

**LA NORMALISATION
DANS LES
NOUVELLES INDUSTRIES DE LA
BIODIVERSITÉ**

**Les intérêts canadiens relativement à la
transformation des produits agricoles et la stratégie
canadienne de normalisation**

Mars 2001

Tom Porter, Ph.D.

Peter W.B. Phillips, Ph.D.

Oswald L. Henry, P.Ag.

Table des matières

1.0	INTRODUCTION	4
1.1	Les nouvelles industries de la biodiversité	4
1.2	Interventions publiques et privées	5
2.0	ASPECTS ÉCONOMIQUES ET STRATÉGIQUES DU DÉVELOPPEMENT FONDÉ SUR LA NORMALISATION	7
2.1	La normalisation des produits pour des échanges commerciaux efficaces	7
2.1.1	La confiance, critère de l'échange	7
2.1.2	Intervention privée et publique sur les marchés : des marques aux règlements	8
2.1.3	Institutions du marché	11
2.2	L'économie et la stratégie commerciale pour l'échange du savoir	14
2.3	Le rôle public dans la stimulation d'une croissance fondée sur la normalisation	16
2.3.1	Rôle public	16
2.3.2	La normalisation, une politique industrielle nationale	19
3.0	NOUVEAUX SECTEURS DE LA BIODIVERSITÉ	21
3.1	Aliments biologiques	21
3.1.1	Intervenants de l'organisation	22
3.1.2	Élaboration de la norme	24
3.1.3	Le secteur de la certification biologique	26
3.2	Bétail non traditionnel	28
3.2.1	Nouveaux débouchés pour le bétail non traditionnel	29
3.2.2	Normes et règlements existants sur le bétail non traditionnel	30
3.2.3	Le nouveau besoin de normes dans l'industrie du bétail non traditionnel	30
3.2.4	Processus collectifs terminés et en cours	31
3.3	Produits de fibres végétales	33
3.3.1	Nouveaux débouchés pour la fibre végétale transformée	33
3.3.2	Réglementation et normes actuelles sur les fibres végétales	34
3.3.3	Nécessité d'élaborer des normes sur les fibres	35
3.3.4	Les efforts collectifs de l'industrie des fibres végétales	35
3.4	Produits de santé naturels	36
3.4.1	Structure réglementaire pour un marché de consommation en croissance	37
3.4.2	La normalisation comme avantage concurrentiel	39

3.5	Évaluation de la conformité et mise à jour des normes	40
3.6	Résumé des leçons qu'ont tirées les industries	42
4.0	CADRE DE POLITIQUE SUR LA NORMALISATION DANS LES SECTEURS CANADIENS DE LA TRANSFORMATION DES PRODUITS AGRICOLES	45
4.1	Cadre de politique général	45
4.2	Réaction des secteurs de la transformation des produits agricoles	48
4.2.1	Soutenir l'action collective dans les secteurs de la transformation des produits agricoles	48
4.2.2	Cadre de la politique sur la normalisation dans le secteur de la transformation des produits agricoles	49
	BIBLIOGRAPHIE	55
	REMERCIEMENTS	57

1.0 Introduction

L'objet de ce travail de recherche est d'inciter les intéressés à dégager des objectifs stratégiques, à assumer leurs responsabilités et à entamer les démarches nécessaires pour élaborer, adapter ou adopter des normes régissant leurs marchés respectifs, afin d'assurer leur croissance et de conférer une valeur ajoutée aux industries de transformation des produits agricoles et autres nouvelles industries canadiennes relevant de la biodiversité.

Les consommateurs ne savent plus comment juger les produits qu'ils consomment, et les organismes de réglementation ne sont pas suffisamment informés pour soutenir le rythme effréné de l'évolution technologique. Entre autres conséquences, les entreprises qui font appel à une technologie avancée dans le domaine agricole suscitent la méfiance des consommateurs, et une part de marché potentielle au Canada et dans le monde leur échappe. Aussi les établissements ou groupements qui possèdent l'information concernant de nouveaux produits doivent-ils être prêts à créer des marques ou des normes pour reconquérir leurs marchés.

Compte tenu du contexte dans lequel les entreprises canadiennes mènent leurs activités, nous avons rédigé ce mémoire avec les objectifs suivants à l'esprit :

1. gouvernement : prendre note des conditions actuelles du marché de la biodiversité à l'échelle nationale et internationale et contribuer aux efforts de normalisation du secteur privé;
2. industries de la biodiversité : collaborer à l'identification des objectifs stratégiques et à leur atteinte;
3. suggérer des moyens à adopter pour atteindre ces objectifs.

L'étude examine les possibilités et difficultés que présentent l'utilisation de normes pour créer et protéger des marchés, l'application des normes et la constitution d'un cadre de politiques favorable à la normalisation. Nous y décrivons les expériences vécues par certains secteurs d'activité pour illustrer ces possibilités et difficultés. L'étude met l'accent sur des industries dominées par les petites et moyennes entreprises (PME), en raison des difficultés plus marquées qu'elles connaissent quand il s'agit de collaborer à la normalisation. En effet, la normalisation d'une industrie met en jeu des questions de développement, d'évaluation de la conformité et de préservation des normes. C'est pourquoi notre travail porte surtout sur l'élaboration de normes, premier pas que les industries de transformation des produits agricoles doivent faire vers la normalisation.

1.1 Les nouvelles industries de la biodiversité

Les répercussions éventuelles de la normalisation sur la mise en valeur des marchés ressortent clairement du comportement des consommateurs visés par les nouvelles industries. Parmi les études entreprises, une enquête globale auprès des consommateurs montre que leurs préférences sont fortement influencées par la confiance que leur inspire la qualité ou la sécurité d'un produit en particulier ou l'industrie dans son ensemble. Il y a des circonstances où, par exemple, l'assurance de la qualité liée à telle ou telle marque est préférée à toute assurance pouvant dériver de la réglementation.

Dans les marchés sans règlements ni normes, les consommateurs cherchent à obtenir l'assurance de la qualité auprès des sources auxquelles ils font confiance. Le marché des produits de santé naturels illustre bien le cas d'une industrie sans règlements ni normes, où les consommateurs doivent se tourner vers les pharmaciens pour obtenir une assurance de la qualité. C'est du moins la conclusion de différentes études auprès des consommateurs et de l'industrie. En général, les consommateurs se fient aux étiquettes, aux journaux ou à d'autres médias pour obtenir des renseignements sur les produits de santé naturels, mais ils ne s'adresseraient pas au gouvernement pour cela. En ce qui concerne les produits de santé naturels, une enquête menée auprès de l'industrie met clairement en lumière la confiance des consommateurs en l'opinion des pharmaciens. Les normes des organismes de réglementation et des associations professionnelles relativement à la qualité et à la sécurité sont le fondement de la confiance du consommateur en l'opinion de son pharmacien.

Les pharmaciens ont appris à connaître ces produits, parce que les consommateurs voulaient être renseignés. Or tout secteur dont le développement est piloté par la demande des consommateurs constitue une industrie sous-développée. Certes, une industrie existe en raison de la demande des consommateurs, mais si la croissance est stimulée purement et simplement par la demande et non par des campagnes de marketing, cela signifie que les consommateurs afflueraient en plus grand nombre s'ils étaient suffisamment informés. Dans ce marché, on ne trouve que les consommateurs motivés par la recherche d'un produit. Les entreprises fournissent des produits et des services de la manière la plus simple possible pour canaliser toute la demande à l'égard de ces produits; c'est pourquoi le comportement des consommateurs de produits de santé naturels est révélateur du sous-développement de cette industrie. Les enquêtes déjà mentionnées montrent bien que l'expansion du marché est limitée, notamment par le manque d'information sur les effets et la qualité de ces produits.

Certaines marques, parmi lesquelles des marques pharmaceutiques dites « normalisées et certifiées », essaient de profiter de la confiance dont jouissent les pharmaciens afin de pénétrer sur ces marchés. Aucune entreprise ne serait toutefois capable de monopoliser la demande des consommateurs : il faudrait qu'elle possède une part majoritaire du marché, ce qui n'est le cas d'aucune pharmacie. Par conséquent, les normes mises au point par plusieurs entreprises collectivement pourraient développer la demande des consommateurs en leur fournissant l'information dont ils ont besoin pour faire des choix éclairés parmi les produits de santé naturels ou d'autres types de produits ou de services de santé.

Le marché des produits de santé naturels illustre donc parfaitement les avantages potentiels du développement fondé sur des normes. Cette industrie fournit un cadre qui permet de comprendre les effets que les normes privées peuvent avoir sur le développement des marchés. Dans ses grandes lignes, l'étude examine la théorie et la pratique des normes dans le secteur des produits de santé naturels ainsi que dans les secteurs des aliments biologiques, des fibres et du bétail non traditionnel.

1.2 Interventions publiques et privées

L'élaboration de normes et leur mise en application coûtent cher et demandent énormément de temps. Par contre, elles offrent l'avantage de permettre une mise en valeur du marché ainsi que

la préservation de ce marché. Comme il est difficile de lier ces avantages à telle ou telle activité, les intéressés ne sont pas toujours conscients de leur existence, et certains décident même de ne pas tenir compte des normes. Les grandes entreprises sont capables de faire le rapprochement entre l'adoption de normes de qualité internes et la mise en valeur des marchés. Par contre, les PME ont besoin de normes généralement acceptées pour obtenir le même avantage : l'image du contrôle et de l'assurance de la qualité. Les PME doivent donc agir de concert pour élaborer de telles normes et les mettre en application.

Outre les avantages qu'offre la normalisation pour la mise en valeur des marchés, le Conseil canadien des normes (CCN) a noté que la normalisation pouvait également protéger le public en le faisant bénéficier d'une assurance de la qualité :

- *Consommateurs canadiens* – Les normes permettent d'instaurer la confiance en la chaîne d'approvisionnement, et l'information qui circule dans cette chaîne se transforme en avantage concurrentiel pour les entreprises qui mettent les normes en application.
- *Marchés internationaux* – La technologie continuera d'évoluer à un rythme accéléré; pour que les agro-entreprises restent à la fine pointe de l'innovation technologique, il est impératif que la normalisation soit intégrée au développement et à la diffusion de la technologie.
- « *Réduire le coût des démarches administratives et leur fardeau...* » – Les normes mises en place par le secteur privé constituent des solutions de rechange souples et économiques qui pourraient mener à des moyens innovateurs de protection de la population tout en répondant aux besoins du marché (*Stratégie canadienne de normalisation, p.1*).

Le gouvernement a toutefois un rôle à jouer en matière de sécurité publique face aux normes élaborées par le secteur privé. En participant à l'effort de normalisation dans l'industrie — par le biais du CCN, d'Industrie Canada ou d'autres organismes fédéraux et provinciaux —, le gouvernement pourrait aider le secteur privé à économiser temps et argent, en quelque sorte par *souci d'assurer le bien commun des intervenants bénévoles*.

La participation du gouvernement aux travaux de normalisation, dans le souci de l'intérêt des intervenants bénévoles du secteur des PME et des consommateurs, est essentielle si l'on veut en récolter tous les bienfaits possibles. Cette préoccupation permet également d'assurer la participation et le leadership du secteur concerné dans le processus. Les entreprises doivent accepter les réalités des marchés internationaux : refuser de participer à la standardisation finit par coûter plus cher que d'offrir son temps, son énergie et ses ressources en vue de l'élaboration et de la mise en application des normes et de l'évaluation de la conformité. La présente étude jette les fondements en vue de l'élaboration d'objectifs stratégiques afin que les industries participent à la normalisation et commencent à établir des normes appropriées pour un développement économique stable au Canada.

2.0 Aspects économiques et stratégiques du développement fondé sur la normalisation

Cette partie de l'étude établit l'importance théorique et pratique des normes pour une croissance économique axée sur le savoir. Il est prouvé que la normalisation offre aux pays qui la mettent en œuvre un avantage concurrentiel sur les marchés internationaux, ce qui en fait l'un des moteurs du développement économique national. Les normes servent à développer ou à maintenir les marchés, et elles sont devenues des outils pour influencer sur les marchés en vue d'un gain commercial légitime (par exemple les normes touchant les logiciels ou les aliments). Dans cette section, nous déterminons les aspects théoriques pouvant orienter la normalisation dans le secteur agricole afin de doter le Canada d'un avantage concurrentiel sur les marchés internationaux.

2.1 La normalisation des produits pour des échanges commerciaux efficaces

2.1.1 La confiance, critère de l'échange

La normalisation nécessite la définition d'un ensemble d'attributs de produit et de procédé, certains formellement reconnus, qui aident à établir la qualité, la sécurité ou la valeur d'un produit ou service pour les consommateurs. La qualité d'un produit est un aspect à multiples facettes. La théorie économique de base n'offre que peu d'indications sur le rôle du public dans le marché. En fait, une telle théorie veut qu'une réglementation minimale ou inexistante permette aux entreprises qui œuvrent dans un marché compétitif d'obtenir plus facilement l'information relative aux préférences des consommateurs. Ainsi, les consommateurs recevraient exactement la quantité et la qualité de produits requises.

Toutefois, la documentation fait de plus en plus état du rôle de la confiance dans la mise en valeur et la préservation des marchés (Fukuyama, 1995 et Stiglitz, 1999), en montrant que les conditions ne sont pas parfaites dans un marché libre et sans entraves. En effet, pour beaucoup de produits, les marchés ne sont pas en mesure de réunir les conditions de confiance permettant de produire les qualités et quantités optimales de produits et de services offerts et consommés. Il y a donc une justification d'une réglementation privée et publique des marchés, contrairement à ce que la théorie économique de base pourrait suggérer. C'est surtout vrai des nouveaux produits agroalimentaires, pour lesquels les risques et les incertitudes limitent l'instauration d'un climat de confiance entre consommateurs et producteurs.

Tirole (1988) a explicitement identifié une façon d'intégrer la confiance dans la théorie de la consommation, en divisant les produits en trois catégories :

1. *produits sensoriels*: les consommateurs peuvent visuellement identifier les attributs avant la consommation;
2. *produits d'expérience*: les consommateurs identifient les attributs après la consommation;
3. *produits de confiance* : le consommateur ne peut connaître les attributs complets d'un produit, du moins pas avant que ne se soit écoulé un certain temps après la consommation.

Dans la pratique, un seul et même produit pourrait avoir les attributs des trois types de produits. Supposons, par exemple, qu'on soit à la recherche d'une tomate; on pourrait fouiller tous les paniers et en trouver une bien mûre, qui sent bon et semble exempte d'infestation ou de maladie. Lorsqu'un consommateur l'emporte à la maison et la mange, il a l'expérience de la qualité du fruit et il en juge selon une variété de facteurs subjectifs comme le goût ou la texture. Finalement, la satisfaction que donne la consommation d'une tomate comprend les avantages et risques à plus long terme qui ne sont connus qu'après la consommation.

Les avantages à long terme comprennent, par exemple, les anti-oxydants. Les risques, ce sont les pathogènes transmis par les aliments (comme le colibacille ou la salmonelle), dont les effets apparaissent au bout de quelques jours, ou des éléments toxiques (comme les carcinogènes) pouvant avoir un effet cumulatif à la longue. Au moment de l'achat, le consommateur croit que la tomate présente les attributs de l'expérience et de la confiance.

Les marchés pour les produits de recherche se caractérisent par des transactions simples, le troc et les marchés publics assurant l'approvisionnement sans intervention gouvernementale appréciable. Les marchés des produits d'expérience ou de confiance ne peuvent fonctionner sans un élément de confiance. Cet élément est déjà plus important dans les produits d'expérience. Les marchés de produits basés sur des transactions répétées (services de coiffure, biens périssables) ne nécessitent souvent qu'une réglementation limitée mise en place par le secteur public ou privé. Les marchés des produits d'expérience comportant des transactions occasionnelles (biens de consommation durables comme les automobiles ou les logements) ont souvent besoin de structures complémentaires pour réaliser l'échange (marques, garanties, inspections). Les produits de confiance sont plus difficiles à gérer. En effet, même si des transactions sont possibles dans des marchés non réglementés, le manque d'information du consommateur limite sérieusement la possibilité d'obtenir des résultats économiquement viables. Aussi ces marchés ont-ils besoin d'une structure réglementaire publique ou privée pour contrer le manque de confiance du consommateur.

2.1.2 Intervention privée et publique sur les marchés : des marques aux règlements

Les attributs de recherche, d'expérience et de confiance de la majorité des aliments se fondent sur une combinaison de systèmes de réglementation publics et privés (tableau 1). Dans le système de production, le rôle du secteur public serait de créer le contexte général dans lequel les intervenants du secteur privé peuvent mener leurs affaires. La *Loi sur les aliments et les drogues* établit des règles pour la consommation humaine, la *Loi relative aux aliments du bétail*, celles de l'usage animal, la *Loi sur les semences du Canada* spécifie les normes de rendement de nouveau matériel génétique et la Commission canadienne des grains établit et contrôle les normes pour le commerce des semences. Quant au commerce de détail, les lois sur l'étiquetage ont permis d'en établir l'uniformité. Entre-temps, le secteur privé a notamment mis sur pied des mécanismes particuliers de propriété commune pour gérer les échanges relativement à différents attributs de produits (recherche, expérience, confiance). Les compagnies utilisent des marques, garanties et autres moyens d'identifier leurs produits (production et marketing à identité préservée –PMIP), afin de rassurer les clients sur la valeur de

Les compagnies utilisent les marques et garanties pour rassurer les clients sur la valeur de leurs produits.

ceux-ci. Dans la réalité toutefois, l'élaboration de normes privées coûte cher. Dans les secteurs dominés par les PME et pour un grand nombre de produits agroalimentaires, seule l'action collective permet d'assurer l'efficacité (exemple : Conseil canadien du canola; voir Gray, Malla et Phillips, 1999).

Tableau 1 : Attributs des produits et interventions publiques et privées			
	Attributs de recherche	Attributs d'expérience	Attributs de confiance
Mécanismes de réglementation publics	- Lois sur l'étiquetage pour empêcher la fraude	- Règlements de la <i>Loi sur les semences</i> pour uniformiser la qualité	- Règlements sur la santé, la sécurité et l'environnement; - Lois sur la responsabilité des produits et la responsabilité délictuelle
Mécanismes de réglementation privés	- Étiquetage volontaire	- Marques soutenues par PMIP	- Garanties privées et marques soutenues par PMIP

La façon la plus efficace de réglementer un marché dépend largement du degré de confiance nécessaire entre acheteurs et vendeurs pour effectuer la transaction. En général, si les consommateurs ont du mal à évaluer les attributs des produits ou si une erreur sur les attributs entraîne des conséquences graves, la confiance doit être d'autant plus grande et la réglementation qui s'applique dans ce cas aura plutôt tendance à émaner du secteur public.

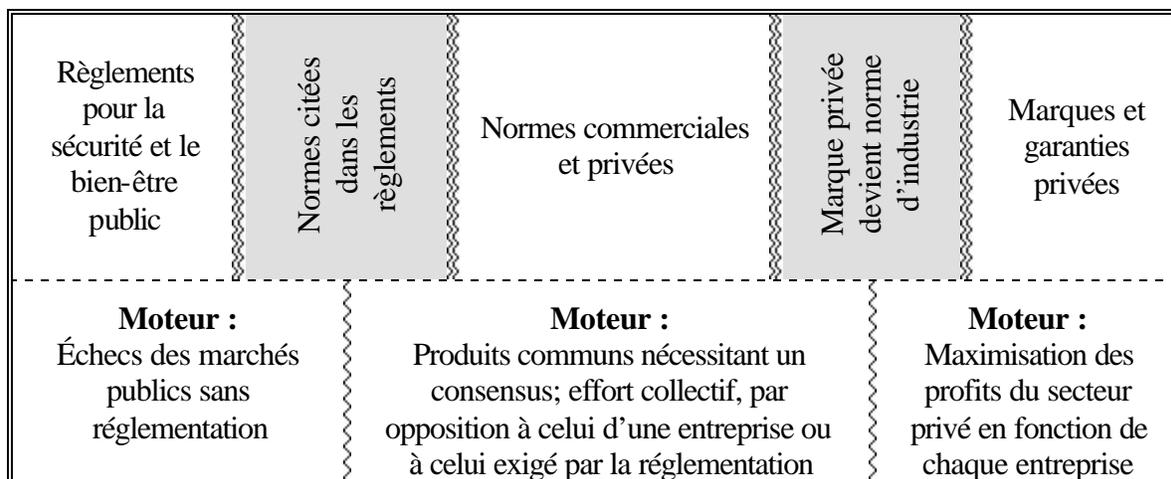
L'importance de la confiance ne signifie pas que l'intervention réglementaire est uniquement liée au degré de confiance, car cela minimiserait l'importance des attributs de recherche, d'expérience et de confiance. Si l'on note le rôle de la confiance dans les transactions, les actions privées et publiques ne sont plus considérées comme antagonistes, mais comme faisant partie d'un continuum de réglementation visant à améliorer l'efficacité de la transaction: d'une part les marques privées, d'autre part l'attestation gouvernementale. À chaque extrême, les transactions sont facilitées par des normes de qualité des produits. L'éventail des mécanismes, institutions et intervenants qui mettent ces normes en application se situe entre les marques privées et la réglementation.

L'éventail des mécanismes, institutions et intervenants qui mettent ces normes en application se situe entre les marques privées et la réglementation.

En fin de compte, les normes commerciales ne peuvent être comprises que dans le contexte de tous les mécanismes utilisés pour gérer les marchés (figure 1). D'une part, les gouvernements ou organismes gouvernementaux adoptent des lois et règlements pour atteindre les objectifs publics, comme la santé et la sécurité ou la protection de l'environnement. D'autre part, les entreprises élaborent des marques et fournissent des garanties privées pour rassurer les consommateurs au sujet de la qualité de leurs produits. Les garanties, marques et autres mécanismes utilisés par une société, les intervenants d'un secteur ou par toutes les entreprises d'un pays dépendent de la normalisation établie par chaque entreprise ou chaque secteur pour conquérir un marché ou le conserver. Ce continuum entre marques et règlements est essentiel pour comprendre et développer les agro-entreprises, parce que l'atteinte systématique d'une norme de qualité élevée

pendant une longue période produit une perception de qualité qui est critique dans la compétition de produits innovateurs axés sur le savoir (donc sur l'intégrité et la confiance).

Figure 1 : Rapports entre règlements, normes et marques privées



La fidélisation à la marque d'une entreprise ou d'une industrie entraîne plusieurs avantages concurrentiels à long terme, ce qui garantit une demande future suffisante. En particulier, la fidélisation :

- forme la base de l'expansion des gammes de produits en tirant le meilleur parti possible de la qualité perçue du produit original pour en faciliter l'acceptation sur le marché (Murphy 1990, Aaker, 1991, Lane et Jacobson 1995);
- accroît le montant qu'un client sera disposé à payer pour un produit par opposition à d'autres produits comparables, permettant un meilleur chiffre d'affaires grâce à des prix supérieurs (Keller 1993);
- contribue à la réponse au marketing – à savoir, les efforts de marketing à l'égard des produits vendus sous une marque reconnue inspirant des réactions favorables rejoignent mieux les consommateurs (Keller 1993).

Dans certains cas, les marques et garanties sont généralisées et deviennent une norme d'industrie *de facto* pour un produit ou une gamme de produits. Dans ce cas, les avantages commerciaux présentés par la normalisation profitent à l'ensemble du secteur. Les consommateurs profitent également de l'accès à un choix de produits de qualité. Si la norme est stricte, les conséquences de la consommation d'un produit hors normes sont sérieuses, ou, si une norme est respectée à la lettre par un secteur d'activité, les consommateurs sont d'autant plus avantagés par rapport aux entreprises. Le cas extrême survient quand les caractéristiques d'un produit sont déterminées et imposées par le gouvernement au moyen d'une réglementation.

Les consommateurs profitent de l'accès à un choix de produits de qualité.

Le continuum comprend aussi les cas où entreprises, consommateurs et gouvernement sont tous des intervenants dans la normalisation d'une façon ou d'une autre. Par exemple, la plupart sinon toutes les normes commerciales sont nées d'une action collective des producteurs, avec le

soutien du gouvernement. Elles peuvent également être établies par une industrie et reprises dans la loi afin d'être mises en œuvre par le gouvernement. Santé Canada exige que les fabricants d'appareils médicaux mettent en œuvre la norme ISO 9001 (ISO = Organisation internationale de normalisation) afin d'assurer l'uniformité de la qualité de leurs produits et exige aussi que les fabricants subissent une homologation indépendante pour les normes qui font appel à des organismes d'enregistrement accrédités par le CCN. Les règlements concernant les tissus humains sont en cours de modification afin que la norme mise au point par l'industrie canadienne soit reflétée dans les lois fédérales et provinciales.

Les zones grises entre les marques, normes et règlements sont accentuées du fait qu'une norme dans une région peut être un règlement ou une marque ailleurs. Les normes privées du pays peuvent être tellement strictes que les produits de cette région se vendent à meilleur prix à l'étranger que les produits équivalents d'autres régions. Les vins de Bordeaux possèdent ce type d'image de marque et ont un avantage compétitif indéniable sur les autres vins faits de la même variété de raisin. D'autre part, les normes (par exemple plusieurs normes ISO) d'une région (comme la Communauté européenne) doivent être adoptées ailleurs pour que les entreprises puissent vendre dans la région originale (ce qui constitue un obstacle au commerce). Une telle norme confère à la région d'origine un avantage concurrentiel.

Les exemples donnés ici sont conçus pour montrer l'éventail des interventions possibles, non pour suggérer l'adoption d'une approche particulière. Le mécanisme le plus efficace pour gérer les transactions ou pour créer un avantage compétitif national sera déterminé par les attributs des produits et le niveau de confiance dans une industrie. Par exemple, la motivation qui inspire les contrôles réglementaires stricts pourrait être la sécurité publique, tandis que la motivation pour les marques privées est le profit. La fluctuation entre règlements et marques et normes est souvent causée par le développement ou l'expansion de l'industrie, et il faut beaucoup de persuasion et de consensus parmi les entreprises. Les moteurs des règlements, normes et marques sont liés à différents attributs de produits, mais l'idée même des moteurs est distincte et en fin de compte plus utile pour comprendre les institutions qui sont les plus efficaces pour régir les opérations visant différents produits.

2.1.3 Institutions du marché

Dans un marché compétitif comportant de nombreux acheteurs et vendeurs bien informés, l'échange est une institution qui régit la production et la consommation de produits et services. Le prix engendré dans un marché crée la « main invisible », selon la théorie d'Adam Smith, conformément au coût marginal lié à la fourniture d'un produit par rapport à la valeur marginale de ce produit pour la société. Dans beaucoup de cas, un simple échange de produits et services à un prix convenu est une transaction économique qui fournit les incitatifs voulus pour l'acheteur et les vendeurs. La prolifération des marques privées et des garanties montre l'efficacité du marché dans certains domaines. Lorsque l'avantage social marginal n'est pas l'équivalent du coût social marginal de la transaction, on dit que le marché est inefficace.

Ces échecs du marché par rapport à la théorie économique standard la plus pertinente pour la normalisation sont associés à des produits publics et à des effets externes de nature technique. Les marchés sont inaptes à fournir des produits publics adéquats, parce que personne ne peut être

exclu de leur consommation et, donc, il n'y a pas de façons possibles pour une entreprise de faire payer aux usagers la fourniture des produits. Les effets externes techniques, positifs et négatifs (comme la connaissance, la pollution), représentent aussi des échecs du marché, parce qu'ils ne correspondent pas aux prix du marché. Le principal facteur de chaque échec du marché est l'absence de tarification au coût marginal, souvent à cause de l'incapacité des producteurs à empêcher autrui d'utiliser leur produit sans en payer le prix.

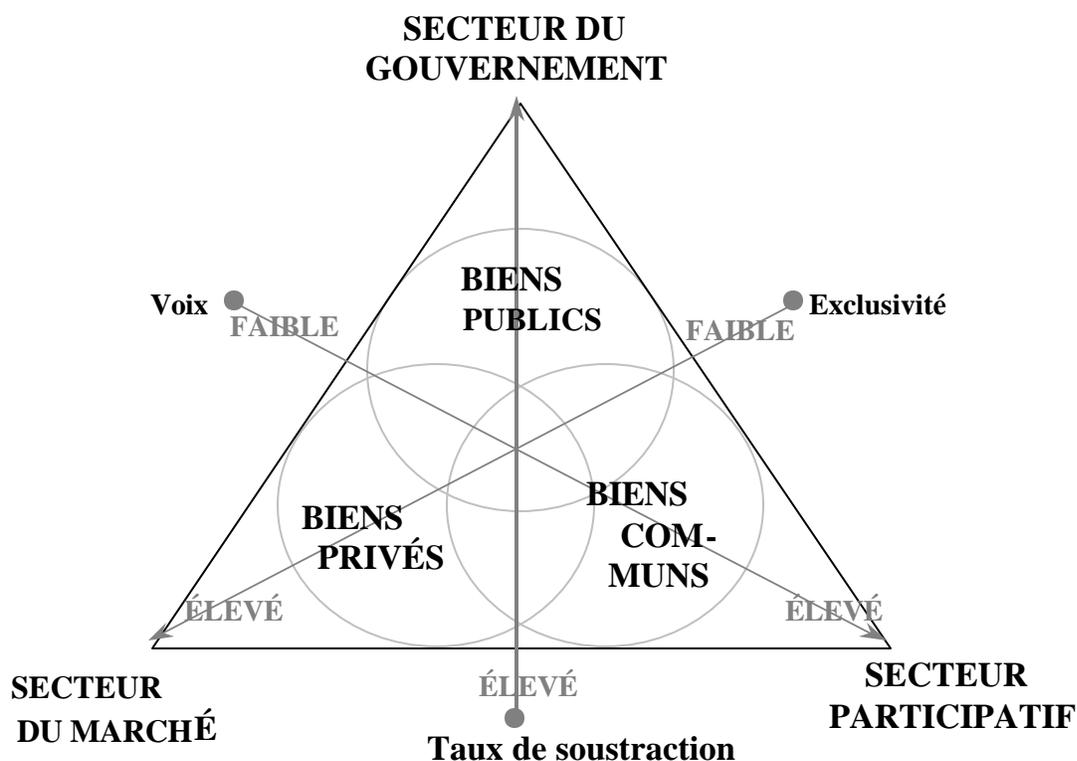
Les institutions sont essentielles pour contrer les échecs du marché. Elles représentent un ensemble de règles formelles (les lois, par exemple) et informelles (comme les normes) qui encadrent les rapports comportementaux entre les personnes ou les groupes. Les institutions peuvent être établies, mises en œuvre et contrôlées par une autorité externe ou par acceptation volontaire. La principale caractéristique des institutions, c'est qu'elles sont prévisibles, stables et fonctionnelles dans des situations répétitives. En fin de compte, les institutions orientent les décisions des secteurs public et privé et leurs réactions face aux initiatives du marché.

Certaines institutions conviennent particulièrement à certains types de transactions. Picciotto (1995) classe les institutions en trois types généraux :

1. *Secteur du gouvernement* :le gouvernement représente tous les citoyens d'un pays et mène des politiques dans le meilleur intérêt de la société ou au moins de certains groupes au sein de la société;
2. *Secteur privé* : le secteur privé possède des biens et cherche à maximiser ses profits ou autre intérêt propre;
3. *Secteur participatif* : le secteur participatif comprend ceux qui se regroupent volontairement pour recueillir les bienfaits de l'action collective (Olson, 1965).

Les personnes qui participent à des entreprises collectives cherchent à faire connaître leurs idées et opinions ou à atteindre des objectifs concrets qu'on ne saurait espérer atteindre individuellement. Dans le contexte de la normalisation, ce besoin de persuasion, ou « voix », nécessite la coordination entre plusieurs intervenants pour établir les attributs de qualité pour des produits ou services.

Figure 2 : Nature des produits et services



Source: Picciotto, 1995.

Chaque secteur représente différents individus et moteurs et réussit à produire des produits ou attributs dotés de caractéristiques spécifiques. Le secteur du gouvernement produit des biens publics (santé et sécurité publiques), généralement caractérisés par une faible « exclusivité »¹, une faible « rivalité »² et une faible « voix »³, et qui sont involontairement consommés par tous les citoyens. Pour sa part, le secteur privé offre des produits de marché (comme les marques et garanties spécifiques aux produits) qui affichent une exclusivité élevée, une haute rivalité et une faible voix, et qui sont consommés volontairement par des particuliers. Par contre, le secteur de la participation se spécialise dans les produits communs (normes qui dépassent les règlements et font intervenir plus d'une entreprise), avec un faible taux d'exclusivité, une rivalité allant de faible à élevée et une voix importante (*par exemple* la coordination).

¹ Exclusivité : circonstance où des consommateurs particuliers peuvent être exclus sans coût substantiel.

² Produits non rivaux ou sans soustraction : la consommation par une personne ne diminue pas l'aptitude d'autres personnes à profiter du produit.

³ Voix : aptitude de membres d'un secteur à faire entendre leur opinion par ceux qui prennent des décisions.

Tableau 2 : Taxonomie des attributs pour les produits de différentes institutions			
	Exclusivité	Rivalité	Voix
Produits publics fournis par le gouvernement	Faible	Faible	Faible
Produits du marché privé	Élevée	Élevée	Faible
Produits collectifs produits en association	Faible	Faible à élevée	Élevée

Bref, on peut tirer des leçons importantes pour le développement de normes de l'économie institutionnelle (North 1991 et Nabli et Nugent 1989). La normalisation, qui nécessite des investissements dans des biens spécifiques (les règles) avec un rendement incertain, dépend beaucoup de l'existence d'institutions prévisibles et efficaces pour mobiliser les ressources, développer des objectifs et produire des avantages. L'institution la plus efficace doit être en place pour fournir des produits spécifiques (publics, privés ou collectifs) de la manière la plus efficiente possible.

2.2 L'économie et la stratégie commerciale pour l'échange du savoir

Les chaînes de distribution et d'approvisionnement changent d'optique : au lieu de mettre l'accent sur les produits, on met l'accent sur la gestion des connaissances ou de l'information. Avec la popularité croissante de l'Internet, la méthode de distribution de produits pratiquée actuellement deviendra de moins en moins pertinente. Les entreprises utiliseront l'Internet pour répondre à la demande créée par les créneaux des marchés internationaux. Il y a déjà des entreprises de fruits de mer sur la côte Est qui garantissent la livraison de homards vivants dans les 24 heures après avoir reçu une commande sur l'Internet. À différents degrés et selon le produit, le pouvoir dans les chaînes d'approvisionnement est passé des mains des grossistes et détaillants à celles des consommateurs, qui exigent maintenant des produits particuliers pour répondre à leurs besoins. Le choix des consommateurs n'est plus restreint par un système de distribution des aliments reposant sur une technologie limitée de transport de surface. Le consommateur est devenu le moteur du changement dans la nouvelle économie. Il crée des créneaux de marchés et est responsable de leur croissance exponentielle.

Le consommateur est devenu le moteur du changement dans la nouvelle économie. Il crée des créneaux de marchés et est responsable de leur croissance exponentielle.

Nuala Beck, dans son ouvrage « Pourquoi le Canada sort gagnant. Le siècle prochain », affirme que le bien le plus stratégique du Canada, c'est le savoir.

« Contrairement à la richesse dérivée des océans, des minéraux, des forêts et des terres agricoles, l'économie moderne de la connaissance ne dépend pas de la chance, du destin ou de dons naturels. La connaissance, l'aptitude de notre société à développer un nouveau savoir-faire et à créer de nouveaux produits, procédés et

marchés par l'application de cette connaissance, est uniquement fondée sur notre propre compétence, ambition et détermination en tant que particuliers et que pays. »

Le principal objectif d'une entreprise commerciale dans une économie est de prendre une valeur excédentaire pour produire un produit ou service. Cet effort demande différentes mesures dans une économie axée sur le savoir plutôt que sur les produits. Les produits sont fabriqués et vendus par une entreprise particulière qui capte la valeur du produit. La valeur des produits du savoir est plus difficile à saisir parce qu'ils sont sans rivaux et souvent exclusifs.

Tous les produits ont à un certain degré ces deux caractéristiques : rivalité et exclusivité. La rivalité, c'est la mesure dans laquelle une seule personne peut utiliser un produit, un service ou une innovation à un moment donné. Une personne à la fois peut utiliser les produits et services personnels. Un produit du savoir, à coût négligeable ou nul, peut être diffusé et utilisé par des producteurs concurrents, et aucune utilisation par un producteur n'est limitée par l'utilisation d'autres producteurs. L'exclusivité consiste à savoir si un produit, un service ou une innovation est protégé — contre une utilisation généralisée — par des moyens juridiques (brevet) ou par d'autres contraintes comme la structure industrielle ou le climat. Si un produit est exclusif, une entreprise commerciale aura plus tendance à s'approprier tous les avantages (donc la valeur) de la production, de l'investissement ou de l'innovation.

Le développement économique basé sur les produits – développer de nouveaux produits ou procédés automatisés – impliquait des produits aussi bien rivaux qu'exclusifs, ce qui facilitait l'appropriation de certains ou de l'ensemble des valeurs des nouvelles innovations grâce aux systèmes traditionnels de protection de brevet et de production. Le développement économique axé sur le savoir – développer de nouveaux produits dépendant de la connaissance qui sont faciles à copier (par exemple le coût marginal de la copie est souvent nul) et souvent ont peu ou pas de rivaux – rend l'obtention de bénéfices très difficile. Les entreprises agroalimentaires de haute qualité sont axées sur le savoir et devraient être mises en valeur compte tenu du fait que les innovations sont non rivales et non exclusives. Une fois le produit inventé, les normes établies et les marchés développés, n'importe qui peut le copier et faire concurrence directement à l'entrepreneur ou au groupe qui avait réalisé l'investissement en vue de créer ce produit.

La difficulté, sur le plan commercial, n'est pas seulement de mettre en valeur un produit et un marché, mais de le faire de telle façon que les concurrents ne profitent pas des efforts déployés. Il existe un certain nombre d'exemples du secteur agroalimentaire qui montrent le pouvoir d'une telle stratégie. À l'échelle des entreprises, cela signifie historiquement le marketing de positionnement, le développement de marques, l'établissement de prix très concurrentiels et des canaux de marketing pour accaparer acheteurs et fournisseurs et exclure d'autres entreprises en rendant la concurrence plus difficile et plus coûteuse. Presque toutes les grandes entreprises de transformation des aliments – Coca Cola, Kraft, etc. – ont, d'une façon ou d'une autre, positionné leurs produits pour rattraper ou surpasser les concurrents dans leurs principaux domaines d'activité.

La difficulté, sur le plan commercial, n'est pas seulement de mettre en valeur un produit et un marché, mais de le faire de telle façon que les concurrents ne profitent pas des efforts déployés.

De même, certaines régions ont exploité la valeur de leurs innovations en liant de façon inextricable la qualité de leurs produits à un emplacement géographique. Par exemple, les vins

de Bordeaux et de Champagne, qui sont produits dans différentes régions viticoles du monde, sont éponymes des régions où ils sont nés. Les producteurs de ces régions profitent de prix supérieurs et, donc, de gains plus élevés pour leurs produits. En outre, certains groupes de producteurs ont réussi à élaborer des normes ou des marques qui ont récupéré les gains des innovations pour les producteurs et l'industrie. De 1968 à 1985, l'industrie canadienne du colza a collectivement investi dans la transformation de la graine de colza en une huile comestible; elle a développé des marchés et aidé les agriculteurs à s'adapter au nouveau produit. La clé du succès a consisté à créer une marque de commerce pour le nouveau produit en l'appelant «canola», puis à resserrer les normes de qualité pour réduire la concurrence dans la tranche supérieure du marché des huiles comestibles (Gray, Malla et Phillips 1999).

La clé du succès a été de créer une marque de commerce pour le nouveau produit, « canola », puis de resserrer les normes de qualité pour réduire la concurrence dans la tranche supérieure du marché des huiles comestibles.

Le succès est possible si les innovateurs, par le biais de la normalisation, peuvent encourager une innovation plus poussée qui devient liée à un certain lieu. Grossman et Helpman (1990) estiment que, pour cela, les retombées technologiques limitées à un endroit créent la possibilité qu'un « avantage comparatif soit produit de façon endogène », c'est-à-dire que l'avantage technique et commercial d'une région est le résultat d'une force industrielle régionale et de politiques gouvernementales favorables. Dans le cas extrême, si les partenaires commerciaux sont de taille similaire et reposent sur une base économique identique, le pays qui bénéficie d'une avance technologique, si minime soit-elle, dominera les marchés mondiaux des produits de haute technologie. Une différence de productivité dans les industries axées sur le savoir est auto-régénératrice. Dans des circonstances plus générales, un vaste marché intérieur, une abondance de capital humain et une base de connaissances importante contribuent à l'avantage comparatif d'un pays en matière de recherche. En somme, les normes sont une façon pour les compagnies, industries et gouvernements de produire un avantage comparatif.

Le succès est possible si les innovateurs, par le biais de la normalisation, peuvent encourager une innovation plus poussée qui devient liée à un certain lieu.

2.3 Le rôle public dans la stimulation d'une croissance fondée sur la normalisation

2.3.1 Rôle public

La normalisation peut être un instrument de politique du gouvernement pour créer des attributs de produits en vue d'augmenter la confiance et de favoriser ainsi l'efficacité du marché. La structure précise d'une norme et de la conformité à la norme varie selon les attributs du produit et les organisations industrielles existantes. Les produits de santé, par exemple, doivent faire l'objet de mesures de conformité strictes pour assurer la sécurité publique si une utilisation incorrecte ou de mauvaises pratiques de fabrication peuvent nuire aux consommateurs. De plus, les industries dominées par des PME ont besoin de produits et services normalisés pour accroître la confiance des consommateurs dans l'industrie. Dans beaucoup de cas, comme dans les industries axées sur le savoir, la normalisation est essentielle au développement industriel. À titre de politique de développement industriel, la normalisation est nécessaire pour améliorer ou

au moins maintenir les avantages concurrentiels du Canada sur les marchés mondiaux pour les produits fondés sur le savoir.

La normalisation est nécessaire pour gérer avec efficacité les marchés des produits de soins de santé à technologie avancée, y compris les dispositifs médicaux mentionnés plus haut. Les fabricants d'appareils médicaux, en particulier, sont régis par des normes citées dans la réglementation par le Programme des produits thérapeutiques de Santé Canada. Les normes suivantes s'appliquent aux dispositifs médicaux :

exigées par la loi pour réglementer l'industrie selon :

- ISO 14971 – Application de la gestion des risques aux dispositifs médicaux
- ISO 13485/13488 (avec référence à ISO 9001)
- ISO 10011 – Audit
- ISO Guide 62 – Organisme de certification
- ISO Guide 61 – Organisme d'accréditation

Les fabricants d'appareils médicaux sont réglementés par des normes. Ce style de réglementation présente certains autres avantages importants :

- participation et engagement directs de l'industrie et du secteur médical à la gestion de la qualité des dispositifs médicaux;
- contribution internationale à la normalisation dans les forums de l'ISO;
- souplesse du système : à mesure que les technologies progressent, le système de normalisation est capable d'évoluer en raison de la contribution directe de l'industrie et du secteur médical.

La normalisation reprise dans la loi est la façon la plus efficace de réglementer ce marché afin de maintenir un niveau élevé de qualité pour la sécurité du public.

Par ailleurs, la normalisation offre le moyen à une industrie de travailler collectivement pour établir les attributs de confiance dans ses produits et, donc, susciter la confiance nécessaire pour des transactions moins coûteuses. Les entreprises automobiles, collectivement et indépendamment du gouvernement, ont mis au point la norme QS 9000 (norme de systèmes de qualité). L'action collective a fait intervenir les vendeurs et acheteurs de pièces automobiles, entre autres pour améliorer la qualité générale des biens vendus aux consommateurs. Les intervenants de l'industrie ont reconnu l'avantage de la normalisation et un nombre relativement petit d'entreprises ont pu œuvrer pour le bien commun. Les deux caractéristiques de l'industrie – avantages identifiables de la normalisation et relativement petit nombre d'entreprises – ont mené à une réglementation privée favorisant des transactions efficaces sur les marchés.

Les actions privées ne sont toutefois pas toujours suffisantes pour développer des marchés efficaces dans beaucoup d'industries. Les industries de transformation des produits agricoles sont dominées par des PME et ont plus de difficulté à gérer une activité collective comme celle qu'il faut pour une normalisation efficace. Les transactions du marché agricole et les politiques de marché sont souvent guidées ou déterminées par le gouvernement canadien et ceux d'autres

pays. Cette structure du marché est en partie attribuable à l'existence d'un grand nombre de petits producteurs. Les coûts de l'action collective pour le développement de l'industrie sont très élevés par rapport à la taille de chaque entreprise. Aussi les avantages de la normalisation risquent-ils de disparaître sans la participation d'un organisme public qui facilite ou coordonne l'action collective entre les agro-entreprises.

Les industries de transformation qui dépendent de la confiance des consommateurs et de l'accès à l'information sur les besoins et les désirs du consommateur (par exemple les industries de transformation axées sur le savoir) ont besoin de normalisation pour gérer les attributs des produits, mais elles dépendent de l'action collective d'un grand nombre de PME pour atteindre une telle normalisation. Ces conditions de l'industrie justifient la participation publique, voire la gestion de la normalisation de la transformation des produits agricoles. Cette justification permet au gouvernement de prendre deux mesures:

1. Le gouvernement améliore les conditions du marché en ***facilitant l'action collective des PME de transformation*** pour créer, maintenir et renforcer la normalisation.
 - De meilleures conditions du marché comprennent la qualité et l'uniformité accrues des produits, inspirant plus de confiance aux consommateurs.
 - Les consommateurs ont accès à un choix plus vaste et à de meilleurs produits.
 - La part du Canada sur les marchés internationaux s'accroît à mesure que la normalisation au Canada déclenche la normalisation dans d'autres régions.
 - Le développement économique se répercute sur l'ensemble du Canada avec la croissance du secteur de la transformation des produits agricoles.
2. Le gouvernement pourra mieux ***gérer la qualité et la sécurité des aliments ordinaires, nutraceutiques et fonctionnels, grâce à la mise en œuvre de la normalisation de l'industrie***.
 - L'application des normes en vertu de la loi établit un niveau plancher très élevé pour la qualité et la sécurité des produits et offre la souplesse nécessaire pour intégrer de nouvelles technologies dans un cadre réglementaire existant.
 - La participation du gouvernement, de l'industrie et des consommateurs est essentielle pour que les intervenants puissent communiquer leurs besoins en vue de la gestion efficace des transactions de marché.

La participation publique à la normalisation est essentielle au développement des industries de transformation axées sur le savoir. L'expansion de ces industries, au profit des consommateurs canadiens et d'une compétitivité mondiale accrue, dépend de la gestion de la confiance par le biais des attributs de qualité des produits. La crédibilité (attribut de confiance) des produits canadiens de transformation (fondés sur le savoir) ne peut être développée que par l'action collective de l'industrie. L'action collective est rendue difficile par la prédominance des PME dans les secteurs de la transformation des produits agricoles. Par conséquent, le développement de ces industries dépend de l'intervention du gouvernement pour élaborer des normes, les appliquer et les faire respecter. Grâce à la normalisation, le gouvernement sera capable de renforcer la position concurrentielle du Canada à l'échelle mondiale.

La participation publique à la normalisation est essentielle au développement des industries de transformation axées sur le savoir.

2.3.2 La normalisation, une politique industrielle nationale

Toute industrie axée sur le savoir fait face à deux avenir possibles : lorsque les investissements commencent à déboucher sur des produits commercialisables, la production ou la récolte des bénéfices de ces produits pourrait se faire à l'échelle locale ou internationale. Les compagnies et entreprises multinationales de recherche en transformation des produits agricoles offrent des marques privées et des garanties qui ne sont pas toujours liées à la production canadienne. Par conséquent, les investissements publics importants dans la R&D en transformation des produits agricoles risquent d'avoir un rendement faible ou nul si des groupes d'industries ne peuvent renforcer l'innovation et donc en recueillir les fruits. Ces groupes pourraient être créés par l'action collective des entreprises et industries par le biais du Système national de normalisation.

Les investissements publics importants dans la R&D en transformation des produits agricoles risquent de produire un rendement faible ou nul, à défaut de normes s'appliquant à l'échelle locale, régionale et nationale.

Porter (1993) reconnaît le potentiel économique de groupes industriels vigoureux :

« La question centrale ... est de savoir pourquoi les entreprises établies dans certains pays atteignent un succès international. (...) On recherche les caractéristiques fondamentales d'une nation qui permettent à des entreprises de créer et de conserver un avantage concurrentiel dans un domaine particulier. (...) Comme l'ont suggéré les exemples précédents, les leaders de certaines industries et de certains segments d'industries tendent à être concentrés au sein de quelques nations et à conserver un avantage concurrentiel pendant des dizaines d'années. »

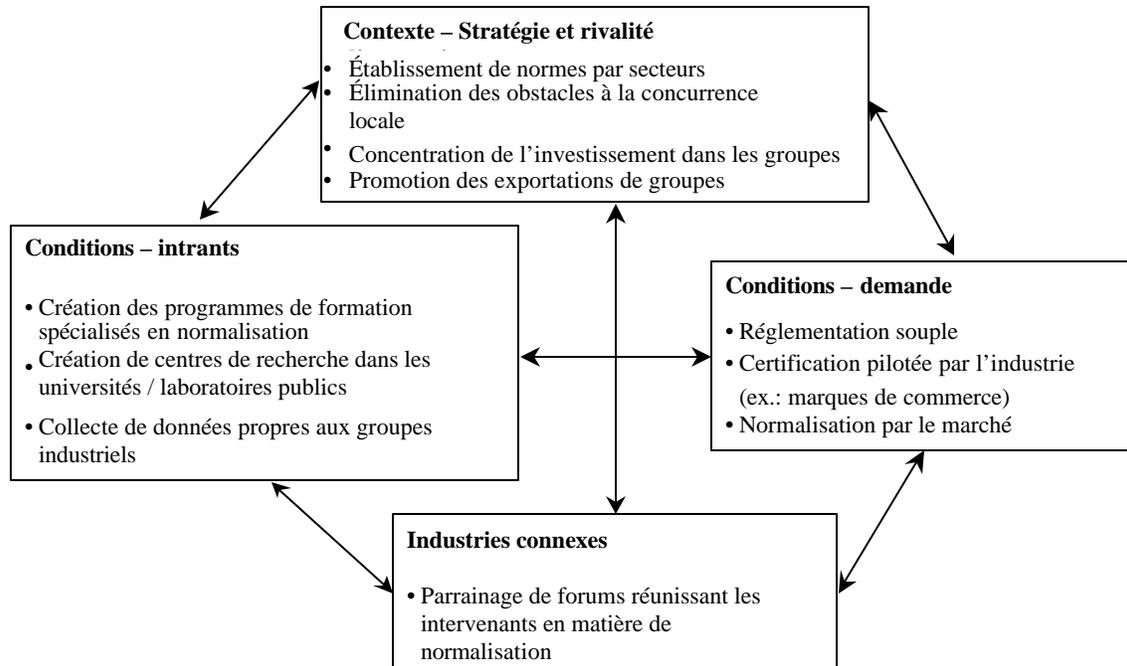
Porter a mis au point une taxonomie pour expliquer et prédire la performance économique des industries d'un pays dans une économie mondiale. Cette taxonomie peut également servir d'outil pour augmenter l'avantage concurrentiel d'une nation. Six facteurs qui influencent la compétitivité sont identifiés :

1. conditions de facteur,
2. conditions de demande,
3. industries connexes et de soutien,
4. stratégie, structure et rivalité d'entreprises,
5. chance,
6. politique du gouvernement.

Les quatre premiers sont les facteurs fondamentaux des groupes industriels (voir la figure 3). Ces facteurs peuvent être gérés pour tirer avantage de la chance (cinquième facteur). Le dernier facteur – politique du gouvernement – fait intervenir la gestion publique de la politique industrielle pour développer les groupes d'entreprises et positionner le pays en vue de profiter de la chance, entre autres. Le modèle de Porter peut servir à examiner les rôles stratégiques de la normalisation dans la stimulation de la croissance et du développement. La figure 3 montre les liens d'un modèle d'élaboration des normes afin de stimuler les groupes de croissance.

Figure 3 : Le rôle stratégique des normes dans la mise en valeur des industries de transformation des produits agricoles

Source : Adapté de Porter (1993).



L'avantage concurrentiel que procure la normalisation pour améliorer les flux d'information entre producteurs et consommateurs se concrétise lorsqu'un groupe d'activité industrielle se constitue autour des normes. Les normes permettent à la confiance de dominer la chaîne d'approvisionnement pour les produits axés sur le savoir, et l'information résultante qui circule dans la chaîne d'approvisionnement commence à orienter l'innovation dans le secteur. Ce flux d'information peut permettre aux entreprises innovatrices d'approvisionner continuellement le marché en nouveaux produits. La bonne gestion de cette information permet aux entreprises de rester à la fine pointe des progrès technologiques.

La normalisation est une assise pour les groupes d'industries si les normes sont assez souples pour permettre d'intégrer rapidement l'information qui circule entre les entreprises. La rapidité des flux d'information est essentielle à la pénétration des créneaux à valeur élevée et à évolution rapide – par exemple dans les nouveaux secteurs de transformation des produits agricoles. L'activité des créneaux continuera de s'intensifier dans la nouvelle économie, et les entreprises qui réussissent à desservir ces marchés seront celles qui s'adaptent rapidement à l'évolution des exigences du marché. Les entreprises en bénéficient lorsqu'elles réussissent à obtenir le meilleur prix sur une qualité de produit constamment élevée. Quant aux consommateurs, ils sont avantagés, car leurs exigences et enjeux trouvent une réponse rapide.

L'activité des créneaux continuera de s'intensifier dans la nouvelle économie, et les entreprises qui réussissent à desservir ces marchés seront celles qui s'adaptent rapidement à l'évolution des exigences du marché.

Le Canada peut bénéficier de ces avantages à mesure que se développe un groupe d'activités industrielles qui entourent la gestion efficace des flux d'information.

L'utilisation efficace des normes peut permettre à l'industrie canadienne de la transformation des produits agricoles de devenir un leader mondial dans l'approvisionnement des produits aux créneaux en expansion. Le succès provient de l'élaboration de normes innovatrices qui déterminent les attributs de produits pour améliorer les flux d'information en plus de gérer

L'avenir sera marqué par un changement technologique rapide. Pour que les entreprises de l'industrie de transformation des produits agricoles restent au sommet ou presque de leur secteur en termes de nouvelles technologies, il faut absolument que les normes deviennent partie prenante du développement technologique.

les attributs physiques des produits. Pour que les entreprises de l'industrie de transformation des produits agricoles restent au sommet ou presque de leur secteur en termes de nouvelles technologies, il faut absolument que les normes fassent partie du développement technologique.

3.0 Nouveaux secteurs de la biodiversité

L'agriculture canadienne est en pleine période de transition. Récemment encore, la vaste majorité des produits agricoles étaient vendus dans les marchés régis par des systèmes de classement réglementés, surtout dans l'ouest du Canada. De plus en plus, chaque marché se divise en plusieurs marchés de produits. En même temps, les producteurs recherchent et produisent un grand nombre de nouvelles cultures et de nouveaux élevages pour les marchés des aliments et de la fibre. Notre étude nous a amenés à examiner quatre nouvelles industries en particulier :

- aliments biologiques;
- bétail non traditionnel;
- produits de fibres végétales;
- produits de santé naturels.

Dans cette section, nous décrivons, pour chaque produit, la production actuelle, les nouveaux débouchés, les règlements, marques et normes actuels, les besoins en matière de normes ainsi que les processus collectifs en cours ou terminés. En outre, l'étude comportait un examen préliminaire de la difficulté de maintenir et de respecter les normes.

3.1 Aliments biologiques

Un effort concerté pour élaborer des normes touchant les produits biologiques au Canada a commencé en 1989. Grâce aux efforts des producteurs de produits biologiques et de différents organismes gouvernementaux, une norme nationale pour l'agriculture biologique a été établie en 1999. La raison d'être d'une norme d'industrie était de protéger la signification de la désignation « biologique ». Les pressions en vue de protéger cette désignation s'intensifiaient en raison d'une demande croissante. Les producteurs affluaient sur le marché biologique en raison du prix plus élevé que les consommateurs étaient disposés à payer pour ces produits. Toutefois, faute de

normes, de règlements ou d'un organisme de certification reconnu à l'échelle nationale, il n'y a pas assez de protection pour les consommateurs, et les exportations sont limitées.

Tandis que la norme touchant les produits biologiques était en cours d'élaboration, le nombre de producteurs connaissait une expansion rapide. En effet, leur nombre a augmenté de 300 % entre 1989 et 1995. Le marché des produits biologiques représentait 1 % du marché canadien en 1995, mais, selon les estimations, la croissance annuelle était de 15 à 25 %. La croissance rapide du marché a mené au développement de plus de 40 normes de production biologique locales. Les consommateurs veulent non seulement des produits biologiques, mais aussi l'assurance qu'ils sont produits et manipulés selon des méthodes adéquates et des mécanismes de certification reconnus.

Les marchés internationaux affichent plusieurs caractéristiques en commun avec les marchés canadiens : une demande croissante des consommateurs et le besoin de certification biologique. Le marché des produits biologiques de l'Union européenne et du Japon était estimé à 1,5 milliard de dollars US en 1994, et le marché mondial, à 11 milliards en 1998, avec un taux de croissance prévu de 20 % par an. Le principal facteur qui limitait cette croissance des marchés mondiaux était un sous-approvisionnement en produits biologiques. Les exportations canadiennes de produits biologiques dans ces marchés étaient limitées parce que le Canada n'avait pas de norme biologique nationale, ni de mécanismes connexes de certification. Le Canada possède maintenant une norme, mais l'établissement d'un processus de certification en est au point mort.

Le Canada possède maintenant une norme, mais l'établissement d'un processus de certification est au point mort.

3.1.1 Intervenants de l'organisation

Les producteurs canadiens répondent au besoin de respecter des normes reconnues en recherchant la certification d'organismes américains et européens. En outre, plusieurs organismes régionaux de certification ont été constitués au Canada afin d'homologuer les producteurs. Toutefois, ils ne sont pas reconnus dans les marchés internationaux et font souvent concurrence à d'autres organismes régionaux. La plupart de ces organismes disparaîtront probablement dans le proche avenir ou deviendront des sections d'organisations américaines ou européennes – par exemple la Biologique Crop Improvement Association (OCIA) aux États-Unis, qui a établi huit sections en Saskatchewan. D'autres producteurs ont payé en entier le coût de la visite d'inspecteurs européens qui mènent des vérifications pour la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM) afin d'avoir accès aux marchés européens.

Quelques producteurs avaient déjà abordé Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) en 1990 afin de trouver une solution aux problèmes suivants :

- prolifération de normes régionales concurrentes;
- reconnaissance par les importateurs européens;
- intégrité du mot « biologique ».

Différents intervenants se sont regroupés à la suite de cet effort et ont mis au point le Projet canadien d'unification de la production biologique. En 1992 le Conseil consultatif canadien de la production biologique (CCCPB) a été établi. Le CCCPB devait devenir l'organisme d'accréditation aux termes d'une approche réglementaire mentionnée dans la *Loi sur les produits agricoles au Canada* (PAC). C'était avant l'établissement de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), et le CCCPB devait constituer le prolongement d'AAC en vertu de la Loi.

En 1995, AAC a élaboré une ébauche de proposition touchant la façon dont le secteur des produits biologiques devait être réglementé. Après distribution et examen de ce document, les membres de ce secteur ont décidé que la proposition comportait trop d'intervention gouvernementale et pas assez de normes provenant du CCCPB, et que les normes existantes ne donnaient pas satisfaction. Ils ont refusé d'avaliser les normes mises au point par AAC, en s'opposant fortement à l'intervention gouvernementale dans la mise au point de normes biologiques. L'élaboration des règlements a été suspendue et on a généralement décidé que le CCCPB devait chercher des solutions de rechange.

L'autre approche consistait à aider l'industrie à créer un processus d'autoréglementation. Avec cet objectif à l'esprit, le CCCPB a proposé un projet de développement d'un mécanisme volontaire de normalisation et d'accréditation relevant du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire en 1996. AAC a organisé une rencontre avec les intervenants du Système national de normes (SNN) géré par le CCN. Le CCCPB travaillait alors avec l'ACIA et a confié à l'Office des normes générales du Canada (ONGC) la tâche d'élaborer une norme nationale pour l'agriculture biologique sous les auspices du SNN. (L'ONGC est accrédité par le CCN en tant qu'organisation de développement de normes.) L'ONGC fait partie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'organisme chargé de l'approvisionnement du gouvernement fédéral.

À partir de ces efforts et de la participation proposée de l'ONGC, le CCCPB a soumis une proposition au Programme des initiatives en matière de normes administré par Industrie Canada. Un budget d'environ 300 000 \$ a été établi, et Industrie Canada a aidé à financer le contrat avec l'ONGC, l'embauche d'un directeur exécutif pour le CCCPB et certains des frais de déplacement pour les réunions à Ottawa. Les gouvernements provinciaux, sauf ceux de la C.-B. et du Québec, ont approuvé cette façon de faire. Pour leur part, la C.-B. et le Québec ont des normes et mécanismes de certification provinciaux (mandatés par réglementation au Québec) et ces gouvernements estiment qu'ils sont égaux voire supérieurs aux normes fédérales.

Un budget d'environ 300 000 \$ a été établi, et Industrie Canada a aidé à financer le contrat avec l'ONGC, l'embauche d'un directeur exécutif pour le CCCPB et certains des frais de déplacement pour les réunions à Ottawa.

Les objectifs adoptés par le CCCPB comportent trois volets :

- i) développer des normes d'industrie permettant de faire en sorte que le consommateur puisse se procurer des produits biologiques;
- ii) développer un mécanisme de certification permettant d'avoir un processus de contrôle de la conformité aux normes biologiques;

- iii) reprendre le processus tout entier dans la réglementation, à la discrétion de l'industrie biologique et d'AAC.

Le développement d'une norme biologique canadienne devait suivre le rythme de la normalisation dans d'autres pays afin que les éléments de l'entente soient conformes aux diverses normes internationales. Le fait que le Canada n'avait pas de normes nationales pour la production biologique signifiait qu'il était difficile de faire reconnaître ces produits dans les marchés étrangers et à les rendre conformes aux normes reconnues. La création de normes et d'un mécanisme reconnu d'évaluation de la conformité permettrait au secteur des produits biologiques de faire concurrence aux entreprises étrangères sur un pied d'égalité.

3.1.2 Élaboration de la norme

L'ONGC a élaboré la norme de production biologique sous contrat. Cet organisme rassemble les intervenants de l'industrie au moyen d'une plate-forme générique modifiée en fonction des exigences d'industries spécifiques. L'Office facilite le développement de normes par le biais d'un consensus rédigé par un groupe représentatif de l'industrie. Dans le cas de l'agriculture biologique, l'ONGC a invité plusieurs groupes et organisations à participer au développement de la norme. On a demandé à différents organismes de certification s'ils étaient intéressés à participer, et ainsi, les principaux intervenants du processus de développement ont communiqué avec d'autres organismes qui devaient, selon eux, avoir voix au chapitre.

Environ 150 représentants de l'industrie ont participé; ils ne disposaient pas tous d'un droit de vote, mais tous avaient la chance de prendre part au processus. Ces participants étaient surtout ceux qui admettaient l'utilité de normes et avaient le désir de s'assurer que des normes soient effectivement élaborées. Les normes mises au point par le CCCPB n'étaient pas rédigées uniquement du point de vue des producteurs biologiques. Parce qu'elles constituaient le principal outil permettant de rendre des comptes aux consommateurs, les défenseurs de ces derniers ont également participé au processus. Le développement de normes devait comprendre tous les intervenants, et non les seuls producteurs et transformateurs.

L'utilité du contrat attribué à l'ONGC, c'est que son intervention éliminait tout enjeu politique du processus, et que les objectifs de chacun avaient moins tendance à perturber les démarches. Les questions pratiques ont alors dominé les débats. Les questions comme les règlements existants s'appliquant à l'industrie et devant être inclus pour répondre à la loi sont trop terre à terre pour un débat philosophique, mais elles ont dominé l'ordre du jour. Par exemple, le traitement de l'hypodermose bovine exige que les animaux soient traités avec un pesticide. Certains estiment que ce n'est pas un traitement biologique, mais pour des raisons de santé et de sécurité, il faut obéir à la loi. Toute norme doit être conforme à la *Loi relative aux aliments du bétail*, à la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* administrée par l'ACIA, et toutes les autres lois applicables.

Le processus d'élaboration de normes fut achevé en quelques années avec la participation de l'ONGC. Il fut de courte durée, mais plusieurs étapes ont dû être répétées. L'élaboration de normes est en fait un processus itératif: des ébauches de la norme ont été distribuées aux intervenants en vue de recueillir leurs observations; une «ébauche finale» a été rejetée par les

intervenants, et une nouvelle « ébauche finale » a dû être rédigée avant que la norme puisse être acceptée.

La deuxième « ébauche finale » a été acceptée, mais pas à l'unanimité. Un certain nombre d'organisations continuent de s'opposer à la norme pour les motifs suivants :

- les normes ne sont pas assez strictes,
- un organisme de certification existant peut perdre son marché à la suite d'une évaluation de la conformité,
- un organisme de certification existant peut être contrôlé par un organisme régissant l'industrie,
- l'objectif de la norme biologique est trop orienté sur le marché.

Il y aura toujours des objections à l'élaboration d'une norme, quelle qu'elle soit. La décision à prendre relativement au développement d'une norme nationale consiste à savoir si le plus grand consensus possible a été atteint à l'égard d'une proposition. Autrement, il faudrait rédiger une nouvelle proposition tenant compte des points de vue ou d'information supplémentaires.

Il y aura toujours des objections à l'élaboration d'une norme, quelle qu'elle soit. La décision à prendre relativement au développement d'une norme nationale consiste à savoir si le plus grand consensus possible a été atteint à l'égard d'une proposition.

Enfin, les normes élaborées sont des normes de travail. L'ONGC garde ces normes comme des « documents ouverts » pour une période de cinq ans pendant laquelle l'industrie biologique peut apporter des changements tenant compte de nouveaux renseignements ou peut améliorer les normes pour les rendre plus efficaces. Par exemple, il n'y a aucune référence à la largeur des bandes tampons entre les champs biologiques et les autres, parce qu'il n'existe pas de méthode reconnue pour documenter la largeur que devraient avoir ces bandes. L'industrie a besoin d'utiliser les normes pendant quelque temps pour commencer à se faire une idée de leur structure et pour ensuite apporter les changements nécessaires.

La norme nationale continuera d'être un « document de travail » tant que les normes évolueront. D'après les règles du SNN, la norme doit être révisée tous les cinq ans, sous la direction d'une organisation de normalisation reconnue à l'échelle nationale. Les questions touchant l'information sur la nouvelle production ou les réactions imprévues des consommateurs influencent la mise en application des normes. Il faudra également la participation de l'industrie et des consommateurs et une intervention future de la part d'autres organismes de normalisation. Le temps et l'argent nécessaires pour appliquer les normes à l'échelle nationale et internationale seront moindres que ceux qui étaient nécessaires au départ, mais ils seront vus comme un fardeau par la majorité des intervenants bénévoles de l'industrie. Toutefois, l'engagement de l'industrie doit être soutenu pour que le temps et les efforts investis par l'industrie et le gouvernement ces dix dernières années portent fruit.

L'engagement de l'industrie doit être soutenu pour que le temps et les efforts investis par l'industrie et le gouvernement ces dix dernières années portent fruit.

3.1.3 Le secteur de la certification biologique

Une industrie d'évaluation de la conformité et de certification biologique n'est toujours pas apparue par suite de l'élaboration de la norme nationale. Il existe un certain nombre de raisons simples et pratiques pour expliquer ce délai, mais la résolution des problèmes est simple par rapport aux difficultés liées à l'absence de confiance dans l'industrie entre les organisations de certification biologique existantes. Plusieurs participants de l'industrie perçoivent l'émergence d'un organisme de certification accrédité à l'échelle nationale comme un phénomène menant à la fermeture de toutes les entreprises de certification selon les normes existantes de l'OCIA, de l'IFOAM ou autres à l'échelle locale. Toutefois, la norme nationale pourrait entraîner une expansion importante de l'industrie et obliger les entreprises de consultation à soutenir les nouveaux producteurs biologiques.

À ce jour, aucune organisation n'a reçu l'accréditation nécessaire pour certifier la conformité à la norme canadienne, mais deux organismes ont commencé le processus. Compte tenu de la taille potentielle et de la diversité existante de l'agriculture biologique, au moins trois organisations de certification accréditées à l'échelle nationale sont nécessaires pour régir la conformité aux normes. Il y a plus de 40 petites organisations de certification (en juillet 2000) qui certifient les producteurs conformément aux normes de l'OCIA, de l'IFOAM ou d'un organisme privé local. En outre, la certification selon la norme provinciale est obligatoire au Québec, et elle est établie par un organisme gouvernemental.

De petits obstacles doivent être surmontés avant qu'une organisation existante puisse demander l'accréditation selon le SNN. Pour qu'une petite entreprise de certification existante puisse devenir un organisme accrédité à l'échelle nationale, elle doit accroître son envergure ou se joindre à une ou deux autres entreprises tout en prenant de l'expansion. La plupart des petites entreprises de certification ont un ou deux employés et ne peuvent actuellement répondre aux besoins des producteurs et transformateurs biologiques dans le pays. Pour que l'organisme de certification du Québec obtienne son accréditation nationale, il devra mettre en place des procédures de recouvrement des coûts afin d'éviter que les Européens ou les Américains n'affirment que les producteurs québécois sont indirectement subventionnés.

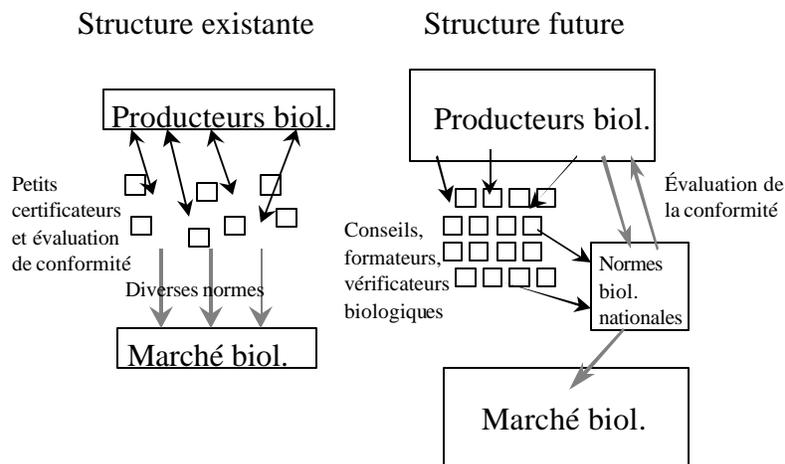
Les organisations qui ont entrepris des démarches pour devenir un organisme de certification nationalement accrédité sont le CCCPB et une co-entreprise de Pro-Cert (Saskatchewan) et Organic Crop Producers and Processors (Ontario). Le CCCPB n'est pas actuellement un organisme de certification et doit donc élargir son mandat et ses activités pour gérer la certification. Les petits organismes existants de certification sont opposés à l'expansion du CCCPB bien qu'ils n'aient pas eux-mêmes fait les démarches nécessaires pour obtenir l'accréditation nationale. Les organismes de certification existants craignent que l'accréditation du CCCPB force les petites organisations à quitter le domaine de l'évaluation de conformité.

L'inquiétude des petites entreprises de certification est compréhensible mais injustifiée. Les producteurs biologiques ont des contrats directs avec les petites entreprises de certification afin de répondre aux exigences actuelles du marché, et les producteurs passeront des contrats avec quelqu'un d'autre – que ce soit le CCCPB ou un organisme accrédité différent – pour répondre

aux nouvelles exigences du marché. Toutefois, l'expansion de l'agriculture biologique nécessitera l'expansion des services de consultation qui sont fournis par les petites entreprises de certification. Pour qu'un producteur, transformateur ou autre soit certifié biologique, il devra remplir un processus de planification, d'apprentissage et de développement. La norme biologique contient la liste des conditions, interdictions et autres types de critères, mais ne fournit pas d'orientation aux producteurs ou d'interprétations. Les producteurs auront besoin d'aide pour développer leur exploitation ou convertir leurs opérations traditionnelles. Ce processus devra être complété le plus souvent avec l'aide d'experts en production biologique, comme des consultants. Ces bureaux de consultation auront entre un et cinq employés, et l'expansion rapide de l'agriculture biologique veut dire qu'au moins 60 organisations de ce type seront constituées au Canada.

L'existence d'un organisme de certification accrédité à l'échelle nationale entraînera sans doute l'expansion des activités des opérations pour les PME qui certifient actuellement les producteurs selon d'autres normes. La structure actuelle et future de l'industrie est illustrée dans le diagramme suivant.

Figure 4 : Industrie de certification biologique



Malgré la simplicité relative de ce changement de structure, les petites entreprises de certification se sont opposées à l'apparition d'un organisme de certification plus important qui serait accrédité à l'échelle nationale. Les petits obstacles qui entravent ce développement sont réellement insignifiants. Le principal obstacle est le résultat d'une position défensive par rapport à la position stratégique des investissements commerciaux pour le développement biologique futur. Pour que les petites entreprises de certification puissent soutenir ou au moins compléter le développement de services de consultation et de certification dans l'industrie, les intervenants existants dans l'industrie doivent être disposés à accepter et soutenir les initiatives de développement des autres intervenants. Cela signifie que les intervenants de l'industrie doivent espérer que les initiatives des autres participants sont des développements positifs pour l'industrie et non des gestes anticompetitifs qui forceront les entreprises à quitter ce secteur en croissance.

3.2 Bétail non traditionnel

Le bétail non traditionnel est une catégorie qui recouvre plusieurs espèces et plusieurs marchés. Ils sont regroupés surtout parce qu'ils comprennent des bêtes dont l'élevage est relativement récent. Plusieurs de ces espèces sont regroupées en vertu de règlements provinciaux tels que ceux de la Saskatchewan (Domestic Game Farm Animals Regulations). Ces espèces comprennent le cerf mulot, le daim, le cerf de Virginie, le wapiti, le sanglier, le bison et le caribou. Les élevages de bétail non traditionnel comprennent le sanglier et le bœuf biologique. Les principales espèces commerciales dans l'ouest du Canada sont le bison, le wapiti, le sanglier, le daim et le cerf de Virginie. Le Canada n'est pas un grand consommateur de gibier, mais la production de bétail non traditionnel prend de l'expansion. Statistique Canada signale que le marché intérieur du bison en 1997 était de 1766 bêtes abattues, 327 tonnes exportées et 6 tonnes importées.

En 1996, d'après Statistique Canada, les troupeaux comptaient au Canada les nombres de têtes suivants : bisons, 45 437; wapitis, 28 217; daims, cerfs de Virginie et cerfs nobles, 49 268. Toutefois, en 1999, en Saskatchewan, les troupeaux de bisons totalisaient 20 000 têtes au lieu de 11 000 en 1997; ceux de wapitis, 21 000 têtes au lieu de 13 500 en 1997; ceux de sangliers, 20 000 têtes au lieu de 18 000 en 1996; ceux de daims, de cerfs de Virginie et de cerfs mulots plus de 7 500 têtes au lieu de presque 6000 en 1997. En Alberta, les taux de croissance des troupeaux ont été tout aussi réguliers. Les bisons sont passés de 29 000 en 1997 à 47 000 en 1999, et le nombre de wapitis est passé de 15 000 têtes à plus de 23 000 au cours de la même période.

Tableau 3 : Inventaire des espèces non traditionnelles en Saskatchewan							
Année	Bison	Wapiti	Cerf de Virginie	Cerf mulot	Renne	Daim	Sanglier
1987		400					
1990			200				
1991	1 000	3 200				900	
1992	2 000	4 100	400			1 200	
1993	2 800	5 500	300	200		2 300	
1994	4 000	6 875	350	270		3 000	
1995	5 300	8 594	500	350		3 900	12 781
1996	7 749	10 000	800			4 500	18 686
1997	11 000	13 500	900		25	5 000	
1998	14 000	17 000	1 968	200	50	3 000	
1999	20 000	21 000	2 500	200	154	4 800	
2000							20 000

Source : Direction de la production agricole et alimentaire durable, Saskatchewan

3.2.1 Nouveaux débouchés pour le bétail non traditionnel

L'industrie du wapiti n'en est plus maintenant à l'étape où l'industrie s'occupait presque exclusivement du développement de son élevage souche. Toutefois, à la suite de son développement, l'industrie s'est tournée vers la vente de velours de ramure. L'apparition de fermes à gros gibier et de ranches de gibier trophée a permis à l'industrie de tirer des revenus de l'abattage d'animaux. Ce nouveau développement a amené plusieurs secteurs de l'industrie à collaborer en vue de profiter de cette chance. Les éleveurs de cerfs de Virginie, de cerfs mulot et de sangliers se sont regroupés et coordonnent leurs activités avec les éleveurs de wapitis à cet égard. Les fermes à gros gibier sont une entreprise lucrative, et les efforts dans ce secteur sont concentrés dans ce domaine. D'après les estimations, le marché de la Saskatchewan a connu une croissance dans cette industrie de 1 million en 1998 et de 3 à 4 millions de dollars en 1999. Ces chiffres indiquent uniquement les services offerts par les fermes à gros gibier en fonction du prix par animal. Ils ne comprennent pas les retombées pour l'hébergement et autres services, ni le revenu produit par la chasse au sanglier.

Les éleveurs de sanglier ont également cerné les débouchés à l'exportation de produits en Asie (surtout sur le marché japonais) et en Europe. Ils sont en bonne position pour profiter de la croissance constante de la cuisine ethnique au Canada et de la diversité des cuisines dans le monde. En même temps, les éleveurs de bison sont sur le point de connaître une croissance vigoureuse dans la consommation de leurs produits, viandes, cuirs et autres au Canada, en Amérique du Nord et dans le monde.

Le potentiel de production de bétail est mis en évidence par la croissance du nombre de permis de fermes à gibier émis en Saskatchewan et en Alberta ces 12 dernières années.

Tableau 4 : Permis de fermes à gibier émis au Canada						
Année	Alta	CB	Man	Ont	Qué	Sask
1987	0	0	0	0	0	20
1988	0	0	0	0	0	30
1989	0	0	0	0	0	56
1990	117	0	0	0	0	71
1991	136	0	0	0	0	92
1992	154	0	0	0	0	104
1993	170	0	0	0	0	111
1994	196	0	0	0	0	175
1995	250	0	0	0	0	232
1996	305	0	0	0	0	268
1997	0	0	0	0	0	360
1998	400	0	0	0	0	450
1999	490	0	0	0	0	520
2000	0	0	0	0	0	0

Source : Direction de la production durable, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation de la Saskatchewan

3.2.2 Normes et règlements existants sur le bétail non traditionnel

L'élevage de gibier et la production de bétail non traditionnel font l'objet d'une réglementation provinciale (*par exemple l'Animal Products Act* de la Saskatchewan). La loi valide les règlements qui régissent l'octroi de permis aux exploitants de fermes à gibier du pays, les espèces exploitées et les produits dérivés de ces bêtes ainsi que l'organisation qui représente les intérêts des exploitants de fermes à gibier et des éleveurs. L'industrie est également assujettie aux dispositions de la *Wildlife Act*, 1997 régissant les permis d'importation.

La conséquence de ce type de structure, c'est que les règlements visent la chasse au gibier en pleine nature au lieu de contribuer au développement des marchés pour les fermes d'élevage, de gibier (gros ou petit) ou d'autres produits du bétail non traditionnel. La structure existante ne favorise pas le développement des produits de bétail non traditionnel, ce qui fait que les règlements, normes ou efforts d'établissement de marques pour les produits régionaux seront nécessaires pour répondre aux exigences des consommateurs en matière d'uniformité, de qualité ou d'autres attributs des produits.

Dans ce type de structure, les règlements visent la chasse au gibier en pleine nature au lieu de contribuer au développement des marchés pour les fermes d'élevage de gibier (gros ou petit) ou d'autres produits du bétail non traditionnel.

3.2.3 Le nouveau besoin de normes dans l'industrie du bétail non traditionnel

La structure existante ne favorise pas l'émergence de marchés de produits de bétail non traditionnel. Les activités de divers intervenants de l'industrie en vue de gérer ou de réglementer les marchés ont fait ressortir la nécessité de hausser le niveau minimal de qualité et d'uniformité des produits. Ces intervenants semblent comprendre que les attentes des consommateurs doivent être satisfaites pour que les marchés du bétail non traditionnel poursuivent leur croissance.

Ces intervenants semblent comprendre que les attentes des consommateurs doivent être satisfaites pour que les marchés du bétail non traditionnel poursuivent leur croissance.

L'intérêt accru pour les fermes à gros gibier et la hausse du potentiel économique ont incité beaucoup d'exploitants à chercher des façons d'entrer dans l'industrie et d'obtenir un avantage. En même temps, l'approche de « laisser faire » commence à en inquiéter certains dans l'industrie. Par conséquent, on s'intéresse à la normalisation du secteur des fermes à gros gibier. En même temps, on veut élargir la normalisation à certains secteurs spécifiques comme l'élevage du bison et du sanglier.

Deuxième exemple, la Canadian Classic Wild Boar Association a exprimé son intérêt pour la création d'un code de pratique relatif à la production de sangliers. D'autres associations de bétail non traditionnel ont mis au point des codes de pratiques d'élevage qu'elles ont intégrés à leurs statuts. Toutefois, il existe plusieurs associations concurrentes dans ce domaine – comme il y en a aussi dans d'autres marchés de bétail non traditionnel – et l'entente sur des codes de pratiques touchant toutes les associations d'éleveurs n'est pas automatique malgré l'avantage que procure une fidélité régionale, nationale et internationale à la marque.

Dernier exemple, les marchés pour le velours de wapiti ont été restreints, fragmentés et plutôt instables. La tendance des prix du velours de 1970 à 1999 a été généralement à la baisse, avec des crêtes importantes en 1976, 1991 et 1996. L'industrie a connu une recrudescence importante de l'intérêt et des marchés en 2000. Cet intérêt accru à l'égard des produits du velours et des marchés connexes entraîne une reconnaissance accrue de la nécessité de normes et d'uniformité des produits afin de créer de la stabilité sur le marché. Cet intérêt se traduit par les normes du Système de l'analyse des risques – point critique pour leur maîtrise (HACCP) dans les exploitations de wapitis.

Les normes HACCP sont en voie de devenir la norme implicite pour les produits alimentaires en l'absence d'autres règlements. L'ACIA maintient des règlements pour l'abattage qui s'appliquent au bétail non traditionnel autant qu'à d'autres viandes, et différents règlements sont mis en application pour la manipulation et la transformation des aliments. Ces règlements, malgré leur importance, ne suffisent pas à maintenir la reconnaissance de la marque et à fidéliser les consommateurs. Les normes d'établissement de la qualité du bœuf, mises en place par l'industrie, représentent un bon exemple de règlements qui assurent des attributs de santé et d'autres attributs de marketing. Les associations d'éleveurs de bétail non traditionnel cherchent à concentrer leurs efforts dans ce qui se passe dans les créneaux les plus avantageux pour elles. Dans le cadre de ce processus, à l'instar de l'industrie du bœuf, l'élaboration de normes est essentielle au succès des stratégies de marketing (par exemple de normes européennes régissant le sanglier).

3.2.4 Processus collectifs terminés et en cours

Les éleveurs de bétail non traditionnel déploient de modestes efforts collectifs pour résoudre les enjeux du marketing et de la normalisation à l'échelle de l'industrie. Ces efforts sont d'importants premiers pas pour sensibiliser les éleveurs aux questions touchant l'industrie et renforcer la volonté des intervenants à travailler ensemble pour cette dernière. Comme le montrent les exemples suivants, la création d'un niveau de confiance assez élevé entre les intervenants d'un vaste groupe de l'industrie prend du temps et exige un type de cheminement particulier dans les discussions pour déterminer les principaux enjeux touchant le plus grand nombre possible d'intervenants.

La Diversified Livestock Alliance regroupe les éleveurs de sanglier, de bison et de bœuf biologique. Cet organisme a reçu de l'argent du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR) afin d'explorer les débouchés commerciaux. Les éleveurs s'intéressent aux questions de production et à l'accès aux marchés de la viande. Ils ont accordé la priorité aux marchés de la viande comme étant ceux qui ont le plus grand potentiel de croissance. Le manque de familiarité des consommateurs avec les produits, l'irrégularité des approvisionnements et les caractéristiques de la viande entravent la croissance du marché. Les éleveurs de bétail non traditionnel sont donc intéressés à élaborer des normes pour accroître la pénétration du marché.

Pour leur part, les éleveurs de wapitis accordent une faible priorité à l'industrie de la viande et ne sont pas disposés à participer à l'alliance. Les éleveurs de wapitis sont vivement intéressés par le marché des fermes à gros gibier et mettent leurs ressources en œuvre pour développer cette

industrie. Ils sont rejoints par les éleveurs de cerfs de Virginie et de cerfs mulots ainsi que par les éleveurs de sangliers, afin d'élaborer des normes et des protocoles.

Dans ces deux cas, les contraintes du marché incitent différents groupes d'éleveurs de bétail non traditionnel à travailler ensemble. Plusieurs associations de bétail non traditionnel ont pensé travailler ensemble pour ouvrir un abattoir multi-espèces soumis à des inspections du gouvernement fédéral au Manitoba. Un tel établissement serait certainement avantageux pour les activités de marketing de chaque association, et le fait de travailler ensemble pourrait mener à d'autres activités collectives comme la normalisation. Toutefois, une association ne pourrait disposer seule de ressources suffisantes pour mettre en valeur un tel abattoir. La petite taille et le grand nombre de fermes d'élevage de bétail non traditionnel constituent un obstacle important à l'action collective au profit de l'ensemble de l'industrie.

Les tentatives des éleveurs pour se regrouper sont des indications positives de la croissance de l'industrie, parce que ces efforts sont indispensables à la création d'un climat de confiance menant à la normalisation efficace des produits. Leurs modestes efforts démontrent une aptitude partielle à travailler collectivement à la normalisation de l'industrie. Les intervenants de l'industrie du bétail non traditionnel sont normalement de petites entreprises qui n'ont pas les ressources nécessaires pour développer suffisamment les organisations industrielles et créer des normes de bétail non traditionnel. Néanmoins, les intervenants affichent leur volonté d'améliorer les marchés grâce à la normalisation. Le succès de l'élaboration des normes dans l'industrie tout entière repose sur les actions collectives de petits groupes d'éleveurs de bétail non traditionnel.

Les efforts de coopération de quelques intervenants sont indispensables à la création d'un climat de confiance menant à la normalisation efficace des produits.

3.3 Produits de fibres végétales

Les fibres végétales entrent dans la fabrication de nombreux produits, notamment les matériaux d'isolation et autres matériaux de construction, les textiles et d'autres produits de consommation à forte valeur ajoutée. Les nombreuses utilisations des fibres cultivées et produites au Canada sont favorables à l'expansion des cultures agricoles industrielles. La plupart des marchés dont il est question dans cette section n'ont adopté aucune norme sur la qualité, l'uniformité ou d'autres caractéristiques des produits. Les producteurs utilisent certaines parties des normes à titre de référence, mais celles-ci manquent d'uniformité ou ne s'appliquent pas vraiment au marché des fibres. De nombreux producteurs et transformateurs canadiens de fibres végétales ont indiqué que l'absence de normes dans ce domaine constituait un obstacle à l'exportation. La présente section décrit quelques-unes des conditions du marché ainsi que les efforts déployés pour régler ces problèmes.

De nombreux producteurs et transformateurs canadiens de fibres végétales ont indiqué que l'absence de normes dans ce domaine constituait un obstacle à l'exportation.

3.3.1 Nouveaux débouchés pour la fibre végétale transformée

La fibre végétale est utilisée dans la fabrication de composites plastiques et de matériaux d'isolation et remplace les produits du bois traditionnels et les fibres synthétiques. Parmi les principales fibres libériennes cultivées, mentionnons le lin, le chanvre, le kenaf et la jute. La Saskatchewan cultive principalement le lin pour sa graine oléagineuse et transforme la paille et les fragments de chènevotte en fibres⁴. On y cultive également le blé et le chanvre comme substituts au bois ou aux fibres synthétiques.

Paille et menue paille – En Saskatchewan, environ 15 millions d'acres sont consacrés à la culture de six variétés de blé (surface cultivée en juin 1999). La paille et la menue paille de blé sont en grande partie hachées et répandues dans les champs. Dans cette province, 1,5 million d'acres servent à la culture du lin destiné à la fabrication d'huiles industrielles et alimentaires. Cependant, seule une petite partie du lin est cultivée pour ses fibres. Comme il est difficile de hacher, répandre et ensemercer la paille de lin, les producteurs en brûlent une grande partie chaque année. S'il était possible de réunir la paille en balles, elle représenterait une ressource importante pour l'industrie de la transformation.

Chanvre – Depuis que Santé Canada a modifié la réglementation en 1998, 30 producteurs de la Saskatchewan se sont vu octroyer une licence pour la culture de chanvre industriel (qui contient de faibles quantités de tétrahydrocannabinol ou THC). Cette année, la Saskatchewan devrait consacrer une superficie de 3000 à 4000 acres à la culture du chanvre. La fibre de chanvre peut servir à la confection de peignoirs, de fibres industrielles et de certains vêtements. Ces marchés demeurent encore peu développés. Le chanvre a retenu davantage l'attention des médias que les autres produits de fibres parce que le chanvre à forte teneur en THC est une drogue illégale et qu'un transformateur de chanvre manitobain a connu des difficultés financières. Néanmoins,

⁴ Les données et les autres statistiques particulières sur cette industrie en Saskatchewan sont représentatives de la dynamique industrielle internationale à laquelle les producteurs et les transformateurs sont confrontés dans les autres provinces.

l'utilisation du chanvre devrait se répandre rapidement à court terme au fur et à mesure que les marchés se développeront.

Fibre libérienne – En 1999, le lin était cultivé sur une superficie d'environ un million d'hectares en Amérique du Nord. La Saskatchewan a produit la plus grande partie du lin, y consacrant une superficie de plus de un million d'acres pour un rendement de 450 000 tonnes métriques de tiges. Seulement 17 % des fibres libériennes produites ont été utilisées.

Le marché mondial des produits renforcés à la fibre de verre est estimé à quelque 4,3 milliards de dollars par année; le taux de croissance annuel du marché des matériaux de construction est de 2 %, celui du marché de l'automobile, de 3,2 %, celui de l'électronique, de 8 % à 9 % et celui des télécommunications, de 14 % à 15 %. Les fibres libériennes sont utilisées principalement dans la fabrication de composites renforcés à la fibre de verre dont les suivants :

- thermoplastiques – environ 1,4 million de tonnes métriques
- matériaux d'isolation – environ 1 million de tonnes métriques
- palettes – environ 800 000 tonnes métriques
- non-tissés pour l'industrie automobile :
 - obtenus à sec et par voie humide – environ 200 000 tonnes métriques
- produits de ciment – bardeaux de toit et produits pour parement
- produits spécialisés de papier, environ 80 000 tonnes métriques
 - papier-monnaie,
 - papiers fins, papiers filtres
- certains matériaux de construction

Débouchés – Les marchés qui présentent les débouchés les plus intéressants sont les plastiques (marché estimé à 1,4 milliard de dollars US), les matériaux d'isolation (900 millions de dollars), les palettes (800 millions de dollars), les non-tissés pour l'industrie automobile (150 millions de dollars) et les composites (120 millions de dollars). Il existe un écart important entre l'offre et le marché potentiel des fibres libériennes. En effet, seulement 10 % des fibres libériennes sont disponibles pour satisfaire à la demande potentielle en Amérique du Nord. Le potentiel corrigé du risque pour les marchés des fibres libériennes est de 88,8 % contre 11,2 % pour l'ensemble des fibres de lin produites en Saskatchewan.

3.3.2 Réglementation et normes actuelles sur les fibres végétales

Sur le plan des normes, l'industrie des fibres végétales fait face à des difficultés bien particulières. La plupart des producteurs agricoles, comme ceux qui cultivent le lin, utilisent d'ordinaire un ensemble de normes à la fois complexes et détaillées portant sur leur produit primaire, la graine oléagineuse. La fibre qui est considérée essentiellement comme un déchet n'est toutefois pas régie par des normes aussi précises. Par ailleurs, comme les fibres sont utilisées à de nombreuses fins, notamment dans les textiles, les agglomérés et les produits de remplacement en fibres, les exigences et les attentes sur chaque marché diffèrent selon les catégories et les particularités de chaque fibre. Par conséquent, l'industrie tend à adopter les normes et la réglementation actuelles sur les produits concurrents ou sur les produits qu'elle

entend remplacer (p. exemple les normes sur le coton pour les textiles en lin et les normes sur le bois pour les agglomérés).

3.3.3 Nécessité d'élaborer des normes sur les fibres

De nombreux intervenants du secteur ont clairement fait part de la nécessité d'adopter des normes dans ce domaine. Ce besoin découle de l'éventail des mesures contradictoires qui sont présentement mises en oeuvre et de la piètre qualité des données scientifiques et des mesures à l'appui des pratiques actuelles. Il émane également du désir des producteurs d'approvisionner les marchés qui sont régis par des normes claires; à l'heure actuelle, les producteurs n'ont aucun point de repère qui leur permettrait d'adapter leurs produits en fonction des besoins qui se présentent. Prenons l'exemple des normes européennes sur les matériaux d'isolation qui régissent les caractéristiques telles que le degré d'humidité, la résistance au feu et aux rongeurs et l'absence d'odeur. La question de l'odeur est complexe et préoccupe l'industrie de l'Ouest canadien, car celle-ci n'est pas en mesure de déterminer si cette question pourrait avoir des conséquences agronomiques et microbiologiques.

Sur les marchés des textiles, la couleur est un autre sujet de préoccupation de l'industrie. L'uniformité des produits finis contenant des fibres détermine le prix qu'obtiendra le transformateur de fibres. C'est au moyen d'une inspection visuelle que l'on évalue la couleur et la quantité de fibres dans la paille. L'estimation du contenu en fibres peut varier entre 8 % et 30 % et la couleur peut être déterminée d'après la quantité de fragment de chènevotte dans la fibre. Les négociants en textiles utilisent cette absence de normes sur la couleur pour baisser les prix des produits importés.

De telles pratiques restreignent l'expansion des autres marchés de fibres. Les marchés des textiles semblent encourager ce manque d'uniformité, mais la plupart des fabricants de produits à usage industriel exigent des intrants uniformes (tolérances des intrants). Par ailleurs, les producteurs et les transformateurs de ces fibres délaissent le milieu agricole qui leur est familier pour se lancer sur le marché de la fabrication où l'uniformité des produits est essentielle pour répondre aux exigences des consommateurs. À l'heure actuelle, l'industrie de la transformation de la paille de lin prend en considération le nombre de mauvaises herbes, l'épaisseur des pédoncules, la hauteur et la couleur de la paille sans toutefois se référer à une norme mesurable ou identifiable. Les exportateurs canadiens ont de la difficulté à s'établir sur les marchés étrangers à cause de l'absence de normes.

Les producteurs et les transformateurs de ces fibres délaissent le milieu agricole qui leur est familier pour se lancer sur le marché de la fabrication où l'uniformité des produits est essentielle pour répondre aux exigences des consommateurs.

3.3.4 Les efforts collectifs de l'industrie des fibres végétales

L'industrie des fibres s'est dotée d'une stratégie axée sur l'élaboration de normes. Cet effort concerté est dirigé par le Flax Council et a réuni de nombreux participants de l'industrie. En fait, l'industrie a consulté les normes en vigueur dans d'autres pays et noué des liens avec les organismes de normalisation et d'autres secteurs bien établis qui ont élaboré leurs propres normes. Dans le cadre de cette démarche, l'industrie a collaboré avec l'American Society for the

Testing of Materials (ASTM) afin d'être mieux en mesure de déterminer et d'élaborer ses propres normes. L'ASTM est un organisme bénévole de premier plan qui est considéré comme une autorité en matière de normalisation en Amérique du Nord, notamment dans les domaines des textiles, de la laine, du feutre, des tissus et du coton.

Afin d'élaborer ses normes, l'industrie de la Saskatchewan et de l'Ouest canadien, dirigée par le Flax Council, s'inspire des industries du coton et des textiles. Elle a également fait appel au financement du Agricultural Development Fund (ADF). Ce type d'initiative contribuera à la normalisation dans les industries des fibres. Les initiatives de normalisation portent sur des cultures ou des marchés bien précis et ne répondent pas encore aux besoins de l'ensemble du secteur des fibres. Par conséquent, il se peut que les intervenants de ce secteur ne participent pas tous aux initiatives de normalisation.

3.4 Produits de santé naturels

Le marché mondial des produits de santé naturels se chiffrait à 71 milliards de dollars américains en 1998. Les États-Unis, l'Europe et le Japon représentaient 75 % de ce marché. Les produits de santé naturels comprennent un vaste éventail de produits appartenant aux catégories suivantes :

- vitamines et minéraux,
- tisanes et herbes médicinales,
- suppléments nutritifs (produits pour sportifs, repas et produits de spécialité),
- aliments naturels,
- produits naturels d'hygiène personnelle.

Il n'existe aucune caractéristique commune qui permet de définir avec précision les produits de santé naturels. Le 13 novembre 1997, le Comité permanent de la santé a présenté un rapport sur les produits de santé naturels à l'honorable Allan Rock, ministre de la Santé. Dans ce rapport, le Comité a relevé plusieurs définitions des produits de santé naturels, toutes provenant de Santé Canada. Dans le but d'atténuer ou d'éliminer la confusion, le Groupe consultatif sur les produits de santé naturels donne la définition suivante des *produits de santé naturels* :

« ...substances ou mélanges de substances à l'état moléculaire ou élémentaire trouvés dans la nature, et [...] préparations homéopathiques, vendus sous forme posologique pour maintenir ou améliorer la santé et traiter ou prévenir les maladies et les conditions ».

Un document de Santé Canada propose les définitions suivantes :

- Un *aliment fonctionnel* est semblable en apparence à un aliment conventionnel ou peut effectivement constituer un aliment traditionnel, il fait partie de l'alimentation normale et il a été démontré qu'il procurait des bienfaits psychologiques et (ou) qu'il réduisait le risque de maladies chroniques au-delà des fonctions nutritionnelles de base.

- Un *aliment nutraceutique* est un produit isolé ou purifié à partir d'aliments, il est habituellement vendu sous formes médicinales qui ne sont pas généralement associées à des aliments, et il a été démontré qu'il avait un effet physiologique bénéfique ou assurait une protection contre les maladies chroniques.

L'expansion et l'évolution de l'industrie des produits de santé naturels sont à l'origine de la multiplication et de la complexité des notions et des définitions. Longtemps considéré comme un créneau offrant des préparations homéopathiques, des remèdes traditionnels, des herbes médicinales chinoises et d'autres produits à des consommateurs avertis, ce secteur compte aujourd'hui une clientèle beaucoup plus vaste. Cette expansion est le résultat du succès obtenu et d'une meilleure distribution des produits.

Au moment où le marché prenait de l'expansion, on a observé que les consommateurs avaient une moins bonne connaissance des produits.

L'augmentation du nombre de fournisseurs a permis dans une certaine mesure de répondre à la croissance de la demande. Cependant, l'évolution de la situation démographique a entraîné un accroissement du nombre de produits offerts et d'entreprises davantage intéressées à tirer profit de la demande que soucieuses de la santé des consommateurs. L'accroissement de la demande s'est traduit par l'arrivée d'entreprises désirant accaparer une part du marché en attirant les nouveaux consommateurs. Il est de plus en plus difficile pour les consommateurs d'évaluer les bienfaits des produits sur la santé et la qualité des ingrédients utilisés.

Au moment où le marché prenait de l'expansion, on a observé que les consommateurs avaient subitement une moins bonne connaissance des produits.

Les consommateurs pouvaient autrefois évaluer les fournisseurs, mais l'augmentation de leur nombre et l'élargissement de l'éventail des produits « médicinaux » rendent cette tâche impossible aujourd'hui. Certains intervenants de l'industrie ont demandé au gouvernement de régir plus étroitement cette industrie. Il est évident que le gouvernement doit intervenir d'une quelconque façon comme en témoigne la demande de rapport faite par le ministre de la Santé au Comité permanent de la santé au sujet des produits de santé naturels.

3.4.1 Structure réglementaire pour un marché de consommation en croissance

La *Loi sur les aliments et drogues* régit les produits médicinaux de tous types. Les produits qui ne sont pas présentés comme ayant un effet sur la santé sont considérés comme des aliments. Plus précisément, la Loi définit un *aliment* comme étant :

« ...tout article fabriqué, vendu ou présenté comme pouvant servir de nourriture ou de boisson à l'être humain, la gomme à mâcher ainsi que tout ingrédient pouvant être mélangé avec un aliment à quelque fin que ce soit ».

Sont compris parmi les *drogues* :

« ...les substances ou mélanges de substances fabriqués, vendus ou présentés comme pouvant servir :

- au diagnostic, au traitement, à l'atténuation ou à la prévention d'une maladie, d'un désordre, d'un état physique anormal ou de leurs symptômes, chez l'être humain ou les animaux;
- à la restauration, à la correction ou à la modification des fonctions organiques chez l'être humain ou les animaux;
- à la désinfection des locaux où des aliments sont gardés ».

Les aliments et drogues sont définis dans la Loi de telle sorte qu'une substance peut être considérée *à la fois* comme un aliment et comme une drogue. Il n'y a aucune zone grise dans la Loi. Santé Canada n'a donc aucune raison de la modifier si elle protège suffisamment la sécurité du public. Compte tenu de la structure de la Loi et de l'opinion exprimée par divers professionnels de la santé selon laquelle les produits de santé naturels sont des produits de remplacement qui n'ont pas été testés, il est peu probable que la Loi soit modifiée. Même si des modifications étaient apportées, elles ne seraient que minimales.

La réglementation des produits de santé naturels freine la croissance du marché. Santé Canada ne se préoccupe pas de la croissance des marchés. Cependant, si la protection du public à l'égard d'un produit de santé naturel suscitait des inquiétudes, Santé Canada effectuera une enquête et réglementera le produit en conséquence. Cette intervention de Santé Canada entraînera des dépenses pour les entreprises touchées et l'ensemble de l'industrie. La structure réglementaire des médicaments est très coûteuse pour l'entreprise privée, de sorte que seules les grandes entreprises participent à la réglementation des médicaments.

La vente de la plupart des médicaments est fortement réglementée et seuls les pharmaciens agréés peuvent vendre des médicaments sur ordonnance. Les médicaments en vente libre, comme les remèdes contre le rhume et les maux de tête, sont vendus dans les pharmacies, parce que la réglementation en vigueur suscite une grande confiance dans les produits vendus par ces établissements. Il est donc normal que les pharmacies se lancent dans la vente de produits de santé naturels. Les pharmaciens ne connaissent pas nécessairement ces produits et consultent des publications comme *Facts and Figures* – publiée par une entreprise qui se spécialise dans la diffusion de renseignements sur les médicaments aux pharmacies – et la population associe les services fiables offerts par les pharmacies aux produits de santé naturels.

Compte tenu de la structure réglementaire actuelle, les entreprises de produits de santé naturels qui désirent entrer sur ce marché doivent pouvoir enregistrer leurs produits auprès de Santé Canada. Faire enregistrer un nutraceutique comme médicament, obtenir un brevet et se conformer aux lois et aux règlements sont des processus extrêmement coûteux. Si une entreprise de nutraceutiques démontre les bienfaits d'un produit sur la santé d'un grand nombre de consommateurs, un fabricant de produits pharmaceutiques sera tenté d'exercer son pouvoir financier pour faire breveter le produit et l'enregistrer comme médicament auprès de Santé Canada. L'entreprise de nutraceutiques sera alors exclue de la fabrication du produit qu'elle a lancé sur le marché.

Faire enregistrer un nutraceutique comme médicament, obtenir un brevet et se conformer aux lois et aux règlements sont des processus extrêmement coûteux.

La réglementation sur la santé freine la croissance du marché des produits de santé naturels, ce qui ne signifie pas pour autant que l'on devrait modifier la réglementation. L'industrie des produits de santé naturels devrait plutôt s'inspirer des pratiques des pharmacies afin d'étendre son marché, c'est-à-dire en gagnant la confiance des consommateurs pour les attirer chez les fournisseurs de produits de santé naturels. On peut gagner la confiance des consommateurs par la réglementation comme dans le cas des produits pharmaceutiques ou par un effort collectif de la part de l'industrie pour élaborer des normes reconnues. En l'absence de normes, les entreprises pharmaceutiques et les pharmacies domineront le marché des produits de santé naturels et l'industrie continuera d'approvisionner un créneau.

3.4.2 La normalisation comme avantage concurrentiel

L'industrie des produits de santé naturels est petite, comme les entreprises qui en font partie. Il est donc indispensable que les entreprises unissent leurs efforts pour développer le marché. Le coût de la conformité à la réglementation de Santé Canada est prohibitif pour ces petites entreprises, même pour celles qui ont participé à l'élaboration des lois. La réglementation et les normes de l'industrie plus précisément ne peuvent constituer une mesure défensive pour empêcher d'autres entreprises (surtout les entreprises pharmaceutiques) d'accéder au marché des produits de santé naturels. En revanche, la normalisation peut contribuer à gagner la confiance des consommateurs afin de les attirer vers les produits de santé naturels.

En revanche, la normalisation peut contribuer à gagner la confiance des consommateurs afin de les attirer vers les produits de santé naturels.

Les pharmacies emploient actuellement une telle stratégie pour accaparer une part du marché. Par exemple, une chaîne nationale de pharmacies vend des produits de santé naturels en y apposant sa propre marque de commerce ainsi que la mention «normalisé et certifié». Nulle part ne trouve-t-on sur l'étiquette une explication sur la norme en cause. Il n'existe aucune restriction juridique quant à l'utilisation de ces termes, sauf si le produit est assujéti à une norme nationale reconnue. L'industrie des produits de santé naturels s'est toutefois dotée de normes sur l'utilisation des marques de distributeur.

Les pratiques de cette chaîne en matière d'étiquetage témoignent de l'importance que la normalisation aura sur l'expansion du marché des produits de santé naturels. La pharmacie exploite la confiance des consommateurs pour les inciter à acheter des produits de santé naturels. Dans l'ensemble, le développement du marché dépend des consommateurs éventuels plutôt que des consommateurs avertis qui font déjà partie du marché.

À l'heure actuelle, les pharmacies dispensent une partie de l'information que les consommateurs demandent et continueront d'offrir ce service. Les entreprises qui mettent au point des produits de santé naturels se doivent d'offrir aux consommateurs un autre point de vente que les pharmacies. Les nouveaux points de vente devront procurer le même sentiment de sécurité et de confiance que les pharmacies à l'égard des médicaments enregistrés.

Les entreprises oeuvrant dans le domaine des produits de santé naturels sont petites comparativement aux pharmacies et doivent donc unir leurs efforts pour développer le marché pour le bénéfice

Ainsi, les producteurs et les transformateurs qui seront certifiés acquerront un avantage concurrentiel grâce à leurs produits.

des consommateurs. La croissance du marché repose donc sur la définition concertée des termes (comme « nutraceutique ») ou la détermination de la teneur et des sources acceptables de l'échinacée. Ainsi, les producteurs et les transformateurs qui seront certifiés acquerront un avantage concurrentiel grâce à leurs produits. À l'heure actuelle, ce sont les pharmacies offrant des produits de santé naturels de marque maison qui détiennent l'avantage concurrentiel dans l'industrie et aucune modification réglementaire ne changera cette réalité. Avec la normalisation, l'industrie gagnera la confiance des consommateurs et les fabricants de produits de santé naturels augmenteront leur part de ce marché en pleine croissance.

3.5 Évaluation de la conformité et mise à jour des normes

L'élaboration de nouvelles normes est une difficulté réelle et immédiate, mais ce n'est qu'un début. Élaborer une norme, c'est comme investir dans un bien immobilisé; le coût initial est élevé et le bien nécessite un entretien constant. Le bien n'a de valeur que s'il est utilisé. En d'autres termes, les entreprises doivent être capables de démontrer qu'elles se conforment à une norme (évaluation de la conformité) afin de tirer avantage de la normalisation. Pour conserver les avantages que procure la normalisation, il faut se conformer aux normes et les mettre à jour pour en assurer la pertinence.

La dynamique du marché est un aspect qui complique les efforts nécessaires à la mise à jour des normes et à l'évaluation de la conformité. Si la normalisation est le reflet de la demande et que la demande pour la plupart des produits évolue au fil du temps, c'est donc dire qu'il faut modifier les normes de temps à autre pour qu'elles demeurent pertinentes. Par conséquent, les secteurs qui en sont au stade de l'élaboration des normes doivent considérer les façons de mettre à jour et de maintenir les normes qu'ils créent. Bon nombre d'entreprises ont indiqué au cours de l'étude qu'elles bénéficieraient d'un soutien interne favorable à la participation au processus d'élaboration de normes et de conformité, mais qu'elles n'étaient pas bien informées sur la nécessité de mettre à jour les normes.

L'élaboration, la conformité et la mise à jour des normes coûtent cher et demandent beaucoup d'efforts aux petites entreprises, mais les avantages qu'elles procurent à l'industrie sont encore plus importants. Certaines entreprises estiment que les efforts déployés représentent jusqu'à 15 % du coût total de la main-d'œuvre. Ce pourcentage diminue à mesure que les entreprises prennent de l'expansion ou augmente à mesure que les entreprises se contractent. Dans les secteurs de la transformation des produits agricoles où prédominent les PME, l'action collective et l'intervention gouvernementale éventuelle revêtent une grande importance. Les avantages de la normalisation seront compromis si, après le processus d'élaboration des normes, l'industrie est incapable de mettre en œuvre un processus d'évaluation de la conformité et de mise à jour.

Assurer la pertinence des normes pose plusieurs problèmes, en plus des coûts de la mise à jour et de l'évaluation de la conformité. L'industrie qui ne se préoccupe pas de la mise à jour devra faire face à la prolifération des normes, à l'apparition de normes concurrentes ou à la perte de la reconnaissance des normes. Les trois problèmes qui sont décrits ci-dessous sont le résultat d'une mise à jour inadéquate, d'un manque de conformité, ou d'une combinaison des deux.

Prolifération des normes : Les normes prolifèrent presque inexorablement à mesure que les produits évoluent et que les marchés mûrissent. Ce processus est inévitable et nécessaire. Les entreprises se disent préoccupées toutefois par le comportement des organismes de réglementation qui cherchent parfois à obtenir de nouvelles compétences pour réglementer les industries. Ce problème est d'autant plus épineux dans une confédération où les pouvoirs relatifs à la salubrité des aliments sont divisés entre les gouvernements fédéral et provinciaux et où les administrations locales sont souvent autorisées à mettre en application les lois et règlements adoptés par les paliers supérieurs à leur discrétion.

Comme la salubrité des aliments est devenue un grand sujet de préoccupation du public, chaque palier de gouvernement cherche à démontrer qu'il protège la population. Par conséquent, certains organismes locaux se sont montrés intéressés à réglementer davantage les effets du système de transformation des produits agricoles. Dans certains cas, l'organisme responsable n'a pas fait preuve de ses compétences dans le domaine ou n'a pas démontré une compréhension des systèmes d'assurance de la qualité et des normes qui assurent la salubrité des aliments. Il est possible et probable que les normes établies par les organismes locaux se révèlent coûteuses et inefficaces.

Normes concurrentes : Dans les nouveaux marchés ou dans les marchés en évolution, il n'existe aucune norme reconnue. Les marchés adoptent souvent leurs propres normes, ce qui oblige les exportateurs de produits agricoles transformés à se conformer à plus d'une norme. Cette situation est apparue évidente lors des discussions avec les représentants de l'industrie des produits biologiques de la Saskatchewan où plusieurs organismes rivalisent pour devenir le chef de file de l'industrie en matière de normalisation et de certification. L'OCIA s'occupe présentement d'établir les normes et de vérifier la conformité des produits biologiques expédiés aux États-Unis, tandis que l'IFOAM surveille les expéditions destinées à l'Union européenne.

Manque de reconnaissance mutuelle des normes : De nombreuses agro-entreprises qui se conforment aux normes pour avoir accès aux marchés se disent fort préoccupées du fait que différents marchés établissent différentes normes dont les critères et les mécanismes de conformité se ressemblent. Par exemple, les entreprises qui fournissent les ingrédients de base à l'industrie de la boulangerie et de la mouture doivent se conformer à plusieurs règlements et normes. En voici un aperçu :

- l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) régit les normes sanitaires et phytosanitaires;
- la Commission canadienne des grains administre la *Loi sur les semences*;
- la plupart des boulangeries exigent des produits qui sont conformes à l'une des normes fixées par l'American Institute of Baking;
- les marchés de spécialité comme les produits casher fixent leurs propres règles, notamment dans le cas où une aide alimentaire à des conditions libérales est demandée auprès de l'Agence canadienne de développement international (ACDI);
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada exige une norme ISO 9003E.

D'autres marchés fixent d'autres normes. Même si environ la moitié des critères énoncés dans chaque norme sont essentiellement les mêmes (p. exemple les structures de gestion et de contrôle

de la qualité, les processus d'examen des contrats, le contrôle des données et des documents, l'identification et la traçabilité des produits, les mesures correctives, la tenue des dossiers et la formation), la conformité à chacune de ces normes est évaluée par des vérificateurs différents. L'entreprise qui fait l'objet de l'évaluation paie les coûts (parfois gonflés) de ces vérifications qui sont répétitives et qui se chevauchent. Ce problème touche surtout les petites agro-entreprises qui expédient souvent leurs produits en petites quantités vers un grand nombre de marchés afin de s'y tailler une place. Il n'existe actuellement aucune disposition sur la reconnaissance mutuelle de la conformité ou le regroupement des vérifications. Il n'y a aucune raison technique pour ne pas accroître l'efficacité du système, seulement un manque de volonté quand il s'agit de simplifier les processus de vérification.

La plupart des problèmes qui découlent de l'élaboration de normes ont trait à l'évaluation de la conformité et à la mise à jour des normes. La normalisation à tous les niveaux nécessite une action collective des entreprises au sein d'une même industrie pour que chacune puisse prendre conscience des avantages qu'offre la normalisation. Cette action devient plus difficile lorsque l'industrie est dominée par les petites entreprises. La section qui suit décrit en détail les avantages, les coûts et les leçons qu'en ont tirées les industries.

3.6 Résumé des leçons qu'ont tirées les industries

De la théorie et des faits se dégagent un certain nombre d'orientations possibles pour le développement du secteur de la transformation des produits agricoles dans l'Ouest canadien. On peut classer ces orientations selon les leçons qu'ont tirées les industries et les idées relatives à la normalisation.

1. *Les normes se situent entre la réglementation et la reconnaissance des marques.*

- Une norme assure la qualité et la sécurité des produits grâce à l'effort concerté des entreprises, des consommateurs et des organismes dirigeants.
- Une marque crée une image d'assurance de la qualité grâce aux efforts d'entreprises ou de groupes.
- Un règlement est adopté par le gouvernement ou un organisme sectoriel pour assurer la sécurité.
- Une norme régionale représentera une marque pour cette région sur les marchés d'exportation.
- Une norme a le même poids qu'une loi ou un règlement si ses dispositions sont mises en application au moyen de sanctions ou d'une réglementation.

2. *La normalisation accroît les échanges commerciaux en améliorant l'uniformité, la qualité et la sécurité des produits.*

- La normalisation se révèle des plus utiles lorsqu'il est difficile d'évaluer les caractéristiques d'un produit au moment de l'achat ou lorsque des entreprises concurrentes peuvent facilement copier la technologie.

- Les entreprises oeuvrant sur des marchés où les grandes entreprises sont pratiquement seules ont recours aux marques pour assurer le rendement de l'innovation technologique. Dans les marchés où prédominent les petites entreprises (comme celui de la transformation des produits agricoles), une entreprise est incapable d'obtenir un rendement raisonnable en améliorant à elle seule la qualité de ses produits – les entreprises doivent agir collectivement.
- Les exportateurs qui sont capables collectivement de créer une marque régionale de qualité et d'uniformité peuvent vendre leurs produits à meilleur prix. La norme de la région est alors reconnue comme une marque à l'échelle internationale.
- La normalisation assure la sécurité des consommateurs aussi efficacement sinon plus que la réglementation, à condition que les normes soient énoncées dans une loi. La normalisation offre en outre une plus grande souplesse en ce qui a trait à la mise à jour des normes sur la sécurité dans les industries où la technologie évolue rapidement (p. exemple la biotechnologie).

3. *Il faut mettre l'accent sur la normalisation dans les industries où les structures et les institutions du marché sont absentes ou déficientes.*

- Les entreprises et les consommateurs dans les nouveaux marchés non réglementés sont plus susceptibles de profiter de la normalisation que ceux dans les marchés existants ou bien établis.
- Les institutions des marchés en rapide évolution doivent être souples; les normes sont plus efficaces et plus souples que la réglementation dans ces marchés.
- Pour être efficace, la normalisation nécessite beaucoup de temps et d'argent; il est donc préférable de procéder à la normalisation dans les industries où les avantages dépassent les coûts.
- La réglementation coûte cher aux entreprises et la normalisation peut réduire les coûts s'il est possible de maintenir ou d'améliorer la qualité et la sécurité.

4. *Dans certaines industries, la normalisation n'offre aucun avantage au public à moins d'une intervention de la part des consommateurs et du gouvernement.*

- Les PME disposent de ressources limitées pour le développement industriel, comme dans le cas de la normalisation. Lorsqu'il existe des organismes de normalisation nationaux et internationaux au sein d'une industrie, les petites entreprises sont incapables bien souvent de représenter les intérêts canadiens sans le soutien public – il faut donc prévoir des dispositions pour les bénévoles.
- Grâce à l'action collective, les PME peuvent participer à la poursuite d'objectifs communs à l'échelon régional, national et international. Une entreprise ne dispose pas à elle seule des ressources nécessaires pour contribuer au développement de l'industrie par le biais de la normalisation. En unissant leurs efforts, les petites entreprises peuvent mettre en commun leurs ressources et présenter un point de vue d'ensemble sur l'élaboration de normes au sein de l'industrie.
- Compte tenu des effets que la normalisation peut avoir sur un grand nombre d'entreprises et de consommateurs, il faut trouver le moyen de gagner leur confiance et de mettre sur pied d'autres initiatives de collaboration qui permettront aux industries,

aux consommateurs et aux autres intervenants de fixer des objectifs stratégiques en ce qui a trait à la qualité, à l'uniformité et à la sécurité des produits. L'intervention, la communication et la sensibilisation sont quelques-uns des moyens proposés pour gagner la confiance indispensable à l'action collective.

4.0 Cadre de politique sur la normalisation dans les secteurs canadiens de la transformation des produits agricoles

Le rôle que les normes peuvent jouer sur le plan de la politique d'intérêt public et la souplesse qu'elles offrent au chapitre de la régulation du marché apparaissent évidents en ce qui a trait aux produits à forte intensité de connaissances. Les consommateurs doivent se sentir en confiance pour acheter de tels produits, car il n'est pas toujours facile d'évaluer la qualité des nouveaux produits. Compte tenu de l'évolution rapide des caractéristiques de ces produits, la réglementation n'est pas le meilleur moyen de les régir. La normalisation est synonyme de qualité, de sécurité, d'uniformité et de souplesse et favorise la participation générale des entreprises, des consommateurs et des autres intervenants.

Le développement et l'expansion des marchés reposent sur des mesures d'intervention, qu'il s'agisse de marques de commerce des entreprises, de la réglementation gouvernementale ou de la normalisation par l'industrie. Les concepts de marque et de réglementation sont compris plus facilement que les normes, mais chacun des trois concepts constitue un outil d'intervention sur le marché. Les normes se situent quelque part entre les marques de commerce et la réglementation. La théorie sur les normes démontre de quelle façon et à quel moment la normalisation utilisée comme politique publique peut contribuer au développement du marché, que ce soit au moyen de la reconnaissance des marques régionales ou de la quasi-réglementation aux fins de la qualité et de la sécurité.

Pendant les quatre mois de l'étude, un large éventail d'entreprises oeuvrant dans quatre secteurs naissants de la biodiversité — aliments organiques, viandes non traditionnelles, produits de fibres végétales et produits de santé naturels — ont été consultées. Grâce à cette expérience, on a pu constater le rôle important que jouent l'éducation et la mobilisation des groupes d'entreprises dans la détermination et l'exploitation des possibilités de normalisation. La participation des entreprises au processus de normalisation présente différents avantages pour le public, allant de l'expansion des marchés à la sécurité accrue des produits. Ces avantages se généralisent lorsque les industries, comme celles de la transformation des produits agricoles, sont dominées par les PME et lorsque les consommateurs participent au processus de normalisation aux côtés des entreprises de l'industrie.

Vu l'ampleur et la portée des avantages de la normalisation pour les entreprises, les consommateurs et les autres intervenants, une politique d'intérêt public permettrait d'élargir le rôle que joue la normalisation dans la gestion et le développement des industries canadiennes de transformation des produits agricoles.

4.1 Cadre de politique général

Nous pouvons conclure d'après la théorie et la pratique qu'un cadre de politique général est indispensable pour mieux faire connaître les normes. La normalisation servira l'intérêt du public lorsque celui-ci aura une meilleure compréhension de la normalisation par rapport à la

Le cadre de politique général doit faire connaître la normalisation en tant qu'instrument de politique publique souple et accroître le niveau de normalisation au Canada.

réglementation, comme solution de rechange à la réglementation ou utilisée de concert avec la réglementation. Les consommateurs et les fonctionnaires en particulier ont l'impression que la réglementation est le meilleur moyen de réguler les marchés. Le cadre de politique général doit faire connaître la normalisation en tant qu'instrument de politique publique souple et, par conséquent, accroître le niveau de normalisation au Canada.

Pour faire connaître et utiliser les normes, il faut que les industries, les consommateurs et les autres intervenants s'engagent à participer aux processus de normalisation. Il convient en premier lieu de convaincre les entreprises qu'elles ont le pouvoir de créer des normes – que la normalisation n'est pas seulement une responsabilité gouvernementale. Pour pouvoir créer et gérer des normes, les entreprises doivent se faire confiance mutuellement, que ce soit au moyen d'un consensus, de la facilitation ou de la planification stratégique. Avec la confiance, la volonté et les ressources des entreprises, les industries joueront un rôle de leader dans le développement des marchés et amorceront les processus de normalisation sans intervention de la part du gouvernement ou du public.

Il convient en premier lieu de convaincre les entreprises qu'elles ont le pouvoir de créer des normes.

La deuxième étape consiste à amener les consommateurs à participer aux initiatives de normalisation, que ce soit par l'entremise d'un groupe de consommateurs ou d'une autre partie intéressée. Les consommateurs veulent des produits qui répondent à leurs besoins sans toutefois participer à la gestion du produit ou du marché. Les consommateurs n'accepteront d'intervenir que s'ils comprennent le rôle que joue la normalisation au sein des marchés.

La deuxième étape consiste à amener les consommateurs à participer aux initiatives de normalisation.

Dans la poursuite de ces objectifs, le Conseil canadien des normes a élaboré un document intitulé ***Stratégie canadienne de normalisation et Propositions de mise en oeuvre*** afin de mieux faire connaître le Système national de normes comme outil de gestion et de développement des marchés. La Stratégie canadienne de normalisation est disponible auprès du Conseil canadien des normes. Voici un aperçu des *Éléments de la Stratégie* :

1. Participer à l'élaboration des normes internationales et avoir le plus souvent possible recours à des normes adoptées ou adaptées à partir de normes acceptées dans le monde.
2. Placer par ordre de priorité les activités de normalisation et leurs ressources en les présentant en trois points importants :
 - celui des questions de la santé, de la sécurité et de l'environnement ou autres questions auxquelles s'intéressent particulièrement les Canadiens;
 - celui des secteurs commerciaux qui comportent des avantages possibles pour le Canada;
 - celui de l'harmonisation des normes là où elle est nécessaire, en particulier au sein des marchés nord-américains.
3. Suivre les innovations touchant les pratiques d'évaluation de la conformité, les évaluer et s'empresser de négocier de nouvelles ententes internationales bénéfiques pour le Canada.
4. S'empresser de faire connaître aux décideurs des secteurs public et privé de tous les aspects de la société canadienne le rôle des normes, leurs avantages et les défis associés aux processus et aux produits de normalisation.
5. Présenter les processus de normalisation comme complément nécessaire aux processus de réglementation et favoriser le recours aux normes dans l'établissement des politiques canadiennes

d'intérêt public.

6. Établir des mécanismes permettant d'orienter les activités de normalisation dans le règlement des questions sociales et économiques actuelles et nouvelles.
7. Améliorer la capacité d'action du système et favoriser la participation des Canadiens aux activités de normalisation.
8. Établir des partenariats et des alliances stratégiques entre les participants aux activités de normalisation actuels et éventuels.

La mise en œuvre de ces éléments nécessite des mesures concrètes pour atteindre les objectifs décrits plus haut. À cette fin, la Stratégie de normalisation présente 23 *Propositions de mise en oeuvre* qui sont énumérées ci-dessous.

1. Créer et maintenir un cadre de travail pour l'élaboration des positions nationales.
2. Établir un mandat plus large pour les comités techniques du Comité national canadien de l'Organisation internationale de normalisation (CNC/ISO) et du Comité national canadien de la Commission électrotechnique internationale (CNC/CEI).
3. Assumer le leadership de l'élaboration de normes internationales pour le commerce électronique.
4. Rallier les pays en développement à l'effort de normalisation international.
5. Concevoir, mettre en œuvre et maintenir les procédés servant à décider des priorités en matière de normalisation dans les domaines de la santé, de la sécurité, de l'environnement et des autres enjeux sociaux.
6. Développer et maintenir la capacité de rédaction, d'analyse et de diffusion de la politique afférente aux normes.
7. S'assurer que le processus de rédaction des normes appuie les objectifs de la politique sociale.
8. Travailler en faveur d'un système global d'accréditation.
9. Déterminer et communiquer aux intervenants les objectifs et stratégies sous-jacents aux Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) sur le commerce.
10. Examiner le recours à des pratiques équivalentes d'évaluation de la conformité.
11. Renforcer l'infrastructure métrologique du Canada.
12. Promouvoir l'utilisation du Système national de normes.
13. Associer les industries naissantes à l'activité de normalisation.
14. Examiner et évaluer les normes du système de management.
15. Mettre en place une porte d'accès Web pour le Système national de normes.
16. Appuyer l'Accord sur le commerce intérieur.
17. Faire des normes et de l'évaluation de conformité des sujets de politique publique.
18. Recourir à des systèmes de management de la qualité et de management de l'environnement pour réaliser les objectifs de la politique publique.
19. Informer de la valeur des normes environnementales.
20. Recourir à des mécanismes de financement novateurs.
21. Mettre en place un programme de bénévoles.
22. Susciter une participation sectorielle stratégique.
23. Faciliter la contribution des consommateurs à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Certaines de ces propositions s'adressent à des secteurs bien précis, tandis que d'autres s'appliquent à l'ensemble des secteurs. Les propositions plus spécifiques font référence aux secteurs de la transformation des produits agricoles. La proposition n° 22 (susciter une participation sectorielle stratégique) vise trois secteurs :

- l'agriculture (y compris les « aliments fonctionnels », les nourritures sèches, les fibres, les aliments biologiques, le bétail non traditionnel et la biotechnologie);
- la technologie de l'information (y compris les logiciels, les communications et l'utilisation de l'Internet);
- la foresterie.

Ces secteurs sont jugés prioritaires parce que ce sont eux qui bénéficieront le plus de l'élaboration de normes. L'ensemble de l'économie en tirera également des avantages, comme aussi les consommateurs.

Enfin, le gouvernement devrait se poser les questions suivantes pour déterminer quels sont les secteurs prioritaires :

- La normalisation soutient-elle la commercialisation des nouveaux produits à forte valeur ajoutée?
- Le processus de normalisation sera-t-il géré ou influencé par et pour les entreprises canadiennes?
- La normalisation permettra-t-elle de conserver la production et les profits au Canada?

À mesure que la normalisation s'étend à un plus grand nombre de secteurs, il est bon de garder ces questions à l'esprit et de les réévaluer continuellement.

4.2 Réaction des secteurs de la transformation des produits agricoles

L'élaboration d'une politique sur les normes est essentielle au développement du secteur de la transformation des produits agricoles, parce que l'agriculture canadienne connaît de grands bouleversements. La faiblesse des prix des denrées et l'augmentation de la demande pour des produits à plus forte valeur ajoutée incitent les producteurs et les transformateurs à délaisser les denrées conventionnelles et à se tourner vers les marchés de produits à forte valeur ajoutée. Même les marchés de produits de base sont en voie de transformation, les acheteurs exigeant des produits ayant des caractéristiques de qualité différentes, qui sont difficiles à trouver auprès des fournisseurs habituels. Les sociétés canadiennes sont capables d'exploiter leur avantage comparatif en agriculture et de mener ou de grandement influencer la normalisation au pays et à l'échelle internationale afin d'accroître l'avantage concurrentiel du Canada dans les secteurs de la transformation des produits agricoles et les autres secteurs de la biodiversité.

4.2.1 Soutenir l'action collective dans les secteurs de la transformation des produits agricoles

Le cadre de la politique de normalisation dans les secteurs agricoles à forte valeur ajoutée doit tenir compte de la place prépondérante qu'occupent les PME dans ces secteurs. En règle générale, les PME ne disposent pas des ressources internes nécessaires pour participer à l'élaboration ou à la mise à jour des normes. Par conséquent, le cadre de la politique qui sera établi doit soutenir l'action collective des entreprises en ce qui a trait à la normalisation. Ce soutien ne veut pas dire financer les organismes sectoriels, mais prévoir dans le cadre de la

politique des dispositions favorables à l'établissement des conditions nécessaires à l'organisation et à l'action sectorielle.

Les ressources et la confiance sont les deux principales conditions qui favorisent l'action collective d'une industrie. Les entreprises doivent disposer de ressources internes suffisantes pour investir temps et argent dans les activités générales de l'industrie qui procurent des bénéfices indirects. Ces derniers sont difficiles à mesurer et à évaluer, de sorte que seules les entreprises qui disposent de ressources abondantes peuvent y participer. Plus les entreprises sont petites, moins elles sont susceptibles de remplir cette condition.

Les entreprises doivent également être convaincues que les autres entreprises de l'industrie cherchent à atteindre le même objectif en matière de normalisation. S'il y a un manque de confiance, les entreprises refuseront de divulguer des renseignements qui pourraient profiter à l'ensemble de l'industrie, rendant la normalisation plus difficile. Si le niveau de confiance est élevé, il sera plus facile pour les entreprises de collaborer afin de surmonter les difficultés au cours des processus menant à la normalisation efficace dans l'industrie. Plus le nombre d'entreprises au sein d'une industrie est élevé, plus il sera difficile pour les entreprises de coopérer afin d'atteindre un objectif commun.

Le cadre de la politique qui sera élaboré doit tenir compte de ces deux conditions : les ressources et la confiance. On peut présumer que les industries qui sont dirigées par un petit nombre de grandes entreprises remplissent ces deux conditions. Dans les secteurs de la transformation des produits agricoles où l'on trouve essentiellement des PME, il est plus difficile de détourner les ressources consacrées à la production vers des activités qui ont des bénéfices indirects. Compte tenu de leur grand nombre, les entreprises peuvent difficilement faire front commun afin d'en faire profiter l'ensemble de l'industrie.

4.2.2 Cadre de la politique sur la normalisation dans le secteur de la transformation des produits agricoles

Un cadre de politique dans le domaine de la transformation des produits agricoles doit avoir pour but premier d'aider les entreprises à élaborer des normes. Il s'agit de la première des cinq étapes d'une approche globale, qui sont décrites ci-dessous.

1. Faciliter la planification stratégique par l'industrie et pour l'industrie

Les industries qui pourraient profiter de la normalisation doivent travailler ensemble pour établir des buts et des objectifs. Dans beaucoup de cas, la planification stratégique se déroule au sein de la structure d'une association sectorielle existante. Ces associations constituent souvent le meilleur forum pour la planification stratégique et leur travail est efficace si leur mandat n'est pas trop vaste. En effet, les membres d'une association qui a un trop vaste mandat ne s'entendent pas sur les problèmes ou les objectifs. La normalisation et les autres questions stratégiques n'arrivent pas en tête de liste des priorités des associations, contrairement à d'autres sujets dont les bénéfices sont évidents, comme les allègements fiscaux, les changements de politique particuliers et d'autres concessions du gouvernement.

Dans les industries de transformation de produits agricoles qui comptent un grand nombre de PME, les associations sectorielles ne sont pas en mesure généralement d'élaborer une orientation stratégique pour l'ensemble de l'industrie. Les entreprises ne peuvent savoir si la normalisation sera bénéfique à des secteurs précis et peuvent encore moins participer à la normalisation sans l'aide d'une association efficace qui représente la vision du secteur. L'existence d'une association ou d'un processus commun n'est pas suffisant en soi pour assurer l'élaboration et la mise à jour des normes.

Le processus d'élaboration des normes dans l'industrie des aliments biologiques illustre bien ce point. La norme sur les produits biologiques a vu le jour grâce aux efforts de collaboration menés par l'ONGC. Cette collaboration a porté fruit. L'absence d'une vision commune avant le processus d'élaboration de normes explique la situation actuelle : l'industrie de l'évaluation de la conformité a de la difficulté à mettre en place une structure pour soutenir les producteurs et les transformateurs de produits biologiques.

Sur le plan de la politique publique, cela signifie qu'il faut contribuer à la planification stratégique de l'industrie et non à la création d'associations sectorielles. Cette contribution permettra d'accomplir plusieurs choses :

- Les participants de l'industrie sont plus susceptibles de se rallier à une vision commune qu'à des avantages à court terme pour les entreprises (comme les allègements fiscaux).
- Les entreprises d'une industrie consacreront plus de ressources (temps et argent) pour développer l'association industrielle et élaborer la normalisation.
- L'industrie continuera d'évoluer et de profiter des possibilités qui se présentent – plutôt que de créer des obstacles comme l'a fait l'industrie des produits biologiques pour empêcher la conformité et l'accréditation de la norme sur ces produits.

2. *Mettre en place un programme de bénévoles*

À l'heure actuelle, des fonds limités sont à la disposition des bénévoles qui désirent assister à diverses réunions internationales sur la normalisation, mais à certaines conditions. Ces fonds proviennent des dépenses discrétionnaires de différents ministères fédéraux et provinciaux. La Stratégie canadienne de normalisation souligne que « l'effectif actuel des bénévoles prend de l'âge et l'intérêt envers la normalisation perd de la vitesse en certains endroits » (*Stratégie*, p. 31).

Un programme de soutien des bénévoles accessible et bien conçu accroîtra la participation des entreprises qui hésitent à s'engager dans le processus d'élaboration et de mise à jour des normes en raison du temps et de l'argent qu'elles doivent investir. Un programme bien conçu comprend les éléments suivants :

- dispositions relatives au déplacement, à l'hébergement et aux repas;
- paiement rapide des frais admissibles, des paiements initiaux ou des services de voyage;

- services de recherche;
- autres services de soutien offerts avant ou pendant les réunions et les événements sur la normalisation.

Parmi les entreprises consultées au cours de cette étude, rares sont celles qui ont indiqué avoir besoin de l'apport d'un programme de bénévoles. Les entreprises sont prêtes à investir des ressources aux fins de l'élaboration des normes, mais le manque de temps et les frais de déplacement et d'hébergement minent cet engagement. Le programme de bénévoles doit offrir suffisamment de ressources à l'industrie, en particulier aux PME, afin de préserver l'engagement en matière d'élaboration et de mise à jour des normes.

3. *Sensibiliser les consommateurs et les industries à la normalisation*

Le succès des politiques générales de normalisation et de celles mises en œuvre dans le secteur de la transformation des produits agricoles repose dans une large mesure sur la compréhension et l'acceptation des normes élaborées pour réglementer les marchés. On s'entend pour dire que les produits sont soit réglementés par le gouvernement, soit soumis au jeu des forces du libre marché qui détermineront les niveaux de qualité et de sécurité. Cette perception amène les consommateurs et les producteurs à considérer que la réglementation des marchés est l'affaire des autres, c'est-à-dire celle du gouvernement central ou celle des consommateurs (qui choisissent une marque). Ils perdent de vue le rôle de la normalisation, qui se situe entre celui de la réglementation et celui des marques de commerce.

La méconnaissance du rôle des normes dans la régulation des marchés entraîne une plus grande réglementation des secteurs de la transformation des produits agricoles. L'image que les consommateurs avaient de la production agricole sur la ferme familiale a aujourd'hui disparu. Faute de comprendre ce qu'est la normalisation, les consommateurs et les gouvernements cherchent à retrouver la confiance qu'ils avaient dans les produits agricoles à valeur ajoutée en utilisant la réglementation. La réglementation constitue une réaction inadéquate sur le plan de la politique pour les nouvelles industries de la transformation des produits agricoles à forte intensité de connaissances. La réglementation n'est pas assez souple pour faire face aux nouvelles technologies ou aux exigences des consommateurs qui influent sur le marché.

Face à de telles réactions de la part des consommateurs et des organismes de réglementation, les organismes de normalisation (c.-à-d. le Conseil canadien des normes et Industrie Canada) se doivent de les sensibiliser aux avantages que présente la normalisation dans la régulation des marchés. Ils doivent également faire part du rôle de la normalisation à l'industrie. Lorsqu'elle aura compris à quel moment et dans quels secteurs la normalisation est nécessaire pour réglementer les marchés, l'industrie sera mieux en mesure de rallier les consommateurs, les gouvernements et les autres intervenants en vue de l'élaboration des normes nécessaires.

4. *Développer la capacité de recherche*

Il faut accroître la sensibilisation des spécialistes de la recherche sur les politiques — comme aussi que des entreprises, des consommateurs et des gouvernements — à la normalisation. Les spécialistes discutent beaucoup du rôle des secteurs public et privé, mais étudient peu le rôle que l'industrie peut jouer collectivement. La participation de l'ensemble de l'industrie est indispensable à l'élaboration et à la mise à jour des normes. Les secteurs de transformation des produits agricoles et les autres industries qui comptent de nombreuses PME ne recourent pas facilement à l'action collective. Une partie du cadre de politique sur la normalisation des produits agricoles doit donc avoir pour but d'accroître la capacité de recherche sur les politiques afin d'amener les consommateurs, les industries et les gouvernements à comprendre ce que sont l'action collective et la normalisation.

Plusieurs méthodes sont nécessaires pour accroître la capacité de recherche. La recherche peut être fondamentale ou appliquée ou encore porter sur des politiques bien précises. On ne peut agir sur les deux premiers types de recherche que par des moyens indirects, mais qui auront des effets durables. La recherche sur les politiques précises peut être orientée à l'occasion de conférences et de séminaires, par le financement de chaires en recherche ou par un centre d'excellence et aura des effets immédiats. Le présent document est un exemple de l'amélioration de la capacité de recherche puisqu'il est financé en partie par des fonds publics et qu'il sert à sensibiliser davantage les intervenants à la normalisation comme moyen de développement des marchés de transformation des produits agricoles.

L'accroissement de la capacité de recherche doit faire partie du cadre de politique. La recherche permet de résoudre des problèmes bien précis tout en sensibilisant les parties intéressées à la normalisation. La recherche vise à informer les gens pour que les questions de normalisation soient intégrées aux programmes de recherche. Ainsi, il y a de fortes chances que la normalisation soit considérée comme une option stratégique par l'industrie aux fins du développement des marchés, par le gouvernement aux fins de la régulation des marchés et par les consommateurs afin d'assurer la qualité et la sécurité des produits.

5. *Évaluation de la conformité*

Un cadre de politique détaillé sur les normes dans le secteur de la transformation des produits agricoles doit comprendre une discussion sur l'évaluation de la conformité. L'évaluation de la conformité n'a pas vraiment été abordée dans le présent document bien qu'elle soit essentielle au succès du processus de normalisation d'une industrie, parce que le sujet mérite une analyse plus fouillée qui n'est pas prévue dans le cadre de ce projet. L'évaluation de la conformité dans les secteurs de la transformation des produits agricoles devrait faire l'objet d'une recherche dans le proche avenir.

Cette recherche examinera l'évaluation de la conformité sous ses différentes formes. La forme et les institutions nécessaires à l'évaluation varient en fonction de la norme en

question, de l'industrie qui l'a élaborée et du degré de contrôle nécessaire. À cet égard, les entreprises et les personnes interrogées dans le cadre de la présente recherche ont fait part d'un certain nombre d'enjeux. Les représentants de l'industrie de la transformation des produits agricoles ont discuté des quatre points suivants, selon leur ordre de priorité :

- *Normes doubles et concurrentes* – La principale préoccupation des entreprises participant à la normalisation est le nombre de normes différentes auxquelles elles doivent se conformer pour avoir accès à un ou à plusieurs marchés. Comme les autres industries fondées sur le savoir, les industries de transformation des produits agricoles fabriquent des produits et offrent des services qui se classent dans plus d'une catégorie. Par exemple, une petite entreprise prospère de Saskatoon fait l'objet d'une vérification de conformité chaque mois en moyenne. L'entreprise peut ainsi avoir accès aux marchés à forte valeur ajoutée, mais bon nombre de critères sont les mêmes d'une norme à l'autre. En approvisionnant plus d'un marché, l'entreprise doit se conformer à de multiples normes, mais le dédoublement des normes représente un fardeau pour elle.

Bon nombre d'entreprises doivent non seulement composer avec des normes doubles mais également avec des normes concurrentes. La répétition des critères est en partie attribuable à l'existence de normes concurrentes, mais il existe également des contradictions entre les normes. À titre d'exemple, on compte pas moins de quatre normes sur les produits biologiques que peuvent utiliser les producteurs et transformateurs canadiens. Il s'agit des normes de l'IFOAM, du USDA, de l'OCIA (les normes varient d'une section à l'autre) et de la nouvelle norme canadienne sur les produits biologiques.

- *Reconnaissance mutuelle des normes* – La reconnaissance mutuelle des normes doubles et concurrentes par les organismes de normalisation est un problème constant auquel les entreprises, les consommateurs et les autres intervenants doivent trouver des solutions pour éviter que l'évaluation de la conformité devienne un fardeau inutile (c.-à-d. mise à jour des normes). Les normes nationales atténueront le problème dans les industries des produits biologiques, mais les producteurs approvisionnant de multiples marchés ne peuvent obtenir un traitement équitable qu'en participant à de multiples processus de normalisation.
- *Conformité et structures des activités de vérification* – L'évaluation de la conformité semble être devenue un nouveau fardeau pour les entreprises oeuvrant dans des industries qui élaborent des normes pour la première fois. L'arrivée des vérificateurs de la conformité, des certificateurs et d'autres entreprises entraînera inévitablement la création d'une nouvelle structure au sein de l'industrie. Il est tout à fait normal que les entreprises existantes s'inquiètent de la survie du marché lorsque de nouvelles entreprises font leur apparition. Cette inquiétude est souvent exagérée, car les nouvelles structures du marché ne peuvent évoluer qu'à partir des structures déjà en place. En revanche, ce sont souvent les entreprises qui sont les mieux placées pour acquérir les compétences nécessaires dans les nouvelles structures du marché.

Le nombre de structures différentes au sein du marché en ce qui a trait aux activités de conformité et de vérification pourrait faire l'objet d'un rapport détaillé à l'intention des industries, des consommateurs et des gouvernements. Ce rapport fournira aux intervenants une perspective d'avenir ainsi que des idées sur la façon de gérer les changements à mesure que la normalisation se répandra dans les secteurs de la transformation des produits agricoles et les industries du savoir.

- *Autodéclaration* – L'une des structures dont l'industrie pourrait se doter aux fins de l'évaluation de la conformité est l'autodéclaration des pratiques par les entreprises. Il est clair que la nature d'un produit déterminera si les consommateurs acceptent ou non la conformité déclarée par les entreprises. Cependant, la taille de l'industrie, la bonification possible, les facteurs de sécurité et la concurrence internationale sont autant de facteurs qui détermineront si l'évaluation de la conformité doit être impeccable, satisfaire des conditions minimales ou rassurer suffisamment les consommateurs. L'autodéclaration est un processus d'évaluation de la conformité à une norme qui est beaucoup moins coûteux et qui est approprié lorsque les caractéristiques des produits, la taille de l'entreprise et d'autres facteurs font en sorte que la vérification indépendante et distincte devienne un fardeau inutile pour les petites entreprises et les petits marchés.

Ce n'est qu'une courte description de quelques enjeux touchant l'évaluation de la conformité. Un examen plus exhaustif fournira plus de renseignements et une meilleure orientation aux organismes d'évaluation de la conformité, ainsi qu'en vue de l'élaboration d'un cadre de politique.

Bibliographie

- Aaker, David A. et Kevin Lane Keller (1990), « Consumer Evaluations of Brand Extensions », *Journal of Marketing*, 54 (janv.), 27-41.
- Beck, Nuala. (1998), *Pourquoi le Canada sort gagnant. Le siècle prochain*, Toronto, HarperCollins.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, Londres, Penguin.
- Gray, R., S. Malla et P.W.B. Phillips. (1999), *The Effectiveness of the Research Funding in the Canola Industry*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de la Saskatchewan.
- Grossman, G. et E. Helpman, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Londres, The MIT Press, 1991, pp. 1 et 6-7.
- Industrie Canada, *Systèmes de normes – Guide à l'intention des organismes de réglementation canadiens*, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Politiques industrielle et scientifique, Industrie Canada, 1998.
- Keller, Kevin Lane (1993), « Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity », *Journal of Marketing*, 57 (janv.), 1-22.
- Lane, Vicki et Robert Jacobson (1995), « Stock Market Reactions to Brand Extension Announcements: The Effects of Brand Attitude and Familiarity », *Journal of Marketing*, 59 (janv.) 63-77.
- Murphy, John M. (1990), « Assessing the Value of Brands », *Long Range Planning*, 23 (3), 23-29.
- Nabli, M et J. Nugent, « The New Institutional Economics and its Applicability to Development », *World Development*, 17 (1989), 1333-1347.
- North, D., « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1991), 97-112.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Londres, Harvard University Press.
- Picciotto, R. « Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance », document de travail de la Banque mondiale, 304 (1995).
- Porter, M. (1990), *The Comparative Advantage of Nations*, New York, Free Press.
- Shapiro, C. et H. Varian (1999), *Information Rules: A strategic guide to the network economy*, Boston, Harvard University Press.
- Sprigg, J. et G. Isaac. À paraître.
- Conseil canadien des normes, *Stratégie canadienne de normalisation et Propositions de mise en oeuvre*, Conseil canadien des normes, mars 2000.
- Stiglitz, J. (1999), « Wither Reform? Ten Years of the Transition », *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Banque mondiale, 28-30 avril.

Tirol, J., *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1988.

Remerciements

La présente publication et les recherches que sa rédaction a nécessitées sont le fruit de la vision, des efforts et du financement du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest. Les auteurs désirent remercier M. Doug Maley et les membres de son personnel pour le soutien qu'ils ont manifesté tout au long des recherches. Nous remercions également Mark Schnell, président du Comité consultatif des provinces et territoires du Conseil canadien des normes (CCN), pour son enthousiasme, sa connaissance des normes et sa compréhension à l'égard de la recherche nécessaire sur l'élaboration des normes dans les secteurs de la transformation des produits agricoles.

Le Conseil canadien des normes a également participé à la recherche par l'entremise de Peter Clark, directeur général du CCN, des membres de son personnel et de Irene Seiferling, membre du conseil du CCN, dont les conseils et les commentaires ont été fort utiles. La recherche sur l'élaboration des normes dans les secteurs de la transformation des produits agricoles n'aurait pas été possible sans le soutien de ces personnes clés et de leurs employés.

Nous sommes reconnaissants du soutien, des renseignements et de l'orientation que nous ont fournis les personnes suivantes et leurs organismes :

- Robert Main, Affaires réglementaires et politiques des normes, Industrie Canada
- Gilles Lavoie, directeur général principal, Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Ann Cooney, Commercialisation du bétail spécialisé, Université de la Saskatchewan
- Linda Braun, directrice générale, Saskatchewan Flax Council
- Phillip Waddington, Bureau des produits de santé naturels, Santé Canada

Ont également contribué à la recherche un grand nombre de chefs de file de l'industrie, d'entreprises et de personnes intéressées. Nous sommes reconnaissants de leur soutien et nous avons l'intention d'honorer leur contribution en poursuivant notre travail de sensibilisation afin de protéger les consommateurs, de développer les industries et de promouvoir les exportations. L'élaboration de normes et l'évaluation de la conformité constituent les meilleures structures réglementaires pour les secteurs de la transformation des produits agricoles, puisqu'elles allient la sécurité de la réglementation à la souplesse de l'examen et de l'évaluation et à l'engagement envers l'assurance de la qualité grâce à la participation de l'industrie et des consommateurs.

Tom Porter, Ph.D.
B.C. Consulting Services

Peter Phillips, Ph.D.
Université de la Saskatchewan

Oswald Henry
CYROJUS Management Inc.