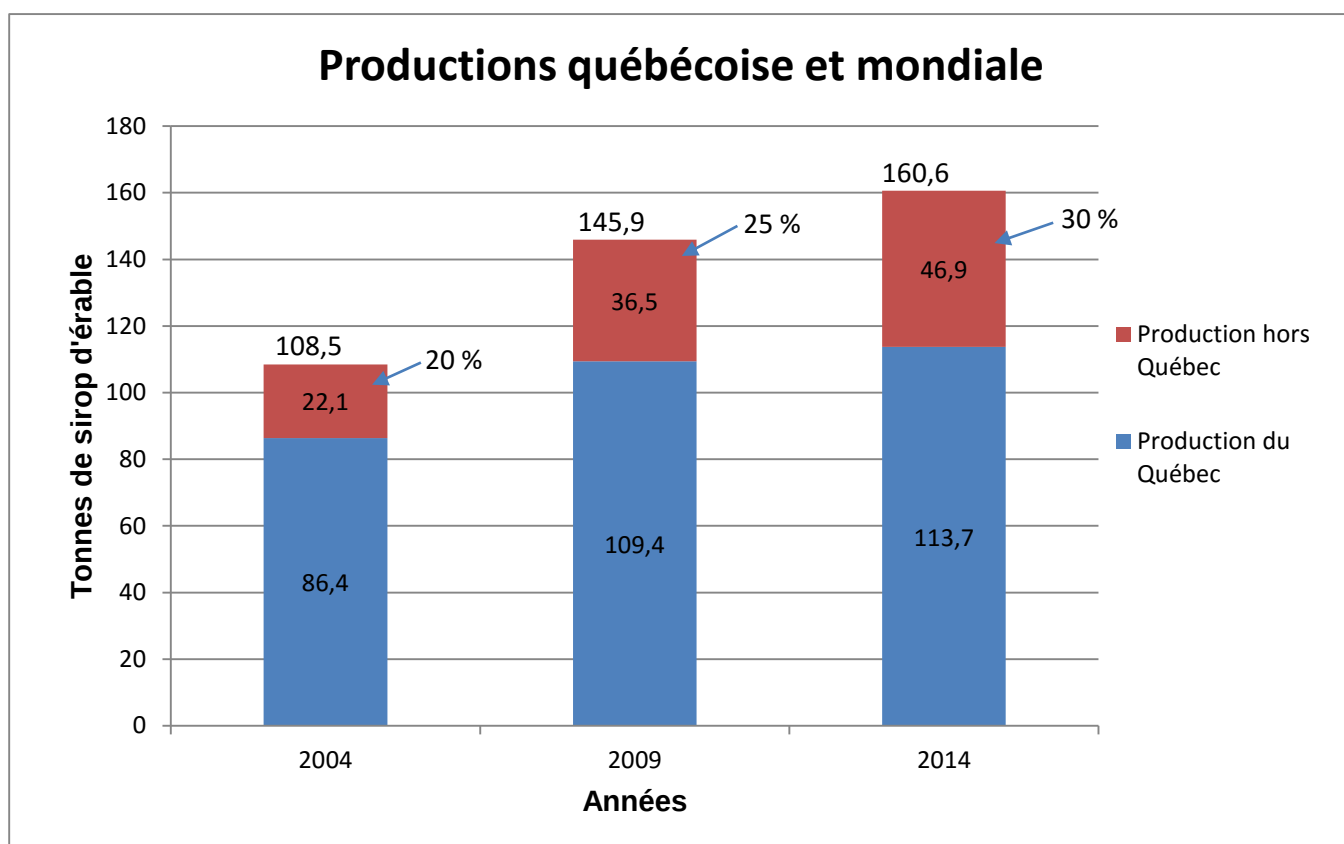
D'emblée, il convient de mentionner que le secteur acéricole québécois n'est pas en situation de faiblesse ou en déclin, loin de là. Comme tout secteur de l'activité économique, notre industrie acéricole connaît sa part de difficultés et sans doute que des améliorations s'imposent, comme nous le verrons plus loin. Mais ce qu'il faut d'abord constater et même souligner, c'est la force et le dynamisme qui caractérisent ce secteur du monde agricole.

L'industrie acéricole a connu, depuis une vingtaine d'années, des progrès majeurs et marquants que quelques chiffres servent bien à illustrer :

- En 1985, on comptait 14 millions d'entailles dans les érablières du Québec. En l'an 2000, il y en avait 33 millions et, aujourd'hui, on en compte quelque 43 millions. Le potentiel total est estimé à 100 millions.



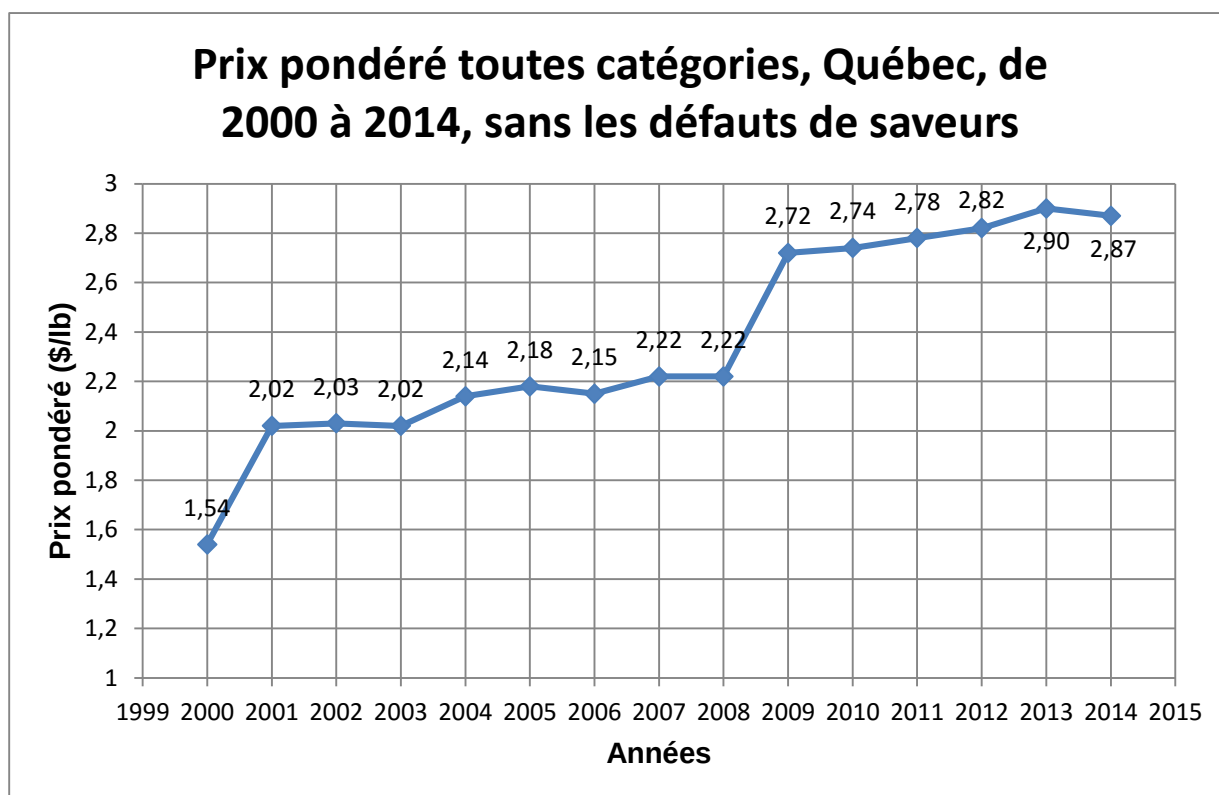
- Le niveau de contingentement de la production est passé de 65 millions de livres lors de son établissement en 2004 à 111 millions de livres en 2014.
- La production mondiale a crû rapidement depuis 10 ans pour passer de 108 millions de livres en 2004 à quelque 160 millions de livres en 2014.
- Pendant la même période, le Québec a augmenté sa production de 86 millions de livres à 113 millions de livres, mais sa part relative de la production mondiale a glissé de 80 % à 70 %.



Source : Fédération des producteurs acéricoles du Québec, *Dossier économique et Statistiques agricoles*, 2014.

- Les exportations canadiennes sont passées de 72 millions de livres en 2010 à 85 millions de livres en 2014, soit une augmentation de 18 %.
- Au cours des 5 dernières années, le Québec a exporté en moyenne 70 % de sa production annuelle.

- Le prix payé au producteur pour le sirop d'érable est passé de 1,54 \$/lb en 2001 à 2,80 \$/lb en 2014. Le prix s'est aussi grandement stabilisé depuis 2009 par opposition aux variations en dents de scie observées dans les années précédentes.



Source : Fédération des producteurs acéricoles du Québec, *Dossier économique et Statistiques agricoles*, 2014.

- Le nombre d'entreprises acéricoles n'a crû que légèrement, mais on remarque de plus en plus la constitution d'entreprises de plus grande taille, et le développement et le recours à des technologies de pointe.
- Au cours des 5 dernières années, les ventes de la Fédération se sont accrues d'environ 10 % par année et les paiements aux producteurs ont augmenté de 8,5 % par année.
- La situation financière des acériculteurs est en général très bonne. Selon Statistique Canada, le bénéfice net après amortissement des entreprises acéricoles (17 %) est significativement supérieur à celui de l'ensemble des exploitations agricoles (7,3 %).

L'industrie acéricole québécoise a connu, dans le passé, des années difficiles et les producteurs ont été tour à tour victimes des caprices de la nature, du manque d'organisation ou encore de la toute-puissance des acheteurs qui dictaient les règles du jeu.

L'industrie est globalement beaucoup plus saine aujourd'hui, grâce en grande partie aux efforts collectifs des producteurs qui ont agi sur la base des moyens offerts par la LMMPAAP. Les acheteurs ont aussi participé activement à cet effort d'assainissement et de prise en main de l'industrie, et les rapports entre producteurs et acheteurs se sont grandement améliorés au cours des dernières années.

L'industrie est globalement beaucoup plus saine aujourd'hui.

Si certaines tensions entre les divers acteurs du milieu persistent toujours, les grandes batailles du passé sont pour l'essentiel derrière et les progrès accomplis ont été marquants. Même si son action a été fortement critiquée, parfois à tort, parfois à raison, il faut en effet reconnaître la contribution marquante de la Fédération des producteurs acéricoles du Québec dans cet effort d'organisation du secteur. La Fédération est aujourd'hui capable de garantir les volumes et d'assurer un approvisionnement constant avec la Réserve stratégique de sirop d'érable, laquelle constitue probablement sa plus précieuse réalisation.

Au-delà des reproches que formulent certains, la Fédération a permis que le sirop d'érable québécois devienne un produit disponible pour les acheteurs et rentable pour les producteurs. Même parmi ceux qui critiquent fortement cet organisme, ses politiques et ses façons de faire, la plupart admettent que la situation était pire autrefois et qu'il serait indéfendable de revenir en arrière et de tout détruire. L'idée la plus largement partagée est que le système actuel a produit de grandes choses, mais qu'il doit dorénavant poursuivre son évolution et s'ajuster aux changements que commande un monde lui-même en évolution rapide.

2.2 Un marché mondial plus compétitif

Le Québec est encore, et de loin, le leader mondial de la production du sirop d'érable. Cependant, on aurait tort de croire que cette situation est immuable et qu'on peut impunément fermer les yeux sur ce qui se passe ailleurs. Cela est particulièrement pertinent dans un marché d'exportation où plus de 70 % de notre production est destinée au marché extérieur. L'évolution de la situation de l'industrie acéricole américaine mérite, tout particulièrement, la plus grande attention, de même que celles du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, à un moindre degré cependant.

Conscients de cette situation, la Fédération et le Conseil de l'industrie de l'érable (CIE) ont conjugué leurs efforts pour commander, en 2014, l'*Étude sur le contexte de développement de l'acériculture en Amérique du Nord*. Cette étude, effectuée par la firme de consultants Forest Lavoie Conseil, fait ressortir, entre autres, l'importance de la croissance de la production américaine au cours des dernières années et le formidable potentiel que détiennent les producteurs américains. Cette étude, qu'on peut consulter sur Internet, indique notamment que :

- Le nombre d'entailles dans les États américains a augmenté de 45 % entre 2007 et 2015, passant de 8,2 millions à 11,9 millions.
- Le rendement par entaille est maintenant significativement supérieur à celui du Québec, alors que les deux étaient semblables il y a 10 ans.
- Les deux facteurs précédents ont permis à la production américaine de croître de 45 % entre 2007 et 2012.
- Le prix élevé et stable du sirop d'érable et la constance des conditions de marché établies au Québec sont les principaux facteurs du développement de la production acéricole américaine.
- On observe que les entreprises acéricoles de plus grande taille sont plus nombreuses et qu'elles sont responsables d'une part plus grande de la production, la technologie jouant aussi un rôle important dans la productivité.
- On constate que les producteurs américains perçoivent environ 0,50 \$ par livre de plus que les producteurs québécois, notamment parce qu'ils ne contribuent pas aux coûts du système de mise en marché québécois, alors qu'ils en tirent les bénéfices et avantages. Ces liquidités supplémentaires seraient utilisées pour investir dans la technologie de pointe et développer de nouvelles entailles dans un système où la production n'est pas contingentée.
- Il y aurait, selon certaines études, un potentiel d'entailles théorique de 2 milliards sur le territoire américain. On estime cependant que les érables plus facilement accessibles et exploitables à court terme seraient autour de 200 millions, ce qui est encore impressionnant, surtout lorsqu'on considère que seulement 6 % de ce volume est actuellement en exploitation. À titre comparatif, il y aurait un potentiel d'entailles de 100 millions d'érables au Québec, dont 43 millions sont déjà en exploitation. L'Ontario, de son côté, détient un potentiel d'entailles d'environ 108 millions, dont seulement une petite partie est en exploitation.
- La vigueur du développement acéricole américain a, jusqu'à maintenant, fait perdre au Québec environ 1,2 % par année en moyenne de ses parts de marché depuis 10 ans, dans un marché mondial par ailleurs en croissance. Alors que sa part du marché est passée de 78 % à 69 %, le Québec vend quand même aujourd'hui annuellement 12 millions de livres supplémentaires par comparaison avec ce qu'il vendait il y a 10 ans.
- En effet, la consommation mondiale s'est accrue de 35 % depuis 5 ans, passant de 114 millions de livres à 156 millions de livres, ce qui a permis au Québec d'augmenter ses ventes malgré la concurrence américaine croissante.

- On constate toutefois que les ventes du Québec n'ont pas augmenté sur le marché américain depuis 2007, bien que ce marché représente toujours le principal marché d'exportation du Québec et le principal marché de consommation.
- Le Farm Bill, adopté en février 2014 par le gouvernement américain, fait état d'un nouveau programme d'environ 20 M\$ par année destiné au soutien de l'industrie acéricole.
- Sur la base des modèles économétriques utilisés, on estime que la production américaine, qui était de 36 millions de livres en 2013, pourrait grimper jusqu'à 44 millions de livres en 2018.

De leur côté, les Américains surveillent la situation de près. Dans un article publié dans son édition du 7 novembre 2015, la revue *The Economist* décrit la Fédération des producteurs acéricoles du Québec comme l'OPEP du sirop d'érable et s'interroge sur la stratégie de la Fédération. Comme l'OPEP l'a fait, peut-on lire, la Fédération contrôle le niveau de production dans le but de maintenir le prix haut et stable. Après avoir évoqué la force du potentiel américain en rappelant que l'État de New York, à lui seul, possède plus d'érables que le Québec, l'auteur écrit que les producteurs américains ont certainement la capacité de surpasser la production canadienne. En faisant le parallèle avec l'OPEP, il indique ensuite que la stratégie de la Fédération de limiter la production et de maintenir un prix élevé peut avoir la double conséquence de stimuler la production américaine et, du côté de la consommation, d'encourager le remplacement du sirop d'érable par des produits moins chers. Dans un tel contexte, ajoute-t-il, la Fédération pourrait se retrouver devant le dilemme d'avoir à réduire le niveau de contingentement ou de laisser chuter le prix du sirop d'érable.

L'OPEP du sirop d'érable.

On peut sûrement être en désaccord avec le point de vue de l'auteur ou le nuancer, mais force est de constater que la question fondamentale est posée et qu'il serait pour le moins imprudent de ne pas lui accorder le sérieux qu'elle mérite puisque, selon l'évolution qu'imposeront forcément les forces du marché, il en va de l'avenir d'un secteur important de l'économie québécoise.

2.3 Menace ou opportunité?

Si l'industrie acéricole québécoise demeure vigoureuse, force est de constater que le contexte mondial a irrémédiablement changé et qu'il serait téméraire, voire irresponsable, de fermer les yeux devant l'évolution de la situation dans les autres juridictions productrices de sirop d'érable en Amérique du Nord et principalement dans les

États américains voisins. À l'occasion des rencontres de consultation tenues avec les associations et personnes œuvrant dans le secteur acéricole québécois, le développement de la production américaine a été un des thèmes les plus abordés.

De façon générale, les intervenants prennent très au sérieux la problématique américaine, la plupart estimant que les données publiées sous-estiment significativement le phénomène américain, qui va en s'accroissant et en s'accéléralant. C'est le cas notamment des fournisseurs d'équipements qui ont l'avantage d'œuvrer directement sur le terrain avec les producteurs américains. L'étude Forest-Lavoie a également fait état de sous-estimations marquées entre les données de différentes sources américaines et la situation réellement observée sur le terrain.

En fait, certains estiment que la production américaine pourrait connaître des taux de croissance annuelle de 10 % et même plus au cours des prochaines années. À ce rythme, la production, qui était d'environ 37 millions de livres en 2015, atteindrait, dès 2018, près de 50 millions de livres et 60 millions de livres en 2020. Tout en demeurant hypothétiques, ces projections doivent être prises au sérieux.

Certains voient dans le développement américain une menace directe aux intérêts du Québec, estimant que les Américains seront autosuffisants dans moins de 10 ans et que le Québec se verra ainsi privé de son principal marché extérieur, lequel absorbe présentement 66 % de nos exportations de sirop d'érable.

**Les opportunités
reviendront à ceux qui
auront su les
développer et les saisir.**

Sans contester ces chiffres, d'autres sont plus optimistes et voient dans le développement américain un signe que le marché mondial pour les produits de l'érable est ferme et qu'il demeurera vigoureux au cours des prochaines années. Pour ceux-là, les opportunités reviendront à ceux qui auront su les développer et les saisir.

Tous les intervenants consultés insistent cependant pour que la situation soit prise en main énergiquement et que le Québec adopte les mesures qui s'imposent pour demeurer un joueur majeur et compétitif dans l'industrie du sirop d'érable. Si peu d'entre eux croient que le Québec puisse reprendre les parts de marché qui le repositionneraient là où il était il y a 10 ans, très nombreux sont ceux qui pensent que le Québec peut et doit prendre toutes les mesures qui lui permettront de poursuivre le développement de son industrie acéricole, dont le potentiel représente encore une fois et demie sa production actuelle.

Autrement dit, la baisse de 10 % de la part du Québec dans l'ensemble de la production mondiale, constatée au cours des dernières années, n'est pas perçue en soi comme une catastrophe et ne se traduit pas en objectif à reconquérir, mais elle est plutôt perçue comme un signal sérieux qu'on ne peut certainement ignorer. Le pire serait de laisser aller les choses, de s'en remettre aux aléas du marché et des saisons. Si le Québec veut assurer la pérennité d'une industrie qui s'est bien développée depuis 20 ans, des mesures énergiques doivent être prises sans délai.

2.4 Promotion et développement des marchés

La première de ces mesures est, très certainement, d'assurer un développement progressif des marchés. Si la pérennité de l'industrie québécoise de l'acériculture doit être conjuguée avec un développement accéléré de la production américaine, seule la croissance de la demande mondiale pour la consommation des produits de l'érable peut en assurer l'avenir. Ce réflexe est aussi sain que nécessaire et traduit, en même temps, la volonté affirmée des parties de ne pas demeurer passives devant la situation. Des initiatives en ce sens ont déjà été engagées.

Ainsi, la Fédération dispose, dans sa structure, du Service Promotion Innovation et Développement des marchés, dont le mandat est d'accroître la notoriété, la visibilité, la valeur et les ventes des produits de l'érable du Québec et du Canada sur le plan national et international. Avec l'ensemble de ses partenaires, la Fédération a participé étroitement au développement et à la mise en œuvre d'une stratégie internationale à long terme appelée *Nouvelle génération de l'érable 2020*, laquelle fait l'objet de mises à jour périodiques et sert de base à l'établissement de plans d'action quinquennaux.

Seule la croissance de la demande peut assurer l'avenir.

Plus récemment, le rapport *Étude sur le contexte de développement de l'acériculture en Amérique du Nord*, commandé au groupe Forest Lavoie Conseil par la Fédération et le Conseil de l'industrie de l'érable (CIE), a proposé en annexe un plan d'action qu'il soumet à l'attention des partenaires. Après avoir fait une mise en garde sur les dangers de s'en tenir au *statu quo*, les auteurs soulignent : « une stratégie de développement énergique et concertée des marchés semble des plus appropriées pour limiter les impacts de l'accroissement de la production américaine sur le secteur québécois ». Le plan d'action identifie quatre cibles et propose, pour chacune d'elles, des actions précises.

Les acheteurs autorisés, représentés par le CIE, ont aussi déployé des efforts importants ces dernières années pour développer les ventes, en particulier à l'exportation, lesquelles sont en hausse actuellement. Le Canada,

principalement le Québec, exportait en 2014 l'équivalent de 310 M\$ en produits de l'érable dans 88 pays, dont 63 % aux États-Unis, 9,6 % au Japon, 8,4 % en Allemagne et 4 % au Royaume-Uni.

Si la Fédération et les acheteurs ont souffert dans le passé de rapports tendus, ils semblent maintenant passés à un mode de collaboration où ils veulent trouver conjointement des avenues de solution pour améliorer la compétitivité du secteur acéricole. Conscients des enjeux, notamment de la problématique nouvelle amenée par le développement accéléré de la production américaine, ils ont pris ensemble l'initiative de commander l'étude effectuée par le groupe Forest Lavoie Conseil et c'est ensemble qu'ils sont invités à œuvrer à la mise en œuvre du plan d'action proposé en annexe de ce rapport.

L'industrie québécoise des produits de l'érable, si elle veut demeurer compétitive et assurer son développement, n'a d'autre choix que de poursuivre et d'accélérer ses efforts pour développer les marchés et prendre la place qui lui revient. Si les indications semblent toutes positives quant aux possibilités de croissance de la consommation mondiale des produits de l'érable, il est évident que les bénéfices d'une telle évolution reviendront à ceux qui auront déployé les efforts pour les obtenir.

Les producteurs et les acheteurs, représentés respectivement par la Fédération et le Conseil de l'industrie de l'érable, ont un rôle de premier plan qu'ils doivent jouer avec discipline et détermination. Les gouvernements ont aussi leur contribution à apporter en maintenant leur soutien à la promotion générique des produits de l'érable sur les marchés internationaux.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que la Fédération des producteurs acéricoles du Québec, le Conseil de l'industrie de l'érable et les autres partenaires de la filière acéricole unissent leurs efforts, avec l'appui du MAPAQ, pour assurer un développement solide du marché international du sirop d'érable du Québec.

De plus, ces efforts de développement des marchés ne doivent pas seulement viser l'accroissement des volumes, mais également miser sur le développement d'une image de marque « Québec » axée sur l'authenticité, la qualité et la traçabilité de nos produits. Des initiatives intéressantes ont déjà été enclenchées. Toutefois, on est encore loin des objectifs à atteindre en ces matières.

En 2014, la Fédération et le CIE ont d'ailleurs joint de nouveau leurs efforts pour commander une étude sur le sujet. Les deux organismes se montraient alors inquiets devant des signaux de plus en plus nombreux selon lesquels les produits de l'érable pouvaient faire l'objet de falsification et d'altération, comme cela s'est malheureusement produit ailleurs pour d'autres productions comme l'huile d'olive et le vin. L'absence de garantie pour la qualité du sirop d'érable du Québec constitue un facteur de nuisance potentiellement élevé de l'image du produit, surtout sur le marché international.

Le rapport de la firme Zins Beaudesne et associés, intitulé *De l'érable à la table : Étude de faisabilité pour garantir l'authenticité du sirop d'érable*, n'est pas arrivé à identifier une approche consensuelle auprès des acteurs et intervenants de l'industrie pour développer un système complet et intégré garantissant l'authenticité, la traçabilité, la qualité et la salubrité du sirop d'érable du Québec. Ce rapport a cependant contribué à définir des pistes d'action intéressantes et prometteuses pour lesquelles il propose, dans sa recommandation principale, une veille internationale et des contrôles de qualité aléatoires pour détecter la falsification et la mauvaise qualité. Le rapport formule également des recommandations complémentaires pour assurer une meilleure qualité du produit québécois.

Miser sur le développement d'une image de marque «Québec» axée sur l'authenticité, la qualité et la traçabilité.

À l'occasion des rencontres de consultation avec les intervenants du milieu, dans le cadre de la présente étude, les questions de la qualité, de l'authenticité et de la traçabilité du produit de l'érable québécois ont été soulevées comme constituant un facteur très important de promotion du produit québécois sur le marché international. Dans le contexte d'une concurrence plus grande avec les producteurs des autres juridictions, le Québec a intérêt à mousser son identité et à l'accoler de plus en plus aux concepts de qualité, de salubrité et d'authenticité réclamés par un consommateur de plus en plus exigeant et averti. La demande pour le sirop biologique est également forte et les producteurs doivent être encouragés à évoluer davantage vers ce type de production.

À cet égard, le Québec possède déjà des outils précieux, que ce soient des pratiques existantes, comme l'inspection par le Centre ACER, l'identification et la traçabilité du producteur, les certifications auxquelles sont contraints les transformateurs et les vendeurs, ou la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants et aussi son image traditionnelle, pour favoriser le développement de produits québécois distinctifs et de qualité.

De son côté, la Fédération a indiqué son engagement à maintenir les investissements des producteurs dans la recherche et le développement de nouveaux produits, et à développer, de concert avec l'industrie, des initiatives de

mise en marché pour relever le niveau de connaissance et de confiance des consommateurs. En effet, dans son mémoire intitulé ENTRETENIR ET DÉVELOPPER LE LEADERSHIP ACÉRICOLE QUÉBÉCOIS, daté du 6 octobre 2015, la Fédération énonce plusieurs mesures très intéressantes destinées à favoriser le développement des marchés et, notamment, à répondre davantage aux besoins des consommateurs. Il est à souhaiter que la Fédération aille de l'avant avec ces mesures qui s'inscrivent directement dans l'axe de la qualité et de l'authenticité du produit.

Lors du Symposium international de l'érable, organisé par la Fédération en novembre 2015, les thèmes de la qualité et de l'authenticité ont été abondamment abordés comme constituant une condition essentielle de succès dans le développement des marchés.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que les efforts de promotion du Québec mettent l'accent non seulement sur la disponibilité et la sécurité d'approvisionnement du sirop d'érable du Québec, mais également sur le caractère distinctif du produit québécois, appuyés concrètement par une démarche renforcée pour en garantir la qualité et l'authenticité.

Chapitre 3

Un système trop rigide et fermé

3.1 Des remises en question du système

Si la situation de l'industrie acéricole demeure dans l'ensemble prospère, des mesures énergiques s'imposent, ainsi que nous l'évoquions au chapitre précédent, pour assurer le maintien et le développement de la production québécoise devant la montée de la production américaine et, à un moindre degré, de celle de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Dans ce contexte, le développement des marchés constitue une démarche absolument essentielle et prioritaire qui se doit d'être entreprise de manière impérative. Cependant, il serait illusoire de croire que cette mesure, bien qu'incontournable, représente à elle seule l'ensemble de la réponse aux différents problèmes auxquels l'industrie québécoise est confrontée

S'il est incontestable que la Fédération a posé des gestes qui ont fait que l'industrie est plus saine aujourd'hui, force est de constater que ses relations avec les producteurs ont connu des lacunes majeures. Ces difficultés ne sont pas nouvelles et perdurent encore aujourd'hui, cela constituant un écueil sérieux pour le sain développement de l'industrie. Elles n'ont d'ailleurs pas échappé aux médias locaux et étrangers.

Dans un article intitulé « Maple Syrup Rebellion », paru dans l'édition du 25 avril 2015 du *Financial Post*, le journaliste Peter Kuitenbrouwer décrivait avec force détails le contexte des relations tendues existant entre la Fédération et plusieurs de ses membres. D'autres médias ont tour à tour mis en lumière les rivalités opposant des producteurs et la

Les relations avec les producteurs ont connu des lacunes majeures.

Fédération, le tout ayant été exacerbé par les saisies spectaculaires de barils de sirop chez des producteurs et la surveillance d'érablières par des agents de sécurité privés embauchés par la Fédération et dont les coûts ont été refacturés ensuite aux producteurs visés.

Lors des consultations conduites dans le cadre de la présente étude, ce mécontentement est ressorti très fortement. Alors que la Fédération considère que cette situation est le fait de quelques producteurs qu'elle qualifie de « récalcitrants » et affirme que la grande majorité des producteurs sont satisfaits, il est clairement apparu que le

malaise dépasse de beaucoup ce que la Fédération veut bien admettre. On se trouve devant soit un décalage d'information inquiétant entre l'*establishment* de la Fédération et un nombre croissant de producteurs, soit plus probablement un choix délibéré et stratégique de la Fédération de minimiser le problème. Cette situation malheureuse est loin d'être nouvelle puisqu'elle a marqué l'histoire des quelque 30 dernières années de l'organisation de la production et de la mise en marché du sirop d'érable au Québec.

Au cours de cette étude, nous avons rencontré des producteurs qui remettent globalement en question tout le système fondé sur les dispositions de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche. Pour eux, l'existence d'un plan conjoint, d'une agence de vente, le monopole de représentation syndicale, les règlements de la Fédération, l'encadrement effectué par la Régie et autres caractéristiques du système québécois constituent une atteinte fondamentale à leurs droits, à leurs libertés. Ils revendiquent totalement leur droit de produire et de mettre en marché comme ils le veulent le fruit de leur travail. La Fédération, ses règlements et surtout la mise en œuvre jugée autoritaire qu'elle en fait sont perçus comme les éléments d'un cartel organisé et légalisé avec la complicité de l'État.

Un intervenant résume ainsi sa pensée : « Actuellement, sans quota ou hors quota, le producteur ne peut que vendre en petits contenants (harcelé par la Fédération, qui exige continuellement des preuves et lance des enquêtes devant la Régie) ou vendre ou exporter "au noir" son sirop. L'option de le livrer à la Fédération entraîne de trop longs délais de paiement ou, pour la production sans quota, donne lieu à de lourdes pénalités. »

Les promoteurs de ce point de vue ne manquent pas de comparer la situation des producteurs québécois à celle des producteurs des autres provinces et des États américains, qui œuvrent de leur côté dans un contexte de totale liberté. Dans un marché d'exportation et de compétitivité croissante avec les autres juridictions, ils voient, dans l'actuel système québécois, une lourdeur et une rigidité qui ne peuvent que constituer un handicap sérieux pour la performance du Québec, en plus d'être une source d'injustice pour les producteurs concernés. Pour eux, le régime actuel n'a tout simplement plus sa place, ni sa raison d'être, ni sa légitimité.

Il est souvent plus réaliste de travailler à l'amélioration des choses existantes.

Ce point de vue traduit une idéologie qui nous apparaît tout à fait défendable et les arguments avancés sont logiques et bien fondés. À long terme, il est certainement souhaitable que les agents économiques québécois du domaine

agricole puissent un jour œuvrer dans des conditions qui permettront l'instauration d'un régime offrant les mêmes libertés et opportunités que celles dont bénéficient leurs concurrents.

Cependant, il est souvent plus réaliste et certainement moins difficile de travailler à l'amélioration des choses existantes que de rêver d'un changement radical qui, dans les faits, a peu de chances de voir le jour. Si le modèle québécois qui caractérise notre industrie acéricole a connu des succès certains et a produit des bénéfices tangibles pour l'industrie et les producteurs, il apparaît indéniable que des améliorations et même des changements majeurs s'imposent pour mettre en place des conditions optimales d'évolution et de développement d'une industrie fortement exportatrice dans un monde de plus en plus ouvert et compétitif. Il apparaît plus productif de travailler sur les changements souhaités que de tout refaire.

3.2 Des critiques plus ciblées

D'ailleurs, nombreux sont ceux qui entretiennent des récriminations sérieuses à l'endroit de la Fédération et du système de mise en marché que nous connaissons au Québec, sans toutefois nécessairement remettre en question son existence ou l'ensemble de ses rouages. Ils ne manquent pas cependant de formuler des propos percutants, directs et souvent sévères sur la situation actuelle.

De façon générale, ils déplorent que la Fédération détienne trop de pouvoir et qu'elle ait, selon eux, constitué au fil des ans un système au maillage très fin qui lui donne, dans les faits, droit de vie ou de mort sur les producteurs et autres acteurs de la filière. La LMMPAAP, par le fait qu'elle donne la possibilité à la Fédération de formuler des règlements qui contraignent légalement les acteurs de l'industrie, constitue à leurs yeux un moyen qui s'est avéré disproportionné et dont a abusé la Fédération.

Ils considèrent que l'État a abdiqué ses responsabilités de légiférer en ce domaine et s'en est remis trop aisément à un appareil bureaucratique externe qui a choisi l'approche du « tout ou rien », en visant évidemment le « tout » et en l'obtenant dans le triple contexte amené par une position de monopole, une démocratie syndicale qu'ils qualifient de douteuse et un encadrement de la Régie souvent jugé complaisant.

Un système qui encourage la déviance.

De façon plus précise, ils s'en prennent aux règlements de la Fédération, plus particulièrement au Règlement sur le contingentement de la production et de la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec. Ils se plaignent notamment que l'attribution de contingents aux producteurs par la Fédération se fasse de façon restrictive, obscure, arbitraire même. Beaucoup se plaignent que le système soit si rigide, avec pour résultante qu'il place de nombreux producteurs dans une situation où ils n'ont d'autres choix que d'y déroger pour écouler leur production. C'est un système qui encourage la déviance, une déviance que la Fédération ne manque pas de sanctionner lourdement par la suite.

À cet égard, ils dénoncent l'activisme et le zèle de la Fédération, qui n'hésite pas à poursuivre ses membres, à les harceler par des procédures juridiques et administratives à répétition, à administrer un système de pénalités abusives, à couper leur admissibilité à d'autres programmes de soutien agricole et à intervenir auprès d'institutions financières pour faire suspendre leur crédit. Certains n'hésitent pas à parler d'un régime de terreur et d'intimidation qui a pour but de tenir les producteurs « tranquilles » et qui vise à les museler de crainte de les voir exprimer leur mécontentement trop ouvertement. Ces menaces peuvent être faites à la suite d'un simple désaccord quant à l'interprétation d'un texte réglementaire.

Un producteur en attente de contingentement depuis plusieurs années exprimait ainsi son exaspération : « Que la Fédération m'aide ou qu'elle me laisse libre. » En peu de mots, il traduisait ainsi un sentiment de profonde frustration et d'abandon ressenti par plusieurs à l'égard de « leur » syndicat, qu'ils voient davantage comme une bureaucratie distante et autoritaire qui défend un système rigide et ses propres intérêts corporatifs plutôt que de prendre la défense de ses membres.

D'autres producteurs nous ont fourni une abondante documentation qui illustre la difficile expérience personnelle qu'ils ont vécue au cours des dernières années dans leurs démêlés avec la Fédération et qui, dans certains cas, les a amenés dans un cul-de-sac financier et, parfois même, a pu ébranler leur équilibre personnel et psychologique.

Il y a sûrement, dans tous ces témoignages, des exagérations, des frustrations, voire des règlements de comptes qui doivent nous inciter à la prudence dans notre appréciation. Cependant, les témoignages sont trop nombreux et diversifiés et les pièces documentaires déposées sont trop fournies pour qu'on ne conclue pas à l'existence d'un malaise profond à l'égard des politiques de la Fédération et de la façon dont elle les administre.

3.3 Des changements qui s'imposent

Dans le contexte où les producteurs du Québec devront faire face, au cours des prochaines années, à une concurrence externe plus vive, ils ne peuvent se contenter de miser sur l'accroissement des marchés, interne et

**Le système a besoin
d'être simplifié,
assoupli, oxygéné.**

externe, pour assurer un développement sain et harmonieux du secteur acéricole. Ils devront impérativement, avec l'aide de l'État, apporter au système québécois les correctifs appropriés pour le rendre plus performant et à la hauteur des attentes qu'on peut légitimement formuler à son endroit. Si le

système mis en place a connu des succès certains, il a besoin d'être simplifié, assoupli, oxygéné.

C'est en travaillant de façon courageuse et éclairée à la résolution des problèmes qui sont les nôtres que nous pourrons maintenir un secteur acéricole prospère qui sera source de contentement et de fierté pour tous ceux qui y œuvrent et de motivation pour ceux qui, le temps venu, prendront la relève. Le chapitre suivant dégage, à cet égard, des pistes d'action que seront invités à emprunter tous ceux et celles qui ont à cœur le bon fonctionnement et le nécessaire développement de l'industrie acéricole québécoise.

Chapitre 4

Repositionner le modèle d'affaires

4.1 S'adapter dans la continuité

Le Québec – nous l'avons vu – se distingue des autres juridictions productrices de sirop d'érable par l'existence d'un régime collectif de production et de mise en marché qui ne trouve pas d'équivalent ailleurs. Dans les autres provinces et les États américains, les acériculteurs produisent librement et disposent de leurs produits selon les règles du libre marché. S'il faut reconnaître que notre régime collectif a permis l'instauration d'un prix convenable pour les producteurs et l'établissement d'un approvisionnement constant et suffisant pour le marché, il faut aussi reconnaître que ce régime fait preuve d'une grande rigidité et a sérieusement besoin d'être modernisé et adapté.

Tout en protégeant les acquis, le système a besoin d'être simplifié, libéralisé, allégé, rafraîchi sous plusieurs rubriques. Pour des raisons qui lui sont propres, la Fédération a choisi, au cours des ans, de privilégier une approche très englobante, dans sa conception et son application, qui fait en sorte qu'elle exerce un contrôle serré à peu près sur tout ce qui touche la production et la mise en marché du sirop d'érable. En réalité, rien ne lui échappe, à part les ventes en petits contenants par le producteur directement au consommateur. Et, même dans ce dernier cas, elle tente de s'immiscer en demandant des comptes.

Si jamais une telle idéologie autocratique a pu paraître indiquée lors des premières années de l'instauration du régime, elle semble aujourd'hui de plus en plus remise en question, non seulement au nom de principes découlant des droits et libertés dont nous jouissons comme citoyens, mais elle est aussi de plus en plus singulière par rapport à ce qui se passe ailleurs dans les pays développés. Ce tout dernier point est particulièrement patent dans une industrie fortement exportatrice. Pour ces raisons, nous ne devons pas hésiter à apporter les changements qui s'imposent, voire à abattre quelques vaches sacrées.

**Une idéologie
autocratique remise en
question.**

4.2 La vente directe aux consommateurs

Actuellement, il existe trois canaux de commercialisation pour le sirop d'érable au Québec :

- La vente par le producteur de son produit directement au consommateur en contenants de moins de 5 litres (environ 10 % de la production);
- La vente par le producteur ou un producteur-transformateur à un intermédiaire, par exemple une épicerie, en contenants de moins de 5 litres (environ 5 % de la production);
- La vente en vrac en contenants de 5 litres et plus, généralement en barils (environ 85 % de la production).

Le Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec ne s'applique pas au premier canal, soit le sirop d'érable produit dans l'érablière d'un producteur et vendu par ce producteur directement au consommateur. En conséquence, le Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles et le Règlement sur le contingentement ne s'appliquent pas. Ce canal de vente permet donc à un producteur qui le souhaite de produire la quantité qu'il veut et d'en disposer au prix qu'il fixe.

En principe, cette liberté devrait dispenser la Fédération de tout besoin de contrôle ou de demande d'information auprès des producteurs engagés dans ce type de production. D'ailleurs, le président de la Fédération rappelait récemment que les producteurs peuvent utiliser sans limite ce canal de vente « sans aucun contrôle ou droit de regard quelconque de la Fédération » (bulletin *Info-Sirop*, juin 2015).

Or, à l'occasion des consultations, plusieurs intervenants se sont plaints qu'ils devaient rendre des comptes à la Fédération pour ce type de vente malgré le fait qu'il s'agisse d'un produit non visé par le Plan conjoint. On peut constater en effet que la Fédération demande aux producteurs de déclarer annuellement, dans la mise à jour de leurs fiches d'enregistrement, les ventes faites en petits contenants directement aux consommateurs. De plus, plusieurs producteurs de cette catégorie ont affirmé avoir fait l'objet de demandes incessantes de la part de la Fédération allant jusqu'à exiger d'eux de fournir la liste des noms de chaque personne ayant acheté leur produit, avec les quantités et les montants des achats. Ces demandes sont accompagnées de menaces d'informer, en cas de défaut, La Financière agricole du Québec qu'il y a litige et qu'ils n'auront plus accès aux programmes qu'elle administre. Dans d'autres cas, les demandes de la Fédération auraient été justifiées par le besoin de contrôler la qualité du produit, même si ce

produit n'est pas visé par le Plan conjoint ni par le Règlement des producteurs acéricoles sur les normes de qualité et le classement.

La Fédération contribuerait grandement à l'assainissement des relations avec ce type de producteurs si elle les libérait de tout tracas administratif, contrôle ou droit de regard. Compte tenu du fait que le produit visé est exclu du Plan conjoint, il apparaît difficilement justifiable d'imposer à ces producteurs des restrictions et de leur imposer des exigences dont nous voyons mal le fondement, à part une volonté exagérée d'encadrement et de contrôle de la part de la Fédération.

Des exigences dont nous voyons mal le fondement.

En conséquence :

Il est recommandé que la Fédération des producteurs acéricoles du Québec révise ses pratiques afin que la production et la vente du sirop d'érable non visé par le Plan conjoint puissent se faire en toute liberté et sans tracas administratif pour le producteur.

4.3 La vente au détail avec intermédiaires

On estime à un peu plus de 500 le nombre de producteurs acéricoles qui mettent leur sirop d'érable en contenants de moins de 5 litres ou le transforment en produits dérivés (beurre d'érable, tire, bonbons, sucre d'érable, etc.) et en font la mise en marché via des intermédiaires, que ce soient des grossistes, des épiceries ou des dépanneurs. Le plus souvent, il s'agit de petits producteurs artisans qui répondent à une demande locale pour un produit de la région ou encore d'entreprises plus importantes œuvrant sur des marchés plus larges.

Le Plan conjoint s'applique à cette production depuis janvier 2001, contrairement à celle qui est vendue directement aux consommateurs en petits contenants. De plus, le Règlement sur le contingentement s'applique également à ces producteurs. Or, la situation de ces producteurs est complètement différente de celle des producteurs de vrac.

Les producteurs appartenant à cette catégorie développent eux-mêmes leurs marchés et concourent ainsi à la prospérité du secteur acéricole québécois. Leur travail est axé sur la demande du marché, non pas pour un produit

standardisé, mais davantage pour un produit différencié, souvent identifié au producteur avec un emballage particulier. Ce modèle d'affaires fait place à l'intégration entre la production, la transformation et la mise en marché plutôt que d'être axé sur la seule production de volume comme le producteur de vrac.

En regroupant ses fonctions dans une même filière verticale, ce secteur devient plus efficace pour s'adapter rapidement aux demandes des consommateurs et pour mettre de l'avant les innovations attendues. L'accent est résolument placé sur les occasions d'affaires dans un marché privilégiant un produit différencié et souvent identifié à son producteur.

Or, dans les faits, ces producteurs font l'objet d'un encadrement qui est difficilement compatible avec leur situation, puisque le Plan conjoint, auquel ils sont soumis, n'a aucunement pour but de stimuler l'entrepreneuriat, la pluralité des

**Le Plan conjoint a été
conçu essentiellement
pour le vrac.**

modèles d'affaires, la production de produits différenciés ou la satisfaction du marché pour des produits originaux. Le Plan conjoint a manifestement été conçu essentiellement pour la production et la mise en marché du vrac et ne convient pas à ce secteur d'activités.

De plus, soumettre les producteurs qui vendent leur produit au détail avec intermédiaires à des contingents de production apparaît absolument contraire à la dynamique de ces entreprises qui, par leurs efforts, leur créativité et leurs initiatives, participent directement au développement des marchés. Il semble en effet tout à fait normal et défendable qu'un producteur qui transforme et met en marché lui-même son produit en petits contenants puisse avoir la possibilité de produire les quantités dont il a besoin, contribuant ainsi au développement et au dynamisme de l'industrie acéricole.

Par ailleurs, les contrôles qu'exerce la Fédération en application du Plan conjoint pour ce type de producteurs apparaissent excessifs et difficilement justifiables. Par exemple, l'article 14 du Règlement sur le contingentement prévoit que le producteur qui vend au détail avec intermédiaires doit déposer, auprès de la Fédération, une copie des factures de ses ventes. En outre, le formulaire annuel d'enregistrement du producteur demande non seulement la quantité globale de produit vendue aux intermédiaires, mais comporte en plus une annexe appelée *Registre des ventes au détail par intermédiaires*, dans laquelle on demande au producteur de fournir le nom de chaque client et de préciser, pour chacun, le lieu de vente, de mentionner s'il s'agit d'un nouveau client, de préciser la nature du produit vendu, d'indiquer les quantités et le montant de chaque vente ainsi que le nombre de ventes par année à ce client.

Sur son site Internet, l'Association des érablières-transformateurs des produits de l'érable publie un communiqué par lequel elle invite ses membres à la prudence concernant les demandes de la Fédération. Elle exprime ainsi sa réserve : « Les listes de clients sont des secrets de commerce, de nature hautement confidentielle et vous avez le droit de protéger cette information. »

En cas de défaut, la Fédération peut mettre en demeure le producteur de lui fournir des informations encore plus précises et plus complètes comme les volumes et calendriers de production, le détail de toutes les ventes avec pièces justificatives, les factures d'achat de petits contenants, les comptes d'électricité ou factures d'huile, le nombre d'entailles exploitées et la désignation cadastrale de l'érablière, tout contrat de location ou permis d'intervention sur des terres publiques, les relevés bancaires et une copie des rapports financiers, et ce, pour plusieurs années. En outre, la lettre type qu'elle utilise à cette fin énonce une possible menace d'en référer, le cas échéant, à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) pour enquête ou encore de demander à La Financière agricole du Québec de suspendre l'admissibilité du producteur visé à ses programmes et services. La Fédération assoit son autorité sur une disposition du Plan conjoint qui prévoit qu'elle peut obtenir de la part des producteurs tout renseignement jugé utile à l'application du Plan conjoint et des règlements.

Il est difficile de comprendre à quoi peuvent servir toutes ces exigences lourdes et détaillées pour la Fédération, à part faire sentir sa puissance et sa volonté de contrôle absolu, en plus d'imposer aux producteurs visés un poids administratif très lourd.

Étant donné que la vente de produits de l'érable à des intermédiaires se fait dans un contexte très différent de celui prévalant pour les producteurs de vrac, on peut s'interroger sérieusement sur le besoin et la pertinence d'appliquer aux premiers un plan conjoint manifestement conçu et contrôlé par les derniers.

Dans un rapport publié en 2004, le président de la Table filière acéricole du Québec, M. Normand Bolduc, avait déjà recommandé que les ventes de produits aux intermédiaires soient soustraites du Règlement sur le contingentement pour permettre aux producteurs de continuer le développement de leurs marchés. La Fédération avait, de façon véhémente et autoritaire, rejeté cette recommandation, comme l'ensemble du rapport Bolduc d'ailleurs, avec un discours au ton magistral et belliqueux.

Onze ans plus tard, cette recommandation apparaît cependant toujours d'actualité. En fait, nous croyons qu'elle ne va pas assez loin et qu'il y a maintenant lieu, dans l'optique de simplifier et d'alléger l'encadrement de la production acéricole, de libérer de telles contraintes les acériculteurs qui vendent leur produit au détail avec intermédiaires.

En conséquence :

Il est recommandé de soustraire du Plan conjoint la production et la mise en marché du sirop d'érable produit par un producteur et vendu par ce producteur à un intermédiaire en contenants de moins de 5 litres.

Avec ces modifications, le Plan conjoint et l'encadrement de la Fédération s'appliqueraient désormais exclusivement à la production du vrac. Comme cette production représente 85 % de la production totale, les avantages associés à la mise en marché collective du produit ne seraient aucunement remis en cause par cet allègement du cadre de fonctionnement de l'industrie acéricole. Tout au contraire, il y a lieu de croire que le recentrage du Plan conjoint sur son objet premier libérerait la Fédération de plusieurs contraintes qu'elle s'est elle-même imposées et lui permettrait de mieux servir les acériculteurs québécois, qui, en très forte majorité, sont engagés dans la production du sirop d'érable en vrac.

**Le Plan conjoint
s'appliquerait désormais
exclusivement à la
production du vrac.**

4.4 Le contingentement de la production

Conséquence de l'adoption en 2003 du Règlement sur le contingentement de la production et de la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec, la Fédération impose, dès la saison 2004, un contingentement de la production du sirop d'érable au Québec, sauf aux producteurs qui vendent eux-mêmes leur produit directement aux consommateurs en petits contenants. D'abord fixé à 65 millions de livres au départ, le contingent global a été révisé progressivement depuis pour atteindre 110 millions de livres aujourd'hui.

Selon la Fédération, le contingent vise d'abord à passer au producteur le message du marché, puisque le contingent total est établi en fonction de la demande globale du marché. Le contingent sert également à établir les priorités de paiement aux producteurs lors de la vente du sirop aux acheteurs. Ainsi, le sirop produit par un producteur à l'intérieur de son contingent autorisé est payé au prix établi dans la convention de vente, moins les contributions, en proportion de la quantité totale vendue pour l'ensemble de la production québécoise.

Par contre, le producteur qui produit davantage que son contingent doit livrer ce produit à la Fédération, mais celui-ci ne pourra être payé que lorsque le sirop intracontingent total sera entièrement vendu et payé. Il pourra cependant utiliser son surplus pour compléter son contingent d'une année subséquente. Quant au producteur qui ne dispose d'aucun contingent, il ne peut produire autrement que pour la vente directe au consommateur en petits contenants, ce qui est exclu du Plan conjoint.

Il va sans dire que ce système est très contraignant pour les producteurs. Ceux qui n'ont pas de contingent ou qui n'en ont pas suffisamment sont condamnés à la stagnation ou encore sont fortement tentés, par nécessité, de produire en dehors des règles du système, ce qui est fortement réprimandé et constitue une source de vives tensions entre la Fédération et les producteurs visés par cette situation.

Les critiques sont vives et nombreuses à l'égard de la gestion que fait la Fédération du contingentement. Outre le texte du Règlement sur le contingentement, dont la lecture est d'ailleurs très aride, aucune politique claire ne semble exister sur la procédure à suivre et les priorités d'octroi de ce droit de produire ou, si une telle politique existe, elle ne semble pas connue des producteurs. En fait, plusieurs producteurs prétendent que le contrôle de la Fédération sur la production se fait de façon arbitraire et donne lieu à des actes de favoritisme ou encore à des arrangements douteux pour régulariser des situations dérogatoires ou pour accorder des « récompenses » aux délateurs de telles situations.

**Ce système est très
contraignant pour les
producteurs.**

Il n'a pas été possible, dans le cadre restreint de la présente étude, de vérifier complètement le bien-fondé de telles allégations, lesquelles demeurent cependant troublantes par le nombre et la diversité de ceux qui les véhiculent. Une chose est certaine, la question des contingentements constitue, de loin, le principal point de friction entre les producteurs et la Fédération, à l'origine de nombreuses enquêtes, de saisies, de poursuites judiciaires, de procédures devant la RMAAQ.

Est-ce que le contingentement est efficace pour limiter la production? Est-ce qu'il faut même limiter la production? Voilà de vraies questions.

De l'aveu même de la Fédération, le contingentement n'est pas limitatif en termes de quantité de sirop à être produit. Le certificat de contingent délivré au producteur indique la quantité en unités de masse, soit en livres. Le producteur peut dépasser cette quantité et la livrer à la Fédération, la seule contrainte étant que ce sirop ne sera payé que lorsque l'ensemble du volume contingenté aura été vendu sur le marché.

Il va de soi que, selon les saisons et les conditions d'exploitation en usage, le rendement moyen par entaille peut varier et faire en sorte que le producteur se retrouve avec un dépassement de contingent autorisé. Qu'arrive-t-il à ce surplus? Le producteur peut l'utiliser pour compléter son contingent d'une autre année ou encore le transmettre à la Fédération, qui le paiera selon les modalités de paiement évoquées plus haut. En aucun cas ce sirop hors contingent n'est détruit ou jeté. Il est alors totalement mis en marché, dans le plein respect des règlements en vigueur. Une autre éventualité est que ce sirop en surplus soit écoulé sur le marché « au noir ».

Par ailleurs, un producteur qui ne dispose d'aucun contingent ne peut tout simplement pas produire de sirop autrement que selon la quantité qu'il peut vendre directement au consommateur en petits contenants. Il ne peut mettre son sirop en barils aux fins de vente libre à des acheteurs puisque le Règlement l'interdit formellement.

Il n'existe pas, actuellement, de données sur les quantités qui peuvent être ainsi produites par dérogation au Règlement, mais il est généralement admis qu'il y a une production de sirop « au noir » significative, non seulement de la part des producteurs sans contingent, mais aussi de la part des producteurs avec contingents qui les dépassent. Cette production peut trouver preneurs auprès d'acheteurs qui paient comptant, ce qui est bien sûr intéressant pour les vendeurs. Ce sirop produit « sans contingent », bien que dérogatoire au Règlement, se retrouve donc en bout de ligne sur le marché, comme cela peut être le cas du sirop produit « hors contingent ».

Le contingentement n'a aucunement empêché les surplus de sirop produits, légalement et illégalement, d'atteindre le marché.

Si le Règlement sur le contingentement a pu freiner le nombre d'entailles, force est d'admettre qu'il n'a aucunement empêché les surplus de sirop produits, légalement et illégalement, d'atteindre le marché. Dans une étude effectuée en 2005, peu de temps cependant après l'instauration du contingentement, les économistes Pierre Fortin et Marc Van Audenrode formulaient déjà l'observation suivante : « L'efficacité du contingentement de la production pour résorber les

surplus de sirop est incertaine. D'une part, il introduit une importante incitation financière à tricher, ce qui peut miner

son efficacité sociale comme économique. D'autre part, les marchés pour les produits de l'érable sont soumis au libre-échange interprovincial et international. »

Ce dernier point revêt une grande importance. En effet, la question du bien-fondé du contingentement de la production se pose encore davantage dans le contexte où notre industrie acéricole est largement exportatrice et évolue maintenant dans un environnement où les autres joueurs prennent plus de place et sont libres de produire comme bon leur semble. Comment comprendre et justifier que le Québec freine son développement dans une course internationale où les autres acteurs accélèrent et ne sont limités d'aucune façon?

Le Québec freine son développement dans une course internationale où les autres acteurs accélèrent.

Dans une correspondance sur le sujet, un producteur s'exprimait ainsi : « Je n'ai rien contre un contingent, mais étant donné que c'est un marché mondial, j'aimerais bien qu'il y ait un quota mondial. Sinon, laissez-moi libre aussi. S'il y a un quota provincial pour un marché provincial, parfait, mais nous sommes loin de cela. Pourquoi avons-nous un quota provincial quand il y a des joueurs internationaux? Justice! »

Au moment où le Québec produisait plus de 80 % de la production mondiale, la pertinence de maintenir un système de contingentement se posait avec moins d'acuité. Dans un marché mondial réservant une place plus grande aux autres acteurs, la question devient fondamentale. Si le contingentement de la production et la gestion centralisée de la vente en vrac peuvent fonctionner assez bien dans un marché fermé ou dans un marché de quasi-monopole où tous les joueurs sont soumis aux mêmes règles, cette approche devient carrément problématique dans un marché ouvert. Cette

Cette approche devient carrément problématique dans un marché plus ouvert.

observation est d'autant plus importante qu'elle met en relief un biais de traitement : les producteurs extérieurs au Québec profitent des avantages du système québécois, mais n'ont pas à en payer le prix sous forme de restriction de la production ou de contribution aux coûts de mise en marché.

On peut arguer que ce système a permis de « bâtir un prix »; on doit reconnaître ce fait. Mais, du même souffle, n'est-il pas ironique de constater qu'essentiellement, l'objectif ultime du système de mise en marché collective est de fournir un revenu optimal à nos producteurs? Dans les faits, les producteurs du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et des États américains voisins touchent tous un revenu par livre supérieur à celui perçu par leurs homologues québécois. Ce paradoxe demeure pour le moins désolant, même si on peut tenter de le rationaliser.

Dans un tel contexte, ne vaudrait-il pas mieux laisser le prix subir une légère correction au profit d'un plus grand volume, avec des revenus aussi intéressants et vraisemblablement plus élevés pour les producteurs? Si le but des contingents est de passer aux producteurs le message du marché, comme le prétend la Fédération, quoi de mieux que le juste prix pour communiquer ce message et laisser la production s'y ajuster?

On aurait tort d'anticiper un développement anarchique de la production qui aurait pour effet d'écraser le prix. Les producteurs doivent faire des investissements importants pour développer leur production; cela ne peut se faire rapidement. Il faut aussi tenir compte de la capacité des fournisseurs d'équipements à procéder aux installations. De plus, le Québec a déjà mis en production près de 50 % de son potentiel d'entailles et l'exploitation de nouvelles érablières risque, dans l'avenir, d'être plus exigeante. Les Américains avec leur redoutable potentiel de développement, de même que celui de l'Ontario, qui est à peu près inexploité, représentent bien davantage la vraie menace de perte de contrôle de l'offre que le développement qui peut encore se faire au Québec. C'est peut-être regrettable, mais c'est la réalité à laquelle nous devons faire face. Peut-on s'y soustraire?

Le contingent global n'a pas été augmenté au Québec depuis 2009. Or, depuis ce temps, la demande mondiale a crû de quelque 15 millions de livres, soit *grosso modo* le rendement de 5 millions d'entailles. La Fédération se dit consciente du besoin d'augmenter la production et est en attente d'une décision de la RMAAQ pour l'ajout de 500 000 entailles dès la saison 2016. Pour les années subséquentes, la Fédération aimerait obtenir l'autorisation d'augmenter elle-même le contingentement pour répondre avec souplesse aux besoins du marché. Ainsi, elle voudrait pouvoir ajouter 2 millions d'entailles additionnelles dès 2017.

Dans le double contexte où tous les feux sont au vert concernant le développement des marchés et que la Fédération elle-même se dit prête à relâcher largement les contraintes pour le niveau de production, on peut se demander à quoi sert encore le contingentement des capacités de production des acériculteurs québécois, alors que les acériculteurs d'ailleurs sont libres de produire comme ils le veulent.

**Le véritable stabilisateur
de l'industrie acéricole,
ce n'est pas le
contingentement.**

En fait, le véritable stabilisateur de l'industrie acéricole au Québec, c'est la concertation vendeurs-acheteurs par l'établissement d'une convention de mise en marché et le maintien d'une réserve stratégique pour absorber les surplus et assurer une constance d'approvisionnement, ce n'est pas le contingentement.

Plutôt que de contingenter la production, ne serait-il pas plus indiqué de consacrer davantage nos énergies à l'élaboration d'un véritable plan de développement du potentiel acéricole québécois qui identifierait des objectifs, des échéanciers, des moyens d'action et qui constituerait, pour les producteurs, un solide outil de référence pour leurs décisions d'affaires? L'industrie serait mieux servie si l'approche de contrôle qui a prévalu jusqu'ici cédait la place à des politiques axées non seulement sur le volume, mais aussi sur la qualité et la productivité, et qui soient en concordance avec le potentiel de croissance de la demande mondiale.

Il faut redonner aux producteurs le droit de produire et de se mesurer à la compétition externe en favorisant leurs conditions de succès. La menace compétitive doit devenir un stimulant de notre croissance. En prime, un tel virage permettrait de « décriminaliser » l'acériculture et de rétablir l'harmonie entre la Fédération et tous les producteurs.

Dans ce contexte :

Il est recommandé d'abandonner le contingentement de la production d'eau d'érable, de concentré d'eau d'érable et de sirop d'érable produits au Québec.

Il est également recommandé que le MAPAQ définisse et mette en place, de concert avec la Fédération des producteurs acéricoles du Québec, un plan de développement du potentiel acéricole au Québec.

4.5 Une offre qui s'adapte au marché

En l'absence de contingentement, la production risque-t-elle de dépasser significativement les capacités que possède la Fédération de la recevoir et de la mettre en marché? Ce risque nous apparaît relatif et gérable, puisque le mécanisme de fixation du prix et la politique d'acquisition du sirop de la Fédération offrent des leviers puissants auxquels l'offre va forcément s'ajuster.

Comme nous l'avons vu, le contingentement actuel n'a pas été conçu comme un outil de contrôle de la quantité de sirop produit, mais davantage comme un outil de priorité de paiement. En effet, tout le sirop produit est soit vendu ou mis en réserve dans le respect des règles, ou encore il est mis en marché « au noir ». Par ailleurs, dans un marché

international et ouvert qui caractérise le contexte dans lequel évolue ce produit, le Québec ne peut, de toute façon, en contrôler le volume extérieur.

En fait, l'abandon du contingentement ne peut que contribuer à instaurer une dynamique plus saine et plus réaliste dans l'établissement du prix du produit. Entre 2000 et 2014, le prix pondéré du sirop d'érable est passé de 1,56 \$ à 2,92 \$, soit une augmentation autour de 80 %.

Instaurer une dynamique plus saine et réaliste.

Pendant la même période, le volume de production a augmenté de 33 %. C'est donc dire que la croissance des revenus des producteurs acéricoles a été engendrée bien davantage par la croissance du prix que par le volume. De plus, la faible récolte de 2008 a amené une hausse rapide du prix du sirop, qui

n'est pas redescendu depuis.

Que la dynamique se rééquilibre pour donner plus de place à la productivité et à la gestion rigoureuse, plutôt qu'à un simple rapport de force entre la Fédération et les acheteurs, apparaît souhaitable et peut certainement offrir de meilleures garanties pour l'établissement d'un juste prix et d'un équilibre bien balancé entre les forces du marché. De plus, dans un marché qui se mondialise, l'établissement du prix conventionné doit aussi tenir compte davantage, à l'avenir, de l'offre et de la demande mondiales. Si un des buts du contingentement est de passer aux producteurs le signal du marché, comme le clame la Fédération, il est clair que l'établissement d'un juste prix constitue une façon beaucoup plus directe et plus efficace d'amener le producteur à saisir ce message et à réguler sa production en conséquence.

Par ailleurs, la Fédération doit gérer les stocks et pourrait très bien, même en l'absence de contingents, avoir une influence directe sur le niveau de production en déterminant, chaque année, la quantité totale qu'elle est en mesure de recevoir des producteurs, selon la demande du marché et le niveau de la Réserve. Au-delà de cette quantité, la Fédération pourrait, par exemple, offrir un prix réduit pour toute quantité supplémentaire. Le producteur aurait le choix d'accepter ce prix réduit ou encore de disposer lui-même de son excédent de production. Cette façon de faire aurait l'avantage d'être moins drastique et autoritaire que le système de contingentement actuel, tout en étant déterminante pour le comportement des producteurs.

De plus, cette approche présenterait l'avantage de laisser au producteur une certaine marge de liberté, puisque le sirop offert à la Fédération et non acquis par elle pourrait être mis en marché directement par le producteur. Dans l'état actuel des choses, ce sirop produit hors contingent ou sans contingent est source de problèmes, comme nous l'avons vu.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que la Convention de mise en marché du sirop d'érable prévoie un système à double prix pour le sirop en vrac, soit un prix pour le sirop acquis à l'intérieur du niveau d'acquisition établi par la Fédération des producteurs acéricoles du Québec pour chaque année de commercialisation et un prix réduit pour tout sirop excédentaire au volume souhaité.

Il est également recommandé de modifier le Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles pour qu'un producteur puisse mettre en marché librement toute quantité offerte à la Fédération aux fins de mise en marché collective et non acceptée par elle.

4.6 La réserve de sirop d'érable

Une des plus grandes et plus marquantes contributions de la Fédération au système que nous connaissons présentement est sans aucun doute la création de la Réserve stratégique. La Fédération dispose ainsi du pouvoir d'assurer une sécurité d'approvisionnement, malgré les variations de volume attribuables aux variations saisonnières ou aux aléas du marché. Ce mécanisme constitue très certainement un élément majeur de stabilisation de l'offre et du prix.

Créée au début des années 2000, la réserve de sirop d'érable a permis, certaines années, de retirer du marché des quantités de sirop qui s'avéraient non requises par les acheteurs et, à l'inverse, de compenser en d'autres temps pour des ventes qui ne pouvaient être satisfaites par la production de l'année courante. Ainsi, la production de sirop d'érable s'est montrée moins généreuse entre 2005 et 2008, et la Réserve a dû compenser.

Alors qu'elle s'élevait à 60 millions de livres en 2004 et à 51 millions de livres en 2005, la Réserve ne comptait plus que 37 millions de livres en 2006 et elle s'est retrouvée vide en 2007 et en 2008. En 2009, la récolte a été bonne et la Réserve a recommencé à se reconstituer lentement pour atteindre 17 millions de livres en 2010 et 36 millions de livres en 2011. Elle se situe aujourd'hui de nouveau à 60 millions de livres.

La Réserve : une des plus marquantes contributions de la Fédération au système actuel.

Il est évident qu'un tel mécanisme permet d'atténuer l'effet des conditions climatiques et autres aléas sur les volumes et sur les prix, et comporte des avantages certains, à la fois pour les producteurs et les acheteurs.

Pour les producteurs, le système permet d'offrir un revenu plus stable puisque celui-ci est fonction des ventes globales de l'Agence de vente et non pas de la production. En forte année de production, l'excédent ira à la Réserve et les producteurs ne seront pas payés pour cette partie excédentaire; à l'inverse, en faible année de production, les ventes pourront surpasser la production courante et devoir être complétées par la Réserve, ce qui amènera aux producteurs des revenus supérieurs à la seule production de l'année courante. Ainsi, les producteurs bénéficient de revenus plus constants d'une année à l'autre et peuvent mieux planifier leurs investissements.

Pour les acheteurs, l'avantage premier de la Réserve est de leur garantir une sécurité d'approvisionnement, surtout lors des années de moins bonne production. Inversement, à l'occasion des années de bonne production, la mise en réserve d'une certaine quantité de sirop non requis par la demande agit comme stabilisateur sur le prix et permet d'éviter qu'il ne s'effondre.

De plus, la Réserve constitue un élément de stabilisation du marché pour l'ensemble de l'industrie acéricole, même en dehors du Québec. En effet, les producteurs des autres juridictions profitent tout autant que les producteurs québécois des avantages de ce mécanisme sans cependant qu'ils ne contribuent aux coûts de son maintien. Bien que cela soit difficile à mettre en œuvre, il faudra bien un jour trouver le moyen de rétablir l'équité et de permettre aux producteurs d'ailleurs de payer leur juste part du financement des coûts de la Réserve. À cette fin, la Fédération devrait mettre ce sujet à l'ordre du jour de ses discussions avec les organismes représentatifs des producteurs des autres juridictions. Les représentants du MAPAQ pourraient également aborder la question avec leurs homologues fédéraux et provinciaux dans un premier temps et américains par la suite.

La nécessité d'une réserve stratégique n'a pas été remise en question.

Au cours des consultations que nous avons menées, la nécessité d'une réserve stratégique n'a pas vraiment été remise en question. La plupart des interlocuteurs reconnaissent que ce mécanisme a permis de stabiliser notre système et de servir d'ancrage à l'établissement de progrès réels et durables dans le développement de l'industrie acéricole québécoise. Cependant, plusieurs souhaitent que des

changements soient mis de l'avant pour mieux exploiter cet outil, notamment en développant une gestion de la Réserve qui soit plus dynamique et mieux centrée sur le besoin des clients.

Il est évident qu'une bonne gestion des inventaires tenant compte de la production et des ventes est absolument nécessaire, au vu des quantités impliquées. À cette fin, la Fédération a commandé, en 2010, une étude qui, sur la base de divers paramètres, a permis d'établir que le niveau idéal visé pour la Réserve devrait être de 40 millions de livres. Il s'agit donc d'un niveau-guide suffisant pour éliminer raisonnablement les possibilités de rupture de stock et pour ne pas, en même temps, immobiliser une quantité trop grande de sirop d'érable, ce qui est pénalisant pour les producteurs puisque ceux-ci ne sont pas payés pour les quantités mises en réserve. Il est prévu que cette étude fera l'objet de mises à jour périodiques afin de suivre l'évolution du contexte.

Tout en saluant ce geste, certains reprochent à la Fédération de faire une gestion de la Réserve trop axée sur le volume et pas suffisamment sur la qualité et les besoins du marché. Sur les 60 millions de livres de sirop actuellement contenues dans la Réserve, environ 18 millions, soit près du tiers, sont constituées de sirop de type industriel ayant peu de débouchés sur le marché, incluant une certaine quantité de sirop comportant le défaut de saveur de type « bourgeon » ou de catégorie VR-5. Certains prétendent que le sirop de type VR-5 devrait carrément être détruit ou, plus simplement, ne plus être accepté par la Fédération.

Gestion trop axée sur le volume et pas suffisamment sur la qualité.

Lorsqu'ils acquièrent du sirop de la Réserve, les acheteurs ont l'obligation d'acheter des lots composés de sirops de différentes catégories et selon des proportions déterminées par la Fédération; ces lots peuvent contenir du sirop industriel incluant du sirop VR-5. Aussi, la Fédération procède, de son propre chef, à certains mélanges afin de recycler certains sirops et d'obtenir un produit plus standardisé.

De plus, depuis 2013, le prix payé par la Fédération au producteur pour du sirop AA, A ou B est le même de sorte que les producteurs et la Fédération elle-même, lors du conditionnement des surplus, sont incités à faire des mélanges pour obtenir du sirop B (avec du AA/A combiné à du C/D) plus payant que le C et le D. C'est donc un nivelage vers le bas qui permet à la Fédération et aux producteurs d'obtenir un meilleur prix pour un sirop de classe inférieure. D'ailleurs, les données de classement recueillies entre juin 2014 et juin 2015 démontrent une baisse en volume de 3,5 % pour la catégorie AA et de 4,2 % pour la catégorie A, alors que le sirop de catégorie B augmente de 3,5 %. Cette façon de faire est difficilement conciliable avec le concept de qualité et favorise le développement d'un produit de plus en plus standardisé.

Cette approche, qui touche la qualité du produit, est considérée dans le milieu de la mise en marché comme un problème sérieux. On voudrait que la Fédération soit plus sensible aux besoins des clients et plus ouverte à trouver, en

collaboration avec les acheteurs, des modes de fonctionnement plus adéquats. Il est souhaité que la Fédération ait à cœur de satisfaire ses clients avec un produit de qualité et répondant à leurs demandes plutôt que d'imposer l'achat, par lots, de ce qu'elle détient. La Fédération a cependant commencé à poser certains gestes en ce sens, notamment en modifiant sa méthode de paiement aux producteurs pour dissuader la production de sirop industriel. Il est également souhaité que la Fédération développe une approche plus « marketing » dans sa mise en marché afin de mieux satisfaire ses clients et de faciliter le développement de nouveaux marchés.

Certains ont suggéré que le modèle de gouvernance de l'Agence de vente soit modifié pour en remettre la direction à un conseil d'administration formé de gens d'affaires chargés de développer un modèle souple et dynamique, à l'écoute des besoins du marché.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que la Fédération poursuive ses efforts afin de faire une gestion plus dynamique de la Réserve stratégique de sirop d'érable, en mettant notamment l'accent sur la qualité du produit offert et sur l'adaptation de ses méthodes de vente aux attentes et aux besoins des acheteurs.

4.7 Les paiements aux producteurs

Les producteurs de sirop d'érable en vrac doivent, en vertu du Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles, mettre leur produit en marché exclusivement par l'entremise de la Fédération. Dans les faits, ils peuvent livrer le produit à un acheteur autorisé qui le reçoit au nom de la Fédération ou encore le remettre directement à la Fédération.

C'est à l'Agence de vente que revient la responsabilité d'effectuer les perceptions auprès des acheteurs et de payer les producteurs. Le Règlement stipule que les producteurs sont payés seulement lorsque le sirop (intracontingent) est vendu et ils le sont seulement dans la proportion des ventes globales réalisées. De plus, le Règlement prévoit l'échelonnement sur trois paiements (15 juillet, 15 novembre et

Les producteurs se plaignent de ne pas être payés assez rapidement.

15 mars de l'année suivante), le plus élevé étant celui du 15 mars. Les producteurs se plaignent de ne pas être payés assez rapidement, alors qu'ils doivent encourir des frais importants en début de saison de production et être en mesure d'absorber leurs coûts jusqu'à la réception des paiements.

La Fédération s'est montrée sensible à cette problématique. Elle a obtenu de La Financière agricole du Québec une marge de crédit qui lui permet de payer une avance à l'entaille de 1,25 \$. De plus, elle dispose d'une marge de crédit bancaire et de ressources propres qui donnent lieu à un système de paiements anticipés qui permet aux producteurs qui s'y inscrivent de bénéficier d'avances pouvant aller jusqu'à 75 % du sirop livré après classement (à l'exclusion des sirops industriels) et pouvant atteindre, plus tard dans l'année, 90 % du sirop livré selon les ventes estimées. La Fédération a négocié une participation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada au paiement des intérêts. Ce programme a grandement amélioré la situation et environ les deux tiers des producteurs s'en prévalent.

Cependant, les critiques se font encore vives puisque les producteurs doivent aussi contribuer aux coûts du système commun de mise en marché. Actuellement, ces coûts sont établis à 12 ¢/livre de sirop livré, soit 2,50 ¢ pour l'administration du Plan conjoint, 4,00 ¢ pour la gestion des inventaires, 4,75 ¢ pour les activités de promotion et de recherche et 0,75 ¢ pour le contrôle de la qualité. Ce prélèvement est retenu à la source et le produit net ne sera progressivement touché par le producteur qu'en fonction des ventes réalisées, lesquelles peuvent s'échelonner selon un échéancier qui peut s'étirer sur plusieurs années. À titre illustratif, mentionnons qu'au 15 mars 2015, les producteurs attendaient toujours des versements pour les années de production 2010 (5 % du total), 2011 (16 %), 2012 (12 %) et 2013 (11 %). Ces montants cumulatifs s'ajoutent au fait que le sirop produit hors contingent n'est payé qu'après le paiement complet de tout le sirop intracontingent. Cette situation soulève beaucoup de mécontentement chez les producteurs, qui ne manquent pas, par ailleurs, de souligner que les producteurs de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et des États américains sont, pour leur part, payés comptant lors de la livraison.

Par ailleurs, le sirop détenu en inventaire dans la Réserve stratégique est entièrement à la charge des producteurs puisque, par définition, ce sirop non vendu n'est pas payable en vertu du Règlement. Comme la Réserve est là pour rester, on peut considérer qu'à inventaire constant ce sirop est un actif immobilisé qui est gelé et qui ne fera pas l'objet de paiements aux producteurs. Avec 40 millions de livres comme cible visée pour le niveau d'inventaire, c'est une

Ce sirop est un actif immobilisé.

somme de quelque 120 M\$ qui appartient aux producteurs, somme qui, bien entendu, n'est pas dans leurs poches. Ce manque à gagner est également une source importante de mécontentement, exacerbé par le fait que plusieurs

producteurs semblent ignorer ou ne pas être conscients que le sirop en réserve n'a pas été acheté par la Fédération, mais qu'il est plutôt détenu en leur nom par la Fédération.

Consciente du problème, la Fédération travaille depuis quelques années à trouver une solution au financement de la Réserve. En mai 2015, elle annonçait qu'elle venait de franchir une étape importante dans la mise sur pied d'un programme de financement de 60 M\$ qui servira à fournir des avances pouvant aller jusqu'à 50 % de la valeur du produit intracontingent mis en réserve. Ces avances porteront intérêt aux taux établis par l'institution bancaire prêteuse. La Fédération souhaite qu'une partie des intérêts soient pris en charge par les gouvernements. Si ce programme se concrétisait, c'est 50 % de la valeur de la réserve type qui serait ainsi en moins sur les épaules des producteurs. Il importe de trouver rapidement une solution pour remédier à ce problème.

La Fédération travaille à trouver une solution au financement de la Réserve.

Plus précisément, la Fédération souhaite s'associer au MAPAQ afin de rendre les producteurs acéricoles admissibles au programme Agri-risques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le cadre du financement de la Réserve stratégique, ce qui permettrait de compléter le soutien déjà fourni par les programmes Agri-Québec et Agri-investissement.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que le MAPAQ et La Financière agricole du Québec soutiennent la Fédération des producteurs acéricoles du Québec dans ses efforts pour élaborer et mettre en œuvre un programme de financement de la Réserve stratégique de sirop d'érable.

4.8 La représentation syndicale et le monopole de la mise en marché

Au cours de la présente étude, de nombreux commentaires ont été formulés en vue de dénoncer le monopole de représentation des producteurs acéricoles par la Fédération. La grande majorité de ces interventions ont pris la forme de dénonciations plutôt véhémentes à l'égard de ce que l'on perçoit comme un cartel bien hermétique mis en place avec la complicité de l'État et dirigé par une bureaucratie lourde, coûteuse et tatillonne. De façon plus précise, on n'hésite pas

Un modèle qui est unique.

à remettre en cause les fondements mêmes de la Loi sur les producteurs agricoles, qui a, dans les faits, consacré le modèle syndical agricole que l'on connaît au Québec depuis plus de quarante ans, un modèle qui est d'ailleurs unique.

On réfute avec force la légitimité démocratique d'un tel système. Bien qu'un producteur de sirop d'érable puisse refuser de devenir membre de la Fédération, il est obligé de payer la cotisation syndicale et ne peut adhérer à un autre syndicat. Plusieurs réclament la liberté d'adhésion à un syndicat et au syndicat de leur choix. Dans l'hypothèse du maintien d'un syndicat unique, il est demandé minimalement que soient renforcés les instruments de validation périodique de la volonté des membres de reconnaître cette association et de lui confier ses missions.

Il est clair qu'il s'agit là d'une problématique qui soulève des interrogations de plus en plus nombreuses et que des réponses devront y être apportées, non seulement à l'égard des principes démocratiques en cause, mais également en prenant en compte le contexte nouveau amené par l'ouverture des économies et la libéralisation des marchés. Ce questionnement, tout en étant fondamental, n'est cependant pas propre au secteur acéricole.

Qu'il suffise de rappeler que, dans son rapport publié en 2008, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois s'est penchée sur le modèle québécois de syndicalisme agricole et a formulé, à ce sujet, des réflexions dont la pertinence demeure encore tout à fait d'actualité aujourd'hui. Les recommandations de la Commission pourront éventuellement servir de toile de fond à une réorganisation éventuelle des acériculteurs, tout en évitant de rééditer les batailles du passé et de perdre de vue la nécessaire cohésion des producteurs face à un marché extérieur de plus en plus compétitif.

Compte tenu de ce contexte plus général et dans l'optique où des changements importants à l'industrie acéricole seraient enclenchés dans le sillage de la présente étude, il ne nous apparaît ni pertinent ni habile et il nous semble certainement trop ambitieux de souhaiter en même temps des changements fondamentaux aux structures de représentation en place. Pour cette raison, nous croyons que les réformes nécessaires au plein développement de l'acériculture québécoise doivent d'abord se concrétiser à l'intérieur des structures existantes avec les ajustements nécessaires, mais sans remettre en question les grands paramètres du syndicalisme agricole. Ce choix est purement stratégique et ne constitue pas une réponse à une problématique par ailleurs importante et qui méritera d'être étudiée à un autre moment et dans un cadre plus large.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que la Fédération des producteurs acéricoles du Québec continue à assurer la représentation des producteurs acéricoles du Québec et demeure le mécanisme central de mise en marché du sirop d'érable, dans la mesure où il est admis que d'importants changements doivent être mis en place rapidement pour assurer le plein développement du potentiel québécois.

Est-ce qu'on devrait asservir l'ensemble des producteurs au concept d'exclusivité?

Tout en maintenant le statut actuel de la Fédération, est-ce qu'on devrait du même coup asservir l'ensemble des producteurs au concept d'exclusivité de la mise en marché par la Fédération? Peut-on imaginer, sans torpiller le système, que certains producteurs puissent, par libre choix, disposer de leurs produits comme bon leur semble. Il s'agit là d'une hypothèse intéressante, puisque la plupart des critiques formulées à l'encontre de la Fédération visent bien davantage sa mainmise absolue sur les conditions de production et de mise en marché que la notion de monopole syndical.

Le but premier de la mise en marché collective est de s'assurer que les producteurs disposent comme groupe d'un poids suffisant pour obtenir sur le marché une juste rémunération pour leur produit. Pour arriver à cette fin, il faut que les producteurs disposent d'un mécanisme de représentation suffisamment puissant pour être en équilibre avec les acheteurs, eux-mêmes regroupés aux mêmes fins. Mais en aucun cas il n'est nécessaire que 100 % des producteurs ou 100 % des acheteurs soient parties de ce mécanisme. D'ailleurs, dans l'état actuel des choses, les acheteurs ne sont pas tous membres du Conseil de l'industrie de l'érable (CIE); de même, les producteurs des autres juridictions profitent de l'effet structurant du modèle québécois sans en faire partie.

Dans ce contexte, pourquoi ne pas permettre à des producteurs qui le souhaitent de mettre eux-mêmes en marché leur production de sirop en vrac? On n'a pas à craindre le démantèlement du système ni même un affaiblissement significatif. D'une part, les acheteurs sont liés par une convention avec la Fédération qui leur interdit d'acheter du sirop d'un producteur visé par le Plan conjoint. D'autre part, la très grande majorité des producteurs sont satisfaits (75 % selon la Fédération) du système mis en place par la Fédération, puisque ce système a l'avantage d'être connu, assure au producteur une stabilité et le libère de tout souci de mise en marché.

Nonobstant ce fait, certains producteurs préféreraient vendre eux-mêmes leur produit, essentiellement à l'extérieur du Québec ou à des acheteurs de l'extérieur. Une telle éventualité contribuerait également à stimuler l'essor de l'industrie

acéricole québécoise et devrait être permise, conditionnellement toutefois à ce que leur produit soit inspecté et classé, et que ces producteurs continuent à contribuer aux coûts associés au système de mise en marché collective, puisqu'ils en retirent des bénéfices.

Dans ce contexte :

Il est recommandé d'accorder à un producteur acéricole le droit de se retirer du système de mise en marché collective et que ce droit de retrait soit accordé par la Fédération lorsque le producteur accepte de payer les frais équivalents à ceux fixés pour les producteurs participants et qu'il consent à se soumettre aux autres conditions concernant l'inspection et le classement du produit.

4.9 Les relations entre la Fédération et les producteurs

La Fédération entretient avec ses membres des rapports complexes en raison de son double rôle d'association syndicale et de gestionnaire du Plan conjoint. Alors que, comme association syndicale, elle doit être au service des membres et vouée à la défense de leurs intérêts, elle se retrouve fréquemment en conflit ouvert avec certains d'entre eux dans le cadre de l'application des dispositions du Plan conjoint et des règlements qui en découlent. Certains parlent d'un syndicat-patron qui ne défendrait plus ses membres « recrutés de force ». La section 3.2 nous a permis de décrire le contexte et la perception de nombreux producteurs en conflit avec la Fédération et qui ont eu l'occasion de subir ses foudres.

De son côté, la Fédération soutient que ses sondages indiquent que 75 % de ses membres appuient ses façons de faire. Dans la mesure où il est fondé, cet indicateur révèle tout de même qu'un nombre important de producteurs ne sont pas satisfaits, soit qu'ils s'opposent à certaines actions de la Fédération ou encore qu'ils remettent carrément en question des éléments plus fondamentaux du système. De plus, il est vraisemblable qu'une certaine partie des producteurs choisissent de demeurer discrets par crainte de représailles ou pour ne pas s'attirer de soucis.

Cette situation est peut-être décevante, mais elle n'est aucunement surprenante quand on constate l'étendue des pouvoirs que la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, notamment par son article 93, confie à un office de producteurs. Cette délégation de pouvoirs à peu près totale soulève en elle-même de nombreuses questions, d'autant plus que le bénéficiaire est un monopole qui devient, dans les faits, législateur et

exécutant de ses propres volontés. Fondamentalement, c'est d'abord à ce niveau que se situe le problème. C'est là que le bât blesse.

**Cette situation n'est
aucunement surprenante
quand on constate
l'étendue des pouvoirs
confiés à l'office.**

L'État est-il allé trop loin dans la remise de ses pouvoirs à une fédération qui adopte des règlements qui créent du droit, sans les balises et les contrôles que le gouvernement s'est lui-même imposés pour l'adoption de ses propres règlements? De plus, le gouvernement est souvent perçu non seulement comme celui qui a abdiqué trop largement ses responsabilités, mais qui, en

outre, se montre complice ou à tout le moins complaisant devant les abus que peut entraîner cette situation. On en donne notamment pour preuve l'annulation de l'effet de trois jugements favorables à des acheteurs et à des producteurs poursuivis par la Fédération lorsque le gouvernement a fait adopter le projet de loi 21 (2011, chapitre 28), sanctionné le 30 novembre 2011, lequel, entre autres, venait valider rétroactivement l'exigibilité des pénalités applicables.

Forte de cette autorité déléguée, la Fédération a choisi une approche maximaliste qui lui assure un contrôle direct et très large sur les faits et gestes des producteurs acéricoles. Les obligations du producteur définies au Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec, de même que les nombreuses dispositions prescriptives du Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles, du Règlement de mise en marché du sirop d'érable et de la Convention de mise en marché, entre autres, constituent un encadrement serré et très contraignant pour les producteurs. La juxtaposition de tous ces outils et leur mise en œuvre amènent la Fédération à jouer un rôle de gendarme, rôle qu'elle exerce avec une vigueur que plusieurs considèrent comme démesurée et abusive.

Tout cet appareil réglementaire constitue, selon une opinion très répandue, une forte incitation à tricher. Plusieurs estiment d'ailleurs que la réglementation est si rigide et couvre un éventail si large de sujets qu'une majorité de producteurs se retrouveraient en défaut si tout était vérifié. Les plus conservateurs parlent d'une proportion de l'ordre de 25 %, ce qui demeure tout de même très alarmant et signe d'un problème systémique. Il est sans doute révélateur à cet égard qu'une décision récente de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec soit venue mettre en lumière le comportement dérogatoire de la Fédération et d'un producteur, lequel n'est nul autre qu'un ancien président de la Fédération.

Les recours de la Fédération contre des producteurs sont nombreux, que ce soit devant la Régie ou les tribunaux de droit commun, notamment pour la production

**Les recours de la
Fédération contre des
producteurs sont
nombreux.**

de sirop d'érable en dehors des règles de contingentement, la vente de sirop en dehors du système collectif de la Fédération, l'imposition de divers dommages et pénalités ou encore la demande d'injonction et d'autorisation de saisie avant jugement du sirop d'érable d'un producteur présumé fautif.

C'est dans ce contexte que la Fédération a eu recours à des agents de sécurité pour surveiller les activités de certains producteurs présumés fautifs, ce qui a provoqué de nombreuses réactions de stupéfaction dans le milieu acéricole et, plus largement, a déclenché des interventions médiatiques qui ont même tristement dépassé les frontières du Québec.

Au-delà des actions judiciaires, la Fédération a également recours à d'autres moyens pour assurer son contrôle sur les producteurs fautifs ou soupçonnés de l'être. Ainsi, elle peut intervenir auprès des banques et des caisses populaires afin de bloquer le crédit d'un producteur avec qui elle entretient un différend.

Elle peut également transmettre un avis à La Financière agricole du Québec afin de bloquer l'accès d'un producteur à tout programme ou service de cet organisme, comme les programmes d'assurance et de protection du revenu ou les programmes de financement (ex. : Agri-stabilisation; Agri-stabilité, Agri-investissement et Agri-Québec), et ce, pour toute production de ce producteur. Ce type d'intervention est possible en vertu d'une entente signée entre La Financière agricole et la Fédération, entente conclue au moment où le président de La Financière agricole et le président de l'Union des producteurs agricoles (UPA) se confondaient dans une même personne. Ce type de pénalités appliqué à un autre secteur de production que l'acériculture apparaît particulièrement abusif et il est surprenant qu'une agence gouvernementale offre son concours à pareille manœuvre.

En outre, les moyens financiers dont dispose la Fédération et son acharnement à multiplier les procédures sont de nature à carrément ruiner financièrement le producteur qui se retrouve dans cette situation.

Est-ce que la Fédération va trop loin? Est-ce que les moyens mis en œuvre sont démesurés par rapport au besoin de protection du système collectif mis en place? Est-ce que les méthodes utilisées permettent le respect des principes de justice naturelle où le producteur concerné peut équitablement se faire entendre et faire valoir son point de vue, alors que ses droits et intérêts sont directement mis en cause? Est-ce encore que, dans de telles situations, la Fédération peut agir et prendre des décisions en toute impartialité et en toute objectivité, sans préjugé?

**Est-ce que la Fédération
va trop loin?**

Ces questions sont complexes et il revient certes à la Régie et aux tribunaux d'apporter les éclairages requis et d'agir comme remparts de protection des droits et libertés qui sont garantis par notre régime de droit. Cependant, il revient à

la Fédération de procéder sans délai à une remise en cause de ses façons d'agir avec ses membres et de s'interroger sur la pertinence de maintenir ce qui est de plus en plus perçu comme un régime de peur instauré dans la foulée d'une approche autoritaire et abusive. Est-il acceptable, dans une société démocratique, que puissent prévaloir des façons de faire apparentées à ce que l'on a pu connaître dans des sociétés totalitaires ailleurs dans le monde? Est-ce que le besoin de protéger la mise en marché collective du sirop d'érable justifie de telles dérives?

Dans ce contexte :

Il est recommandé que le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation interdise à La Financière agricole du Québec, et au MAPAQ le cas échéant, de donner suite à la demande de la Fédération de bloquer l'accès d'un producteur acéricole aux programmes et services gouvernementaux comme Agri-stabilité, Agri-investissement et Agri-Québec ou à tout autre programme ou service de soutien de cette nature.

Il est également recommandé que la Fédération procède à un examen approfondi de ses méthodes d'intervention auprès des producteurs afin de privilégier une approche de conciliation, de persuasion et de collaboration plutôt qu'une approche de confrontation.

4.10 La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Au cours des consultations menées dans le cadre de la présente étude, beaucoup de critiques ont été formulées à l'endroit de la Régie, le plus souvent pour dénoncer l'influence et l'ascendant qu'exerceraient l'UPA et la Fédération des producteurs acéricoles du Québec sur cet organisme gouvernemental.

Certains ont parlé du « sénat de l'UPA », où l'on retrouverait des régisseurs et du personnel de soutien issu de cette filière ou converti à une école de pensée qui est celle de l'UPA. On reproche plus précisément à l'organisme d'avaliser sans questionnement suffisant les décisions de la Fédération, que ce soit au moment de l'examen des règlements qu'elle soumet pour homologation ou encore lors de la résolution des différends qui sont portés à son attention.

On reproche à l'organisme d'avaliser sans questionnement les décisions de la Fédération.

D'autres reprochent à la Régie d'être inefficace dans sa gestion et de prendre un temps indûment long dans sa prise de décision. Enfin, certains déplorent qu'à l'occasion des exercices de revue périodique prévus à l'article 62 de la LMMPAAP, la Régie se contente de recevoir les vues des parties sans les soumettre à la critique et encore moins à des remises en question.

Il est en effet surprenant de voir la différence de traitement entre le processus d'homologation d'un règlement par la Régie et le processus prévu au gouvernement pour l'adoption d'un règlement. Un règlement gouvernemental, en plus de suivre un cheminement interne rigoureux lors de sa préparation, doit faire l'objet avant approbation d'une prépublication dans la *Gazette officielle du Québec*, de façon non seulement à le faire connaître aux intéressés, mais également afin de permettre à toutes les personnes qui le souhaitent de formuler des commentaires ou des propositions de modification, voire d'exprimer des objections.

Or, un projet de règlement soumis par un office de producteurs à la Régie ne fait l'objet d'aucune diffusion publique et même ceux qui, d'aventure, en demandent copie avant homologation sont loin d'être assurés de l'obtenir. Dans un contexte démocratique, une telle circonspection est plus que douteuse puisqu'il s'agit de l'adoption d'un texte qui crée du droit et qui lie les citoyens. Il serait tout à fait normal que le projet de règlement soit diffusé et que la Régie accueille les commentaires des parties prenantes avant de se prononcer.

De plus, dans son analyse d'un projet de règlement, la Régie ne se questionnerait pas véritablement sur l'opportunité, le bien-fondé ou l'impact que peut avoir le texte proposé, mais serait encline à s'en tenir aux représentations des offices de mise en marché. Comme la loi accorde aux offices de mise en marché des pouvoirs nombreux et importants, il serait normal que la Régie exerce un contrepoids et qu'elle soit garante de la rigueur et de l'impartialité de l'exercice.

D'autres critiques formulées à l'endroit de la Régie traduisent bien davantage la déception, voire la désillusion, de certains producteurs à l'égard du concept même de mise en marché collective et de ses conséquences légales qu'une complaisance réelle et démontrée de celle-ci envers la Fédération. À tout le moins, il est indéniable qu'il y a une perception négative assez répandue et que, minimalement, il n'y a pas apparence de justice.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que le gouvernement porte une attention particulière lors de la nomination des régisseurs à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec afin de s'assurer que celle-ci dispose de personnes compétentes et indépendantes, selon les règles énoncées à ce sujet par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État.

Il est recommandé que la Régie profite de son prochain exercice de planification stratégique pour identifier des mesures visant à corriger ou à atténuer le problème de partialité qu'elle peut projeter.

Il est recommandé que le rapport périodique prévu à l'article 62 de la LMMPAAP soit confié à des mandataires externes plutôt que d'être établi devant la Régie ou, s'il est établi devant la Régie, que la partie analytique et critique de l'exercice soit confiée à une firme indépendante.

Il est recommandé que tout projet de règlement soumis à la Régie pour homologation fasse l'objet d'une publication préalable pour le faire connaître et pour permettre aux parties prenantes de formuler, le cas échéant, des commentaires et des suggestions que prendra en considération la Régie dans son analyse.

4.11 La synergie de tous les acteurs

L'industrie acéricole est un domaine complexe et diversifié où les différentes parties prenantes sont mues par des intérêts communs qui peuvent les rassembler et, tout autant, par des intérêts particuliers qui peuvent parfois les opposer. Dans l'un et l'autre cas, elles se doivent cependant, ce qui n'a pas toujours été le cas, de maintenir le dialogue et de collaborer pour le bien de tous.

Au cours des dernières années, les acheteurs et les producteurs sont passés progressivement d'un mode traditionnel de méfiance et d'affrontement à un mode davantage axé sur la discussion et la collaboration. Il s'agit là d'un progrès significatif qui se doit d'être souligné et encouragé. Les parties travaillent ensemble de plus en plus pour trouver des pistes d'action en vue

Les acheteurs et les producteurs sont passés à un mode davantage axé sur la discussion et la collaboration.

d'améliorer la compétitivité du secteur, notamment via un comité permanent CIE-FPAQ.

C'est au sein de ce comité qu'est née l'idée de faire réaliser conjointement une étude sur le contexte de développement de l'acériculture en Amérique du Nord afin de vérifier la menace américaine, laquelle – on l'a vu – s'est d'ailleurs avérée très réelle. À la suite de cette étude (Forest Lavoie Conseil), les parties ont conçu, avec la collaboration de la même firme, un plan d'action en vue de favoriser l'essor continu de l'industrie québécoise et de contrer la menace. Par ailleurs, les acheteurs et la Fédération sont liés présentement par une convention de mise en marché qui a été librement négociée et conclue entre les parties, sans l'intervention de la Régie. C'est un signe encourageant que les choses progressent et que la concertation est avantageuse.

Par ailleurs, le MAPAQ a mis de l'avant, il y a une vingtaine d'années, une approche intéressante favorisant la concertation des divers intervenants d'un même secteur de l'industrie agroalimentaire. C'est ainsi que, parmi d'autres initiatives semblables, est née la Table filière acéricole. Depuis sa création en 1995, la filière acéricole regroupe des représentants des milieux de la production, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation, de la promotion, de la recherche, des fabricants, du mouvement coopératif et des gouvernements. La mission de la filière est de structurer et de développer l'industrie acéricole sur les marchés nationaux et internationaux.

Au cours des années, ce mécanisme a permis aux parties de mieux se connaître et d'échanger sur leurs préoccupations respectives. Plusieurs actions structurantes ont trouvé leur point de départ et se sont concrétisées grâce à ce mécanisme. Cependant, beaucoup d'intervenants du milieu considèrent que cette table n'a pas démontré tout son potentiel et a manqué de constance et de dynamisme.

À l'heure où l'industrie acéricole québécoise est appelée à vivre des changements en vue de maintenir et de consolider sa position dans un marché mondial plus ouvert et plus compétitif, l'importance de développer et de partager une vision commune sur le plan des grands objectifs et des actions prend une dimension encore plus importante.

Le dernier plan stratégique (2012) préparé à l'intention de la Table filière acéricole faisait état d'une série d'enjeux qui demeurent encore d'une actualité certaine et qui pourraient constituer pour les acteurs autant d'occasions de mettre en commun leurs connaissances, leurs propositions et leur engagement concret à œuvrer au développement d'un intérêt commun mieux compris.

La nécessité d'une vision commune : une condition de succès.

Avec les défis auxquels est confrontée l'industrie acéricole québécoise et les changements qu'elle devra immanquablement vivre, la nécessité d'une vision

commune partagée et d'un plan d'action conséquent devient une condition de succès plus que jamais essentielle. Si cette synergie de pensée et d'action apparaît comme indispensable entre les intervenants québécois de la filière acéricole, elle ne saurait s'y restreindre. Il faudra trouver également les moyens appropriés afin que le Québec soit présent et bien représenté dans les forums de discussion avec les collègues canadiens et américains.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que le MAPAQ encourage la concertation entre les parties, notamment entre la Fédération et le Conseil de l'industrie de l'érable, et examine la pertinence de relancer la Table filière acéricole du Québec en revoyant, le cas échéant, sa composition afin qu'elle constitue un lieu dynamique de discussion, d'échange et de concertation de tous les intervenants et en assume un leadership actif et constant.

Par ailleurs, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs exerce des responsabilités importantes en matière de gestion et d'aménagement de la forêt publique au Québec. La Loi sur l'aménagement durable du domaine forestier (chapitre A-18.1) prévoit notamment que la culture et l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles sont permises sous réserve de l'obtention d'un permis émis par le Ministère et du respect des conditions fixées, dont le paiement d'un droit.

Présentement, environ 20 % de la production de sirop d'érable du Québec provient de l'exploitation d'érablières situées sur des terres du domaine public. Ce pourcentage varie cependant beaucoup selon les régions. Quant au potentiel total que les terres publiques pourraient offrir au développement de l'acériculture, on ne dispose pas de données précises et récentes. Toutefois, les estimations à partir de la cartographie forestière indiquent que le nombre d'entailles pourrait être aussi important que ce que l'on trouve dans le domaine privé. Il serait sans doute pertinent de procéder à un inventaire plus précis dans l'optique de mieux connaître le véritable potentiel acéricole du Québec.

**Mieux connaître le
potentiel acéricole du
Québec.**

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs est désireux de participer au développement de l'acériculture au Québec, dans le cadre des responsabilités qui sont les siennes et qui, entre autres, visent à assurer la cohabitation sur

le domaine public des érablières et de l'exploitation forestière. Le Ministère est aussi soucieux de tenir compte du développement socio-économique des régions dans ses politiques à l'égard de la forêt publique.

Or, l'exercice de telles responsabilités se révèle difficile à concilier avec l'approche réglementaire de la Fédération des producteurs acéricoles du Québec, qui non seulement fixe le niveau de production du sirop d'érable, mais détermine également les bénéficiaires des contingents accordés et autres conditions. Par exemple, alors que le Ministère pourrait désirer favoriser, pour des raisons socio-économiques, le développement du démarrage de nouvelles érablières dans une région, cela peut s'avérer impossible parce que la Fédération a décidé d'accorder ses contingents à des producteurs déjà en exploitation dans cette région ou, en raison de ses politiques, de favoriser dans les faits des producteurs d'autres régions. Le Ministère se trouve ainsi très à l'étroit dans les décisions de la Fédération, pour lesquelles d'ailleurs il n'est aucunement consulté.

Dans ce contexte :

Il est recommandé que le MAPAQ, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et la Fédération forment un comité de travail permanent afin de s'entendre sur une approche commune pour favoriser le développement de l'acériculture sur les terres publiques du Québec.

Chapitre 5

De la réflexion à l'action

5.1 Les difficultés de mise en œuvre

Les questions traitées dans les chapitres précédents sont complexes. Les changements proposés représentent indéniablement des défis importants qui touchent à des intérêts parfois accessoires, mais souvent vitaux, des personnes et des organismes en cause.

Dans un tel contexte, il est normal que chacun ait d'abord le réflexe d'essayer de jauger l'impact que les changements proposés pourraient avoir sur la situation qu'il connaît et, le cas échéant, sur celle qu'il préconise et même encore sur celle qu'il appréhende. Par réflexe de protection, la tentation est souvent forte de se murer dans des exercices dubitatifs interminables où finalement, par épuisement ou par dépit, on se réfugie dans le *statu quo* même s'il peut être inconfortable.

**Les changements proposés
représentent
indéniablement des défis
importants.**

La construction d'une action concertée sur les changements à apporter, la façon de les concrétiser et l'échéancier de mise en œuvre demeure un idéal auquel il est louable d'aspirer et de vouloir œuvrer. Toutefois et de façon très réaliste, les changements proposés dans le présent rapport, même s'ils s'inscrivent largement dans la trame des politiques et des façons de faire

existantes, ont peu de chances de donner lieu à un consensus qui permettrait au gouvernement, en concertation avec les acteurs du milieu, de procéder rapidement à leur implantation.

Au surplus, force est de reconnaître qu'en vertu de la législation actuelle, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation dispose de peu de moyens d'intervention pour apporter des changements à l'organisation de l'agriculture, notamment dans un secteur ou pour un produit couvert par un plan conjoint en vertu des dispositions de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche. Même si l'article 20 prévoit que le gouvernement peut suspendre, modifier ou annuler toute décision de la Régie, il reste que ce pouvoir de réaction

demeure limité et ne sert qu'à bloquer ou à modifier des décisions déjà prises, mais ne donne pas au gouvernement un pouvoir d'initiatives.

La LMMPAAP – nous l'avons vu –, en plus de retenir une notion de mise en marché très large, confie à un office composé exclusivement de producteurs agricoles l'administration d'un plan conjoint et lui confère des pouvoirs de réglementation dont la liste est impressionnante. Bien que la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec exerce un rôle de supervision dans l'exercice de ces pouvoirs, elle n'est pas habilitée – et ce ne serait d'ailleurs pas son rôle – à se substituer au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pour définir des orientations et arrêter des choix qui sont de nature politique.

En outre, plusieurs ont déploré, lors des consultations, le rôle trop effacé que joue le MAPAQ dans l'industrie acéricole au Québec. Il existe un sentiment assez répandu selon lequel le Ministère ne disposerait plus de l'expertise et des ressources et n'aurait plus la volonté de s'impliquer activement dans le développement de politiques en soutien à l'activité agricole, et encore moins de se poser en arbitre des conflits qui peuvent surgir entre les acteurs. Même pour de simples demandes d'information auprès des fonctionnaires du Ministère, les producteurs se font souvent renvoyer à la Fédération ou à l'UPA.

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois avait déjà établi un constat semblable en 2008. Dans une formulation plus générale, elle écrivait que « le MAPAQ n'est plus perçu comme une organisation proactive ayant le leadership nécessaire pour dégager, en concertation, une vision mobilisatrice de l'agriculture et de l'agroalimentaire ».

S'il revient au ministre de concevoir des politiques et des mesures relatives à la production, à la transformation, à la distribution, à la commercialisation et à l'utilisation des produits agricoles, et de veiller à leur mise en œuvre, comme le commande la loi constitutive de son ministère, encore faudrait-il qu'il en ait les moyens. Cette lacune est particulièrement lourde de conséquences lorsqu'il s'agit de mettre de l'avant des réformes où l'on sait d'avance avoir peu de chances d'obtenir un consensus et, plus particulièrement dans le cas présent, de recevoir l'accord de la Fédération des producteurs acéricoles du Québec.

Pour cette raison, la loi doit donner au ministre un tel moyen d'agir.

5.2 Montrer la direction

Il revient au ministre et, plus globalement, au gouvernement de décider des grandes orientations que doit prendre le secteur de l'agriculture au Québec. En l'occurrence, cela devrait être le cas pour le secteur acéricole, qui fait l'objet de la présente étude et pour lequel des recommandations de changement sont formulées.

Cependant, la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche ne prévoit pas, dans sa facture actuelle, de possibilités pour le ministre d'intervenir dans la mise en marché, puisque les pouvoirs sont dévolus entièrement à d'autres instances, sans véritable droit de regard du ministre. De plus, la Loi s'applique à l'ensemble du secteur agricole et vise indistinctement l'ensemble des produits agricoles et alimentaires. Dans ce contexte, comment modifier la Loi pour donner au ministre un espace d'intervention sans procéder par exception et singulariser la production acéricole par rapport aux autres productions?

Donner au ministre un espace d'intervention.

À cet égard, un parallèle intéressant peut être fait entre la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, c. A-19.1). En effet, cette dernière confie aux municipalités des pouvoirs importants et étendus en matière d'aménagement du territoire comme le fait la Loi sur la mise en marché à l'endroit d'un office de mise en marché. Cependant, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit que le gouvernement peut édicter périodiquement des orientations que les municipalités sont tenues de respecter dans l'élaboration de leurs outils d'urbanisme. On ne retrouve pas un tel dispositif dans la Loi sur la mise en marché.

En s'inspirant de ce modèle, la Loi sur la mise en marché pourrait être amendée pour permettre au ministre, ou au gouvernement, de formuler périodiquement des orientations qui devraient obligatoirement être prises en compte dans l'élaboration d'un plan conjoint ou dans l'exercice des fonctions et pouvoirs d'un office de producteurs. Ces orientations pourraient être générales et s'appliquer indistinctement à tout produit agricole, ou elles pourraient être particulières et viser un produit spécifique comme le sirop d'érable. Il reviendrait à la Régie de statuer sur la conformité d'un plan conjoint ou d'un règlement avec les orientations ministérielles ou gouvernementales. On pourrait prévoir que les plans conjoints et les règlements existants au moment de la publication des orientations devront faire l'objet d'ajustements, dans un délai prescrit, pour les rendre conformes aux orientations.

Ce mécanisme simple permettrait de maintenir une approche poussée de dévolution des pouvoirs à des instances non gouvernementales tout en maintenant la possibilité pour l'État d'exercer son rôle d'encadrement et d'orientation.

Ainsi, dans le cas qui nous occupe, le ministre pourrait énoncer des orientations qui reprennent les recommandations de la présente étude auxquelles il souscrit, avec les modifications qui lui apparaissent pertinentes, le cas échéant. La Loi pourrait également prévoir un processus de consultation avant la publication des orientations.

Compte tenu de ce qui précède :

Il est recommandé d'amender la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (RLRQ, c. M-35.1) pour accorder au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ou au gouvernement, le pouvoir d'énoncer périodiquement des orientations à l'égard d'un ou de plusieurs produits agricoles, lesquelles devraient être respectées dans l'élaboration d'un plan conjoint, d'une convention de mise en marché et de tout règlement de mise en œuvre.

En conclusion

Se faire confiance

L'industrie acéricole se mondialise et n'appartient plus aux seuls Québécois.

Le Québec demeure de loin le principal producteur, mais d'autres ont résolument décidé de devenir des joueurs importants dans ce marché. Il n'en

tient qu'à nous de prendre les mesures nécessaires pour que le Québec continue d'occuper la place qu'il estime être la sienne. Cependant, rien n'est jamais acquis et cette place ne lui sera reconnue que s'il pose les gestes pour la mériter. Sinon, d'autres plus dynamiques, plus audacieux, plus novateurs, plus libres dans la pensée et dans le geste trouveront les moyens de lui ravir un marché au développement prometteur.

L'industrie acéricole se mondialise.

Au cours des dernières années, le modèle québécois, centré sur une mise en marché collective, a connu des progrès considérables. L'industrie est plus saine et prospère; le contrôle des prix a notamment permis d'assurer une stabilité financière et aidé les producteurs à développer leurs entreprises de façon ordonnée et à asseoir cette industrie sur des bases solides. Le système a été favorable à l'établissement d'un mécanisme pour assurer aux acheteurs une sécurité d'approvisionnement. La qualité du produit s'est améliorée. La technologie s'est développée et a engendré des rendements plus généreux.

Pour autant, le modèle québécois doit évoluer s'il veut survivre. C'est un modèle qui, au-delà de ses succès, s'est avéré

Le modèle québécois doit évoluer s'il veut survivre.

rigide, technocratique, centralisé et contrôlant. Il a produit sa bonne part de mécontentement et même de conflits, notamment à l'égard d'une partie de ses producteurs. Sans le détruire, il faut impérativement que le modèle soit

assoupli, simplifié, allégé, affranchi d'une multitude de contrôles tatillonnés qui ont donné lieu à un activisme judiciaire coûteux et excessif et des méthodes d'intervention qui sont à la limite de ce qui est acceptable dans une société libre.

Le modèle québécois doit aussi être remodelé pour se recentrer davantage sur les règles du marché dont on ne peut impunément s'éloigner sans en subir les contrecoups. Avec un prix du sirop d'érable déterminé par d'autres paramètres que l'offre et la demande, et un contrôle serré du volume de production, le modèle québécois en est venu à favoriser le développement de l'industrie acéricole partout... sauf au Québec. Il devient en effet inconcevable que les

producteurs américains et canadiens se développent à grande vitesse, pendant que les producteurs québécois sont freinés par le contingentement de la production et qu'ils font l'objet de vérifications méticuleuses par les enquêteurs de la Fédération. Le repositionnement du modèle est devenu un incontournable.

Le marché du sirop d'érable et, plus généralement, des produits de l'érable connaît un développement important au niveau mondial et les experts sont d'avis que la croissance de la demande va demeurer ferme à long terme. Le dollar canadien offre actuellement des conditions très avantageuses pour nos produits d'exportation et la plupart des économistes prévoient que cette situation va durer plusieurs années. Les accords de libre-échange fournissent un moyen de faire des économies substantielles dans les frais de douane. Tous ces facteurs réunis ouvrent toute grande une nouvelle avenue de développement pour l'industrie québécoise de l'acériculture.

Les producteurs québécois disposent des ressources sylvicoles, du climat, du savoir-faire, de la technologie et ont indéniablement la volonté et le goût de développer pleinement un secteur dont ils sont fiers et auquel ils sont liés par des liens historiques et affectifs. Ils sont conscients de leurs forces et des occasions d'affaires qui se présentent à eux. Ils sont de plus en plus nombreux également à prendre conscience que la principale menace est souvent en nous, celle de ne rien faire, de ne rien changer, de se conforter dans le connu, de ne pas oser.

La principale menace est souvent en nous.

Les recommandations formulées dans le présent rapport se veulent respectueuses des acquis sans les sacraliser. Néanmoins, le temps est venu de procéder aux ajustements requis afin de définir les conditions optimales qui permettront aux acériculteurs québécois et aux autres composantes de la filière de fournir leur plein potentiel dans un marché de plus en plus ouvert et compétitif, qui réserve sans aucun doute une place généreuse au Québec si tant est que nous voulons la prendre. Osons!

Liste des recommandations

- 1- Il est recommandé que la Fédération des producteurs acéricoles du Québec, le Conseil de l'industrie de l'érable et les autres partenaires de la filière acéricole unissent leurs efforts, avec l'appui du MAPAQ, pour assurer un développement solide du marché international du sirop d'érable du Québec.
- 2- Il est recommandé que les efforts de promotion du Québec mettent l'accent non seulement sur la disponibilité et la sécurité d'approvisionnement du sirop d'érable du Québec, mais également sur le caractère distinctif du produit québécois, appuyés concrètement par une démarche renforcée pour en garantir la qualité et l'authenticité.
- 3- Il est recommandé que la Fédération des producteurs acéricoles du Québec révise ses pratiques afin que la production et la vente du sirop d'érable non visé par le Plan conjoint puissent se faire en toute liberté et sans tracasseries administratives pour le producteur.
- 4- Il est recommandé de soustraire du Plan conjoint la production et la mise en marché du sirop d'érable produit par un producteur et vendu par ce producteur à un intermédiaire en contenants de moins de 5 litres.
- 5- Il est recommandé d'abandonner le contingentement de la production d'eau d'érable, de concentré d'eau d'érable et de sirop d'érable produits au Québec.
- 6- Il est également recommandé que le MAPAQ définisse et mette en place, de concert avec la Fédération des producteurs acéricoles du Québec, un plan de développement du potentiel acéricole au Québec.

- 7- Il est recommandé que la Convention de mise en marché du sirop d'érable prévoie un système à double prix pour le sirop en vrac, soit un prix pour le sirop acquis à l'intérieur du niveau d'acquisition établi par la Fédération des producteurs acéricoles du Québec pour chaque année de commercialisation et un prix réduit pour tout sirop excédentaire au volume souhaité.
- 8- Il est également recommandé de modifier le Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles pour qu'un producteur puisse mettre en marché librement toute quantité offerte à la Fédération aux fins de mise en marché collective et non acceptée par elle.
- 9- Il est recommandé que la Fédération poursuive ses efforts afin de faire une gestion plus dynamique de la Réserve stratégique de sirop d'érable, en mettant notamment l'accent sur la qualité du produit offert et sur l'adaptation de ses méthodes de vente aux attentes et aux besoins des acheteurs.
- 10- Il est recommandé que le MAPAQ et La Financière agricole du Québec soutiennent la Fédération des producteurs acéricoles du Québec dans ses efforts pour élaborer et mettre en œuvre un programme de financement de la Réserve stratégique de sirop d'érable.
- 11- Il est recommandé que la Fédération des producteurs acéricoles du Québec continue à assurer la représentation des producteurs acéricoles du Québec et demeure le mécanisme central de mise en marché du sirop d'érable, dans la mesure où il est admis que d'importants changements doivent être mis en place rapidement pour assurer le plein développement du potentiel québécois.
- 12- Il est recommandé d'accorder à un producteur acéricole le droit de se retirer du système de mise en marché collective et que ce droit de retrait soit accordé par la Fédération lorsque le producteur accepte de payer les frais équivalents à ceux fixés pour les producteurs participants et qu'il consent à se soumettre aux autres conditions concernant l'inspection et le classement du produit.

- 13- Il est recommandé que le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation interdise à La Financière agricole du Québec, et au MAPAQ le cas échéant, de donner suite à la demande de la Fédération de bloquer l'accès d'un producteur acéricole aux programmes et services gouvernementaux comme Agri-stabilité, Agri-investissement et Agri-Québec ou à tout autre programme ou service de soutien de cette nature.
- 14- Il est également recommandé que la Fédération procède à un examen approfondi de ses méthodes d'intervention auprès des producteurs afin de privilégier une approche de conciliation, de persuasion et de collaboration plutôt qu'une approche de confrontation.
- 15- Il est recommandé que le gouvernement porte une attention particulière lors de la nomination des régisseurs à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec afin de s'assurer que celle-ci dispose de personnes compétentes et indépendantes, selon les règles énoncées à ce sujet par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État.
- 16- Il est recommandé que la Régie profite de son prochain exercice de planification stratégique pour identifier des mesures visant à corriger ou à atténuer le problème de partialité qu'elle peut projeter.
- 17- Il est recommandé que le rapport périodique prévu à l'article 62 de la LMMPAAP soit confié à des mandataires externes plutôt que d'être établi devant la Régie ou, s'il est établi devant la Régie, que la partie analytique et critique de l'exercice soit confiée à une firme indépendante.
- 18- Il est recommandé que tout projet de règlement soumis à la Régie pour homologation fasse l'objet d'une publication préalable pour le faire connaître et pour permettre aux parties prenantes de formuler, le cas échéant, des commentaires et des suggestions que prendra en considération la Régie dans son analyse.

- 19- Il est recommandé que le MAPAQ encourage la concertation entre les parties, notamment entre la Fédération et le Conseil de l'industrie de l'érable, et examine la pertinence de relancer la Table filière acéricole du Québec en revoyant, le cas échéant, sa composition afin qu'elle constitue un lieu dynamique de discussion, d'échange et de concertation de tous les intervenants et en assume un leadership actif et constant.
- 20- Il est recommandé que le MAPAQ, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et la Fédération forment un comité de travail permanent afin de s'entendre sur une approche commune pour favoriser le développement de l'acériculture sur les terres publiques du Québec.
- 21- Il est recommandé d'amender la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (RLRQ, c. M-35.1) pour accorder au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ou au gouvernement, le pouvoir d'énoncer périodiquement des orientations à l'égard d'un ou de plusieurs produits agricoles, lesquelles devraient être respectées dans l'élaboration d'un plan conjoint, d'une convention de mise en marché et de tout règlement de mise en œuvre.

