



Conseil national des
produits agricoles

National Farm Products
Council

Rapport du comité établi pour entendre la plainte

Déposée par

**Les signataires de la Saskatchewan ayant
souscrit à l'accord fédéral-provincial-territorial de
commercialisation des oeufs**

Contre

L'office canadien de commercialisation des oeufs

**Concernant l'attribution des contingents proposés
pour la période débutant le 28 décembre 2003 et
prenant fin le 25 décembre 2004**

Mai 2004

Canada



Le 10 mai 2004

DESTINATAIRES : Membres du Conseil national des produits agricoles

OBJET : Rapport du Comité des plaintes

Vous trouverez ci-joint le rapport du Comité des plaintes, qui a récemment entendu les plaintes déposées contre l'Office canadien de commercialisation des oeufs par les signataires de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

Le Comité espère sincèrement que le rapport, en plus d'aider le Conseil dans ses délibérations concernant les règlements sur le contingentement de l'OCCO, sera utile à cet office et à ses membres en vue de régler les questions soulevées durant l'audience et de poursuivre sur une base courante le perfectionnement du processus de contingentement destiné à renforcer le système existant. La démarche que nous avons prise était d'offrir des conseils et des recommandations, lorsque cela s'avérait approprié, et de délimiter clairement, dans la perspective du Comité, les responsabilités et les pouvoirs distincts du Conseil national des produits agricoles et de l'Office canadien de commercialisation des oeufs. Le Comité reconnaît que le fonctionnement optimal du régime de gestion de l'offre repose sur un véritable sens de coopération entre les producteurs, l'industrie et les gouvernements. Nous incitons donc tous les participants au régime de gestion de l'offre dans le secteur des oeufs à réfléchir aux avantages que leur rapporte un régime à la fois dynamique et durable, et à faire les compromis qui s'imposent pour renforcer le fondement mis en place il y a une trentaine d'années.

Le Comité est d'avis que les producteurs d'oeufs, représentés par l'OCCO, sont les personnes les plus qualifiées pour résoudre les défis que doivent actuellement relever les participants. À moins d'être résolus, ces défis affaibliront ce que l'un des intervenants à l'audience a appelé la « fleur fragile » du secteur agricole.

Respectueusement soumis,

Présidente du Comité

Membre du Comité

Membre du Comité

Cynthia Currie

Anne Chong Hill

Maurice Giguère



TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Lettre de transmission	1
Introduction	2
Position des signataires de la Saskatchewan	7
Réponse de l'Office canadien de commercialisation des oeufs	15
Sommaire des positions des intervenants	22
• La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	22
• Signataires de l'Île-du-Prince-Édouard	22
• Producteurs d'oeufs de l'Ontario	23
• Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec (la Fédération)	25
• Alberta Egg Producers Board (Office de l'Alberta)	26
• Producteurs d'oeufs du Nouveau-Brunswick (PONB)	27
• Nova Scotia Egg Producers et Nova Scotia Natural Products Marketing Council	28
• M. Tim Wiens, producteur d'oeufs de la Saskatchewan	29
• Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario	29
• Signataires du Manitoba	30
Constatations du Comité	31
• Rôle du Conseil dans l'examen des règlements et ordonnances des offices	32
• Exigences du plan de commercialisation de l'OCCO concernant les contingents en sus de la base	34
• Présumée non-conformité du Règlement sur le contingentement proposé aux objets de l'Office	41
• Interprétation du principe de l'avantage comparé de production	44
• Méthode proposée pour quantifier l'avantage comparé	47
• Récapitulation et conclusion	48
Annexe : Entente entre les parties et les intervenants participant à l'audience des plaintes déposées par les signataires de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique	51



**RAPPORT DU COMITÉ ÉTABLI POUR ENTENDRE LA PLAINTÉ
DÉPOSÉE PAR LES SIGNATAIRES DE LA SASKATCHEWAN
AYANT SOUSCRIT À L'ACCORD FÉDÉRAL-PROVINCIAL RELATIF AU SYSTÈME
GLOBAL DE COMMERCIALISATION DES OEUFS AU CANADA
CONTRE
LES CONTINGENTS PROPOSÉS PAR L'OFFICE CANADIEN DE
COMMERCIALISATION DES OEUFS (OCCO)
POUR LA PÉRIODE DU 28 DÉCEMBRE 2003 AU 25 DÉCEMBRE 2004**

INTRODUCTION

Les 17 et 18 mars, a eu lieu à Ottawa une audience tenue par le Comité des plaintes (le Comité) qu'a établi le Conseil national des produits agricoles (le Conseil) pour entendre les plaintes déposées à la fin de décembre 2003 par les signataires de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ayant souscrit au plan des oeufs. Les deux plaintes touchaient le Règlement sur le contingentement proposé par l'Office canadien de commercialisation des oeufs (OCCO) pour la période du 28 décembre 2003 au 25 décembre 2004.

L'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la Loi) énonce que le Conseil doit entendre les plaintes qu'il reçoit de toute personne qui est directement lésée par les activités d'un office. Le Conseil a décidé de tenir des audiences distinctes pour ces plaintes. Le 23 décembre 2003, il a expédié des avis pour annoncer que les audiences auraient lieu les 17 et 18 mars 2004. Le Conseil a demandé aux signataires de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique de lui faire parvenir par écrit leur plainte au plus tard le 25 février 2004. L'Office a fait parvenir sa réfutation de ces plaintes le 10 mars. Toutes les personnes intéressées ont été invitées à présenter leur mémoire respectif au Conseil au plus tard le 10 mars 2004. Tous les documents ont été diffusés à toutes les parties avant la tenue des audiences.

Conformément à ses *Lignes directrices sur les plaintes*, le Conseil a formé le Comité des plaintes (le Comité), qui est composé de Cynthia Currie (présidente à la fois du Comité des plaintes et du Conseil) et d'Anne Chong Hill et Maurice Giguère (membres du Conseil).

Le Comité a tenu une téléconférence préalable à l'audience avec chacune des parties pour régler les questions de procédures avant l'audience. Un avis de téléconférence préalable à l'audience a été expédié à tous les signataires, et deux téléconférences distinctes ont eu lieu le 27 février. Ces téléconférences, bien qu'elles ne visaient pas à discuter du fond de la question, ont contribué à faire comprendre aux parties le processus que suivrait l'audience.



Lors de l'audience tenue le 17 mars 2004, le Comité a réglé deux questions de procédures. La première question touchait la plainte de la Saskatchewan. L'OCCO et les signataires du Québec avaient demandé lors de la téléconférence préalable à l'audience que tous les mémoires et comptes rendus de l'audience soient expédiés directement à tous les membres du Conseil. La présidente du Comité a annoncé que le Comité mettrait les comptes rendus de l'audience et les mémoires à la disposition des membres du Conseil.

La deuxième question touchait la plainte des signataires de la Colombie-Britannique. Ces derniers alléguaient que certains membres de l'Office canadien de commercialisation des oeufs étaient en situation de conflit d'intérêt lorsque cet office a pris la décision d'adopter le Règlement sur le contingentement proposé pour 2004. Pour protéger l'intégrité du processus d'audience, le Comité a informé toutes les parties, par lettre datée du 11 mars 2004, que dès le début de l'audience il demanderait à toutes les parties leur opinion en la matière. Le Comité voulait savoir si les parties croyaient que l'Office avait enfreint son règlement intérieur n° 43 du fait qu'il avait laissé ses membres qui sont des transformateurs participer aux discussions touchant l'attribution des contingents d'oeufs destinés à la transformation (ODT), et s'il avait ainsi rendu invalide la décision.

Après avoir entendu les opinions des parties, le Comité a décidé, face à une grave allégation de conflit d'intérêt concernant la décision de l'Office sur laquelle était fondé le Règlement sur le contingentement proposé, qu'il s'abstiendrait de faire toute recommandation concernant ce règlement et a établi qu'il ne disposait pas du pouvoir de déterminer si la décision de l'Office autorisant le règlement était viciée par une violation alléguée du règlement intérieur n° 43 de l'OCCO (relativement aux exigences prescrites en matière de conduite des administrateurs en cas de conflit d'intérêt). Les parties ont suggéré que le Conseil, dans le cadre de ses fonctions d'examen énoncées à l'alinéa 7(1)d) de la Loi, pouvait déterminer que le règlement proposé nécessitait un examen de sa part et qu'il avait donc les pouvoirs d'examiner la validité de la décision sur laquelle l'Office fondait son règlement. Ainsi, le Conseil ferait preuve d'irresponsabilité s'il retardait le processus d'examen jusqu'à ce que cette question soit réglée.

Dans les exposés faits lors de l'audience, les participants ont souligné que l'Office, à titre d'organisme créé par une loi, pouvait donc exercer seulement les pouvoirs expressément conférés par la Loi. Le Comité est d'avis que le Conseil, ayant aussi été créé en vertu de la Loi, est limité par des contraintes similaires dans l'exercice de ses activités, qui doivent être expressément fondées sur les dispositions de la Loi.

L'audience était tenue en vertu de l'alinéa 7(1)f) de la Loi :

« 7. (1) Afin de remplir sa mission, le Conseil....

f) procède aux enquêtes et prend les mesures qu'il estime appropriées relativement aux plaintes qu'il reçoit - en ce qui a trait à l'activité d'un office - des personnes directement touchées par celle-ci;»



L'alinéa 7(1)f) énonce expressément que le Conseil procède aux enquêtes et prend «les mesures qu'il estime appropriées... » relativement aux plaintes qu'il reçoit de la part des personnes directement touchées par les activités d'un office. La portée des enquêtes que peut entreprendre le Conseil est donc extrêmement vaste, tandis que ses pouvoirs de redressement sont limités par l'expression « ...within its powers... » [*note du traducteur : la notion « dans les limites de ses compétences » est absente de la version française de la Loi*]. Selon les membres du Comité, il incombe donc au Conseil de déterminer quel pouvoir conféré par la Loi peut s'appliquer en vue de régler de bonne foi une plainte.

En matière de règlements internes d'un office, l'alinéa 25 de la Loi constitue la principale disposition à examiner.

25. L'office peut, par règlement administratif :

a) prévoir la convocation de ses réunions;

b) régir le déroulement de ses réunions, ainsi que la constitution de comités, la délégation de fonctions à ceux-ci et la fixation des quorums pour ses réunions et celles de ses comités;

c) fixer, sous réserve de l'approbation du Conseil, les honoraires payables à ses membres, à l'exception de ceux qui reçoivent des traitements, pour leur présence à ses réunions ou à celles de ses comités, ainsi que les frais de déplacement et de séjour remboursables à ses membres et à ceux de tout comité consultatif;

d) prévoir, sous réserve de l'approbation du Conseil, concernant l'établissement et la gestion d'une caisse de retraite pour ses membres, cadres et employés et les personnes à leur charge, ainsi que ses contributions à cette caisse de retraite et le placement des fonds de celle-ci;

e) prévoir les fonctions et les règles de conduite de ses membres;

f) déterminer les fonctions de son personnel et ses modalités d'emploi, notamment la rémunération à lui verser;

g) pourvoir à la création de comités consultatifs formés soit de ses membres, soit de personnes étrangères, soit à la fois de ses membres et de personnes étrangères;

h) d'une façon générale, régir son activité.



Comme on peut le constater, seuls les alinéas 25c) (fixer ... les honoraires payables à ses membres) et 25d) (prévoir ... l'établissement et la gestion d'une caisse de retraite pour ses membres, cadres et employés) énoncent la nécessité que le Conseil approuve un règlement intérieur proposé avant qu'un office puisse l'appliquer.

Par contre, les règlements intérieurs établissant les règles que doivent suivre les membres en matière de conflits d'intérêt sont autorisés en vertu du paragraphe 25e) (fonctions et règles de conduite pour les membres) et ne nécessitent pas l'approbation du Conseil. Par conséquent, le Conseil n'assume aucun rôle relativement à la prise de ces règlements intérieurs car la Loi confère aux offices les pouvoirs exclusifs en la matière. De même, l'omission de conférer au Conseil le pouvoir d'approbation signifie que l'interprétation et l'application de ces règlements intérieurs ne sont pas du ressort du Conseil.

Les parties à l'audience ont aussi laissé entendre que le Conseil avait implicitement le pouvoir d'interpréter le règlement intérieur n° 43 dans le cadre de ses fonctions d'examen énoncées à l'alinéa 7(1)d) de la Loi :

« 7. (1) Afin de remplir sa mission, le Conseil

d) examine les projets d'ordonnances et de règlements des offices et qui relèvent des catégories auxquelles, par ordonnance prise par lui, le présent alinéa s'applique, et les approuve lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ou du plan de promotion et de recherche que l'office qui les propose est habilité à mettre en oeuvre; »

Le libellé de l'alinéa 7(1)d) prescrit donc au Conseil la « mission » d'examiner tous « ...les projets d'ordonnances et de règlements des offices... » relevant de ce même alinéa. Ce libellé ne laisse au Conseil aucun pouvoir discrétionnaire. Si un office propose un règlement ou une ordonnance, le Conseil est tenu de l'examiner. Le Parlement a conféré au Conseil le mandat et l'obligation d'accomplir cette fonction en raison de l'importance d'effectuer une deuxième évaluation avant qu'un office, auquel l'article 26 de la Loi dénie toute qualité de mandataire de Sa Majesté, puisse mettre en oeuvre un règlement ou une ordonnance touchant les droits de production et de commercialisation des producteurs du produit réglementé visé par le plan de commercialisation.

Lorsque, dans une situation comme la plainte de la Colombie-Britannique, il se pose une importante question de droit à savoir si le règlement proposé a été dûment approuvé par une décision de l'Office conformément à son règlement intérieur, le pouvoir d'examen conféré au Conseil est aussi remis en question. Selon le Comité, la Loi ne confère ni implicitement ni expressément au Conseil le pouvoir de procéder à une détermination définitive en la matière. En outre, selon le Comité, lorsque les règlements intérieurs ne contiennent aucune disposition visant la signification et l'interprétation des modalités de règlement des différends, les options disponibles pour un règlement définitif sont limitées à un consentement unanime des membres de l'Office qui a pris le règlement intérieur ou, en



l'absence d'un tel consentement, à un recours en justice intenté par toute personne lésée. Si le Conseil procédait à une telle détermination et décidait que les pouvoirs conférés à l'alinéa 7(1)d) de la Loi doivent être appliqués, il s'immiscerait dans un processus de réglementation dont il connaît ou devrait connaître le vice et qui dépasse les compétences ou « pouvoirs » prescrits par la Loi.

Le Comité est d'avis qu'il a agi de la bonne façon en indiquant aux parties à l'audience que l'objet fondamental de l'audience et la majeure partie du redressement demandé par les parties relativement à la réglementation présumément proposée par l'office pourraient, tant de fait qu'en droit, être frappés de nullité *ab initio* car aucune partie n'a indiqué qu'elle consentait à modifier le redressement demandé au Conseil, ainsi qu'en informant les parties dès le début de l'audience que le Comité ne présenterait au Conseil aucune recommandation précise concernant le bien-fondé d'approuver le règlement de contingentement proposé par l'office avant que soit réglée la question de la validité de la décision prise par l'Office à l'appui du règlement.

Le Comité a fait remarquer qu'il consentait à procéder aux audiences et à publier un rapport exposant ses constatations et observations, mais sans formuler de recommandations. Le Comité a demandé aux parties d'indiquer si elles désiraient poursuivre les audiences dans ces conditions.

Les parties se sont alors retirées pour discuter entre elles et sont revenues le 18 mars avec une proposition visant à régler la question. Une entente avait été conclue avec les signataires de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ainsi qu'avec tous les autres intervenants pour que, sous réserve de certaines conditions (voir la copie de l'entente jointe à ce rapport) dont la principale était que le Conseil approuve immédiatement au préalable le Règlement sur le contingentement intérimaire (comprenant le contingent d'oeufs destinés à la transformation attribué à la Colombie-Britannique pour 2003) et l'Ordonnance sur les redevances à payer intérimaire, les signataires de la Colombie-Britannique retirent leur plainte et les signataires de la Saskatchewan procèdent à l'audition de leur plainte devant le Comité. L'entente mentionnait aussi certains engagements de l'Office concernant l'attribution de contingents pour le reste de 2004. Le principal engagement prévoyait que le conseil d'administration de l'OCCO, lorsqu'il attribuera le contingent et établira le prélèvement devant entrer en vigueur à compter du 1^{er} août 2004, devra tenir compte des résultats d'une étude indépendante des questions touchant le contingent d'oeufs destinés à la transformation (ODT) en Colombie-Britannique.

Le Comité a accepté les conditions de l'entente et il a annoncé que le Conseil se réunirait le 23 mars 2004 pour examiner aux fins d'approbation préalable le Règlement sur le contingentement intérimaire et l'Ordonnance sur les redevances à payer intérimaire pour la période se terminant le 31 juillet 2004.

L'audience de la plainte de la Saskatchewan a ensuite eu lieu.



POSITION DES SIGNATAIRES DE LA SASKATCHEWAN

Au départ, il est important de mentionner que la plainte de la Saskatchewan touchait seulement l'attribution du contingent en sus de la base, c.-à-d. du contingent de production d'œufs destinés à la consommation qui dépasse les niveaux énoncés à l'article 3 de la proclamation de l'OCCO. Cela étant dit, la position de la Saskatchewan peut se résumer en cinq grands points : 1) le cadre juridique régissant l'attribution des contingents, 2) l'historique des questions touchant l'attribution des contingents, 3) les arguments appuyant la recommandation, faite au Conseil, de ne pas approuver au préalable le règlement sur le contingentement proposé par l'OCCO pour 2004, 4) l'avantage comparé et 5) le redressement demandé.

Cadre juridique régissant l'attribution des contingents

Les signataires de la Saskatchewan ont commencé par exposer leur conception du rôle du Conseil en matière d'approbation des ordonnances et des règlements de l'Office. Ils ont signalé que la Loi conférait au Conseil l'obligation de veiller à ce que les activités de l'OCCO soient conformes à la Loi, à la proclamation et à l'Accord fédéral-provincial-territorial (AFPT). L'alinéa 7(1)d) de la Loi énonce que le Conseil, avant d'approuver un règlement ou une ordonnance, doit être convaincu que ce règlement ou cette ordonnance est nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation. Lorsqu'un règlement ou une ordonnance n'est pas conforme au plan de commercialisation, le Conseil ne doit pas l'approuver.

Le Conseil, ont-ils poursuivi, ne peut exercer aucun pouvoir qui n'est pas énoncé dans la Loi, la proclamation et l'AFPT, et il n'a pas l'autorité de permettre à l'OCCO de déborder de ce cadre. Le Conseil ne peut pas faire ou accorder d'exception relativement à ces instruments, même si la décision visant l'exemption constitue une bonne politique, que la décision est une solution de compromis ou que la décision n'est que de nature temporaire. Le contenu et l'application de ces instruments peuvent être changés seulement au moyen d'une modification officielle, et les conditions de ces instruments doivent être respectées jusqu'à ce qu'un changement ait été officiellement autorisé.

Les signataires de la Saskatchewan ont allégué que les organismes administratifs comme l'OCCO ne disposent d'aucune source indépendante d'autorité. Au lieu, leurs pouvoirs seraient fondés sur les lois et les autres instruments juridiques établissant et régissant leurs activités, c.-à-d. la Loi, la proclamation et l'AFPT dans le cas de l'OCCO.

Selon les signataires de la Saskatchewan, la Loi prévoit la création, par proclamation, d'offices de commercialisation disposant de pouvoirs en matière de commercialisation de produits agricoles. La Loi établit aussi qu'une proclamation énonce les conditions du plan de commercialisation qu'un office est habilité à mettre en oeuvre (alinéa 17(1)c)), les objets de cet office (article 21) et ses pouvoirs (article 22). En outre, l'article 23 précise la façon dont le plan de commercialisation doit



attribuer le contingent initial et il énonce que, pour attribuer tout contingent supplémentaire, un office doit tenir compte du principe de l'avantage comparé de production.

Les signataires de la Saskatchewan ont souligné que la proclamation comprend, à la partie II, les conditions du plan de commercialisation, c.-à-d. les éléments relatifs aux contingents, à l'attribution des contingents, aux prélèvements, à l'octroi de licences, à la fixation des prix et à des questions d'ordre général. Plus particulièrement, le paragraphe 2(4) énonce la façon dont le contingent de production en sus de la base doit être réparti. Ce paragraphe énumère cinq critères dont l'OCCO doit tenir compte lors de l'attribution d'un contingent en sus de la base : 1) le principe de l'avantage comparé de production, 2) tout changement du volume du marché des oeufs, 3) toute incapacité des producteurs d'oeufs d'une ou de plusieurs provinces de vendre le nombre de douzaines d'oeufs qu'ils sont autorisés à vendre, 4) la possibilité d'accroître la production dans chaque province en vue de la commercialisation, et 5) l'état comparatif des frais de transport vers les marchés à partir de différents points de production.

En dernier lieu, les signataires de la Saskatchewan ont décrit l'AFPT comme une entente ayant force obligatoire, qui peut être modifiée exclusivement avec le consentement unanime de ses signataires. Les signataires de la Saskatchewan ont fait remarquer que, pour l'attribution des contingents en sus de la base, la partie II de l'annexe à l'AFPT énonce les mêmes critères que la proclamation.

Historique des questions touchant l'attribution des contingents

Les signataires de la Saskatchewan ont affirmé que l'industrie des oeufs a évolué dans des directions non prévues dans la Loi, la proclamation et l'AFPT malgré le fait qu'aucune modification appropriée à ces instruments n'ait été effectuée. En outre, ils ont soutenu que le système est vulnérable à la contestation; que l'OCCO a attribué dans le passé, et entend attribuer à l'avenir, les contingents sur la base de facteurs non prescrits dans la Loi, la proclamation et l'AFPT; que l'OCCO a continué à appliquer en 2001, 2002, 2003 et 2004 des pratiques de contingentement contre lesquelles le Conseil l'avait mis en garde en 2000; et que l'OCCO n'a pas résolu les problèmes d'attribution des contingents selon les orientations reçues du Conseil. Les signataires de la Saskatchewan ont aussi fait remarquer que l'Association nationale des régies agroalimentaires (ANRA) avait, en juin 1998, émis l'opinion que l'AFPT n'avait pas évolué en harmonie avec les changements qui se sont produits dans l'industrie et que l'OCCO fonctionnait d'une façon qui divergeait des strictes dispositions de l'Accord. Par la suite, en juillet 1998, les ministres fédéral, provinciaux et territorial de l'Agriculture ont convenu de promouvoir le renouvellement des AFPT dans le secteur de la volaille et des oeufs, confiant alors à l'ANRA le mandat d'entreprendre le processus approprié.



Les signataires de la Saskatchewan ont exposé, par ordre chronologique, une série de mesures concernant l'attribution des contingents, commençant par la décision prise par l'Office en vue d'attribuer un contingent supplémentaire de 430 000 pondées pour 1999 sur la base des rapports pondées-population. De nouveau en 2000, l'OCCO a décidé d'accroître de 810 274 pondées le troupeau national réglementé en utilisant une formule énoncée dans l'entente de St. Andrew's, qui était fondée sur les rapports pondées-population. Au début de 2000, les signataires de la Saskatchewan et du Manitoba ont fait parvenir au Conseil des avis de plainte indiquant que l'OCCO n'avait pas respecté les critères énoncés dans l'AFPT. Il faut remarquer qu'après avoir reçu le rapport du Comité établi pour entendre la plainte, qui était daté de mai 2000, le Conseil a décidé d'approuver le Règlement sur le contingentement de l'OCCO malgré une certaine réticence. Le Conseil a fait remarquer que cet arrangement, qui était fondé sur les rapports pondées-population, n'était valide que pour une seule fois et qu'il devait être perçu comme un moyen de renforcer la stabilité durant le reste de l'année.

En novembre 2000, les administrateurs de l'OCCO ont approuvé les recommandations de leur Comité d'allocation des contingents visant à attribuer l'accroissement du marché des oeufs de consommation sur une base 50-50, la moitié étant attribuée aux provinces et territoire dont les rapports pondées-population durant l'année précédente étaient inférieurs à la moyenne nationale pondérée et l'autre moitié à toutes les provinces au prorata. Le 14 décembre 2000, les signataires de la Saskatchewan ont exprimé par écrit à l'OCCO leurs préoccupations au sujet du fait que le contingent supplémentaire de 810 274 pondées de 2000 était traité comme une nouvelle base pour le contingent intérieur et que l'OCCO avait l'intention d'utiliser les recommandations du Comité d'allocation des contingents pour attribuer les augmentations de contingents à l'avenir. Le Conseil a par la suite approuvé au préalable le règlement sur le contingentement de 2001, bien que l'OCCO ait été avisé qu'il ne pouvait pas déterminer unilatéralement un nouveau niveau de base pour les oeufs destinés à la consommation. De fait, ce facteur nécessite le consentement unanime des signataires provinciaux et territorial du plan des oeufs.

Les règlements sur le contingentement qui ont suivi en 2002 et 2003 ne comportaient aucun changement par rapport aux niveaux de 2000 et ont reçu l'approbation préalable du Conseil sans explication de l'Office concernant l'utilisation des critères énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT. En ce qui touche le Règlement sur le contingentement de 2003, la Saskatchewan a demandé que le Conseil ne l'approuve pas au préalable car il avait été élaboré sur la base des règlements sur le contingentement de l'OCCO pour les années 2000 et suivante, et ces règlements n'étaient pas conformes aux modalités d'attribution énoncées dans l'AFPT.

Malgré l'opposition du membre de la Saskatchewan, le conseil d'administration de l'OCCO a adopté pour 2004 des niveaux de contingentement identiques à ceux de 2003 sans discuter des critères énoncés dans l'AFPT. En outre, la lettre expédiée par l'OCCO au Conseil pour demander l'approbation préalable ne mentionnait aucunement les critères de répartition.



Arguments contre l'approbation préalable du Règlement sur le contingentement de 2004

Selon les signataires de la Saskatchewan, le Règlement sur le contingentement proposé pour 2004 est vicié à cause des quatre raisons énoncées ci-dessous :

- a) L'OCCO a fondé la répartition de son contingent en sus de la base sur des facteurs qu'il n'a pas le droit de considérer puisqu'ils ne sont pas énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT. Les seuls facteurs que l'OCCO a le droit de considérer sont ceux qui sont énoncés dans ces textes. Le Règlement est invalide car la répartition du contingent en sus de la base a été faite en utilisant les rapports pondeuses-population et les parts du marché, ces facteurs n'étant pas énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT.

La gestion de l'offre, selon les signataires de la Saskatchewan, repose sur deux grands principes. Premièrement, les problèmes découlant de la concurrence effrénée sont inacceptables et doivent être évités. Deuxièmement, les ressources doivent être réparties de la manière la plus efficace qui soit à l'échelle du pays. Pour que la production soit répartie de façon économique et efficace, la Loi reconnaît que l'avantage comparé de production est le fondement sur lequel doit reposer la répartition du contingent en sus de la base. Les divers facteurs énumérés dans la proclamation et l'AFPT correspondent étroitement au concept de l'avantage comparé. Le mémoire des signataires de la Saskatchewan mentionne quelques exemples de cette étroite relation.

Bien que l'OCCO dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire (autrement dit, les dispositions législatives et réglementaires ne l'obligent pas à attribuer des contingents particuliers à certaines provinces), il ne s'ensuit pas qu'il peut répartir ses contingents comme il l'entend. L'OCCO peut attribuer les contingents seulement en fonction des critères expressément énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT.

Les signataires de la Saskatchewan ont fait remarquer que la loi oblige un office administratif à prendre ses décisions conformément à ses objets, en vue de réaliser ses buts et sur la base des facteurs et des critères pertinents. Bien que les dispositions législatives habilitantes puissent conférer à un tel office un certain pouvoir discrétionnaire lui permettant de tenir compte d'autres facteurs, ces facteurs doivent être conformes à ses objets. La façon dont un office doit exercer ses pouvoirs est fonction du libellé des textes législatifs et réglementaires qui régissent la création et le fonctionnement de l'office. À cet égard, l'AFPT constitue l'élément déterminant de la situation de l'OCCO, et cela le distingue des autres organismes administratifs. Les critères régissant la prise de décisions par l'OCCO sont expressément énoncés dans l'AFPT, dont aucune disposition ne permet à l'OCCO de fonder ses décisions sur des facteurs autres que ceux qui lui sont pertinents.



En ce qui touche une opinion mise de l'avant par M. Henry Molot, avocat du ministère fédéral de la Justice, en 1988, les signataires de la Saskatchewan ont fait remarquer que cette opinion portait seulement sur le poids qu'un office est tenu d'accorder aux divers critères de répartition énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT. Cette opinion ne vise pas la question de savoir si l'OCCO peut tenir compte de critères non énoncés dans ces textes. Par conséquent, l'opinion de M. Molot n'a aucune incidence sur le fondement juridique permettant à l'OCCO d'utiliser des facteurs comme les rapports pondeuses-population et les parts du marché pour attribuer ses contingents.

Bref, selon les signataires de la Saskatchewan, on peut constater que la méthode de répartition du contingent en sus de la base utilisée par l'OCCO en 2004 est fondée sur les rapports pondeuses-population, un critère absent de la Loi, de la proclamation et de l'AFPT. De plus, le recours année après année à ce critère de répartition par l'OCCO depuis 2000 peut être perçu comme s'inscrivant dans une série de répartitions du contingent en sus de la base fondées sur les parts du marché, cela résultant de ce que chaque répartition du contingent en sus de la base depuis la décision de 2000 est fondée sur la répartition en place l'année précédente. Les parts du marché ne font pas partie des critères de répartition du contingent en sus de la base énoncés dans la Loi, la proclamation ou et l'AFPT. Par conséquent, la décision de contingentement de l'OCCO pour 2004 est invalide.

- b) Le Règlement sur le contingentement adopté par l'OCCO pour 2004 n'est pas fondé sur un usage juridiquement valide des critères énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT. L'OCCO a procédé comme si les 430 000 pondeuses ajoutées au troupeau national en 1999 et les 810 274 pondeuses ajoutées en 2000 formaient en quelque sorte un nouveau contingent de base. Il n'a pas tenu compte des critères énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT.

Les signataires de la Saskatchewan prétendent que le matériel de breffage préparé pour la réunion tenue le 12 novembre 2003 par les membres de l'OCCO ne contenait aucune analyse de quelque facteur énoncé dans la Loi, la proclamation ou et l'AFPT. En outre, aucune discussion de ces facteurs n'a eu lieu à la réunion. D'ailleurs, la lettre expédiée au Conseil le 10 décembre 2003 par l'OCCO pour demander l'approbation préalable ne mentionnait aucun critère de répartition. Tous ces faits indiquent l'omission de se conformer à la loi. L'obligation d'examiner les critères ou d'en tenir compte ne peut pas être satisfaite par leur omission ni par une simple mention en passant. Le preneur de décisions doit entreprendre un véritable examen du fond de la question avant d'avoir satisfait à ses obligations.

Les critères de répartition du contingent en sus de la base ne peuvent pas faire l'objet d'un examen rigoureux en l'absence de données. Ces critères ne sont pas de la même nature que la justice ou l'équité, ces derniers facteurs pouvant davantage se prêter à une évaluation intuitive. Ces critères peuvent être compris et évalués seulement par rapport au cadre de données et



d'analyse. Bien que l'OCCO ait préparé des données détaillées pour l'utilisation du nouveau critère que sont les rapports poudeuses- population, à la connaissance des signataires de la Saskatchewan, aucune analyse similaire n'a été préparée concernant l'avantage comparé et les autres critères énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT. En outre, l'incidence de chaque critère obligatoire n'est pas statique ou constante dans le temps. Par exemple, l'avantage comparé de production d'une province par rapport à une autre est susceptible de changer. C'est pourquoi l'OCCO doit examiner les critères sur une base courante pour satisfaire à ses obligations. Il ne peut pas les examiner une fois et les laisser ensuite de côté.

Les signataires de la Saskatchewan ont aussi souligné que le Conseil lui-même était au courant des problèmes inhérents à la démarche de l'OCCO lorsque, dans une lettre datée du 18 décembre 2000, il a mis en garde l'OCCO concernant le fait que la démarche utilisée pour les oeufs de consommation constituait une nouvelle base pour les provinces et le territoire. L'opinion du Conseil était que l'OCCO ne pouvait pas établir unilatéralement une nouvelle base, ce facteur nécessitant plutôt un consensus de tous les signataires provinciaux et territorial du plan des oeufs. Par la prorogation à 2004 de ses contingents antérieurs sans analyser les critères de répartition du contingent en sus de la base, l'OCCO a omis d'examiner les critères prescrits et a traité ses contingents antérieurs comme une nouvelle base de contingentement. Cela était contraire à la Loi, à la proclamation et à l'AFPT.

- c) L'utilisation par l'OCCO des critères que sont les rapports poudeuses-population et les parts du marché pour répartir le contingent en sus de la base n'est pas conforme aux objets énoncés à l'article 21 de la Loi. Plus particulièrement, la répartition du contingent en sus de la base selon les rapports poudeuses-population ou les parts du marché contrevient à l'objectif législatif de promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité au niveau de la production et de la commercialisation. De même, l'utilisation de ces facteurs n'est pas conforme à l'objectif de tenir compte des intérêts à la fois des consommateurs et des producteurs.

L'OCCO doit agir de façon conforme à ses objets. En droit, cet office ne peut prendre aucune décision contraire à ses objets. Le Conseil lui-même, dans son rapport d'appel daté de mai 2000, a précisé que « Quelles que soient la situation actuelle ou les pratiques antérieures, les pouvoirs discrétionnaires accordés à un office, tout comme au Conseil, ne peuvent pas être considérés comme illimités. Dans chaque cas, il faut considérer que ces pouvoirs sont délimités par la mission énoncée à l'article 21 de la Loi ». En outre, dans ce même rapport, le Conseil a expressément mis en garde contre l'utilisation continue des rapports poudeuses-population et, de fait, il a déclaré que cette utilisation serait non conforme aux objets de l'OCCO énoncés dans la Loi. Le Conseil a aussi précisé que la démarche prise par l'OCCO devait être utilisée « une seule fois » et qu'elle constituait un moyen de favoriser la stabilité « pendant le reste de l'année ».



La démarche de l'OCCO va clairement à l'encontre de l'alinéa 21a) de la Loi, qui vise à promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de la production et de la commercialisation dans le secteur. À cet égard, le mot « efficacité » est crucial. Il désigne la répartition de la production sur le marché de façon à maximiser la production de tous les biens et services dans l'économie nationale. Dans ce cas, le mot « efficacité » désigne nécessairement la répartition de la production d'oeufs entre les provinces de façon à maximiser la production globale de biens et de services dans l'économie nationale.

Un principe fondamental sous-jacent à l'efficacité est l'avantage comparé de production. L'avantage comparé désigne le concept selon lequel la production est répartie entre les « unités commerciales » de sorte que soient utilisées le plus efficacement possible les ressources de chaque unité commerciale. Toutefois, l'avantage comparé ne signifie pas l'avantage de coût. Toute répartition faite en présumant que l'« avantage de coût » équivaut à l'« avantage comparé » serait à la fois non conforme au concept de l'avantage comparé et à la promotion de l'efficacité, que prescrit la Loi. La répartition de la production selon des facteurs non économiques comme les rapports poules-population et les parts du marché ne résulte pas nécessairement en la plus grande et la meilleure utilisation des ressources et, en toute probabilité, en une répartition efficace des ressources.

La démarche de répartition utilisée par l'OCCO contrevient aussi à l'objet « de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs » énoncé à l'article 21b) de la Loi. Si la production était fondée sur des facteurs comme les rapports poules-population et les parts du marché, les consommateurs subiraient des préjudices car les ressources ne seraient pas réparties de la façon la plus efficace qui soit et le coût de la gestion de l'offre deviendrait inacceptablement élevé. Les intérêts des producteurs dans les provinces comme la Saskatchewan seraient aussi lésés car ces producteurs n'auraient pas un accès convenable au marché.

- d) L'OCCO, n'ayant pas tenu compte de l'avantage comparé de production et n'ayant pas respecté les dispositions de l'article 21 de la Loi, a invalidé le « contrat social » qui sous-tend le régime national de gestion de l'offre d'oeufs et risque donc de compromettre à long terme la viabilité de ce régime. L'OCCO erre lorsqu'il croit que la répartition du contingent en sus de la base peut être effectuée de façon satisfaisante par une entente ou un consensus entre ses membres. La viabilité à long terme du régime de gestion de l'offre repose sur le consentement et la capacité des participants de respecter les intérêts des intervenants en aval et des consommateurs.

Lorsque la gestion de l'offre a été introduite, les consommateurs s'inquiétaient fortement des incidences de l'élimination de la compétition. Les divers participants au régime ont fait d'importants compromis, et ces compromis ont formé la base d'un genre de « contrat social »



qui sous-tend le régime canadien de gestion de l'offre. Les prix devaient être fondés sur le coût de production plutôt qu'être laissé aux forces du marché, la croissance de la production devait être attribuée aux provinces disposant d'un avantage comparé et un régime d'importations supplémentaires devait éviter les insuffisances et les niveaux déraisonnables de prix. Ni les concepteurs du régime de gestion de l'offre ni les intervenants ne s'attendaient à ce que le contingent en sus de la base soit réparti également entre les provinces ou qu'il soit réparti en fonction de la population provinciale. Cela aurait été contraire au « contrat social » car il n'en aurait pas résulté un processus efficace de production.

Avantage comparé

Comme l'OCCO n'a entrepris aucune analyse pour opérationnaliser le concept d'avantage comparé de production, les signataires de la Saskatchewan ont fait le travail nécessaire pour élaborer une méthode raisonnable et pratique. Ils ont expliqué la méthode de la Saskatchewan dans un document daté du 22 avril 2003, qui est joint au mémoire déposé devant le Conseil. Les signataires de la Saskatchewan invitent le Conseil à examiner ce document et à l'entériner comme base raisonnable et acceptable d'intégration de l'avantage comparé de production dans le processus de répartition.

Redressement demandé

Les signataires de la Saskatchewan suggèrent que la meilleure façon de résoudre les problèmes mentionnés est de procéder comme suit :

- a) Que le Conseil confirme que les rapports poudeuses-population et les parts du marché sont des critères inacceptables pour la répartition des contingents faite par l'OCCO, et ce, jusqu'à ce que la Loi, la proclamation et l'AFPT soient modifiés pour énoncer expressément leur utilisation;
- b) Que le Conseil informe l'OCCO de l'obligation d'attribuer le contingent en sus de la base en utilisant seulement les critères énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT. À cet égard, le Conseil doit confirmer :
 - (i) que « l'avantage comparé » ne signifie pas le « coût comparé de production »,
 - (ii) que le processus d'opérationnalisation de l'avantage comparé de production élaboré par la Saskatchewan est raisonnable et acceptable;
- c) Que le Conseil confirme que les 430 000 oiseaux ajoutés au troupeau national de poudeuses en 1999 et les 810 274 oiseaux ajoutés en 2000 ne font pas partie du nouveau contingent de base et doivent donc être attribués conformément aux critères énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT;



- d) Que le Conseil établisse une échéance à laquelle l'OCCO doit avoir rencontré les signataires de la Saskatchewan et mis au point un processus de répartition du contingent en sus de la base conforme aux obligations juridiques qu'assume l'OCCO en vertu de la Loi, de la proclamation et de l'AFPT;
- e) Que le Conseil fasse toute autre recommandation qu'il croit utile pour régler la situation existante.

RÉPONSE DE L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES OEUFS

Remarques préliminaires

L'OCCO soutient que le véritable objectif de la Saskatchewan est non seulement d'obtenir un contingent plus élevé pour 2004 mais aussi de forcer l'OCCO à prendre l'engagement de garantir à la Saskatchewan une part fixe et disproportionnée de la future croissance du marché. Il soutient aussi que la prestation d'une telle garantie par l'OCCO serait contraire aux objets prescrits dans la Loi et menacerait la stabilité du régime.

Dans ses observations préliminaires, l'OCCO a dit regretter que cette plainte ait été déposée devant le Conseil et que la Saskatchewan, ayant été incapable d'obtenir l'appui des autres signataires, se tournait maintenant vers le Conseil pour tenter de renforcer sa position. Ces questions doivent être négociées avec les autres provinces plutôt que par la contestation. Le Conseil lui-même a reconnu que les préoccupations de la Saskatchewan devaient être réglées dans le cadre du processus de renouvellement de l'AFPT. En outre, le processus de la firme RANA, le processus de Comité d'attribution des contingents et les négociations relatives à l'AFPT ont donné à la Saskatchewan l'occasion d'être entendue de façon équitable et exhaustive.

L'OCCO a dit se trouver dans une position précaire à cause du refus, par le Conseil, d'examiner aux fins d'approbation préalable son règlement sur le contingentement intérimaire et son ordonnance sur les redevances à payer. Actuellement, l'OCCO fonctionne sans bénéficier du cadre juridique nécessaire pour appuyer ses principales fonctions. Dans les cas où les dispositions réglementaires régissant les principales fonctions d'un office comportent une date d'expiration, l'intention du Parlement ne peut pas être que le Conseil refuse d'exercer ses pouvoirs de promotion de la stabilité et de la prévisibilité dans l'industrie durant le délai d'audition d'une plainte par le Conseil. Sans son Règlement sur le contingentement et sans son Ordonnance sur les redevances à payer, l'OCCO est dépourvu de tout moyen coercitif pour régler le commerce interprovincial et d'exportation.



Rôle du Conseil

Il incombe au Conseil non pas de prendre des décisions en matière de contingentement, mais plutôt de vérifier qu'un office agit conformément à la Loi et à la proclamation avant d'approuver au préalable les modifications du Règlement sur le contingentement. Le Conseil a, au fil des années, souligné la nécessité d'accorder aux offices un niveau élevé de souplesse et d'indépendance en matière de politiques de contingentement. À l'appui de cette position, l'OCCO a mentionné un certain nombre de décisions antérieures rendues par le Conseil suite à des plaintes. L'Office a en outre allégué que le Conseil doit exercer une grande prudence lorsqu'il intervient dans une décision de contingentement fondée sur un consensus réalisé au terme d'un processus soigneusement structuré de pondération d'intérêts interconnectés et divergents.

Cadre juridique d'attribution des contingents en sus de la base

L'OCCO a allégué que la Saskatchewan perçoit les critères énoncés dans la proclamation comme étant subordonnés au principe de l'avantage comparé de production et qu'elle a fait de ce principe un facteur prédominant, sinon exclusif, à considérer lors de la prise de décisions en matière de contingents en sus de la base. L'opinion de la Saskatchewan n'est aucunement fondée sur la Loi, la proclamation ou l'AFPT.

Le paragraphe 23(2) de la Loi prescrit à l'OCCO de tenir compte du principe de l'avantage comparé de production lors de la répartition du contingent en sus de la base. Le Parlement n'a pas précisé de quelle façon ou dans quelle mesure l'OCCO doit tenir compte de ce principe. Deuxièmement, le paragraphe 23(2) n'interdit pas à un office de tenir compte d'autres facteurs. L'OCCO a reçu le mandat de travailler avec les intervenants de l'industrie en vue de gérer le secteur des oeufs de façon conforme aux objets énoncés dans la Loi et non pas de vérifier l'application de théories économiques.

Conformément à la souplesse que le paragraphe 23(2) de la Loi accorde aux offices, la proclamation de l'OCCO n'interdit pas de tenir compte de facteurs autres que ceux énoncés au paragraphe 4(1) de la proclamation. En souscrivant au paragraphe 4(1), les signataires ont convenu que l'OCCO devait tenir compte de certains critères prescrits. Par conséquent, la position de la Saskatchewan voulant que les critères énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT soient exclusifs n'a aucun fondement dans la Loi, la proclamation ou l'AFPT existant.

L'OCCO dispose à la fois d'un pouvoir discrétionnaire et d'une certaine souplesse pour prendre ses décisions de répartition des contingents en sus de la base, ce que le Conseil a confirmé dans un certain nombre de décisions antérieures. Ces décisions du Conseil ont servi de guide non seulement à l'OCCO mais aussi à tous les offices canadiens et, de l'avis de l'OCCO, elles sont conformes à la Loi et à l'AFPT. En outre, elles sont conformes aux avis juridiques que l'Office a reçus du ministère fédéral de la Justice. L'OCCO a en outre fait remarquer que le Conseil a décrit ces décisions comme



étant de la nature de « politiques », ce qui est en harmonie avec l'intention initiale des signataires de l'AFPT. Entre autres, l'article 13 de l'annexe « C » de l'AFPT énonce que le « plan stipulera par ailleurs des critères qui permettront à l'Office national de déterminer la politique à suivre quant aux parts provinciales du marché national, sans toutefois prévoir de formule de rajustement, cette question devant être déterminée de temps à autre par une politique ».

En dernier lieu, concernant la souplesse, l'OCCO invoque un avis juridique exprimé par maître Henry Molot, c.r., du ministère fédéral de la Justice, selon lequel l'Office dispose d'un pouvoir discrétion et de souplesse lorsqu'il prend des décisions relatives aux contingents en sus de la base. L'OCCO invoque aussi les constatations de la Cour suprême du Canada (arrêt Oakwood Development Limited c. St-François Xavier) selon laquelle un organisme exerçant une fonction de prise de décisions en vertu de la loi doit tenir compte de tous les facteurs pertinents.

La démarche de la Saskatchewan en matière d'avantage comparé de production n'est pas conforme à la perspective du Conseil

La Saskatchewan a demandé au Conseil de déclarer (1) que l'avantage comparé ne signifie pas le coût comparé de production et (2) que le processus opérationnalisant l'avantage comparé de production élaboré par la Saskatchewan est raisonnable et acceptable. L'OCCO a invoqué un certain nombre de décisions antérieures du Conseil touchant l'avantage comparé et, selon l'Office, ces décisions sont contraires à la position de la Saskatchewan. En particulier, l'OCCO mentionne une décision rendue par le Conseil en avril 1994, dans laquelle le Conseil a déclaré « que cette production devrait avoir lieu en tenant compte de l'avantage comparé et que la production devrait être liée aux besoins du marché évalués dans les diverses régions du pays. Autrement dit, le système d'allocation devrait être sensible aux besoins du marché, de façon à fournir le produit désiré, en quantité suffisante, au moment voulu et à l'endroit indiqué ».

Le contingent proposé est raisonnable et conforme aux obligations juridiques de l'OCCO

La décision du 12 novembre 2003 établissant la répartition des contingents fédéraux entre les provinces était le fruit de nombreuses réunions, discussions et consultations antérieures. De plus, la décision touchant la répartition des contingents comprenait quatre volets, notamment : 1) la demande totale prévue servant à établir les contingents fédéraux et le contingent d'oeufs destinés à la transformation (ODT) pour 2004, 2) un rajustement aux niveaux du troupeau enregistré de pondeuses par suite des données de Statistique Canada sur la production non enregistrée, 3) la répartition des contingents fédéraux, et (4) la répartition du contingent d'ODT. L'OCCO reconnaissait que la Saskatchewan remettait en question seulement le troisième volet, c.-à-d. la répartition des contingents fédéraux, mais il a souligné que tous les volets devaient être considérés ensemble plutôt que séparément. L'OCCO a ensuite exposé la nature des trois volets non remis en question.



L'OCCO ne comprenait pas comment la Saskatchewan pouvait demander que les critères de répartition du contingent en sus de la base n'aient pas été examinés durant le processus menant à la décision de répartition des contingents. Les critères invoqués par la Saskatchewan ont fait l'objet de discussions approfondies lors d'une série de réunions entre l'OCCO et ses comités. D'autres perspectives provinciales concernant les critères, notamment l'avantage comparé, ont aussi fait l'objet de discussions lors de diverses réunions tenues dans le contexte de l'examen des points de vue et des propositions de la Saskatchewan.

Le processus suivi par l'OCCO depuis juin 2000 a été d'établir des consensus en vue de régler les enjeux dans cette industrie. Les préoccupations exprimées par la Saskatchewan concernant la répartition des contingents s'inscrivaient parmi les nombreux enjeux que confrontait l'industrie. En novembre 2002, le conseil d'administration de l'OCCO a déterminé que, vu la nature et l'envergure des questions soulevées par la Saskatchewan, il était plus approprié de les faire examiner par son Comité de renouvellement de l'AFPT, qui avait été formé en 2001. Ce comité a déposé des rapports sur l'avancement de ses travaux devant le conseil d'administration de l'OCCO sur une base régulière de 2001 jusqu'à 2003.

La Saskatchewan a fait parvenir un document de position détaillé daté du 22 avril 2003 au Comité de renouvellement de l'AFPT pour exprimer ses points de vue concernant le rôle que devait jouer l'avantage comparé dans le processus de répartition. Ultérieurement, à la réunion tenue par ce comité le 18 juin 2003, le représentant de la Saskatchewan a fait un exposé demandant un contingent supplémentaire pour une période de cinq ans devant débuter en 2004 plus la garantie d'une part fixe (12,9 %) de la croissance à venir, sur la base de l'interprétation qu'entretenait la Saskatchewan relativement aux critères de répartition du contingent en sus de la base. En outre, la Saskatchewan proposait que les 810 274 pondueuses initialement attribuées en 2000 soient réaffectées, de sorte que la Saskatchewan obtienne un pourcentage plus élevé de la croissance. La Saskatchewan soutenait qu'elle avait droit de recevoir quelque 100 000 pondueuses de plus que le nombre initialement reçu. Toutefois, la demande faite lors de la réunion du Comité de renouvellement de l'AFPT en juin était non pas de réduire les contingents attribués aux autres provinces, mais plutôt d'accorder à la Saskatchewan une augmentation spéciale de 100 000 pondueuses plus la garantie d'une part fixe (12,9 %) de la croissance à venir.

Lors de la réunion du Comité de renouvellement de l'AFPT le 12 août 2003, la Saskatchewan n'a pas réussi à convaincre les autres représentants provinciaux et territorial que les contingents fédéraux devaient être attribués sur la base proposée par la Saskatchewan. À cette réunion, le président de l'OCCO a présenté une contre-proposition visant à accorder une augmentation de 100 000 pondueuses à la Saskatchewan durant une période qui restait à déterminer, y compris le rajustement de 50 963 pondueuses pour la production non enregistrée. Répondant à l'une des préoccupations de la Saskatchewan, cette proposition aurait ramené le contingent de la Saskatchewan au niveau initial de sa part du marché (en 1972). Toutefois, la Saskatchewan a refusé cette offre, alléguant qu'elle ne tenait pas compte de ses préoccupations en matière de répartition.



En outre, les autres membres du Comité ont convenu à l'unanimité qu'il n'y avait pas lieu de présenter la proposition de la Saskatchewan à leur office et à leur gouvernement respectifs.

Dans la correspondance expédiée par le président des producteurs d'œufs de la Saskatchewan (Saskatchewan Egg Producers) au président de l'OCCO le 23 août 2003, la Saskatchewan a proposé de donner une pondération égale aux rapports pondueuses-population, aux parts du marché et à sa théorie de l'avantage comparé pour justifier l'attribution d'une partie fixe de 12,9 % de tous les contingents à venir à la Saskatchewan et de revoir le contingent attribué en 2000 afin de donner une quantité supplémentaire de 100 000 pondueuses à la Saskatchewan. Aucun autre administrateur de l'OCCO n'a appuyé la proposition lors de la réunion du 24 septembre 2003.

La Saskatchewan n'a pas réussi à convaincre ses homologues de l'AFPT pour quatre raisons. Premièrement, la Saskatchewan continue à utiliser une démarche rétrospective, particulièrement pour le contingent de 2000 qu'elle a contesté sans succès devant le Conseil, plutôt que de procéder de manière prospective et réaliste pouvant mener à un consensus. Deuxièmement, la Saskatchewan a fondé sa position sur une base que les signataires provinciaux considèrent comme une conception contradictoire et viciée de l'avantage comparé. Troisièmement, la Saskatchewan a compromis à de nombreuses reprises sa position en invoquant des considérations sans pertinence lors des négociations, par ex. les initiatives du gouvernement fédéral en matière de tarifs de transport pour les céréales. Quatrièmement, il est facile de comprendre la réticence des autres organismes provinciaux à accepter les suggestions de la Saskatchewan voulant qu'elle seule ait le droit de rouvrir le contingent en sus de la base de 810 274 pondueuses et que les autres participants de l'industrie devraient s'engager à garantir à la Saskatchewan 12,9 % de toute croissance à venir pour les œufs de consommation, sans égard aux conditions des marchés provinciaux.

L'OCCO a soutenu qu'il a examiné soigneusement les opinions avancées par la Saskatchewan et toutes les questions pertinentes, notamment les critères prescrits avant d'en arriver aux quatre éléments de la répartition des contingents proposée. En outre, l'OCCO ne peut pas être blâmé pour avoir refusé de réattribuer les parts des contingents fédéraux. Une telle réattribution dans le contexte d'absence de croissance globale des contingents fédéraux aurait été contraire aux objectifs de sensibilité aux besoins du marché et de stabilité. En outre, il est faux de prétendre que l'OCCO a traité la répartition des contingents fédéraux pour 2003 comme une « nouvelle base ». Plus précisément, la répartition des contingents fédéraux pour 2004 procède d'une décision prise dans le contexte de l'absence de changements importants dans les conditions par rapport à 2003, ce qui rendait impossible de justifier une modification dans la répartition des contingents fédéraux de 2003.



Répartition des contingents d'ODT

Quoique la répartition du contingent d'ODT n'ait pas été contestée, l'OCCO a fait remarquer que, conformément aux orientations données par le Conseil, cet office continue de mettre au point sa politique d'ODT pour la rendre plus sensible aux besoins du marché et pour mieux répondre aux exigences en matière de responsabilisation.

Réponse aux points supplémentaires exprimés par la Saskatchewan

L'OCCO a abordé plusieurs points invoqués par la Saskatchewan et qui nécessitent des précisions ou rectifications, notamment :

- La Saskatchewan a prétendu que le Conseil doit confirmer le statut et la validité de l'AFPT. L'OCCO est d'avis que la validité de l'AFPT n'a pas à être remise en question.
- Même si la Saskatchewan a allégué que le Conseil ne doit pas approuver un règlement sur le contingentement qui est non conforme au plan de commercialisation, le Conseil a approuvé la répartition des contingents de l'OCCO pour 2001, 2002 et 2003.
- La Saskatchewan a indiqué dans son mémoire que l'OCCO doit examiner activement et sur une base courante les critères pour s'acquitter de ses obligations. Or, c'est précisément ce qu'a fait l'OCCO.

Dernières remarques

L'OCCO a été confronté à des problèmes financiers découlant de son programme des produits industriels, mais il a pris un certain nombre de mesures pour les régler, notamment l'élaboration d'un nouveau système de déclaration de la production et de l'écoulement des oeufs en coquille, car les données antérieures sur la production étaient inexactes. De plus, l'Office améliore son programme d'élimination anticipé des poules afin de réduire les pointes saisonnières dans les stocks de produits industriels et de mettre en place un plafond pour la quantité d'oeufs admissibles au programme d'élimination des produits industriels et à l'aide financée par les prélèvements.

L'OCCO s'est aussi engagé à élaborer un nouveau AFPT en vue de moderniser et de mettre à jour le fondement contractuel du régime de commercialisation des oeufs et de renforcer à la fois la stabilité et la durabilité de l'industrie. Le processus d'AFPT est presque terminé, une trousse de documents ayant été distribuée aux signataires de l'AFPT en décembre 2003. Toutefois, le renouvellement de l'AFPT nécessite un dialogue mené de bonne foi et en personne à la table de négociation de l'AFPT. Les problèmes touchant l'AFPT ne peuvent pas être résolus par un processus de contestation judiciaire.



L'allègement demandé par la Saskatchewan comporterait un certain nombre d'importantes répercussions. L'une des conséquences immédiates serait d'accroître sensiblement la vulnérabilité de l'industrie des oeufs à la contestation en prolongeant la période d'absence de tout règlement sur le contingentement et de toute ordonnance sur les redevances à payer. Une autre serait de forcer l'OCCO à adopter l'une des quatre options suivantes, dont chacune comporte des problèmes :

- L'OCCO pourrait s'engager dans un processus de réattribution du contingent en sus de la base pour 2004. Toutefois, cette option perturberait le marché et serait contraire aux saines pratiques de gestion.
- L'OCCO pourrait attribuer à la Saskatchewan un contingent spécial dans le cadre du contingent fédéral, ce qui exacerberait les problèmes de prélèvements.
- L'OCCO pourrait réduire sa marge de manoeuvre en garantissant à la Saskatchewan un contingent fixe ou une part fixe de la croissance à venir.
- L'OCCO pourrait essayer de mettre au point une nouvelle méthode de répartition des contingents afin de calmer les préoccupations de la Saskatchewan, ce qui nuirait à l'établissement d'un consensus pour le renouvellement de l'AFPT.

La plus grave incidence serait vraisemblablement la destruction de la coopération fédérale-provinciale sur laquelle est fondé le régime de gestion de l'offre pour les oeufs.

Pour toutes ces raisons, l'OCCO demande que le Conseil :

- a) approuve au préalable les modifications proposées à son Règlement sur le contingentement, qui régit la répartition du contingent fédéral d'oeufs de consommation et du contingent fédéral d'ODT pour 2004;
- b) approuve au préalable les modifications proposées à son Ordonnance sur les redevances à payer, avec application rétroactive d'un prélèvement de 0,25 \$.



SOMMAIRE DES POSITIONS DES INTERVENANTS

Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

La Régie a fait remarquer que pendant de nombreuses années, l'OCCO n'avait pas appliqué certaines dispositions de son AFPT. Toutefois, tous les signataires ont continué de souscrire au plan de commercialisation et ont accepté de facto cette façon de procéder tout en reconnaissant la nécessité de mettre à jour l'Accord en fonction des pratiques actuelles de l'OCCO et des nouvelles réalités du marché.

La méthode de répartition des contingents et le mécanisme d'établissement des prélèvements proposés par l'OCCO sont conformes aux recommandations du Comité d'allocation des contingents ainsi qu'aux propositions avancées par le Comité de renouvellement de l'AFPT. Le nouvel AFPT proposé résulte d'un consensus auquel ont souscrit presque tous les offices provinciaux de producteurs après avoir évalué les avantages et les inconvénients des changements à la répartition des contingents et au financement du programme des produits industriels. Cet accord constitue la meilleure solution de compromis en vue d'améliorer le fonctionnement du régime de commercialisation des oeufs.

Toute modification des principaux fondements de cet accord pourrait résulter en une remise en question du consensus établi par le Comité de renouvellement de l'AFPT. La Régie croit qu'il faut tenir compte de cet élément dans toute décision visant à modifier la méthode de répartition des contingents.

La Régie croit que les modifications proposées par l'OCCO à son Règlement sur le contingentement et à son Ordonnance sur les redevances à payer devrait recevoir l'approbation préalable du Conseil.

Egg Producers of P.E.I., P.E.I. Marketing Council et P.E.I. Minister of Agriculture, Fisheries, Aquaculture and Forestry

L'Île-du-Prince-Édouard continue de respecter ses obligations relatives aux contingents et aux prélèvements pour 2004 en l'absence du Règlement sur le contingentement et de l'Ordonnance sur les redevances à payer au niveau fédéral, car l'Île-du-Prince-Édouard croit que les activités de l'OCCO visaient et visent encore véritablement le plus grand intérêt de l'industrie canadienne des oeufs. L'Île-du-Prince-Édouard a souligné les avantages que les intervenants de l'industrie des oeufs tiraient de l'AFPT et les raisons du succès remporté par ce secteur au fil des ans. Les signataires de l'Île-du-Prince-Édouard ont aussi fait remarquer que l'industrie avait fortement évolué au cours des trente dernières années et que ces changements n'avaient pas été prévus ni ne pouvaient avoir été prévus lors de l'élaboration de la Loi, de la proclamation et de l'AFPT.



Reconnaissant ce besoin de changement, l'OCCO a établi son Comité de renouvellement de l'AFPT. Ce comité a terminé ses travaux à la fin de 2003 et il attend la rétroaction des signataires.

Même si la décision d'attribuer 430 000 pondeuses en 1999 était fondée sur les rapports pondeuses-population, cette décision n'a été prise qu'au terme de longues discussions avec les intervenants, compte tenu d'une augmentation marquée de la demande d'oeufs. De même, les discussions qui ont précédé l'entente de St. Andrew's ont été approfondies quoique l'entente débordait probablement du cadre de la Loi, de la proclamation et de l'AFPT. Toutefois, les efforts consentis par l'OCCO pour régler les différends associés à la croissance à venir des contingents méritent d'être reconnus. Le Comité d'allocation des contingents de l'Office a discuté des questions de répartition des contingents avec les intervenants et il a fait des recommandations et, malgré l'absence d'unanimité dans la décision, ces recommandations s'inscrivent dans le plus grand intérêt de l'industrie des oeufs.

Les signataires de l'Île-du-Prince-Édouard ont allégué que l'avantage comparé s'applique seulement lors de l'attribution d'un contingent supplémentaire pour la croissance prévue de la demande du marché et non pas à la croissance prouvée comme ce fut le cas en 1999 et 2000. En outre, l'avantage comparé n'est qu'un principe, et l'application du principe nécessite une très grande latitude de jugement. Selon l'Île-du-Prince-Édouard, l'Office doit tenir compte d'autres éléments avant d'attribuer la croissance prévue, notamment des investissements dans les installations, de la situation géographique du marché et des aspects démographiques.

Quoique la Saskatchewan ait élaboré une interprétation crédible de l'avantage comparé, cela ne signifie pas que les autres signataires n'ont pas élaboré une interprétation différente. Il est improbable que les auteurs de la Loi, de la proclamation et de l'AFPT aient prévu des débats entre tous les signataires en matière d'application du principe de l'avantage comparé pour la production d'oeufs et pour la production de tous les autres biens et services.

Le règlement sur le contingentement proposé pour 2004 est conforme à la fois aux règlements intérieurs de l'Office et au Règlement sur le contingentement qu'a approuvé le Conseil pour 2003. L'OCCO n'a pas enfreint la Loi, la proclamation et l'AFPT lorsqu'il a attribué ses contingents en 1999 et 2000. Par conséquent, l'Île-du-Prince-Édouard demande au Conseil de rejeter la plainte de la Saskatchewan et d'approuver au préalable le Règlement sur le contingentement pour 2004 (ou une prorogation du Règlement sur le contingentement de 2003), ainsi que l'Ordonnance sur les redevances à payer pour 2004.

Producteurs d'oeufs de l'Ontario

Les Producteurs d'oeufs de l'Ontario appuient la demande d'approbation préalable que l'OCCO a présentée au Conseil relativement à son Règlement sur le contingentement et à son Ordonnance sur les redevances à payer pour 2004, et ils partagent les préoccupations de l'OCCO concernant le recours abusif au processus de plainte devant le Conseil par la Saskatchewan. Le but réel de la



Saskatchewan serait de s'attirer un traitement de faveur en obtenant un plus grand contingent fédéral pour ses producteurs aux dépens des autres producteurs canadiens.

La Saskatchewan a utilisé tous les moyens disponibles pour faire valoir ses opinions concernant l'avantage comparé de production mais elle n'a jamais réussi à convaincre quiconque de la validité de sa position. Selon les Producteurs d'oeufs de l'Ontario, la position de la Saskatchewan en matière d'avantage comparé est simplement erronée. Le processus suivi par le Comité d'allocation des contingents et les recommandations qu'il a formulées ont constitué un bon exemple de la démarche consensuelle préconisée par l'Office pour permettre au régime de contribuer à la réalisation des objets prescrits dans la Loi. La Saskatchewan a participé pleinement à ce processus.

Pour faire suite à la position de la Saskatchewan en matière d'avantage comparé, les Producteurs d'oeufs de l'Ontario ont parrainé une étude sur les incidences de ce principe, qu'ils ont confiée à la firme JRG Consulting Group. Ces consultants n'ont trouvé aucune signification précise ou application empirique de l'avantage comparé et ils ont reconnu que ces critères donnaient lieu à toute une gamme d'interprétations. En outre, l'allégation de la Saskatchewan selon laquelle «l'avantage comparé» ne signifie pas le «coût comparé de production» est une extension erronée des principes économiques. L'avantage comparé est essentiellement l'efficacité relative dans l'utilisation des intrants, ce qui revient à la minimisation des ressources limitées utilisées pour produire les extrants et, de façon pratique, aux coûts comparés.

La formule utilisée par la Saskatchewan pour appliquer l'avantage comparé n'est ni raisonnable ni acceptable. Elle constitue une évaluation autocentrée de la valeur de l'agriculture dans l'économie de la Saskatchewan et elle n'a rien à voir avec l'avantage comparé de la production d'oeufs. Le mémoire des Producteurs d'oeufs de l'Ontario contient un sommaire de l'analyse préparée par ses consultants, qui en sont arrivés à la conclusion que le contingent de la Saskatchewan aurait probablement été inférieur à la quantité réelle que cette province reçoit actuellement. Toutefois, les Producteurs d'oeufs de l'Ontario ont fait remarquer qu'ils n'essaient pas d'utiliser davantage cette analyse et qu'ils ne préconisent aucune définition ou application particulière du principe de l'avantage comparé de production. De plus, ils ont indiqué que le mémoire, qu'ils ont présenté au Conseil en mai 2000 et qui contient une analyse montrant comment le principe de l'avantage comparé appuie l'attribution de contingents par l'OCCO, reste valide pour les contingents de la période 2004.

L'Ontario est constamment restée ouverte à l'examen et à l'adoption de facteurs supplémentaires, lorsque l'OCCO et les autres provinces en voyaient le besoin, en vue de préserver la viabilité de l'industrie des oeufs et pour réaliser les objets de la Loi. Ce sont ces facteurs supplémentaires, reconnus dans le passé par le Conseil et entérinés par l'OCCO, qui constituent une importante partie de l'attribution des contingents pour 2004 et qui sont contestés dans cette plainte. Les Producteurs



d'œufs de l'Ontario ne sont pas d'accord avec la position de la Saskatchewan, qui empêcherait en pratique l'OCCO d'examiner tout autre facteur lors du processus de répartition. L'OCCO a délaissé l'usage exclusif des critères énoncés dans la Loi, il y a plusieurs années. L'OCCO n'a pas abandonné ces critères mais les a plutôt intégrés dans le processus et leur a accordé la pondération appropriée.

Cette plainte est essentiellement la continuation d'un mouvement d'opposition amorcé par la Saskatchewan relativement à l'attribution des contingents de l'OCCO pour 2000 et une tentative visant à obtenir un traitement préférentiel pour ses propres producteurs. Le Conseil a déjà réglé ces mêmes questions, et la procédure en cours est donc une répétition inutile.

Les Producteurs d'œufs de l'Ontario appuient l'acceptation par l'OCCO du consensus établi par les provinces concernant la pondération appropriée des différents critères et ils sont prêts à coopérer avec l'OCCO et les autres signataires en vue d'améliorer la transparence de la façon dont les divers critères seront examinés à l'avenir. Les Producteurs d'œufs de l'Ontario appuient également les mémoires de l'OCCO concernant les décisions antérieures du Conseil relativement à l'application des critères par l'Office et ils incitent fortement le Conseil à appliquer ces principes directeurs dans la prise de sa décision.

Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec (la Fédération)

La Fédération a commencé par un historique de la mise en oeuvre de la Loi et du rôle assumé par le Québec en la matière, soulignant particulièrement que les critères énoncés au paragraphe 2 de l'article 23 sont vagues, imprécis, discrétionnaires, arbitraires et susceptibles de contestation. La Fédération a aussi exprimé son mécontentement à l'égard du Conseil qui n'a pas promptement rejeté la plainte malgré la production tardive de cette plainte par rapport aux Lignes directrices sur les plaintes, qu'a établies le Conseil. La Fédération a critiqué la décision du Conseil, qui n'aurait pas tenu de discussions avec les représentants de l'OCCO lors de la réunion du Conseil le 16 décembre 2003 mais a plutôt reporté l'examen du Règlement sur le contingentement et de l'Ordonnance sur les redevances à payer proposés par l'OCCO en attendant les résultats du processus d'audience de l'appel. La Fédération n'a pas encore reçu certains renseignements particuliers demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Fédération a aussi allégué que, l'approbation du Règlement sur le contingentement et de l'Ordonnance sur les redevances à payer relevant du Conseil lui-même, le Conseil en entier devrait disposer de tous les documents et évaluer lui-même tous les éléments de preuve reçus.

La Fédération a terminé son intervention en disant que le Conseil avait mis en péril le régime de gestion de l'offre dans des circonstances qui ne justifiaient aucunement le report de l'approbation du Règlement sur le contingentement et de l'Ordonnance sur les redevances à payer présentés par l'OCCO en décembre 2003. En particulier, l'absence d'autorité législative depuis le 28 décembre 2003 signifie que tout participant pourrait s'estimer en droit de refuser de payer les



prélèvements et que toute personne désirant produire sans contingent autorisant le commerce interprovincial du produit ne peut pas en être empêchée ni faire l'objet d'une sanction.

Par conséquent, selon la Fédération, le Conseil doit immédiatement approuver, sur une base intérimaire, le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer adoptés par l'OCCO le 12 novembre 2003 et mettre fin dans les plus brefs délais au danger qui menace les producteurs.

La Fédération a fait remarquer que la Saskatchewan dispose d'un contingent de 971 000 pondeuses, d'un seul poste de classement et d'aucune usine de transformation. Par le dépôt de sa plainte, la Saskatchewan a non seulement réussi à mettre en péril le régime de gestion de l'offre mais il n'a pas formulé de suggestion précise concernant ce que devrait être le niveau de ses contingents pour 2004.

Il ne fait aucun doute que le but de la Saskatchewan est d'obtenir un contingent plus élevé sans l'appuyer par une étude rigoureuse des incidences de cet accroissement sur les coûts des produits industriels, sur le commerce interprovincial d'oeufs et sur le compromis conclu entre les provinces afin d'établir les contingents pour 2004. L'octroi de l'allègement demandé signifierait la destruction du régime de gestion de l'offre pour les oeufs.

La Fédération se demande comment on pourrait expliquer que dans un marché aussi libre et en présence de tels avantages comparés, la Saskatchewan ne dispose actuellement d'aucun transformateur et d'un contingent de transformation de 4 880 000 douzaines d'oeufs qu'elle n'utilise qu'en partie.

La Fédération demande au Conseil de rejeter la plainte de la Saskatchewan et d'approuver le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer proposés pour 2004.

Alberta Egg Producers Board (Office de l'Alberta)

L'Office de l'Alberta n'exprime aucune position concernant l'argument présenté par les plaignants de la Saskatchewan.

L'Office de l'Alberta a dit que la décision du Conseil de ne pas approuver au préalable le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer pour 2004 résultait en une réaction inappropriée car elle :



- a) met effectivement en péril l'ensemble du régime canadien de commercialisation des oeufs en l'absence d'autorité réglementaire pour le contingentement et la perception de prélèvements au niveau national;
- b) impose un risque à tous les producteurs et intervenants de l'industrie à cause de l'incertitude et [de l'absence] de toute disposition juridique exécutoire pouvant protéger contre la commercialisation non autorisée sur le marché interprovincial;
- c) remet en question la légalité de la perception de fonds par les offices provinciaux de commercialisation pour le compte de l'OCCO.

L'Office de l'Alberta a dit que le Conseil aurait dû approuver le règlement et l'ordonnance pour 2004 sur une base intérimaire. Compte tenu du vaste pouvoir discrétionnaire que confère au Conseil l'alinéa 7(1)f) de la Loi, une réaction plus appropriée aurait été d'assurer la stabilité du régime par l'approbation de ces textes réglementaires sur une base intérimaire et d'entendre les plaintes par la suite.

Le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer sont nécessaires à la mise en oeuvre du plan de commercialisation, et le Conseil doit les approuver. Une opinion contraire se traduit par l'absence de tout plan de commercialisation, ce qui est inacceptable.

Producteurs d'oeufs du Nouveau-Brunswick (PONB)

Les Producteurs d'oeufs du Nouveau-Brunswick n'appuient pas l'argument de la Saskatchewan selon lequel les critères énoncés dans l'AFPT sont les seuls facteurs que l'OCCO a droit d'utiliser lors de l'attribution des contingents en sus de la base. Les PONB croient que les critères guidant l'élaboration de politiques d'attribution des contingents doivent être perçus de façon beaucoup moins arbitraire. L'article 13 de l'annexe C à l'AFPT énonce que le « plan stipulera par ailleurs des critères qui permettront à l'Office national de déterminer la politique à suivre quant aux parts provinciales du marché national, sans toutefois prévoir de formule de rajustement, cette question devant être déterminée de temps à autre par une politique ». Les PONB croient que les auteurs de l'AFPT n'avaient pas l'intention d'établir des règles absolues et rigides de répartition des contingents mais voulaient plutôt établir des lignes directrices devant être examinées lors de l'élaboration de politiques à l'avenir.

Les PONB remettent en question le fait que des cinq critères énoncés à l'annexe A de la proclamation la Saskatchewan isole l'avantage comparé, ainsi que l'intention derrière l'argument mis de l'avant par la Saskatchewan compte tenu de ce que le résultat de sa proposition de calcul de l'avantage comparé serait l'attribution d'un contingent favorisant la Saskatchewan plus que toute autre province. Il n'incombe pas au Conseil de déterminer si la formule élaborée par la Saskatchewan est raisonnable et acceptable. La détermination de cette politique incombe à l'OCCO.



En outre, l'utilisation de l'avantage comparé pour la détermination des contingents pose des problèmes car le principe est appliqué à un seul produit plutôt qu'à toutes les marchandises produites. Cela n'est pas conforme à la théorie de l'avantage comparé en tant que principe économique.

Les PONB n'appuient pas la réattribution des contingents établis en 1999 et 2000 en fonction des critères énoncés dans l'AFPT. Que l'on utilise la notion « intérimaire » ou « une seule fois », les PONB ne croient pas qu'il existe une province qui considérerait les plus récents contingents attribués comme temporaires ou susceptibles de réaffectation rétroactive. Vu la nature à long terme du cycle de production d'oeufs et des investissements requis, il serait irresponsable de la part de l'OCCO qu'il remanie les contingents déjà attribués aux producteurs qui ont consenti ces investissements.

La Loi oblige l'OCCO à présenter un règlement sur le contingentement chaque année, qu'il y ait ou non modification des contingents. À moins qu'un contingent en sus de la base supplémentaire soit attribué, l'industrie ne considère pas qu'il s'agit d'un nouveau contingent. Les contingents proposés pour 2004 ne constituent pas de nouveaux contingents, et la Saskatchewan ne devrait pas avoir la possibilité d'utiliser le règlement sur le contingentement pour 2004 comme moyen de rouvrir la discussion concernant les méthodes d'attribution des contingents établies pour 2000. La contestation des critères de répartition des contingents par la Saskatchewan peut se faire au moyen du forum optionnel de règlement qu'est le processus existant de renouvellement de l'AFPT, et les signataires des trois niveaux devraient être encouragés à y participer.

Lorsque le Conseil refuse d'approuver un règlement sur le contingentement ou une ordonnance sur les redevances à payer, l'industrie des oeufs est mise en péril sous les aspects à la fois législatif et opérationnel. Dans de tels cas, les PONB croient qu'il devrait y avoir prorogation du règlement ou de l'ordonnance qui vient d'expirer, de sorte que cet office et les offices provinciaux de commercialisation puissent continuer de fonctionner sur une base intérimaire dans un environnement ne comportant pas un tel risque.

Nova Scotia Egg Producers et Nova Scotia Natural Products Marketing Council

Le processus qu'a utilisé pour 2000 le Comité d'allocation des contingents de l'OCCO doit être respecté par tous les signataires. Il constitue la base sur laquelle fonctionne l'OCCO depuis 2000, et on l'intègre actuellement dans l'AFPT renouvelé. La violation de cette fragile entente pourrait rouvrir la question de l'attribution des contingents entre les provinces et entraver la capacité de l'Office à centrer ses efforts sur l'avenir du régime et de l'AFPT renouvelé.



Le fondement de la plainte diffère peu de celui des plaintes déposées par les signataires de la Saskatchewan et du Manitoba en 2000. La Nouvelle-Écosse croit qu'il est préférable de résoudre les différends entre les provinces au sein de l'Office et qu'il existe déjà des processus à cet égard.

M. Tim Wiens, producteur d'oeufs de la Saskatchewan

La répudiation des contingents attribués au cours des dernières années, c.-à-d. des 430 000 pondeuses et des 810 274 pondeuses, serait une grave erreur pour nos industries à l'échelle tant nationale que provinciale. Les contingents mentionnés ci-dessus font partie de la nouvelle base suggérée dans l'ébauche de l'AFPT. Bien qu'ils soient difficiles à avaler, ils font partie de la réalité, de la façon dont nous organisons nos affaires dans ce pays.

L'avantage comparé est un excellent outil pour attribuer la production supplémentaire, mais pourquoi n'a-t-il pas mieux fonctionné dans le passé?

M. Wiens s'est demandé si le processus de négociation a vraiment été utilisé dans toute la mesure du possible. Une nouvelle équipe a pris les commandes en Saskatchewan, et ses membres n'ont peut-être pas eu l'occasion de comprendre leurs homologues producteurs du reste du pays. Lorsque le document sur l'avantage comparé dont jouit la Saskatchewan a été ajouté au processus global, cette nouvelle équipe s'attendait à ce que des résultats immédiats suivent un concept qu'elle croyait irréfutable. Or, l'histoire montre bien qu'on ne peut pas souvent réaménager sur-le-champ les intérêts provinciaux et nationaux, particulièrement lorsqu'il y a possibilité de récupérer les gains faits par d'autres provinces.

En Saskatchewan, le secteur agricole a été considérablement désavantagé au cours des dernières années. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les producteurs d'oeufs de la Saskatchewan acceptent une entente qui exacerbe le problème. Il incombe aux producteurs de tout le pays de faire une analyse des éléments de la position de la Saskatchewan qu'il serait acceptable d'intégrer dans le nouvel AFPT qui doit être signé. Il existe suffisamment de jeu pour que les parties aux négociations réalisent les objets de nos industries à l'échelle tant nationale que provinciale.

Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario

La Commission appuie la position des Producteurs d'oeufs de l'Ontario pour les raisons exposées ci-dessous. Premièrement, bien que la Saskatchewan allègue que les seuls facteurs que l'OCCO a le droit de faire intervenir dans l'attribution des contingents en sus de la base sont ceux qui sont énoncés dans la Loi, la proclamation et l'AFPT, on n'a pas et ne peut pas interpréter ou appliquer les critères énumérés comme étant exhaustifs. La Commission a cité des passages du rapport qu'a publié le Conseil en mai 2000 pour appuyer sa conclusion que la répartition du contingent en sus de la base n'est pas restreinte aux critères énoncés dans la proclamation ou la Loi.



Deuxièmement, la Saskatchewan allègue que la méthode utilisée par l'OCCO n'est pas conforme aux objets que l'article 21 de la Loi prescrit à cet office. En juillet 1998, les ministres de l'Agriculture ont indiqué que les offices canadiens doivent disposer de leur AFPT respectif pour exploiter efficacement leur régime de gestion de l'offre. Par l'intermédiaire de son comité de travail, l'OCCO a alors procédé à la gigantesque tâche d'élaborer l'ébauche de son AFPT. Bien que ce travail ne soit pas terminé, la Commission appuie, tant moralement que dans les faits, l'OCCO et les autres signataires en vue de mener à terme l'AFPT qui guidera le régime pour les années à venir.

La Commission recommande que le Conseil proroge le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer pour 2003 afin de rétablir la base juridique sur laquelle reposent les opérations de l'OCCO.

Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Initiatives rurales du Manitoba, Conseil de commercialisation des produits agricoles du Manitoba et Producteurs d'oeufs du Manitoba

Les signataires du Manitoba ont allégué que certaines mesures et décisions prises par le Conseil, suite à la plainte déposée en 2000 par les signataires de la Saskatchewan et du Manitoba, ont contribué à l'incertitude et à la confusion concernant les critères appropriés à appliquer lors de l'attribution ultérieure de contingents.

Les signataires du Manitoba ont mentionné leur mémoire déposé lors de l'audience de leur plainte en mai 2000. Dans une lettre adressée à l'OCCO et datée du 13 mars 2000 concernant l'attribution proposée de 810 274 pondeuses pour la croissance du marché de la transformation grâce à la formule fondée sur les rapports pondeuses-population, le Conseil avait déclaré qu'il n'était pas convaincu que le règlement était approprié pour réaliser le plan de commercialisation ni que l'Office avait démontré comment avaient été utilisés les critères de répartition du contingent en sus de la base énoncés au paragraphe 4(1) de la proclamation. En outre, il ne croyait pas que la modification proposée était conforme aux objets d'un office énoncés à l'article 21 de la Loi. Nonobstant les remarques exprimées ci-dessus et suite à l'audience tenue pour régler la plainte en mai 2000, le Conseil a convenu d'approuver au préalable le Règlement sur le contingentement proposé.

Durant l'audience de la plainte en 2000, les signataires du Manitoba ont demandé au Conseil de refuser d'approuver la modification du Règlement sur le contingentement et d'ordonner à l'OCCO de répondre à la demande des transformateurs par des programmes optionnels (ODT) conformes à l'article 21 de la Loi. Toutefois, le Conseil a approuvé le règlement, en bonne part à ce qu'il semble, à cause des craintes entourant l'incertitude qui aurait pu résulter d'un tel refus. Les signataires du Manitoba ont allégué qu'une telle incertitude aurait facilement pu être neutralisée par la prorogation du Règlement sur le contingentement existant, comme le Conseil l'a fait pour la période du 1^{er} janvier au 27 février 2000.



Les signataires du Manitoba ont cité un certain nombre d'extraits du rapport d'audience de mai 2000 concernant les procédures d'attribution des contingents et le pouvoir discrétionnaire dont dispose un office dans l'attribution des contingents, et ils ont mis l'OCCO en garde contre l'utilisation continue des rapports pondées-population pour l'attribution des contingents en sus de la base. Le Conseil aussi s'attendait à ce que l'Office règle ces problèmes relativement à toute modification du Règlement sur le contingentement qui lui sera présentée à l'avenir aux fins d'approbation préalable. Nonobstant les points ci-dessus, le Conseil a approuvé au préalable le Règlement sur le contingentement de l'OCCO en 2001, 2002 et 2003.

Les signataires du Manitoba ont demandé que le Conseil :

- confirme le statut de l'utilisation continue des rapports pondées-population pour l'attribution des contingents en sus de la base,
- précise quels facteurs il considère raisonnables en vue de « promouvoir la production et la commercialisation ... de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité »,
- explique la décision de ne pas approuver au préalable le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer de l'OCCO pour 2004, même si des conditions d'incertitude similaires existent en l'absence de ces textes réglementaires, comme c'était le cas en 2000,
- précise ce qui, pour les critères énoncés dans le plan, constitue un seuil approprié à partir duquel le Conseil est « convaincu » qu'un règlement ou une ordonnance proposé est conforme au plan de commercialisation et à la Loi.

En dernier lieu, les signataires du Manitoba ont fait remarquer qu'un programme national d'oeufs destinés à la transformation (ODT) est maintenant en place et qu'il devrait permettre à des provinces comme la Saskatchewan de participer à la croissance du marché intérieur de la transformation.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

À la lumière d'un certain nombre de questions soulevées durant l'audience concernant diverses dispositions de la Loi et du plan de commercialisation, le Comité profite de l'occasion pour exprimer ses observations concernant le rôle du Conseil dans l'examen des règlements et des ordonnances des offices et concernant les exigences du plan de commercialisation de l'OCCO en matière d'attribution des contingents en sus de la base. Ces observations seront suivies d'un commentaire touchant la prétendue non-conformité du Règlement sur le contingentement proposé aux objets de l'Office, l'interprétation du principe de l'avantage comparé de production, la méthode de quantification proposée pour l'avantage comparé et notre récapitulation et notre conclusion.



Rôle du Conseil dans l'examen des règlements et ordonnances des offices

Les parties à l'audience ont mentionné à de très nombreuses reprises les décisions que le Conseil a rendues dans le passé lors de l'audition de plaintes, ainsi que les fonctions d'examen qu'assume le Conseil en vertu de l'alinéa 7(1)d) de la Loi relativement aux règlements et ordonnances proposés par les offices.

L'alinéa 7(1)d) énonce que

« 7. (1) Afin de remplir sa mission, le Conseil

d) examine les projets d'ordonnances et de règlements des offices et qui relèvent des catégories auxquelles, par ordonnance prise par lui, le présent alinéa s'applique, et les approuve lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ou du plan de promotion et de recherche que l'office qui les propose est habilité à mettre en oeuvre; »

De l'avis du Comité, le libellé de l'alinéa 7(1)d) confère donc au Conseil une « mission » ou tâche (en anglais « duty ») à accomplir plutôt qu'un « pouvoir » à exercer relativement à un office. Il s'agit là d'une importante distinction s'inscrivant dans l'esprit général de la Loi qui, tout en attribuant au Conseil la fonction d'approuver certains règlements intérieurs et tous les autres règlements ou ordonnances pris par les offices, ne lui confère pas explicitement une autorité ou un « pouvoir » de direction ou de supervision relativement à ces offices.

Lorsque le Conseil refuse de donner son approbation, il peut communiquer les raisons de son refus et même suggérer des changements appropriés qu'un office pourrait apporter. Mais en bout de ligne, la décision définitive d'accepter ou non les suggestions du Conseil doit être prise par cet office et ce dernier peut décider de procéder autrement pour calmer les préoccupations du Conseil.

L'alinéa 7(1)d) établit clairement que le Conseil doit examiner tout règlement ou toute ordonnance que propose un office et qui relève d'une catégorie à laquelle le Conseil, par ordonnance prise par lui, a déterminé que cet alinéa s'applique. Le Conseil doit alors déterminer ou « se convaincre » que le règlement ou l'ordonnance proposé est « nécessaire à l'exécution du plan ». Si un office appuie sur un fondement douteux le règlement ou l'ordonnance qu'il propose, le Conseil doit néanmoins mener son examen indépendant afin de déterminer si ce règlement ou cette ordonnance est « nécessaire à l'exécution du plan ».



Le critère « lorsqu'il est convaincu » énoncé à l'alinéa 7(1)d) est, de l'avis du Comité, de nature subjective et il doit être déterminé uniquement par le Conseil. Le Comité croit aussi qu'il incombe au Conseil de déterminer la signification de l'expression « nécessaire à l'exécution du plan ». Pour effectuer cette dernière détermination, le Conseil doit examiner les conditions prescrites dans le plan autorisé, tout motif ou toute justification qu'a présenté l'office en question et la conformité du règlement ou de l'ordonnance proposé aux objets que prescrits aux offices l'article 21 de la Loi.

Outre le caractère général de ces lignes directrices, le Conseil dispose, de l'avis du Comité, d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour accomplir ses fonctions d'examen. Il peut décider de se fier exclusivement aux motifs invoqués par un office ou d'entreprendre sa propre évaluation indépendante. Le Conseil peut utiliser comme guide les ordonnances ou règlements similaires antérieurs et examiner si l'ordonnance ou le règlement proposé appuie la continuité et la stabilité dans l'industrie réglementée. Mais en fin de compte, le Conseil doit être convaincu que l'ordonnance ou le règlement proposé est conforme aux dispositions de la Loi et du plan.

Le critère « lorsqu'il est convaincu » ne peut pas être appliqué comme une méthode scientifique, et le Conseil n'est tenu qu'à faire de son mieux pour déterminer si les ordonnances ou les règlements proposés par un office satisfont aux objectifs de la Loi et du plan. Une fois que le Conseil a déterminé que le critère « lorsqu'il est convaincu » a été satisfait, il doit, en vertu de l'alinéa 7(1)d), approuver l'ordonnance ou le règlement proposé. Cette obligation est inscrite dans la Loi, et le Conseil n'est pas autorisé à ordonner à l'office de reporter la mise en oeuvre de l'ordonnance ou du règlement jusqu'à ce que cet office ait satisfait à quelque changement ou modalité d'application qu'aurait pu demander le Conseil. Par contre, le Comité croit que, si le Conseil à toute étape du processus n'est pas « convaincu » que l'ordonnance ou le règlement est nécessaire, il n'a pas le pouvoir d'approuver l'ordonnance ou le règlement en vue de son application.

Quant à l'office, même si l'ordonnance ou le règlement qu'il a proposé a reçu l'approbation du Conseil, cet office peut néanmoins décider de ne pas appliquer ce règlement ou cette ordonnance et prendre plutôt une autre mesure ou encore présenter une nouvelle ordonnance ou un nouveau règlement au Conseil aux fins d'approbation. Par conséquent, même si l'approbation du Conseil peut constituer une étape intérimaire nécessaire à l'adoption d'une ordonnance ou d'un règlement en vertu de l'alinéa 7(1)d), la décision définitive de mettre en oeuvre ou non ce texte réglementaire incombe exclusivement à l'office.

De l'avis du Comité, la fonction d'approbation par le Conseil en vertu de l'alinéa 7(1)d) de la Loi constitue un contrepois à l'exercice des pouvoirs délégués à un office en matière d'adoption d'ordonnances ou de règlements mais elle ne confère au Conseil aucun « pouvoir » de diriger ou de superviser les activités d'un office. Le Comité croit que chaque organisation est un « organisme créé par une loi » et assume un rôle distinct et des responsabilités indépendantes en vertu de la Loi, particulièrement en ce qui touche la mise en oeuvre de la législation par délégation.



Exigences du plan de commercialisation de l'OCCO concernant les contingents en sus de la base

Dans leur mémoire écrit, les signataires de la Saskatchewan ont souligné que l'OCCO devait, à titre d'organisme administratif créé par une proclamation en bonne et due forme, fonctionner dans les strictes limites des pouvoirs que lui confèrent les dispositions législatives. Les signataires de la Saskatchewan ont aussi demandé au Comité (et en bout de ligne au Conseil) de confirmer que les rapports poudeuses-population et les parts du marché sont des critères sur lesquels l'OCCO ne peut pas fonder ses contingents en sus de la base jusqu'à ce que la Loi, la proclamation et le plan de commercialisation des oeufs aient été modifiés selon les règles et que seuls les cinq critères énoncés dans le plan de commercialisation des oeufs existant peuvent être utilisés d'ici-là. Durant leur exposé oral, les signataires de la Saskatchewan ont en outre suggéré que, même si l'OCCO pouvait utiliser les rapports poudeuses-population et les parts du marché en vue de déterminer « si » un contingent en sus de la base pouvait être attribué, il ne pouvait pas fonder sur ces mêmes critères le processus de répartition des contingents, qui devait être limité aux cinq critères énoncés dans le plan.

Vu l'accent que, durant l'audience, les parties ou intervenants ont mis sur les textes législatifs habilitants en vertu desquels l'OCCO a été créé et autorisé, le Comité a conclu qu'il était essentiel, durant la préparation de ce rapport, de faire un examen approfondi des dispositions applicables de ces textes pour préciser quelle latitude l'OCCO peut exercer en matière de répartition des contingents en sus de la base.

L'article 23 de la *Loi sur les offices des produits agricoles* énonce que :

« 23. (1) Les quotas de production ou de commercialisation éventuellement fixés par un plan de commercialisation pour une région du Canada doivent correspondre à la proportion que représente la production de cette région dans la production canadienne totale des cinq années précédant la mise en application du plan. »

Idem

(2) L'office de commercialisation prend en compte les avantages comparatifs de production dans l'attribution de quotas additionnels destinés à répondre à la croissance prévue de la demande du marché. »

Malgré le fait que les deux paragraphes de l'article 23 de la Loi fassent partie d'un même article, chacun d'eux constitue un texte prescriptif distinct et ainsi, de l'avis du Comité, ces paragraphes sont susceptibles d'interprétations différentes selon qu'on applique ou non le paragraphe 23(2).



Pris séparément, le paragraphe 23(1) ne semble pas prescrire que chaque plan de commercialisation comprenne l'attribution de contingents (le libellé étant « *Les quotas de production ou de commercialisation éventuellement fixés par un plan de commercialisation pour une région du Canada...* ».) (Note du traducteur : Dans la version anglaise, l'expression *éventuellement fixés* est rendue par *to the extent that it allocates.*)

En réalité, ce qu'indique le paragraphe 23(1) est que, dans la mesure où un plan de commercialisation donne lieu à l'attribution d'un contingent de production ou de commercialisation à toute région du Canada, l'attribution de ce contingent doit correspondre à la proportion que représente la production de cette région dans la production canadienne totale des cinq années précédant la mise en application du plan de commercialisation.

Par conséquent, même lorsque le libellé d'un plan de commercialisation n'exige pas l'attribution de contingents à une région du Canada, le paragraphe 23(1) établit une formule prévoyant que, si une telle attribution de contingents a lieu, elle procède selon la règle de « prorata » énoncée dans ce paragraphe. Hypothétiquement parlant, le Comité croit qu'il serait possible de créer un plan de commercialisation dans lequel seulement la moitié de la production (du produit réglementé) serait attribuée selon les besoins actuels du marché intérieur canadien. La répartition de ce contingent devrait procéder de façon proportionnelle, conformément au paragraphe 23(1). L'autre moitié des besoins du marché ferait l'objet d'une compétition ouverte entre les producteurs.

Le paragraphe 23(2) prévoit que « *L'office de commercialisation prend en compte les avantages comparatifs de production dans l'attribution de quotas additionnels* (vraisemblablement en sus de ceux attribués dans le plan de commercialisation selon la formule énoncée au paragraphe 23(1)) *destinés à répondre à la croissance prévue de la demande du marché* ».

Bien que ce ne soit pas « explicite », le paragraphe 23(2) peut donc signifier « implicitement » que l'attribution de tout contingent par un office en sus du contingent prévu dans le plan doit être appliquée à « *...la croissance prévue de la demande du marché...* » et qu'ainsi l'office doit tenir compte de l'avantage comparé de production pour l'attribution de tout contingent supplémentaire. On pourrait même suggérer que, lorsque le libellé d'un plan de commercialisation ne mentionne aucunement l'attribution de contingents, toute attribution de contingents doit nécessairement tenir compte de l'avantage comparé de production.

Par contre, comme le paragraphe 23(2) indique clairement que cela s'applique seulement lorsqu'il y a attribution de contingents supplémentaires pour « *...la croissance prévue de la demande du marché...* », on pourrait suggérer qu'il est nécessaire de tenir compte de l'avantage comparé uniquement si on propose l'attribution d'un contingent supplémentaire en sus des besoins du marché au moment de la mise en oeuvre du plan (dans l'exemple ci-dessus, cette dernière quantité aurait englobé à la fois la moitié des besoins du marché attribuée selon le plan et l'autre moitié attribuée sur une base de compétition).



Contrairement au premier raisonnement exposé ci-dessus, on pourrait peut-être même suggérer que si le paragraphe 23(1) ne s'applique pas à un plan (c.-à-d. que ce plan ne comporte l'attribution d'aucun contingent), le paragraphe 23(2) ne s'applique pas non plus (car il comporte un renvoi au paragraphe 23(1) à cause de l'expression « *...dans l'attribution de quotas additionnels...* » à ceux qui sont attribués selon le plan). Autrement dit, il pourrait être raisonnable de suggérer qu'un office chargé de l'administration d'un plan dont le libellé ne mentionne pas l'attribution de contingents n'est pas tenu d'appliquer les dispositions du paragraphe 23(2) (obligation de tenir compte de l'avantage comparé de production) lorsqu'il attribue des contingents.

Compte tenu des arguments exposés ci-dessus et du grand nombre d'éventuelles interprétations divergentes, la seule ferme conclusion que le Comité croit pouvoir tirer concernant l'article 23 est que cette disposition visait seulement à établir les exigences prescrites une fois que sont satisfaites certaines conditions énoncées dans le plan de commercialisation et qu'intrinsèquement cet article n'impose aucune exigence particulière à un office en vertu de la Loi. Pour déterminer la portée et la nature de l'applicabilité de l'article 23, et plus particulièrement du paragraphe 23(2), le Comité croit qu'il faut examiner soigneusement les conditions énoncées dans le plan de l'OCCO.

En particulier, la partie II du plan de commercialisation de l'OCCO prévoit que :

“Système de contingentement”

2.(1) L'Office doit, par règlement ou ordonnance, instituer un système de contingentement par lequel des contingents sont fixés pour tous les membres de différentes classes de producteurs d'oeufs de chaque province auxquels des contingents sont fixés par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent.

(2) L'Office doit, en instituant le système de contingentement, fixer les contingents de telle sorte que le nombre de douzaines d'oeufs produits dans une province et qu'il sera permis de vendre dans le commerce interprovincial et d'exportation pour l'année 1973 et le nombre de douzaines d'oeufs produits dans la province et qu'il sera permis de vendre au cours de la même année dans le commerce intraprovincial, dans les limites des contingents fixés par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent ainsi que le nombre de douzaines d'oeufs produits dans la province et dont on prévoit la mise en vente au cours de la même année, en dehors des contingents fixés par l'Office, la Régie ou l'Office de commercialisation compétent égalent le nombre de douzaines d'oeufs fixé à l'article 3 du présent Plan pour la province.



(3) Aux fins du paragraphe 2(2) du présent Plan, le nombre de douzaines d'oeufs indiqué dans cet article pour une province est le nombre de douzaines indiqué à un article du tableau ci-après, dans la colonne II, en regard du nom de la province indiqué à ce même article dans la colonne I, ce nombre de douzaines représentant le pourcentage indiqué à cet article dans la colonne III.

TABLEAU

Colonne I	Colonne II	Colonne III
Province	Nombre de douzaines d'oeufs	Pourcentage du contingent global
1. Colombie-Britannique	57 250 000	12,055 %
2. Alberta	41 344 000	8,704 %
3. Saskatchewan	22 611 000	4,760 %
4. Manitoba	54 189 000	11,408 %
5. Ontario	181 267 000	38,161 %
6. Québec	78 647 000	16,556 %
7. Nouveau-Brunswick	8 683 000	1,828 %
8. Nouvelle-Écosse	19 504 000	4,106 %
9. Île-du-Prince-Édouard	3 028 000	0,637 %
10. Terre-Neuve	8 477 000	1,785 %

4. (1) Aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun règlement établi lorsqu'ils pourraient avoir pour effet de porter le total

a) du nombre de douzaines d'oeufs produits dans une province et que l'Office et la Régie ou l'Office de commercialisation compétent autorisent par contingents de vendre dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation, et

b) du nombre de douzaines d'oeufs produits dans une province, dont on prévoit la mise en vente dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation et autorisé en dehors des contingents fixés par l'Office et par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent,

à un chiffre dépassant, sur une base annuelle, le nombre de douzaines d'oeufs indiqué à l'article 3 du présent Plan pour la province, à moins que l'Office n'ait pris en considération



-
- c) le principe de l'avantage comparé de production;
 - d) tout changement du volume du marché des oeufs;
 - e) toute incapacité des producteurs d'oeufs d'une ou de plusieurs provinces de vendre le nombre de douzaines d'oeufs qu'ils sont autorisés à vendre;
 - f) la possibilité d'accroître la production dans chaque province en vue de la commercialisation; et
 - g) l'état comparatif des frais de transport vers les marchés à partir de différents points de production.

(2) Aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun règlement établi lorsqu'ils auraient pour effet d'abaisser le total

- a) du nombre de douzaines d'oeufs produits au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard ou à Terre-Neuve conformément aux contingents fixés par l'Office et par l'Office de commercialisation ou la Régie compétents destinés à la commercialisation sur les marchés intraprovincial, interprovincial et d'exportation; et
- b) du nombre de douzaines d'oeufs produits au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard ou à Terre-Neuve dont la commercialisation est prévue sur les marchés intraprovincial, interprovincial et d'exportation, à l'exclusion des contingents fixés par l'Office et par l'Office de commercialisation ou la Régie compétents.

(3) Aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun règlement établi lorsqu'ils auraient pour effet d'abaisser le total

- a) du nombre de douzaines d'oeufs produits dans une province et que l'Office et la Régie ou l'Office de commercialisation compétent autorise, par contingents fixés, de vendre dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation, et
- b) du nombre de douzaines d'oeufs produits dans une province, dont on prévoit la mise en vente dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation et autorisé en dehors des contingents fixés par l'Office et par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent,

à un chiffre qui, sur une base annuelle, est inférieur au nombre de douzaines d'oeufs indiqué à l'article 3 du présent Plan, pour la province, à moins que par le même effet, le nombre de douzaines d'oeufs produits dans chacune des autres provinces, excepté le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, et qu'il est



autorisé de vendre dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation **soit diminué proportionnellement**. [Note du traducteur : La version anglaise de la proclamation contient l'exclusion pour les trois provinces. La version française officielle ne contient pas cette exclusion, qui est ajoutée officieusement ici pour préserver l'uniformité des textes.]

(4) *Le paragraphe 4(3) ne s'applique pas aux **Territoires du Nord-Ouest**.*

(5) *L'Office a déterminé, en application de l'article 23 de la Loi, que le nombre total représentant les douzaines d'oeufs produits dans les **Territoires du Nord-Ouest** qu'il est permis de commercialiser sur le marché interprovincial et le marché d'exportation au cours d'une période de douze mois, les douzaines d'oeufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest qu'il est permis de commercialiser sur le marché interprovincial au cours de la même période dans les limites des contingents fixés par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent et les douzaines d'oeufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest qu'il est permis de commercialiser en dehors des contingents durant la même période est égal à 2 725 500 douzaines d'oeufs, sauf pour la période commençant à la date d'entrée en vigueur du présent paragraphe et se terminant le 31 décembre 1999 où le nombre représentant les douzaines d'oeufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest qu'il est permis de commercialiser, dans les limites des contingents ou en dehors de ceux-ci, est égal au produit du nombre de jours que comporte cette période par 7 467.*

(6) *Ne peut être pris le règlement ou l'ordonnance qui aurait pour effet de porter le nombre total de douzaines d'oeufs produits dans les **Territoires du Nord-Ouest** qu'il est permis de commercialiser au cours d'une période de douze mois à plus de 2 725 500 douzaines d'oeufs, à moins que l'Office n'ait pris en considération les critères énoncés aux alinéas (1)c) à (1)g).*

(7) *Ne peut être pris le règlement ou l'ordonnance qui aurait pour effet de ramener le nombre total de douzaines d'oeufs produits dans les **Territoires du Nord-Ouest** qu'il est permis de commercialiser au cours d'une période de douze mois à moins de 2 725 500 douzaines d'oeufs, sauf avec le consentement unanime des membres de l'Office.*

(8) ***Les règlements et ordonnance visés aux paragraphes (1), (3) ou (6) ne peuvent être pris que si l'Office est convaincu que l'importance du marché des oeufs a sensiblement changé***. »

Remarque : certaines parties du texte ont été mises en évidence pour en faciliter la compréhension.



Le premier point à signaler est que, **à l'exception de l'année 1973**, le plan de commercialisation de l'OCCO ne contient aucune disposition régissant en pratique l'attribution des contingents. Au lieu, le plan nécessite que l'OCCO établisse un « système de contingentement » conforme et assujéti aux règles énoncées dans le plan. En outre, le plan ne contient aucun élément indiquant qu'une fois établi le système de contingentement de l'Office ne peut plus évoluer ou être modifié au fil des années selon les circonstances changeantes de l'industrie.

Il reste tout de même que de façon indirecte, à cause de l'interdiction de réduire les contingents annuels du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve prescrite au paragraphe 4(3) du plan de commercialisation, on pourrait alléguer que les dispositions du plan ont résulté, sinon expressément du moins implicitement, en l'attribution de contingents à ces provinces et que ces contingents, ayant été attribués au prorata sur la période requise de cinq ans de production, sont conformes aux dispositions du paragraphe 23(1) de la Loi.

Les paragraphes 2 et 3 du plan établissent le fondement sur lequel l'Office devait fonder l'attribution de ses contingents **pour l'année de production 1973**, tandis que le tableau du paragraphe 3 établit pour chaque province ce que les parties appellent souvent les contingents de base ainsi que les pourcentages proportionnels (ou au prorata) de la production nationale totale durant la période de cinq ans prescrite au paragraphe 23(1).

Conformément au paragraphe 4(1) du plan, lorsque l'attribution d'un contingent annuel à « toute province » pourrait résulter en un chiffre dépassant la quantité d'oeufs indiquée dans le tableau pour cette province, l'Office doit avoir « pris en considération » les cinq critères énoncés dans le même paragraphe (dont l'avantage comparé de production). Le plan diffère donc du paragraphe 23(2) (qui nécessite l'attribution d'un contingent additionnel à celui du plan pour « ...**la croissance prévue de la demande du marché**... ») car il énonce une modalité plus restrictive et moins ambiguë exigeant que l'Office ait « ...pris en considération... » l'avantage comparé de production et les quatre autres critères lorsque l'attribution d'un contingent à toute province ferait dépasser le chiffre prescrit dans le tableau pour cette province.

Toutefois, le plan n'indique aucunement comment l'Office doit définir ou appliquer les cinq critères de « répartition du contingent en sus de la base » énoncés dans le plan (par exemple quelle pondération devrait être accordée à chacun d'eux). De l'avis du Comité, l'exigence que ces critères soient « pris en considération » est une disposition obligatoire nécessitant que dans tout système ou délibérations de l'Office touchant l'attribution de « contingents en sus de la base » à toute province ces cinq critères ensemble doivent assumer un rôle important. En outre, en matière d'examen d'autres définitions ou applications pour chacun de ces critères, le Comité croit que l'Office est tenu de choisir les définitions ou expressions qui correspondent le plus étroitement aux objets prescrits pour un office à l'article 21 de la Loi.



À l'audience, des questions ont été soulevées au Comité concernant l'exhaustivité des critères énoncés et la possibilité que l'office puisse leur attribuer une pondération de zéro et utiliser d'autres critères qui lui semblent plus pertinents au processus d'examen menant à l'attribution des contingents. En outre, ont été soulevées des questions concernant la simple possibilité que l'office puisse considérer les critères susceptibles d'être non conformes aux objets que lui impose l'article 21 de la Loi.

De l'avis du Comité, les discussions étant constamment ramenées aux « critères » énoncés, les parties limitent de façon inappropriée les options dont disposerait normalement l'OCCO pour établir un système de contingentement comme le prévoit le plan. Le Comité croit qu'il ne faudrait pas tout ramener à la question de savoir si les rapports pondeuses-population ou les parts du marché peuvent être considérés comme des critères admissibles ou inadmissibles au processus d'attribution des contingents par l'office. Si on entravait ainsi l'office, il ne serait pas en mesure de considérer et d'inclure l'information qu'il croit être pertinente à la prise de décisions en matière de contingentement. Le Comité croit que les rapports pondeuses-population, bien qu'ils ne devraient pas servir de base exclusive pour l'attribution des contingents en sus de la base, peuvent néanmoins constituer des renseignements pertinents qui peuvent être considérés et appliqués à la place d'une partie ou de l'ensemble des cinq critères énoncés dans le plan pour déterminer les contingents provinciaux nécessaires.

Au lieu, le Comité suggère que les parties mettent davantage l'accent sur l'examen des fins auxquelles servira l'information. Autrement dit, dans quelle mesure l'OCCO devrait-il utiliser cette information pour formuler d'utiles indicateurs relativement à chacun des critères énoncés dans le plan et comment cette information peut-elle être raisonnablement utilisée de concert avec d'autres indicateurs ou renseignements pertinents à chacun des critères prescrits. L'aspect fondamental du sujet évolue alors vers une question de degré (ou de pondération) de l'information pertinente utilisée, les objets prescrits à l'article 21 de la Loi servant de lignes directrices générales et de jalons qui guident l'évaluation et l'application des diverses méthodes. En fin de compte, le Comité croit que l'OCCO doit être capable de montrer clairement dans les documents présentés quelle information de base il a utilisée et comment il a adapté et appliqué les cinq critères en fonction des circonstances changeantes de l'industrie pour la répartition des contingents.

Présumée non-conformité du Règlement sur le contingentement proposé aux objets de l'Office

Les signataires de la Saskatchewan ont allégué que l'utilisation des rapports pondeuses-population pour l'attribution des contingents est non conforme aux objets de l'OCCO énoncés dans la Loi. Plus particulièrement, l'utilisation de ces rapports ne contribuerait pas à promouvoir le dynamisme,



l'efficacité et la compétitivité de la production et de la commercialisation dans l'industrie canadienne des oeufs. À l'appui de cet argument, le Comité a entendu de nombreuses mentions au rapport d'audience de la plainte publié par le Conseil en mai 2000.

Le Comité rappelle les constatations du rapport d'audience de la plainte de 2000, notamment la mise en garde faite à l'Office concernant l'utilisation continue des rapports poules-population aux fins d'attribution du contingent en sus de la base aux provinces membres. Il faut toutefois tenir compte du fait que l'objet de la plainte de 2000 touchait la répartition de la production de 810 274 poules supplémentaires destinées à satisfaire la demande croissante du marché intérieur des oeufs de transformation et non pas le marché des oeufs de consommation. Dans ce cas particulier, le Conseil avait remis en question la sagesse de procéder à une attribution des contingents sur la base d'indicateurs de l'autonomie provinciale, à la lumière du fait que la répartition géographique du marché intérieur de la transformation pourrait compromettre cette attribution. À cet égard, le Conseil avait indiqué qu'il s'agissait d'un arrangement applicable une seule fois. Si l'OCCO continue à utiliser les rapports poules-population, le Comité est d'avis qu'il incombe alors à l'Office de présenter une analyse quantitative à l'appui afin de démontrer que ces rapports contribuent à une commercialisation plus efficaces ainsi qu'à la réalisation des objets de cet office.

Il existe deux marchés distincts pour les oeufs au Canada, le marché des oeufs de consommation (en coquille) et le marché des oeufs de transformation. Même si l'AFPT existant ne mentionne que le « marché des oeufs », le Conseil reconnaît depuis longtemps que les critères de répartition du contingent en sus de la base énoncés dans le plan de commercialisation ne sont pas nécessairement les plus efficaces ou les plus efficaces pour répondre à la demande de ces deux marchés. En particulier, le Conseil a encouragé l'Office à élaborer des méthodes d'attribution en vue de répondre à la demande croissante des transformateurs canadiens d'oeufs tout en exerçant des incidences minimales sur les prélèvements exigés pour le programme d'élimination des produits industriels. L'OCCO ne peut pas concevoir son système de contingentement indépendamment de sa structure de prélèvements. Lorsque l'Office attribue des contingents assujettis aux prélèvements exigés pour le programme d'élimination des produits industriels, il doit absolument tenir compte du niveau et des incidences éventuelles associées à ces prélèvements. Le Comité est d'avis que le maintien d'un taux de prélèvement raisonnable pour le programme des produits industriels tout en assurant un approvisionnement suffisant en oeufs de consommation est un indicateur de la mesure dans laquelle l'Office réalise les objets énoncés à l'article 21 de la Loi.

Fait qui est tout à son honneur, l'Office a élaboré et mis en oeuvre un programme « d'oeufs destinés à la transformation » (ODT), bien que les conditions d'attribution des contingents dans le cadre de ce programme ne mentionnent pas explicitement les critères énoncés. Manifestement, le deuxième critère énoncé dans la proclamation (« tout changement du volume du marché des oeufs ») est nécessairement considéré, car aucune attribution de contingents d'ODT ne pourrait avoir lieu en l'absence d'un accroissement perceptible de la demande. Même si le programme d'ODT ne faisait pas l'objet de cette plainte, le Comité considère qu'il s'agit d'une importante étape de la promotion du dynamisme, de l'efficacité et de la compétitivité du secteur des oeufs. Le Comité fait en outre



remarquer que le Conseil a déjà exprimé ouvertement ses opinions en la matière. Le programme d'ODT donne aux producteurs la possibilité d'accroître la production si cette production est rentable pour eux sans alourdir le fardeau du programme des produits industriels. L'élaboration et le fonctionnement du programme d'ODT soulignent l'urgent besoin de renouveler l'AFPT dans les plus brefs délais.

En matière de réaffectation des augmentations du contingent en sus de la base pour 1999 et 2000, l'OCCO a allégué qu'une telle mesure serait très nocive à la réalisation des objets énoncés dans la Loi, déstabilisatrice et déraisonnable. Les signataires de la Saskatchewan ont répliqué que tout rajustement serait appliqué de façon non pas draconienne qui nécessiterait la destruction de troupeaux mais plutôt graduellement après négociations s'inscrivant dans un processus raisonnable. Encore une fois, il faut souligner que chaque règlement sur le contingentement constitue un texte autonome et indépendant de ceux qui ont déjà été mis en oeuvre ou qui le seront. Chaque fois que l'Office prend un règlement comprenant un ou des contingents en sus de la base indiquée dans la proclamation, les critères énoncés dans le plan de commercialisation doivent être utilisés. Ainsi, les contingents de l'année précédente n'établissent pas une nouvelle base pour l'année en cours. Toutefois, le Comité croit qu'il serait irréaliste de mettre en oeuvre des processus de contingentement radicalement différents pour chaque période. Vraisemblablement, il existe des facteurs à long terme fondamentaux qui ont guidé la prise de décisions dans le passé et qui continueront à guider les décisions à venir. Si on s'écartait de cette façon de procéder, on introduirait dans l'industrie une grande instabilité.

Les décisions d'investissements à long terme que prennent les producteurs, les exploitants de postes de classement et les transformateurs reposent aussi sur la prévisibilité des contingents attribués aux provinces. Cela ne signifie pas que l'attribution de contingents aux provinces ne peut jamais changer de façon autre que proportionnelle, mais plutôt que les rajustements doivent être effectués graduellement sur une base à long terme et en fonction d'un ensemble de critères convenus, pratiques, constants, mesurables et transparents. Autrement dit, il existe un pressant besoin que les signataires du plan des oeufs négocient un plan de commercialisation qui intègre de tels concepts dans un AFPT renouvelé. Le Comité croit que le secteur industriel, représentée par l'OCCO, constitue le preneur de décisions tout désigné et que, dans la mesure du possible, les gouvernements devraient appuyer fermement ce secteur.

À la lumière de ce qui précède, le Comité recommande fortement au Conseil que l'OCCO, chaque fois qu'il présente un règlement sur le contingentement aux fins d'approbation préalable, soit tenu d'y joindre une justification globale comprenant notamment une analyse détaillée indiquant la façon dont sa décision tient compte des critères énoncés dans le plan de commercialisation. En outre, la justification doit démontrer comment le règlement sur le contingentement proposé contribue à la réalisation des objets de l'Office énoncés à l'article 21 de la Loi. La position du Comité est que, si cette exigence n'est pas satisfaite, le Conseil détermine la nécessité de convoquer une mini-réunion des signataires au cours de laquelle les offices de commercialisation provinciaux, leur régie



agroalimentaire respective, l'OCCO et le Conseil détermineront la meilleure façon de procéder à l'attribution des contingents.

Interprétation du principe de l'avantage comparé de production

À l'appui de leur demande que le Conseil déclare que « l'avantage comparé » ne signifie pas le « coût comparatif de production », les signataires de la Saskatchewan ont présenté leur concept de l'avantage comparé de production et un exemple de raison pour laquelle l'avantage comparé ne signifie pas un avantage de coût. Pour les signataires de la Saskatchewan, l'avantage comparé de production est un concept servant à répartir la production entre les unités commerciales selon la façon la plus efficace d'utiliser les ressources de chaque unité commerciale. Le mémoire expose ensuite un exemple hypothétique dans lequel deux produits sont fabriqués à moindre coût dans une unité que dans l'autre. Toutefois, les deux unités y gagnent si chacune d'elles se spécialise dans la production pour laquelle ses ressources sont utilisées là où elles rapportent le plus.

Les signataires de la Saskatchewan ont initialement exposé la méthode servant à opérationnaliser leur interprétation de l'avantage comparé de production dans un document de position daté du 22 avril 2003. Dans ce document, ils ont élaboré un index de l'avantage comparé par province en utilisant la méthode suivante : calculer le pourcentage de PIB provincial résultant de la production animale et végétale par rapport au PIB provincial pour la période 1984-2001 (moyenne); additionner ces parts provinciales; diviser chaque part par le total des parts; et multiplier les résultats par 100 afin de convertir ces parts provinciales en pourcentages. Les signataires de la Saskatchewan ont alors désigné les chiffres produits par province comme étant l'index de l'avantage comparé par province.

À l'audience, les signataires de la Saskatchewan ont présenté deux autres documents concernant la signification de l'avantage comparé et la méthode proposée pour opérationnaliser l'avantage comparé. Dans le premier document, le professeur Joël Bruneau de l'Université de la Saskatchewan évalue l'évaluation de la signification donnée à l'avantage comparé qui a été énoncée dans le document présenté par la Saskatchewan en avril 2003. À son avis, l'avantage comparé se discute toujours en termes relatifs. C'est la productivité relative (et donc les coûts) entre les industries au sein d'un pays qui détermine si un secteur bénéficie ou non d'un avantage comparé. Lorsqu'on fait porter toute son attention sur les coûts dans un secteur industriel particulier, il est impossible d'établir la présence d'un avantage comparé. Le professeur Bruno est d'avis que la méthode utilisée par les signataires de la Saskatchewan pour opérationnaliser le principe de l'avantage comparé de production semble être une démarche éclairée et raisonnable. Il a indiqué que les parts du PIB ne constituent pas nécessairement un indicateur approprié des parts relatives des exportations, qu'on utilise habituellement dans les ouvrages d'économie pour déterminer si un secteur bénéficie d'un avantage comparé.



Dans le deuxième document, le professeur Andrew Schmitz de l'Université de la Floride appuie la position prise par la Saskatchewan, selon laquelle le principe de l'avantage comparé ne désigne pas les coûts comparés. Il déclare qu'il est incorrect d'interpréter l'avantage comparé par rapport aux coûts de production ou par rapport à la capacité de transformation entre les secteurs économiques. Il croit qu'il faut approfondir davantage la méthode utilisée par la Saskatchewan pour opérationnaliser la théorie de l'avantage comparé, bien que cette méthode constitue une étape raisonnable et acceptable dans la bonne direction. À son avis, l'avantage comparé doit être déterminé dans le contexte de l'équilibre général du modèle Heckscher-Ohlin et non pas du modèle ricardien utilisé par M. Groenewegen à l'appui de la position de l'OCCO.

En réponse, l'OCCO a allégué que les signataires de la Saskatchewan avaient édifié leur position autour de ce que les autres signataires provinciaux considèrent comme un concept vicié de l'avantage comparé. L'OCCO a soutenu que cette méthode est entachée par l'utilisation de la proportion du PIB découlant des cultures et des troupeaux comme indicateur de l'avantage comparé, sans égard aux autres importants facteurs comme les frais de transport, la proximité des marchés, le coût de production et l'utilisation antérieure des possibilités de commercialisation.

À l'appui de sa propre interprétation de l'avantage comparé, l'OCCO a renvoyé à l'intervention des Producteurs d'oeufs de l'Ontario, qui comprend une analyse faite par M. John Groenewegen de la firme JRG Consulting Group. M. Groenewegen se dit en désaccord avec le mémoire présenté par les signataires de la Saskatchewan, selon lesquels l'avantage comparé ne désigne pas le coût de production comparé. À son avis, l'avantage comparé désigne essentiellement l'efficacité relative dans l'utilisation des intrants et, une fois opérationnalisé, il désigne les coûts comparatifs. Son opinion est que la formule utilisée par les signataires de la Saskatchewan pour opérationnaliser l'avantage comparé n'est ni raisonnable ni acceptable. Les pourcentages du PIB utilisés par les signataires de la Saskatchewan mesurent la valeur du secteur agricole dans l'économie provinciale et non pas l'avantage comparé de la production d'oeufs.

En présence de divers modèles théoriques et d'interprétations divergentes qu'ont mis de l'avant le milieu universitaire et le secteur de la consultation concernant la signification du principe de l'avantage comparé de production et compte tenu de ce que les documents ont été présentés durant l'audition de la plainte et n'ont pas fait l'objet d'une discussion approfondie, le Comité peut seulement conclure qu'il reste aux parties beaucoup de travail à abattre si elles désirent adapter ce concept économique au secteur agricole canadien régi par la gestion de l'offre. De l'avis du Comité, les spécialistes en la matière et l'Office sont les personnes ou organisations les plus qualifiées pour régler cet aspect. Ces modèles constituent un effort visant à éclairer les aspects cruciaux d'une question, mais en pratique il est rare qu'ils s'appliquent entièrement à un secteur industriel, vu la nature des hypothèses simplificatrices sous-jacentes. Cela est particulièrement vrai pour les tentatives d'appliquer un modèle théorique de pure concurrence à un secteur industriel régi par la gestion de l'offre.



Sur la base des éléments de preuve reçus, le Comité ne peut pas confirmer la position des signataires de la Saskatchewan, selon lesquels l'avantage comparé ne signifie pas le coût de production comparé. Le Comité croit que le principe de l'avantage comparé de production est d'abord un processus d'évaluation pouvant servir dans le cadre du processus d'attribution des contingents. Une évaluation pourrait suggérer de mettre l'accent sur un genre de production plutôt que sur un autre, mais en pratique divers obstacles peuvent empêcher la production supplémentaire. Les évaluations comparatives sont habituellement fondées sur des données, notamment sur le coût. De plus, l'exemple présenté par les signataires de la Saskatchewan est axé sur une comparaison dans laquelle un secteur produit à « moindre coût » que l'autre. Une comparaison de ce genre implique certainement une estimation de certaines mesures du coût. D'ailleurs, le professeur Bruno a signalé la nécessité d'une comparaison de la productivité relative ou des coûts relatifs.

En matière d'interprétation du principe de l'avantage comparé de production, le Comité croit comprendre que la position de la Saskatchewan est que l'expression doit être interprétée principalement au moyen de concepts économiques appliqués dans le secteur du commerce international. De façon générale, le principe est invoqué dans les dispositions législatives touchant les secteurs industriels régis par la gestion de l'offre, plus particulièrement le paragraphe 23(2) de la Loi. Lorsque la gestion de l'offre a été introduite pour ces secteurs industriels, les participants « croyaient comprendre » que les prix devaient être établis sur la base du coût de production plutôt que par les forces du marché. C'est là une autre raison d'inclure les données sur les coûts dans les évaluations comparatives.

Le Comité est d'avis que le principe de l'avantage comparé de production laisse place à l'interprétation dans l'application de la Loi et de la proclamation. Il incombe à l'OCCO d'interpréter cette expression en fonction des objets d'un office, conformément à l'article 21 de la Loi :

- a) promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité;
- b) veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.

Le Comité est prêt à donner une certaine orientation à l'OCCO s'il décide d'entreprendre l'interprétation du principe de l'avantage comparé de production dans l'industrie des oeufs. Premièrement, les ouvrages économiques définissent parfois le principe de l'avantage comparé comme étant le principe de coût comparé. Dans le manuel d'économie que cite le mémoire présenté par les signataires de la Saskatchewan, les professeurs Samuelson et Scott mentionnent deux fois la théorie de l'avantage comparé **ou** du coût comparé avant d'énoncer le principe invoqué dans le mémoire des signataires de la Saskatchewan. Par conséquent, il semble que les auteurs suggèrent



que le coût peut être substitué à l'avantage dans l'interprétation du principe de l'avantage comparé de production.

Deuxièmement, en économie, le coût comporte deux définitions de base. Une définition désigne le coût d'opportunité (ou de substitution des fonds), qui représente la valeur des options ou autres opportunités qu'il faut laisser de côté pour réaliser un autre objet. L'autre définition est la somme totale des dépenses ou déboursés nécessaires à la réalisation d'un objet.

Ces deux concepts de coût peuvent être distingués, et ils ne sont pas nécessairement équivalents. L'OCCO peut désirer intégrer ces deux concepts de coût dans son interprétation du principe de l'avantage comparé de production.

Méthode proposée pour quantifier l'avantage comparé

Les signataires de la Saskatchewan demandent au Conseil de confirmer que la formule d'opérationnalisation de l'avantage comparé de production énoncée dans leur document de position d'avril 2003 est raisonnable et acceptable. Ils indiquent en outre que cette méthode n'est pas la seule et qu'elle doit être perfectionnée, mais que c'est néanmoins une façon de montrer la possibilité de rendre fonctionnel le critère de l'avantage comparé. Les professeurs Bruno et Schmitz appuient tous deux cette méthode, mais avec certaines réserves.

L'OCCO souligne que les lacunes de la méthode proposée par les signataires de la Saskatchewan ont été signalées aux représentants de la Saskatchewan à diverses réunions. Ces lacunes sont essentiellement l'utilisation de la proportion du PIB comme indicateur de l'avantage comparé, sans égard aux frais de transport, à la proximité des marchés, au coût de production et à l'utilisation antérieure des possibilités de commercialisation. M. Groenewegen croit que la formule utilisée par les signataires de la Saskatchewan pour opérationnaliser l'avantage comparé n'est ni raisonnable ni acceptable car les pourcentages du PIB qu'ils utilisent mesurent la valeur du secteur agricole dans l'économie provinciale et non pas l'avantage comparé de la production d'oeufs.

Le Comité confirme la nécessité de transparence en matière d'estimation de l'avantage comparé de production et félicite les signataires de la Saskatchewan d'avoir proposé une méthode transparente.

Le Comité comprend la nécessité d'utiliser des données statistiques comme indicateurs dans une méthode devant révéler l'avantage comparé de production. Le Comité croit qu'il faut consentir des efforts supplémentaires pour évaluer comment les données servant d'indicateurs peuvent révéler l'avantage comparé spécialement en matière de coûts d'opportunité.

En dernier lieu, le Comité considère que le calcul définitif résultant de la méthode utilisée par les signataires de la Saskatchewan constitue un ensemble non pondéré de pourcentages provinciaux. Ce n'est pas un index dans le sens statistique du terme, ce qui nécessiterait une période de base et



des valeurs courantes subséquentes exprimées par rapport à la période de base. Par conséquent, le Comité accepte les opinions exprimées par les parties, selon lesquelles il faut perfectionner la méthode en vue de l'opérationnaliser.

Récapitulation et conclusion

Voici une récapitulation des constatations du Comité et certaines remarques servant de conclusions.

- L'alinéa 7(1)d) de la Loi énonce que le Conseil doit examiner tout règlement ou toute ordonnance qu'un office propose de prendre et doit être convaincu que l'ordonnance ou le règlement proposé est nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation. Le critère « est convaincu » reste de nature subjective, et il incombe exclusivement au Conseil de le définir. En outre, le Conseil dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour mener son examen.
- L'article 23 de la Loi a pour seul objet de prescrire les mesures qui s'imposent lorsque certaines conditions du plan de commercialisation sont satisfaites, mais intrinsèquement il n'impose aucune disposition particulière à un office.
- Le plan de commercialisation ne contient aucune disposition laissant croire que le système de contingentement de l'Office, une fois établi, ne peut plus évoluer ou être modifié ultérieurement en fonction des circonstances changeantes de l'industrie.
- Bien que le plan de commercialisation ne contienne aucune indication concernant la façon dont les critères énoncés doivent être définis ou appliqués, ces critères doivent obligatoirement être considérés. Pour déterminer les définitions ou les applications des critères, l'Office doit choisir ceux qui satisfont le mieux aux objets de l'Office prescrits à l'article 21 de la Loi.
- En 2000, le Comité des plaintes était préoccupé par le fait que les rapportspondeuses-population étaient alors utilisés exclusivement pour l'attribution des contingents en sus de la base. Le présent Comité croit que les rapportspondeuses-population, bien qu'ils ne devraient pas être servir « exclusivement » de base pour l'attribution des contingents en sus de la base, peuvent néanmoins constituer des renseignements pertinents qui peuvent être considérés et appliqués à une partie ou à l'ensemble des cinq critères énoncés dans le plan pour déterminer les contingents provinciaux nécessaires.
- Lorsque, pour attribuer les contingents en sus de la base suite à l'accroissement de la demande d'oeufs de consommation, l'Office utilise les rapportspondeuses-population en invoquant la promotion de l'efficacité du secteur, il doit justifier cette mesure.
- Il y a un besoin pressant de mener à terme le processus de renouvellement de l'AFPT, ne



serait-ce que pour reconnaître explicitement l'existence de deux marchés distincts (oeufs de consommation et oeufs de transformation) et pour établir les méthodes de contingentement appropriées en vue de répondre aux changements de la demande sur ces deux marchés.

- Avant qu'aient été modifiés l'AFPT et la proclamation, l'Office devra présenter une justification exhaustive par rapport à l'utilisation des critères énoncés dans la proclamation lorsqu'il demande au Conseil d'approuver au préalable un règlement sur le contingentement. Sinon, il est recommandé que le Conseil convoque une mini-réunion des signataires pour régler la question du contingentement.
- En présence de divers modèles théoriques et d'interprétations divergentes qu'ont mis de l'avant le milieu universitaire et le secteur de la consultation concernant la signification du principe de l'avantage comparé de production et compte tenu de ce que les documents ont été présentés durant l'audition de la plainte et n'ont pas fait l'objet d'une discussion approfondie, le Comité peut seulement conclure qu'il reste aux parties beaucoup de travail à abattre si elles désirent adapter ce concept économique au secteur agricole canadien régi par la gestion de l'offre. De l'avis du Comité, les spécialistes en la matière et l'Office sont les personnes ou organisations toutes désignées pour régler cet aspect.
- Le Comité accepte les opinions exprimées par les parties, selon lesquelles il faut perfectionner la méthode en vue de l'opérationnaliser pour qu'elle serve à définir et à quantifier l'avantage comparé de production.

Le Comité a remarqué de fréquentes mentions au rapport présenté par le Comité des plaintes en mai 2000, le Règlement sur le contingentement pour 2000 qui fut par la suite approuvé par le Conseil et une multitude de rapports sur des décisions qu'a rendues le Conseil au cours des vingt dernières années. Bien que dans le présent rapport le Comité mentionne à certaines reprises le rapport de mai 2000, il souligne avec insistance que, vu la nature changeante de l'industrie, même si les décisions antérieures sont utiles pour fournir une importante information contextuelle concernant les rôles du Conseil, de l'Office, de la Loi et du plan, elles ne doivent pas être traitées comme une rigide jurisprudence liant le Conseil. La présente audience n'est pas une simple continuation de l'audience de mai 2000. Manifestement, les circonstances peuvent changer avec le temps, tout comme d'ailleurs les membres du Conseil nommés pour entendre et régler ces plaintes. En outre, la nature et la structure particulières de l'industrie des oeufs jouent un rôle important dans la formulation des décisions rendues pour les plaintes, par ex. l'existence d'un programme de produits industriels entièrement financé par les intervenants de l'industrie des oeufs en aval peut exercer des incidences considérables sur les décisions rendues concernant les différends relatifs à la répartition des contingents, tandis que ce facteur ne serait pas considéré lors de l'audience de plaintes similaires liées aux industries du poulet, du dindon et des oeufs d'incubation de poulets à chair.



À titre de conclusion, le Comité souligne que le régime de gestion de l'offre pour les oeufs a été très avantageux pour les producteurs et pour les intervenants en aval. Le régime a fortement contribué à l'activité économique dans toutes les provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, si les défis que doit relever le régime, particulièrement en matière de contingentement et de prélèvements ne sont pas résolus, ils affaibliront inévitablement ce régime que désirent préserver tous les producteurs d'oeufs. Le Comité a trouvé encourageant que le président de l'OCCO déclare : « [traduction] les signataires ont manifesté leur ferme intention de régler ce problème dans le plus grand intérêt de tous les intervenants de l'industrie, notamment des producteurs d'oeufs de la Saskatchewan ». Le Comité recommande très fortement que l'OCCO et les Producteurs d'oeufs de la Saskatchewan se rencontrent dans les plus brefs délais pour régler ce différend.

En ce qui concerne le travail que poursuit l'OCCO vers le renouvellement de son Accord fédéral-provincial-territorial (AFPT), le Comité croit que, si les différends entre les signataires de la Saskatchewan et l'OCCO ne sont pas résolus, il ne peut y avoir aucun progrès réel en matière de renouvellement de l'AFPT. La politique de contingentement de l'Office constitue un élément crucial de cet accord et c'est pourquoi l'élaboration d'une politique de contingentement acceptable à toutes les parties doit devenir la plus grande priorité de l'Office. Le Comité a été encouragé par le fait qu'aucune des parties à l'audience de la plainte ne s'est opposée à ce que le Conseil approuve au préalable le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer intérimaires. Le Comité incite l'OCCO et les signataires de la Saskatchewan à poursuivre dans cet esprit de coopération durant la période d'application du Règlement sur le contingentement et de l'Ordonnance sur les redevances à payer.



ANNEXE

Entente entre les parties et les intervenants participant à l'audience des plaintes déposées par les signataires de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique

**Document versé au compte rendu de l'audience menée par le Comité des plaintes le
18 mars 2004.**

1. Les signataires de la Colombie-Britannique retirent leur plainte déposée devant le Conseil, étant entendu que le conseil d'administration de l'OCCO présentera aux fins d'approbation préalable du Règlement sur le contingentement et de l'Ordonnance sur les redevances à payer intérimaires pour la période prenant fin le 31 juillet 2004. Les contingents intérimaires seront fondés sur une prorogation de ceux de 2003 et resteront en vigueur jusqu'au 31 juillet 2004, y compris le rajustement pour la production non enregistrée et le contingent d'ODT de 25 000 pondées à l'Alberta. Le rajustement pour la production non enregistrée qui devait être attribué à la Colombie-Britannique est reporté, comme il avait déjà été convenu.
2. Par conséquent, la Colombie-Britannique abandonne sa plainte alléguant un conflit d'intérêt, et le Comité des plaintes n'entendra pas cette plainte.
3. À l'exception des signataires de la Saskatchewan, les parties et les intervenants participant à l'audience demandent au Conseil d'approuver au préalable immédiatement le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer intérimaires. Les signataires de la Saskatchewan ne s'opposent pas à ce que le Conseil accorde son approbation préalable sur une base intérimaire, mais il est entendu que les signataires de la Saskatchewan ne concèdent pas la validité du Règlement sur le contingentement de l'OCCO.
4. Cette entente est conditionnelle à ce que le Comité des plaintes :
 - a) convienne de recommander que le Conseil approuve au préalable le Règlement sur le contingentement et l'Ordonnance sur les redevances à payer intérimaires d'ici (date satisfaisante que le Comité communiquera aux parties et aux intervenants), pourvu que ces textes réglementaires soient pris par le conseil d'administration de l'OCCO sur la base décrite ci-dessus;



- b) fasse une détermination préliminaire indiquant que la plainte de la Saskatchewan ne sera pas invalidée si le Conseil accorde son approbation préalable au Règlement sur le contingentement et à l'Ordonnance sur les redevances à payer intérimaires;
 - c) convienne de procéder ensuite à l'audition de la plainte. Après l'audience orale, le Comité délibérera et présentera par écrit ses constatations au Conseil dans les plus brefs délais, conformément aux *Lignes directrices sur les plaintes* publiées par le Conseil.
5. Le conseil d'administration de l'OCCO établira ses contingents et ses prélèvements, devant entrer en vigueur le 1^{er} août 2004, compte tenu des résultats de l'étude indépendante sur l'attribution d'un contingent d'ODT à la Colombie-Britannique. Les conclusions de l'étude indépendante seront fondées sur les données : a) à compter de la date du début de l'utilisation du contingent d'ODT par la Colombie-Britannique jusqu'au 31 janvier 2003 et b) à compter du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2004.
6. Lorsque l'OCCO prendra son Règlement sur le contingentement et son Ordonnance sur les redevances à payer devant entrer en vigueur le 1^{er} août 2004, il tiendra compte, consciencieusement et de bonne foi, des constatations et des recommandations faites par le Conseil, s'il y a lieu, concernant la plainte de la Saskatchewan.
7. Cette entente n'invalide aucunement l'examen judiciaire ou les dispositions d'appel concernant la plainte de la Saskatchewan en instance.