PARTENAIRES DANS LA CROISSANCE

UNE VISION DE L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE CANADIENNE

Agriculture Canada

Agriculture Canada Publication 5269/F

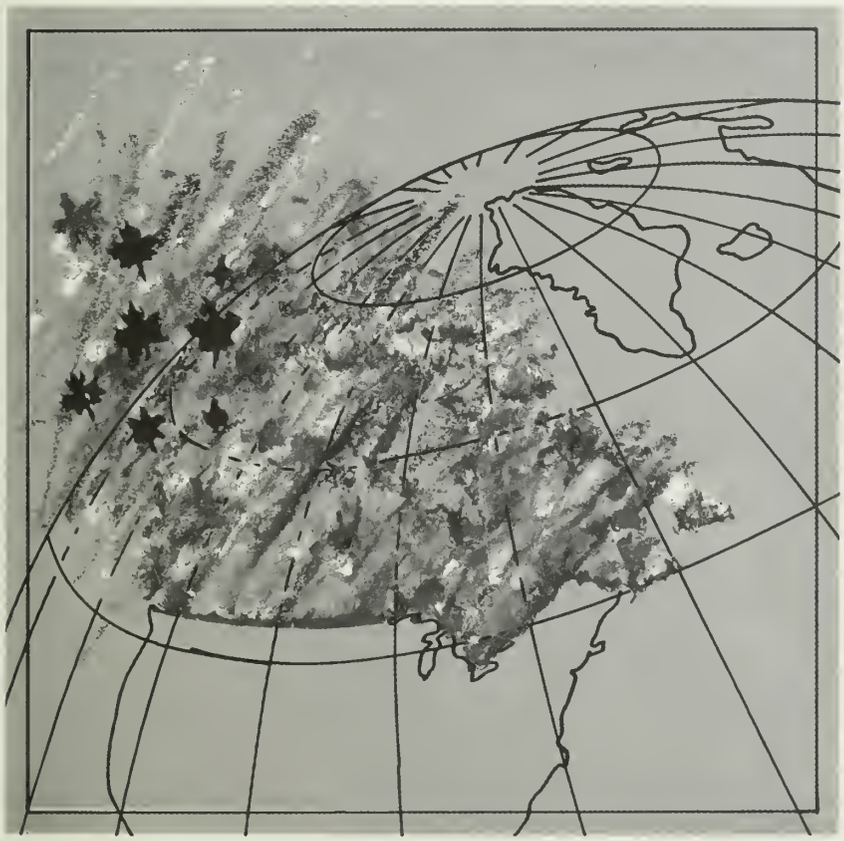
On peut en obtenir des exemplaires à la
Direction générale des communications
Agriculture Canada, Ottawa K1A 0C7.

©Ministre des Approvisionnements et Services 1989
N° de cat. A15-5269/1989F ISBN: 0-662-95712-1
Impression 1989, 5M-10:89

Also available in English under the title:

Growing Together
A VISION FOR CANADA'S AGRI-FOOD INDUSTRY

PARTENAIRES DANS LA CROISSANCE



UNE VISION DE L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE CANADIENNE

Agriculture Canada

Message des ministres

Novembre 1989

L'agriculture canadienne et l'ensemble du secteur agro-alimentaire ont atteint un point tournant. Nous sommes à l'aube du 21e siècle.

Nous avons de bonnes raisons d'être fiers du niveau de développement atteint, ces dernières années, par le secteur, malgré de grandes difficultés. Une projection dans les années 1990 laisse entrevoir de nouveaux défis. Les changements se précipitent et ils surviendront peut-être sur des fronts encore plus vastes et plus complexes. Si nous ne réagissons pas avec efficacité, le secteur agro-alimentaire canadien tirera de l'arrière dans un monde en mutation accélérée.

Le moment est venu de déterminer où nous en sommes et de nous former une vision des années 1990 et de celles qui suivront. À Prince-Albert, cette année, les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu la nécessité d'un examen approfondi de leurs politiques et de leurs programmes agro-alimentaires. Tous les Ministres de l'agriculture ont indiqué qu'ils voulaient fonder leur mode d'action sur la Stratégie agricole nationale qu'ils ont signée en 1986. Nous croyons que cet examen montrera que certains programmes et politiques pourront encore convenir dans les années qui viennent, mais que d'autres devraient se transformer.

Les deux échelons gouvernementaux sont également conscients de ce qu'ils ne peuvent régler seuls les problèmes et jeter les bases d'un avenir solide. Pour dresser le plan du siècle prochain, il faut un partenariat regroupant tous les intervenants : agriculteurs, transformateurs, distributeurs, fournisseurs de facteurs de production et consommateurs, ainsi que les pouvoirs publics. Ensemble, nous pouvons aider le secteur à progresser et à devenir plus fort.

À notre avis, il nous faut agir maintenant pour créer ce partenariat et nous libérer des obstacles dressés par nos propres systèmes. Si nous attendons, ces obstacles nous empêcheront de relever les défis et de profiter des occasions de croissance que nous offriront les années 1990 et celles qui suivront.

Dans la conception de notre plan d'action, nous devons être guidés par des principes clairs qui nous montrent la voie à suivre. Nous voyons pour l'avenir un **secteur agro-alimentaire qui colle davantage aux marchés**, *recherchant avec insistance les occasions de croissance et de prospérité. Le secteur doit disposer d'un cadre de programmes publics cohérents et prévisibles, propices à la création d'un* **secteur plus autonome** *qui puisse tirer du marché un revenu raisonnable. Pour cela, il faut des* **politiques nationales** *qui amoindrissent les obstacles de la réglementation et accordent des chances relativement égales à tous les agriculteurs et agricultrices, tout en* **tenant compte de la diversité** *des besoins régionaux. Cette vision doit aussi être* **respectueuse du milieu pour notre génération et celles qui la suivront**. *Nous devons conserver notre sol et notre eau pour que les agriculteurs et agricultrices puissent continuer à produire des aliments sains et nutritifs pour tous les Canadiens.*

Le présent document a pour objet de lancer le débat et d'alimenter les discussions. Nous aimerions recevoir les commentaires et le point de vue de chacun; nous vous invitons à participer au dialogue, entre autres à la Conférence sur la politique nationale qui aura lieu à Ottawa, en décembre prochain.

Les changements à apporter dans notre façon de procéder doivent être évolutifs et non révolutionnaires. Notre secteur agro-alimentaire est vigoureux et efficace. Soyons partenaires dans la croissance. Bâtissons l'avenir sur nos réussites et procédons aux changements qui rendront plus fort notre secteur agro-alimentaire.

Le Ministre de l'Agriculture

L'honorable Don Mazankowski
Député et membre du Conseil privé

Le Ministre d'État

Le Ministre d'État (Céréales et Oléagineux)
L'honorable Charles Mayer,
Député et membre du Conseil privé

Le Ministre d'État (Agriculture)

L'honorable Pierre Blais
Député et membre du Conseil privé

Table des matières

Chapitre un
Introduction 7

Chapitre deux
La vigueur du secteur agro-alimentaire canadien 9
La collectivité agricole 10
La ferme familiale 10
La relève agricole 11
Le revenu agricole et le rendement de l'actif 12
L'endettement agricole durant les années 1980 13
La population rurale 14
L'avenir 15
Notre performance sur le marché 15
Les céréales et les oléagineux 15
Les bestiaux et les produits connexes 15
L'horticulture et les cultures spéciales 15
L'industrie alimentaire 16
L'avenir 18
Les forces des régions 18
La région de l'Atlantique 19
Le centre du Canada 20
Les Prairies 20
La Colombie-Britannique 21
L'avenir 22

Chapitre trois
Les motivations d'un examen de la politique 23
Les marchés changeants 25
Le marché intérieur 25
Le marché international 27
L'Accord commercial Canada-États-Unis et l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce 28
La technologie et le changement 29
Les besoins de l'entreprise agricole dans les années 1990 30
Les compétences en gestion 30
La sécurité du revenu 31
Les besoins régionaux 31
L'environnement 31

Chapitre quatre
Le choix d'une nouvelle perspective 33
Les piliers de la réforme 34
Une plus grande sensibilité aux marchés 34
Une plus grande autonomie du secteur agro-alimentaire 35
Une politique nationale tenant compte de la diversité régionale 36
Une meilleure protection de l'environnement 36

Chapitre cinq

Les orientations en vue du changement 39
La commercialisation, le développement du commerce et la valeur ajoutée 41
Introduction 41
Les enjeux 41
Les principes d'action 44
Le financement et la gestion de l'exploitation agricole familiale 47
Introduction 47
Les enjeux 47
La gestion de l'exploitation agricole 47
Les finances agricoles 50
Les principes d'action 51
La sécurité du revenu 53
Introduction 53
Les enjeux 54
Les principes d'action 56
La gestion de l'offre 59
Introduction 59
Les enjeux 61
Les principes d'action 62
Le transport des produits agricoles 64
Introduction 64
Les enjeux 64
La Loi sur le transport du grain de l'Ouest 64
L'aide au transport des aliments du bétail 65
Les tarifs compensatoires minimaux pour les produits du canola 66
Les principes d'action 67
La qualité et la salubrité des aliments 68
Introduction 68
Les enjeux 69
Les principes d'action 71
Le développement agricole intégré au milieu 74
Introduction 74
Les enjeux 74
Les principes d'action 75

Chapitre six

La mise en pratique des principes 77
Les rôles et responsabilités 78
La responsabilité des agriculteurs et agricultrices 78
La responsabilité de l'agrinégoce 78
La responsabilité des consommateurs 79
La responsabilité des gouvernements provinciaux 79
La responsabilité du gouvernement fédéral 80
L'agriculture, la responsabilité de tous 80
Le processus d'examen 80

Digitized by the Internet Archive
in 2011 with funding from
Agriculture and Agri-Food Canada – Agriculture et Agroalimentaire Canada

http://www.archive.org/details/partenairesdansl00cana

Introduction

chapitre un

Introduction

La vigueur du secteur agro-alimentaire canadien d'aujourd'hui découle d'une adaptation réussie à des décennies de changements rapides et souvent difficiles. Grâce à la souplesse de la ferme familiale moderne et à l'esprit d'innovation du secteur canadien de la transformation alimentaire, le Canada se trouve en bonne position face à l'avenir. Les nouvelles technologies ont apporté des hausses considérables de productivité tant à la ferme que dans la transformation. Les Canadiens de toutes les régions du pays se sont montrés particulièrement aptes à réagir rapidement aux changements du marché. Notre réussite n'a été possible que parce que les agriculteurs et agricultrices, les fournisseurs des facteurs de production, les transformateurs, les distributeurs, les détaillants, les exportateurs et tous les autres intervenants du secteur agro-alimentaire ont pu réagir aux changements.

Ces changements continueront de survenir et probablement à un rythme accéléré. Les percées de la technologie se produiront peut-être plus vite que par le passé. Les préférences des consommateurs, tant au pays qu'à l'étranger, se modifieront. En particulier, certains réclameront des normes de salubrité et de qualité alimentaires encore plus strictes. Le climat mondial pourrait changer. Le public est aussi, plus que jamais, conscient de la nécessité de conserver nos ressources pour les générations futures.

Les changements politiques, économiques et sociaux, qui caractérisent actuellement le monde, toucheront le secteur agro-alimentaire de l'avenir. La demande mondiale d'aliments continuera vraisemblablement à augmenter et les marchés deviendront plus concurrentiels que jamais, à mesure qu'un plus grand nombre de pays réussiront mieux à se nourrir eux-mêmes. La libéralisation du commerce devrait conduire à une ouverture des marchés où le Canada peut entrer en concurrence.

Ces changements s'accompagneront de nombreuses occasions de faire prospérer davantage le secteur agro-alimentaire. Si nous nous montrons souples et si nous savons profiter de la chance qui nous est offerte, le secteur agro-alimentaire pourra devenir plus viable et plus durable que jamais. Il créera plus d'emplois et contribuera à raffermir la collectivité agricole. La ferme familiale deviendra une entreprise encore plus vigoureuse et un mode de vie.

Cependant, la structure actuelle d'un grand nombre de nos programmes et la façon dont les divers intervenants traitent les uns avec les autres entravent, dans certains cas, notre aptitude à nous adapter aux changements et à profiter des occasions qui se présentent.

Nous devons créer un nouveau partenariat et formuler une stratégie qui permettra à l'agriculture canadienne de profiter des possibilités et de relever les défis qui l'attendent. Le moment est venu de nous montrer déterminés et confiants, de tirer profit de nos succès antérieurs et de choisir de nouvelles orientations pour l'avenir.

La vigueur du secteur agro-alimentaire canadien

chapitre deux

La vigueur du secteur agro-alimentaire canadien

Le secteur agro-alimentaire canadien est bien placé pour tirer profit des occasions que lui réserve l'avenir. La ferme familiale a montré sa force et sa souplesse au cours d'un certain nombre d'années difficiles. Les Canadiens, pour la plupart, ont su réagir à la situation changeante des marchés intérieurs et internationaux et leur fournir des produits agro-alimentaires de qualité. Toutes les régions du Canada ont montré qu'elles pouvaient contribuer à l'expansion du secteur agro-alimentaire et que la croissance pouvait améliorer leur économie régionale et leur tissu social.

C'est sur ces fondements solides que l'on peut ériger un secteur agro-alimentaire canadien encore plus viable, un secteur qui puisse mieux s'adapter aux changements rapides de l'environnement où il évolue.

La collectivité agricole

Les 20 dernières années ont mis à rude épreuve la collectivité agricole canadienne. L'expansion des années 1970, suivie d'une croissance de l'endettement, de la sécheresse et des guerres commerciales des années 1980, ont montré clairement la vulnérabilité du secteur face aux marchés changeants, aux facteurs économiques et au climat.

Cependant, l'expérience des dernières années manifeste que les agriculteurs canadiens peuvent être tout aussi efficaces que leurs concurrents. En général, le secteur est assez vigoureux pour s'adapter et pour relever les défis que lui réserve l'avenir.

La ferme familiale

Pour une bonne part, le secteur agro-alimentaire canadien tire sa force de la souplesse de la ferme familiale qui est aujourd'hui très différente de ce qu'elle a jamais été. Avec le temps, les changements technologiques et sociaux et l'évolution des marchés ont entraîné des modifications appréciables non seulement des techniques de production, mais aussi de la taille et de la prospérité de la ferme canadienne moyenne. Les milieux de travail et de loisirs ont également changé et les systèmes de transport, de communication et de commercialisation se sont améliorés.

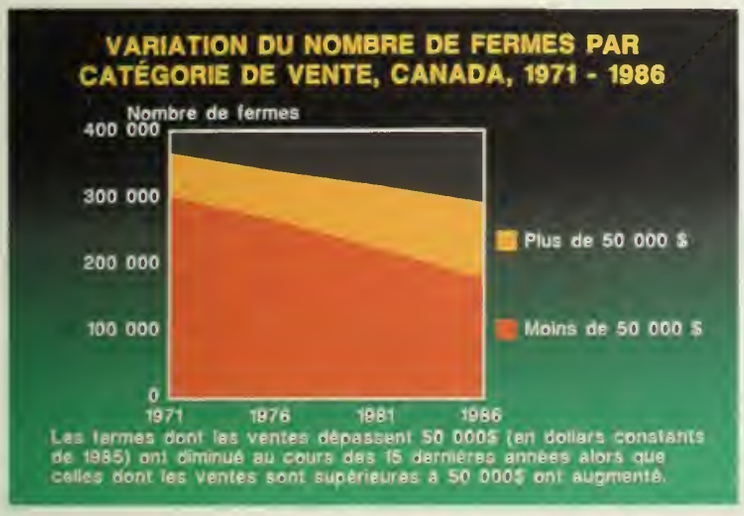
Le travailleur agricole canadien d'aujourd'hui produit notablement plus de denrées qu'au début des années 1960. Les hommes et les femmes qui ont adopté les nouvelles technologies en ont tiré des bénéfices substantiels. Leurs coûts ont été bien inférieurs à ceux des exploitants qui n'ont pu accorder leur mode de gestion aux nouvelles technologies.

L'amélioration génétique des végétaux et des animaux a contribué à augmenter considérablement la productivité et la résistance aux ravageurs et aux maladies. Il en a été de même des innovations et des percées technologiques réalisées par les fournisseurs de moyens de production, soit les fabricants de machines agricoles et de produits chimiques et les fournisseurs des autres facteurs de production. La productivité agricole globale a pratiquement doublé entre 1961 et 1984. Aujourd'hui, les éleveurs de poulets tirent une livre de chair de deux livres d'aliments, soit une hausse de 20 p.c. au cours des 25 dernières années. La production d'œufs est passée de moins de 200 œufs par pondeuse au début des années 1960, à 250 œufs à la fin des années 1980. La vache laitière moyenne donne

aujourd'hui pratiquement deux fois plus de lait qu'il y a 25 ans. Entre 1960–1961 et 1989–1990, les rendements céréaliers du Canada sont passés de 1,5 à 2,2 tonnes l'hectare. Parallèlement, la qualité et le rendement des secteurs du porc et du bœuf se sont améliorés avec le temps. Un indice de gras réduit a été l'un des facteurs déterminants de l'augmentation sensible de nos exportations de porc vers les États-Unis.

Ces hausses de productivité et d'efficacité se sont accompagnées d'importants changements structuraux dans le secteur. Elles ont donné lieu à une diminution appréciable du nombre de fermes, mais à une augmentation de leur taille. Toutefois, la baisse du nombre d'exploitations a beaucoup ralenti par rapport à ce qu'on avait connu durant les années 1950 et 1960.

Cette réduction du nombre de fermes a été compensée, dans une certaine mesure, par une augmentation du nombre de travailleurs agricoles rémunérés. Le nombre total d'emplois est demeuré relativement stable, entre 450 000 et 475 000 depuis les années 1970.



Les fermes dont les ventes dépassent 50 000$ (en dollars constants de 1985) ont diminué au cours des 15 dernières années alors que celles dont les ventes sont supérieures à 50 000$ ont augmenté.

Aujourd'hui, les établissements agricoles vont de la petite ferme de l'exploitant à temps partiel, qui fournit une proportion relativement faible du revenu familial, à la grande ferme commerciale qui représente souvent la principale source de revenu de deux ou de plusieurs familles apparentées. Il semble que la force du secteur sera assurée à l'avenir tant par les grandes fermes que par les petites ou par les établissements spécialisés d'exploitants à temps partiel.

Le nombre d'exploitants dont les ventes dépassent 50 000 $ a presque doublé entre 1971 et 1986. Ces fermes représentent 39 p.c. de toutes les fermes canadiennes, mais fournissent 86 p.c. des ventes. Elles demeurent des fermes familiales; moins de un pour cent sont non familiales.

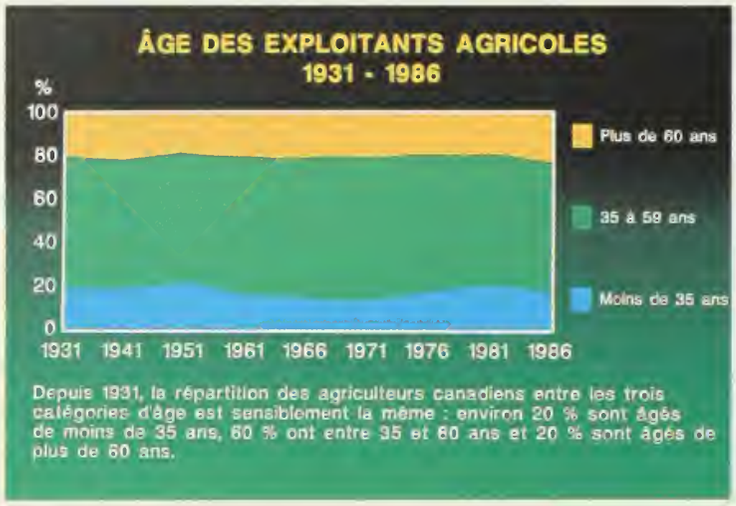
Par ailleurs, si les petites fermes n'assurent qu'un faible pourcentage de la production agricole totale, leur grande spécialisation en fait souvent une partie intégrante du circuit agro-alimentaire. Par exemple, 42 p.c. du cheptel de races bouchères du Canada se retrouvent dans des fermes dont les ventes annuelles sont inférieures à 50 000 $. Ces petites fermes sont une importante source de bovins pour les parcs d'engraissement commerciaux.

La relève agricole

Un bon indice de la vigueur d'un secteur se voit dans l'afflux de sang nouveau. Les difficultés financières des années 1980 et une légère diminution des agriculteurs et agricultrices de moins de 35 ans au début de cette période ont suscité la crainte que la relève soit compromise. Il fallait s'attendre à ce que les jeunes soient moins attirés vers l'agriculture durant les années 1980 qu'au cours des années 1970, qui étaient beaucoup plus propices. Mais, en fait, la répartition de l'âge des agriculteurs et agricultrices est demeurée assez constante depuis 1931. En fait, la proportion d'agriculteurs et agricultrices de moins de 35 ans était plus élevée en 1986 qu'au cours de toutes les années recensées entre 1961 et 1976.

Entre 1981 et 1986, un peu plus de 28 000 personnes de moins de 35 ans se sont établies en agriculture. Bien qu'il soit impossible de prédire l'avenir, la participation continue des jeunes agriculteurs et agricultrices, et leur présence parmi ceux et celles qui exploitent des établissements plus vastes sont de bon augure. Toutefois, puisque l'ensemble

de la population vieillit, pourquoi la population agricole ne suivrait-elle pas la tendance générale?



Le revenu agricole et le rendement de l'actif

Il n'est pas facile de comparer de façon pertinente le revenu des agriculteurs et agricultrices à celui d'autres particuliers ou d'autres familles. Pour les premiers, ce revenu va d'un niveau très faible dans les petites fermes ne disposant d'aucune autre ressource à un niveau très élevé dans les grandes fermes commerciales tirant un revenu appréciable d'autres sources. Il en est de même du revenu dans les zones urbaines. Règle générale, les agriculteurs et agricultrices font des investissements immobiliers beaucoup plus élevés que les autres familles canadiennes, ce qui laisse croire que leur revenu est supérieur. Toutefois, avec le temps, les agriculteurs et agricultrices ont bénéficié d'une plus-value de leur actif. Le coût de la vie diffère également. Ainsi, le logement est en général plus élevé dans les zones urbaines.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, le revenu de la famille rurale dont l'agriculture était la principale occupation, atteignait de 70 à 75 p.c. de celui de la famille canadienne moyenne. À près de 37 000 $, le revenu moyen des familles agricoles est légèrement supérieur à celui des familles canadiennes. Par leurs régimes de paiements, les pouvoirs publics ont grandement contribué à soutenir le revenu agricole au cours de ces dernières années difficiles. L'occasion plus fréquente de gagner un revenu hors de la ferme a également aidé de nombreuses familles à améliorer et à stabiliser leur revenu. Toutefois, le revenu agricole, en particulier celui des fermes familiales dont les ventes dépassent 50 000 $, a été assez substantiel. En 1987, le revenu moyen, avant amortissement, de ces fermes familiales, était d'environ 52 000 $, dont 42 000 $ provenaient de l'agriculture et près de 10 000 $, d'activités externes.

Une question importante se pose alors que nous approchons des années 1990 : le revenu des familles rurales sera-t-il suffisant pour les inciter à demeurer en agriculture plutôt que de se tourner vers une autre occupation?

Pour déterminer si les agriculteurs seront incités à se lancer en agriculture et à y demeurer, il serait préférable de considérer le rendement à long terme de l'actif plutôt que le revenu familial. Les diverses méthodes de répartir le revenu total entre le rendement du capital et le salaire de la main-d'œuvre familiale aboutissent à des variations extrêmes de l'estimation du rendement du capital au cours d'un exercice. Toutefois, la plupart des estimations pour les années 1970 et 1980, indiquent un rendement de 3 à 5 p.c.

Cela signifie qu'après rémunération de l'exploitant et de sa famille, le revenu net tiré des activités agricoles équivalait à un rendement d'environ 3 à 5 p.c. de la valeur marchande courante de l'actif agricole. Par comparaison, les dividendes versés sur des actions inscrites au TSE 300 de la Bourse de Toronto ont eu un rendement moyen de 3,78 p.c. entre 1970 et 1988.

Outre les revenus tirés de l'entreprise, les agriculteurs et agricultrices ont généralement bénéficié d'une plus-value de leur actif, sauf ces dernières années, bien entendu. Dans les années 1970, la valeur du capital agricole, surtout du fonds de terre, s'est accrue très rapidement, les hausses dépassant même 20 p.c. certaines années. On estime qu'entre 1971 et 1987, la valeur du capital agricole s'est accru de 9,3 p.c. par année en moyenne. De nouveau, à titre comparatif, la valeur moyenne des

actions inscrites au TSE 300 a progressé annuellement de 7,5 p.c. pendant la même période.

En dépit d'une dépréciation depuis 1981, la valeur moyenne d'un acre de terre agricole, en 1987, était supérieure de 35 p.c. à celle de 1971, compte tenu de l'inflation.

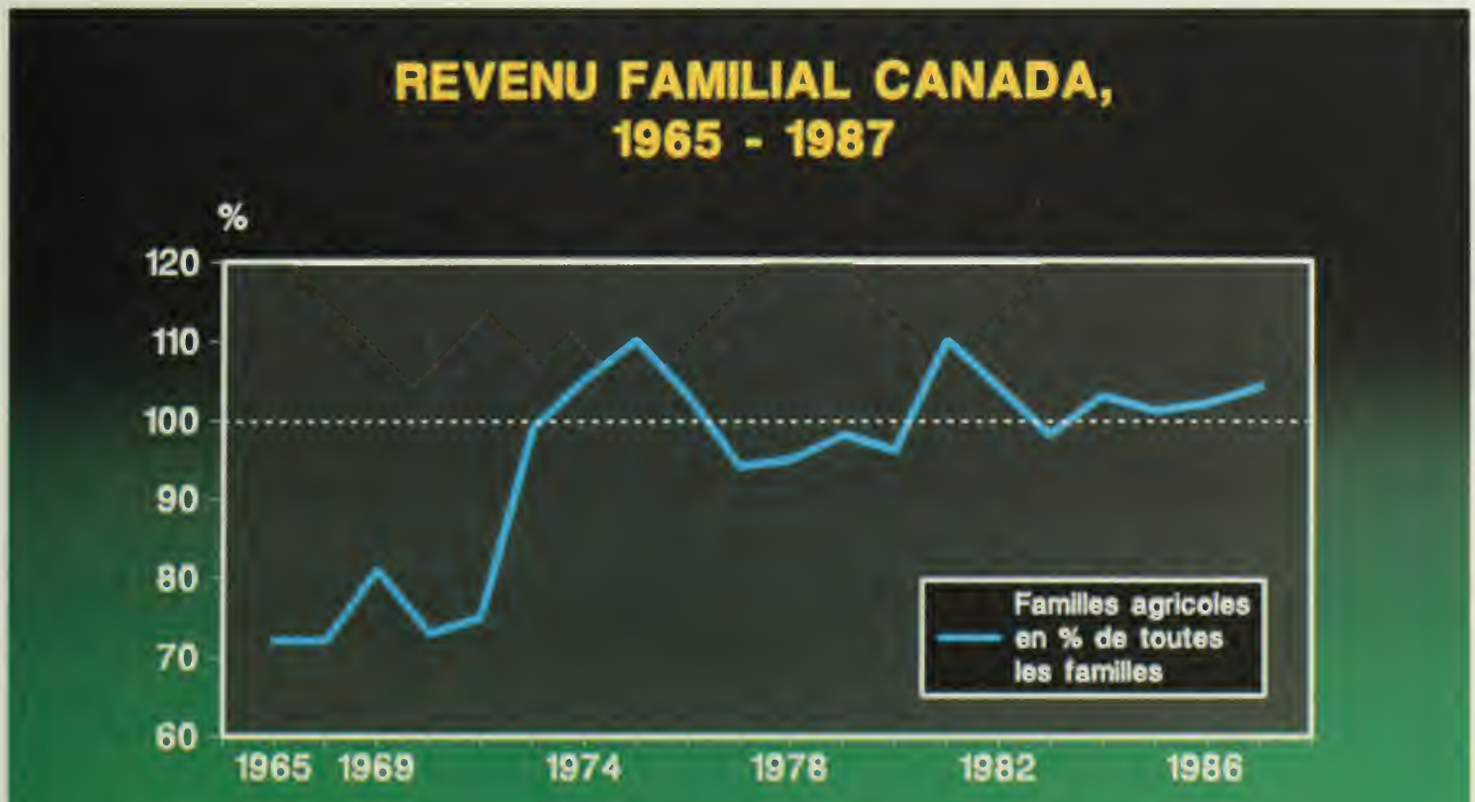
Bien que le rendement total du capital investi en agriculture semble se comparer à celui d'autres secteurs, les revenus actuels, relativement faibles, limitent les sommes que les établissements agricoles peuvent consacrer au service de leur dette, en particulier durant les premières années d'exploitation. Pour parer au risque d'un fonds de roulement insuffisant, la plupart des agriculteurs et agricultrices conservent un avoir propre élevé ou encore vont gagner un certain revenu hors de la ferme pour garantir la dette de l'exploitation.

L'endettement agricole durant les années 1980

Dans le secteur agricole, on s'est beaucoup inquiété de l'impact du haut niveau de la dette au début des années 1980 sur la viabilité des exploitations. Toutefois, c'est plutôt la capacité d'assumer le service de la dette que le niveau absolu de celle-ci qui décide de la survie de l'entreprise.

D'après les données de l'enquête menée, pour 1987, par la Société du crédit agricole, on a pu classer les exploitations d'après le niveau de la dette et du revenu familial après le paiement de tous les frais d'intérêt et le remboursement du capital.

Comme on le voit dans le tableau de la page suivante, en 1987, 5 p.c. de toutes les exploitations agricoles avaient un revenu familial inférieur à 10 000 $ et possédaient un avoir



Le revenu total des familles agricoles (quand l'agriculture était la principale source de revenu d'au moins un membre de la famille) équivaut sensiblement à celui de l'ensemble des familles canadiennes depuis le début des années 1970.

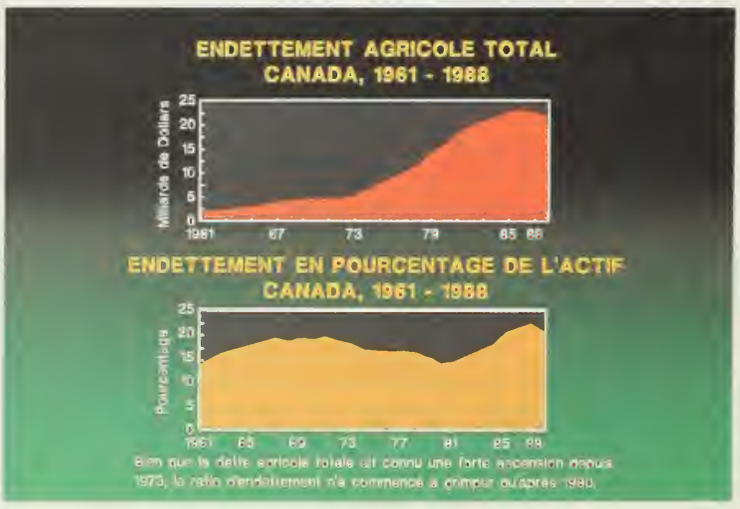
propre inférieur à 50 p.c. de l'actif. La moyenne variait d'une province à l'autre : elle était de 9 p.c. en Saskatchewan et de 3 p.c. en Ontario. Ces fermes étaient pratiquement au bord de la faillite. Les agriculteurs et agricultrices dont l'avoir propre se situait entre 50 et 75 p.c. de l'actif et dont le revenu familial était inférieur à 20 000 $ risquaient également beaucoup, mais leur situation était tout de même moins précaire que celle des précédents. Cinquante-cinq pour cent avaient un revenu supérieur à 20 000 $ après tout paiement relié à la dette et pouvaient se considérer financièrement en sécurité.

RÉPARTITION DES FERMES PAR CLASSE DE REVENU ET PAR CLASSE D'AVOIR-PROPRE

Revenu familial	Avoir: Moins de 50 %	50-75 %	Plus de 75 %
		(pourcentage)	
Moins de 10 000 $	5	6	15
10 000 à 20 000 $	3	3	13
Plus de 20 000 $	5	10	40

Le revenu familial représente tout revenu hors ferme plus le revenu agricole après paiement des intérêts et du principal mais avant tout amortissement cumulé. Il s'agit du revenu que la famille peut consacrer à ses frais de subsistance et au remplacement de la machinerie et de l'équipement. L'avoir représente la valeur totale de l'actif de la ferme moins l'encours de la dette.

Vingt-huit pour cent de toutes les fermes avaient un revenu familial relativement faible (moins de 20 000 $) même si leur endettement était minimal (avoir propre supérieur à 75 p.c.). Dans ce groupe, les exploitants avaient des établissements plutôt modestes (les ventes et les paiements compensatoires étaient inférieurs, en moyenne, à 45 000 $), le revenu gagné hors ferme était faible (près de 6 000 $ en moyenne) et l'avoir propre était très élevé (près de 300 000 $ en moyenne ou plus de 90 p.c. de la valeur totale de l'actif).



Bien que la dette agricole totale ait connu une forte ascension depuis 1973, le ratio d'endettement n'a commencé à grimper qu'après 1980.

En dépit du problème de la dette agricole des années 1980 et des 22 milliards de dollars d'endettement atteints en 1985, on estime, en 1988, que la dette totale se situe entre 20 et 21 p.c. de l'actif total. Cela est à peine plus élevé que les 17 à 19 p.c. des années 1965–1972.

Au cours des derniers mois, on a observé une amélioration de l'endettement des fermes. Le nombre d'arrérages sur les prêts a diminué de 30 p.c. depuis un an. Le ratio endettement-actif pour l'ensemble de l'industrie a baissé légèrement en 1988.

La population rurale

Le déclin de la population agricole a ralenti. Cependant, les tendances globales des 40 dernières années continuent à soulever des questions sur l'aptitude de notre collectivité rurale à survivre et à fournir l'infrastructure nécessaire à l'agriculture.

Bon nombre de villes et de villages ruraux ont régressé ou même disparu au cours des années, mais l'ensemble de la population rurale non agricole (qui exclut les agriculteurs et agricultrices ainsi que ceux qui vivent dans des agglomérations de plus de 1 000 habitants) s'est en fait stabilisé à 20 p.c. de la population canadienne totale au cours des dix dernières années. Ce pourcentage est légèrement supérieur aux 17 p.c. de la période 1966–1971. Même dans les Prairies, où le dépeuplement des zones rurales a suscité les plus fortes craintes, la proportion est assez constante depuis 1966, se maintenant entre 16 et 18 p.c.

Les services sociaux et l'infrastructure des régions rurales semblent faire preuve d'une vitalité et d'une vigueur qui n'existaient pas il y a 25 ans. Nous devons veiller à ce que les régions rurales demeurent des lieux où il fait bon vivre et où l'on peut travailler et à ce que les collectivités continuent à satisfaire les besoins des agriculteurs et agricultrices.

L'avenir

Chaque décennie pose des défis aux agriculteurs et agricultrices canadiens. Il semble cependant que nous émergeons des difficultés des années 1980 et que nous pouvons espérer le renforcement du secteur agricole au cours des années 1990.

La force sous-jacente de cette industrie, sa souplesse et sa capacité d'adaptation seront déterminants pour son évolution durant les années à venir.

Notre performance sur le marché

Notre avenir dépend non seulement de notre aptitude à soutenir la concurrence sur les marchés intérieurs, mais aussi à conserver et à étendre nos marchés d'exportation.

Le marché intérieur continue à offrir d'excellentes possibilités aux produits agro-alimentaires canadiens, bien que ce phénomène tienne davantage à l'évolution des goûts des consommateurs qu'à une croissance globale. Le marché intérieur s'approvisionne principalement de nos nombreux produits primaires, dont les produits laitiers et avicoles. Pour certaines denrées, les importations d'aliments, qui se chiffrent a environ sept milliards de dollars par année, sont une importante source d'approvisionnement pour les consommateurs canadiens. Mais c'est aussi l'occasion de substituer des produits canadiens à ceux qui sont présentement importés.

Les ventes à l'exportation demeureront l'âme de nombreux segments du secteur agro-alimentaire canadien. En raison de la performance du Canada en matière d'exportations agricoles, le secteur agro-alimentaire canadien est parmi les plus orientés vers les marchés au monde.

Les exportations agricoles du Canada représentent 48 p.c. des recettes en espèces, soit plus du double de la proportion qui a cours aux États-Unis. En 1988, nos exportations totales de produits agro-alimentaires se chiffraient à 10,2 milliards de dollars, engendrant un excédent commercial de 3,5 milliards.

Les céréales et les oléagineux

Le secteur des céréales et des oléagineux a été le principal facteur de l'excédent de notre commerce de produits agricoles. Depuis le milieu des années 1960, la valeur marchande de nos exportations de céréales et d'oléagineux a augmenté de quatre ou cinq fois, dépassant toutes les prévisions de l'époque. Des rapports récents laissent entrevoir des augmentations intéressantes dans les années à venir.

Les bestiaux et les produits connexes

Les secteurs du porc et du bœuf sont également devenus de grands exportateurs de produits de haute qualité et ont ainsi contribué à notre performance à l'exportation. En 1988, les exportations de viandes rouges dépassaient un milliard de dollars, comparativement à 620 millions en 1981. Le Canada s'est aussi acquis la réputation d'un important fournisseur de sujets de reproduction, d'embryons et de sperme de grande qualité et est devenu un chef de file mondial de la technologie de l'insémination artificielle. Les exportations de matériel génétique ont doublé au cours des trois dernières années pour franchir le cap des 200 millions de dollars.

L'horticulture et les cultures spéciales

De nombreux produits de culture restreinte, mais d'une grande importance à l'échelle régionale, se sont ajoutés à nos exportations. Ainsi, la production de légumineuses a augmenté de façon spectaculaire depuis 1980 et a joué un rôle important dans la diversification de la production agricole de l'Ouest. Le marché étant déjà accessible, la valeur des exportations de lentilles a progressé de plus de 400 p.c. au cours des quatre dernières années. Les ventes à l'étranger de luzerne déshydratée de l'ouest ont aussi doublé au cours des six dernières années.

Bien que le Canada soit un importateur net de produits horticoles, ses exportations gagnent en importance. Ainsi, les exportations

de bleuets des régions de l'Atlantique et du Lac St-Jean ont pratiquement doublé au cours des années 1980. En 1987, les exportations de framboises de la Colombie-Britannique quadruplaient par rapport à 1981. Les exportations de pommes de terre ont presque doublé au cours des six dernières années.

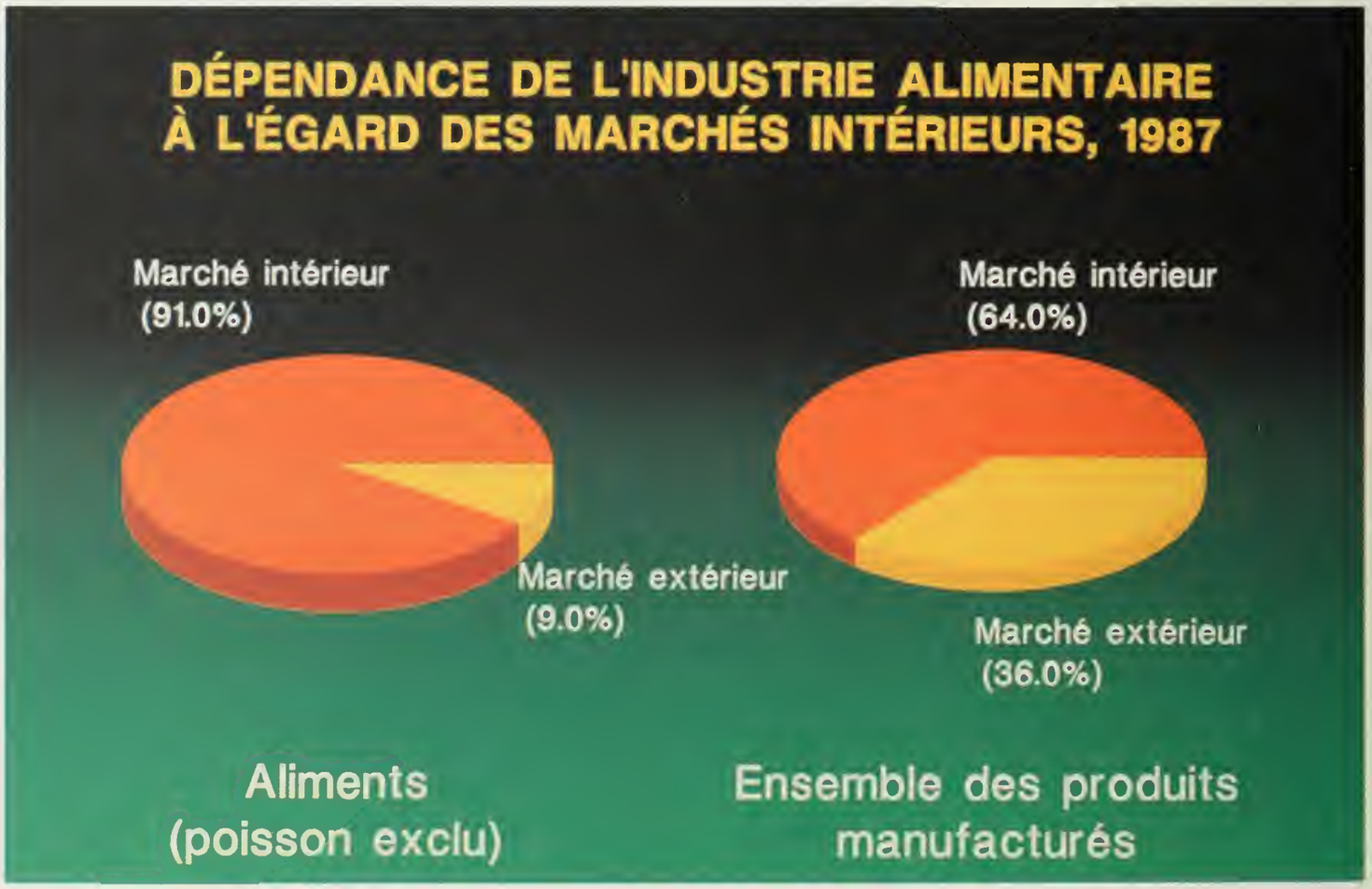
Les produits de l'érable, principalement du Québec, sont l'objet d'une demande grandissante à l'étranger. En 1981, nous avons exporté pour 18 millions de dollars de produits de l'érable; en 1988, ce marché a rapporté 42 millions de dollars.

L'industrie agro-alimentaire

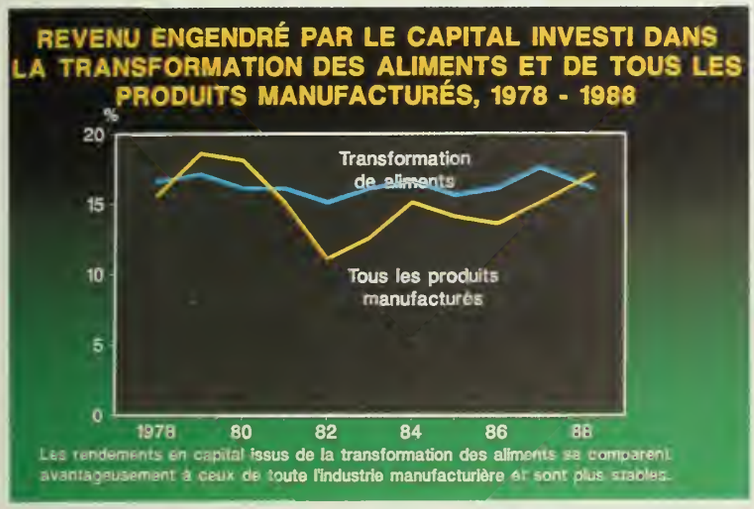
Pour l'heure, la transformation des aliments au Canada est le deuxième secteur manufacturier en importance. Bien qu'elle soit regroupée au centre du pays, elle profite à l'économie de toutes les régions. Elle emploie une nombreuse main-d'œuvre et assure les seuls emplois manufacturiers dans de nombreuses collectivités.

Bien que nos transformateurs d'aliments comptent principalement sur le marché intérieur, le commerce international a pris une importance grandissante en ce qui touche aux aliments transformés et aux boissons. En un peu plus d'une décennie, nos exportations de produits transformés ont augmenté de 300 p.c. pour s'établir à 2,8 milliards de dollars en 1987. Nous exportons plus d'aliments transformés vers les États-Unis que vers aucun autre pays et nous avons fait d'importantes percées sur le marché du Japon. De 1987 à 1988, nos exportations de produits surtransformés vers le Japon ont quadruplé.

Le secteur subit d'importants changements structuraux. Même si le nombre d'établissements de transformation a diminué au cours des années, leur taille a augmenté de façon spectaculaire depuis les années 1950. La moitié des établissements produisent individuellement près de 300 p.c. de plus qu'il y a trois décennies.

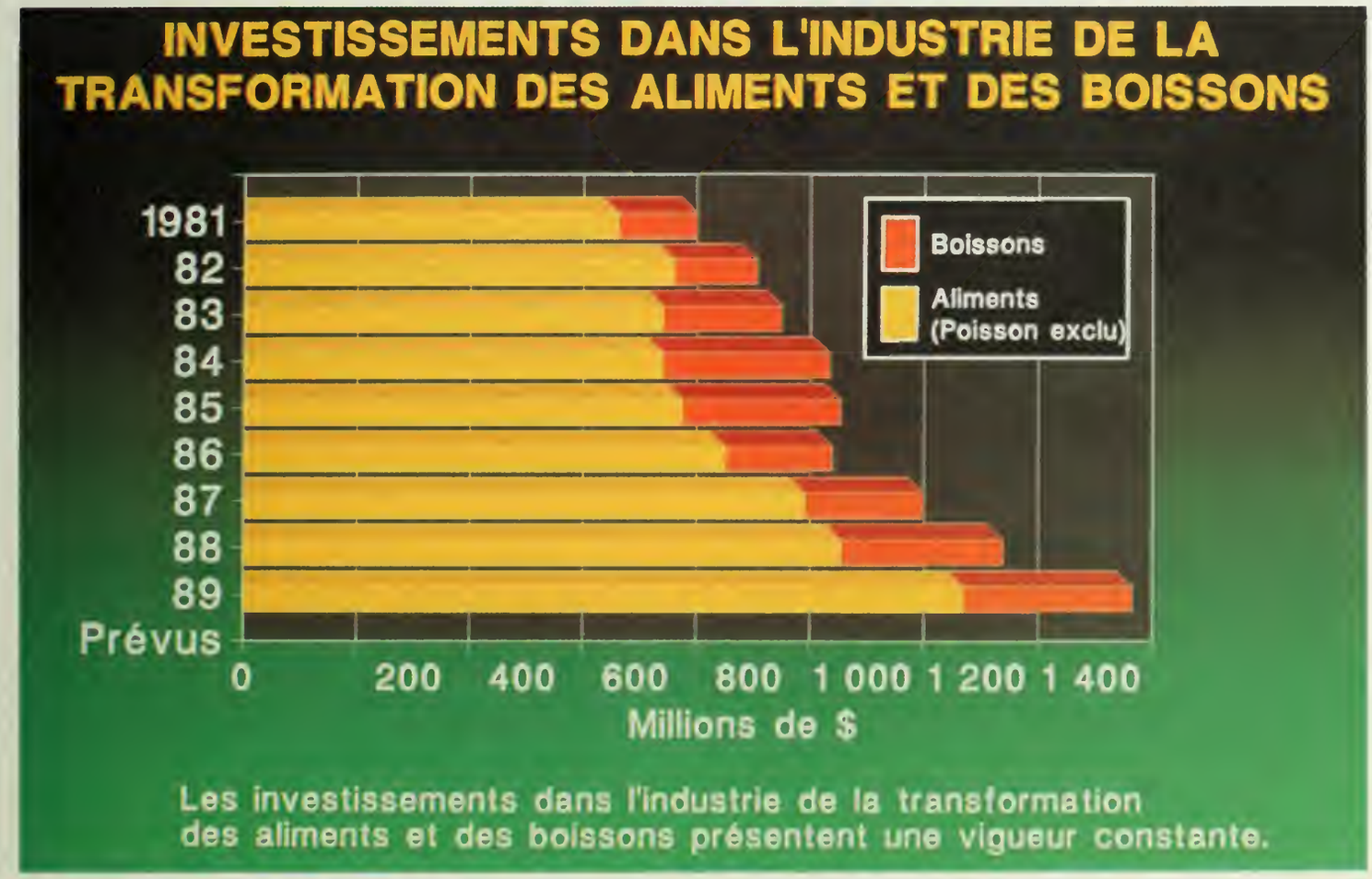


Cependant, bien que la taille des établissements demeure modeste comparativement à ce qu'elle est aux États-Unis, au Japon et en Europe, le secteur a grossi. La valeur des aliments et boissons, y compris ceux livrés aux hôtels, restaurants et collectivités, a augmenté de 5 p.c. en chiffres réels, entre 1982 et 1986, pour s'établir à 39 milliards de dollars. En outre, le rendement de ce secteur est demeuré relativement stable et se compare favorablement au niveau atteint par l'ensemble de l'industrie.



On a de bonnes raisons de croire que le secteur canadien de la transformation alimentaire peut même faire mieux. Les transformateurs canadiens ont montré qu'ils peuvent être innovateurs et adopter de nouvelles technologies pour satisfaire la demande des consommateurs.

Certains craignent que l'Accord commercial Canada-États-Unis (ACCÉU) entraîne une baisse des activités de transformation alimentaire au Canada, mais les investissements dans cette industrie continuent à augmenter. Les investissements projetés pour 1989 reflètent l'optimisme du secteur. Les segments qui prévoient les plus fortes hausses d'investissements sont, entre autres, l'abattage et la transformation des viandes, la boulangerie, la meunerie et les céréales affinées.



La vigueur du secteur agro-alimentaire canadien

Actuellement, les ventes des détaillants d'aliments canadiens sont très élevées. En 1988, elles ont augmenté de 11 p.c. par rapport à l'année précédente pour se chiffrer à 37 milliards de dollars. Les profits nets demeurent fermes et s'élèvent maintenant à près de 395 millions de dollars.

La vente au détail des aliments, comme l'industrie de la transformation, passe par une période de transition notable. Le secteur est soumis à la rationalisation. Les magasins de détail, en particulier, se regroupent à l'échelon régional et la taille des supermarchés traditionnels augmente.

Le nombre de familles à deux revenus se multipliant et les loisirs devenant plus importants, la recherche de la qualité et des services s'accentue. Les détaillants de produits alimentaires installent des rayons de spécialités, lancent des produits à plus forte valeur ajoutée et offrent un plus grand choix d'aliments prêts à consommer. Ces tendances persisteront et il est important que le secteur agro-alimentaire canadien s'y adapte.

L'industrie canadienne de la restauration représente elle aussi un secteur appréciable et grandissant du circuit agro-alimentaire. Les tendances touchant les ventes au détail des aliments expliquent aussi une partie de la croissance sensible de ce secteur. En 1963, les consommateurs ne consacraient que 18 p.c. de leur budget alimentaire à ce qu'ils commandaient au restaurant tandis qu'en 1988, cette proportion passait à 39 p.c. Les quelque 10 millions de repas vendus quotidiennement en 1988 ont atteint une valeur marchande de 23 milliards de dollars, et les prévisions du secteur laissent entrevoir une hausse de 8 p.c. en 1989. En 1988, près de 80 000 établissements commerciaux et institutions embauchaient environ 630 000 employés à temps plein et à temps partiel. Le secteur prévoit que ce chiffre augmentera de 16 p.c. pour s'établir à 750 000 d'ici à 1995.

L'avenir

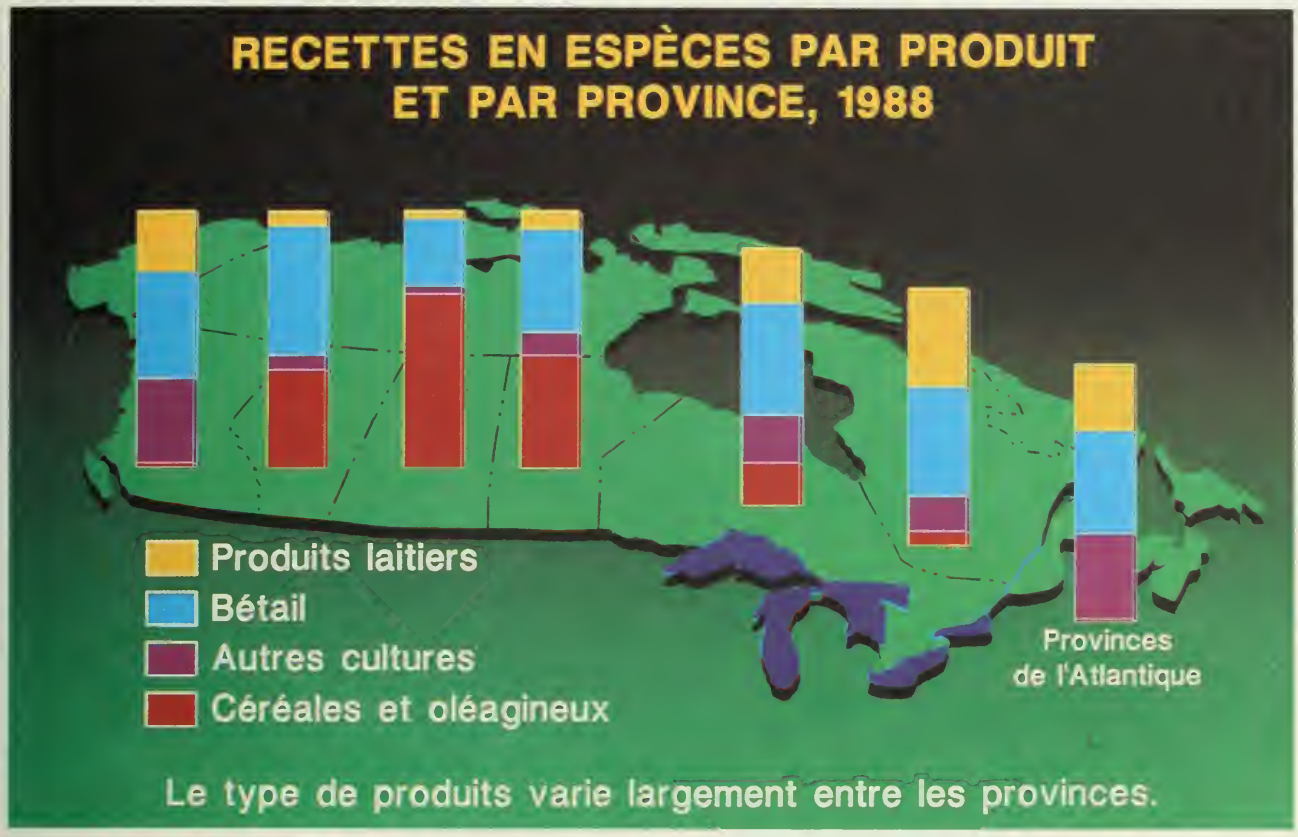
Nous avons montré dans le passé que les produits agro-alimentaires canadiens pouvaient s'implanter sur de nouveaux marchés et que nous pouvions créer de nouveaux produits et les commercialiser tant à l'échelle nationale qu'internationale. Notre performance est bonne et c'est là-dessus que nous pouvons miser.

Cependant, les marchés changent rapidement. Bien sûr, nous devrons demeurer à l'affût des occasions au Canada même, mais notre croissance future dépendra de notre aptitude à nous adapter à la demande alimentaire internationale, sans cesse en mouvement. L'avenir appartient à ceux qui sauront évaluer avec justesse l'évolution des marchés et qui y répondront en temps et lieu, avec des produits de la qualité recherchée et d'un prix convenable. La réussite des Canadiens et Canadiennes dans un environnement commercial mondial de plus en plus concurrentiel dépendra de la connaissance qu'ils auront du marché, de leur aptitude à s'y adapter, de la disponibilité des moyens technologiques et de leur esprit d'entreprise pour bien marier le tout.

La force des régions

La force du secteur agro-alimentaire canadien réside dans sa diversité et dans sa faculté de s'adapter à des conditions changeantes. La grande variété des produits agricoles canadiens témoigne des ressources, de l'infrastructure et des conditions du marché qui varient à l'extrême d'une région à l'autre. Ce sont ces différences qui ont permis à l'ensemble du secteur agro-alimentaire de croître et de prospérer malgré des difficultés périodiques.

De la Colombie-Britannique à Terre-Neuve, le secteur agro-alimentaire est synonyme de stabilité pour le tissu social et l'économie de nos collectivités rurales. Par ailleurs, ce sont l'ingéniosité, la compétence et la détermination des populations locales œuvrant dans le secteur qui font que la production alimentaire continue de jouer un rôle important dans le développement économique global du pays.



La région de l'Atlantique

Le secteur agro-alimentaire de la région de l'Atlantique est un élément vital de l'économie locale et du tissu social. Par exemple, à l'Île-du-Prince-Édouard, la production agricole représente près de 11 p.c. de l'économie de la province; à ce titre, elle occupe la deuxième place parmi les provinces canadiennes. En même temps, au Nouveau-Brunswick, l'agriculture engendre près de 250 millions de recettes en espèces et injecte 125 millions de dollars en valeur ajoutée au produit intérieur brut de la province. En tout, les recettes en espèces dans la région de l'Atlantique s'élevaient à 820 millions de dollars en 1988.

L'agriculture de la région de l'Atlantique fournit des produits frais et locaux tant de façon saisonnière que tout au cours de l'année. Elle crée également des emplois dans le secteur de la surtransformation. Ainsi, l'industrie agricole de Terre-Neuve est relativement restreinte, mais le secteur agro-alimentaire procure 2 100 emplois dans des régions où le chômage est particulièrement élevé. En fait, la création d'emploi par l'agriculture terre-neuvienne a progressé de 11 p.c. entre 1981 et 1986, soit le double du taux observé dans l'ensemble du Canada.

Le bétail, les produits laitiers et la volaille contribuent largement à l'économie des provinces de l'Atlantique. En Nouvelle-Écosse, bien que la production locale de fruits et de légumes se soit sensiblement accrue, près de 50 p.c. des revenus agricoles vont aux secteurs laitier et avicole. Selon les provinces, l'élevage dépend dans une mesure variable des céréales fourragères provenant de l'extérieur de la région. Ce facteur a limité la compétitivité des prix dans ce secteur. Parallèlement, certaines régions ont le potentiel d'étendre leur production de céréales fourragères.

Il y a eu, dans la région, des cas de réussites notables dans la production et la transformation de la pomme de terre, dans la

création de créneaux pour certains produits comme les bleuets et dans l'exportation de produits de classe mondiale, tels les pommes de terre de semence, les pommes et les animaux de reproduction.

Les succès antérieurs dans le domaine des produits horticoles dans l'ensemble des provinces de l'Atlantique, laissent entrevoir d'excellentes occasions d'expansion vers les marchés des États-Unis. La transformation à valeur ajoutée offre également un potentiel sensible non seulement dans le secteur horticole, mais aussi dans certains autres, comme ceux des produits laitiers, des viandes rouges et de la volaille.

Le centre du Canada

Le secteur agro-alimentaire du centre du Canada jouit de nombreux avantages : un sol très fertile et d'excellentes conditions climatiques, la proximité de vastes marchés urbains, un secteur de la transformation fortement développé et un circuit de commercialisation de produits agricoles et alimentaires efficace et bien organisé. De plus, grâce à un réseau développé d'installations de recherches des secteurs privé et public, grâce aussi aux établissements d'enseignement et aux services de soutien, le secteur continuera à prospérer.

Les ventes combinées de produits agricoles primaires par les provinces du Québec et de l'Ontario ont dépassé 9 milliards de dollars en 1988, soit 41 p.c. des ventes totales de l'ensemble du Canada. De ce chiffre, près de 35 p.c. provenaient de la vente de produits dont l'offre est réglementée, notamment les produits laitiers, la volaille et les œufs. Le secteur laitier revêt une importance particulière au Québec. La stabilité qu'il a apporté à l'économie agricole du centre du Canada a été appréciable, non seulement à l'échelon de la production, mais aussi en ce qui a trait au développement de la production à valeur ajoutée.

Le secteur des aliments et boissons de l'Ontario et du Québec est le plus important du pays. Les contributions respectives de la production primaire et du secteur des aliments et boissons au produit intérieur brut sont pratiquement égales pour l'ensemble du Canada. Toutefois les activités subséquentes qui ajoutent de la valeur apportent à l'économie du Centre du Canada une contribution de 1,5 fois supérieure à celle de la production primaire.

Les points forts de l'industrie agro-alimentaire du centre du Canada ne se limitent toutefois pas aux secteurs réglementés et à celui de la transformation. En fait, pratiquement tous les produits agricoles d'origine intérieure proviennent du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Conjointement, l'Ontario et le Québec ont une production extrêmement diversifiée qui offre à leurs quelque 100 000 agriculteurs un large éventail d'exploitations, allant du bœuf, du porc et des céréales aux cultures horticoles et aux fruits de verger.

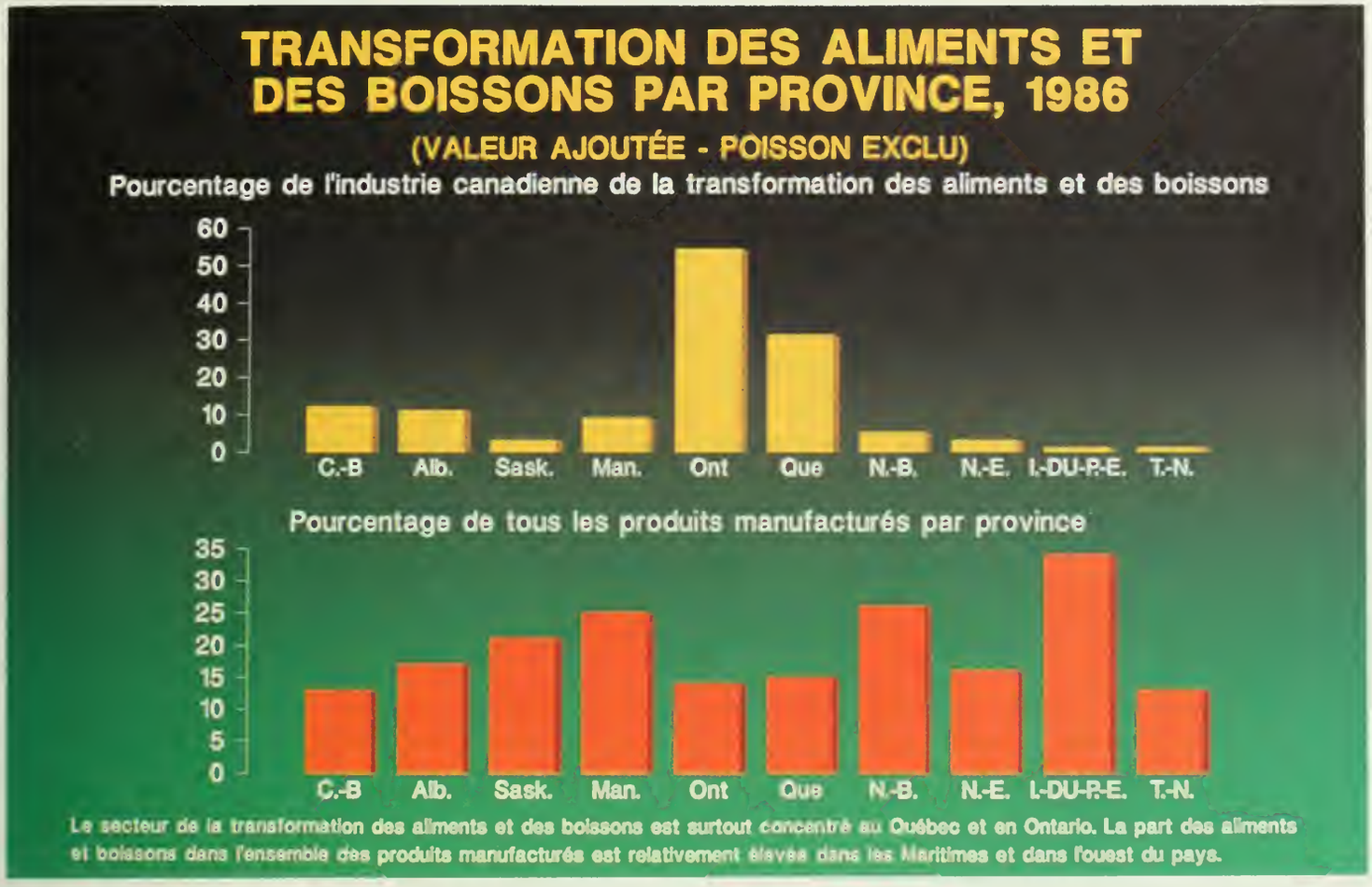
Dans ce contexte, le potentiel de croissance et de développement continus est excellent, tant sur les marchés intérieurs que sur les vastes marchés urbains des États-Unis.

Les Prairies

Le secteur agro-alimentaire est un élément-clé de l'économie et du tissu social des trois provinces des Prairies. C'est, de loin, le plus important secteur de la Saskatchewan; il compte pour environ 16 p.c. du produit intérieur brut. La contribution de l'agriculture à l'économie de cette province est plus élevée que dans toute autre province canadienne.

Les Prairies ont environ 65 millions d'acres de terres agricoles en production (jachères non comprises), dont une moitié est située en Saskatchewan, un tiers en Alberta et le reste au Manitoba. En 1988, les recettes agricoles se sont chiffrées à 11 milliards de dollars, soit la moitié des recettes du Canada.

C'est la production bovine qui domine le secteur de l'élevage des Prairies, avec près de 60 p.c. des ventes agricoles. La production porcine vient au deuxième rang avec 15 p.c. Par ailleurs, le blé, le canola et l'orge représentent environ 80 p.c. des recettes en espèces tirées des récoltes. Dans les deux cas, une grande partie des produits va à l'exportation.



Au Manitoba, le secteur horticole a également connu un essor considérable, ces dernières années, avec la pomme de terre, la carotte et les choux. L'industrie de la transformation de la pomme de terre du Manitoba approvisionne de grands marchés intérieurs et internationaux.

La production est assurée par plus de 150 000 exploitations et une population agricole d'environ 480 000 personnes en vit. Bien qu'une grande partie des produits destinés à l'exportation quitte la région à l'état brut, les producteurs et productrices deviennent de plus en plus conscients de la nécessité de transformer davantage de produits de base à l'échelle locale. En fait, l'Alberta et, dans une moindre mesure, le Manitoba ont réussi à mettre en place un réseau bien établi d'usines de transformation et de fabrication. Bien que la Saskatchewan accuse un retard dans ce domaine, elle change rapidement de cap.

Tous les paliers de gouvernement incitent le secteur agro-alimentaire des Prairies à se diversifier. On s'attache à localiser des débouchés et on lance des projets de développement de marchés. Un meilleur accès aux marchés américains et à certains créneaux internationaux permettra de concrétiser les possibilités existantes de croissance et de développement.

Les nombreuses forces sous-jacentes à l'agriculture de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba constituent des fondements solides sur lesquels on peut bâtir. La diversification de la base agricole et économique sera toujours déterminante pour la région. Son avenir dépend largement de son aptitude à diversifier ses secteurs primaires et secondaires pour saisir les occasions qui apparaissent sur le marché.

La Colombie-Britannique

Le secteur agro-alimentaire est un élément modeste mais stable de l'économie de cette province; il représente près de 1,5 p.c.

de son produit intérieur brut. Les recettes agricoles en espèces ont légèrement dépassé un milliard de dollars, au total, en 1988. La production animale, dont le lait, les gros bovins et les veaux, la volaille, les porcs et les œufs, représente près des deux tiers des ventes agricoles. Le tiers restant provient surtout des fruits, des légumes et des produits de floriculture et de pépinière.

Plus de la moitié des recettes agricoles en espèces émanent de la région côtière du sud, qui est formée par la vallée du Fraser et l'île de Vancouver. Cette région est le lieu d'un large éventail de produits, notamment la plupart des œufs et des produits laitiers et avicoles de la province, une partie du bœuf issu des parcs d'engraissement et une bonne proportion de la production porcine. La culture des fruits de verger est concentrée dans la région de l'Okanagan et la Vallée du Fraser. Les petits fruits, les légumes et les plantes de pépinière sont surtout l'apanage de la région côtière du sud, les céréales et les oléagineux viennent de la région de la Rivière-de-la-Paix et enfin, la production bovine est dispersée dans la partie centrale de l'intérieur.

Bien que le secteur du raisin et du vin de la Colombie-Britannique ait subi une forte réduction, la production de petits fruits tels les framboises et les bleuets, a progressé de façon très appréciable ces dernières années.

La transformation à valeur ajoutée dans le secteur alimentaire est un facteur important et très prospère de l'économie provinciale. Si l'on exclut le poisson, elle représentait 7 p.c. de l'ensemble du Canada en 1987.

En général, le secteur se situe très bien pour étudier et exploiter une vaste gamme de nouvelles possibilités. En Colombie-Britannique, l'intensification des activités de valeur ajoutée peut faire progresser le taux d'embauche et la production. La vigueur dont a fait preuve le secteur constitue une bonne assise pour renforcer l'agriculture de la province.

L'avenir

Dans chaque région, il existe de bonnes raisons de croire que le secteur agro-alimentaire peut continuer à progresser et à prospérer à condition que l'on s'évertue à faire disparaître certains obstacles à la croissance. Nous devons tirer profit des forces inhérentes aux régions, qui ont joué un rôle prédominant dans leur évolution, si l'agriculture doit demeurer un facteur de croissance au niveau régional.

Les motivations d'un examen de la politique

chapitre trois

Les motivations d'un examen de la politique

Le secteur agro-alimentaire canadien a beaucoup de raisons d'être fier. Il a fait preuve de souplesse face à des changements constants. C'est un des principaux moteurs de l'activité économique et une des principales sources d'emplois. Il contribue à l'augmentation du produit national brut et à l'excédent commercial du Canada. Il assure emplois et stabilité aux régions rurales. Bien que ses caractéristiques diffèrent d'une région à l'autre, toutes les régions ont contribué à sa prospérité en développant et en exploitant de nouveaux marchés.

Cependant, diverses pressions, soit nationales, soit internationales, s'exercent sur le secteur et l'incitent à faire un examen global de ses politiques et pratiques agro-alimentaires.

Au cours des dernières années, nous avons constaté que certaines approches aux problèmes du passé ne sont pas adéquates pour relever les défis de l'avenir. Dans certains cas, elles nous empêchent d'exploiter pleinement les possibilités qui s'offrent; dans d'autres, il est difficile d'en prévoir l'effet, ce qui entrave les prises de décision.

Dans certaines situations, les pouvoirs publics, les agriculteurs et agricultrices, les transformateurs et les autres partenaires du secteur agro-alimentaire canadien doivent améliorer leur mode de coopération pour travailler ensemble plus efficacement. Il faut repenser certaines des relations traditionnelles entre les intervenants du secteur, qui seraient à l'origine d'un manque de compréhension des buts communs et qui l'empêcheraient d'atteindre son potentiel maximal.

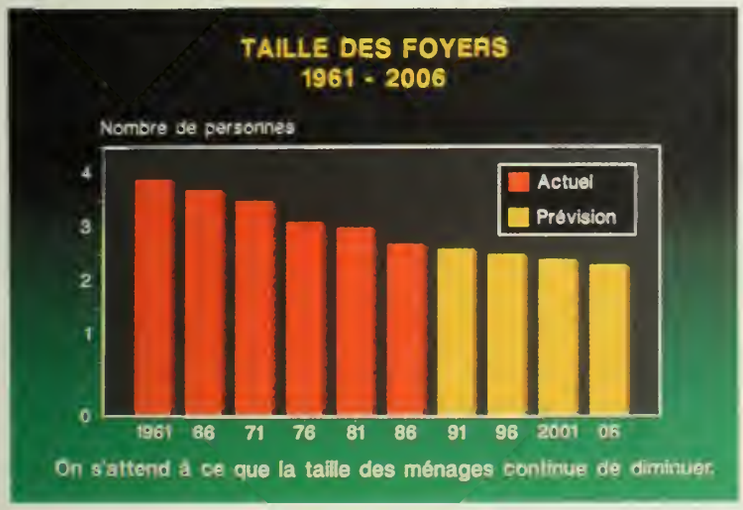
La Stratégie agricole nationale, adoptée par le Fédéral et les provinces en 1986, a cerné certaines raisons qui justifient un changement et a fait ressortir un consensus très net sur l'orientation de la politique. Certains progrès ont été réalisés depuis. Cependant, des événements récents ont ralenti nos progrès et ont fait ressortir encore plus clairement la nécessité pour tous les partenaires de l'agriculture canadienne d'étudier attentivement l'environnement où le secteur agro-alimentaire canadien devra évoluer et de s'y adapter.

Les marchés changeants

Le marché intérieur

Le marché canadien des produits agro-alimentaires se transforme plus rapidement que jamais. Bien qu'il soit peu probable que la demande nationale globale d'aliments augmente de façon appréciable, plusieurs facteurs infléchiront un changement des schèmes de consommation. Le nombre croissant des familles moins nombreuses et des ménages à double revenu, la plus grande présence des femmes sur le marché du travail, le vieillissement de la population et l'augmentation du niveau de vie auront une incidence déterminante sur les tendances futures du secteur alimentaire.

De plus en plus, les consommateurs et consommatrices réclament des aliments surtransformés. Les repas à emporter ou pris au restaurant formeront un marché grandissant. La tendance à multiplier les repas légers et à consommer des mets plus sains et moins riches en calories, ainsi que des aliments dits ethniques, se maintiendra probablement. Plus que jamais aussi, les Canadiens veulent être rassurés sur la qualité et la salubrité des aliments qu'ils consomment.



On s'attend à ce que la taille des ménages continue de diminuer.

En raison de ces transformations démographiques et de l'évolution des préférences des consommateurs et consommatrices, tous les maillons de la chaîne alimentaire devront rechercher une plus grande efficacité, plus de souplesse et plus d'ingéniosité que par le passé. Nous ne pouvons permettre que les programmes et les politiques en place ralentissent cette évolution.

Nos concurrents analysent ces tendances et cherchent des moyens de développer les marchés dans ces secteurs. Pour éviter de perdre de précieuses occasions d'affaires, le secteur alimentaire canadien doit saisir les éventualités qu'engendrent les marchés, reconnaître les nouveaux débouchés et s'y installer avec des produits qui peuvent soutenir la concurrence de ceux des autres pays.

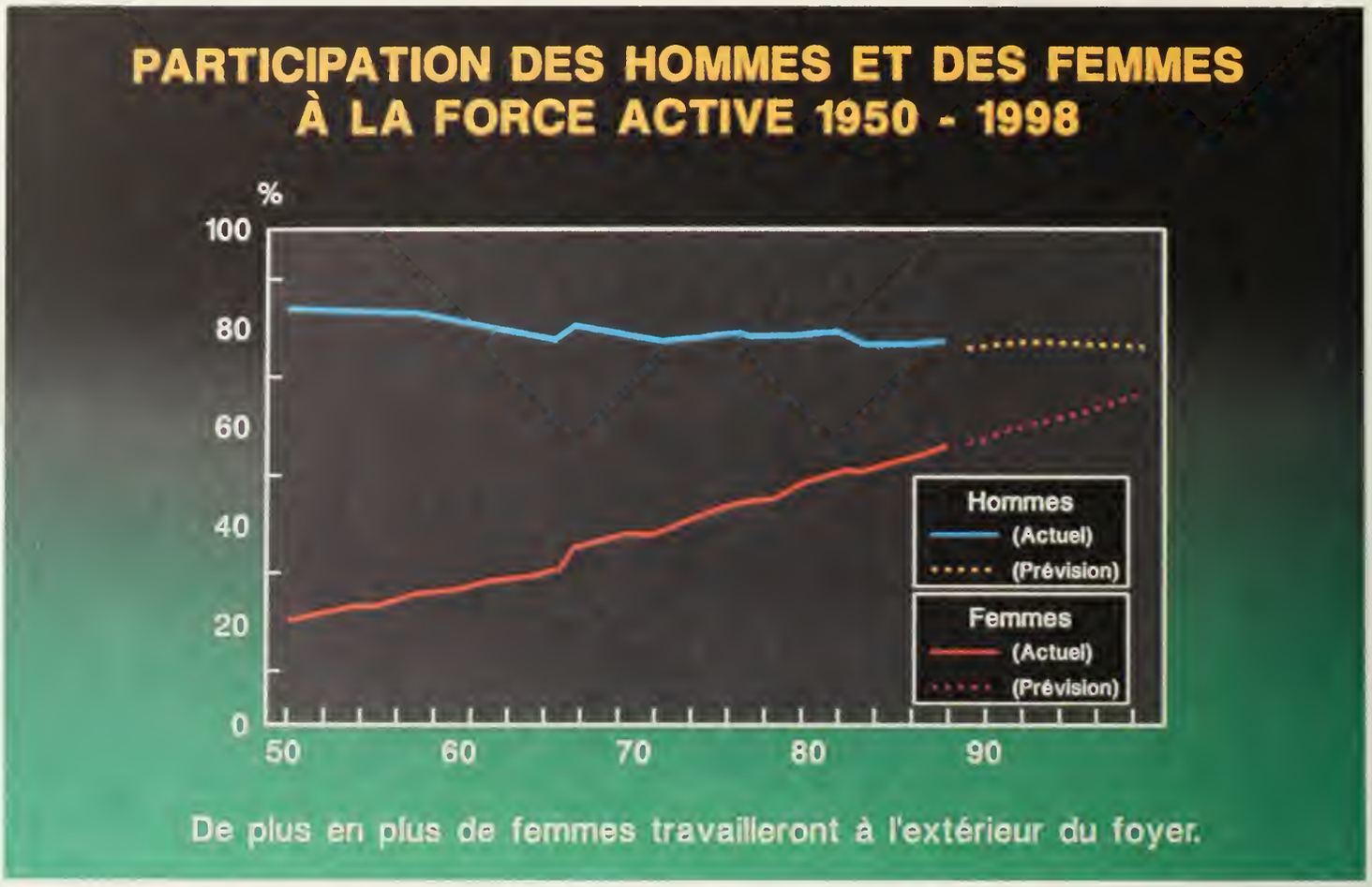
Pour être concurrentiels, les établissements devront faire preuve d'efficacité et être en mesure de contrôler les coûts de la main-d'œuvre et de l'emballage. De plus, il devront pouvoir compter sur un approvisionnement stable des facteurs de production à prix raisonnable. La situation est très variable, mais en général, les transformateurs d'aliments canadiens consacrent environ les deux tiers de tous leurs frais d'exploitation à la matière première.

Pour satisfaire tant les marchés de produits bruts que les exigences des transformateurs canadiens, les agriculteurs et agricultrices devront trouver des moyens encore plus efficaces de réduire les coûts et de gérer le risque. Mieux que par le passé, ils devront s'adapter à l'évolution de la demande des consommateurs pour des produits nouveaux et différents. L'adoption de la technologie nouvelle et l'amélioration des compétences en gestion de la production et des finances auront une importance déterminante.

La réaction aux nouvelles occasions d'affaires ouvrira non seulement des marchés aux produits canadiens, mais aussi la voie à la création d'emplois dans les industries canadiennes de la transformation et à la diversification des économies régionales. De nombreux aliments actuellement importés ne sont pas produits au Canada à cause du climat, des coûts ou de l'absence d'installations adéquates. Toutefois, on connaît bien d'autres situations où l'existence d'une matière première, d'une technologie ou d'autres avantages au Canada pourrait justifier l'expansion de la production et de la transformation canadiennes.

Actuellement, le blé dur de la Saskatchewan est recherché par les consommateurs et consommatrices canadiens sous forme de

Les motivations d'un examen de la politique



De plus en plus de femmes travailleront à l'extérieur du foyer.

pâtes; il est transformé et emballé en Italie et renvoyé au Canada. Durant la guerre, nous vendions au Royaume-Uni de l'huile de colza destinée à des usages industriels. Aujourd'hui, les consommateurs et consommatrices canadiens achètent une nouvelle génération de ce même produit, l'huile de canola canadien, incorporée dans une vinaigrette en bouteille, importée de France.

Le secteur de l'agneau fournit un autre exemple d'un débouché en puissance. En 1988, 65 p.c. du marché canadien de l'agneau étaient approvisionnés par l'importation. Les produits ovins canadiens sont excellents et font l'objet d'une demande croissante. Cependant, il faut consacrer plus d'efforts au développement des marchés et à la promotion pour augmenter la consommation d'agneau canadien. Nous devons également trouver des moyens de rendre l'industrie ovine canadienne plus efficace pour capter une plus large part du marché intérieur.

La croissance de la production de fromages canadiens de spécialité illustre bien le succès d'un programme visant à remplacer les importations. Cette production a plus que doublé au cours de la dernière décennie. Parmi les autres produits alimentaires que le Canada importe en grandes quantités et qu'on pourrait remplacer, on peut citer les légumineuses, et en particulier les produits surtransformés qui les utilisent, les melons, les petits gâteaux et biscuits, les mets surgelés, préparés et précuisinés ainsi que les produits spécialement conçus pour le marché grandissant de la restauration.

Pour que le secteur de la transformation demeure un débouché pour les produits d'ici et pour qu'il continue à satisfaire les consommateurs et consommatrices canadiens, chaque intervenant devra travailler plus étroitement avec les autres. Nous devons réexaminer sérieusement nos systèmes de production et de commercialisation actuels ainsi que nos

programmes de soutien pour empêcher qu'ils masquent les indications du marché et deviennent un obstacle à la croissance maximale. Il ne faut pas que les barrières de notre réglementation soient plus nombreuses que celles de nos concurrents.

Nous devrons également chercher à faire un meilleur usage de la technologie et des stratégies de mise en marché. La réaction de chacun des intervenants du secteur et l'acceptation des buts communs seront essentielles pour nous empêcher de tirer de l'arrière.

Le marché international

Le marché agro-alimentaire mondial risque d'évoluer à vive allure au cours des prochaines décennies. Plusieurs occasions d'affaires offrent un potentiel de croissance dont le Canada peut bénéficier. Pour nous imposer sur les marchés mondiaux, il faut adopter des perspectives mondiales et des moyens d'accès mondiaux. C'est en misant sur l'Accord commercial Canada-État-Unis (ACCÉU), en explorant les marchés en expansion du Pacifique et en relevant le défi d'Europe 92 que nous créerons des emplois, que nous stimulerons la croissance économique et que nous nous assurerons, à l'avenir, une place concurrentielle sur les marchés internationaux.

Le marché américain, à lui seul, offre des occasions nombreuses, particulièrement depuis la conclusion de l'ACCÉU, surtout si l'on tient compte de notre constant déficit commercial agro-alimentaire avec les États-Unis. L'Europe représente un marché vital et potentiellement en croissance pour les produits agro-alimentaires. Europe 92 concentrera un marché immense de 320 millions de consommateurs, un des plus vastes marchés intégrés du monde.

On décèle aussi des possibilités dans les pays asiatiques qui commencent à s'industrialiser. En l'an 2000, l'Asie comptera 60 p.c. de la population mondiale, 50 p.c. de la production agricole et 40 p.c. de la consommation alimentaire. L'augmentation du revenu moyen en Asie est le double de ce qu'elle est dans les pays industrialisés. Dans les pays asiatiques, la proportion de l'augmentation du revenu personnel consacrée à l'alimentation est de trois à quatre fois plus élevée que dans les pays industrialisés et les régimes alimentaires évoluent rapidement. L'augmentation du revenu qu'on y observe pourrait entraîner une hausse sensible des besoins alimentaires et ouvrir de plus vastes marchés aux produits canadiens.

Cependant, cette progression rapide de la demande mondiale d'aliments s'est accompagnée d'une augmentation des approvisionnements. Les changements technologiques ont provoqué une hausse spectaculaire des approvisionnements dans certains pays. Tandis que les Canadiens cherchaient par la technique à accroître leur productivité, d'autres les imitaient. Ainsi, l'Europe, qui était jadis un des principaux débouchés pour les céréales du Canada, a doublé sa production au cours des 30 dernières années. Les pays membres de la Communauté économique européenne (CEE) se sont hissés au troisième rang des exportateurs de céréales dans le monde.

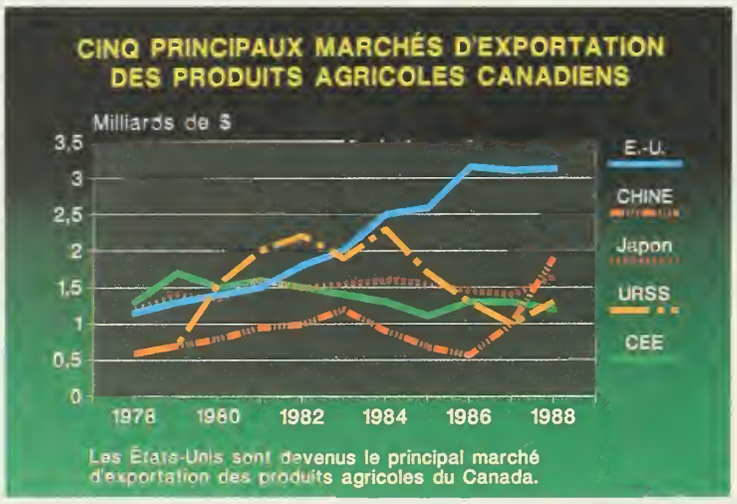
La recherche de l'autosuffisance alimentaire chez certains pays les a conduits à imposer des restrictions à l'importation et à accumuler des denrées excédentaires comme cela se produit dans la CEE et dans de nombreux pays en développement. La Banque mondiale a noté que, récemment, l'offre de denrées a progressé plus rapidement que la demande, ce qui tend, à long terme, à faire baisser les prix réels et à intensifier la concurrence sur les marchés. De toute évidence, les Canadiens devront trimer dur pour soutenir cette concurrence.

Les motivations d'un examen de la politique

Si les Canadiens ont connu un succès considérable sur les marchés mondiaux, tous les produits n'y ont pas participé. Près de 75 p.c. de nos exportations agro-alimentaires totales sont encore des céréales, des oléagineux et des produits carnés bruts ou transformés en partie seulement. Le reste se compose de cultures spécialisées, de matériel génétique, de fruits et légumes saisonniers, de quelques spécialités transformées et de boissons.

Les produits surtransformés représentent une très faible proportion des exportations agro-alimentaires canadiennes. Nous devons veiller à ce que nos politiques et nos méthodes ne nuisent pas à la croissance et à la compétitivité du secteur de la transformation alimentaire, dont dépendent de si nombreux agriculteurs et agricultrices.

Nos exportations sont aussi largement tributaires d'un petit nombre de pays, ce qui pourrait nous rendre vulnérables à l'évolution de leurs exigences.



Les États-Unis sont devenus le principal marché d'exportation des produits agricoles du Canada.

En raison de l'importance de nos marchés d'exportation pour la santé de notre secteur et de la persistance d'une forte concurrence mondiale, nous devrons veiller à ce que les entrepreneurs reçoivent fidèlement les indications du marché. Les programmes, les politiques et les pratiques habituelles du secteur ne doivent pas fausser ces indications, qui revêtent une importance déterminante si le secteur veut réagir énergiquement. Nous devons aussi veiller à ce que les agriculteurs canadiens aient les meilleures compétences possibles en gestion et qu'ils réduisent leurs coûts pour gagner en efficacité et en compétitivité.

L'Accord commercial Canada-États-Unis (ACCÉU) et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Ce n'est pas seulement la nature concurrentielle du milieu commercial international qui évolue, mais aussi les règles régissant le commerce mondial. La communauté internationale admet de plus en plus la nécessité de créer un environnement commercial plus loyal et plus équitable. Nous devons évaluer nos programmes et nos politiques afin de nous assurer qu'ils nous permettent de composer avec un milieu qui se transforme sans cesse.

Compte tenu de l'importance du marché américain pour les produits agro-alimentaires canadiens, l'accord commercial conclu entre les deux pays marque une étape importante qui nous permettra d'accéder à ce marché de 250 millions de consommateurs. L'un des buts à long terme de cet accord est aussi de discipliner davantage le commerce sur le continent. Une définition plus claire des subventions autorisées dans les deux pays devrait permettre de préciser l'application des mesures compensatoires de façon plus cohérente. Parallèlement, l'ACCÉU obligera les Canadiens à recourir à leurs propres moyens et à être aussi efficaces que possible pour soutenir la concurrence.

Le gouvernement fédéral est également déterminé à défendre les intérêts du secteur canadien dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales (NCM). Parmi les membres du GATT, le Canada est déjà l'un des pays où le commerce est le plus libéralisé, et nous devons veiller à ce que ces négociations procurent aux agriculteurs et agricultrices canadiens les avantages d'une situation internationale plus équitable.

Si les négociations commerciales multilatérales connaissent un heureux dénouement, l'accès aux marchés mondiaux devrait être

plus ouvert; on devrait également assister à une diminution mondiale des subventions faussant les échanges et à l'élaboration d'un ensemble plus clair de règles internationales sur le commerce agricole. Ces réalisations seront dans le net intérêt d'un secteur qui a grandement souffert des guerres commerciales et du protectionnisme internationaux. Comme pour l'ACCÉU, le succès de la ronde actuelle des négociations du GATT pourra nous donner l'élan qu'il nous faut pour édifier notre avenir sur nos réussites.

Cependant, nos bénéfices dépendront de notre aptitude à alimenter en produits de haute qualité, à des prix concurrentiels, les marchés intérieurs et étrangers. La diplomatie internationale ne peut que compléter l'action du secteur agro-alimentaire visant à vendre plus énergiquement des produits canadiens compétitifs. D'égale importance, notre aptitude à diversifier et à ajouter de la valeur aux produits agricoles de base. Un des défis évidents qui nous attend sera de mettre au point et d'appliquer de nouvelles technologies avant que nos concurrents ne le fassent.

Le gouvernement du Canada continuera à négocier avec ses partenaires commerciaux pour obtenir que notre pays profite des avantages d'une situation internationale plus équitable. Parallèlement, nous devrons aussi examiner nos politiques actuelles et tâcher ensemble d'adopter une démarche nationale qui nous permettra de saisir les occasions qui se présenteront. Bien que l'issue exacte des négociations du GATT et leurs répercussions sur les programmes existants ne soient pas encore connues, nous devrons nous plier, si elles aboutissent, à la discipline qui sera imposée à nos partenaires commerciaux.

L'effet d'une plus grande libéralisation des échanges commerciaux sera différent selon les régions et les produits. Nous devons être prêts à réagir aux résultats des négociations de façon à tenir compte des besoins et des éléments dynamiques de toutes les régions.

La technologie et le changement

L'évolution du secteur agro-alimentaire mondial a été rendu possible, dans une large mesure, par la disponibilité grandissante de la technologie. Elle s'accélérera avec l'apparition de nouvelles techniques mises au point par les secteurs public et privé. Les progrès techniques donnent des ailes à nos concurrents. Nous aussi, nous devons savoir mener des recherches et en tirer profit pour satisfaire aux nouvelles demandes imposées au secteur.

La biotechnologie a déjà donné lieu à de nombreuses percées d'envergure. Le canola, la deuxième culture en importance au Canada, est un exemple typique de l'apport de la recherche à long terme. En 1955, la valeur totale de la récolte de colza ne se chiffrait qu'à 2,8 millions de dollars. Cette modeste production s'est étendue à cinq provinces et atteint maintenant une valeur marchande d'un milliard de dollars par année.

Les changements technologiques ont aussi permis aux Canadiens d'exploiter d'autres occasions d'affaires. L'indice de classement des porcs et les normes de classement du bœuf ont évolué pour tenir compte de l'évolution des goûts des consommateurs et consommatrices, qui recherchent une viande moins grasse. Une nouvelle technologie de transformation rendra de nombreux aliments plus acceptables sur le plan de la santé. Certains produits périssables sont maintenant présentés dans des emballages qui en conservent la qualité pour les vendre au moment et dans le lieu les plus propices. Cela permet de pénétrer de nouveaux marchés et de s'y installer.

À l'échelle internationale, le secteur agro-alimentaire bénéficiera de percées technologiques encore plus importantes. En ayant accès aux plus récentes technologies et en les appliquant, le secteur sera en mesure de soutenir la concurrence sur les marchés intérieurs et étrangers.

Les crédits que le gouvernement fédéral affecte à la recherche agro-alimentaire représentent plus de 60 p.c. de tout ce qui se dépense au Canada à ce chapitre. Cette situation se compare favorablement avec celle des autres pays industrialisés. En 1989, le gouvernement canadien a consacré 10 $ per capita à la recherche agro-alimentaire, comparativement à 10 $ pour la France, à 7 $ pour le

Royaume-Uni et à 5 $ pour les États-Unis. Toutefois, le niveau de la recherche agro-alimentaire effectuée dans le secteur privé est faible par rapport à ce qui se fait dans plusieurs autres pays industrialisés. Le secteur privé fournit moins de 8 p.c. de l'effort de recherche total du secteur, ce qui place le Canada dans une situation inférieure à celle de ses concurrents. Les programmes de recherche des secteurs privé et public doivent être renforcés et orientés vers la réduction des risques financiers et de l'altération de l'environnement; vers la création de méthodes de production rentables; et vers la diversification et l'augmentation de la valeur et de la qualité des produits.

Il sera essentiel pour les secteurs public et privé d'entreprendre plus de projets conjoints. Pour illustrer les avantages que les parties peuvent tirer de la recherche coopérative, il suffit de constater ce qui se passe à la Station de recherches de Lethbridge. Là-bas, les chercheurs de l'État et du secteur privé mènent des recherches qui devraient aboutir à l'homologation et à la commercialisation, à l'échelle mondiale, de champignons qui se trouvent dans la nature et qui ont des propriétés bien particulières. Ils permettent aux cultures de mieux absorber le phosphore naturel et de synthèse. On sait que cet élément est l'un des engrais indispensables à la croissance des plantes. De telles percées ont des retombées importantes sur la rentabilité des entreprises agricoles et la protection de l'environnement.

Orienter les recherches vers l'amélioration des méthodes de commercialisation et la réduction des coûts à la ferme, rendre plus efficaces la main-d'œuvre et la machinerie peuvent également accroître les profits et nous permettre d'affronter la concurrence commerciale qui grandit sans cesse.

Pour relever les défis de l'avenir, il faudra des relations et une collaboration plus étroites entre les pouvoirs publics, le secteur privé et les universités pour mettre au point et appliquer la technologie. Les groupements agricoles pourraient recourir à des prélèvements pour financer les travaux de recherches.

Maintenant que nos concurrents deviennent plus efficaces en adoptant de nouvelles technologies, il devient encore plus important de voir si d'autres programmes et politiques agricoles du Canada empêchent le secteur de soutenir la concurrence sur le marché mondial.

Les besoins de l'entreprise agricole dans les années 1990

De nos jours, la ferme familiale fait preuve d'une vigueur considérable et s'adapte commodément aux changements. Cependant, il faut régler certains problèmes structuraux pour que les agriculteurs et agricultrices canadiens conservent un mode de vie acceptable dans un milieu où la concurrence va s'intensifiant.

Les compétences en gestion

Il est important que nous cherchions ensemble les meilleurs moyens de doter les agriculteurs et agricultrices des outils nécessaires pour relever les défis des années 1990 et de celles qui suivront, avec autant de bonheur que par le passé.

L'expérience des Bureaux d'examen de l'endettement agricole et celle des prêteurs ont mis en évidence la nécessité d'améliorer les compétences en gestion de la production et des finances. Certains exploitants excellent à tirer un rendement maximal des cultures ou de l'élevage, mais ne gèrent pas aussi bien les finances de leur entreprise. Résultat : le revenu est souvent faible malgré des rendements élevés.

L'amélioration des compétences en gestion et, par voie de conséquence, la baisse des coûts, pourraient grandement améliorer le revenu agricole. Au total, pour un revenu brut d'environ 22 milliards en 1988, les coûts se sont chiffrés à près de 15 milliards. Si on pouvait les réduire de 10 p.c. en permanence grâce à une meilleure gestion et à un meilleur usage de la technologie, les coûts totaux baisseraient de 1,5 milliard par année, soit 30 p.c. des 5 milliards de revenu net réalisés par les agriculteurs et agricultrices en 1988.

De même, les agriculteurs et agricultrices doivent avoir un meilleur accès aux nouvelles technologies, à mesure que les choses évoluent. On a modifié l'orientation des activités de vulgarisation à la suite du grand nombre de programmes de soutien offerts par l'entremise de ces services; en conséquence, le temps disponible pour le transfert technologique a diminué. Bien que le secteur privé ait intensifié ses activités, l'ampleur des technologies maintenant disponibles réclame une expérience pratique. Il serait peut-être bon de mettre l'accent sur les démonstrations à la ferme.

La sécurité du revenu

Nos programmes de soutien financier à l'agriculture, qui ont été conçus pour régler les problèmes du passé, doivent être réévalués à la lumière d'une situation nouvelle. Plusieurs de ces programmes visaient à promouvoir la production plutôt qu'à stimuler la mise en marché. Quelques-uns peuvent aller à l'encontre des efforts de conservation pourtant si nécessaires. Nous devons nous demander s'ils apportent encore une aide efficace à l'industrie canadienne.

La politique actuelle a fait apparaître certaines iniquités entre les régions et les secteurs de produits primaires et a parfois faussé les indications du marché et compliqué les décisions des particuliers. L'expérience des dernières années, surtout en ce qui concerne les guerres commerciales et les vagues successives de sécheresse, a montré que les programmes actuels permettent difficilement de parer à toutes les éventualités. Le recours intensif aux programmes spéciaux a fait naître un milieu d'incertitude où il est difficile aux agriculteurs et agricultrices de faire des prévisions à long terme. Il faut repenser nos programmes de soutien du revenu pour qu'ils soient utiles en temps opportun et permettent aux agriculteurs et agricultrices de prendre leurs propres décisions de gestion sans compromettre l'accès aux marchés mondiaux.

Les besoins régionaux

Le développement des diverses régions du Canada demeurera aussi important que par le passé. Cependant, face à l'évolution de la situation, certaines politiques pourraient entraver le développement même qu'elles visent à promouvoir. D'autres réduisent la compétitivité des agriculteurs et agricultrices dans d'autres régions. Ainsi, nous devons repenser nos politiques de transport qui, historiquement, ont stimulé le développement régional, pour nous assurer qu'elles demeurent la meilleure voie pour atteindre cet objectif.

L'environnement

De par sa nature même, le secteur agro-alimentaire met en cause l'environnement. Sa vocation est de produire des denrées et elle doit relever le défi de fournir des aliments de haute qualité pour satisfaire les besoins d'une population mondiale croissante. Pour être viable à long terme, l'agriculture doit conserver ses ressources.

Dans le passé, nos principaux travaux de conservation visaient à maintenir le haut rendement de nos sols tout en réduisant au minimum l'érosion par le vent ou par l'eau. Plus récemment, nous avons admis la nécessité non seulement de conserver et d'utiliser l'eau avec discernement, mais aussi d'éviter la contamination de nos cours d'eau, rivières et lacs ainsi que de nos eaux souterraines. Nous nous inquiétons aussi de plus en plus de l'effet d'une urbanisation accrue sur la disponibilité de terres agricoles de qualité. Plus récemment, l'application des nouvelles technologies à la production agricole, en particulier celle des produits chimiques, a fait naître dans le public une inquiétude touchant la salubrité et la sûreté des aliments.

Ces préoccupations légitimes sur la sûreté des aliments étaient prévues, et un certain nombre de programmes d'inspection et de recherche des résidus fonctionnent depuis longtemps pour veiller à ce que les produits chimiques soient utilisés sans risque. Les pouvoirs publics et l'industrie devront continuer à privilégier la sûreté des aliments. On ne peut faire aucun compromis entre la sûreté absolue de nos aliments et les avantages économiques de la technologie moderne.

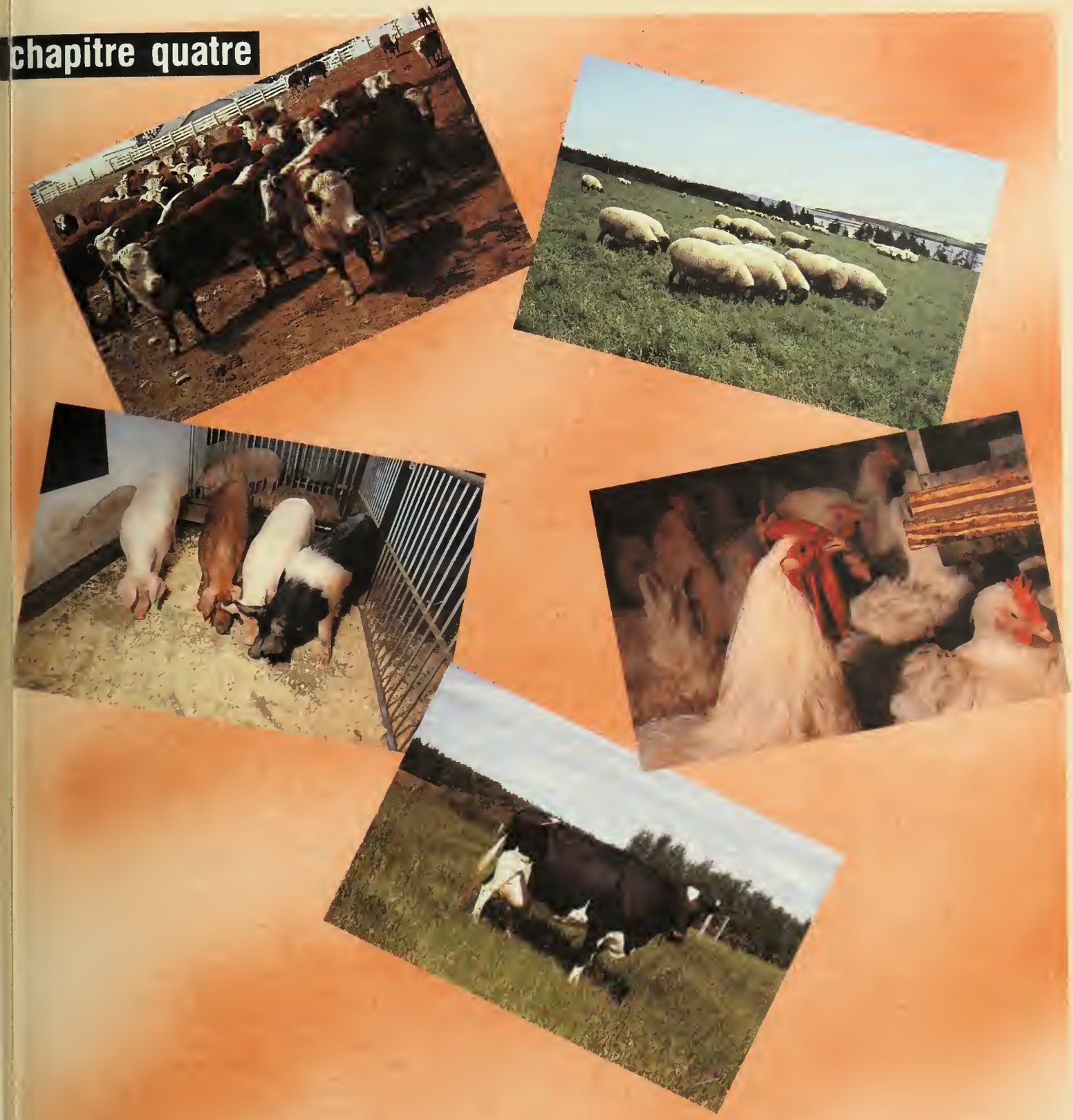
Les motivations d'un examen de la politique

Nous devons reconnaître que la technologie moderne, utilisée à bon escient, est la pierre angulaire de l'agriculture d'aujourd'hui. Nos politiques ne sauraient bannir ou interdire cette technologie, mais elles doivent plutôt veiller à ce qu'elle soit utilisée sans risque. Il faut admettre que l'agriculture ne peut être viable sans intégrer une bonne partie de ce que l'on désigne par technologie moderne et nous devons accepter le défi de trouver les moyens les plus sûrs de l'appliquer.

Parallèlement, nous devons accorder une proportion appropriée de dollars et d'activités à la recherche sur les méthodes, techniques et produits qui peuvent agresser l'environnement. Ce n'est que par la recherche, le transfert technologique et la rétroaction des usagers que nous en arriverons à des pratiques plus sûres pour l'environnement.

Le choix d'une nouvelle perspective

chapitre quatre



Le choix d'une nouvelle perspective

À ce stade-ci, plusieurs facteurs importants nous indiquent un besoin de changement. Le renouveau apportera beaucoup de nouvelles occasions d'affaires, comme par le passé, mais uniquement si nous sommes prêts à en tirer parti.

Il existe des raisons convaincantes d'adopter une nouvelle perspective pour réévaluer nos politiques dans le milieu actuel et rendre plus efficaces certains programmes et les rapports entre les divers intervenants. Les questions auxquelles le secteur doit s'attaquer sont de plus en plus complexes, et souvent interdépendantes. Cela nous oblige à adopter une approche globale pour réformer la politique agricole et à préciser nos objectifs généraux.

La perspective qu'a élaborée le gouvernement fédéral, et à laquelle souscrivent les gouvernements provinciaux, repose sur quatre piliers : une plus grande sensibilité au marché, une plus grande autonomie du secteur agro-alimentaire, une politique nationale tenant compte de la diversité régionale et une protection plus adéquate de l'environnement. Ces piliers font converger le renouveau de nos politiques et programmes. Ils constituent l'assise sur laquelle nous pouvons bâtir la confiance du secteur pour lui permettre de croître. Ils permettront à tous les intervenants du secteur agro-alimentaire de continuer à jouer leur rôle avec fierté.

Les piliers de la réforme

1. Une plus grande sensibilité aux marchés

La sensibilité au marché suppose qu'on produise en fonction de ses besoins, plutôt que de simplement écouler ce qu'on produit. Elle signifie la levée des barrières à l'accès aux marchés et la création de nouveaux produits pour les alimenter. Elle suppose également qu'agriculteurs et agricultrices, transformateurs, exportateurs, éducateurs et chercheurs collaborent étroitement avec les pouvoirs publics pour éviter de perdre ou laisser filer les occasions qui se présentent.

Une plus grande sensibilité aux marchés c'est adapter rapidement les systèmes de production et de commercialisation pour saisir les nouvelles occasions de mise en marché. C'est aussi jouer le rôle de fournisseur fiable et innovateur des marchés alimentaires canadiens et mondiaux. À moins de nous montrer dynamiques sur les marchés intérieurs et étrangers nous accuserons un retard dans l'économie mondiale émergeante, et nous dépendrons de plus en plus de nos exportations traditionnelles plutôt que de tirer parti des marchés en développement. Cela nous amènera à édifier un avenir plus sûr en diversifiant notre secteur agro-alimentaire. Être sensible aux indications du marché, c'est également réagir lorsque nos produits perdent leur achalandage.

Nous avons à notre actif de bons antécédents qui peuvent nous servir d'appui. Nous devrons nous adapter à un contexte qui évoluera rapidement au cours des années 1990. L'industrie canadienne doit être en mesure de relever le défi que pose la concurrence accrue sur des marchés mondiaux fort complexes. Nous sommes déjà un grand exportateur de produits agro-alimentaires, mais nous continuons à exporter surtout des produits bruts, ce qui réduit la création d'emplois au pays. Les Canadiens et Canadiennes doivent saisir les nouvelles occasions de se lancer dans les produits de surtransformation.

Nous devons créer un milieu où les Canadiens et Canadiennes pourront se sentir à l'aise pour prospecter et développer de nouveaux marchés. Dans certains cas, cela peut supposer une aide publique accrue dans le domaine de la commercialisation. Mais, nous devons aussi abolir certains obstacles, tels les nombreuses barrières au commerce interprovincial, qui empêchent les Canadiens et Canadiennes de devenir aussi concurrentiels qu'ils le pourraient.

Nous devons trouver des façons de réduire les coûts, tant ceux de la production agricole que de la transformation. Autre aspect non moins important, nous devons faire en sorte que les programmes publics en cours n'occultent pas les indications des marchés, ce qui pourrait dissuader les Canadiens et Canadiennes de prospecter et de développer les débouchés dont dépend leur croissance future.

2. *Une plus grande autonomie du secteur agro-alimentaire*

Une plus grande autonomie signifie qu'avec les bons outils, notamment des connaissances, des techniques et des facteurs de production à prix concurrentiels, les agriculteurs et agricultrices peuvent gérer leur propre entreprise en fonction des indications du marché. Cela ne signifie pas l'élimination de l'aide gouvernementale. Manifestement, l'aide sans précédent accordée par le gouvernement fédéral ces dernières années témoigne de sa volonté d'appuyer le secteur pour parer à certaines politiques des autres pays, ou aux variations soudaines de la demande, ou encore aux intempéries. Mais cela peut signifier que la nature du soutien public puisse être modifiée pour que l'appui gouvernemental n'occulte pas les indications du marché. L'aide fédérale massive des dernières années n'a pas résolu tous les problèmes du secteur agricole et pourrait même avoir faussé les indications des marchés.

Une plus grande autonomie ne signifie pas qu'un particulier doive travailler seul en se privant des avantages découlant d'activités collectives. Les agriculteurs et agricultrices canadiens se sont battus pendant un siècle pour faire reconnaître la légitimité et l'efficacité d'une action concertée par l'entremise d'associations de producteurs et productrices, de coopératives, d'offices de commercialisation, et par la mise en commun des produits et l'uniformisation des prix. Tout changement d'orientation doit tenir compte de ces gains.

L'autonomie signifie adapter l'aide pour créer un milieu stable et prévisible, propice à la production et à la commercialisation. Dans certains cas, cela peut entraîner une amélioration des programmes de sécurité du revenu, alors que dans d'autres, cela peut supposer l'amélioration des accords de commercialisation ou une meilleure méthode ou plus de renseignements pour gérer le risque. Cela suppose également que les programmes et les règlements gouvernementaux nuisent le moins possible à la disponibilité des facteurs de production agricole et à la prise de décision à la ferme.

L'autonomie est également importante dans tout le secteur agro-alimentaire. Une agriculture stable et vigoureuse compte sur des facteurs de production et un secteur de transformation alimentaire qui soient autonomes et concurrentiels et qui aient accès aux éléments lui permettant de livrer concurrence sur le marché mondial. Cela suppose l'accès à une matière première de qualité à prix abordable et un personnel bien formé dans les domaines de la technologie et de la mise en marché.

Les agriculteurs et agricultrices veulent pouvoir compter sur les marchés pour leur revenu à long terme. De bons programmes de soutien peuvent les protéger contre les fluctuations soudaines du marché ou les intempéries.

Cependant, les subventions permanentes, sans espoir de retour à de meilleures perspectives de commercialisation, devraient signifier la nécessité d'adopter un plan de transition vers des exploitations plus autonomes.

3. Une politique nationale tenant compte de la diversité régionale

Les événements des dernières années ont fait ressortir le besoin d'une politique agricole d'envergure plus nationale, qui assure une plus grande équité entre les secteurs de production et les régions. La diversité de l'agriculture canadienne, son histoire et sa structure posent un défi. Il faut pouvoir répondre aux besoins de développement économique des diverses régions en misant sur les avantages de chacune, sans nuire aux autres. Nous devons élaborer des politiques nationales qui soient souples face aux réalités régionales et qui favorisent une plus grande égalité des chances. En élaborant nos politiques futures, nous devrons nous assurer que chaque région peut pleinement profiter de l'apport potentiel de son agriculture à la croissance et à la prospérité économiques globales.

Cela signifie une agriculture d'envergure nationale, mais reposant sur les points forts du secteur dans chaque région du pays. On doit inciter chaque région à produire ce qu'elle peut faire et commercialiser le plus efficacement. Dans certains cas, cela signifiera une plus grande souplesse des systèmes de production et de commercialisation pour mieux mettre en valeur les atouts régionaux. Pour accroître la prospérité, il faudra supprimer toutes les entraves à la diversification à l'intérieur des régions. Il pourra en résulter un secteur agro-alimentaire qui, aux paliers de la production, de la transformation et de la disponibilité des facteurs de production, continuera à assurer la stabilité et la vitalité des collectivités rurales.

Lorsque des remaniements de programmes s'imposent, il faut les négocier en tenant compte des réalités régionales. C'est ce qui a été fait dans le cadre du Programme national tripartite de stabilisation, qui assure une meilleure égalité des chances tout en permettant quelques ajustements régionaux là où les provinces ont une production relativement faible. De même, le Programme national de conservation des sols s'applique différemment dans chaque province; c'est une façon de reconnaître les besoins régionaux particuliers.

Le gouvernement fédéral est bien conscient qu'il faudra, de temps à autre, mettre en place des programmes spécifiques aux régions pour que le secteur agro-alimentaire puisse s'adapter avec succès aux changements. L'aide au développement agricole dans certaines régions peut contribuer à rendre certaines exploitations plus viables. De tels programmes peuvent se révéler nécessaires pendant de longues périodes, mais il importe de les revoir périodiquement, car la situation des régions et de leurs marchés évolue. Une aide à la réorientation peut également s'imposer pour permettre à certains producteurs et productrices de quitter l'agriculture avec dignité pour s'adonner à des activités non agricoles plus rémunératrices.

4. Une meilleure protection de l'environnement

La protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles sont déterminantes à long terme pour la santé et la qualité de vie des Canadiens et Canadiennes, ainsi que pour le succès commercial de nombreux produits agro-alimentaires. L'innocuité et la qualité de nos provisions alimentaires, qu'elles proviennent du Canada ou de l'étranger, sont également importantes.

La protection de l'environnement signifie que les agriculteurs et agricultrices sont d'accord pour conserver le potentiel de leur fonds de terre et que les politiques et les programmes gouvernementaux ne contribuent pas à la dégradation de l'environnement. Dans certains cas, cela peut vouloir dire réduction ou élimination de certains modes de production ou de commercialisation, ou encore d'obstacles dressés par la réglementation, et qui entravent une agriculture économiquement viable qui soit plus respectueuse de l'environnement. Cela suppose aussi que tous les partenaires du

secteur agro-alimentaire s'accordent ensemble à appliquer des normes rigoureuses d'innocuité et de qualité des aliments.

Nous devons continuer d'élaborer et de pratiquer une technologie et des méthodes qui favorisent la conservation des sols et de l'eau ainsi que la régénération et la conservation des habitats fauniques. Il faut améliorer les pratiques de production agricole et la gestion des déchets pour prévenir la contamination de l'eau. L'évaluation des incidences environnementales devra à l'avenir avoir autant d'importance que l'évaluation des effets socio-économiques dans les politiques et programmes actuels. Enfin, nous devons préserver la diversité génétique des plantes et des animaux du Canada.

Il est possible de parvenir à une agriculture plus intégrée, moyennant la coopération de tous les segments de la société. Nous devons travailler ensemble à la formulation d'objectifs communs et à leur réalisation.

Les orientations en vue du changement

chapitre cinq

Les orientations en vue du changement

Il est évident que le secteur agro-alimentaire canadien peut être innovateur et rentable. Mais nous ne devons pas laisser passer la chance unique qui se présente à nous. Nous devons faire en sorte que le Canada profite de son nouvel accord commercial avec les États-Unis et des nouvelles possibilités qui pourraient découler des NCM. Nous devons offrir à nos agriculteurs et agricultrices un soutien économique suffisant et prévisible qui leur permette de prendre des décisions fondées sur le marché, plutôt que sur les mesures incitatives de l'État. Il y a lieu également d'améliorer nos stratégies de commercialisation. Nous devons nous appuyer sur les points forts du secteur agro-alimentaire dans chaque région. Enfin, il nous faut élaborer des plans acceptables pour conserver nos ressources agricoles et protéger notre approvisionnement alimentaire.

Agriculture Canada, de concert avec les provinces et de nombreux particuliers, a fait beaucoup de travail pour évaluer l'efficacité de notre train actuel de programmes, politiques et institutions. Très souvent, ces programmes, politiques et institutions, qui sont actuellement au service de notre agriculture, semblent bien convenir aux orientations futures.

Toutefois, il y a peut-être lieu de réorienter certaines politiques. Quelques-unes figurent à l'ordre du jour des ministres fédéraux et provinciaux depuis un certain temps et ont été remises en question par les agriculteurs et agricultrices. D'autres, qui apparaissent dans la Stratégie agricole nationale, nécessitent une coopération des deux paliers de gouvernement et du secteur.

Il est temps de nous engager dans cette voie avec dynamisme et confiance et de décider des orientations concrètes pour définir un cadre stratégique qui aidera le secteur à réaliser pleinement son potentiel au cours des prochaines décennies.

La commercialisation, le développement du commerce et la valeur ajoutée

Introduction

Nous pouvons être fiers de la performance du Canada au chapitre du développement des marchés agro-alimentaires. D'importantes percées se sont produites sur les marchés tant intérieur que mondiaux. L'étendue de notre territoire et la diversité de nos régions nous ont permis d'étonner le reste du monde par la variété et la qualité de nos produits agro-alimentaires.

Nos exportations de produits à forte valeur ajoutée ont triplé au cours des dernières décennies. Nous avons réussi de grandes percées sur le marché japonais, et le Canada occupe le premier rang pour ce qui est de l'exportation aux États-Unis d'aliments transformés; on sait que ce pays représente le plus vaste marché du monde. La plupart des intervenants du secteur estiment que le Canada possède un excellent système pour appuyer la commercialisation et qu'un grand nombre de professionnels expérimentés, postés tant au Canada qu'à l'étranger, sont en mesure de venir en aide aux exportateurs du secteur privé. Ces constatations sont attestées par le nombre d'exportateurs et de produits canadiens qui ont fait leur marque sur les marchés d'exportation.

Les exportations ont progressé plus rapidement que les expéditions totales; du côté des importations, l'augmentation a été plus lente.

Puisque la concurrence s'intensifie à l'échelle mondiale, les Canadiens et Canadiennes devront devenir encore plus attentifs à l'évolution des marchés, tant ici qu'à l'étranger, et trouver les moyens de répondre à la demande en offrant des produits de haute qualité à des prix concurrentiels. Nos produits bruts continueront de trouver preneur pourvu que les prix en soient acceptables, mais les Canadiens et Canadiennes devront surtout étendre les marchés de leurs produits à forte valeur ajoutée. Nous devrons nous efforcer d'aider les gens d'affaires à prendre l'initiative et à profiter de toutes les occasions. Il ne suffira pas de vendre simplement ce que nous produisons et de compter sur nos marchés traditionnels.

Les Canadiens et Canadiennes de toutes les sphères d'activité ne semblent pas manquer de la confiance qu'il faut pour améliorer le rendement du secteur. Celui-ci possède plusieurs atouts sur lesquels il peut faire fond.

Les enjeux

La Stratégie agricole nationale arrêtée par les deux paliers de gouvernement en 1986 reconnaissait que l'industrie devait de plus en plus se tourner vers les marchés. Or certains programmes publics peuvent nous empêcher d'atteindre cet objectif. Élaborés il y a plusieurs années — et pour de bonnes raisons à l'époque — certains pourraient ne plus cadrer avec les besoins futurs. Plusieurs programmes favorisent une production accrue, mais non une mise en marché plus dynamique. D'autres peuvent contribuer à gonfler artificiellement les coûts que doivent assumer les transformateurs.

Nous devons également examiner avec soin nos programmes de réglementation pour éviter les contradictions et réduire au minimum les obstacles à la croissance. Les barrières au commerce interprovincial suscitent des inquiétudes particulières. En voici quelques exemples : la différence de tolérance des taux de sulfas dans le miel; la différence des exigences provinciales pour l'obtention d'un permis de transport des produits agricoles; et certaines exigences assez particulières des provinces pour des secteurs de produits comme

les bleuets. À une époque de libéralisation croissante du commerce international, les fournisseurs étrangers peuvent jouir d'un meilleur accès au marché canadien que certaines entreprises canadiennes, suite à l'existence de telles barrières. Il faut garantir aux entreprises canadiennes que leur accès à la matière première et aux marchés canadiens sera au moins égal à celui de leurs concurrents étrangers.

À mesure que le Canada intensifie sa présence sur le marché international, il faut s'interroger davantage sur un niveau de performance approprié dans le domaine des produits alimentaires à forte valeur ajoutée. On compare souvent à tort les 40 p.c. d'exportations canadiennes de produits transformés aux 85 p.c. du Danemark, sans tenir compte que les ressources du terroir diffèrent dans les deux pays, qu'ils ne dépendent pas au même degré de leur production agricole et que leur commerce n'a pas du tout la même orientation historique. Par ailleurs, il y a lieu d'accroître notre diversification puisque seulement 2 p.c. de nos exportations agro-alimentaires ont atteint le stade de produit à forte valeur ajoutée.

Le développement technologique continuera d'être essentiel à notre secteur agro-alimentaire. La contribution de l'État canadien à la recherche et au développement se compare favorablement à celle des autres pays industrialisés, quoique l'apport du secteur privé ait tendance à être moindre que chez nos concurrents. L'accroissement de la valeur ajoutée et l'abaissement des coûts de production agricole dépendent de la création d'un climat qui incite l'industrie à investir dans la recherche et le développement et à acquérir des techniques de pointe de l'étranger.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à investir dans la recherche agro-alimentaire et continuera de jouer un rôle prépondérant dans ce domaine. Il faudra aussi que les provinces et le secteur privé appuient nos efforts de recherche afin qu'ils contribuent au maximum à rendre le secteur sensible aux besoins du marché. Une collaboration efficace est le seul moyen de maximiser nos efforts de recherche; c'est aussi la seule façon d'aider le secteur à croître et à se diversifier face au marché en évolution. Parallèlement, si nous voulons mieux coordonner nos efforts de recherche à l'échelle nationale, il faudra reconnaître que les différentes institutions n'ont pas les mêmes points forts. Ainsi, le secteur privé voudra sans doute se consacrer à la commercialisation et à l'adaptation industrielle des résultats de la recherche appliquée, plutôt qu'à la recherche à long terme qui conviendrait mieux à l'État.

Il nous faut augmenter le nombre d'entreprises conjointes entre l'État et le secteur privé, formule qui contribue déjà à la productivité, à l'efficacité, à l'innovation et à la compétitivité de l'industrie alimentaire. Ainsi, le Centre de recherches alimentaires de Saint-Hyacinthe travaille étroitement avec l'industrie pour mettre au point des techniques de transformation d'avant-garde. À l'heure actuelle, un nouveau procédé de fabrication de fromages à pâte molle est en voie d'être lancé sur le marché. Une nouvelle technique d'emballage des fraises devrait prolonger leur durée de conservation en étalage et créer de nouveaux débouchés à l'exportation. En Nouvelle-Écosse, un nouveau produit à base de jus de pomme et de poire sera mis sur le marché cette année. C'est l'aboutissement de travaux de recherche menés de concert par une société privée et la Station de recherches de Kentville. Ce projet devrait créer un nouveau marché pour des récoltes excédentaires.

En général, les efforts de recherche du Canada portent davantage sur la diversification du secteur agro-alimentaire en développant surtout des cultures de spécialité; mais on recherche en même temps de nouveaux usages, dont certains sont non alimentaires, pour les cultures existantes. Devant la croissance des marchés d'aliments transformés, l'orientation de la recherche veut aider nos transformateurs de même que nos agriculteurs et agricultrices à répondre aux besoins changeants des marchés tant au Canada qu'à l'étranger. Nous aidons à mettre au point de nouveaux produits et de nouvelles méthodes d'emballage susceptibles d'améliorer la commerciabilité des produits agro-alimentaires canadiens.

Une foule d'organismes recueillent de l'information sur les marchés d'exportation. Dans le passé, les administrations publiques ont joué un rôle important à cet égard, tant sur le plan de la cueillette que sur celui de la diffusion. Or cette cueillette de renseignements pour le compte du gouvernement et de l'industrie semble parfois un gaspillage : on ne sait pas très bien si l'information est utilisée ni comment. Parfois, les gouvernements dépensent des ressources considérables pour obtenir des données dont l'utilité paraît marginale. Tout porte à croire qu'il y aurait lieu d'analyser davantage la montagne de renseignements sur les marchés, actuellement disponibles, afin de les rendre plus pertinents pour les usagers. C'est à ce niveau que l'État pourrait jouer un rôle prépondérant. En effet, le secteur est souvent incapable de faire les analyses qui lui permettraient d'utiliser efficacement les données disponibles sur les marchés.

Parallèlement, il y a lieu d'évaluer les diverses mesures incitatives actuellement offertes aux agriculteurs et agricultrices ainsi qu'aux entreprises d'agrinégoce dans le domaine du développement des marchés. Au palier de la ferme, certains groupes de producteurs et productrices ont décelé le besoin de divers types de régimes de commercialisation pour leur permettre d'intervenir efficacement sur les marchés. Nous disposons au Canada d'un grand nombre de régimes de commercialisation qui varient selon les cultures et les régions.

Compte tenu des compétences partagées dans le domaine de la commercialisation, toute intervention gouvernementale passe par une loi fédérale ou provinciale, ou encore par des ententes fédérales-provinciales. Les conditions de mise en marché des produits agricoles sont nationales, continentales et mondiales. Il faut voir s'il est possible de regrouper ces arrangements, de les rationaliser ou de les rendre plus sensibles aux marchés de demain.

On note que les programmes de commercialisation ne sont pas uniformément disponibles, en particulier pour certains produits. Il faut donc envisager l'élaboration d'un cadre plus équilibré et plus global pour la commercialisation des produits primaires. L'objectif serait d'aider les producteurs et productrices à résoudre eux-mêmes leurs problèmes de commercialisation, à se mettre davantage à l'écoute des marchés et à devenir plus autonomes.

À titre d'exemple, le secteur horticole pourrait profiter de mécanismes plus souples de mise en marché. Comme cette industrie se compose d'un grand nombre de segments, ses besoins sont forts divers. Elle a étudié la possibilité d'adopter la gestion des approvisionnements pour mieux écouler certains de ses produits. Une plus vaste gamme d'options, élaborées de concert avec elle, pourrait améliorer la position des horticulteurs sur les marchés.

En outre, une plus grande coordination entre le Fédéral et les provinces est essentielle pour atteindre les objectifs fixés. Ces objectifs visent à accroître nos exportations de produits à forte valeur ajoutée, à mieux adapter les produits transformés à la demande des marchés et à assurer une promotion plus dynamique de nos produits à l'étranger. Plusieurs exportateurs privés ne savent pas trop quel organisme gouvernemental fait quoi et craignent de manquer quelque chose dont profitent leurs concurrents. Des programmes nouveaux ou améliorés pourraient permettre aux gouvernements de mieux aider les agriculteurs et agricultrices ainsi que les transformateurs à s'unir face à une concurrence de plus en plus vive sur les marchés internationaux.

Pour s'attaquer à l'ensemble de ces questions, il faudra créer un partenariat plus serré entre les administrations publiques et l'industrie. Il existe à l'heure actuelle une vaste gamme de mesures fédérales et provinciales pour favoriser le développement des marchés. Leur intégration constituerait une étape importante. Parallèlement, il faudra que les gouvernements et l'industrie se concertent davantage pour élaborer des stratégies de développement des marchés. La compréhension du rôle de chaque partenaire nous permettra de travailler plus efficacement à l'expansion des marchés.

Toutefois, le moteur du développement des marchés demeurera l'industrie elle-même. C'est toujours le producteur, le transformateur ou l'exportateur qui prend les décisions et assume les risques. Même si nous sommes de

grands commerçants et que certains organismes sectoriels et certaines entreprises agro-alimentaires ont connu de grands succès, les Canadiens et Canadiennes n'ont pas toujours la réputation d'être très dynamiques dans la commercialisation de leurs produits. Notre succès futur dépendra d'un changement d'attitude de tous les intervenants du secteur, tant les administrations publiques que les entreprises privées.

Les principes d'action

Globalement, il y a lieu de mieux centraliser et coordonner l'intervention de tous les partenaires de l'agriculture canadienne pour qu'ils développent plus adéquatement leurs marchés. Nous devons élaborer une stratégie qui permette d'orchestrer efficacement les nombreuses ressources humaines à l'œuvre dans ce secteur et faire fond sur les atouts que le Canada possède déjà ou qui devraient émerger au cours des prochaines années. Cela nécessitera une intensification des efforts à tous les paliers. Il serait utile d'établir certains principes pour nous aider à départager nos rôles respectifs et à nous mettre davantage à l'écoute des marchés.

Les efforts du Canada dans ce domaine devraient aller au-delà de la simple production et être axés davantage sur les marchés et les produits offrant un potentiel de développement reconnu. On devrait viser à maintenir un équilibre entre les politiques et les programmes destinés tant au développement des marchés qu'à celui de la production.

Les gouvernements fédéral et provinciaux offrent toute un train de programmes qui visent à accroître la production et à améliorer la viabilité des entreprises agricoles; mais ils insistent peu sur l'importance de capter les indications changeantes du marché. Certains de ces programmes ont incité les agriculteurs et agricultrices à continuer de produire ce qui a fait leur succès par le passé, plutôt que de s'adapter à l'évolution de la demande des consommateurs et consommatrices.

Les agriculteurs et agricultrices qui ont su s'adapter à l'évolution du marché ont grandement prospéré. C'est le cas des producteurs et productrices de légumineuses des Prairies et de l'Ontario et de ceux qui exploitent les petits fruits en Colombie-Britannique et dans l'Atlantique. Il faut que les programmes publics ne fassent pas obstacle à une diversification plus poussée et que les agriculteurs et agricultrices aient accès à une information adéquate pour mettre au point de nouveaux produits correspondant à la demande des marchés.

Il faudra continuer de mettre au point des techniques nouvelles et améliorées et de les utiliser si l'on veut que les entreprises deviennent plus efficaces, c'est-à-dire qu'elles accroissent leurs rendements et réduisent leurs coûts de production. En même temps, les projets des secteurs public et privé doivent surtout viser le développement des marchés si nous voulons optimiser les résultats.

Pour réaliser toutes nos potentialités, nous devons bien sûr étendre les marchés d'exportation existants pour nos produits traditionnels. Mais il faut aussi nous orienter davantage vers les produits à plus forte valeur ajoutée. Cela nous rendra moins vulnérables face à l'instabilité des marchés mondiaux de produits primaires et nous permettra de remplacer, dans une certaine mesure, les importations sur les marchés intérieurs. Nous devons également faire en sorte que les agriculteurs et agricultrices canadiens fournissent aux transformateurs les facteurs de production dont ils ont besoin pour innover et livrer concurrence tant au pays qu'à l'échelle internationale.

Il importe de tenir compte des exigences des transformateurs, des exportateurs et des marchés intérieurs et étrangers lorsqu'on établit les normes d'emballage, d'étiquetage et de classement, ainsi que les autres règlements. L'évolution de la demande pour des produits liés au mode de vie, tels que les aliments « allégés », nécessite une évolution parallèle des réglements. Ceux-ci ne sont peut-être pas toujours appropriés. Ainsi, on discute actuellement beaucoup du bien-fondé de réglementer les aliments « organiques ». Il sera essentiel d'adapter les produits canadiens aux normes étrangères, plutôt que de simplement espérer que les acheteurs étrangers continueront d'acheter ce que nous avons toujours produit.

Il y aurait lieu de mettre davantage l'accent sur l'analyse et la diffusion de l'information sur les marchés et les nouveaux produits.

Pour que les entreprises et les agriculteurs et agricultrices canadiens puissent saisir rapidement les nouvelles possibilités du marché, nous devrons à l'avenir mieux déceler les besoins et les préférences des consommateurs et consommatrices et à en informer le secteur. À l'heure actuelle, les renseignements sur les marchés sont offerts de diverses façons, mais pas toujours sous la forme la plus utile et la plus accessible.

Il sera très profitable d'améliorer, dans les secteurs privé et public, la capacité de cueillette et d'analyse des données sur les marchés. Dans certains cas, cela pourrait signifier des ressources accrues affectées aux renseignements sur les marchés dans l'industrie. Dans d'autres situations, cela pourrait nécessiter une meilleure coordination entre les ministères, tant fédéraux que provinciaux, qui effectuent ce genre de recherches. Autre possibilité, enfin, nous pourrions augmenter notre capacité de cueillette et d'analyse de renseignements sur les marchés à l'étranger.

Nous devrions inciter le secteur à adopter plus rapidement les nouvelles techniques et à intensifier ses activités de recherche et de développement.

La compétitivité de l'industrie résulte, dans une large mesure, de l'innovation, qui est elle-même le fruit des activités courantes de recherche et de développement. On a beaucoup insisté sur la création d'un milieu favorable à la recherche et au développement au Canada, sur la diversification de notre assise de production et sur la nécessité d'une plus grande orientation vers les marchés d'exportation. La technologie peut nous permettre de découvrir des utilisations non alimentaires des produits agricoles; il existe aussi des possibilités d'exporter nos techniques de production et de transformation des aliments.

Des progrès techniques spectaculaires ont été réalisés à l'échelle mondiale au cours des dernières décennies. Cela a eu pour effet notamment d'accroître la richesse des consommateurs et consommatrices et de les rendre plus exigents et raffinés. Les produits et les techniques deviennent rapidement désuets dans ce type de milieu et les industries doivent demeurer vigilantes et se procurer les techniques de pointe pour demeurer concurrentielles.

Il importe d'avoir accès aux techniques étrangères, de les évaluer et d'en adapter les meilleurs éléments aux conditions canadiennes. Il faut aussi trouver des occasions d'utiliser les produits et techniques d'origine canadienne pour accroître nos possibilités de marché dans un contexte de plus en plus compétitif. Les gouvernements peuvent jouer un rôle dans ce processus. Néanmoins, il sera également essentiel de créer un milieu favorable à une plus grande participation du secteur privé à la recherche et au développement. Un jalon important sera la mise en œuvre de la Loi sur

la protection des obtentions végétales, qui accordera une protection juridique aux innovations de la recherche dans ce domaine.

Il faudrait donner au secteur agro-alimentaire canadien les outils dont il a besoin pour devenir encore plus autonome au chapitre du développement des marchés.

Le secteur agro-alimentaire canadien est le premier responsable de la mise en marché de ses produits, tandis que le rôle des gouvernements consiste à lui fournir une aide directe et indirecte à cet égard. L'industrie a, depuis un certain temps, pris conscience du besoin d'améliorer l'organisation de sa mise en marché et d'y accorder plus d'attention. Le secteur horticole en fournit un bon exemple. Des projets tels que les Services de commercialisation des produits horticoles de l'Ontario sont conçus pour aider l'industrie à devenir plus autonome à long terme, en ce qui a trait à l'écoulement de ses produits.

Les gouvernements peuvent, par divers moyens, favoriser une plus grande autonomie de l'industrie. Ils peuvent aider à promouvoir la création de mécanismes qui préparent les entreprises à l'exportation et qui permettent aux organismes sectoriels de lever des fonds pour le développement des marchés par des retenues à la source ou d'autres moyens. Ils peuvent en outre corriger les politiques qui infléchissent les indications des marchés, les coûts des facteurs de production et les prix des produits agro-alimentaires canadiens.

En outre, le gouvernement fédéral continuera de négocier un accès plus libre et plus sûr aux marchés d'exportation, par la suppression des barrières tarifaires, non tarifaires et techniques qui s'appliquent aux produits canadiens et par un renforcement des règles du GATT touchant le commerce des produits agricoles et alimentaires.

Autant que possible, nous devrions éliminer ou réduire au minimum les barrières interprovinciales au commerce pour favoriser la circulation la plus libre possible des biens à travers le pays et pour faciliter l'accroissement de la capacité des entreprises afin qu'elles puissent s'attaquer aux marchés mondiaux.

Il existe un certain nombre de programmes publics qui font obstacle au commerce interprovincial. Dans un récent rapport du Conseil fédéral-provincial de développement des marchés, on a noté 169 obstacles de ce genre. Certaines subventions à la production, au transport et à la transformation empêchent une circulation libre et concurrentielle des produits agro-alimentaires entre les régions. De même, les règlements techniques touchant la mise en marché et la qualité des produits font que les consommateurs et consommatrices ne peuvent se procurer certains articles qu'ils désirent et qui sont offerts dans d'autres parties du pays. Il peut en outre en résulter des coûts de production et de commercialisation beaucoup plus élevés pour les transformateurs d'aliments, qui doivent se contenter d'économies d'échelle moindres et ont de la difficulté à se procurer les matières premières.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont fait un travail considérable dans ce domaine. Il faudra toutefois faire beaucoup plus pour déceler et lever ces obstacles. Le défi sera de parvenir à les supprimer malgré les intérêts souvent contradictoires des diverses régions.

Le financement et la gestion de l'exploitation agricole familiale

Introduction

La situation financière actuelle de l'exploitation agricole familiale a soulevé de vives inquiétudes. Vu les nombreux remous qui ont marqué les années 1980 (taux d'intérêt élevés, sécheresses, inondations et guerres commerciales), la collectivité agricole craignait de se retrouver globalement en grave difficulté et de ne plus pouvoir attirer de jeunes agriculteurs et agricultrices. Bien qu'elles aient durement éprouvé le secteur, ces difficultés ne semblent pas avoir causé de dommages permanents, grâce en partie à l'intervention de l'État.

La situation relativement favorable dans laquelle se trouve le secteur aujourd'hui s'explique par l'esprit d'entreprise et d'initiative remarquable de nos agriculteurs et agricultrices. Elle fournit une excellente assise sur laquelle nous pourrons bâtir une industrie encore plus florissante.

Bien que les années 1980 n'aient pas été de tout repos pour les agriculteurs et agricultrices, il est important de tirer des leçons de cette période et d'aller au-delà des problèmes du passé pour préparer l'avenir. La succession rapide de périodes de prospérité et de crise à la fin des années 1970 et au début des années 1980 a laissé les agriculteurs et agricultrices canadiens aux prises avec un endettement élevé imputable, en partie, au prix exorbitant que leur avait coûté leur terre au cours des années de vaches grasses. Lorsque les prix ont fléchi, la valeur des terres a également diminué, ce qui s'est traduit par un fléchissement de l'avoir propre par rapport aux années précédentes. Une telle situation pourrait se reproduire à l'avenir. D'autres types de problèmes pourraient également surgir. Nous devons examiner comment nous pourrions mieux nous préparer à y faire face.

Les agriculteurs et agricultrices devront toujours être en mesure d'organiser leur entreprise pour l'adapter à l'évolution de la situation. Cela pourrait signifier la diversification de l'exploitation agricole, peut-être en considérant les opérations au-delà de la récolte. Cela pourrait prendre la forme d'un financement plus souple, grâce auquel l'entreprise pourrait mieux surmonter une année ou deux de difficultés. Une autre possibilité serait d'arrêter des modalités de financement permettant de partager le risque avec des investisseurs de l'extérieur.

La clé du succès est la gestion du risque. L'agriculteur ou l'agricultrice doit assumer la responsabilité première à l'égard de cette première ligne de défense contre l'incertitude. Mais les pouvoirs publics peuvent également leur prêter main forte. Leur rôle fondamental est de contribuer à créer un milieu où les agriculteurs et agricultrices peuvent gérer leur risque et prendre de sages décisions pour la gestion de leurs finances et de leur production. Au besoin, les gouvernements peuvent en outre orienter les programmes touchant les finances agricoles et les domaines connexes, de façon à aider les agriculteurs et agricultrices à dominer les incertitudes, sans toutefois occulter les indications des marchés.

Compte tenu des difficultés à évaluer la santé du secteur, on note que les groupements agricoles et les autres intervenants du secteur ont une perception différente des moyens les plus efficaces de maintenir la vitalité de l'exploitation agricole familiale dans les années qui viennent. Il nous incombe de comprendre les enjeux et de faire en sorte qu'ensemble nous aidions vraiment les agriculteurs et agricultrices à atteindre leurs objectifs au cours des années 1990 et au-delà.

Les enjeux

La gestion de l'exploitation agricole

Pour toute entreprise, la rentabilité fait la différence entre le succès et l'échec. L'aptitude des agriculteurs et agricultrices à accroître leur revenu net, que ce soit par la réduction des coûts ou l'accroissement des recettes, représente un facteur-clé pour rendre leurs coûts plus concurrentiels.

Tant à l'échelle nationale qu'internationale, il faut que les coûts de notre production

agricole puissent rivaliser avec ceux de nos concurrents si nous ne voulons pas voir certaines occasions nous échapper. L'accès à une meilleure information et à de meilleures techniques, l'amélioration de la production et le perfectionnement des compétences en gestion financière sont autant de facteurs essentiels à la réduction des coûts et, par conséquent, à l'accroissement des profits. Une meilleure rentabilité se traduit par un mode de vie plus aisé.

L'analyse des données sur les coûts de production révèle que, pour la plupart des productions agricoles, les exploitants canadiens peuvent au moins être aussi efficaces que leurs principaux concurrents. Or, pour tous les types de ferme, on note une forte variation des marges bénéficiaires, même entre exploitations de taille à peu près comparable. L'écart est si large qu'il peut faire la différence entre un revenu très intéressant et un autre proche du seuil de la pauvreté.

Ce constat vaut pour les exploitations de tous les types et de toutes les tailles, bien que l'écart semble se rétrécir pour les grandes exploitations. Les principaux facteurs sous-jacents semblent être une compétence variable en production et en gestion financière. Il existe également d'autres causes, telles que la qualité des ressources naturelles disponibles, les prix des principaux facteurs de production et une technologie inadéquate ou inadaptée.

On savait depuis longtemps que les coûts variaient d'une ferme à l'autre, mais on commence tout juste à prendre conscience de l'ampleur de cette variation, des facteurs qui l'expliquent et de ses répercussions sur le succès financier de l'entreprise. Selon une enquête menée par la Société du crédit agricole en 1988, les frais d'exploitation des agriculteurs et agricultrices dont le revenu est inférieur à 10 000 $, avant le calcul des paiements d'intérêt ou de l'amortissement, variaient en général de 0,85 à 0,97 $ par dollar

FERMES CÉRÉALIÈRES DE LA SASKATCHEWAN, 1987

RÉSULTATS D'EXPLOITATION EN DOLLARS PAR ACRE CULTIVÉ, COMPARAISON DES FERMES À FAIBLE ET À FORTE MARGE BÉNÉFICIAIRE (1)

Taille des fermes	Intérêts	Engrais et produits chimiques	Dépenses totales d'exploitation	Recettes à recevoir	Revenu net d'exploitation à recevoir
Moyenne					
Faible Marge	15,10	19,20	81,80	96,60	14,80
Forte Marge	11,20	12,80	65,20	109,80	44,60
Grosse					
Faible Marge	14,60	21,10	95,10	112,50	17,40
Forte marge	14,60	16,20	79,90	133,40	53,50

(1) Les marges correspondent à la différence entre les recettes à recevoir et les dépenses d'exploitation.

de revenu. Ces chiffres se comparent à une moyenne d'environ 0,70 $ de frais d'exploitation pour chaque dollar de recettes brutes dans l'ensemble de l'industrie.

Les agriculteurs et agricultrices à revenu élevé affichent un volume de production supérieur et ont tendance à maintenir leurs coûts d'exploitation à un niveau plus faible que ceux dont les revenus laissent à désirer. Ils réussissent à mieux gérer la production et les finances de leur entreprise. Les compétences à l'origine du succès de ces agriculteurs et agricultrices devraient pouvoir être transférées aux autres.

L'exemple montre que, parmi un groupe d'exploitations de taille moyenne en Saskatchewan en 1987, celles dont la marge bénéficiaire était la plus élevée ont obtenu en moyenne 30 $ de plus par acre cultivé que celles dont la marge était inférieure. Pour une superficie en culture de 800 acres, cela se traduisait par une différence de revenu net de 24 000 $, soit la différence entre un bon revenu et la faillite. Pour les fermes céréalières, la même différence marginale atteignait un niveau encore plus élevé, soit 36 $ l'acre en culture. Les recherches donnent à penser que de tels écarts sont constants sur une période de quelques années et non pas seulement sur un an ou deux. Il a également été établi que la bonne gestion résultait du soin accordé à une vaste gamme de facteurs et non de l'amélioration spectaculaire d'un seul d'entre eux.

Les compétences en gestion de la production et l'accès aux progrès technologiques ne constituent qu'une partie du tableau. Les compétences en commercialisation sont importantes, de même que le niveau de scolarité. Le niveau de compétence en gestion des finances et des ressources humaines peut également expliquer le succès ou l'échec d'une entreprise agricole.

Les seuls états financiers que voient certains agriculteurs et agricultrices sont les états de comptabilité de caisse préparés au fin de l'impôt par un bureau de comptables. Or les prêteurs agricoles et les spécialistes de la gestion de l'exploitation agricole s'entendent pour dire que la seule comptabilité de caisse a souvent conduit les agriculteurs et agricultrices à prendre des décisions peu rentables, qu'ils auraient pu éviter s'ils avaient eu sous les yeux un jeu complet d'états financiers préparés sur la base d'une comptabilité d'exercice. L'expérience acquise par les bureaux d'examen de l'endettement agricole révèle que bon nombre d'agriculteurs et agricultrices qui ont eu recours à leurs services, connaissaient si peu la situation financière de leur entreprise qu'ils ne savaient même pas qu'ils étaient en difficulté avant de recevoir une demande de remboursement de leurs emprunts.

Toutefois, de bonnes méthodes comptables ne sont pas en soi suffisantes. A moins que l'agriculteur ou l'agricultrice ne soit pleinement en mesure de comprendre sa comptabilité et ait à cœur de connaître en profondeur la situation financière de son entreprise, les meilleurs états financiers du monde ne se traduiront pas par de meilleures décisions de gestion.

Une bonne gestion est particulièrement importante pour la relève agricole. La plupart des provinces ont adopté des programmes conçus pour améliorer la compétence en gestion des jeunes agriculteurs et agricultrices ou pour leur fournir une aide financière pour démarrer ou pour étendre leur exploitation. Toutefois, compte tenu de la compétition croissante sur les marchés, il importe de bien comprendre les besoins actuels des jeunes agriculteurs et agricultrices sur les plans de la gestion et du financement de l'exploitation agricole. Il faut aussi déterminer comment ils pourront le mieux réussir au cours des années 1990 et au-delà. Les mêmes remarques valent sans doute pour les agriculteurs et agricultrices déjà installés, qui cherchent à convertir leur exploitation pour la rendre plus rentable.

Le renforcement des compétences en gestion financière et en production et l'amélioration de l'accès aux nouvelles techniques semblent être les voies les plus prometteuses pour aider les agriculteurs et agricultrices à accroître leur rentabilité. Le relèvement des compétences en gestion n'est toutefois pas chose facile. Il demande du temps et des efforts considérables de la part des familles agricoles. Pour bon nombre d'agriculteurs et

agricultrices en difficulté, le temps fait défaut, même si le besoin est criant.

L'amélioration des compétences en gestion nécessite en outre plus de recherches sur la formation et l'efficacité des services disponibles. Un effort résolu s'impose pour définir clairement les différences sur le plan des pratiques administratives qui peuvent entraîner de tels écarts de performance économique et déterminer la formation et les services consultatifs qui sont les plus efficaces.

Beaucoup a été fait, en particulier par les provinces, pour aider les agriculteurs et agricultrices à perfectionner leur mode de gestion et, de cette façon, à accroître leur revenu. Il est toutefois manifeste qu'un segment important de l'industrie n'obtient pas les résultats économiques qui semblent possibles si on observe la performance des producteurs et productrices les plus efficaces.

Les finances agricoles

Les modalités financières sont un facteur des plus critiques pour un agriculteur ou une agricultrice, étant donné l'impact qu'elles peuvent avoir sur la prospérité à long terme de l'exploitation agricole. Leur importance a été mise en évidence par les événements des années 1980 et par les difficultés que certains agriculteurs et agricultrices ont éprouvées par suite d'un financement inapproprié. En partie pour ces raisons, des groupements agricoles, les comités du Sénat et de la Chambre des communes sur l'agriculture ainsi que d'autres intervenants ont beaucoup fait pour élaborer des dispositions financières appropriées et innovatrices. Ils ont aussi voulu déterminer les besoins de jeunes agriculteurs et agricultrices en ce qui concerne l'administration et le financement, de même que la gestion financière.

De plus, le Fédéral et les provinces offrent aux agriculteurs et agricultrices une multitude de programmes de crédit. Le Trésor fédéral ne verse généralement pas de subventions à l'égard des frais d'intérêt; cependant, il a accordé un soutien équivalent dans le cadre d'ententes conclues par la Société du crédit agricole (SCE) avec les agriculteurs et agricultrices éprouvant des difficultés financières.

Un certain nombre de provinces versent des subventions directes ou indirectes au titre du crédit. Or tout porte à croire que cette forme d'aide généralisée n'est pas un moyen efficace d'assurer la santé permanente de l'industrie. Le crédit subventionné, comme les autres subventions à long terme, rend encore plus attrayant l'investissement dans les terres agricoles aux yeux de ceux qui veulent se lancer dans le secteur ou procéder à l'expansion d'une exploitation existante. Il en résulte une hausse du prix des terres, puisque les avantages financiers se trouvent capitalisés dans la valeur du fonds de terre, ce qui ne laisse qu'une part congrue aux futures générations d'agriculteurs et agricultrices. En outre, les subventions incitent souvent les agriculteurs et agricultrices à s'endetter à l'excès.

Aussi est-il important de ne pas surestimer les avantages de la réduction des coûts du crédit agricole. Pour bâtir un secteur plus concurrentiel, il faut adopter une démarche plus équilibrée mettant l'accent sur les coûts totaux de l'entreprise agricole et sur l'utilisation efficace de tous les facteurs de production. Une telle démarche incite les producteurs et productrices à devenir de meilleurs gestionnaires de leur exploitation et de leurs finances; elle les aide à gérer leur dette et les autres formes de financement; elle leur permet enfin de réduire les risques d'instabilité excessive des frais de financement.

Il y aura toujours des cas où des agriculteurs et agricultrices seront confrontés malgré eux à de graves problèmes financiers. Cela peut se produire, par exemple, si une hausse subite du taux d'intérêt entraîne une augmentation des frais d'emprunts pour assurer le roulement de l'entreprise. La faible marge de crédit dont disposent les jeunes agriculteurs et agricultrices sans dossier de solvabilité et les difficultés entourant souvent les cessions entre générations créent des situations où ils peuvent profiter de l'aide ou des conseils de l'extérieur. Il faut aussi considérer des moyens innovateurs de donner espoir à des agriculteurs et agricultrices qui sont provisoirement en difficulté, mais qui ont les compétences en gestion voulues.

Tout un éventail d'options ont été suggérées pour aider les agriculteurs et agricultrices à financer et à gérer leur ferme, et en particulier ceux qui débutent en agriculture. Il importe d'examiner certaines de ces mesures innovatrices, qui comportent parfois des subventions, pour déterminer le meilleur moyen de les aider à gérer le risque global auquel ils font face. En plus de certains programmes actuels, on peut songer à des mesures qui réduiraient le risque de fluctuation des taux d'intérêt pour les agriculteurs et agricultrices. Il vaudrait peut-être aussi la peine d'élaborer des stratégies pour faciliter la cession des fermes entre générations.

Les établissements de crédit publics et privés pourraient aussi prévenir les faillites agricoles en décourageant la relève agricole d'acquérir des fermes improductives ou de fonctionner avec une dette dont le service suppose des conditions idéales. Ils pourraient aussi envisager des contrats financiers globaux, qui conditionneraient l'aide fournie à la réussite d'un cours ponctuel en gestion et à la présentation d'un plan financier quinquennal pour l'entreprise agricole considérée.

Les principes d'action

On a beaucoup discuté au cours des années sur les moyens les plus efficaces d'aider les agriculteurs et agricultrices à financer et à gérer leur exploitation. Il faut dorénavant établir une orientation plus claire pour s'assurer que les agriculteurs et agricultrices soient en mesure de saisir les occasions et de relever les défis qui s'annoncent. Les principes qui suivent peuvent guider nos efforts dans ce domaine.

Les politiques concernant l'exploitation agricole familiale devraient prendre en compte l'évolution des structures agricoles accompagnant l'adoption de nouvelles technologies et l'instabilité des marchés qui hante sans cesse les agriculteurs et agricultrices. Dans ce contexte, les producteurs et productrices se doivent au premier chef d'acquérir les compétences et l'information nécessaires pour pouvoir s'adapter et devenir plus compétitifs.

Les agriculteurs et agricultrices ont dû relever des défis extraordinaires au cours des dernières années. Ces défis découlaient en partie de circonstances inhabituelles qui ont rendu l'exploitation agricole très difficile. Néanmoins, bon nombre d'entre eux se sont très bien tirés d'affaire en dépit des circonstances.

La structure de l'agriculture continuera d'évoluer en même temps que les nouvelles techniques et les marchés. Il est important de reconnaître ces changements et de faire en sorte que les agriculteurs et agricultrices canadiens puissent en tirer le meilleur parti.

Les gouvernements peuvent offrir aux agriculteurs et agricultrices de l'information et une formation en gestion, mais il incombe à ces derniers d'acquérir une compétence de premier ordre en gestion du risque.

Les gouvernements devraient aider le secteur, et en particulier la relève agricole, à acquérir ou améliorer ses compétences en gestion pour assurer le succès

de son entreprise. Les gouvernements devraient également voir comment ils peuvent aider les agriculteurs et agricultrices à gérer les risques et comment ils peuvent aider ceux et celles qui se retrouvent dans des situations financières difficiles, hors de leur contrôle.

Les avantages du relèvement de la gestion de la production et de l'adoption de nouvelles techniques sont manifestes tout au long de l'histoire de l'agriculture canadienne. Il est tout à fait possible de rendre les exploitations agricoles plus efficaces et d'accroître leurs revenus et leur solvabilité en améliorant les compétences en gestion. Il suffit de tendre vers les normes des exploitations les plus rentables. Les agriculteurs et agricultrices peuvent obtenir des coûts plus concurrentiels en adoptant les méthodes de leurs collègues qui réussissent le mieux.

Afin d'apporter une aide dans ce domaine, nous devons mieux comprendre les besoins de l'industrie. Nous devons aussi prendre les moyens les plus efficaces pour que tous puissent acquérir les connaissances et les compétences qui assurent la rentabilité de l'industrie.

Les écarts considérables de compétence en gestion financière qu'on note chez les agriculteurs et agricultrices canadiens et le rôle critique de ce facteur sont cruciaux. Ils font ressortir le besoin qu'ont les agriculteurs et agricultrices de bien comprendre l'importance de se perfectionner dans ce domaine.

Les gouvernements peuvent aider, en recueillant et en mettant à la disposition des agriculteurs des données financières et comptables à l'échelle de la ferme. Cela peut amener ces derniers à mieux cerner les pratiques de gestion les plus efficaces et à mieux juger leur propre performance. Cette information pourrait également être fournie aux institutions privées et les administrations publiques pourraient les aider à mettre sur pied de meilleurs services de gestion agricole. En outre, les administrations publiques peuvent inciter les agriculteurs et agricultrices à se prévaloir des services administratifs offerts par les secteurs privé et public.

La normalisation des méthodes de comptabilité financière pour les agriculteurs et agricultrices pourrait se révéler utile. Les prêteurs des secteurs privé et public pourraient exiger des registres financiers complets fondés sur une comptabilité d'exercice, tout en laissant aux agriculteurs et agricultrices une entière latitude fiscale. Cela pourrait aider ces derniers à mieux saisir leur situation financière. En même temps, il faudrait s'assurer que les agriculteurs et agricultrices savent interpréter les états financiers. D'autres mesures de crédit agricole pourraient être nécessaires dans un plan global visant à aider les agriculteurs et agricultrices à mieux supporter le risque et à surmonter des difficultés financières passagères. En particulier, on pourrait considérer les besoins spéciaux de la relève agricole et les stratégies qui pourraient faciliter le transfert d'une génération à l'autre.

Les politiques ne devraient pas décourager les agriculteurs et agricultrices de chercher un revenu d'appoint hors de l'exploitation.

Dans bon nombre de fermes, la production agricole n'est plus la seule ni même la principale source de revenu. En fait, les économies de main d'œuvre ont été si importantes que certaines exploitations à temps partiel d'aujourd'hui sont plus grosses que les

exploitations à temps plein d'il y a quelques décennies. Nous devons également constater que l'exploitation d'une ferme à temps partiel convient particulièrement bien à certaines conditions de production et à certaines régions. Le revenu non agricole, même si plusieurs programmes publics dissuadent les agriculteurs et agricultrices d'y recourir, représente souvent un facteur-clé pour la gestion du risque de l'ensemble de l'entreprise. Une telle diversification offre une stabilité qui fait souvent défaut à l'agriculteur à temps plein. Les gouvernements ne devraient pas dissuader les exploitants de s'orienter dans cette voie, pourvu que les entreprises conservent une vocation commerciale.

Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent aborder les questions de finances et de gestion agricoles de façon plus intégrée.

Une approche plus intégrée au crédit et à la gestion agricoles peut favoriser une plus grande équité dans toutes les régions du pays, tout en reconnaissant les besoins régionaux particuliers. Il est important que les agriculteurs et agricultrices d'une province ne soient pas désavantagés à cause de programmes offerts à leurs collègues d'une autre province. Le rôle de la Société du crédit agricole et des organismes de prêts provinciaux doit être examiné dans l'optique de cette démarche. En même temps, il convient d'évaluer dans ce contexte les relations qui existent entre les prêteurs des secteurs privé et public.

L'objectif de tous les programmes de gestion, de crédit et de sécurité du revenu devrait être de conserver un milieu agricole sain où les agriculteurs et agricultrices sont en mesure de prendre leurs propres décisions. Il est important d'examiner toutes ces questions et leurs interrelations. Il faut aussi mettre toute une gamme d'outils et de compétences à leur disposition pour qu'ils puissent gérer plus efficacement leur risque global au cours des années à venir. Une approche fédérale-provinciale intégrée à ces questions semble être une étape nécessaire.

La sécurité du revenu

Introduction

Il incombe d'abord aux agriculteurs et agricultrices de prévoir les variations de revenu auxquelles ils sont exposés. La gestion du risque à la ferme constitue la première ligne de défense. On devrait la considérer partie intégrante du régime de sécurité du revenu. Le milieu financier dans lequel les agriculteurs et agricultrices évoluent est soumis aux conditions des marchés, aux dispositions du régime fiscal et aux modalités de crédit. Les gouvernements ont un rôle à jouer pour que ce milieu soit sain et que les agriculteurs et agricultrices aient suffisamment de latitude pour croître, prospérer et prendre des décisions éclairées de gestion.

Les programmes de stabilisation forment la deuxième ligne de défense. Ils permettent aux administrations publiques, de concert avec les producteurs et productrices, de leur assurer une protection contre les risques à court terme et certains risques à moyen terme inhérents à la production et aux marchés. Toutefois, une restructuration importante des programmes de stabilisation ne saurait parer à toutes les éventualités. Conséquemment, une troisième ligne de défense pourrait se révéler nécessaire si quelque désastre affecte une vaste région ou si un phénomène dommageable dure plusieurs années.

L'expérience des dernières années a fait ressortir certaines lacunes importantes de nos régimes de sécurité du revenu et la prévisibilité dont les agriculteurs et agricultrices ont besoin pour demeurer efficaces, concurrentiels et autonomes. Les guerres commerciales, les sécheresses et les inondations ont amené les gouvernements à prendre des mesures ponctuelles et ont affaibli la viabilité financière et la sensibilité de bon nombre de programmes de stabilisation. Nous avons vu également à quel point il est difficile de traiter les agriculteurs et agricultrices équitablement lorsque les

programmes de stabilisation ont un caractère sectoriel et régional.

Une foule de programmes sont offerts aux agriculteurs et agricultrices canadiens pour les protéger de l'instabilité des marchés, des intempéries, des maladies et des ravageurs, facteurs qui échappent à leur maîtrise. Ils ont été élaborés au fil des ans et chacun visait à résoudre les difficultés provisoires d'un secteur de production ou d'une région. Les solutions aux urgences et aux crises ont été façonnées par des conditions passagères. Ce qui paraît valable à une époque, pour une région ou un secteur de production donné, s'est souvent révélé inadéquat en d'autres temps, en d'autres lieux et pour d'autres produits.

Parmi les nombreux programmes fédéraux conçus pour atténuer les diverses sources d'instabilité et les fluctuations saisonnières, mentionnons l'assurance-récolte, la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest (LSGO), la Loi sur la stabilisation des prix agricoles (LSPA) et l'Office des produits agricoles (OPA). La gestion de l'offre, soumise à la Loi sur le Commission canadienne du lait et à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, assure une stabilité aux producteurs et productrices de lait et de produits avicoles. La Loi sur les maladies et la protection des animaux et la Loi sur la mise en quarantaine des plantes protègent les agriculteurs et agricultrices contre les épidémies et les infestations graves qu'ils ne sauraient maîtriser eux-mêmes. Une vaste gamme de programmes provinciaux font également partie du régime global de sécurité du revenu.

Il est important d'examiner les enjeux de ce domaine et de déterminer comment élaborer un régime de sécurité du revenu qui soit efficace au cours des prochaines années. À beaucoup d'égards, nous sommes à un tournant et une telle occasion de renouvellement risque de ne pas se présenter de nouveau d'ici longtemps.

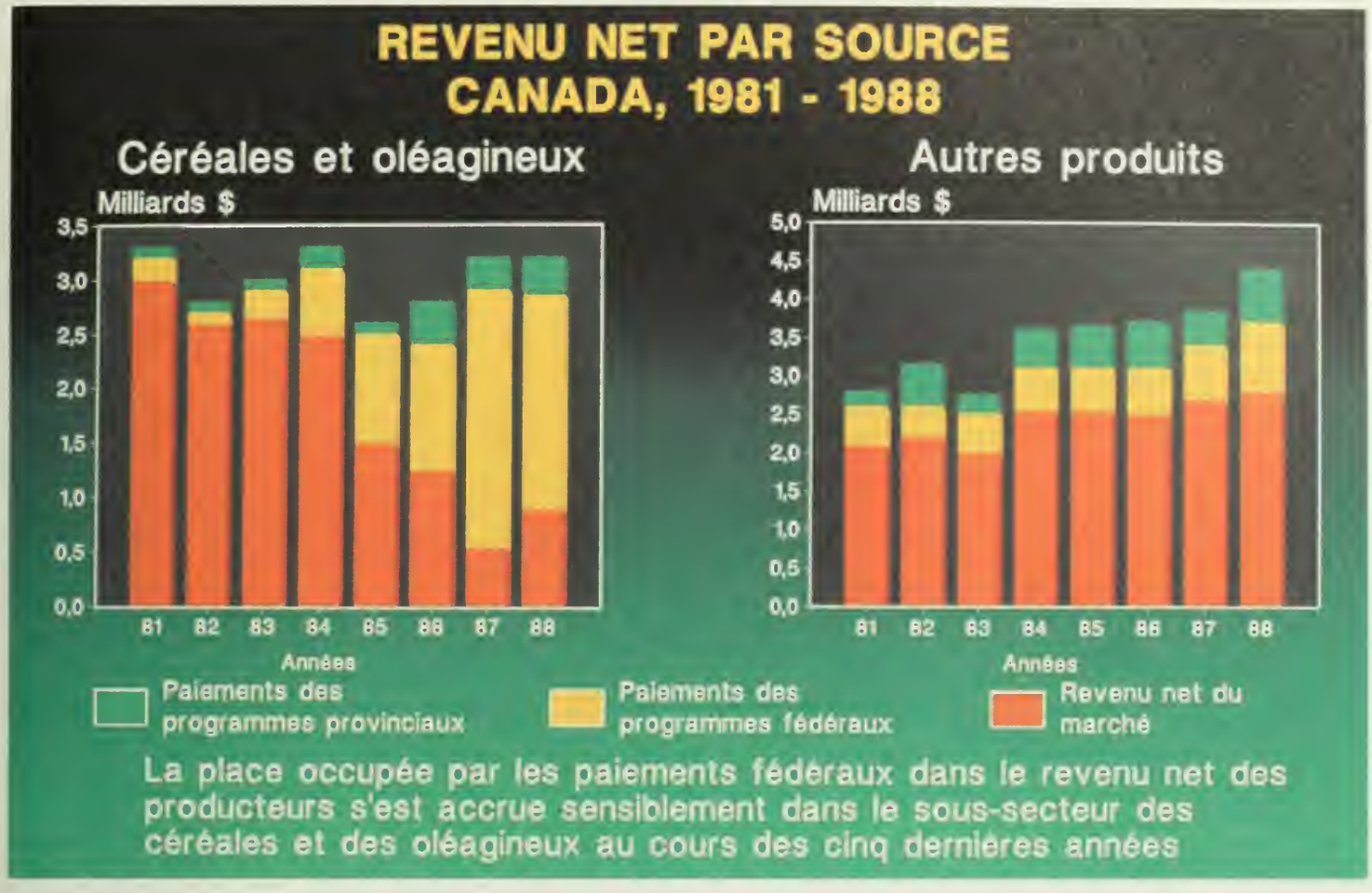
Les enjeux

Une des questions-clés suscitées par nos programmes de sécurité du revenu est la perception croissante d'une inégalité entre les secteurs de production et les régions. Celle-ci résulte dans une large mesure de la grande diversité des programmes offerts. Les niveaux de soutien, les budgets des programmes, les conditions d'admissibilité et les garanties offertes varient d'une région à l'autre et d'un secteur de production à l'autre. On s'inquiète également de ce que les produits qui ne sont pas vendus directement sur le marché, tels que les grains autoconsommés, ne reçoivent pas le même traitement que ceux qui sont écoulés commercialement.

Selon certaines perceptions, la LSGO et la LSPA traiteraient différemment les céréaliculteurs de l'Est et ceux de l'Ouest. Au début des années 1980, certains producteurs et productrices de l'Ouest se sont demandé si leurs contributions à la LSGO étaient justifiées, puisque l'aide accordée aux producteurs et productrices de l'Est était entièrement financée par l'État. Plus récemment, par suite des paiements élevés de la LSGO, on avait l'impression dans l'Est que la part fédérale de l'aide fournie aux producteurs et productrices de l'Ouest dépassait celle offerte dans le cadre de la LSPA.

Pour ce qui est des horticulteurs, ils peuvent compter sur un grand nombre d'outils, mais les règles qui les régissent sont rarement claires. L'assurance-récolte est le seul programme qui soit offert de façon prévisible et uniforme pour la plupart des cultures horticoles. Des programmes ont été mis en place certaines années dans le cadre de la LSPA, mais ils ne semblent pas satisfaire pleinement les besoins du secteur. Vu la nature périssable des fruits et légumes, il arrive souvent qu'une partie de la récolte ne puisse être écoulée sur le marché, ce qui rend difficile le recours à la LSPA. Dans certains cas, l'Office des produits agricoles est intervenu pour acheter le produit de façon à éviter l'effondrement des marchés et à relever les prix payés aux producteurs et aux productrices.

Une autre question intéressant les programmes de sécurité du revenu est l'effritement inévitable des niveaux de soutien après plusieurs années de fléchissement des prix. L'utilisation d'une moyenne quinquennale



visait à capter les indications du marché à long terme, mais les prix récents sont le résultat d'une guerre commerciale sans merci sur les marchés céréaliers internationaux.

Les formules fondées sur la moyenne quinquennale des prix, tant dans la LSGO que dans la LSPA, risquent de ne pas fournir une protection adéquate contre de nouveaux fléchissements des prix au cours des prochaines années.

Le gouvernement fédéral a apporté son soutien aux agriculteurs et agricultrices durant ces dernières années particulièrement difficiles. Les séquelles des sécheresses excessives et des guerres commerciales mondiales ont nécessité des paiements publics sans précédent dans le cadre du Programme spécial canadien pour les grains et du Programme canadien d'aide aux agriculteurs et agricultrices victimes de la sécheresse. Bien que ces programmes spéciaux aient réussi à maintenir le revenu agricole au niveau des années antérieures et qu'il n'est guère possible d'en concevoir un seul qui permettrait de parer à toutes les éventualités, leur ampleur donne à penser qu'il y a lieu de redéfinir ceux qui existent déjà afin de réduire le montant de l'aide ponctuelle nécessaire. Le recours continu à des programmes spéciaux a tendance à affaiblir la participation aux programmes de sécurité du revenu de nature plus permanente. L'aide spéciale étant imprévisible, la prise de décision devient difficile pour les particuliers.

Parallèlement, il est clair que nous avons besoin de reconsidérer notre troisième ligne de défense, qui concerne les crises occasionnelles et les sinistres pluriannuels. Cela signifie trouver de meilleures façons de régler ces problèmes sans occulter les indications du marché ni faire obstacle à un rajustement graduel des ressources aux nouvelles conditions de marché.

Premier pas dans cette voie, les gouvernements fédéral et provinciaux ont déjà entrepris

de renforcer le Programme d'assurance-récolte de façon à fournir aux producteurs et productrices le niveau de protection qu'ils avaient demandé et à assurer un partage plus équitable des coûts.

De même, les modifications récentes apportées au Programme national tripartite de stabilisation des prix des viandes rouges ont débouché sur un programme plus vigoureux et plus juste de protection contre les risques du marché dans ce secteur. On a mis en place un plafond des avantages nets afin de contenir l'ensemble des dépenses publiques, et on a procédé à des corrections pour tenir compte des différences régionales. Cela donnera aux régions un traitement plus uniforme, en plus d'inciter les gouvernements et les producteurs et productrices à concentrer leurs efforts pour faire fonctionner plus adéquatement les programmes existants, plutôt que d'en lancer de nouveaux dont les avantages sont souvent capitalisés dans la valeur de l'actif ou qui peuvent même aller à l'encontre des premiers.

Cela fait ressortir la nécessité d'examiner les interdépendances entre les programmes de sécurité du revenu et les autres qui visent, par exemple, le développement régional, les finances agricoles, la gestion de l'exploitation agricole et le régime fiscal, l'objectif étant que tous les programmes combinés contribuent à une plus grande stabilité et à une meilleure gestion du risque.

Toutefois, malgré les progrès de la stabilisation tripartite, les récentes mesures compensatrices prises à l'égard de nos exportations de porcs sur pied et de viande de porc ont fait ressortir le besoin d'évaluer l'opportunité d'un programme plus accessible qui conviendrait peut-être mieux à l'industrie canadienne. Un programme qui permettrait aux gouvernements et aux producteurs et productrices de partager les coûts de la protection contre tous les risques menaçant la viabilité de l'exploitation agricole et qui serait offert à toutes les régions et à tous les secteurs de production. Ce programme permettrait peut-être également de mieux planifier les opérations et prêterait moins le flanc aux contestations internationales.

Les principes d'action

En ce qui concerne la sécurité du revenu, il est clair que nous devons nous tourner vers l'avenir et, ce faisant, mettre au point un choix de programmes à long terme bien précis. Du même coup, cette vision doit englober certains problèmes immédiats auxquels nous pouvons être confrontés dans quelques années, mais cela doit s'inscrire dans une vue prospective, pour ne pas nous empêcher de faire des progrès réels à long terme. En développant cette vision, nous devons garder à l'esprit les besoins régionaux de même que la nécessité pour les programmes de soutien du revenu de ne pas encourager les pratiques nuisibles à l'environnement.

À cette fin, il faut établir les principes d'une éventuelle réforme des programmes de soutien du revenu. Nous en suggérons quelques-uns ci-dessous. Ils nous aideront à orienter nos efforts communs pour renforcer chacune des lignes de défense contre le risque.

Il faudrait fournir aux producteurs et productrices les instruments ou les mécanismes leur permettant de planifier la stabilité à long terme de leur propre exploitation.

La collectivité agricole se montre fort intéressée à acquérir des couvertures élargies qui dépassent les régimes offerts par les formules de partage des coûts avec l'État. Par ailleurs, la proposition de Grains 2000 insiste sur le besoin de liquidités pour assurer le succès des exploitations agricoles. Ces propositions sont fort intéressantes puisqu'elles visent à renforcer la première ligne de défense des agriculteurs et agricultrices. Dans l'ensemble, ceux-ci ont réagi favorablement à l'idée des plans individuels de gestion des fermes.

C'est un sujet extrêmement complexe. Il soulève des questions sur les stimulants découlant des actuelles dispositions fiscales ou de crédit, dont peuvent se prévaloir tous les agriculteurs et agricultrices. Certaines de ces dispositions peuvent les inciter à grossir leur actif, souvent par l'endettement, se privant ainsi des liquidités qui peuvent s'avérer indispensables au succès de l'entreprise. Il semblerait facile d'envisager l'implantation d'un nouveau programme pour stimuler une hausse des liquidités et compenser ainsi les effets de certains programmes existants. Pourtant, il serait sans doute plus efficace d'étudier du même coup une large panoplie de programmes. On dispose de peu d'indications détaillées sur la meilleure voie à suivre pour régler toutes ces questions et il reste du travail à faire.

Les programmes de stabilisation devraient être conçus pour offrir aux producteurs et productrices une aide à court terme tandis que des rajustements seraient apportés en fonction des tendances à long terme du marché.

Dans la situation normale à long terme des récoltes et du marché, les agriculteurs et agricultrices devraient s'attendre à tirer leur revenu de leurs ventes. Or, les énormes fluctuations qui sont courantes en agriculture peuvent provoquer une crise subite qui menacera la viabilité des fermes et l'autonomie à long terme des producteurs et productrices. Les programmes de stabilisation doivent apporter une solution à ce problème d'instabilité afin de permettre une planification en fonction des indications à long terme du marché.

Les programmes fédéraux actuels utilisent les moyennes historiques pour traduire les mouvements à l'intérieur de ces tendances à long terme. Si cette approche semble bien fonctionner pour les fluctuations à court terme des prix et des rendements, elle se révèle notamment inapte à tenir compte d'un fléchissement des prix sur plusieurs années, qui résulte de certaines situations comme les guerres commerciales et les sécheresses. C'est pourquoi il y aurait peut-être lieu de prévoir un cadre d'aide en cas de calamités, comme on le suggère ci-dessous.

Nous devons voir s'il est faisable de concevoir des programmes de soutien du revenu qui visent particulièrement la viabilité de l'unité agricole comme telle.

La viabilité de l'exploitation agricole globale est la clé d'une plus grande autonomie de l'agriculteur et de l'agricultrice. Il y a des avantages nombreux et importants à faire porter les effets sur l'ensemble de la ferme, notamment : la neutralité dans la prise de décisions concernant les différentes activités de l'entreprise et l'utilisation de ses ressources; la compatibilité avec l'aboutissement éventuel des négociations commerciales internationales; et un usage plus efficace des montants consacrés par l'État aux programmes de protection. Une telle démarche viserait à regrouper tous les produits dans un seul et même programme de stabilisation des prix et à intégrer l'assurance-récolte à la protection contre les risques du marché.

Un programme de stabilisation entièrement intégré pour toute la ferme n'est certainement pas pour demain; il faut tenir compte de l'incertitude entourant les négociations internationales sur les subventions dans le cadre du GATT et du temps nécessaire pour élaborer un tel programme. Entre-temps, il pourrait être opportun d'envisager un projet-pilote pour les céréales et les oléagineux ou l'horticulture, afin de voir si cette approche

est applicable à un groupe de produits semblables. Quoi qu'il en soit, nous devrions essayer de créer des programmes propres à chaque secteur de production, mais relativement cohérents, qui puissent être réunis dans l'avenir pour former un plan intégré fondé sur l'exploitation.

Les programmes de soutien du revenu devraient privilégier l'établissement de règles uniformes pour tout le Canada, tout en reconnaissant les différences régionales. On pourrait tenir compte de celles-ci en prévoyant une certaine souplesse sous un plafond d'indemnisation nette.

Une importante considération pour élaborer une approche à la sécurité du revenu est d'assurer l'équité d'une province à l'autre et l'appui de toutes les provinces. Un plafond d'indemnisation nette offre la possibilité aux gouvernements fédéral et provinciaux de garantir un niveau de soutien équitable à tous les producteurs et productrices, tout en tenant compte des besoins spéciaux des régions. Les différences de soutien dans les provinces sont apparues comme un problème-clé dans le secteur des viandes rouges. Le plafond d'indemnisation nette solutionne ce problème de longue date.

Nous pouvons peut-être nous inspirer du concept de l'Entente tripartite sur les viandes rouges pour tenter d'établir plus d'équité dans d'autres secteurs de production. L'engagement des gouvernements à respecter les plafonds pourrait empêcher les provinces et le gouvernement fédéral de faire une surenchère de subventions dans une région au détriment des autres et aider à traiter équitablement tous les secteurs de production.

L'établissement d'un plafond pourrait aussi encourager les gouvernements et les producteurs et productrices à reconnaître les programmes qui contribuent réellement à la croissance du secteur et à les faire fonctionner plus efficacement. Cela pourrait enrayer la tendance à en créer de nouveaux à tout propos. Comme dans le secteur des viandes rouges, on pourrait élever le plafond dans les provinces jouant un rôle mineur dans la production globale, mais dont l'économie dépend nettement de l'agriculture. Le plafond pourrait être appliqué conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que par le secteur, selon la méthode établie pour les viandes rouges.

Les frais de financement des programmes de soutien du revenu devraient être partagés entre les producteurs et productrices, les provinces et le Fédéral.

Depuis quelques années, les deux paliers de gouvernement, mais surtout le Fédéral, ont dû débourser, de façon imprévue, d'énormes sommes pour le soutien agricole. L'un et l'autre s'orientent déjà vers des programmes de soutien à frais partagés. Or on note beaucoup de variations dans les dispositions de financement et le partage des frais des programmes actuels. Pour régler ce partage, notre but principal devrait être de mettre en place des dispositions permanentes, communes et compréhensibles.

Il faudrait établir des critères objectifs et des

dispositions de partage des frais pour déterminer l'existence, l'ampleur et l'incidence de tout phénomène étendu ou étalé sur plusieurs années.

Il arrive, de temps à autre, que des événements se produisent dans le secteur agricole, qui n'indiquent pas nécessairement les tendances à long terme du marché, mais qui ont un impact significatif sur les prix des secteurs de produits. La récente guerre des prix affectant les céréales illustre bien ce phénomène.

Il est très difficile de concevoir un seul et même programme qui compense les phénomènes étendus ou étalés sur plusieurs années, et qui sont fréquents en agriculture. Depuis 30 ans, le gouvernement fédéral a réagi 74 fois à de telles crises. Dans presque tous les cas, les discussions entourant la nature et l'ampleur des dommages ont été longues et fastidieuses et ont empêché les gouvernements de donner une réponse rapide aux agriculteurs et agricultrices. On pourrait peut-être établir, avec tous les partenaires, les critères servant à déterminer l'ampleur, la vitesse et la nature de la réponse à faire. Grâce à cela et aux dispositions antérieures sur le partage des frais, tous les gouvernements concernés pourraient réagir rapidement et efficacement à une crise éventuelle.

Il faut aussi noter que les fonds de stabilisation destinés à compenser les fluctuations à court terme des prix ou des rendements, sont souvent érodés par les phénomènes qui s'étalent sur plusieurs années. Il faudrait peut-être prévoir un supplément de financement pour les programmes courants afin d'aider les agriculteurs et agricultrices à regarnir les fonds de stabilisation qui seraient épuisés.

En gros, il semble qu'en améliorant et la gestion et la planification financières, de même que les programmes de stabilisation et d'assurance-récolte, on aurait beaucoup moins à recourir aux mesures spéciales. En révisant les programmes de sécurité du revenu, il faudra veiller à ce que cette « aide spéciale » cesse d'être chose courante. En même temps, il serait peut-être utile de prévoir, dans une certaine mesure, le retour cyclique de ces phénomènes, pour assurer une réaction adéquate et opportune des gouvernements.

Il faudrait que l'application de toutes les formes de sécurité du revenu — programmes de crédit, politiques fiscales, programmes de stabilisation et aide aux sinistrés — contribuent à encourager de bonnes pratiques d'élevage et d'utilisation des terres.

Les programmes de protection du revenu peuvent influer sur l'utilisation des ressources à la ferme. Mentionnons à titre d'exemple l'exploitation de terres marginales, peu rentables, à cause de subventions alléchantes; l'incitation à la lutte intensive entraînant une application plus forte de produits chimiques que dans un contexte moins subventionné et le drainage des habitats naturels de l'avifaune aquatique. La population étant plus sensible à l'écologie, nous devrons voir à ce que les programmes de soutien respectent les attentes des Canadiens et Canadiennes et contribuent à un environnement plus sain pour les générations futures.

La gestion de l'offre

Introduction

Les offices nationaux sont un système exclusif au Canada, qui permet de renforcer le

pouvoir de négociation des agriculteurs et agricultrices et de stabiliser les prix. Ils sont utilisés par les secteurs de l'aviculture et de la production laitière. Ils ont fort bien réussi à réduire le risque associé à la production ainsi qu'à procurer plus de stabilité tant au niveau des prix que du marché.

Il existe actuellement des programmes de gestion de l'offre pour le lait, les œufs, les poulets, les dindons et les œufs d'incubation de poulets à griller. On a étudié aussi l'opportunité d'établir des programmes nationaux pour des produits comme le tabac et la pomme de terre.

Étant donné le partage des compétences constitutionnelles en matière de commercialisation, la mise au point de cette formule de gestion repose sur les ententes fédérales-provinciales prévoyant la création et le fonctionnement d'offices nationaux.

La Commission canadienne du lait (CCL), organisme fédéral créé en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du lait, collabore avec les provinces à la gestion de l'approvisionnement en lait de transformation. Elle gère la politique laitière nationale, s'occupe d'une partie de la mise en marché et fournit des conseils au ministre fédéral sur le secteur du lait de transformation. Chaque province applique son propre programme de gestion de l'offre pour le lait de consommation. La CCL gère aussi d'importants paiements de subsides gouvernementaux directs qui ne sont pas disponibles aux autres productions contingentées.

La Loi sur les offices de commercialisation des produits agricoles a permis la création du Conseil national de commercialisation des produits agricoles (CNCPA) qui fournit des conseils au ministre sur l'établissement et le fonctionnement des offices nationaux pour des secteurs autres que les produits laitiers. Le CNCPA a des pouvoirs de supervision limités sur les offices nationaux de commercialisation dirigés par les producteurs et productrices. Ces agences établissent les contingents de mise en marché, perçoivent des prélèvements et, dans certains cas, fixent les prix.

Pour assurer un système efficace de gestion de l'offre à l'intérieur du marché canadien, des contrôles à l'importation s'appliquent à divers produits du lait et de la volaille en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, conformément à l'exception prévue à l'article XI du GATT. Par ailleurs, des tarifs douaniers frappent actuellement certaines importations, en particulier de nombreux produits surtransformés comme les plats cuisinés contenant du poulet et les pizzas surgelées. L'Accord commercial Canada-États-Unis (ACCÉU) fera graduellement disparaître ces tarifs entre les deux pays.

Les produits faisant l'objet d'une gestion de l'offre occupent une place importante dans l'économie agricole, puisqu'ils représentent 21 p.c. des recettes en espèces à la production. Le lait de consommation et de transformation engendre trois milliards de dollars de recettes en espèces et la volaille et les œufs, plus de 1,5 milliard. Les exploitations laitières et avicoles affichent la valeur nette la plus élevée et le plus haut revenu agricole de tous les types de fermes et un très faible pourcentage d'exploitations en difficulté financière. Les progrès technologiques et les économies d'échelle ont entraîné une productivité et une efficacité accrues.

Ces secteurs se trouvent surtout dans le centre du Canada : 78 p.c. du lait de transformation, 64 p.c. du lait de consommation, 64 p.c. des volailles et 55 p.c. des œufs sont produits en Ontario et au Québec.

Dans la Stratégie agricole nationale de 1986, les gouvernements fédéral et provinciaux ont réaffirmé leur engagement à maintenir les programmes nationaux de gestion de l'offre pour certains produits. Cependant, ils ont aussi exprimé des inquiétudes au sujet de certains aspects du fonctionnement de ces programmes, en particulier : la capitalisation des bénéfices se traduisant par la hausse du prix des contingents; les conflits entre les provinces résultant du partage des contingents; et l'accent mis par les offices nationaux et provinciaux sur les politiques de contrôle de la production plutôt que sur le développement des marchés.

Les enjeux

Le système de gestion de l'offre a fort bien réussi à stabiliser les prix par rapport aux coûts de production et à consolider les marchés. Cependant, certains ajustements favorisant l'évolution du système sont nécessaires pour aider le secteur à relever les défis de demain, sans toutefois remettre en cause les fondements mêmes du système d'approvisionnement. Le défi à la gestion de l'offre est de mieux satisfaire les besoins du marché.

Le secteur primaire n'a pas toujours été à l'avant-garde du développement des marchés, ni sensible à l'évolution des besoins des consommateurs. Dans le passé, les offices nationaux ont davantage mis l'accent sur l'établissement des contingents et sur leur répartition entre les provinces. À l'avenir, le secteur devra s'efforcer de satisfaire les exigences qualitatives et quantitatives du marché. Si les consommateurs veulent un poulet plus maigre, il devrait être en mesure de le leur fournir. Il devrait aussi pouvoir fournir suffisamment de dindons partout et durant toute l'année.

De plus, on s'interroge sur les mécanismes de détermination des prix par les offices de gestion de l'offre. Les prix à la ferme des denrées de base faisant l'objet d'une gestion de l'offre sont fixés, selon le produit, par des offices provinciaux ou fédéraux de commercialisation d'après des enquêtes sur le coût de production. Ces prix ont tendance à se situer au-dessus des coûts des producteurs et productrices les plus efficaces. Ils ont aussi dépassé la plupart des prix internationaux. Des prix élevés aboutissent à une plus faible consommation intérieure de même qu'à la nécessité de protéger le secteur contre les importations ou les produits non réglementés.

Le prix des denrées soumises à une gestion de l'offre inquiète tout particulièrement le secteur de la surtransformation au Canada. Le marché des produits surtransformés est en pleine croissance au Canada et il y a de nombreux débouchés vu l'évolution des modes de vie et de la composition démographique. Plus les transformateurs canadiens seront concurrentiels, mieux ils arriveront à profiter des occasions d'affaires et à créer de plus vastes marchés pour les agriculteurs et agricultrices. Plusieurs autres facteurs, comme les taux d'intérêt, les salaires et les taxes, de même que les frais d'emballage et de transport, affectent également leur compétitivité.

Un autre obstacle tient aux relations souvent tendues entre producteurs et transformateurs et au manque d'ouverture dans la prise de décisions touchant les consommateurs et consommatrices. Peut-être, la structure de la réglementation n'est-elle pas propice à une collaboration de tous les intervenants.

Ainsi, le cabinet fédéral, chaque année, fixe lui-même les prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé pour que les producteurs et productrices obtiennent le revenu visé et les transformateurs, une marge suffisante. Ce n'est probablement pas la meilleure instance pour prendre ce genre de décision opérationnelle à l'intérieur du système de gestion de l'offre.

Parfois, des règlements gouvernementaux restrictifs nuisent au potentiel d'accroissement de la mise en marché. Ainsi, l'introduction de produits laitiers moins riches, que préfèrent de nombreux consommateurs et consommatrices canadiens, est limitée par des règlements qui contrôlent la vente de produits hors normes.

Un autre problème auquel est confronté le secteur est la façon dont se fait le contingentement de la production. Le point de départ de la gestion de l'offre est l'établissement d'un contingent national annuel en fonction de l'estimation des besoins du marché. Ce contingent national est ensuite divisé entre les offices de commercialisation des provinces membres, selon les critères exposés dans le plan de commercialisation. Les offices provinciaux le répartissent ensuite entre leurs producteurs et productrices.

Ce contingent n'a pas toujours été fixé de manière à satisfaire les besoins du marché durant l'année et dans toutes les parties du pays. Par ailleurs, le système de répartition du contingent n'est pas suffisamment sensible aux changements des coûts de production et à ceux de l'offre au niveau régional. Cette rigidité

a créé beaucoup de tension dans le système et pourrait continuer à être un irritant à moins que nous puissions établir un consensus plus ferme sur la façon de le répartir.

De même, les contingents que les producteurs et productrices ont reçus à l'origine, sans rien débourser, se sont énormément appréciés au fil des ans. Le contingent représente un actif non négligeable pour les producteurs et productrices. Par contre, pour les nouveaux arrivants, le prix en est exorbitant et gonfle artificiellement leurs coûts de production.

Dans les présentes NCM, le Canada s'efforce de préciser et raffermir les règles qui régissent le système canadien de gestion de l'offre. Le gouvernement fédéral est résolu à maintenir une protection aux frontières pour appuyer nos programmes de gestion de l'offre. Il faut clarifier et renforcer l'article XI. Cela devient encore plus évident depuis le rapport du groupe spécial du GATT sur la crème glacée et le yogourt.

Les principes d'action

L'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la gestion des approvisionnements est inébranlable. La gestion de l'offre fait partie intégrante de notre politique agricole à long terme. C'est un système reconnu et respecté par nos partenaires commerciaux sur la scène internationale. Il a été élaboré dans les années 1960 et 1970 pour résoudre les problèmes de l'époque. À l'heure actuelle, nous devons nous tourner vers les années 1990 et celles qui suivront, dans un marché en pleine évolution, et créer ensemble la deuxième phase du système de gestion de l'offre.

Il nous faut certains principes pour nous inspirer une nouvelle vision de cette gestion. Ces principes peuvent nous guider dans une démarche commune d'adaptation aux changements et dans la recherche des solutions aux problèmes qui empêchent le secteur de réaliser son plein potentiel.

Le système de gestion de l'offre devrait être plus sensible au marché et être apte à s'ajuster à la demande au fur et à mesure de l'évolution de la technologie et des besoins des consommateurs et consommatrices.

On peut s'attendre à des changements nombreux et rapides dans la commercialisation des produits alimentaires. Tous les intervenants doivent améliorer leurs techniques de commercialisation s'ils veulent saisir les occasions qui s'offrent. Mieux que quiconque, les offices de gestion de l'offre sont en mesure de gérer les changements à venir à l'avantage des producteurs et productrices, des consommateurs et consommatrices canadiens et de l'économie en général.

Une plus grande souplesse ainsi que l'aptitude à réagir à l'évolution des goûts et à profiter des progrès technologiques ne peuvent être que bénéfiques aux secteurs faisant l'objet d'une gestion de l'approvisionnement.

Les secteurs soumis à la gestion de l'offre devraient reconnaître qu'il est impossible de les isoler complètement du marché.

Le secteur primaire et les transformateurs faisant l'objet d'une gestion des approvisionnements devront faire preuve d'efficacité pour partager les occasions offertes par le marché, surtout dans la perspective d'une concurrence accrue de la part des importations de produits surtransformés.

Tout système de gestion de l'offre fait craindre une hausse des prix par suite de la situation privilégiée du secteur sur les marchés intérieurs. Au Canada, il faudra être vigilant pour empêcher qu'un fossé se creuse éventuellement entre les prix que paient les consommateurs et consommatrices canadiens et ceux qui ont cours dans les autres pays. Lorsque nous constatons une différence de prix, il faut en rechercher les causes non seulement au niveau primaire, mais aussi au niveau secondaire, de même que dans le commerce au détail.

Il importe de parvenir à mieux comprendre certains de ces problèmes et de trouver la meilleure façon de réduire les coûts des agriculteurs et agricultrices ainsi que ceux des transformateurs et peut-être même ceux des détaillants afin d'assurer la croissance soutenue du secteur.

Tous les segments du réseau de commercialisation devraient collaborer étroitement — offices nationaux de commercialisation, transformateurs, détaillants, secteur de la restauration — pour leur propre bénéfice de même que celui des consommateurs et consommatrices et de l'économie en général.

Tous les intervenants doivent admettre qu'ils partagent la responsabilité d'assurer la croissance et la stabilité du secteur. Tous doivent reconnaître qu'ils ont des objectifs communs et que de travailler ensemble est la seule façon de les atteindre. Les organismes doivent remplir leur mandat, qui est de fournir des produits aux consommateurs en quantité suffisante et de la qualité voulue, à un prix raisonnable, tout en garantissant aux producteurs et productrices un revenu équitable. Pour leur part, les transformateurs doivent se reconnaître responsables de mettre au point de nouvelles techniques et des stratégies de commercialisation qui leur permettront de tirer avantage du marché. Les détaillants et les restaurateurs ont aussi un rôle à jouer en faisant connaître à l'industrie les besoins changeants des consommateurs et consommatrices et en offrant les produits à des prix équitables.

Les agences qui gèrent les approvisionnements devraient rendre leur processus décisionnel transparent afin de renforcer la confiance des consommateurs et consommatrices.

La population n'a aucune influence sur la plupart des décisions de détermination des prix, de contingentement ou de prélèvements et ne peut exprimer son opinion. La législation habilitante du CNCPA et de la CCL n'impose ni le dévoilement, ni l'examen public et n'autorise aucun recours.

Comme pour toutes les questions qui touchent finalement les consommateurs et consommatrices, il serait préférable d'étendre l'accès au processus décisionnel. On pourrait ainsi éviter des malentendus. Chose plus importante, les intérêts du secteur seraient peut-être mieux servis si le consommateur ultime était tenu au courant des facteurs qui amènent certaines décisions importantes.

Les organismes nationaux devraient faire preuve d'un fonctionnement efficace, être autonomes et pratiquer une saine gestion financière.

Les orientations en vue du changement

L'établissement d'organismes nationaux a entraîné la création de 11 conseils d'administration et bureaux de gestion, c'est-à-dire un par province, plus un à l'échelle nationale pour chaque secteur de production. Ces administrateurs disposent de pouvoirs immenses : ils recueillent des fonds par le biais de prélèvements obligatoires; ils dépensent cet argent; ils fixent des contingents et les répartissent entre les producteurs et productrices; ils embauchent aussi du personnel. Ce sont là d'importantes responsabilités fondées sur la loi. Il importe que ces organismes soient imputables à la population qui leur accorde ces pouvoirs. Ils doivent gérer leurs finances de façon saine et efficace.

Les ententes fédérales-provinciales devraient être suffisamment souples pour faciliter l'application de ces principes.

La coopération fédérale-provinciale a été déterminante dans le développement du système de gestion de l'offre au Canada. Ce système n'existerait pas aujourd'hui sans des ententes officielles entre tous les gouvernements. Des modifications au système, qui le rendront plus adaptable aux besoins changeants du marché, nécessitent aussi de la souplesse de la part de tous les signataires. Ces modifications ne peuvent être apportées sans leur accord.

Les provinces se disent prêtes à travailler avec le gouvernement fédéral et le secteur pour régler les problèmes auxquels est confrontée la gestion de l'offre et pour créer un système plus national. Cette volonté doit se traduire par une action concrète, ce qui n'est possible que par une plus grande coopération entre toutes les parties.

Le transport des produits agricoles

Introduction

Dans ce pays où une population relativement faible est éparpillée sur des milliers de kilomètres, la politique des transports a été un facteur-clé d'expansion économique.

Les programmes de transport spécialement faits pour l'agriculture comprennent la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), l'Aide au transport des aliments du bétail (ATAB) et les Tarifs compensatoires minimaux (TCM) pour les produits du canola. Ces programmes ont été conçus, en partie, pour stimuler le développement agricole et le commerce. Ils ont un caractère régional, mais en même temps, une portée nationale et internationale.

Ces programmes sont en place depuis nombre d'années et ont largement atteint leurs objectifs originaux. Cependant, les marchés évoluent et il y a lieu de les réviser pour qu'ils continuent de servir les intérêts du secteur agricole et contribuent à sa viabilité à long terme. De même, il y a depuis longtemps désaccord quant à l'impact de ces programmes sur la diversification agricole et sur les productions à valeur ajoutée.

Les changements, s'ils sont indiqués, supposent que l'industrie y sera associée et qu'elle pourra s'exprimer. En outre, une compréhension claire des objectifs peut aider à évaluer les programmes et à y apporter des modifications à l'avantage de l'ensemble du secteur agricole.

Les gouvernements fédéral et provinciaux acceptent que les aspects économiques de ces programmes de transport soient remis en question, pour nous assurer qu'ils ne font pas obstacle au développement régional et national du secteur agro-alimentaire.

Les enjeux

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO)

La LTGO, entrée en vigueur en 1984, a accru les contributions versées par le gouvernement fédéral et les expéditeurs de céréales, afin de permettre aux entreprises ferroviaires de tirer un revenu suffisant du transport de ces denrées, pour assurer la viabilité à long terme de leurs réseaux. Cette Loi visait aussi à mettre fin aux programmes spéciaux d'aide financière de l'État, lancés dans les années 70, pour soutenir le transport du grain, pour acheter et louer des wagons-trémies couverts, pour financer la réparation des wagons de marchandises et pour subventionner les embranchements secondaires.

Selon la Loi, le montant annuel que le gouvernement s'est engagé à payer, qui est actuellement d'environ 720 millions de dollars, comprend 658,6 millions en subventions dites du « Nid-de-Corbeau », plus la part cumulative de l'inflation assumée par l'État.

La formule de tarification de la LTGO oblige actuellement les expéditeurs de céréales à éponger environ 30 p.c. du coût de transport de cette denrée. Le fédéral verse la différence directement aux sociétés ferroviaires. Cela a permis aux céréaliculteurs de l'Ouest d'établir et maintenir des marchés d'exportation lucratifs pour les grains et les oléagineux. Parallèlement, cette formule a également eu pour effet de maintenir, dans les Prairies, des prix plus élevés pour les céréales, qui ont entraîné des coûts plus élevés pour les industries à valeur ajoutée dans l'ouest du Canada.

D'aucuns sont d'avis qu'une modification de la méthode de paiement du gouvernement fédéral, qui a pour politique de « payer le producteur », placera les secteurs céréaliers national et d'exportation sur un pied plus égalitaire.

En 1985, la Commission Hall sur la méthode de paiement a recommandé que la subvention du Nid-de-Corbeau soit versée chaque année aux producteurs et productrices en proportion de leurs ventes de céréales. L'Office de transport du grain a, quant à lui, recommandé en 1986 que cette subvention soit versée aux bénéficiaires actuels. Le Conseil économique du Canada, le Pool du blé de la Saskatchewan et un comité d'orientation de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont récemment produit des rapports sur la LTGO. Tous ces rapports pourraient servir de base à un dialogue plus poussé.

L'Alberta et la Colombie-Britannique ont mis en place un programme d'aide aux producteurs et productrices de bovins pour faire contrepoids aux effets des subventions fédérales aux sociétés ferroviaires. La Saskatchewan et le Manitoba ont récemment adopté des programmes semblables pour rattraper l'Alberta.

On se demande aussi si la motivation est suffisante pour que le système de manutention et de transport des grains soit le plus efficace et le plus efficient.

Par ailleurs, on a émis l'avis que des amendements à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, pour modifier la formule des tarifs et celle des subsides, auraient pour résultat une plus grande efficacité du système.

Un comité supérieur sur le transport des céréales a indiqué dans un rapport qu'aucune autre mesure n'a autant de chance de réduire le coût de transport des céréales que l'élimination des voies secondaires coûteuses. Certains prétendent que les règlements actuels ne créent pas un climat favorable à la réalisation de ces économies.

Depuis l'entrée en vigueur, en 1984, de la LTGO, le Canada en tant qu'exportateur majeur de grains et d'oléagineux, a subi l'impact négatif de subsides directs énormes consentis par ses concurrents — les États-Unis et la Communauté européenne. Les programmes appuyant l'industrie canadienne doivent se situer dans le contexte des subsides élevés de nos principaux concurrents.

Pour tenir compte de tous ces facteurs, il y a lieu de réviser et de réévaluer la LTGO pour s'assurer qu'elle continue de renforcer à long terme l'industrie agro-alimentaire du Canada.

L'aide au transport des aliments du bétail (ATAB)

L'ATAB est une subvention fédérale

appliquée au transport des grains de provende vers l'est du Canada, le nord de l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Yukon pour nourrir le bétail. En 1941, pour approvisionner en viandes les alliés durant la guerre et pour encourager la consommation intérieure des grains de provende produits dans les Prairies, le gouvernement fédéral a commencé à subventionner le grain des Prairies destiné à l'alimentation du bétail dans l'est du Canada et en Colombie-Britannique. Malgré la fin des contrats à long terme avec la Grande-Bretagne en 1953, l'ATAB est demeurée telle quelle jusqu'en 1966, à l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme.

Bien que le programme ait été essentiellement maintenu, certains changements importants ont été apportés. Avec l'expansion rapide de la céréaliculture fourragère, surtout en Ontario, cette production a cessé progressivement d'être subventionnée. En 1976, vu leur degré d'autosuffisance, l'Ontario et l'Ouest du Québec n'ont plus eu droit à l'ATAB. Parallèlement, un programme quinquennal d'aide à l'entreposage à la ferme ou dans l'infrastructure a été mis sur pied. Depuis 1984, le grain de production locale, commercialisé dans la zone bénéficiaire, est visé par cette subvention. Mais le maïs importé des États-Unis demeure exclu.

Le Projet de développement des productions fourragères dans la région de l'Atlantique (PDPFRA) a aussi été lancé récemment pour stimuler l'autosuffisance en céréales fourragères dans cette partie du pays.

La question de l'aide au transport des aliments du bétail a été beaucoup étudiée et débattue. Au centre de cette question est l'impact qu'elle peut avoir sur les coûts et la production locale de céréales fourragères. Dans la région de l'Atlantique, on estime que cette subvention répond mal aux besoins de l'élevage. Les éleveurs qui produisent leurs propres céréales ne sont pas admissibles. De plus, les éleveurs n'ont pas accès aux céréales étrangères qui sont parfois plus économiques. La valeur relative de la subvention a aussi diminué au cours des années à cause de l'inflation et de la hausse des coûts de transport. Il y a aussi bon nombre d'autres règlements qui se répercutent négativement sur le prix des grains dans l'Est canadien.

Tout cela souligne la nécessité d'examiner l'ATAB afin de déterminer si c'est la meilleure façon de développer l'agriculture dans les régions déficitaires en céréales fourragères. Il faudra peut-être la restructurer pour stimuler la production locale, en particulier dans la ferme même, tout en autorisant les achats de céréales venant d'ailleurs.

Il y a peut-être d'autres moyens de rendre ces régions déficitaires plus concurrentielles et efficaces. Un accès facilité aux nouvelles variétés, l'exploitation d'autres sources prometteuses de provendes et une amélioration des installations d'entreposage, tout cela combiné à de meilleurs programmes de protection du revenu pourrait rendre les marchés des céréales fourragères plus efficaces dans les régions visées par l'ATAB. Dans le cas de la Colombie-Britannique, il faudra évaluer l'incidence de tous changements dans la LTGO avant de décider de l'application future de l'ATAB dans cette province.

Les tarifs compensatoires minimaux pour les produits du canola

Les tarifs compensatoires minimaux (TCM) sont ceux que paient les transformateurs de canola de l'ouest canadien pour le transport ferroviaire de l'huile et du tourteau de canola à l'est de Thunder Bay. Ces tarifs sont inférieurs au tarif commercial régulier parce qu'ils ne reflètent que la portion variable des coûts de transport, sans allocation pour les frais d'exploitation du réseau de fret de la société ferroviaire.

Pourtant le maintien des TCM inquiète les transformateurs de l'Est qui voient leurs concurrents de l'Ouest payer des tarifs moins élevés à l'est de Thunder Bay.

Le fait que les tarifs de transport appliqués à des produits concurrentiels soient fixés par des mécanismes différents peut nuire à la concurrence optimale de tout le secteur.

Les principes d'action

Nous proposons les principes qui suivent pour une révision des politiques de transport du Canada se rapportant au développement du secteur agro-alimentaire tant régional que national :

> Les programmes de transport des produits agricoles devraient tenir compte de la diversité régionale du secteur agro-alimentaire canadien de même que de l'intérêt national. Il faudrait revoir ces programmes à la lumière de leurs répercussions dans l'ensemble du pays et non pas seulement dans la région où ils s'appliquent.

La plupart des subventions au transport ont pour objectif la croissance et l'expansion d'une économie régionale particulière. Cependant, ces programmes présentent aussi un intérêt, voire un avantage national important. Il ne faut donc pas voir ces programmes uniquement comme des mesures de développement régional qui n'ont aucune répercussion sur les autres parties du Canada. À cause de l'incidence nationale de la politique sur les transports, il importe que toute nouvelle version de ces programmes continue à répondre aux besoins uniques des régions, tout en tenant compte des répercussions importantes qu'elle pourrait avoir ailleurs au pays.

> Il faudrait appuyer les changements qui réduisent les coûts globaux de transport et de manutention.

Le coût total du transport ferroviaire des céréales visées par la LTGO s'élève actuellement à près d'un milliard de dollars par année, dont 30 p.c. sont payés par les expéditeurs. Même si une réduction des coûts serait une bonne chose pour le système, la réglementation actuelle ne facilite peut-être pas la réalisation de ces économies.

Dans la région de l'Atlantique, on reproche également à la réglementation actuelle de ne pas permettre aux producteurs et productrices de tirer parti d'autres moyens de transport plus économiques et des céréales importées.

> Les programmes de transport ne devraient pas déformer les forces normales du marché qui touchent les producteurs et productrices et les transformateurs.

Les programmes de transport affectent l'utilisation des ressources dans les diverses régions du pays. Ils peuvent limiter une diversification essentielle à la croissance de plusieurs régions. Cependant, il faut analyser avec soin les changements éventuels pour bien cerner leur impact global sur l'industrie agro-alimentaire. Puisque l'interaction des marchés, des programmes gouvernementaux et de la réglementation est fort complexe, nous devons éviter les solutions simplistes qui peuvent avoir des conséquences sérieuses, mais imprévisibles.

> Il ne faudrait pas que les politiques sur le

transport aboutissent à la mise en application de programmes fédéraux-provinciaux pour compenser les effets de tel ou tel programme de transport.

Les quatre provinces de l'Ouest se sont dotées de programmes visant à subventionner l'affectation des céréales à l'élevage, compensant ainsi l'effet de la LTGO sur les éleveurs.

Dans la région de l'Atlantique, le PDPFRA, destiné à stimuler la production de céréales fourragères, s'explique, du moins en partie, par la nécessité de compenser l'effet négatif de l'ATAB sur la céréaliculture locale.

La politique de transport devrait être conforme aux règles commerciales internationales et réduire au minimum les risques de représailles de la part d'autres pays.

Un des objectifs du Canada dans les négociations commerciales actuelles est de réduire les subventions à l'exportation des produits agricoles à l'échelle mondiale. Bien sûr, on s'attend à ce que le Canada se soumette à la discipline introduite par les NCM. Toutefois, nous verrons à inciter nos partenaires commerciaux à réduire certains subsides qui déforment les structures de prix sur les marchés des céréales et des oléagineux.

La qualité et la salubrité des aliments

Introduction

Rien n'est plus important pour la société canadienne que la santé de ses citoyens et citoyennes. Cela impose à quiconque participe à la production alimentaire l'énorme responsabilité d'assurer aux Canadiens et Canadiennes des aliments dont la qualité et la salubrité sont maximales. Un tel niveau de salubrité nous aide aussi à conserver notre réputation de grand fournisseur d'aliments sûrs et de qualité sur les marchés mondiaux.

Assurer la sécurité de l'approvisionnement est une responsabilité que partagent tous les acteurs de la filière alimentaire, du fournisseur de moyens de production au consommateur, en passant par le producteur. Le gouvernement fédéral demeure résolu à fournir le leadership nécessaire de même que le cadre de recherche et de réglementation pour que les Canadiens et Canadiennes bénéficient des normes de salubrité alimentaire les plus élevées, que l'approvisionnement vienne du Canada ou de l'étranger.

Agriculture Canada maintiendra une équipe de recherche et d'inspection pour veiller à ce que les produits agro-alimentaires d'origine canadienne soient sûrs et nutritifs, que les dangers puissent être décelés et que la résistance génétique aux maladies soit stimulée. Comme c'est l'un des rôles-clés du ministère d'améliorer la commerciabilité des produits, il continuera de fixer et de mettre en vigueur des normes industrielles pour protéger la santé des humains, des animaux et des plantes et faciliter le commerce national et international.

Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, mais il n'est pas le seul concerné. Bien que le fédéral ait la responsabilité des produits agro-alimentaires qui vont sur le marché interprovincial et international, les gouvernements provinciaux assument, eux, la salubrité des aliments sur leur propre territoire. La coopération et l'appui de tous les organismes étatiques qui s'occupent de la salubrité des aliments sont essentiels.

Le rôle des gouvernements est de veiller à ce que l'industrie soit responsable envers les consommateurs et consommatrices et réponde à leurs désirs. En fin de compte, celle-ci est la première responsable de la salubrité, de l'innocuité et de la qualité des produits alimentaires. Elle doit faire en sorte que ses techniques de production et de transformation ne viennent pas éroder la confiance des consommateurs envers ses produits. Par ailleurs, les lois et règlements fédéraux doivent refléter un esprit suffisamment ouvert et souple pour stimuler plutôt qu'inhiber l'aptitude de l'industrie à réagir aux indications du marché de la consommation.

Le consommateur est le troisième partenaire-clé assurant la salubrité des aliments. Il doit employer convenablement les produits après l'achat. Il doit avoir accès à une information exacte et ponctuelle pour faire des choix éclairés chez le détaillant et, par la suite, conserver, manipuler et préparer les aliments sans danger.

Les enjeux

Selon le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes en 1985, le Canada possède un système efficace d'inspection des aliments et les Canadiens et Canadiennes ont raison de lui faire confiance. Néanmoins, nous ne devons pas nous asseoir sur nos lauriers. Au contraire, nous devons chercher à améliorer notre système actuel pour qu'il puisse continuer de répondre aux besoins des consommateurs et consommatrices, chez nous et à l'étranger.

De récents événements ont montré la nécessité de préciser les rôles de tous les responsables de la salubrité des aliments et de rendre le processus décisionnel plus ouvert et transparent. Il est essentiel que tous les intervenants collaborent étroitement : le secteur privé, les gouvernements, les partenaires commerciaux et, surtout, les consommateurs et consommatrices canadiens. Bien que la majorité des cas d'empoisonnement alimentaire en Amérique du Nord soient liés à de la nourriture consommée au restaurant ou à la maison, 3 p.c. des Canadiens et Canadiennes seulement reconnaissent qu'ils ont une grande responsabilité à assurer la salubrité des aliments.

Il est important que les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation des aliments travaillent de concert à améliorer le système d'inspection alimentaire. Bien que la salubrité des aliments et leur valeur nutritive relèvent avant tout de Santé et Bien-être Canada, il existe un vaste champ de responsabilité partagée qui exige une étroite collaboration.

Avant tout, il est nécessaire de chercher à mieux consulter les consommateurs et consommatrices et à communiquer avec ceux-ci de façon ouverte et opportune, de leur donner une information suffisante pour leur permettre de prendre des décisions éclairées et de voir à ce qu'ils soient conscients du rôle qu'ils ont à jouer.

Un groupe consultatif national sur la salubrité des aliments, représentant les producteurs et productrices, les transformateurs, les consommateurs et consommatrices ainsi que des ministères fédéraux et provinciaux, s'active depuis 1986. Il donne des conseils dans ce domaine et a pour mission de recommander des normes de sûreté adéquates ainsi que des types de programmes d'inspection propres à garantir des niveaux acceptables de salubrité.

La population croit fermement que la sûreté absolue est possible au niveau de la production et de la consommation des aliments même s'il n'existe aucun moyen de fournir cette garantie. Il est clair qu'elle s'attend aussi à ce que les gouvernements assurent plus que quiconque la salubrité des aliments. Il est donc clair que l'industrie et les consommateurs et consommatrices ne comprennent pas bien la nature de leur responsabilité malgré qu'ils aient à jouer un rôle prépondérant.

Reconnaissons que le système agro-alimentaire comporte une certaine part de risque et qu'il faille partager la responsabilité d'assurer des aliments sûrs et sains. Il y a donc lieu de forger une nouvelle mentalité et d'établir un processus décisionnel commun chez les trois partenaires assurant la salubrité des aliments : les gouvernements, le secteur agro-alimentaire et les consommateurs et consommatrices.

Les orientations en vue du changement

Ces dernières décennies, des progrès marquants sont venus changer la perception de la salubrité des aliments qu'avaient les consommateurs et consommatrices. Des développements technologiques sans précédent nous permettent maintenant de déceler des contaminations bactériennes et des résidus chimiques en concentrations infimes. Parallèlement, on est de plus en plus conscient des effets éventuels des substances synthétiques sur l'air que nous respirons et la nourriture que nous consommons.

Il en est résulté que les consommateurs et consommatrices sont moins préoccupés par les défauts visibles et le classement des produits alimentaires, mais davantage par la présence de bactéries et de résidus chimiques invisibles. Comme ils ne peuvent s'assurer eux-mêmes que tel ou tel aliment est exempt de résidus, ils s'attendent à ce que les services d'inspection leur fournissent cette garantie.

Grâce à une technologie sophistiquée et aux progrès scientifiques, on continuera de dépister, en concentrations de plus en plus faibles, les bactéries et les résidus chimiques qui sont présents naturellement ou artificiellement dans les aliments. On ne connaît pas encore l'impact de ce type d'information. Il est difficile de l'interpréter et il faudra que les gouvernements, l'industrie et la population collaborent plus étroitement pour en évaluer l'importance pour la santé humaine.

L'utilisation des pesticides soulève de plus en plus de controverses. Une préoccupation fondamentale est de réduire les résidus chimiques réputés non naturels, qui résultent d'une lutte antiparasitaire incompatible avec l'écosystème. Le Comité d'examen du processus d'homologation des pesticides traduit une initiative particulière d'Agriculture Canada; il aura une incidence sur l'utilisation des pesticides et sur les politiques touchant la salubrité des aliments et la conservation de l'environnement. Le comité représente un vaste échantillonnage de la société : les mouvements écologistes, le secteur agricole, les établissements de santé publique, les biologistes et les groupes de défense des intérêts des consommateurs et consommatrices de même que le secteur privé et les organismes fédéraux de réglementation.

La population et les médias accordent de plus en plus d'attention à la présence potentielle, non seulement des pesticides, mais d'autres résidus chimiques dans les aliments, y compris les hormones de croissance animales et les produits pharmaceutiques vétérinaires. Ils s'intéressent également aux risques engendrés par les bactéries comme la *Salmonella* et la *Listeria*. Néanmoins, les sondages récents montrent un accroissement de la confiance des consommateurs et consommatrices à l'égard du contrôle de la qualité, par rapport à ceux réalisés au milieu des années 1970.

Agriculture Canada a pris les devants en établissant des systèmes et des méthodes de protection pour déceler, surveiller et éliminer des aliments les sources de danger microscopiques. Cela nécessite la mise au point et l'application de tests rapides pour dépister certaines drogues comme la sulfaméthazine, les bactéries comme la *Salmonella* et les antibiotiques. Les activités d'inspection portent maintenant davantage sur l'analyse et le dépistage des résidus.

Grâce à ces tests rapides, appliqués aux points de production et de transformation, on fait un usage plus efficace des analyses de confirmation onéreuses et complexes, pratiquées en laboratoire et l'on couvre mieux le genre de produit analysé. Avec l'apparition de ces tests rapides, le partage des responsabilités avec le secteur privé devrait se poursuivre, le gouvernement assurant le développement et l'application initiale des épreuves et le secteur privé s'occupant des analyses comme telles. Dans ce scénario, l'État garderait une responsabilité de contrôle.

Un autre problème concerne le commerce international. De plus en plus, d'autres pays pourraient exploiter les craintes des consommateurs et consommatrices touchant la salubrité des aliments pour mettre en place des barrières commerciales. Qu'elles soient fondées sur des données scientifiques ou sur de simples impressions, ces craintes auront

des effets très réels. Il est important de comprendre les répercussions commerciales des normes de salubrité alimentaire et l'impact des perceptions de la population. C'est à nous tous qu'il incombe de protéger et d'améliorer la commerciabilité des produits agro-alimentaires.

Les principes d'action

Assurer la salubrité des aliments pose un défi de taille qui ne cesse de changer. On a entrepris de modifier et d'améliorer le système et cela se poursuivra. Certains principes pourraient nous guider dans la recherche de cet objectif qui est d'offrir les meilleures garanties de sécurité pour les aliments canadiens.

Les systèmes d'inspection et de garantie de salubrité s'appliquant aux aliments du Canada devraient faire en sorte que cette responsabilité soit bel et bien partagée par tous les acteurs de la filière alimentaire, du fournisseur de moyens de production jusqu'au consommateur, en passant par le producteur et le transformateur.

Cela peut se faire en veillant à ce que les gouvernements entreprennent les recherches nécessaires à l'intérieur de leur propre champ de compétence et appliquent, de concert, un cadre harmonisé de réglementation pour assurer les normes de salubrité les plus élevées possibles. Ce cadre doit répondre aux exigences des consommateurs et consommatrices mais ne doit pas inhiber le commerce. À l'échelle fédérale, il sera important de renforcer les liens qui existent entre les quatre ministères qui s'occupent de la salubrité des aliments. Un renforcement des liens avec les organismes provinciaux qui partagent la même responsabilité consolidera le système. L'objectif doit être la création d'un système normalisé cohérent qui assure au consommateur et à la consommatrice une protection maximale.

De plus, l'industrie doit assumer en entier l'application intégrale des normes gouvernementales relatives à la santé, à la sécurité et à la qualité des produits alimentaires.

La plupart des cas d'empoisonnement alimentaire résultent d'incidents survenant à des étapes ultérieures à la production et à la transformation. Les consommateurs et consommatrices, en tant que partenaires du secteur et du gouvernement, doivent aussi être conscients de leurs responsabilités. On doit leur fournir en temps opportun une information pertinente qui leur permettra de faire des choix éclairés chez les détaillants et de savoir comment conserver, manipuler et préparer les aliments sans danger.

Le système doit être plus ouvert; il doit permettre aux consommateurs et consommatrices et au secteur de participer directement.

Il est important que les consommateurs et consommatrices sachent avec quelle efficacité le secteur fixe et applique les normes de salubrité. Collectivement, les consommateurs, les syndicats, le secteur ainsi que les ministères fédéraux et provinciaux doivent jouer un rôle plus important dans l'établissement des priorités d'inspection des aliments au Canada. Il s'agirait que ces groupes adoptent les méthodes d'évaluation de la salubrité qui sont actuellement en usage au ministère de l'Agriculture du Canada. La participation des mêmes groupes à l'établissement des priorités aurait pour effet de partager le processus décisionnel et donnerait une plus grande créance aux projets de réforme des politiques.

Pour que le public puisse assumer efficacement son rôle, il faut partager avec les consommateurs et consommatrices l'information sur la salubrité. En outre, leurs représentants doivent participer activement à la prise de décision dans le cadre de l'évaluation de la salubrité. La participation des consommateurs et consommatrices et du secteur aux travaux du Groupe consultatif national sur la salubrité des aliments constitue une étape importante pour obtenir un nouvel éclairage sur ces questions. À mesure qu'ils se familiariseront avec les principes de l'analyse de la salubrité, les

consommateurs et consommatrices feront plus confiance au système de contrôle de la salubrité des aliments.

La création du Groupe consultatif permet aux consommateurs, aux syndicats, au secteur et aux ministères fédéraux et provinciaux de participer à l'évaluation des facteurs de salubrité dans le cadre des divers programmes d'inspection. Les aspects prioritaires qui sont ressortis des activités du Groupe serviront à orienter les activités d'Agriculture Canada.

Les organismes consultatifs et les comités d'examen, tels les groupes consultatifs sur la salubrité des aliments, le Comité d'examen des pesticides et le Comité d'examen de la lutte contre les salmonelles regroupent sous la même enseigne les gouvernements, le secteur et les consommateurs et consommatrices pour examiner ensemble l'évaluation des risques. Par ailleurs, avant d'établir d'importantes politiques sur la salubrité des aliments, on publiera des documents de travail pour recueillir des commentaires pertinents. Une fois les politiques arrêtées, on pourra produire des documents décisifs pour exposer la justification des politiques.

Des rapports de contrôle portant sur la conformité du secteur agro-alimentaire aux normes de salubrité seront également mis à la disposition du public à intervalles réguliers et en temps opportun. On publiera les rapports ayant trait aux groupes dont la performance est excellente et aussi à ceux qui font l'objet d'une « surveillance intensive ».

Les normes de salubrité alimentaire et les méthodes d'inspection d'Agriculture Canada doivent être conformes à toutes les normes reconnues à l'échelle internationale.

La Commission du Codex Alimentarius (CCA) est un organe auxiliaire de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Son mandat est de voir à ce que les aliments vendus sur le marché international répondent à des normes élevées et uniformes, de façon à protéger la santé des consommateurs et consommatrices et à faciliter le commerce international des aliments. Présentement, la CCA compte 129 pays membres. Le Canada est de ce nombre et il participe activement aux travaux de certains comités de cet organisme.

À ce jour, près de 200 normes internationales ont été établies et adaptées aux divers secteurs de produits. Des concentrations maximales ont également été fixées pour plusieurs milliers de résidus de pesticides présents dans les aliments. La CCA a établi des tolérances maximales pour les additifs alimentaires et aussi pour les résidus d'origine biologique.

Agriculture Canada continuera de participer activement aux travaux des organismes affiliés à la FAO et à l'OMS, notamment à ceux de la CCA. Il continuera également de revoir les positions canadiennes, de les remanier et de les formuler pour en faire part lors des séances de la CCA ou de celles qui porteront sur des produits particuliers ou sur des questions diverses.

En outre, Agriculture Canada acceptera et adaptera des normes alimentaires internationales de même que certaines recommandations des organismes affiliés à la FAO et à l'OMS. L'adoption des normes internationales établies par des organismes comme le Codex nous aidera à conserver les marchés actuels et ouvrira peut-être de nouveaux débouchés commerciaux.

En collaboration avec les États-Unis et de concert avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le Canada procédera à la mise sur pied d'un système de tolérances réalistes et objectives pour l'ensemble des résidus chimiques et des bactéries

présents dans les aliments. Un tel système permettra d'uniformiser le contrôle de la salubrité.

Agriculture Canada doit continuer d'améliorer le système pour évaluer les produits et les procédés agro-alimentaires des pays et des fabricants étrangers qui exportent vers le Canada.

Depuis un certain nombre d'années, le Canada a pour politique d'accréditer les systèmes d'inspection des viandes et les établissements des autres pays. À l'heure actuelle, 32 pays sont autorisés à exporter de la viande au Canada. Récemment, on a mis sur pied un système d'accréditation des établissements étrangers qui exportent des ovoproduits; un établissement situé aux Pays Bas, un autre en Israël et plusieurs autres aux États-Unis ont ainsi reçu l'autorisation d'exporter vers le Canada.

Dans son rapport de 1988, le Vérificateur général a recommandé qu'Agriculture Canada améliore son système de contrôle de la salubrité pour les importations de fruits et légumes frais et transformés. Les produits en question sont inspectés à leur arrivée; toutefois, étant périssables, ils doivent être inspectés sans tarder.

Agriculture Canada a demandé récemment à tous les pays qui exportent d'autres produits alimentaires visés par la Loi canadienne sur les produits agricoles de fournir une description détaillée de la base juridique ainsi que des systèmes et des méthodes d'inspection qui ont cours chez eux.

À partir des réponses obtenues, on évaluera les pays en fonction des risques apparents que pose l'acceptation de leurs exportations. Le Canada procédera ensuite à une vérification réelle des systèmes et des méthodes d'inspection déclarés en effectuant des contrôles sur place dans les pays exportateurs. On établira un ordre de priorité pour ces contrôles selon les résultats des évaluations. Le maintien du droit d'accès au marché canadien dépendra des systèmes et des mesures de contrôle qu'on aura constatés sur place.

L'initiative précitée a pour but de garantir aux consommateurs et consommatrices canadiens des produits importés qui répondront aux normes de salubrité les plus élevées. Elle pourrait également assainir la concurrence entre les fabricants de produits alimentaires du Canada et ceux de l'étranger. Il se peut toutefois que les gouvernements d'autres pays prennent des mesures de réglementation analogues qui toucheront les transformateurs canadiens.

Agriculture Canada doit intensifier ses analyses en laboratoire pour que les consommateurs et consommatrices continuent de faire confiance au système de dépistage des résidus dans les aliments.

Le système d'inspection des aliments d'Agriculture Canada a toujours été axé sur des principes de salubrité et de qualité (classement). Le contrôle sanitaire des viandes a commencé en 1907. L'inspection des viandes pour y déceler les facteurs « non apparents » comme les résidus chimiques et les bactéries a suivi un peu plus tard. Le dépistage des résidus chimiques dans les fruits et les légumes est devenu une priorité au cours des dernières années.

Les chercheurs qui œuvrent dans le domaine de la salubrité alimentaire doivent

mettre au point des tests de diagnostic rapide pour le dépistage des bactéries et des résidus chimiques durant les étapes de la production et de la transformation des aliments. Ces tests doivent être sensibles et spécifiques pour qu'on puisse contrôler un volume d'échantillons relativement élevé. Bien qu'on ait déjà conçu et mis en application certains tests rapides, il en reste bien d'autres à mettre au point pour le dépistage des bactéries et des substances chimiques. L'examen du résultat des recherches menées par d'autres pays dans ce domaine permettra d'éviter les chevauchements inutiles.

Le développement agricole intégré au milieu

Introduction

L'une des priorités du gouvernement fédéral est de protéger notre environnement pour les générations à venir et aussi de soutenir, voire de stimuler l'économie canadienne. Les gouvernements provinciaux poursuivent le même objectif. Le développement économique durable est appelé à prendre de plus en plus d'importance au cours des prochaines années, car les Canadiens et Canadiennes deviennent plus sensibles aux enjeux écologiques.

Le but principal de l'agriculture intégrée au milieu est de mieux sensibiliser le secteur agricole aux exigences de l'environnement. Le fait de promouvoir le développement d'une industrie agro-alimentaire économiquement viable et profitable, qui réponde aux besoins de l'alimentation humaine tout en améliorant la qualité de vie des agriculteurs et agricultrices et de la société en général, constitue des objectifs-clés. En outre, l'agriculture intégrée au milieu permettra de préserver et d'améliorer, pour les générations à venir, la qualité de l'environnement et les ressources dont dépend l'agriculture. Le défi que nous devons relever consiste à poursuivre un ensemble d'objectifs qui ne s'opposent pas nécessairement.

Un jour ou l'autre, l'évaluation économique des politiques et des programmes agricoles ne suffira plus. Dans l'intérêt des Canadiens et Canadiennes et de l'agriculture, il importera d'évaluer aussi les retombées que ces politiques et programmes peuvent avoir sur nos précieuses ressources naturelles. Une plus grande intégration des principes économiques et écologiques deviendra nécessaire à compter des années 1990.

Les enjeux

Un certain nombre de facteurs écologiques ont un impact sur l'industrie agro-alimentaire. La qualité des sols et de l'eau est sûrement l'objet de préoccupations, aussi bien que l'usage des pesticides; la forte dépendance de l'agriculture à l'égard des carburants fossiles non renouvelables; la diminution de la diversité génétique des plantes et des animaux; ainsi que les pratiques d'élevage intensif. La perte de bonnes terres agricoles au profit de l'urbanisation ne laisse pas d'en inquiéter plusieurs.

Nous devons mieux comprendre les retombées que bon nombre de nos méthodes et de nos programmes actuels ont sur l'environnement, de façon à nous assurer qu'ils ne nuiront pas à la prospérité ni à la santé de l'agriculture et de l'ensemble des Canadiens et Canadiennes.

La plupart des techniques modernes, lorsqu'elles sont employées correctement, ont peu d'effet nocif sur l'environnement. Par contre, certaines pratiques d'exploitation traditionnelles ne sont peut-être pas suffisamment adaptées à l'intégration de l'agriculture à long terme. Tous les partenaires du secteur doivent s'assurer qu'ils font le maximum pour préserver l'environnement.

On fait déjà beaucoup. Les gouvernements fédéral et provinciaux financent conjointement un Programme national de conservation des sols qui coûtera 150 millions de dollars. Le gouvernement fédéral a aussi pris plusieurs mesures pour favoriser la conservation des ressources génétiques au moyen de techniques modernes telles le prélèvement et la conservation de plasma germinatif tant animal que végétal. Ces mesures contribueront à

conserver la diversité génétique des cultures et du cheptel pour les générations futures. Il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine. En outre, les producteurs et productrices de bovins ont d'eux-mêmes manifesté une volonté de se préoccuper de la protection des animaux.

Toutefois, plusieurs contraintes ralentissent le progrès d'une agriculture intégrée au milieu. D'aucuns considèrent que ce genre d'exploitation signifie un retour à une technologie dépassée. D'autres sont persuadés qu'un taux inférieur de production entraîne une perte de profit. Ces perceptions ne se vérifient pas nécessairement. Ainsi, une production accrue peut entraîner la mise en culture de terres marginales auxquelles il faut appliquer des facteurs de production coûteux pour maintenir un certain niveau de rendement.

Certaines lois et certains règlements dressent des obstacles au développement d'une agriculture mieux intégrée au milieu. Ainsi le programme d'assurance-récolte, là où la couverture se base sur une superficie moyenne, peut inciter les exploitants à mettre en culture des terres marginales. De même, le processus actuel d'homologation des pesticides peut empêcher l'homologation opportune de nouveaux produits qui sont pourtant plus conformes à la protection de l'environnement.

Un des problèmes les plus fréquemment soulignés se rapporte à nos établissements d'enseignement qui n'offrent pas suffisamment de programmes de formation sur les pratiques d'exploitation moins axées sur les intrants achetés et plus respectueuses des ressources. En outre, ceux qui privilégient l'agriculture intégrée au milieu déplorent le manque de renseignements disponibles sur ce type d'exploitation. Certains ont laissé entendre que la recherche n'est pas adaptée aux besoins actuels et que les services de vulgarisation ne peuvent répondre adéquatement aux demandes d'information.

Il faudra donc consacrer plus d'efforts à la recherche écologique pour corriger ces lacunes. Il faudra aussi améliorer les systèmes d'éducation et de transfert de la technologie pour permettre aux agriculteurs et agricultrices de tirer parti de la baisse des coûts et de la hausse des profits. En outre, il importera de préciser le rôle et les responsabilités des divers paliers de gouvernement et des organismes connexes pour aider efficacement les agriculteurs et agricultrices à adopter des pratiques d'exploitation mieux intégrées.

Bref, les gouvernements, les maisons d'enseignement et le secteur privé devront collaborer plus étroitement pour assurer la bonne marche du développement de l'agriculture intégrée.

Les principes d'action

Tous les intervenants du secteur agro-alimentaire canadien devraient reconnaître et appliquer des mesures appropriées pour rendre l'agriculture plus compatible avec les exigences écologiques.

Dans plusieurs régions du pays, le développement agricole a nui à l'environnement. Le secteur agro-alimentaire doit faire tout ce qu'il peut pour harmoniser ses pratiques avec la conservation du milieu.

Tous les membres de la société canadienne doivent prendre au sérieux leur responsabilité à l'égard de l'environnement. De leur côté, les agriculteurs et agricultrices doivent songer de plus en plus à adopter des méthodes de production et de gestion des déchets qui empêchent la contamination des eaux de surface et souterraines. Ils doivent également adopter des pratiques qui favorisent la conservation et la régénération des sols. Les fournisseurs de facteurs de production doivent offrir aux agriculteurs et agricultrices des produits sécuritaires et non polluants. Les transformateurs doivent faire en sorte de ne pas contribuer à la dégradation de l'environnement.

Les orientations en vue du changement

Les politiques agricoles du Canada devraient encourager le développement et l'adoption de techniques de gestion orientées vers une plus grande sensibilisation écologique et des systèmes agricoles intégrés.

Il faut reconnaître et éliminer les obstacles issus des méthodes de production, de commercialisation et de réglementation qui s'opposent à un mode d'agriculture rentable, mais soucieux de l'environnement. Certaines pratiques culturales traditionnelles ne sont pas seulement dommageables pour l'environnement, mais elles abaissent le niveau de vie des exploitants par suite des coûts excessifs des facteurs de production. De meilleures techniques de gestion des ressources, de la production et des finances pourraient non seulement engendrer des profits supérieurs, mais elles pourraient aussi réduire l'emploi des pesticides et autres facteurs de production qui peuvent être dommageables à l'environnement.

Le gouvernement fédéral doit tenir compte de la protection de l'environnement dans la conception et l'application de l'ensemble de ses programmes et de ses politiques. Il pourra être nécessaire d'inciter les intervenants au respect des exigences environnementales.

Ensemble, nous devons repenser nos politiques et nos programmes pour nous assurer qu'ils vont de pair avec le développement d'une agriculture mieux intégrée. Certains programmes de soutien tels la LTGO et la LSGO, tendent à encourager des régimes de monoculture, à réduire la diversification et à accroître les risques financiers à long terme des producteurs et productrices. Il faudra donc tenir compte des lacunes de ces programmes lorsque viendra le temps d'en faire l'examen. Les nouveaux programmes doivent également être compatibles avec la protection du milieu.

Nous devons déterminer ensemble s'il y a lieu d'imposer des sanctions dans les cas où l'on a recours à des pratiques dangereuses pour l'environnement. En revanche, nous devons chercher des moyens de récompenser ceux qui adoptent des pratiques culturales écologiques.

La mise en pratique des principes

chapitre six

La mise en pratique des principes

Les rôles et responsabilités

Pour donner une nouvelle orientation au secteur agro-alimentaire et pour arrêter des solutions qui respecteront les fondements et les principes de cette orientation, nous devons former un partenariat qui réunira tous ceux et celles qui travaillent dans le secteur. Nous devons examiner objectivement les rapports que nous avons les uns avec les autres et reconnaître nos rôles et nos intérêts communs. Enfin, nous devons nous assurer que nos méthodes actuelles ne nous empêchent pas d'exploiter à fond toutes les occasions.

Chacun doit examiner ses responsabilités vis-à-vis de l'ensemble du secteur et ses relations avec les autres intervenants. Les agriculteurs et agricultrices, les gouvernements fédéral et provinciaux, les transformateurs, les distributeurs, les fournisseurs de facteurs de production, les exportateurs et les transporteurs ont tous un rôle à jouer. Pour réorienter l'agriculture, il faut créer un partenariat plus efficace qui permettra à tous les segments du secteur de prospérer ensemble.

La responsabilité des agriculteurs et agricultrices

La principale responsabilité de l'agriculteur est de faire prospérer l'agriculture.

Les producteurs et productrices, en particulier ceux de la relève, ont l'obligation de se préparer à relever les défis de demain en améliorant le plus possible leurs compétences en gestion de la production et des finances. Il leur incombe de se tenir au courant des programmes offerts et d'en tirer parti. C'est là un aspect important de leur approche globale à la gestion du risque.

Les producteurs et productrices ont une part de responsabilité à assumer à l'égard de l'environnement. À cette fin, ils doivent prendre des mesures de conservation dans leurs propres exploitations et inciter les autres à en faire autant. Ils doivent réagir à leurs préoccupations et à celles du public concernant la pollution et la salubrité des aliments.

Dans l'ensemble, les producteurs et productrices profiteront grandement de la libéralisation des échanges qu'a négociée le gouvernement fédéral. Ce dernier s'est engagé aussi à veiller à ce que les résultats des négociations commerciales multilatérales soient dans leur intérêt. Toutefois, les avantages de cette libéralisation seront assortis de certaines responsabilités. Les exploitants doivent être prêts à les assumer s'ils veulent que leur secteur continue d'innover et de s'adapter aussi bien qu'il l'a fait antérieurement. Le consommateur et la consommatrice de demain, tant au Canada qu'à l'étranger, demanderont des produits différents de ceux qu'ils exigent aujourd'hui.

La responsabilité de l'agrinégoce

Étant donné que les agriculteurs et agricultrices doivent être de plus en plus concurrentiels, les entreprises qui desservent le secteur agricole doivent fournir des produits

efficaces, de qualité, et ce à des prix avantageux. Ces produits doivent également être sûrs et adaptés aux conditions locales aussi bien qu'aux exigences de l'environnement.

Il ne s'agit pas d'une mince tâche, mais les agrofournisseurs s'en acquittent depuis les tout débuts de l'agriculture au Canada. Aujourd'hui, toutefois, nos agriculteurs et agricultrices doivent concurrencer plus que jamais ceux des autres pays et les facteurs de production qu'ils utilisent doivent être de qualité mondiale. Le secteur agrocommercial doit innover pour aider le Canada à faire face à la concurrence. Les agriculteurs et agricultrices ont également besoin de conseils et techniques pour s'assurer qu'ils utilisent efficacement leurs facteurs de production. Les institutions financières ont aussi la responsabilité de mettre des crédits suffisants à la disposition des exploitants.

Le secteur de la transformation doit être énergique dans sa quête de nouveaux débouchés sur les marchés intérieur et extérieur. Les possibilités sont là et les Canadiens et Canadiennes peuvent les exploiter à condition que nous continuions de mettre au point de nouveaux produits et que les transformateurs collaborent étroitement avec les gouvernements et les agriculteurs et agricultrices pour améliorer le secteur. Les détaillants et l'industrie de l'alimentation doivent collaborer avec le secteur afin de trouver des sources d'approvisionnement locales pour les produits en demande, sources qui pourraient se révéler les moins coûteuses à long terme.

L'ensemble de l'industrie canadienne doit intensifier ses activités de recherche pour que nous puissions nous maintenir à l'avant-garde de la technologie nouvelle. Ces recherches représentent la clé de notre succès futur.

La responsabilité des consommateurs et consommatrices

Les consommateurs et consommatrices ont un rôle important à jouer. Ce sont eux qui, en fin de compte, décident quels produits alimentaires doivent être mis sur le marché. Ce sont également eux qui portent le jugement final sur la qualité et la salubrité de nos aliments et qui déterminent si les prix sont acceptables.

Pour assumer leur responsabilité, ils devront se renseigner davantage sur les questions touchant la salubrité alimentaire. Sur ce plan, la manipulation, la conservation et la préparation des aliments revêtent autant d'importance que toute autre étape de leur production. En outre, une meilleure connaissance des principes de la salubrité alimentaire permettra aux consommateurs et consommatrices de faire des achats plus avisés chez les détaillants.

La responsabilité des gouvernements provinciaux

Les gouvernements provinciaux sont sur la ligne de feu au même titre que les agriculteurs, les consommateurs, les groupes d'intérêts, les municipalités et les entreprises. Il faut qu'il y ait un juste équilibre entre les intérêts régionaux dans chaque province et que les besoins locaux soient pris en considération.

Chaque intervenant doit y mettre du sien pour fournir aux agriculteurs et agricultrices les outils de gestion dont ils ont besoin. L'éducation, toutefois, reste l'une des principales responsabilités constitutionnelles des provinces. Pour bien former les agriculteurs et agricultrices, il faut que les gouvernements provinciaux offrent des cours techniques, professionnels et théoriques. L'amélioration constante des compétences et la prestation de conseils à l'échelle locale seront déterminantes pour l'avenir du secteur.

L'octroi de permis aux exterminateurs, l'inspection des petits abattoirs et la protection de la santé au niveau local sont autant d'activités qui obligent les provinces à se pencher sur les questions de salubrité des aliments et d'utilisation des pesticides. En outre, les problèmes municipaux comme l'urbanisation, l'élimination des déchets et la fiscalité agricole sont avant tout des questions de compétence provinciale qui influent sur le secteur.

Les provinces administrent une foule de programmes d'aide directe au secteur agro-alimentaire. De plus en plus, les administrations

provinciales devront s'assurer que ces programmes favorisent le commerce international et interprovincial. Il y a des programmes provinciaux qui, à l'instar de certains programmes fédéraux, font l'objet d'une surveillance de plus en plus étroite sur la scène internationale. D'autres constituent des obstacles au commerce interprovincial et, de ce fait, affaiblissent la compétitivité des industries canadiennes.

Par ailleurs, les provinces assument maintenant une grande part de responsabilité dans la commercialisation des produits agro-alimentaires. Ainsi, tous les partenaires devront collaborer plus étroitement entre eux pour faire en sorte que les mesures d'aide à la commercialisation soient à la fois coordonnées et utiles au secteur.

La responsabilité du gouvernement fédéral

La responsabilité principale du gouvernement fédéral est d'établir un nouveau partenariat avec tous les intervenants du secteur agro-alimentaire. Le leadership fédéral sera un catalyseur précieux pour établir de bonnes relations de travail à travers l'industrie.

Le gouvernement fédéral continuera de jouer un rôle prépondérant d'inspection et de classification des produits agro-alimentaires; de faire de la recherche agricole; d'offrir des programmes de soutien au revenu agricole et au développement régional.

Le gouvernement fédéral jouera un rôle majeur en négociant l'accès aux marchés étrangers pour les produits agro-alimentaires canadiens. En négociant ferme avec ses partenaires commerciaux, le Canada pourra continuer de profiter des avantages d'un marché international mieux ordonné.

Le gouvernement fédéral fera également en sorte que les gouvernements étrangers n'aient pas recours à des barrières non tarifaires, notamment à des exigences sanitaires et à l'octroi de permis, pour couper l'accès de leurs marchés aux produits canadiens. Un effort national de commercialisation déployé conjointement avec le secteur et les provinces nous permettra de tirer le maximum des nouvelles occasions commerciales. Le gouvernement fédéral travaillera en collaboration avec toutes les parties concernées afin de s'assurer que ses politiques et ses programmes ne font pas obstacle à l'expansion des marchés.

L'agriculture, la responsabilité de tous les intervenants

Le secteur agro-alimentaire ne relèvera les défis et ne saisira les occasions que si tous les intervenants du système savent collaborer étroitement.

Au Canada, nous devons composer avec des conditions climatiques et pédologiques extrêmement variées, des marchés en constante évolution et une juridiction partagée qui fait que les rôles respectifs sont souvent mal définis.

Toutefois, notre pays est situé à côté du plus grand marché international du monde. Nous sommes bien placés stratégiquement, avec une ouverture sur l'Europe et les pays du bassin du Pacifique. Nous avons les terres, le climat, la main-d'œuvre, le talent et les ressources nécessaires pour fournir des produits de classe mondiale à des prix concurrentiels. De plus, le public canadien est un fervent défenseur de l'industrie agro-alimentaire. Par conséquent, nous devons trouver des moyens de collaboration encore plus efficaces pour exploiter tous ces avantages.

Le processus d'examen

Le présent document représente la première étape d'un long processus d'évolution. Nous devrons mettre le temps voulu pour régler ensemble certains problèmes et nous pourrons trancher d'autres questions assez rapidement. Nous aurons maintes occasions de faire avancer les choses et de discuter de la nouvelle orientation de l'agriculture ainsi que de la façon de l'appliquer.

La prochaine étape sera la Conférence nationale de l'agro-alimentaire en décembre. Tous les partenaires auront alors la chance d'échanger des idées, de mieux comprendre certains des problèmes auxquels ils font face, d'approfondir les principes énoncés dans le présent document et d'engager le processus de concrétisation de ces principes. Au cours de la prochaine année, les partenaires du secteur agro-alimentaire se réuniront afin de relancer le débat et de poursuivre dans la bonne direction.

Dans certains domaines, notamment celui de la gestion de l'offre, on a déjà constitué des groupes d'étude représentant les principales parties concernées afin de trouver des solutions à certains problèmes. Dans d'autres domaines, comme celui des mesures de protection du revenu, on a mis sur pied des groupes de travail fédéraux-provinciaux pour commencer à élaborer des options qui seront débattues avec les représentants du secteur. Les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux s'efforcent également de mieux coordonner les activités de développement des marchés.

L'objectif global du processus est de jeter les bases d'un secteur agro-alimentaire plus solide et plus dynamique. Grâce à l'appui et à la participation active de tous les partenaires, nous atteindrons cet objectif à coup sûr. De cette façon, nous serons bien placés pour relever les défis et exploiter les possibilités de demain.

Canada