Pièce 340·A
C. des C.

Cet ouvrage appartient
à la régie interne de
l'information du
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

L'AGRICULTURE CANADIENNE des années 70

RAPPORT DE
LA COMMISSION
DE PLANIFICATION
DE L'AGRICULTURE
CANADIENNE
DÉCEMBRE 1969

ACMN

l'agriculture canadienne des années 70

RAPPORT DE LA COMMISSION DE PLANIFICATION DE L'AGRICULTURE CANADIENNE

OTTAWA, DÉCEMBRE 1969

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix $7.00 N° de catalogue A21-15F/1969

Prix sujet à changement sans avis préalable

Imprimeur de la Reine pour le Canada
Ottawa, 1970

Le 31 décembre 1969

L'honorable H. A. Olson
Ministre de l'Agriculture
Ottawa (Ont.)

MONSIEUR LE MINISTRE,

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne intitulé «L'Agriculture canadienne des années 70».

Notre mandat était d'analyser les problèmes de l'industrie agricole canadienne pour ensuite faire des recommandations à l'établissement d'une politique agricole nationale. La partie la plus importante de notre tâche consistait à décrire les mesures susceptibles de consolider cette industrie au cours de la prochaine décennie. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire.

Les rapports de la Commission avec vous-même et le personnel de votre ministère se sont révélés à la fois harmonieux et fructueux; nous vous en remercions.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de notre très haute considération.

D. R. Campbell

P. Comtois

J. C. Gilson

D. L. MacFarlane

D. H. Thain

COMMISSION DE PLANIFICATION DE L'AGRICULTURE CANADIENNE

MEMBRES

Professeur D. R. Campbell	Université de Toronto Toronto (Ont.)
M. P. Comtois, C.A.	Associé de la maison Bélanger, Sirois, Saint-Jacques, Comtois et compagnie, comptables agréés, Sherbrooke (P.Q.)
Professeur J. C. Gilson	Doyen des études supérieures et président du département d'économie agricole, Université du Manitoba, Winnipeg (Man.)
Professeur David L. MacFarlane	Chef du département d'économie agricole, Collège Macdonald de l'Université McGill, Sainte-Anne-de-Bellevue (P.Q.)
Professeur Donald H. Thain	Faculté de commerce, Université Western, London (Ont.)
M. Douglas Woodward	Coordonnateur et agent exécutif
M. A. Vaillancourt	Secrétaire

PRÉFACE

En nommant la Commission de planification de l'agriculture canadienne, le ministre de l'Agriculture s'efforçait de donner une orientation positive à la recherche de solutions aux problèmes nombreux et variés qui ont assailli l'industrie au cours des années 60; la Commission devait, de plus, établir les principes directeurs d'une politique agricole pour les années 70.

Après plus de deux ans de recherche, la Commission a rédigé un rapport à l'intention du gouvernement et de l'industrie agricole. Celui-ci est fondé sur les échanges effectués lors de nombreuses rencontres avec des personnes et des groupes spécialisés dans le domaine de l'agriculture (voir annexes D et E), ainsi que sur l'étude des mémoires qui lui ont été soumis et les conclusions d'un programme de recherche (voir annexe F). Il n'est pas question de considérer le présent rapport comme l'étude définitive des problèmes de l'agriculture au Canada, ni prétendre que les solutions recommandées seront les dernières. Les problèmes sont en évolution constante, tout comme les faits et les opinions sur lesquels se fonde l'étude. Aussi la Commission présente-t-elle les conclusions de son travail, décrites dans le présent rapport, comme un apport en vue de l'affermissement de la situation du secteur agricole dans le cadre de l'économie canadienne et mondiale.

La production des denrées alimentaires et l'utilisation à des fins non alimentaires des produits de la culture du sol comptent parmi les occupations les plus importantes dans le monde, et certainement parmi les plus anciennes. Dans ce type d'industrie, les changements technologiques sont inévitables, toutefois, il est difficile, pour les personnes impliquées, de s'adapter à l'évolution des techniques de production, de transformation et de distribution, ainsi qu'aux bouleversements des structures économiques. Il leur est d'autant plus

difficile de le faire qu'elles n'ont qu'une formation technologique limitée et qu'elles manquent des fonds nécessaires. Il est de la responsabilité de tous ceux qui participent à cette industrie de s'adapter à ces changements, mais il est plus particulièrement de la responsabilité du gouvernement de combler les lacunes résultant de cette évolution.

Il y a de grandes disparités d'acceptation et d'exploitation de la technologie moderne. Aussi est-il difficile et embarrassant d'établir et de mettre en œuvre des programmes qui répondent à tous les besoins et à tous les secteurs secondaires de l'industrie agricole canadienne. Les principes directeurs que l'on choisit en vue de la solution des problèmes les plus épineux nous détournent souvent du principe de l'égalité de traitement de l'agriculture et des autres secteurs de l'économie. Les critiques sont fréquentes dans le monde de l'agriculture, de même que les conseils mal fondés et les avis contraires. Au début, au sein de la Commission, les opinions étaient fort variées, mais ses membres sont arrivés à une unité d'opinion qui leur a permis de produire un rapport bien au point.

L'agriculture canadienne est une industrie importante et complexe qui englobe bien plus que l'agriculteur lui-même. Une étude de l'industrie agricole, comme celle entreprise par la présente Commission, a pour résultat de révéler bien des situations illogiques et des faits irrationnels. A mesure qu'il découvre ces obstacles, le chercheur souhaite ardemment disposer de plus de temps pour étudier à fond chaque nouveau facteur. On ne tarde pourtant pas à se rendre compte que l'évolution est si rapide qu'il faut bien à un moment donné s'arrêter, prendre position et rendre compte de ses observations.

En raison de l'urgence de la tâche, la Commission s'est vue obligée, peu de temps après sa nomination, de faire appel à des experts conseils, afin de se procurer une documentation fouillée lui permettant d'accomplir la plus grosse tâche, démêler le pour et le contre, pour finalement présenter ses recommandations au gouvernement. Il se trouve que les spécialistes de certains des domaines que devait étudier la Commission, sont rares. Ceux qui se sont mis à la tâche se sont plaints constamment du manque de données. La Commission s'est rendu compte que peu de chercheurs scientifiques du domaine agricole sont prêts à sortir des sentiers battus et à recommander ces modifications profondes dans cette industrie.

La Commission n'a publié que trois des rapports de recherches exécutées sur sa demande, mais elle estime que tout le travail accompli par les experts conseils devrait être porté à la connaissance des personnes intéressées. En conséquence, elle a confié les rapports de recherches exécutées dans le cadre du programme de la Commission à la bibliothèque du ministère de l'Agriculture du Canada où ils sont à la disposition de toutes personnes intéressées.

REMERCIEMENTS

La Commission remercie vivement les personnes, groupes et organismes qui lui ont prêté leurs précieuses collaborations dans l'exécution de sa tâche.

La Commission remercie tout particulièrement le Comité interministériel du gouvernement fédéral et les sous-ministres provinciaux de l'agriculture, en particulier les cinq qui ont formé un comité interprovincial, pour les encouragements, les conseils et l'aide qu'ils ont bien voulu lui donner (voir annexe B). Parmi les groupes qui nous ont le plus aidés nous devons mentionner les organisateurs du Congrès de l'agriculture canadienne, qui eut lieu en mars 1969, dont le travail a grandement contribué au succès de notre entreprise.

Les membres du ministère de l'Agriculture du Canada envers qui nous avons une dette de reconnaissance pour toute l'aide qu'ils nous ont accordée, sont bien trop nombreux pour qu'il nous soit possible de tous les nommer. Nous remercions toutefois l'ensemble du Ministère de nous avoir accordé sa collaboration sans réserve et de nous avoir donné avec promptitude ses conseils constructifs et son aide chaque fois que nous avons fait appel à ses services. Les conseils et les directives donnés à notre coordonnateur dans l'exercice de ses fonctions lui ont été précieux. L'aide que nous a accordée le ministère de l'industrie et du Commerce s'est aussi révélée précieuse.

Nous remercions tout spécialement les chercheurs scientifiques et leurs adjoints (voir annexe D). C'est avec grand regret que la Commission a appris la mort du professeur Hadley Van Fliet de l'Université de la Saskatchewan. Ses connaissances et son expérience auraient été précieuses aux membres de la Commission dans la préparation de la partie du présent rapport traitant de la structure de l'agriculture.

L'apport de M. George Grant est digne d'une mention spéciale; il s'est chargé d'une bonne partie du travail de recherche «d'intérieur» qui a permis de résoudre bien des questions épineuses et de combler les lacunes du programme de recherche de façon extrêmement efficace.

La Commission remercie également toutes les personnes qu'elle a rencontrées, surtout au Canada, et qui lui ont soumis des mémoires (voir annexes E et F).

Un remerciement tout spécial à l'Ambassade des États-Unis à Ottawa pour avoir organisé à notre intention des rencontres cordiales et instructives avec le Secrétaire à l'Agriculture des États-Unis et plusieurs fonctionnaires supérieurs de cet organisme à Washington.

Nous remercions aussi le personnel de dactylographie qui a participé de façon appréciable au succès de la Commission en préparant les documents qui furent présentés au Congrès de l'agriculture canadienne et en dactylographiant le présent rapport. Mention spéciale est faite du travail de M. Vaillancourt qui a servi la Commission à titre de secrétaire depuis ses débuts jusqu'en mars 1969, date à laquelle ses fonctions furent confiées à M. Woodward.

Enfin, la Commission remercie M. Douglas Woodward, son coordonnateur, de l'esprit d'initiative, de la fidélité, de la conscience et du dévouement dont il a fait preuve dans son travail de direction à plein temps des services de secrétariat. M. Woodward a dirigé les affaires financières de la Commission avec compétence et discernement. Il a veillé à ce que les membres de la Commission reçoivent régulièrement la documentation volumineuse adressée au bureau central sans laquelle il leur eût été impossible de faire leur travail. Plus tard, il s'est chargé des travaux de rédaction et fut l'un des principaux artisans du présent rapport. Sans sa participation le rapport n'aurait pas été prêt si tôt et sa qualité en aurait souffert.

LA COMMISSION DE PLANIFICATION DE L'AGRICULTURE CANADIENNE
OTTAWA, DÉCEMBRE 1969

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Préface	v
Remerciements	vii

Première partie—Les structures

Chapitre 1.	L'AGRICULTURE CANADIENNE EN PERSPECTIVE	3
	Introduction	3
	Le régime agricole canadien	4
	Le milieu dans lequel fonctionne le régime agricole du Canada	5
	Principales contraintes subies par le régime agricole canadien	6
	Problèmes de l'Agriculture canadienne	7
	Régime agricole idéal pour le Canada de 1990	9
	Principales recommandations	11
	Grandes lignes du rapport	12
Chapitre 2.	LE CADRE	13
	Introduction	13
	Divers points de vue sur les problèmes	13
	L'offre et la demande: excédents et instabilité	15
	Les conséquences de l'état de l'offre et de la demande	17
	L'étau coût de production—prix de vente	18
	Concurrence et revenu	20
	Grandes et petites exploitations agricoles	22
	L'exploitation familiale	23
	Protection ou libre échange	25
	La puissance de négociation	26
	Nourrir ceux qui ont faim dans le monde	27
	Recommandation	28

Page

Chapitre 3. OBJECTIFS 29
Introduction 29
La pyramide des objectifs économiques 31
Objectifs économiques de première priorité 31
Objectifs économiques de deuxième priorité 33
Stabilité raisonnable des prix 33
Le plein emploi 33
Augmentation du revenu net du producteur agricole 33
Objectifs économiques de troisième priorité importants pour l'agriculture 34
Mobilité des travailleurs agricoles vers d'autres secteurs 34
Réduction du coût de production et de commercialisation 34
Objectifs divergents 35
Certains objectifs en vogue 36
La ferme familiale 36
L'efficacité 37
Le développement régional 37
La nourriture à bon marché 38
Objectifs, plans d'action et programmes 38
Les réalités 39
Recommandations 40

Deuxième partie—Les produits

Chapitre 4. LE COMMERCE INTERNATIONAL 45
Introduction 45
Perspectives commerciales agricoles 45
Les exportations 50
Les importations 51
Programmes des pays importateurs 51
La Communauté économique européenne 51
La Grande Bretagne 56
Les États-Unis 58
Le Japon 60
Les pays en voie de développement 61
Le dumping, les ventes à sacrifice ou préjudiciable 62
Les contraintes du programme commercial 64
Recommandations 66
Annexe 1: Articles importés sur lesquels le Canada devrait supprimer les droits d'entrée 68

Chapitre 5. BLÉ, GRAINS FOURRAGERS ET GRAINES OLÉAGINEUSES 71
Introduction 71
La commercialisation et l'établissement des prix du blé 73
La commercialisation et l'établissement des prix des céréales fourragères au Canada 77
La commercialisation et l'établissement des prix du seigle et des graines oléagineuses des Prairies 79
La loi sur les réserves provisoires de blé 80
La loi sur les paiements provisoires relatifs au grain des Prairies 82
Le système de contingent de livraison de la Commission canadienne du blé 84

Page

Programme d'aide au transport des céréales fourragères 84
Délivrance de permis et tarifs des provendes 87
La politique agricole et la Commission canadienne du blé 88
Perspectives de la demande pour le blé canadien 94
Ventes au Royaume-Uni (qualité Marquis) 98
Ventes à la Communauté économique européenne (qualité Marquis) 100
Ventes aux autres pays de l'Europe de l'Ouest (qualité Marquis) 101
Ventes au Japon (qualité Marquis) 101
Ventes de farine dans les pays autres que le Royaume-Uni (qualité Marquis) 102
Ventes au Canada pour l'alimentation humaine (qualité Marquis) 102
Ventes de blé de moindre qualité 102
Résumé de la demande de blé canadien 105
Perspectives de la demande de grains fourragers canadiens 108
Perspectives de la demande de graines oléagineuses canadiennes 115
Utilisation des terres dans les Prairies 120
Nouvelles directives pour la commercialisation du blé 123
Nouvelles directives pour la commercialisation des céréales secondaires 125
Programme de stabilisation du prix des céréales des Prairies 129
Une politique de transition pour l'industrie des céréales des Prairies 134
Le blé 135
L'orge 139
Recommandations 142
Annexe A: Le Système des contingents de la Commission canadienne du blé pour les livraisons de céréales 145
Annexe B: Progrès techniques réalisés en meunerie et en boulangerie et effets exercés par les nouvelles techniques sur les marchés du blé canadien 149

Chapitre 6. BÉTAIL ET VOLAILLE 161
Introduction 161
Bovins de boucherie 162
La production de bovins d'engrais doit-elle être accrue considérablement? 164
Sources d'accroissement du nombre des bovins d'engrais 165
Marché des bovins d'engrais à l'exportation 167
Devrait-on insister pour engraisser plus de bovins et exporter des bovins gras ou du bœuf? 172
Où seront engraissés les bovins d'engrais canadiens? 176
Perspectives mondiales 177
Catégories et classement 177
Resumé de l'étude 177
Répercussions des politiques 179
Porcs 182
Volaille et œufs 190
Éleveurs de reproducteurs 190
Couvoirs 190
Producteurs de poulets et de dindons à griller 191
Producteurs d'œufs 193
Prévisions de la consommation et des marchés 193
Recommandations 194

Page

Chapitre 7. L'INDUSTRIE LAITIÈRE 197
Introduction 197
Le secteur de production du lait 199
Expéditeurs de lait nature 201
Expéditeurs de crème et de lait industriel 202
Prévisions jusqu'à 1980 206
Le secteur de transformation et de distribution 208
Succédanés du lait 212
Les laits modifiés et synthétiques aux États-Unis 213
Estimation des effets éventuels des succédanés du lait au Canada 213
Corrélation entre les succédanés et les politiques 216
Résumé de la situation actuelle 217
Consommation et promotion 217
Producteurs de lait nature 217
La distribution du lait nature 218
Subventions fédérales 218
La crise du lait écrémé en poudre 220
Protection 220
Producteurs de lait industriel 221
Le problème de la pauvreté chez les producteurs de lait 223
L'efficacité dans la secteur de la transformation du lait industriel, et de la crème 224
Juridiction et responsabilités des autorités fédérales et provinciales 224
Les provinces de l'Atlantique 225
L'industrie laitière en 1980 225
Recommandations 226
Annexe A; Frais et revenus des producteurs de lait nature, par province 230
Annexe B: Laits modifiés et artificiels aux États-Unis 231

Chapitre 8. FRUITS ET LÉGUMES 237
Introduction 237
Produits et régions 238
Consommation 239
Industrie de la transformation 240
Commerce international 240
Analyse des denrées 242
Pommes de terre 242
Autres légumes entreposables 249
Autres légumes 251
Pommes 253
Fraises 255
Pêches 256
Autres fruits 258
Questions de politique générale 258
Commerce international 258
Dumping, embarras et préjudices 259
Offices de commercialisation 259
Industrie de la transformation 262
Qualité et classement 263
Assurance-récolte 263
Recommandations 264

Page

Chapitre 9. LES AUTRES CULTURES 267
PARTIE A—LE TABAC 267
Importance de l'industrie du tabac 267
Les problèmes de l'industrie 269
Recommandations 272
PARTIE B—LA BETTERAVE À SUCRE 272
Introduction 272
Production de la betterave à sucre 273
Les raffineries de sucre 275
Les problèmes internationaux 276
Le choix d'une politique 277
Recommandations 277

Chapitre 10. L'AGRICULTURE EN 1980—LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE 279
Introduction—L'Agriculture en 1980 279
A. L'Équilibre des composants agricoles 280
B. La physionomie changeaente de l'agriculture 292

Troisième partie—Structure institutionnelle de l'agriculture

Chapitre 11. GOUVERNEMENT, AGRINÉGOCE ET ASSOCIATIONS D'AGRICULTEURS 299
A. Le régime agricole 300
B. Gouvernement 303
Le rôle du gouvernement dans la structure d'organisation de l'agriculture 303
Questions courantes 304
1. Importance et nature de la participation du gouvernement 305
2. Absence d'objectifs d'ensemble 306
3. Opportunisme dans la prise des décisions 307
4. La question de l'indépendance 307
Participation du gouvernement en agriculture 308
Les groupes de pression de l'agriculture au Canada 312
Philosophie—le rôle du gouvernement 313
Le rôle pratique du gouvernement 317
1. Prévision des problèmes et des probabilités 317
2. Planification des politiques et des programmes 318
3. Application des politiques et des programmes 318
4. Étude et évaluation des programmes et des budgets 318
Conditions d'accomplissement des quatre fonctions du gouvernement 319
C. L'agrinégoce 321
Tableau du mouvement agricole, 1961 323
Efficacité et rentabilité 323
Intégration verticale 326
Les services gouvernementaux et l'agrinégoce 327
D. Organisations et associations agricoles 328
Y-a-t-il trop d'organisations agricoles? 331
Quelle est la meilleure forme d'organisation agricole? 332
Le rôle des organismes agricoles 333
E. La coordination et l'élaboration de la politique 335

Page

Recommandations 340
Annexe A: L'agrinégoce au Canada 344
Les transactions de l'agrinégoce en 1961 349
Annexe B: Rapports entre les transactions de l'agrinégoce (Tableau 4) et la matrice des intrants-extrants (Pièce 1) 350

Chapitre 12. OFFICES DE COMMERCIALISATION 353
Introduction 353
Remarques sur la gestion de l'offre 354
Buts et programmes 354
(a) Mise en valeur des produits 355
(b) Amélioration des filières et des institutions de commercialisation 355
(c) Systèmes à double prix 356
(d) Négociations collectives 358
(e) Contingentement des facteurs de production ou droit de produire 359
(f) Contingentement des ventes 360
Attribution, transfert et augmentation des contingents 361
L'attribution initiale de contingents aux producteurs 361
Transfert de contingents 362
Augmentation des autorisations 363
Écoulement interprovincial des marchandises 363
Offices nationaux de commercialisations 364
1. Organisme national représentant les offices provinciaux 364
2. Commission nommée par le gouvernement fédéral, comparable à la Commission canadienne de blé 365
3. Offices nationaux sous contrôle des producteurs 366
Relations entre les offices et les gouvernements 368
Relations avec les autres secteurs 368
(a) Relations avec l'agrinégoce 368
(b) Relations avec les coopératives de commercialisation 369
(c) Relations avec les autres offices 370
Stabilité des prix et de la production 372
Conclusions 373
Recommandations 374
Annexe A: La valeur de capitalisation des contingents 376

Chapitre 13. LE CRÉDIT 379
Introduction 379
PARTIE I—LE CRÉDIT ET L'AGRICULTURE 380
La structure des capitaux 382
Les problèmes de crédit particuliers aux exploitations agricoles familiales 388
PARTIE II—LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT 391
Fédéral 1—La Société de crédit agricole 392
Fédéral 2—Loi fédérale sur le crédit aux syndicats agricoles 393
Fédéral 3—Loi sur les terres destinées aux anciens combattants 394
Fédéral 4—Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles 395
Fédéral 5—Loi sur les paiements provisoires relatifs au grain des Prairies 395
Fédéral 6—La banque d'expansion industrielle 396
Les provinces 396
Les banques commerciales 400

Page

PARTIE III—UNE ESTIMATION DES POLITIQUES DE CRÉDIT AGRICOLE 400
1. Multiplicité des sources de crédit 401
2. Taux d'intérêt 402
3. Limites maximales de prêt 403
4. Importance de la conception du prêt et de l'emprunt fondée sur la gestion agricole 403
5. Besoins en crédit selon les différentes catégories de fermiers 404
6. Le piège de l'épargne forcée en agriculture 404
7. La satisfaction des besoins en crédit agricole à court et à moyen terme 404
PARTIE IV—QUATRE POSSIBILITÉS D'OCTROI DU CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE AGRICOLE 406
Première Possibilité—Prolongement des structures actuelles 406
Deuxième Possibilité—Programme d'assurance hypothécaire destiné à l'agriculture 407
Troisième Possibilité—Un système national de crédit agricole coopératif 410
Quatrième Possibilité—Système de crédit fédéral-provincial 411
Recommandations 413
Annexe A: Système coopératif national de crédit agricole 415
L'organisation de l'Office de crédit agricole coopératif 415
L'agence de crédit pour le développement rural 417
Annexe B: Statistiques concernant le crédit agricole au Canada 420

Chapitre 14. L'ASSURANCE-RÉCOLTE 439
Introduction 439
La situation actuelle 440
(1) La loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies 440
(2) La loi sur l'assurance-récolte du gouvernement fédéral 441
(3) Participation provinciale 442
Évaluation 443
Recommandations 444

Chapitre 15. LA RECHERCHE AGRICOLE 447
Introduction 447
État actuel de la recherche agricole 448
Recherches orientées vers la commercialisation des denrées 454
Recommandations 458

Quatrième Partie—Le secteur des revenus minimes

Chapitre 16. LE SECTEUR DES REVENUS MINIMES 463
Introduction 463
Le temps résoudra-t-il le problème? 464
Examen des politiques en vigueur 466
L'amélioration des chances de succès hors de l'agriculture 466
Introduire l'industrie dans les zones rurales 468
L'ARDA 469
Le FODER 472
Définition du secteur à revenu minime 474
Conclusions 479
Recommandations 480

Cinquième Partie—Recommandations

Page

Chapitre 17. RECOMMANDATIONS 489

Sixième Partie—Annexes

ANNEXES

Annexe A: Documentation relative à la création de la Commission de planification de l'Agriculture canadienne.... 519

Annexe B: Organismes gouvernementaux associés à la Commission de planification 521
1. Gouvernement fédéral: Comité interministériel 521
2. Organismes provinciaux et interprovinciaux.... 520

Annexe C: Personnes directement associées au travail 523
1. Membres de la Commission de planification... 523
2. Secrétariat 523

Annexe D: Programme de recherche 524
1. Programme de recherches 524
1.1 Plan de travail 524
1.2 Objectifs de la Commission de planification 524
1.3 Projets de recherche 524
Autres études spéciales 526

Annexe E: Calendrier des réunions 527

Annexe F: Mémoires présentés à la commission 534
1. Appel aux Provinces et aux Sociétés 534
2. Mémoires reçus 535

Figures

Chapitre	Figure		
3	1	Objectifs économiques	32
11	1	L'industrie agricole canadienne	301
	2	La coordination	338
Annexe A	Pièce 1	Valeur des intrants industriels et dépenses finales en 1961 (aggrégation M)	344
13	1	Investissements moyens par exploitation	386
Annexe A	1	Système de crédit agricole proposé, pour le Canada	416

Tableaux

Chapitre	N°		
4	1	Importance relative des exportations agricoles par rapport à l'ensemble des exportations de certains pays en 1966	46
	2	Moyenne annuelle des principales exportations agricoles du Canada, par pays destinataire, pour les années civiles 1957-1958, 1963-1964 et 1967-1968	49
	3	Prix de la CEE et prix du marché mondial, 1967-1968	53

Chapitre	N°		Page
	4	Production et importations de produits agricoles de Grande-Bretagne pour certaines années choisies	57
	5	Exportations agricoles des États-Unis, 1968	59
5	1	Paiements initiaux, intermédiaires et finaux pour le blé n° 1 nord Manitoba en magasin à Fort William–Port Arthur. De 1960-1961 à 1969-1970	75
	2	Barème des prix minimum et maximum FAB, ports du golfe. Entente internationale des grains, 1968	77
	3	Commission canadienne du blé: stocks et frais d'emmagasinage en vertu de la Loi sur les réserves provisoires de blé, de 1955 à 1968	81
	4	Paiements faits sous le régime de la Loi sur les paiements provisoires relatifs au grain des Prairies, 1957-1958 à 1968-1969	83
	5	Quelques données sur l'aide au transport des provendes, par province, pour la période allant de 1941 à 1967	85
	6	Quantités de provendes de l'Ouest transportées dans le cadre du programme d'aide au transport des provendes, 1967-1968	86
	7	Importations de maïs, au Canada, par année agricole, et report d'orge et d'avoine	87
	8	Projections sur la consommation et la production de blé dans les pays importateurs 1975	97
	9	Importations de blé du Royaume-Uni, de 1957-58 à 1967-68	99
	10	Importations de blé des pays de la CEE, de 1957-58 à 1967-68	101
	11	Exportations de blé canadien vers les pays communistes, de 1960-61 à 1967-68	104
	12	Exportations de blé et de farine de blé de tous les pays vers l'Amérique du sud et l'Amérique centrale, l'Asie (sauf le Japon) et l'Afrique, de 1963-1964 à 1967-1968	105
	13	Demande actuelle et future de blé et de farine du Canada	106
	14	Variabilité des exportations, du report, des emblavures et des rendements du blé canadien	107
	15	Céréales secondaires: Production mondiale par type de céréales	109
	16	Commerce mondial des céréales secondaires, au cours des campagnes agricoles 1964-1965 à 1967-1968	110
	17	Céréales secondaires: exportations mondiales par céréales	111
	18	Pourcentage de chaque céréale dans l'ensemble des exportations de céréales des grands exportateurs	112
	19	Pourcentage de chaque céréale dans l'ensemble des exportations de céréales secondaires des grands importateurs	112
	20	Exportations canadiennes d'orge en 1967–1968 et 1968–1969	113
	21	Production et consommation projetées de céréales secondaires dans les pays importateurs en 1975 et moyenne de la période de base 1961–1963	114
	22	Grands importateurs de colza canadien, de 1957–1958 à 1968–1969	117
	23	Production, commerce et consommation d'huiles végétales commestibles canadiennes, moyenne de 1964–1966	119

Chapitre	N°		Page
	24	Superficies ensemencées en céréales, provinces des Prairies, de 1955–1959 à 1967	120
	25	Utilisation des terres dans les provinces des Prairies	120
	26	Utilisations des terres et principales cultures, pour le Canada et les provinces des Prairies, en 1968 et 1969	121
	27	Projection de l'utilisation des terres dans les provinces des Prairies	122
	28	Exemple illustrant l'application du programme de stabilisation des prix agricoles pour un cultivateur imaginaire	131
	29	Possibilités relatives à l'usage des versements de diversion de superficie de blé	137
	30	Exemple de fonctionnement de la politique de transition pour le blé	139
	31	Quantités totales et disposition de l'orge canadien	140
Annexe B	1	Teneurs protéiques moyennes du blé du Nord n° 2	155
	2	Coût du mélange à mouture au Royaume-Uni d'après la teneur protéique du blé canadien du Nord n° 2	156
6	1	Consommation par personne: viandes, volailles, œufs, Canada, 1961–1968 et prévisions pour 1980	163
	2	Bœuf et veau, prix et exportations de bovins, veaux et bœuf, Canada, moyenne 1955 à 1968	164
	3	Tarifs du Canada et des États-Unis sur le bétail, le bœuf et le veau	167
	4	Exportations de bovins d'engrais (200-700 livres). Prix des bovins d'engrais, Kansas City et Calgary 1959–1968	169
	5	Exportations de bovins canadiens d'abattage et d'engrais vers les États-Unis. Moyenne annuelle du prix des bouvillons de choix. Chicago et Calgary, 1954 à 1968	170
	6	Bovins vivants importés aux États-Unis en comparaison du nombre de bovins mis à l'engrais, 1955 à 1968	171
	7	Production intérieure de bœuf et de veau des États-Unis, importations de bœuf, 1955 à 1968	172
	8	Importations de bœuf et de veau aux États-Unis par pays d'origine, 1961–1968	173
	9	Exportation-importations de bovins canadiens et prix moyens	175
	10	Projections de la production de bœuf et de veau, consommation et solde des grands pays marchands	178
	11	Utilisation intérieure par personne, production, prix, exportations et importations de porc, de 1955–1957 à 1968	183
	12	Exportations et importations de porc; différence des prix Toronto–Chicago, par trimestre, 1963 à janvier-septembre 1969	184
	13	Importations de porc des États-Unis par pays d'origine, part du Canada dans les importations des États-Unis, 1960–1968	188
	14	Production de viande de volaille au Canada, par province, de 1957–1961 à 1969	189
7	1	Répartition des exploitations laitières par type d'expéditeur et par province, 1966	199

Chapitre	N°		Page
	2	Répartition du volume des livraisons de lait par type d'expéditeur et par province, 1966	200
	3	Produits de la vente de lait et de crème exprimés en pourcentage des recettes totales des exploitations expédiant du lait industriel et de la crème, Canada et provinces, 1966	203
	4	Produits de la vente de lait industriel et de crème exprimés en pourcentage des recettes totales, par nombre de vaches laitières, Canada, 1966	203
	5	Progrès techniques de l'industrie laitière: effets de la modernisation de l'équipement et des méthodes sur les entreprises produisant du lait industriel et de la crème, par province, 1966	204
	6	Répartition des détenteurs de contingents allant de 12,000 à 50,000 livres d'après le pourcentage de leur recettes en espèces provenant des produits laitiers, Canada 1968–1969	205
	7	Consommation par tête d'habitant en consommation globale de produits laitiers, 1964–1966, dans l'hypothèse de prix réels constants	207
	8	Évolution prévue pour le nombre de vaches laitières, les niveaux de rendement et les ventes de lait par province, pour 1975 et pour 1980	208
	9	Coûts estimatifs des éléments du lait modifié, synthétique et ordinaire au Canada	215
	10	Coût total pour le trésor canadien des programmes laitiers 1962–1963 à 1969–1970	219
	11	Protection des producteurs et coût au consommateur du soutien des prix du beurre, 1950–1967	222
Annexe A	A. 1	Frais et revenus des producteurs de lait nature, par province	230
B	B. 1	Élements nutritifs du lait nature et du lait artificiel	232
	B. 2	Coût estimatif des ingrédients du lait nature et des succédanés du lait, aux Etats-Unis	233
	B. 3	Ventes de lait modifié et de lait imitation sur les marchés américains de commandes fédérales, en 1967 et en 1968	235
	B. 4	Position des succédanés du lait sur trois marchés américains	236
8	1	Pourcentage régional du revenu agricole, selon les groupes de fruits et de légumes, 1963–1966	238
	2	Consommation canadienne par tête de fruits et de légumes en 1964–1966 et en 1980	239
	3	Commerce canadien des fruits, légumes et produits agricoles	241
	4	Production nationale de la pomme de terre, par province, de 1957–58 à 1968–1969 (année de récolte: du 1er juillet au 31 juin)	243
	5	Origine et écoulement des pommes de terre fraîches au Canada, de 1957–1958 à 1967–1968 (année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)	244
	6	Prix à la ferme des pommes de terre, selon la province, de 1963 à 1967 (en dollars les cents livres)	245
	7	Origine et écoulement des carottes fraîches au Canada, de 1957–1958 à 1969–1970 (année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)	249
	8	Origine et écoulement des oignons frais au Canada, de 1957–1958 à 1967–1968 (année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)	251

Chapitre	N°		Page
	9	Production canadienne de pommes, selon la province, de 1957–1958 à 1968–1969 (année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)	253
	10	Origine et écoulement des pommes au Canada, de 1957–1958 à 1967–1968	255
9			
Partie A	1	Canada-superficies en tabac, production et prix, de 1957–1961 à 1968–1969 (campagne agricole du 1er octobre au 30 septembre)	268
Partie B	1	Nombre de producteurs et superficies—betteraves à sucre—statistiques partielles canadiennes	273
	2	Niveau de soutien et prix moyens des betteraves à sucre, 1959–1960 à 1967–1968	274
10	1	Consommation individuelle et globale au Canada. Statistiques de 1964–1966 et prévisions pour 1980	282
	2	Animaux: abattus et sur pied, au Canada, en 1964–1966 et prévisions pour 1980	283
	3	Nombre d'unités d'animaux consommant du fourrage dans les fermes canadiennes 1964–1966 et prévisions pour 1980	284
	4	Superficie en fourrages au Canada 1966 et prévisions pour 1980	285
	5	Superficie (en acres) des champs de céréales et production à l'intérieur des Prairies—estimation de 1969 et prévisions pour 1980	286
	6	Consommation animale des céréales et prévisions pour 1980	287
	7	Superficie, production et disponibilité des céréales au Canada, mais à l'extérieur des Prairies, 1980	288
	8	Équilibre matériel des céréales et des graines de provende, au Canada; 1980	289
	9	Utilisation des terres pour le blé, les graines de provende, les graines oléagineuses et le fourrage au Canada en 1966 et prévisions pour 1980	290
	10	Exploitations agricoles canadiennes par catégorie économique de 1951 à 1966 et prévisions pour 1980	293
	11	Recettes agricoles en espèces en 1976, et prévisions pour 1980	294
11	1	Statistiques concernant certaines industries manufacturières, Canada, 1966	302
	2	Répartition des dépenses gouvernementales pour l'agriculture par groupes de programmes, par années déterminées entre 1933–1934 et 1966–1967	311
	3	Les cinq étapes de l'intervention de l'État dans l'Agriculture	314
	4	Caractéristiques principales de l'économie agricole selon les cinq étapes d'intervention de l'État	315
	5	Dépenses nettes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux au profit de l'agriculture	320
	6	Tableau des mouvements Agricoles—1961	322
	7	Bénéfices exprimés en pourcentage pour certains secteurs de l'industrie canadienne pour l'année fiscale 1964	325

Chapitre	N°		Page
13	1	Classement des fermes au Canada suivant la valeur des produits vendus et l'investissement de capitaux, 1966	383
	2	Investissement de capitaux dans les fermes canadiennes classées par provinces, 1961 et 1966	384
	3	Rapport de la créance à l'investissement agricole	385
	4	Nombre des détenteurs de permis et superficie en blé selon la superficie des fermes, provinces des Prairies, 1967	387
	5	Montants estimatifs des prêts agricoles consentis, 1960–1967	389
	6	Loi sur les terres destinées aux anciens combattants: prêts accordés pour certaines années	392
Annexe B	B. 1	Superficie moyenne des fermes, en acres, dans chacune des provinces et dans l'ensemble du Canada	420
	B. 2	Répartition des fermes selon le nombre d'acres amendées en 1966	421
	B. 3	Investissements dans les fermes canadiennes groupées par province, en 1961 et 1966	422
	B. 4	Évaluation du crédit agricole consenti de 1960 à 1967	423
	B. 5	Évaluation du crédit agricole consenti de 1960 à 1967	425
	B. 6	Société du crédit agricole: prêts consentis et en cours par années financières au 31 mars 1967	427
	B. 7	Moyenne des prêts consentis par la Commission canadienne du crédit agricole (de 1929–1930 à 1959) et la Société du crédit agricole (de 1959 à 1966–1967)	428
	B. 8	Répartition des prêts agricoles consentis selon l'emploi. Société du crédit agricole, Canada, de 1959–1960 à 1966–1967	428
13	B. 9	Relève par province des prêts versés par la Commission du prêt agricole canadien et par la Société du crédit agricole au cours des années 1929 à 1967	429
	B. 10	Relève des premiers prêts et des prêts additionnels versés sous le régime de la loi sur les terres destinées aux anciens combattants, au cours de certaines années	430
	B. 11	Nombre des premiers prêts et des prêts additionnels versés sous le régime de la loi sur les terres destinées aux anciens combattants; et montants accordés aux cultivateurs à plein temps et à temps partiel, de 1943 à 1966–1967	430
	B. 12	Allocations conditionnelles aux cultivateurs à plein temps, et coût estimatif des frais d'administration des prêts qui leur ont été consentis en vertu de la loi sur les terres destinées au anciens combattants, pour les années 1964–1965, 1965–1966, 1966–1967	431
	B. 13	Répartition par province des prêts versés sous le régime de la loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, de 1945 à 1967	432
	B. 14	Répartition par province des prêts versés sous le régime de la loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, de 1945 à 1967	433
	B. 15	Relève du nombre des prêts consentis et de la moyenne des montants déboursés sous le régime de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles de 1945 à 1967	434

Chapitre	No		Page
	B. 16	Prêts par objet versés sous le régime de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, de 1945 à 1967	434
	B. 17	Nombre des réclamations, et montants des intérêts et des frais de recouvrement payés par le gouvernement fédéral en vertu de la loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, par les années 1965–1966 et 1967; et total de ces réclamations et de ces montants pour les années 1945 à 1967	435
	B. 18	Nombre, montant et coût des avances versées par la Commission canadienne du blé en vertu de la loi sur les paiements provisoires relatifs au grain des Prairies, de 1957–1958 à 1966–1967	436
	B. 19	Nombre et montant des prêts consentis aux agriculteurs par la banque d'expansion industrielle pour les années fiscales 1961 à 1967	436
	B. 20	Relève par objet des prêts consentis par la Société du crédit agricole du Manitoba de 1959–1960 à 1966–1967	437
	B. 21	Nouveaux prêts consentis par la Société du crédit agricole du Manitoba de 1959–1960 à 1966–1967	437
	B. 22	Répartition par groupe d'âge des emprunteurs à la Société du crédit agricole du Manitoba pour les années 1959–1960 à 1966–1967	438
14	1	Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies; Contributions perçues; Allocations, et montant global des paiements de 1930 au 31 juillet 1968	441
	2	Données relatives à la Loi sur l'assistance-récolte, Canada, 1967–1968 et 1968–1969	442
	3	La Loi sur l'Assurance-récolte. Nombre de cultivateurs assurés et protection des récoltes par province, 1968	443
15	1	Dépenses totales en recherches et développement agricole au Canada en 1967	449
	2	Dépenses totales en recherche et développement agricole au Canada en 1967, par discipline	450
	3	Affectation de spécialistes aux recherches par discipline (années-hommes) au Canada, en 1967	451
16	1	Revenu hors de l'exploitation agricole des petits exploitants, Canada, 1966	477

première partie

LES STRUCTURES

chapitre un

L'AGRICULTURE CANADIENNE EN PERSPECTIVE

INTRODUCTION[1]

En avril 1967, assailli par les nombreux problèmes complexes et urgents de l'agriculture, le Cabinet a chargé une commission d'étudier la situation de l'industrie agricole et de proposer une politique et des programmes susceptibles de l'améliorer. La commission fut nommée en septembre 1967 et se mit au travail dès l'automne 1967. Le présent rapport présente un résumé de nos conclusions et de nos propositions fondées sur les révélations d'une enquête de 27 mois menée par la Commission dans des domaines variés, de 25 études effectuées par des professeurs et chercheurs scientifiques d'universités canadiennes et par des sociétés d'experts-conseils professionnels, de conversations que nous avons eues avec les représentants des cultivateurs, des industries connexes à l'agriculture et avec des fonctionnaires des gouvernements d'un bout à l'autre du pays, ainsi que sur les renseignements obtenus lors du Congrès de l'agriculture canadienne, en mars 1969.

Bien que le présent rapport ne soit qu'un résumé de nos études, conclusions et propositions, il est fort varié et détaillé. Le présent chapitre donne une idée d'ensemble de la situation de l'agriculture; on y explique la structure et l'orientation conceptuelle de notre étude et de nos propositions.

Nous allons y décrire le régime agricole canadien et le milieu dans lequel il fonctionne, les principales contraintes qui influeront sur la situation de l'agriculture au cours de la prochaine décennie, les rendements réalisables et les

[1] Dans le présent rapport, le mot agriculture représente l'agriculture proprement dite et le monde des affaires directement relié à l'agriculture. Ce dernier, dans le contexte de l'étude comprend les fournisseurs agricoles et toutes les phases de la commercialisation.

principaux problèmes, les grandes caractéristiques du modèle vers lequel l'agriculture canadienne devrait tendre, ainsi que les principes directeurs et les programmes nécessaires pour aider l'agriculture canadienne à faire la transition entre sa situation actuelle et celle qui devrait être la sienne dans un avenir à court, moyen et long terme.

Le régime agricole canadien

Toute recommandation traitant de programmes et de politique agricole pour le Canada doit se fonder sur une connaissance parfaite des principaux éléments de l'agriculture canadienne et de la façon dont ils s'agencent pour former un régime global.

L'objectif principal de la Commission fut d'étudier les problèmes de l'agriculture proprement dite, mais de toute évidence, l'agriculture ne peut exister par elle-même; elle fait partie intégrante d'un régime agricole global qui comprend les éléments interdépendants suivants:

manufacturiers, concessionnaires et marchands de produits et services aux agriculteurs et au monde des affaires agricoles; exploitations agricoles, cultivateurs et main-d'œuvre agricole; commissions des marchés et maisons de vente des produits agricoles; fabrication de denrées alimentaires, distributeurs, grossistes et détaillants de produits alimentaires; autres débouchés pour les denrées alimentaires (hôpitaux, hôtels, restaurants, etc.); les gouvernements; les établissements de recherche et d'enseignement, ainsi que les nombreuses organisations représentant les cultivateurs, le monde des affaires agricoles, les chercheurs scientifiques et autres personnes intéressées à l'agriculture.

Le rôle du régime qui imprègne notre économie toute entière est d'acheminer, diriger, régulariser et étudier le flot de ressources, du moment où elles pénètrent à la ferme jusqu'à celui où elles atteignent le consommateur. Son objectif principal est de satisfaire les besoins en nourriture des consommateurs, et d'assurer un revenu convenable et sûr à tous ceux qui possèdent une entreprise ou qui y travaillent, à toutes les phases de cette production. Chaque sous-secteur a un rôle important, un intérêt légitime, un emploi ou un rôle de participation dans ce régime. Comme les rapports entre certains sous-secteurs sont ceux de marchands à acheteurs, ils ne manquent pas d'être marqués par un conflit d'intérêt fondamental. Toutefois, bien que bon nombre d'entre eux doivent se livrer à la concurrence, il est de toute importance qu'ils collaborent à cause de leur interdépendance.

Pour donner une idée plus exacte de l'importance et de l'envergure de l'industrie agricole canadienne, nous passerons d'abord brièvement en revue quelques données qui en révèlent les vraies dimensions:

Secteur de la production: Ce secteur englobe une superficie de terres agricoles de 174 millions d'acres; une population agricole d'environ deux millions de personnes; approximativement 400,000 exploitations agricoles

employant 500,000 travailleurs. En 1968, les cultivateurs ont versé environ 185 millions de dollars en taxes foncières.

Secteur de l'approvisionnement: En 1968, les cultivateurs ont acheté pour environ 425 millions de dollars de machines agricoles, 212 millions d'engrais, 54 millions de pesticides et 578 millions de nourriture animale; ils ont en outre consacré 245 millions à la construction de nouveaux bâtiments et dépensé bien des millions en électricité, téléphone, essence, services bancaires et autres.

Secteur de la commercialisation et de la transformation: Le montant des ventes des entreprises de transformation des produits de l'agriculture qui ne fabriquent que des denrées alimentaires de base pour consommation humaine et animale s'est élevé à 4,800 millions de dollars, en 1966, tandis que celui des salaires payés à leurs 146,000 employés s'est élevé à 665 millions de dollars. Ne sont pas comptés dans ces entreprises, les fabriques de vin, les brasseries, les fabriques de tabac ni les détaillants et marchands de produits transformés.

Consommateurs de denrées alimentaires: En 1968, environ 21 millions de consommateurs canadiens ont dépensé 8,500 millions de dollars en nourriture et 2,500 millions en tabac et boissons alcooliques.

Gouvernements: Le ministère de l'Agriculture du Canada emploie plus de 12,000 personnes à plein temps; possède au-delà de 200 établissements; les ministères provinciaux de l'agriculture emploient plus de 30,000 personnes et ont un budget combiné dépassant les 200 millions de dollars.

Ces chiffres sont éloquents, ils démontrent qu'il est impossible d'exagérer l'importance économique et sociale de l'agriculture pour tous les Canadiens.

Le milieu dans lequel fonctionne le régime agricole du Canada

Le bien-être de l'industrie agricole canadienne dépend des relations qu'elle entretient avec le milieu dans lequel elle évolue et s'adonne à des échanges commerciaux.

Le premier élément du milieu avec lequel elle entre en contact dans le pays est le régime politico-socio-économique et technologique. En raison des différences fondamentales entre ses cinq grands éléments régionaux, Maritimes, Québec, Ontario, Prairies et Colombie-Britannique, le rendement et les perspectives de l'agriculture et du monde des affaires agricoles accusent des différences marquées dans chacune de ces régions. En conséquence, l'agriculture canadienne pose pour les planificateurs une telle variété de problèmes et d'avantages uniques à chaque région que l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique et de programme nationaux qui s'appliqueraient autant à l'une qu'à l'autre de ces régions, sont choses difficiles sinon irréalisables.

Son milieu international, plus éloigné mais d'importance vitale, est l'ensemble des nations étrangères qui sont nos plus grands clients, fournisseurs ou concurrents. Comme l'économie agricole repose dans une large mesure sur les exportations, tout ce qui se passe à l'étranger, temps, aménagement agricole, recherche et technologie, consommation de denrées alimentaires,

planification économique nationale, rapports politiques, etc., peut avoir de fortes répercussions à court, moyen et long terme sur les marchés, la concurrence, les prix et les bénéfices de l'agriculture canadienne.

Principales contraintes subies par le régime agricole canadien

La situation de l'agriculture canadienne, face à l'offre, la demande et la concurrence, est soumise à de nombreuses contraintes internes et externes en évolution constante. Que cette évolution soit lente (par ex. la baisse de la consommation de lait) ou rapide (par ex. le bouleversement de la demande mondiale de céréales), c'est elle qui est à l'origine de l'enchaînement de nouvelles difficultés ou occasions qui s'offrent aux personnes chargées d'orienter la politique de tout le régime agricole et de prendre des décisions. Comme le seul moyen d'établir des projets réalisables et de gérer une industrie est de surveiller les changements et de prévoir les difficultés et les occasions, ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes en vue de résoudre les difficultés et de profiter des occasions, puis d'apprécier le succès de ces programmes, voyons rapidement quelles sont les principales contraintes qui ont modelé l'agriculture canadienne et qui l'orienteront à l'avenir.

1. La technologie est la première contrainte qui force une évolution de l'agriculture à l'échelle mondiale. La science en ce qui a trait aux innovations de la recherche et du développement, est une inépuisable corne d'abondance qui a augmenté et continuera d'augmenter considérablement la production horaire de l'homme par unité de superficie de terrain donnée. Cette tendance semble vouloir non seulement se perpétuer mais aussi s'accélérer.

2. Les surplus de produits agricoles, la surproduction et les possibilités de production excessive constituent la deuxième grande contrainte à laquelle le marché est soumis. Elle fait tomber les prix, surtout ceux des produits les plus importants comme les céréales et les produits laitiers.

3. On s'efforce actuellement de moderniser l'agriculture et de planifier l'économie des pays moins favorisés afin de leur permettre de se suffire à eux-mêmes dans une plus grande mesure. Ainsi, bon nombre de nos anciens marchés d'exportation risquent de disparaître. L'Inde, le Pakistan, les Philippines et le Mexique pourraient bientôt se suffire à eux-mêmes quant à la production céréalière; ils pourraient même se trouver eux aussi aux prises avec des problèmes de surplus et d'exportation.

4. Les interventions politiques, sous forme de subsides et d'accords sur les tarifs douaniers et le commerce, annulent les avantages que représente le jeu de l'offre de la demande et de la concurrence dans bien des marchés.

5. La demande de produits alimentaires n'augmente que lentement et ne peut être accélérée pour absorber les surplus. L'augmentation de la demande globale de produits alimentaires est trop lente pour qu'elle puisse améliorer sensiblement l'équilibre de l'offre et de la demande dans un avenir prochain.

En plus de ces contraintes d'origine internationale, l'agriculture est soumise à de fortes pressions nées de problèmes internes particuliers.

1. L'influence politique des cultivateurs va en diminuant. La population agricole qui représentait, en 1939, 31.7% de la population totale, n'en représentait plus que 27.4% en 1941, 20.8% en 1951, 11.7% en 1961 et 9.8% en 1968. D'ici 1980, la population agricole aura encore perdu du terrain.

2. Le Canada est aux prises avec des difficultés comme la pauvreté, la désintégration de la société urbaine, la crise du logement, les inégalités régionales et la pollution, qui touchent un grand nombre de ses habitants et à la solution desquelles il va falloir consacrer plus de temps et plus d'argent.

3. Tous les niveaux de gouvernement, fédéral, provincial et municipal, sont handicapés par une pénurie de fonds qui ne peut aller qu'en s'aggravant. Cela signifie que l'agriculture est en concurrence pour les subsides dont elle a besoin avec les autres urgences publiques, comme la pauvreté, la santé, l'éducation et la formation.

4. Les aspects uniques et émotionnels du problème du blé (production et stocks excédentaires, diminution des exportations et écroulements des prix et des revenus) atteignent les proportions d'une véritable crise.

5. Comme il est impossible de rétablir l'équilibre de l'offre et de la demande de blé et qu'on ne peut améliorer la situation qu'en réduisant considérablement la superficie emblavée, le problème du blé risque fort de s'étendre en 1970 aux céréales de provende, aux graines oléagineuses et, plus tard, à l'élevage de boucherie.

6. Un tiers des familles de cultivateurs ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Comme elles n'ont ni l'occasion, ni la possibilité, ni la formation, ni les ressources qui leur permettraient de transformer leur exploitation en une entreprise rentable, elles ralentissent gravement le progrès.

7. Les secteurs gouvernementaux, tout comme le secteur privé, sont soumis à des contraintes négatives qui prennent leur origine dans le manque d'organisation, la mauvaise gestion, les disputes concernant les domaines de compétence et l'individualisme.

Aucune industrie ne peut être en butte à de pareilles contraintes externes et internes sans que ses prix n'en souffrent, que ses marchés ne deviennent chaotiques et qu'elle ne subisse de toutes parts des contrecoups économiques, sociaux et politiques.

Heureusement, bon nombre de ces contraintes négatives sont contrebalancées par de fortes contraintes positives, comme, par exemple, l'expérience, le savoir-faire et la puissante motivation de bien des cultivateurs, employés et directeurs d'entreprises agricoles, les grands et incessants progrès technologiques, les ressources de base toujours plus grandes, la réputation généralement bonne de nombreux produits et la forte demande qu'ils attirent sur le marché. Toutefois, les contraintes négatives sont puissantes et persistantes.

Problèmes de l'agriculture canadienne

Les problèmes existent en autant que les gens pensent qu'ils existent. La cote du rendement de l'agriculture canadienne est basse si l'on en juge par ce

qu'en pensent les cultivateurs, les consommateurs, les pauvres ruraux, les cadres de l'industrie agricole connexe, les fournisseurs de l'agriculture, la presse et quelques sociologues et économistes, et par comparaison avec les cotes de rendement établies par chacun de ces groupes. Les membres de la Commission ont fait subir des entrevues dans tout le pays à de nombreuses personnes ayant des intérêts variés dans l'agriculture. Ces entrevues ont révélé que bien peu d'entre elles sont satisfaites du rendement de l'industrie. Les problèmes sont donc bien réels.

Les problèmes symptomatiques, que nous étudierons en détail dans les prochains chapitres, comprennent: les faibles revenus, la surproduction, le nombre anormal de petites exploitations non rentables, les inégalités régionales de plus en plus graves, les prix bas et instables, la faible marge bénéficiaire, l'expansion lente du marché, la régression du marché d'exportation, le problème des produits excédentaires (blé, produits laitiers), la part toujours moins grande de l'économie nationale revenant à l'agriculture, le paternalisme et l'inefficacité des programmes et de la politique des gouvernements, et bien d'autres.

Une analyse détaillée de ces problèmes symptomatiques révèle que la plupart sont la conséquence de grands problèmes fondamentaux qui sont *l'absence d'une politique et de programmes définis et d'une mise en œuvre efficace* et, parallèlement, *l'absence d'une bonne structure d'organisation* qui favoriserait une action coordonnée et conjointe grâce à laquelle il serait possible d'améliorer le rendement de l'agriculture. Malheureusement, il est permis de douter de la valeur des anciens principes et de la compétence des institutions en place, ainsi que de bon nombre de leurs dirigeants, lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes en cause. Si l'on ne s'applique pas énergiquement à améliorer la gestion et l'organisation des affaires agricoles, l'avenir ne saurait que nous réserver nombre de nouvelles difficultés dont les suivantes:

—A la surabondance de blé peut succéder un surplus de céréales de provendes, de graines oléagineuses et d'animaux de boucherie qui entraînera un bouleversement du marché.

—Les querelles internes et les disputes relatives aux domaines de compétence des nombreuses organisations agricoles concurrentes peuvent empêcher toute planification et action conjointe et diviser encore plus l'industrie.

—Les gouvernements peuvent étouffer l'esprit d'initiative des meneurs agricoles et du monde des affaires allié à l'agriculture par une attitude de plus en plus paternaliste.

—Les contribuables peuvent se révolter contre la saignée imposée au Trésor par les mesures d'aide à l'agriculture.

—Les disputes entre le gouvernement fédéral et les provinces, entre les diverses régions et entre les gouvernements et les offices de commercialisation des produits agricoles peuvent annuler toutes les tentatives de rationalisation de la production et de la commercialisation.

—La détérioration de notre situation concurrentielle sur les marchés mondiaux peut rendre les produits d'importation si attrayants que les consommateurs en viennent à exercer des pressions de plus en plus fortes pour que l'on achète des produits étrangers meilleur marché.

Ce ne sont là que quelques domaines dangereux dans lesquels, du jour au lendemain, peuvent apparaître une foule de difficultés si l'on ne s'applique pas immédiatement à s'assurer le concours de dirigeants de la plus haute compétence de la plus grande intégrité et à mettre en place une structure rationnelle pour permettre à ces hommes d'entreprendre la tâche longue et ardue d'améliorer le rendement de l'agriculture.

Régime agricole idéal pour le Canada de 1990

L'objectif d'une action gouvernementale efficace doit être d'aider l'agriculture à faire la transition entre ce qu'elle est aujourd'hui et ce qu'elle devra être en 1980; et cette date n'est qu'une étape d'un programme qui devra se prolonger au delà à 1990. Donc, avant que nous ne puissions décider en quoi doit consister un programme de transition, nous devons définir les objectifs que nous devons tenter de réaliser.

Il est possible de percevoir dès maintenant, en se fondant sur les contraintes déjà décelables, ce que seront bien des caractéristiques du régime agricole canadien en 1990. Certaines des tendances les plus évidentes sont les suivantes:

—diminution du nombre d'exploitations, de cultivateurs, d'ouvriers agricoles et de la population agricole;
—moins de familles d'agriculteurs;
—agrandissement des exploitations agricoles;
—concurrence interne et internationale plus forte;
—évolution technologique plus rapide;
—offices de commercialisation plus puissants, organisés de plus en plus à l'échelle nationale;
—moindre indépendance pour les particuliers;
—planification plus poussée et accords plus nombreux entraînant une intégration horizontale, rétrograde ou hardie;
—emploi plus fréquent de l'informatique et de plans d'aide à la gestion;
—meilleures prévisions des conditions du marché et des prix;
—amélioration constante de la gestion dans toutes les branches de l'agriculture;
—confiance accrue dans les principes de planification de ces principes;
—hausse des revenus;
—meilleure formation des chercheurs scientifiques et des dirigeants d'exploitations agricoles et d'entreprises connexes;
—diminution des subventions et des programmes d'aide gouvernementaux.

Bien d'autres tendances viendront modeler le régime agricole de demain, mais, à elles seules, celles que nous venons de citer entraîneront des changements profonds.

Que sera notre agriculture en 1990 si ces tendances continuent de se faire sentir? Selon la Commission, elle sera marquée des caractéristiques suivantes:

1. Il y aura une forte réduction du nombre des fermes commerciales. Il existera encore des fermes familiales, mais toutes seront gérées ration-

nellement. Il y aura fusion et regroupement des exploitations afin d'en faire des entreprises plus vastes, non pas avant tout pour rendre les techniques de production plus efficaces, mais pour créer des exploitations assez grandes pour qu'il soit possible d'en améliorer la gestion.

2. Les organismes agricoles, offices de commercialisation, coopératives et autres formes d'organisations seront plus puissants et dirigés par des gens mieux préparés à cette tâche; ils feront en outre appel à des méthodes de gestion plus élaborées, aux techniques d'informatique, de recherche et de planification.
3. A cause de la forte diminution de la population agricole (elle ne représentera probablement plus que 3 ou 4% de la population totale), il y aura un fort déséquilibre d'influence entre les cultivateurs, d'une part, et les consommateurs et les contribuables, d'autre part. Le gouvernement s'occupera moins des questions agricoles. Moins de subventions seront accordées et tout le secteur privé du régime agricole devra accepter d'agir de façon bien plus indépendante.
4. Une gestion plus efficace et la nécessité pour le cultivateur de s'assurer une marge bénéficiaire convenable pour survivre, obligeront l'agriculture à mieux rationaliser le rapport production-ventes, les ventes et le rapport coût-profits, ainsi que les intérêts sur le capital immobilisé, des plus petites aux plus grandes exploitations.
5. A mesure que les gouvernements pousseront l'agriculture à rationaliser ses méthodes de gestion et sa structure d'organisation, les mesures d'assistance sociale se trouveront nettement différenciées des programmes institués pour venir en aide aux fermes commerciales. On prendra pour acquis l'existence d'un programme quelconque de revenu garanti.
6. A mesure que les besoins de planification se feront plus forts, le désir de sécurité chez les gens se manifestera dans une plus grande intégration officielle et officieuse.
7. Les exploitations s'agrandissant, les besoins financiers redoubleront et les problèmes d'exploitation deviendront sans cesse plus complexes; aussi sera-t-il beaucoup plus difficile de se lancer dans l'agriculture commerciale, d'où meilleure rationalisation du rapport de l'offre et de la demande.
8. Comme la proportion des travailleurs agricoles travaillant à gage et salaire sera forte et ne cessera d'augmenter, il pourra se former des syndicats d'ouvriers agricoles appelés à jouer un rôle important dans les négociations.

En traçant les grandes lignes de ce que pourrait être l'agriculture vers 1990, nous rejetons, bien sûr, le principe d'une industrie agricole d'«utilité publique» ou socialisée. Les membres de la Commission espèrent sincèrement que nous n'en arriverons pas là.

Principales recommandations

La notion fondamentale dont s'inspirent toutes nos recommandations est, bien sûr, que le gouvernement devrait aider intelligemment l'agriculture, durant la période actuelle de transition, à organiser et planifier ses efforts en vue d'adapter ses techniques pour être à même de réaliser le maximum de profit avec le minimum de frais, évidents ou cachés. On retrouve dans toutes nos recommandations un autre principe selon lequel les gouvernements devraient moins s'immiscer dans les questions agricoles, ce qui aurait pour résultat de pousser les cultivateurs, organismes agricoles et entreprises connexes à relever la qualité de leur gestion et à veiller eux-mêmes à leurs propres affaires. Nous estimons que l'agriculture devrait fonctionner à peu près comme toutes les autres industries. Si cela n'est pas réalisable, l'industrie agricole devra accepter de la part des gouvernements une certaine attitude paternaliste qui peut ne pas lui plaire. Il convient tout de même d'insister sur le fait qu'il n'est nullement question de revenir à un régime simpliste caractérisé par une attitude de laissez-faire. Le régime que nous proposons dans le présent rapport comprend l'établissement d'organismes comme des offices nationaux de commercialisation et des programmes de stabilisation des prix. Ceci est compatible avec une société aussi complexe que notre société industrielle contemporaine.

Les grands principes sur lesquels se fondent nos recommandations, que nous donnons en détail dans d'autres chapitres du rapport, sont les suivants:

1. Le volume des surplus doit cesser d'augmenter et même être réduit à un niveau raisonnable, dussions-nous pour ce faire diminuer considérablement la production. Lorsqu'il y a possibilité, la production doit être orientée en fonction de débouchés plus prometteurs. Si cela n'est pas possible, les terres et autres ressources doivent être laissées inactives.
2. Les gouvernements devraient offrir des programmes temporaires, limités dans leurs applications, d'aide aux cultivateurs qui acceptent de prendre des mesures pour enrayer la production excédentaire, soit par la reconversion de leurs exploitations, soit par l'abandon de terres agricoles.
3. Les subventions et les mesures de soutien des prix de l'agriculture qui ne peuvent en aucune façon aider l'industrie à atteindre les objectifs hautement prioritaires devraient être abandonnées progressivement.
4. Les jeunes cultivateurs qui exploitent des fermes non rentables devraient abandonner l'agriculture et profiter de programmes temporaires de bien-être et de formation, ainsi que de services de placement dans d'autres secteurs de l'économie. Les cultivateurs plus âgés devraient recevoir des subventions leur assurant un niveau de vie raisonnable.
5. Pour améliorer les techniques de gestion, il va falloir avancer les premiers fonds nécessaires pour donner une formation aux cadres

ainsi que pour mettre en place des services d'informatique, de prévision des conditions du marché et des prix et autres instruments de gestion.

6. La structure de l'organisation agricole, dans le secteur gouvernemental comme dans le secteur privé, devrait être rationalisée. *Il conviendrait d'adopter des techniques de gestion moderne, comme la définition des objectifs, la planification et la budgétisation des dépenses attribuables aux programmes, l'analyse des coûts et des profits, et autres.* Tout programme public devrait se conformer à ces principes et techniques.

Grandes lignes du rapport

Il convient, avant d'entrer dans les détails, de donner les grandes lignes du présent rapport. Le chapitre 2 fait une révision plus détaillée des principaux problèmes et points litigieux auxquels se heurte l'agriculture canadienne, ainsi que des renseignements qui permettent de les évaluer. Le chapitre 3, dernier de la partie réservée à l'introduction, donne une analyse des objectifs vers lesquels devraient être orientés la politique et les programmes gouvernementaux destinés aux divers éléments du régime agricole.

La deuxième partie contient une analyse de la situation en ce qui a trait aux principaux produits agricoles: blé, céréales de provende, graines oléagineuses, bétail et volaille, produits laitiers, fruits et légumes, tabac et betteraves sucrières. Elle commence par un exposé des problèmes du commerce international de ces denrées et finit par les idées des membres de la Commission sur la façon dont on pourrait probablement en arriver à une production équilibrée de ces produits d'ici 1980, si leurs recommandations sont adoptées et si l'agriculture parvient suffisamment à surmonter les difficultés auxquelles elle se bute actuellement.

La troisième partie contient une appréciation et une analyse de la structure et du rôle des cadres institutionnels et organisationnels de l'agriculture. On y étudie plus particulièrement le rôle des gouvernements, des offices de commercialisation, des organismes agricoles, des entreprises connexes, du crédit, de la recherche et des assurances-récolte.

Dans la quatrième partie, on étudie les problèmes du secteur de l'agriculture qui ne profite que de faibles revenus, que l'on doit distinguer des problèmes de l'agriculture commerciale rentable et qui exigent d'être traités à part.

La cinquième partie est un résumé, préparé pour la commodité du lecteur, de toutes les conclusions et recommandations contenues dans les quatre premières parties.

La sixième partie se compose d'annexes relatives à la création de la Commission de planification de l'agriculture canadienne, aux personnes et organismes qui ont participé à son travail, à son programme de recherche, aux réunions qu'elle a tenues et aux mémoires reçus.

chapitre deux

LE CADRE

INTRODUCTION

Sans aucun doute, l'agriculture canadienne connaît une pléthore de difficultés et d'incertitudes. Tout au long de ce rapport, la Commission s'est efforcée de déceler et d'analyser, non seulement des problèmes d'ordre général comme ceux qui sont posés par la pauvreté, mais aussi des problèmes plus définis, tels que les excédents de blé actuels, pour pouvoir recommander les mesures qui s'imposent. Une quantité de sujets et de considérations dépassent en importance les difficultés précises que posent les surplus de blé et les offices de commercialisation des œufs; nous avons réuni ces sujets dans un vaste chapitre introductif que nous avons appelé, comme il se doit, «Le cadre».

Divers points de vue sur les problèmes

«Je vois, dit-il, que l'éléphant ressemble beaucoup à un arbre.»

Selon les *agriculteurs,* les principales difficultés auxquelles l'agriculture canadienne doit faire face, sont au nombre de deux, à savoir, les bas revenus agricoles et l'incertitude au sujet de l'avenir. Il ne manque pas, évidemment, d'autres problèmes tels que ceux de l'instabilité des prix et des revenus, du coût croissant du crédit, du manque de débouchés pour le blé, de la raréfaction de la main-d'œuvre agricole, etc., mais ceux-ci sont d'importance secondaire si on les compare aux bas revenus et à l'incertitude.

Il est hors de doute, que les revenus agricoles sont relativement bas par rapport aux autres. Que le pourcentage du revenu national réservé à l'agriculture n'équivaut qu'à peu près à la moitié du pourcentage de la main-d'œuvre

agricole au sein de l'ensemble de la main-d'œuvre (respectivement quatre et huit pour cent en 1967) peut prêter à discussion en invoquant que la valeur attribuée aux avantages éventuels des agriculteurs est trop basse, que les agriculteurs ne paient pas d'impôts sur la plus-value des capitaux, que le coût de la vie n'est pas le même pour eux, que l'agriculture procure de grands avantages psychologiques, etc. Pourtant, s'il est un phénomène qui ne peut prêter à équivoque, c'est certainement le fléchissement de 55% qu'a connu la main-d'œuvre agricole entre 1946 et 1967. La population agricole tout autant que la population non agricole ayant eu l'occasion d'évaluer tous ces avantages psychologiques et non pécuniaires, le fait que tant d'agriculteurs délaissent l'agriculture révèle l'inégalité de revenus sous toutes ses formes.

L'incertitude préoccupe de plus en plus les agriculteurs. Ils se demandent quelles sont les perspectives offertes par l'exportation, qui est en concurrence avec la production subventionnée des autres pays. Quelle sera l'évolution de la valeur des terres? Vaut-il mieux avoir largement recours à l'emprunt malgré les taux d'intérêts élevés ou plutôt se décider pour un revenu plus sûr mais peut-être en déclin? Est-il sage de développer l'entreprise et de dépendre davantage d'une main-d'œuvre qui peut ne plus être disponible d'un jour à l'autre? Ce ne sont pas là des questions nouvelles mais, plus que jamais, elles sont vitales et obsédantes.

Les principales difficultés de l'agriculture canadienne aux yeux des négociants agricoles concernent les débouchés. Lorsque les revenus agricoles sont satisfaisants, il y a davantage de débouchés pour l'équipement, les engrais et autres facteurs de production. Un bon écoulement des produits agricoles, va de pair avec un surcroît d'affaires pour les fabricants de produits laitiers et de conserves de viande, pour les opérateurs de silos et pour les détaillants. Causent également des soucis, les prescriptions de l'office de vente des producteurs, la concurrence subventionnée, les accusations de manque de rendement ou de monopole. Fondamentalement néanmoins, la prospérité des affaires agricoles est intimement liée à celle des agriculteurs.

Les difficultés de l'agriculture, aux yeux des *gouvernements*, proviennent en grande partie des problèmes fondamentaux que pose le bas revenu agricole. Pour les gouvernements, les dépenses qu'occasionnent au Trésor la politique de soutien des prix ou d'autres programmes, deviennent partie intégrante du «problème agricole». En raison de la constante pression inflationniste, le cabinet est divisé sur la question des prix alimentaires: le ministre de l'Agriculture les voudrait plus élevés pour résoudre le problème du revenu agricole, tandis que le ministre qui s'occupe des consommateurs les voudrait plus bas pour trouver une solution non inflationniste au problème du coût de la vie. En outre, les difficultés sociales causées par les bas revenus agricoles placent les gouvernements devant la nécessité d'établir des programmes de main-d'œuvre, de remise en valeur et d'aménagement des terres agricoles (plus communément connus sous le nom d'ARDA) de réajustement et de logement urbain. Finalement, l'agriculture constitue pour les gouverne-

ments un sujet particulier de négociations internationales et une source de devises étrangères vitales d'importance considérable quoique parfois éminemment variable.

Aux yeux de *la Commission* également, les problèmes agricoles sont principalement axés autour des bas revenus agricoles. Les bas revenus, s'ils constituent un problème en eux-mêmes, sont en outre symptomatiques de problèmes sous-jacents de répartition des ressources entre l'agriculture et les autres secteurs, de la mobilité de la main-d'œuvre et donc d'instruction et de choix d'emploi, de capacité concurrentielle des produits canadiens sur les marchés internationaux en tenant compte tout particulièrement des fortes subventions et mesures de protection en vigueur dans les pays concurrents, et pour finir de la pertinence des programmes agricoles du gouvernement. Ces problèmes formeront en grande partie l'objet du présent rapport.

L'offre et la demande: excédents et instabilité

Les revenus agricoles sont inférieurs aux revenus non-agricoles dans presque tous les pays. (Le Royaume-Uni constitue pratiquement la seule exception à cet égard: une population agricole peu nombreuse, une production alimentaire fortement déficitaire, des problèmes de balance des paiements et des subventions gouvernementales massives font que les revenus agricoles rejoignent la moyenne nationale.) Ce n'est pas par hasard que les revenus agricoles sont bas et fluctuants dans presque tous les pays, ce n'est pas non plus le résultat de vastes complots ourdis par des puissances occultes déchaînées par l'un ou l'autre secteur de l'économie ou par le gouvernement. Ce sont les conditions fondamentales de l'offre et de la demande en produits agricoles qui ont pour conséquences les bas revenus agricoles, l'instabilité des revenus, des prix et de la production ainsi que l'excédent relativement considérable d'agriculteurs.[1]

Du côté de *l'offre*, quatre éléments sont particulièrement significatifs:

1. Le grand nombre de producteurs. Il y a une bonne raison économique pour le grand nombre de producteurs. Même si toutes les entreprises agricoles avaient la taille voulue pour produire au plus bas prix unitaire possible, la production de l'agriculteur moyen serait tellement infime relativement à la production totale qu'elle ne pourrait pas, à elle toute seule, influencer les prix de quelque manière que ce soit.[2]
2. Le perfectionnement accéléré de la technique et de l'exploitation productive. Le Cinquième exposé annuel du Conseil économique du Canada a attiré notre attention une fois de plus sur le rythme rapide auquel s'effectuent depuis 1946 les modifications de techniques et

[1] Le niveau d'instruction des agriculteurs et des ouvriers agricoles est généralement bas, ce qui dessert leur position relative dans l'agriculture.

[2] Inconvénient que les agriculteurs essaient de vaincre au moyen de coopératives et d'offices de vente.

d'exploitation agricole, avec pour conséquence une croissance de la productivité beaucoup plus forte par ouvrier agricole que pour l'ensemble de l'économie. Il en résulte que:

a) même si les prix agricoles restent constants, la production augmente grâce au perfectionnement technique et,

b) certains producteurs paraissent moins capables que d'autres d'utiliser les nouvelles techniques et reculent au point de vue concurrence et revenu.

3. Des réductions de prix agricoles n'entraînent que de légères réductions de production. Dans l'agriculture, les frais[8] peu flexibles forment une forte proportion de l'ensemble des frais et par conséquent les prix devraient s'effondrer pour que l'on assiste à une forte réduction de la production. Cette constatation s'impose pour l'agriculture dans son entité et n'exclut nullement la tendance à modifier l'utilisation des ressources en vue de substituer une production à une autre pour s'adapter à une modification des prix respectifs. La spécialisation croissante entraîne la diminution de ce genre de substitution d'un produit par un autre.
4. L'instabilité de la production. La production varie selon les saisons et d'une année à l'autre en raison des variations du temps et d'autres conditions naturelles. La perte d'une récolte a des effets différents sur les individus même lorsque l'ensemble de la production reste stable.

Du côté de la *demande,* cinq éléments sont importants:

1. Lorsque la production indigène d'un produit agricole déterminé augmente, les dépenses que les consommateurs canadiens y consacrent en moyenne ont tendance à diminuer. Par exemple, si le nombre de porcs arrivant sur le marché canadien devait augmenter de 10%, les consommateurs canadiens n'achèteraient la totalité de cette production que si les prix tombaient de plus de 10%.
2. Sur les marchés d'exportation, on peut considérablement accroître le volume des ventes canadiennes à l'étranger et des rentrées qui en résultent, grâce à une légère réduction de prix. Ceci s'applique à la plupart des produits agricoles quoique probablement pas au blé. Si les exportations canadiennes ne représentent qu'une petite partie du commerce mondial, et il en est ainsi pour toutes les exportations de produits agricoles à l'exception du blé, une réduction de prix des exportations canadiennes risque peu d'entraîner des rabais semblables chez les autres exportateurs où chez les producteurs des pays importateurs.
3. Les dépenses que les Canadiens consacrent aux produits alimentaires ne croissent que très légèrement à mesure qu'augmentent les revenus. Néanmoins, la demande de produits alimentaires augmente proportionnellement à l'accroissement de la population. Il y a tendance à

[8] Les dépenses fixes comprennent une bonne partie sinon tout le travail fourni par l'agriculteur et par sa famille ainsi que d'autres frais généraux.

remplacer par des produits plus dispendieux et ayant subi un traitement plus avancé les produits les moins chers et les plus simples.

4. Les marchés d'exportation sont l'objet de mesures protectrices ou de concurrence due à des subventions à l'exportation. Comme on exporte entre 25 et 30% de la production agricole canadienne, cette concurrence est d'une importance vitale; les exportations agricoles étant bien plus considérables par rapport au revenu national au Canada qu'aux États-Unis, les primes à l'exportation se révéleraient proportionnellement bien plus coûteuses au Canada.
5. A l'exception des cas où les offices de commercialisation, en vertu du pouvoir qui leur a été délégué, utilisent le système des deux prix de vente, le prix auquel on peut vendre les cinq derniers pour cent (ou même le tout dernier pour cent) détermine le prix de la quantité totale.

Les conséquences de l'état de l'offre et de la demande

1. Certains biens sont parfois produits en plus grande quantité que celle qui porterait les revenus bruts et nets à leur maximum. Chaque producteur suppose que le niveau de sa production ne peut influencer le prix; quant ces décisions individuelles sont additionnées, il en résulte une production plus importante que celle qui porterait les revenus bruts des producteurs de ces biens à leur maximum. C'est en grande partie pour cette raison, que les producteurs veulent la gestion de l'offre.

2. Les revenus agricoles nets moyens sont bas si on les compare aux revenus moyens de la plupart des autres occupations. Même si l'évaluation et la comparaison précise des revenus est une tâche difficile en raison des problèmes d'estimation, de revenu en nature, de satisfaction personnelle, de sécurité, d'accroissement de valeurs de l'actif, des gains extra agricoles, etc. nous constatons néanmoins que la main-d'œuvre agricole a baissé de 55% depuis 1946. C'est un indice du manque d'attrait relatif de l'agriculture, d'autant plus qu'il n'y a aucune restriction légale d'entrée.

3. Les revenus agricoles moyens sont bas parce que les quantités de produits amenés sur le marché augmentent plus rapidement que la demande indigène et que nous devons beaucoup exporter vers des marchés étrangers protégés ou faire face à des exportations subsidiées ou encore en concurrence avec des producteurs jouissant d'un haut niveau de productivité et de frais de production peu élevés (par exemple les producteurs laitiers en Nouvelle-Zélande et les producteurs de blé aux États-Unis d'Amérique). Un plus grand nombre d'agriculteurs devraient délaisser l'agriculture en raison du niveau peu élevé des prix et des revenus, mais, souvent, ils n'ont que peu de choix, ils n'ont apparemment pas de choix du tout sinon ils préfèrent les bas revenus agricoles aux difficultés sociales et psychologiques qui dans bien des cas vont de pair avec un tel départ.

4. Les prix fluctuent parfois considérablement en raison de récoltes déficitaires ou surabondantes, d'une utilisation différente de la terre, de la main-

d'œuvre et du capital substituant la production d'une denrée à une autre, de la perte de marchés d'exportation ou au contraire d'un accroissement subit de la demande à l'exportation et de modifications inattendues du rythme des importations. Il se produit des cycles de production et donc aussi de prix, parce que les agriculteurs individuels ne se rendent pas compte que les autres augmentent la production en raison d'une hausse des prix, et vice versa.

5. Les revenus bruts varient, quoique généralement, en moindre mesure que les prix.

6. Étant donné leur niveau de production, leur compétence professionnelle et les moyens à leur disposition, de nombreux agriculteurs n'arriveraient jamais à obtenir de l'agriculture des revenus suffisants. Étant donné les conditions de la demande pour les produits agricoles canadiens, s'il fallait leur fournir les moyens d'augmenter leurs revenus, cela équivaudrait à en éliminer d'autres car l'accroissement de leur production entraînerait une baisse de prix.

7. Cette situation; revenus agricoles peu élevés, instabilité des prix et des revenus, excédents d'agriculteurs, résulte d'influences économiques que l'on retrouve dans tous les pays non-communistes (dans les pays communistes aussi, en fait, mais cela, c'est une autre histoire dont nous n'avons pas à traiter ici). La réaction à cet état de choses forme le fondement de la politique agricole de chaque pays et lui est dictée par sa conception idéologique du rôle du gouvernement, par les pressions politiques, par le déséquilibre (dans le sens de l'excédent ou du déficit) entre la production et la consommation, et ainsi de suite. Aucune panacée ne pourra convenir en tous temps à tous les pays.

L'étau coût de production-prix de vente

On a souvent comparé deux indices de prix calculés par le Bureau fédéral de la statistique: l'«indice des prix à la ferme des produits agricoles» et l'«indice des prix des marchandises et des services utilisés par les exploitants agricoles». Le premier indique l'évolution du prix que les agriculteurs obtiennent pour les produits qu'ils vendent, tandis que le second indique, ou est censé indiquer, l'évolution du prix des facteurs de production, tels que la main-d'œuvre agricole, les machines, les engrais, etc. Très à tort, ainsi que nous l'expliquons plus loin, il est considéré comme un «indice du coût de production». En 1968 le premier se trouvait au niveau 298 et le second au niveau 387, le niveau 100 étant attribué à la période de référence 1935-1939 dans les deux cas.

Les comparaisons établies entre ces deux indices d'une part, entre l'indice américian correspondant et l'indice canadien des prix des marchandises et des services utilisés par les exploitants agricoles d'autre part, peuvent être tout à fait fallacieuses, et le sont d'ailleurs en général. Cet indice canadien des prix des marchandises et des services utilisés par les exploitants agricoles est tellement suranné et trompeur que la Commission soutient qu'on devrait en interrompre la publication jusqu'à ce qu'il ait été modernisé. Déjà dans les

circonstances les plus favorables, les statistiques peuvent induire en erreur et d'autant plus lorsqu'on les présente sous la forme d'un indice (qu'on peut établir de différentes manières dont chacune peut fournir des informations diverses).

L'indice en question mesure les modifications moyennes pondérées du prix coûtant d'un ensemble de biens et services achetés par les agriculteurs *en 1938*. Autrement dit: si l'achat du choix particulier de facteurs de production que les agriculteurs achetaient en 1938 leur revenait à $100 au prix moyen des années 1935-1939 (tant d'heures de main-d'œuvre, telle quantité d'essence, etc.,) en 1968, l'achat des mêmes biens et services (le même nombre d'heures de main-d'œuvre, la même quantité d'essence, etc. qu'en 1938) leur coûterait $387, car, comme il est dit plus haut, l'indice indiquait 387 en 1968.

Même les gens qui n'ont aucune connaissance des complications de la statistique devront reconnaître que, étant donné la révolution qu'ont connue au cours des vingt dernières années la technique agricole et les méthodes d'exploitation, un indice dont les composants n'ont pas changé depuis 1938 ne sera guère susceptible de donner des renseignements utiles au sujet du «coût de production» en 1968. A tout le moins, la composition des apports aura changé en partie en raison de modifications des prix relatifs et en partie en raison des modifications de la technologie. La main-d'œuvre, qui représentait 33.5% des frais de production en 1938 n'en représente même pas 10% à l'heure actuelle, mais l'indice n'en tient aucun compte. Comme les salaires ont augmenté plus rapidement que les autres frais, l'indice monte rapidement en raison de la forte pondération qu'on continue à leur accorder comme par le passé. Par ailleurs, il résulte de l'augmentation de la productivité et de l'envergure des entreprises qu'une même quantité unitaire d'un apport produira davantage en 1968 qu'en 1938. A titre d'exemple, contentons-nous de mentionner les variétés de graines améliorées, l'usage d'engrais choisis en fonction d'analyses du sol, les instruments de culture de 1968 qui sont sans comparaison avec ceux de 1938. Le rapprochement entre les indices américain et canadien est presque tout aussi fallacieux. Aux États-Unis, c'est l'année 1958 qui a servi de base de pondération et non pas 1938 comme au Canada. Aussi l'indice américain donne-t-il une idée plus précise des changements récents.

Tous ce qui précède a pour objet de souligner que l'indice, si souvent employé, des prix des marchandises et des services utilisés par les exploitants agricoles, ne peut être considéré comme représentant le «coût de production» et devrait au contraire être temporairement supprimé ou être modernisé. Néanmoins, après avoir décrié l'utilisation de l'indice tel qu'il se présente à l'heure actuelle, le groupe de travail ferait gravement erreur s'il laissait l'impression qu'il n'existe pas de distorsion entre le coût de production et le prix de vente.

Même après compensation des erreurs inhérentes de l'indice, il est manifeste que l'accroissement du prix d'achat des apports a été plus rapide que

celui du prix de vente de la production. Ce qu'il importe d'étudier de plus près, c'est le rapport existant entre l'évolution de la productivité des facteurs de production, du coût de ces facteurs et du prix de vente de la production. Si la productivité agricole moyenne unitaire des facteurs de producion n'augmente pas plus vite que leur coût, les frais de production s'élèveront et tendront à abaisser le revenu agricole et la capacité concurrentielle des produits canadiens sur les marchés mondiaux.

Concurrence et revenu

Les agriculteurs sont conscients d'appartenir à un secteur d'activité hautement concurrentiel, et qui lui-même ne traite habituellement, aussi bien à l'achat qu'à la vente, qu'avec des secteurs ne comprenant que quelques grandes entreprises. Cela explique la création de coopératives de fournitures et de commercialisation et nous dit pourquoi les agriculteurs réclament des offices de commercialisation. Cela explique aussi pourquoi ils ont l'impression que le négoce agricole est soit très profitable, soit très mal géré ou les deux à la fois. Quelle que soit la situation, prétendent-ils, elle est au détriment du revenu obtenu par les agriculteurs, car si le négoce agricole est rémunérateur, cela résulte de marges bénéficiaires excessives et s'il est mal géré, il lui faut d'énormes marges bénéficiaires simplement pour subsister. Le chapitre 11 est consacré au négoce agricole et l'analyse en détail.

La concurrence entre agriculteurs au Canada, entraîne inéluctablement l'élimination de certains d'entre eux. On s'imagine parfois que cela veut dire que les agriculteurs dont la production est la plus rentable (c'est-à-dire ceux qui ont les coûts de production les moins élevés[4]) resteront dans l'agriculture et que ceux qui obtiennent de moins bons résultats s'en iront vers d'autres secteurs. Ce n'est pas nécessairement vrai: il s'agit plutôt d'une question de choix. L'agriculteur A, grâce à une gestion brillante, réussit à abaisser son coût de production en-dessous de celui de l'agriculteur B et à avoir un revenu net de $8,000 tandis que B ne gagne que $2,000. Cependant si A a l'occasion de gagner $12,000 ailleurs et B seulement $1,500, c'est B qui restera agriculteur.

La concurrence entre agriculteurs au Canada est généralement vive, aussi l'adoption de nouvelles techniques réduisant le prix de revient est-elle largement répandue. Ceux qui s'adaptent les premiers recueillent des bénéfices supplémentaires et augmentent la production exerçant ainsi involontairement une pression due à l'abaissement du prix de revient sur ceux qui n'ont pas adopté cette technique.

Par conséquent, ceux qui refusent de s'adapter ou qui ne sont pas en état de le faire parce qu'il leur manque le savoir-faire, le crédit ou les autres facteurs de production nécessaires, constatent la réduction de leur revenu. Comme il est dit dans le paragraphe précédent, ils peuvent quitter l'agricul-

[4] Les économistes se rendront compte que nous donnons ici au terme «coût» le sens qu'il a généralement pour les non initiés et qui ne comprend pas celui du «coût alternatif» autrement dit «coût d'option».

ture ou ne pas le faire, cela dépend des possibilités qu'ils trouvent ailleurs. Il arrive un moment où ceux qui ont des revenus peu élevés voient leur crédit diminuer et n'ont plus qu'un accès limité au crédit et aux ressources. Pour cette raison, à défaut d'une autre, ils adoptent alors les techniques réduisant le coût de revient.

Des dirigeants agricoles mais aussi beaucoup d'économistes sont d'avis que si l'adoption de nouvelles techniques agricoles diminue le coût de production, les économies qui en résultent sont entièrement transmises aux consommateurs sous la forme de baisse de prix. Suivant ce genre de raisonnement, les agriculteurs ne pourraient en tirer profit qu'en tant que consommateurs, et non pas en tant que producteurs. Le même raisonnement considère que comme il n'y a que quelques grandes entreprises dans de nombreux domaines du négoce agricole, l'adoption des techniques nouvelles pourrait être différée de commun accord (tacite peut-être et probablement au-delà de la zone d'influence effective de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions) si elle faisait prévoir une diminution des bénéfices du secteur en cause.

Ce genre de raisonnement présente plusieurs défauts. La thèse suivant laquelle le bénéfice des nouvelles techniques agricoles abaissant le prix de revient est attribué aux consommateurs sous la forme d'une baisse des prix, semble faire fi du commerce international. En réalité, si les producteurs canadiens pouvaient diminuer le prix coûtant du blé, cela n'influencerait que peu les prix sur le marché national et agirait plutôt au détriment des producteurs étrangers qui perdraient une infime partie de leur très vaste marché. La mesure dans laquelle des coûts de production réduits avantageraient les producteurs ou les consommateurs canadiens varierait selon les produits. Néanmoins, comme des ressources peuvent être utilisées pour différents produits, il y aurait une tendance à les utiliser pour produire les denrées dont le prix aurait baissé le moins[3], principalement celles qui sont exportées ou qui sont en concurrence avec des importations.

L'examen auquel nous venons de procéder rejette pratiquement l'opinion fort répandue suivant laquelle la structure concurrentielle de l'agriculture est plutôt à l'avantage du consommateur canadien qu'à celui du producteur. Ce qu'il ne tente pas de faire, car ce serait totalement faux, c'est de mettre en doute l'importance pour les agriculteurs canadiens de l'abaissement des frais afin que la production soit concurrentielle sur les marchés d'exportation et vis-à-vis des importations. Si la production des denrées alimentaires au Canada correspondait à ces besoins, la concurrence internationale n'aurait pas beaucoup d'importance. Or le Canada exporte ou importe presque tous les produits agricoles en quantité importante. L'argument en faveur du renforcement de la recherche, de la production et de la commercialisation est judicieux en principe.

---

[3] Dans l'hypothèse d'une diminution proportionnelle égale du coût de production de toutes les denrées agricoles, on devrait s'attendre à ce que la plus forte augmentation de production constatée soit celle des denrées présentant les courbes de la demande les plus élastiques pour les produits canadiens.

Que l'opposition des termes de ce titre soit considérée comme pertinente[6] ou non, il semble y avoir un écart croissant entre les revenus des agriculteurs, qui est en grande partie mais non pas entièrement en corrélation avec la taille des entreprises. En 1966, le revenu agricole net au Canada s'élevait à $1,-978,000 soit $4,594 par exploitation agricole, pour les 430,000 que l'on avait dénombrées au cours du recensement de cette année. Pourtant, nous constatons que 55% de ces exploitations agricoles, avec des ventes brutes inférieures à $5,000, ne réalisaient que 14% de l'ensemble des ventes. Cependant, ces fermes utilisent près de la moitié de la main-d'œuvre agricole canadienne et 29% du capital agricole. Le chapitre 16 du présent rapport traite de ces gens car il est consacré au secteur des économiquement faibles.

De 100,000 à 150,000 familles agricoles vivent au Canada dans des conditions inférieures ou égales au seuil de pauvreté.[7] La cause semble en être plutôt un accident historique et les progrès techniques plutôt que l'esprit de contradiction des personnes en question ou l'entêtement des gouvernements. C'est un accident historique qui a poussé des milliers de familles à installer leur exploitation agricole dans les régions les plus longtemps habitées du Canada où, si l'on tient compte des conditions de vie à l'époque, elles trouvaient un revenu et un genre de vie qui leur donnaient satisfaction. L'évolution technique en a fait des éléments marginaux et ensuite infra-marginaux qui n'ont pas réussi à s'adapter à l'évolution rapide du milieu économique et technique qui les entourait (et les submergeait en partie). Il ne convient pas de critiquer ces gens, de les taxer d'entêtement parce qu'ils n'ont pas répondu immédiatement au défi de l'évolution. Une évolution profonde résulte souvent d'une tension entre les générations et naturellement prend du temps. Elle exige aussi de la patience, de la compréhension et de l'argent de la part de ceux qu'un simple accident historique (peut-être une décision prise par un arrière grand-père) aurait pu placer dans une ferme rocailleuse de Nouvelle-Écosse plutôt que dans une belle ferme du sud-ouest de l'Ontario dont le terrain vaut $800 l'acre.

Le groupe des cultivateurs qui n'atteignent pas le seuil de pauvreté est considéré par certains comme présentant ce qu'ils appellent un «problème social» par opposition à ce qu'ils appellent le «problème économique» soulevé par celles qui sont relativement aisées. Ces désignations peuvent être fallacieuses: certes, le groupe des plus pauvres représente un «problème économique» tout aussi sérieux sinon plus, que celui qui est soulevé par leurs voisins plus prospères. Quand au terme «social» il est, lui, d'un usage tellement répandu qu'il vaudrait peut-être également mieux l'éviter.

---

[6] Les expressions suivantes, que l'on oppose parfois, soit «commerciales» et «de faible rapport» ou «viables» et «indigentes», nous semblent moins satisfaisantes.

[7] Voir le chapitre 16 pour les évaluations et les calculs numériques. Le cinquième exposé annuel du Conseil économique du Canada a évalué à 150,000 le nombre de familles agricoles au seuil de pauvreté. L'évaluation que nous présentons au seizième chapitre de ce rapport est d'environ 100,000 familles.

Sans se préoccuper de problèmes terminologiques, la Commission est d'avis que l'ensemble de programmes qui serait le plus approprié pour les exploitations agricoles viables[8] ne le serait pas pour celles qui n'atteignent pas le seuil de pauvreté. Dans le présent rapport, nous consacrons la plus grande partie des chapitres aux politiques et aux programmes prévus pour les exploitations viables puisque, aussi bien, ce sont ces exploitations-là, même si elles doivent être modifiées, qui constitueront le secteur agricole de l'avenir.

Si l'existence d'un groupe important de familles de cultivateurs à revenu peu élevé résulte en grande partie d'un accident historique plutôt que de l'entêtement des individus ou de la rigidité des programmes, il est pourtant quelques programmes qui ont contribué à perpétuer le problème des économiquement faibles. Ceux-ci comprennent les programmes de colonisation qui encouragent l'expansion dans les aires limites des Prairies du nord et le district des Laurentides au Québec, les conditions de crédit à taux d'intérêt subventionné qui ont des maximums très peu élevés, et les paiements d'appoint comme pour les porcs et pour les œufs dont chaque ferme ne peut recevoir qu'un maximum peu élevé.

L'exploitation familiale

L'exploitation familiale a colonisé le pays et l'a ouvert à la civilisation, accomplissant ainsi une œuvre méritoire. Elle est l'armature de la communauté rurale. On a trouvé, en outre, qu'elle formait l'unité de production agricole la plus efficace. Certes, grâce à un labeur et une gestion aussi intéressés que dévoués, l'exploitant et sa famille ont accompli bien des miracles. Déjà précédemment, nous avons émis la considération que ces efforts représentaient en quelque sorte un «subside» accordé par les gens des campagnes à la production agricole: «subside» décroissant rapidement à l'heure actuelle et qui a pour effet d'augmenter les frais de production en dépit du relèvement remarquable de la productivité de la main-d'œuvre.

En outre si auparavant il était possible pour un cultivateur moyen d'exploiter une petite entreprise agricole en gardant les frais à un niveau supportable à force de travail, de temps et de dévouement, grâce à un peu de chance et pour un maigre résultat, à présent la situation se modifie en raison de la rapidité de l'évolution des techniques, du bas niveau et de l'instabilité des prix, de l'augmentation du prix des facteurs de production et du plus grand choix de métiers extra-agricoles offert aux membres de la famille.

Par suite de l'inflation et de la distorsion entre frais et prix, les entreprises agricoles individuelles doivent continuellement prendre de l'extension et accroître l'efficacité si elles veulent conserver ou augmenter leur rendement. Malheureusement, de nombreux cultivateurs gagnent trop peu pour pouvoir faire des économies ou justifier l'obtention de prêts qui leur permettraient de financer l'expansion indispensable. La concurrence augmente l'écart, même

[8] «Exploitation viable», pour autant que l'expression ait une signification quelconque, désigne une exploitation qui, sous sa direction actuelle, a des recettes dépassant le seuil de pauvreté.

quand ils arrivent à améliorer leur productivité. Ceux qui se laissent distancer verront diminuer leur revenu absolu et relatif. Leur entreprise économiquement «non viable» en fera des indigents ruraux à moins qu'ils ne se voient tout à fait éliminés de l'agriculture.

Quant aux cultivateurs qui réussissent à conserver leur avance dans le combat perpétuel qu'est la révolution agricole, ils agrandissent et améliorent sans cesse leur entreprise afin qu'elle reste concurrentielle, mais il s'ensuit que leurs affaires deviennent extrêmement compliquées. De nombreuses entreprises agricoles deviennent si vastes et complexes qu'elles dépassent les capacités d'une seule personne. Il est extrêmement difficile pour un seul cultivateur de posséder toutes les nombreuses compétences indispensables, depuis la connaissance des techniques de production (agriculture et élevage, prévention des maladies, utilisation et entretien des instruments et des bâtiments) en passant par les responsabilités de la gestion (prévision comptable, tenue des livres, décisions en matière de production, financement) jusqu'au sens commercial (interprétation de la conjoncture commerciale, savoir quand, où et comment vendre). Aussi n'est-ce guère étonnant d'entendre dire parfois et à juste titre, que certains cultivateurs sont la cause de leurs propres difficultés financières pour avoir emprunté trop d'argent, s'être équipés d'instruments onéreux à l'excès, avoir planté à mauvais escient, n'avoir pas tenu de comptabilité suffisante, etc.

Depuis des années, on répand des histoires alarmantes concernant la disparition imminente de l'exploitation agricole familiale, d'achats de terrains énormes en Alberta, de l'intégration verticale poussée à l'extrême en Ontario, de grosses sociétés d'élevage au Manitoba, etc. Il est arrivé qu'on a créé des offices de commercialisation provinciaux dans le seul dessein d'empêcher l'intégration verticale et les fusions d'exploitations agricoles.

La Commission pense que l'exploitation familiale restera probablement la forme ordinaire de l'unité de production agricole au Canada, évidemment au prix de modifications continuelles, mais que l'exploitation familiale telle que nous la connaissons est sérieusement menacée en ce qui concerne certaines productions avicoles, fruitières et potagères.

Le danger résultera en partie d'influences économiques conventionnelles et en partie de la conduite des cultivateurs eux-mêmes. Les influences conventionnelles sont celles que l'on trouve dans les unités de production de grande envergure, comportant une technique compliquée, une petite marge bénéficiaire, un grand risque (spécialement la production de poulets à griller) et qui ont tendance à prendre le même chemin que le secteur correspondant aux États-Unis où l'agriculteur se transforme en «producteur sous contrat» et perçoit des commissions et des primes.

Le danger dont les agriculteurs sont eux-mêmes en grande partie la cause se manifeste lorsque, grâce à leurs offices de commercialisation, ils poussent les prix des produits agricoles tellement à la hausse que les transformateurs voient rétrécir la marge bénéficiaire provenant de la transformation mais découvrent un potentiel attrayant de bénéfice dans la production. Lorsque de

telles conditions sont réunies, les transformateurs de légumes s'introduisent dans le circuit de la production et ne voient plus la nécessité de passer des contrats avec les exploitations agricoles familiales.

Les qualités qu'un agriculteur doit avoir pour réussir sont totalement en train de changer. On pensait dans le temps et parfois encore aujourd'hui, que la force et la résistance physique, la volonté de travailler dur et le versement d'un acompte raisonnable pour l'achat d'un terrain suffisaient à assurer le succès. Pour certains, la ferme, l'exploitation familiale, représentait un refuge contre les tensions économiques et sociales de la vie en ville. En dépit de leur instruction généralement peu poussée, les cultivateurs ont été de remarquables autodidactes. Pendant des générations, la formation était acquise au travail.

Les qualités primordiales—force, énergie, esprit d'initiative—qui suffisaient à assurer le succès dans le passé ne suffisent plus de nos jours. La complexité technique et commerciale croissante inhérente à l'exploitation agricole de la taille requise pour permettre la réussite, rend indispensable l'acquisition d'un bagage croissant d'instruction générale et technique. D'après les données du recensement de 1961, 70% des cultivateurs n'avaient pas terminé la 9e année et un seul sur 250 avait un diplôme universitaire.

Il n'y avait guère de différences entre les cultivateurs, il y a quarante ans. Aujourd'hui, nous découvrons une «élite» agricole d'exploitants techniquement expérimentés, ayant le sens des affaires et voyant grand, qui se sépare de plus en plus des autres. La différence entre ceux qui font partie de l'élite et ceux qui appartiennent aux catégories indigentes n'est pas tellement affaire d'intelligence et d'aspect physique que d'instruction et d'expérience.

Protection ou libre-échange

Les gouvernements ont souvent tendance à protéger et subventionner les sous-secteurs agricoles dont le prix de revient est élevé, et à ne rien faire pour les autres, ce qui a pour effet de favoriser le déplacement des ressources des secteurs à bas frais vers les secteurs à hauts frais. Cela ne s'applique pas seulement à l'agriculture, mais à divers autres secteurs de l'économie. Certains secteurs ne sont pas directement soumis à la concurrence internationale, soit parce qu'il s'agit de services, soit parce qu'il s'agit de produits dont le transport est coûteux ou qui sont soumis à une réglementation gouvernementale. L'agriculture est fortement sujette et vulnérable à la concurrence et au commerce international. Sauf un certain nombre d'exceptions*, les facteurs de production utilisés par les cultivateurs ou le négoce agricole sont libres de droits d'entrée. Cependant les milieux agricoles considèrent à bon droit comme une injustice à leur égard les droits élevés dont sont grevés de nombreux produits manufacturés, le contingentement «volontaire» des exportations japonaises vers le Canada, la politique nationale du pétrole, etc., toutes choses qui tendent à faire monter le coût de revient et le prix des

* Pour plus de détails au sujet des exceptions, voir l'annexe du chapitre 4.

produits canadiens ou à rendre l'accès aux marchés étrangers plus pénibles pour les exportations canadiennes.[10] Il est manifeste que l'agriculture canadienne s'est très remarquablement adaptée à l'évolution technique, aux mesures protectionnistes étrangères et à l'aide nationale restreinte. Au cas où l'industrie manufacturière canadienne n'aurait pas encore pris les mesures indispensables pour s'adapter à la concurrence internationale, ce serait, semble-t-il, tout à l'avantage de l'économie, si de telles mesures d'adaptation étaient favorisées par une concurrence internationale croissante.

La puissance de négociation

L'agriculture étant soumise à une double concurrence, d'une part la concurrence entre multiples petits producteurs du pays et d'autre part la concurrence avec les producteurs étrangers, la question de la «puissance de négociation» est particulièrement critique en ce qui concerne les agriculteurs. Par essence, la «puissance de négociation» est constituée par le pouvoir d'influencer les prix en agissant sur l'offre. Il tombe sous le sens que la puissance de négociation d'un éleveur de porcs est minime lorsque sa production n'atteint par exemple que la millième partie des besoins du petit nombre de transformateurs auxquels il a accès. La puissance de négociation est inégale en l'occurrence. Il en va de même pour les achats d'instruments agricoles et, évidemment, lorsqu'il s'agit d'acquérir de nombreux biens et services tels que les articles d'épicerie, les soins dentaires, etc.

L'importance de la puissance de négociation pour les cultivateurs augmente à mesure qu'augmente le caractère commercial de leurs activités, que croît la proportion des facteurs de production qu'ils achètent, et leurs débouchés deviennent moins nombreux mais de taille plus considérable.

Nos agriculteurs prennent bonne note que les salaires des charpentiers, plombiers et autres artisans syndiqués ont connu de remarquables augmentations; ils voient que les postiers se mettent en grève et obtiennent de substantielles augmentations sans devoir, apparemment, les justifier par un accroissement de productivité; ils constatent la montée des traitements accordés aux professeurs d'universités sans pouvoir la déduire de la loi de l'offre et de la demande; ils observent les avantages fiscaux consentis aux sociétés pétrolières, les subventions aux mines d'or, les prêts au titre de l'aide à l'étranger ou les subventions à l'achat de générateurs électriques canadiens ainsi qu'une multitude d'autres faits qui ont tous pour conséquence que les recettes se révèlent fort différentes de ce qu'elles seraient si elles avaient été déterminées par le libre jeu des influences économiques. Aussi n'est-il pas étonnant que les agriculteurs se demandent pourquoi *leurs* prix de vente, et donc leurs recettes, seraient déterminés par un marché fragmenté à l'extrême dans lequel ils n'ont, pris individuellement, aucune puissance de négociation.

---

[10] Cependant, en contrepartie de cette injustice, il y a, ce dont les agriculteurs doivent tenir compte, l'embargo absolu sur les importations de beurre, les droits d'entrée élevés grevant le tabac, la volaille, les fruits et légumes, et les permis requis par l'Office canadien du blé pour l'importation de blé, d'avoine et d'orge.

Leur réaction se fait sentir sur trois fronts: premièrement, ils essaient d'agir *à l'intérieur* du marché au moyen de coopératives d'achat et de vente et en vendant par télétype; en second lieu, d'agir *sur* le marché en imposant des négociations collectives obligatoires, des contingents de production ou de vente et des systèmes de prix différentiels; troisièmement, de rechercher l'intervention et l'aide *du gouvernement* sous la forme de subventions. Par la suite, nous consacrerons plusieurs chapitres de ce rapport aux programmes consécutifs à ces trois genres de réaction.

Nourrir ceux qui ont faim dans le monde

Le Canada a accordé une aide en denrées alimentaires considérable, constituée essentiellement de blé, en principe sur une base bilatérale. Les envois effectués par l'entremise du Programme alimentaire mondial, et en vertu de l'Entente internationale sur le grain comme convenu en 1969, avaient atteint en mars 1969 une valeur totale de $333,700,000. Les dons au titre d'aide en denrées alimentaires ont tendance à augmenter lorsque les stocks deviennent encombrants.

Dans un travail de recherche préparé pour la Commission, le professeur P. J. Thain a présenté les observations suivantes:

> Un objectif très prisé des agriculteurs, et cela se comprend, est de nourrir les millions d'affamés dans le monde. La logique en est simple. Rapprochez le problème des excédents de notre pays, ou de l'Amérique du Nord, avec le problème de la faim qui règne dans de nombreuses régions de l'Asie, et voilà, les deux problèmes sont résolus. De cette manière, on satisfait aux instincts humanitaires des agriculteurs en même temps qu'on augmente leurs revenus. Malheureusement, au lieu de constituer la solution des deux problèmes, ces dons perpétuels en produits alimentaires n'en résoudraient aucun.
>
> a) Dans notre pays, le problème des excédents fait partie du problème fondamental de l'excédent en ressources humaines dans l'agriculture consécutif aux progrès techniques. Même si nous pouvions convaincre nos contribuables de perpétuellement continuer à accorder des dons massifs en denrées alimentaires à l'étranger, cela ne changerait rien au problème fondamental de notre pays. Trois cent mille agriculteurs canadiens peuvent produire autant de denrées alimentaires que cinq cent mille, et donner une partie de cette production à l'étranger ne contribuerait nullement à rendre la vie des deux cent mille restants plus productive, plus constructive.
>
> b) Le problème de la faim à l'étranger ne sera pas résolu par l'envoi de dons en produits alimentaires provenant des régions qui connaissent un excédent. Des dons de ce genre faits à titre d'aide temporaire sont une chose, mais des transferts perpétuels et permanents d'aliments gratuits sont exactement ce dont les peuples affamés *n'ont pas* besoin.
>
> Avant de mettre en vigueur des règles de conduite, il faut toujours tenir compte du point de départ; et ce point de départ pour les nations affamées, c'est l'agriculture paysanne. Ce dont ces peuples ont besoin, c'est qu'on les aide à augmenter leur productivité (leur production de denrées alimentaires) au point où un développement économique global devienne possible.

L'importation continuelle de produits alimentaires gratuits détruirait la structure des prix et le moral des cultivateurs, encouragerait un accroissement encore accéléré de la population et créerait par conséquent un surcroît d'êtres affamés. Ce qu'il faut à ces pays, c'est un progrès économique complet, l'assistance de secours alimentaires temporaires et judicieux, l'instruction et la limitation de la population. Lorsque ces objectifs seront atteints, il est fort possible qu'ils se mettront à exporter des denrées alimentaires en concurrence avec nous, au lieu d'en importer. Si tu vois un homme qui a faim, lui donneras-tu un poisson, ou lui apprendras-tu à pêcher?

Ces observations expriment le point de vue de la Commission. Procurer de la nourriture à ceux qui ont faim ou sont sous-alimentés est digne d'éloges. Les pays qui ont des excédents de produits alimentaires trouvent en outre qu'un tel acte digne d'éloges peut devenir un outil politique tentant. Les cultivateurs aux exploitations encombrées d'excédents, menacés en raison des récoltes abondantes, d'une dépréciation de leurs produits sur les marchés nationaux, trouvent l'idée qu'il est des êtres humains qui sont dépourvus de nourriture, insupportable au point de vue économique, inacceptable au point de vue moral. Malheureusement, les dons en denrées alimentaires ne sont pas la panacée. Les excédents indigènes sont la conséquence d'une surabondance de ressources agricoles dans certaines régions déterminées. Les dons sont le résultat direct d'une répartition fautive des ressources. Ce n'est pas par des dons répétés perpétuellement qu'on pourra nourir les affamés, mais par le progrès économique général et la productivité accrue des pays en voie de développement. Les dons peuvent anéantir la structure des prix et enlever tout esprit d'initiative aux cultivateurs locaux; encourager une expansion démographique à laquelle les ressources locales seraient incapables de faire face. L'aide alimentaire doit être temporaire, judicieuse; elle doit constituer une authentique mesure de secours et être accompagnée si possible de moyens d'instruction et de limitation de la population; elle ne résout pas le problème de nos excédents.

RECOMMANDATION

1. La Commission de planification recommande la suspension de la publication de l'Index canadien des prix des produits et services consommés par les fermiers, jusqu'à ce qu'il ait été remis à date de façon à refléter le vrai coût des facteurs de production.

chapitre trois

OBJECTIFS

INTRODUCTION

Toute tentative rationelle en vue de formuler et d'appliquer un plan d'action doit commencer par une définition des buts recherchés. Dans le chapitre 11, nous insistons sur le fait que les fonctions opératives des gouvernements, des organisations agricoles ou des entreprises commerciales consistent à prévoir les difficultés et les évènements, à s'y préparer en conséquence, à mettre en œuvre des programmes et à évaluer les résultats obtenus. Il s'agit des «fonctions concernant l'exploitation; mais avant même d'agir, il faut se demander quels objectifs l'on recherche.

Les *objectifs* sont les buts recherchés par les individus ou les groupes. Les *plans d'action* résultent de décisions en vertu desquelles certains objectifs seront recherchés dans le cadre des lignes de conduite convenues. Les *programmes* sont des mises en œuvres bien précises, parfois législatives, dont le but est d'atteindre les objectifs recherchés en conformité aux lignes de conduite adoptées. D'après ces définitions, un *plan d'action agricole* présuppose aussi bien un objectif ou une série d'objectifs et une série de programmes qui permettent d'atteindre ces objectifs.

Il importe d'étudier les objectifs pour accepter les plans d'action et mieux saisir en quoi consistent les programmes. L'apport des programmes touche à la réalisation des objectifs et rend plus facile la détermination des divergences qui peuvent exister entre les objectifs et les programmes. Un énoncé explicite des buts recherchés permet de mieux reconnaître les difficultés, de classer plus aisément les ordres de priorité et de mieux s'entendre au sujet des divers problèmes et plans d'action.

Il y a un ordre à suivre. Si chacun est d'accord au sujet de l'objectif à atteindre dans une situation donnée, il est alors possible de commencer à étudier la meilleure façon d'atteindre le but visé. S'il n'y a pas entente au sujet d'un objectif, on peut alors discuter d'un objectif situé à un palier plus élevé qui servira de base aux négociations.

La Commission de planification accepte comme but ultime la réalisation rationnelle des aptitudes de chaque particulier. Cet énoncé n'est pas aussi général ni aussi utopique qu'il peut paraître de prime abord. Il suppose qu'en dernière analyse ce sont les personnes qui comptent plutôt que les organisations, que les gouvernements sont au service du peuple, mais non l'inverse. Cela veut dire aussi que c'est «l'homme complet» dont il faut tenir compte, non pas seulement «l'animal politique», «l'homme économique», «l'être social» ou l'âme religieuse. La poursuite de cet idéal ultime se fait dans une société très complexe où sont en conflit apparent de nombreux autres objectifs d'ordre inférieur. Parfois, le conflit existe entre des objectifs d'ordre politique et d'ordre économique; d'autres fois, le conflit se range sur le plan social et psychologique et tantôt, enfin, il arrive que les conflits existent entre deux ou plusieurs objectifs économiques et entre différents objectifs politiques, et ainsi de suite.

Le présent rapport s'oriente surtout vers les problèmes économiques et leur solution, mais non uniquement là-dessus. Les membres de la Commission de planification savent fort bien que le bien-être économique n'est qu'un objectif entre bien d'autres. On ne saurait oublier l'importance des valeurs sociales, psychologiques et autres; les particuliers aussi bien que les groupes savent que le succès économique ne signifie nullement le succès complet. Néanmoins, ce que dit Boulding dans le passage suivant s'applique bien:

> Les espoirs de l'humanité n'ont pas à être confinés à un autre monde. Une société d'êtres humains est une société dont le démon de la pauvreté a été chassé, et une société où chacun peut être en bonne santé et mener une vie normale, parce que les biens de ce monde sont produits en quantité suffisante. C'est le but que l'économie en progrès cherche à atteindre. Comme chaque religion le dit, ce n'est pas un but suffisant. Mais même si l'objectif principal de l'homme est de connaître Dieu et d'en jouir, la jouissance des biens de ce monde n'est sûrement pas en contradiction avec la jouissance du bien, et Dieu est mieux servi par une race d'hommes non aliénés par une nourriture, des vêtements, un toit, une éducation ou une santé imparfaits.[1]

Un programme visant à améliorer le secteur agricole de l'économie canadienne présuppose des changements. Les critères servant à juger ces changements doivent tenir compte de toutes les valeurs humaines et des disciplines autres que l'aspect économique. Il ne faut jamais mettre de côté le bien-être des particuliers; il faut se rappeler qu'en parlant de la production du blé, par exemple, on parle effectivement de milliers de producteurs de blé ou que parler du «Trésor», c'est parler des contribuables, tout comme parler de la transformation du lait revient à parler de 1,100 grandes et petites entreprises

[1] Boulding, K. E. «Economic progress as a goal of economic life», *Goals of Economic Life*, publié par Ward Harper, New York (1954), p. 72.

et de leurs employés. Il faut savoir comment on peut utiliser les ressources de façon à en tirer le meilleur parti possible et satisfaire les besoins des personnes et leurs aptitudes avec un minimum d'efforts et de privations. Les avantages économiques des membres de la société valent-ils le coût de la désorientation et des difficultés que les intéressés auront à subir? Par exemple, la «mobilité de la main-d'œuvre» aura-t-elle des répercussions néfastes sur le plan familial et psychologique, répercussions qui en fin de compte seront économiquement très coûteuses pour la société?

La Commission de planification a concentré ses efforts sur la pyramide des objectifs économiques (figure 1) qui se rattachent directement à la vie rurale du Canada, n'oubliant nullement les valeurs humaines dont il a été question ci-dessus et dont il faut tenir compte dans l'ensemble social pour en venir à un programme d'action utile et acceptable dans le domaine agricole au cours des années 70. Les objectifs des paliers inférieurs, on s'en rendra compte, constituent des moyens d'atteindre les paliers supérieurs. Chaque palier est un objectif pour le palier inférieur et un moyen d'atteindre le palier supérieur. Les objectifs économiques de portée nationale généralement acceptés, énoncés dans le Premier exposé du Conseil économique du Canada (1964), sont indiqués comme objectifs de première et de deuxième priorité. Les objectifs de troisième et de quatrième priorité concernent plus particulièrement l'agriculture et la vie rurale au Canada.

LA PYRAMIDE DES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES

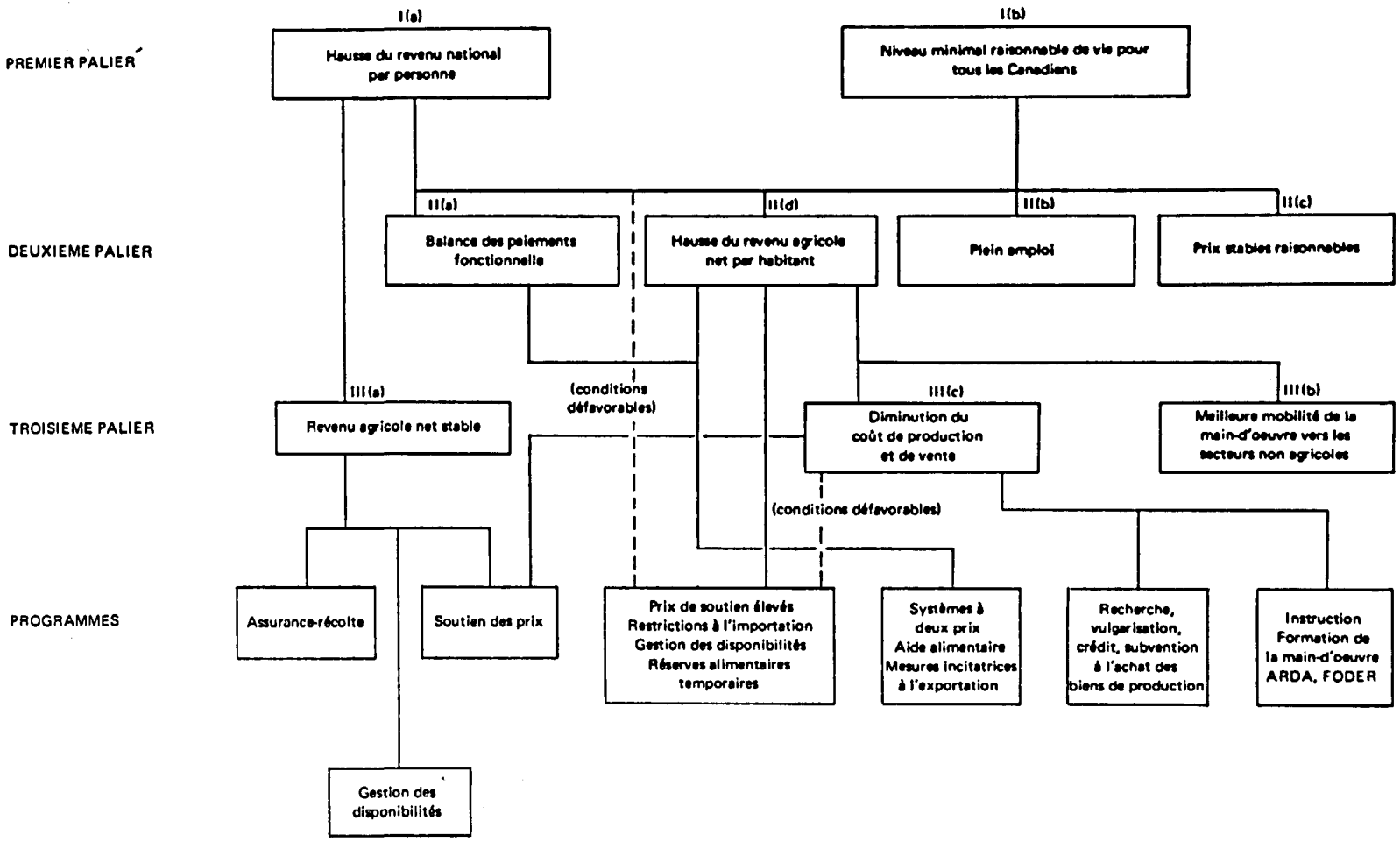
Objectifs économiques de première priorité

Un taux élevé de croissance économique (dans la figure 1, on l'indique sous la rubrique du revenu national et individuel plus élevé) constitue le principal objectif permettant à l'économie de dépenser davantage au chapitre de l'éducation, de la santé, des projets de développement à long terme et de la lutte contre la pauvreté. Seul un taux élevé de productivité peut amener un taux élevé de revenu par personne. Aucun tour de passe-passe dans la manipulation des prix, des salaires ou de la statistique ne peut permettre d'améliorer le revenu par tête.

Le progrès économique s'accompagne d'une augmentation des revenus, en particulier du revenu agricole. Néanmoins, à mesure que les revenus augmentent, le revenu agricole diminue par rapport à l'ensemble du revenu national et la main-d'œuvre agricole se fait plus rare. Elle est de plus proportionnellement moins élevée dans l'ensemble de la population active.

Il faut que les agriculteurs soient inclus dans l'objectif de première priorité pour qu'ils *puissent donner à tous les Canadiens un niveau de vie minimum.* Assurer que tous les Canadiens puissent au moins jouir d'un niveau de vie déterminé suppose que les revenus des individus ne sont pas identiques à leur productivité telle qu'elle serait mesurée sur le marché du travail. Les impôts progressifs sur le revenu, les allocations familiales et les autres mesures

FIGURE 1 OBJECTIFS ECONOMIQUES



permettent de répartir le revenu en faveur des moins favorisés. On touche ici à un problème fondamental et complexe, celui d'une contradiction possible entre la croissance du revenu national et la répartition plus équitable des revenus.

Objectifs économiques de deuxième priorité

La balance des paiements du Canada doit atteindre un équilibre, si l'on veut que l'économie du pays ne subisse pas les conséquences découlant de ventes à l'étranger plus élevées que ses achats. Les programmes destinés à réduire les importations et à augmenter les exportations n'entraînent pas automatiquement une amélioration de la balance des paiements; par exemple, il serait possible de réduire les importations en produisant tous les fruits et les légumes frais dont nous avons besoin; mais les ressources nécessaires pourraient être employées à un meilleur usage. Nous obtenons beaucoup de devises étrangères grâce à nos exportations agricoles, puisque le Canada exporte environ le quart de sa production agricole. Si nos exportations agricoles doivent continuer à soutenir notre balance des paiements, il faudra que nos produits puissent faire face à la concurrence des marchés mondiaux. La condition préalable est donc une concurrence efficace tant domestique qu'étrangère.

Stabilité raisonnable des prix

L'inflation rogne le pouvoir d'achat. L'inflation peut entraîner une balance des paiements déficitaire et réduire la croissance économique. Au cours des ans, les cultivateurs ont grandement contribué à la stabilité des prix au Canada. De 1949 à 1967, l'indice des prix des produits agricoles a augmenté de 19% seulement, tandis que l'indice des prix à la consommation augmentait de 49% et l'indice des prix de gros, de 32%.

Le plein emploi

C'est songer à une impossibilité que de rêver au plein emploi. Mais un niveau élevé de chômage, 7%, par exemple, comme celui qu'on a vu au Canada de 1957 à 1962, signifie un ralentissement de la croissance économique. Il faut donc rechercher un certain équilibre intermédiaire entre le plein emploi et la stabilité des prix.

Augmentation du revenu net du producteur agricole

Cet objectif est particulièrement pertinent, puisque le Conseil économique a découvert que le degré de pauvreté de l'agriculture canadienne[2] est beaucoup plus élevé que celui du reste de l'économie.

---

[2] Le Conseil économique du Canada a estimé que, sur 275,000 familles agricoles, 150,000 vivaient dans la pauvreté en 1961. (*Cinquième exposé annuel* du Conseil économique du Canada, p. 109.)

Objectifs économiques de troisième priorité importants pour l'agriculture

Il ne faut pas confondre *des revenus agricoles stables* et un revenu agricole net plus élevé. D'importantes fluctuations des prix et une grande variation dans le rendement entraînent l'instabilité des revenus agricoles. Le revenu du cultivateur en particulier est même encore plus instable. L'élimination de l'incertitude incite les particuliers à mieux prévoir, à réduire le coût de production et à s'assurer un meilleur crédit. Le cycle de trois ans pour le porc et celui de deux ans pour les œufs sont des cycles de production coûteux. Ils nécessitent une augmentation des troupeaux de base, des bâtiments, des entreposages et des installations frigorifiques en vue d'obtenir une production maximale quand, un an ou deux plus tard, le cycle de production baisse, une partie de tout cela doit disparaître ou devient inutile.

Mobilité des travailleurs agricoles vers d'autres secteurs

La main-d'œuvre agricole a baissé de 55%, entre 1946 et 1967 en dépit de beaucoup de circonstances défavorables. Parmi ces circonstances, il y avait un taux de chômage de presque 7%, de 1957 à 1962, un manque de programmes efficaces de formation professionnelle; l'ARDA n'existait pas jusqu'à ces dernières années; un programme d'immigration donnait la préférence à la main-d'oeuvre agricole pendant les années d'après-guerre et, en outre, les organisations agricoles n'admettaient pas toujours la nécessité d'un exode rural de grande ampleur. L'accroissement de la mobilité des travailleurs agricoles vers d'autres fonctions permet d'obtenir un revenu net plus élevé par agriculteur, tandis que ceux qui quittent la culture obtiennent des emplois mieux rémunérés. Une plus grande mobilité des travailleurs agricoles vers d'autres emplois ne signifie pas nécessairement l'abandon des collectivités ou régions rurales.

Réduction du coût de production et de commercialisation

Les cultivateurs sont sur le même marché que les autres travailleurs pour certains biens et services nécessaires à la production des denrées. La vente de leurs produits s'effectue également sur les mêmes marchés. Les cultivateurs s'impatientent contre ceux qui les incitent à améliorer leur rendement, mais qui, eux-mêmes, travaillent dans une industrie ou occupent une profession dont le rendement n'est pas soumis à la concurrence. Toutefois, dans un monde soumis à la concurrence, ceux qui se satisfont des normes de rendement d'autrefois peuvent s'attendre au revenu du passé. L'inexorable pression découlant d'une efficacité accrue ne permet à personne de se satisfaire des normes de rendement antérieures.

Les produits agricoles ne se vendent à l'étranger que s'ils peuvent soutenir la concurrence des prix, des tarifs douaniers, des divers droits et des subventions à l'exportation qu'accordent les autres pays. Seule une plus grande efficacité permet de soutenir la concurrence. Le Canada n'est pas en mesure de concurrencer les États-Unis pour les subventions à l'exportation. Les

exportations agricoles des États-Unis ne sont que trois ou quatre fois plus élevées que les nôtres; mais leur revenu national est 16 fois plus élevé que le nôtre.

Le critère de l'efficacité doit s'appliquer à tous les secteurs de l'économie. Quand le Canada réclame du Japon l'imposition d'un «contingentement volontaire» sur ses exportations de textiles à notre pays, cette attitude risque d'avoir des résultats néfastes sur les importations du Japon de nos produits agricoles et autres.

La réduction du coût de production contribue à augmenter le revenu net du cultivateur, d'une part, parce qu'en raison de la concurrence, le revenu est réparti sur un moins grand nombre de cultivateurs et que, d'autre part, une forte proportion de la production canadienne est exportée ou sert à réduire les importations. Une forte réduction du coût de production du bœuf et de la graine de colza permettrait de plus grandes exportations sans que les prix subissent une réduction proportionnelle. De même, en Ontario, si nous pouvions réduire du quart les frais de production du maïs tout en doublant la production, le revenu se trouverait grandement augmenté parce que les prix (établis d'après ceux des États-Unis) seraient loin de diminuer du quart.

Qui bénéficierait d'une plus grande efficacité des producteurs agricoles? Certains économistes ont prétendu que les consommateurs sont ceux qui bénéficient entièrement d'une plus grande efficacité agricole. Ils disent que la culture du sol est une industrie où existe une forte concurrence, où les producteurs sont nombreux et où chacun essaie de réduire son prix de revient. La production s'accroît, les prix diminuent; ainsi les autres cultivateurs sont obligés de recourir aux nouvelles techniques. Le consommateur bénéficie de prix moins élevés. Cet argument suppose que les dépenses du Canada dans le domaine des recherches agricoles, de la vulgarisation, du crédit et des autres dépenses en immobilisations font partie d'un programme de «nourriture à bon marché» dont ne bénéficient nullement les agriculteurs. Cette généralisation est beaucoup trop catégorique et ne tient pas compte de ce que, pour la plupart des produits, le cultivateur canadien doit concurrencer des produits étrangers. Si le coût de production peut être réduit et, en conséquence, les ventes augmentées, il s'ensuit que les agriculteurs canadiens auront un revenu plus élevé. Même pour nos produits vendus dans le commerce intérieur, l'efficacité permettra de façon directe ou indirecte de faire passer les ressources à la production de denrées d'exportation ou d'importation concurrencielles[3]. Si on ne laisse pas nos organisations de mise en marché devenir excessivement rigides, un fort accroissement de la production pourrait être écoulé par des exportations ou une réduction des importations, même si parfois nos exportations peuvent faire l'objet d'interdictions. Ce que nous venons de dire se rapporte à l'agriculture dans son ensemble, mais aussi aux entreprises commerciales agricoles et à l'activité des gouvernements aussi

[3] En termes techniques, nous parlons ici de l'élasticité de la demande de produits agricoles. Ce qui est en jeu, c'est l'élasticité de la demande d'une *denrée produite au Canada*, à la fois sur le marché intérieur et extérieur.

bien que l'exploitation agricole elle-même. Bien des secteurs des entreprises commerciales agricoles ont fait face à une concurrence aussi vive que celle subie par les cultivateurs eux-mêmes par exemple, le nombre des établissements de transformation du lait a diminué d'environ 35% entre 1961 et 1969.

Il y a un cas où la réduction du coût de production et de commercialisation des produits agricoles agit contre l'obtention d'un niveau de vie minimum pour tous les Canadiens. Ceux qui, incapables de s'adapter aux exigences de l'agriculture, ne peuvent abandonner la culture pour un autre emploi se trouveront dans un état d'extrême pauvreté, dans une situation bien pire que celle où ils se trouvaient avant les grandes transformations survenues dans l'agriculture.

Objectifs divergents

Ceux qui critiquent les programmes du gouvernement signalent que des divergences évidentes existent dans les plans d'action tendant à stimuler l'efficacité, que les régimes tendant à assurer l'équité et des indemnités se côtoient et entrent directement en conflit. Au cours de la première étape du développement économique, les buts des consommateurs et des agriculteurs se confondent souvent et les programmes en vigueur peuvent être avantageux pour les uns et les autres à la fois. Une production agricole accrue peut bénéficier directement aux uns et aux autres: les consommateurs obtiennent plus de vivres à un prix raisonnable, les cultivateurs ont une production et un revenu plus élevés, et les services et les fabricants de produits industriels ont de plus grands débouchés. Toutefois, à mesure que l'économie atteint sa maturité, ces divers secteurs peuvent constater une divergence de buts. Les programmes tendant à accroître la production alimentaire seront avantageux pour les consommateurs, mais ils entraîneront peut-être une baisse du revenu pour les cultivateurs, à moins que ne soient trouvés d'autres débouchés tel l'exportation.

D'ailleurs, même dans le monde agricole, l'on constate des divergences de vue. Les engraisseurs réclament une réduction du prix des céréales, ce qui est à l'encontre de l'intérêt des producteurs de grain. Les producteurs de lait s'opposent aux producteurs de soya ou de colza, la concurrence se fait également entre les divers établissements de transformation du lait. La concurrence possible entre les objectifs et les sous-objectifs est illimitée.

CERTAINS OBJECTIFS EN VOGUE

La ferme familiale

Pendant longtemps les hommes politiques et tous ceux désireux de se faire des amis dans le monde rural ont présenté la «ferme familiale» comme un objectif à atteindre. Aujourd'hui, cet objectif fait l'objet de réserves. Ainsi, en 1959, M. James Bentley, alors premier vice-président de la Fédération cana-

dienne des agriculteurs, disait que «l'objectif à long terme de l'agriculture canadienne devait être l'organisation de collectivités agricoles établies sur le maintien de la ferme familiale». En 1969, M. Charles Munro, de la Fédération canadienne des agriculteurs, insistait sur la «ferme familiale économiquement viable». Celui qui accepte cette nouvelle définition se trouve dans la même situation que ceux qui organisent des magasins à succursales multiples ou des ensembles ou que les dirigeants des sociétés par actions. Le succès dépend de l'existence de moins d'unités. Seule une réduction du nombre de fermes permettra à la ferme familiale de rapporter un revenu convenable.

Si l'on reconnaît que la ferme familiale n'est pas un objectif en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre un objectif plus élevé de revenu, de réalisation personnelle et de diverses valeurs sociales et culturelles, on a là une solution. L'examen d'une «ferme dirigée par une famille» permet de constater dans quelle mesure elle a été et demeure le moyen d'atteindre les objectifs élevés mentionnés ici. Une façon rationnelle d'aborder la question consiste à bien définir les grands objectifs que la ferme familiale est censée atteindre et à voir comment ces objectifs agricoles peuvent être atteints par d'autres moyens avant qu'il soit trop tard.

L'efficacité

Pour de nombreux agriculteurs et leurs organisations, le mot «efficacité» est devenu tabou. On accuse les économistes de proposer l'efficacité comme un but à atteindre et de vouloir sacrifier le cultivateur sur cet autel.

Mais le mot «efficacité» est excellent. Il peut avoir un sens précis, généralement exprimé sous forme du rendement en fonction de la mise de fonds. L'efficacité est le moyen d'atteindre un niveau plus élevé de revenu et de bien-être économique. Une efficacité accrue a été la source du bien-être économique depuis l'époque où l'homme des cavernes menait une vie précaire jusqu'à celle où l'homme a su comment se libérer du besoin. L'objet d'une plus grande efficacité n'est pas de faire travailler l'homme *davantage*, mais de lui permettre plutôt de travailler *moins* et d'obtenir plus pour le même travail.

Le revenu se rattache étroitement à la survivance en affaires, dans le domaine agricole comme dans les autres domaines. Ironie des choses, il n'en reste pas moins que le maintien des fermes qui, tout particulièrement, permettront de tenir un «certain niveau de vie», dépend d'une efficacité plus grande. On ne peut mettre un frein au progrès, même pour empêcher que les innovations techniques ne fassent des victimes. Le progrès s'appuie sur la curiosité et l'initiative de l'homme. Tant qu'il donnera libre cours à son imagination, il inventera des choses capables de réduire ses efforts. Les autres cultivateurs devront emboîter le pas ou se contenter de revenus inférieurs à la normale, puisqu'ils deviendront relativement moins efficaces.

Le développement régional

Dans un même pays, les grandes disparités régionales deviendront de moins en moins acceptables. Le développement régional continuera sans doute à

être un objectif d'envergure nationale mais les plans d'action visant une péréquation précise pour atteindre cet objectif suscitent souvent des plaintes de ceux qui en font les frais. L'agriculture ne se prête guère à des programmes d'action nationaux comportant, dans d'autres cas, des divergences régionales.

La nourriture à bon marché

Il a déjà été question, dans le présent chapitre, d'une croyance très en vogue, savoir qu'une plus grande efficacité des cultivateurs et des entreprises commerciales agricoles ne bénéficie qu'aux consommateurs. Cet argument sert à dire que l'aide que les gouvernements accordent aux travaux de recherches, de crédit, de vulgarisation et ainsi de suite, ne visent que le «programme de nourriture à bon marché» à l'avantage des consommateurs et non des producteurs. Il est vrai que jusqu'à un certain point, des prix moins élevés sont à l'avantage aussi bien du producteur que du consommateur. Supposons que les gouvernements mettent en œuvre sans équivoque possible un programme de nourriture à bon marché tel qu'évoqué par ces critiques cyniques, nous n'aurions ni interdictions sur le beurre, ni taxe sur la margarine, ni régime de double prix sur les haricots blancs, ni prix de soutien pour le lait écrémé en poudre.

Si l'on voit les choses d'un angle différent, alors ce qui est entendu par l'expression «nourriture à bon marché», devient éminement souhaitable. En effet, on peut dire que «nourriture à bon marché» signifie des approvisionnements agricoles obtenus à bon compte d'entreprises qui se font concurrence et les vendent le meilleur marché possible, une production agricole à un prix de revient peu élevé, une transformation et une mise en marché des produits faites à bon compte. Un programme de nourriture à bon marché dans cet esprit est un programme sensé.

OBJECTIFS, PLANS D'ACTION ET PROGRAMMES

Dans le présent rapport, les objectifs mentionnés à la figure 1 obtiennent une place éminente. Dans le cadre des objectifs et des conditions actuelles ou prévues, nous examinons un certain nombre de plans d'action et de programmes, ainsi que les institutions impliquées, et proposons des améliorations qui laissent espérer l'obtention de ces objectifs. Ainsi, dans le cas du blé des Prairies, il y a actuellement une abondance désastreuse. Dans le chapitre 5, nous proposons un *plan d'action provisoire* applicable pendant très peu de temps et qui s'inspire de deux programmes; des paiements de réduction des emblavures et un nouveau contingent de livraison d'après les ensemencements, dont l'objet précis serait de faire disparaître les excédents actuels de blé et le manque d'argent chez les producteurs des Prairies. Toutefois, cet objectif constitue un moyen et une condition préalable à un autre objectif c'est-à-dire assurer à longue échéance un *nouveau critère de mise en marché* plus souple, qui, à son tour, constituerait le moyen d'atteindre plusieurs des objectifs mentionnés à la figure 1. D'autres programmes et des ordres de

priorité inférieure doivent se rattacher au plan d'action provisoire et au nouveau critère de mise en marché, s'harmoniser avec eux, pour qu'il soit possible d'établir un programme de secteurs intégrés et ensuite un programme agricole d'envergure nationale.

Dans le présent rapport, nous avons tâché de suivre le plan énoncé au début du présent chapitre. Nous proposons ici un nouveau programme et préconisons un plan d'action modifié en vue d'atteindre un objectif souhaitable pour le blé (un programme à court terme et un programme à long terme), pour les produits laitiers et pour chaque denrée principale. Nous établissons des programmes ne visant pas les produits et des institutions concernant le crédit, des offices nationaux de mise en marché, les pauvres, les marchés continentaux (canadiens ou américains), et ainsi de suite. Ces mesures se rattachent aux programmes des secteurs, en dépendent et s'insèrent ensuite dans le programme national visant l'agriculture. Si l'on supprime l'un de ces programmes, le reste se trouvera atteint. Le chapitre 10 nous fait voir de façon tangible comment se fait cet assemblable et cette intégration. L'intégration institutionnelle, administrative et consultative d'un programme agricole d'envergure nationale ressort de la section 5 du chapitre 11. Ici se trouve l'ensemble destiné à préciser les responsabilités et à énoncer ce que doit être l'organisation consultative.

LES RÉALITÉS

Les objectifs de l'agriculture doivent être évalués en fonction des réalités dont ils découlent.

1. Il est dans l'intérêt de la nation, des entreprises commerciales agricoles et des cultivateurs que les produits agricoles canadiens se vendent à un prix capable de soutenir autant que possible la concurrence internationale. (le moyen objectif): coût de production et de mise en marché peu élevé.

2. Des programmes agricoles qui tendent à servir à la fois les intérêts des exploitants agricoles de type commercial et à résoudre les problèmes des exploitants agricoles à bas niveau de vie ont peu de chance de réussir aussi bien que deux programmes distincs (bien que coordonnés) faits pour servir ces deux catégories. Le moyen: les positions de la Commission de planification au sujet du crédit, des produits laitiers et du secteur des producteurs touchant un faible revenu en sont des exemples.

3. Il existe des disparités régionales et il en existera toujours. Il faut prévoir des programmes différents pour chacune des régions et, pour chacun des problèmes. L'établissement de l'ARDA en 1961, a été, en principe et en fait, une mesure importante qui reconnaissait l'existence de disparités régionales au Canada. Le moyen: les propositions relatives au crédit, aux produits laitiers, aux provendes et au secteur à faible revenu supposent la possibilité de divergences selon les régions.

4. Les exploitants agricoles sont exposés à subir le contrecoup des changements brusques des conditions naturelles et des prix. Il y va de l'intérêt

national aussi bien que de l'intérêt de ces exploitants de réduire autant que possible cette instabilité en favorisant l'obtention d'un revenu agricole net stable. Le moyen: l'assurance-récolte, le soutien des prix, une certaine forme d'organisation de la distribution des approvisionnements et un programme de stabilisation des prix des céréales des Prairies, entre autres choses.

5. Les cultivateurs, qui sont nombreux, mais qui, pris individuellement, sont faibles, ont une influence très limitée sur le prix des marchés, que ce soit pour l'achat ou pour la vente, à moins qu'ils ne soient organisés. Le moyen: une puissance de compensation au moyen de coopératives et d'offices de mise en marché, la vente par télétype, ls ententes collectives et le régime de dualité des prix.

6. La prospérité des agriculteurs est importante pour les négociants en produits agricoles et pour les autres secteurs de l'économie, tout comme il est important pour l'agriculture que les autres secteurs soient prospères. Les rapports étant de plus en plus nombreux entre l'agriculture et le reste de la nation, il faut que les programmes agricoles se rattachent au programme national, qu'ils tiennent compte du bien commun et qu'ils fassent l'objet de l'attention de tout le pays.

7. Souvent, quand il est question de programme agricole, il n'est pas question des objectifs à atteindre. Si l'on n'insiste pas de façon systématique sur les objectifs, il est difficile de faire un choix logique des programmes et l'estimation des programmes déjà tracés a bien des chances d'être imparfaite. Le remède se trouve dans les moyens offerts: les agriculteurs, les entreprises commerciales agricoles et les gouvernements doivent se charger de définir les objectifs et faire en sorte qu'ils servent à évaluer les programmes.

RECOMMANDATIONS

1. Tous les groupes d'importance dans le secteur agricole devraient définir leurs buts en termes explicites, en se fixant, dans la mesure du possible, des objectifs quantitatifs. Parmi ces groupes d'importance on trouve les deux grandes organisations de cultivateurs, les écoles d'agriculture, les organisations d'*agrinégoce*, ainsi que les autres organismes qui considèrent en faire partie.

2. Le ministère de l'Industrie agricole (l'actuel ministère de l'Agriculture) devrait prendre sur lui de demander à chacune de ces organisations une déclaration des buts qu'elles visent. Ces déclarations pourraient être utiles lors de la création du Conseil consultatif national de l'agriculture (CCNA) et des conseils responsables des diverses denrées, dont la mise sur pied est recommandée au Chapitre 11.

3. Par la suite, le CCNA devrait organiser des conférences à intervalles réguliers pour discuter des buts visés par les groupes d'importance dans le secteur agricole, ainsi que de la gestion en fonction des objectifs fixés. Ce processus de définition des buts visés par les divers groupes doit être entrepris consciemment et mené de façon continue. Étant donné la dispersion des

intérêts dans le secteur agricole, il est impératif que le CCNA donne l'impulsion nécessaire au programme recommandé d'évaluation des buts et de gestion en fonction des objectifs fixés, en étroite collaboration avec le ministère de l'Industrie agricole.

deuxième partie

LES PRODUITS

chapitre quatre

LE COMMERCE INTERNATIONAL

INTRODUCTION

Pour l'économie canadienne, le commerce international des produits agricoles est d'importance vitale. L'exportation des produits agricoles représente environ 15% de toutes les exportations canadiennes. Ces exportations contribuent dans une large mesure à maintenir notre balance des paiements. Pour faire mieux, il faut chercher le moyen d'améliorer cet état de choses en permettant à notre agriculture de soutenir davantage la concurrence étrangère en ayant recours à des objectifs et à des stratégies appropriées dans le domaine des échanges commerciaux.

Certains pays tendent à réaliser l'autarcie ou restreignent les importations de vivres pour régler leurs difficultés à la balance des paiements. Mais dans tous les pays on s'efforce d'accroître l'efficacité de la production, de mieux utiliser les ressources et d'obtenir un niveau de vie plus élevé. C'est dans ce climat de contrastes que le Canada doit poursuivre une plus grande exportation des produits agricoles.

PERSPECTIVES COMMERCIALES AGRICOLES

Par l'ensemble de ses importations et exportations, le Canada se situe au cinquième rang des grandes nations commerçantes du monde. Par habitant, il prend le troisième rang. Les exportations de denrées représentent environ 20% de notre revenu national. Maintenir les exportations à un niveau élevé est très important pour garder notre niveau de vie et voilà pourquoi le programme des échanges a un ordre de priorité élevé sur la liste des questions économiques et politiques de la nation.

Le tableau suivant montre de quelle importance était, en 1966, l'ensemble de nos exportations et des exportations agricoles pour l'économie canadienne en comparaison de celles de certains autres pays.

TABLEAU 1

Importance relative des exportations agricoles par rapport à l'ensemble des exportations de certains pays, en 1966

Pays	Exportations, en millions de dollars américains		Exportations, % du PNB		Exportations par tête en dollars américains	
	Total	Agriculture	Total	Agriculture	Total	Agriculture
Canada	9,585	2,050[1]	17.8	3.8	478.17	102.16
États-Unis	29,899	7,125	3.9	0.9	151.80	36.18
Danemark	2,402	1,287	21.6	11.6	504.83	270.49
Australie	2,950	2,047	11.7	8.1	255.61	177.36
Argentine	1,593	1,474	9.8	9.1	70.20	64.95

SOURCE: Nations Unies, bulletin mensuel de la statistique du commerce des denrées agricoles et *Annuaire du commerce* de la F.A.O., Rome, 1967.

[1]L'écart apparent qu'on observe entre ce chiffre et le chiffre correspondant du tableau 2 vient de ce que les Nations Unies font entrer dans la classification des produits agricoles un plus grand nombre de produits que ne l'a fait la Commission de planification.

Le commerce international existe parce qu'il y a des divergences entre les ressources naturelles des pays, entre les ressources en main-d'œuvre et les niveaux d'aptitudes, entre les connaissances et les ressources technologiques. En général, la spécialisation et le commerce international, tout comme la spécialisation et le commerce entre les individus au sein d'un même pays, entraînent un accroissement de la productivité et du niveau de vie des acheteurs et des vendeurs. Toutefois, le commerce international tout à fait libre n'existe pas, parce que, pour des raisons internes, les pays imposent certaines restrictions aux échanges. La Commission de planification n'ignore pas pourquoi, au cours de son histoire, le Canada a imposé des restrictions tarifaires. A l'origine, le tarif douanier était un instrument de «politique nationale» destiné à faire contrepoids à l'attirance géographique vers le Sud. De nombreuses industries secondaires doivent leur origine à cette protection douanière. Plusieurs secteurs importants de notre agriculture bénéficient aussi de la protection douanière et des restrictions non douanières, chose oubliée par bien des Canadiens quand ils reprochent à d'autres pays de recourir aux mêmes moyens.

L'industriel laitère du Canada se trouve protégée par le permis exigé pour importer du beurre et du fromage cheddar et par les droits modérés et même élevés qui frappent d'autres produits, comme par exemple un droit de 3½ c. la livre pour les fromages de choix. L'importation du blé, de l'avoine et de l'orge nécessite un permis de la Commission canadienne du blé; le maïs est frappé d'un droit de 8c. le boisseau et un droit de 5c. frappe les provendes

mélangées. Un régime complexe de droits saisonniers et de libre-échange, pendant certaines saisons, est prévu dans le cas des fruits et des légumes cultivés au Canada. Il y a aussi les méthodes anti-dumping et les droits supplémentaires prévus pour faire face aux désavantages que comportent les importations, pour s'en tenir à quelques exemples. Malgré toutes ces restrictions, il est admis que notre pays impose moins d'entraves au commerce des produits agricoles que ne le font la plupart des pays développés.

On estime que les droits de douane coûtent chaque année un milliard de dollars[1] aux canadiens, depuis aussi longtemps que le milieu des années 50, à cause des prix plus élevés et d'une efficacité moindre. Même en tenant compte de ce chiffre vertigineux, *certains* canadiens estiment que les avantages obtenus justifient le coût. Néanmoins, dans bien des domaines, les canadiens perdent plus qu'ils ne gagnent en maintenant ces taux de douane. L'idée qu'on a toujours eue à savoir que les exportations sont une bénédiction et les importations, un mal nécessaire, vient de ce que, dans les négociations internationales, on pense que toute diminution d'un droit de douane représente une perte qui doit être compensée par la diminution d'un droit des autres pays. Cette idée est souvent fausse. Le gouvernement canadien devrait avoir pour règle de conduite générale d'engendrer des négociations et de participer aux autres (les négociations Kennedy, par exemple) en vue d'atteindre mutuellement une diminution du niveau des droits de douane et de réduire les entraves non tarifaires au commerce international.

Le commerce international peut être avantageux mais de nombreux pays essaient encore de régler les problèmes de leur agriculture et de relever le revenu de leurs cultivateurs en imposant des restrictions aux échanges. Les programmes agricoles nationaux et les programmes d'échanges deviennent de plus en plus étroitement corollaires. Le Canada, qui apparemment est le plus efficace producteur de blé au monde,[2] voit ses débouchés habituels diminuer à cause des restrictions aux importations et de la concurrence des exportations subventionnées provenant d'autres pays.

Des producteurs efficaces, au prix de revient peu élevé, comme les producteurs de blé du Canada et les producteurs de beurre de la Nouvelle-Zélande, doivent souvent faire face à la plus vive des concurrences; le Trésor des autres pays. Les restrictions aux échanges ont donc contribué à ralentir l'efficacité de la production agricole dans le monde. On peut donner en exemple l'industrie laitière du Canada. Si le Canada n'avait pas à faire face à tant de restrictions commerciales à l'égard de produits au sujet desquels il est très certainement en mesure de soutenir la concurrence (le blé, les graines oléagineuses, le bétail sur pied, le fromage cheddar, certains fruits et légumes et certaines viandes), il n'y aurait pas lieu de maintenir l'interdiction vieille de 40 ans que nous faisons porter sur les importations de beurre, ni de discussions au sujet de notre coûteux programme actuel de subventions aux produits laitiers. D'autres pays exportateurs de produits agricoles sont aux

[1] J. H. Young, *Canadian Commercial Policy*, Imprimeur de la Reine, 1958, p. 73.
[2] Conférence sur le commerce international et l'agriculture canadienne, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, pp. 109 à 119.

prises avec des difficultés semblables et ont adopté des mesures encore plus protectionnistes que ne l'a fait le Canada. Les cultivateurs, face aux marchés restreints pour les produits où ils réussissent le mieux, sont portés à se tourner vers une production de rechange pour laquelle ils demandent des subventions ou l'imposition de restrictions. Plus que toute autre chose, les programmes de restrictions du Canada ont pour origine les entraves imposées aux échanges internationaux.

Les industries agricoles des pays où la production est efficace se trouvent partout en face d'un maquis de lois et de règlements (dans les pays importateurs ou exportateurs) qui ont principalement pour objet de relever le niveau des prix agricoles et le revenu des cultivateurs. Ces règlements prennent la forme de taux de douane, de soutien des prix, de programmes de réglementation de la production, de contingents des importations, de droits, de subventions aux exportations, de crédit pour la disparition des excédents, de commerce étatique et d'accords internationaux visant l'échange des produits. Au cours des négociations commerciales qui ont suivi la guerre, à commencer par l'Accord général sur le tarif douanier et le commerce (GATT), l'agriculture a été l'objet d'une «situation spéciale» due pour une grande part à l'attitude des États-Unis. Ceci est un euphémisme pour dire que ce secteur a été pour une grande part exclu de ces négociations.

Le nœud gordien que doivent dénouer ceux qui établissent les programmes canadiens, consiste à savoir s'il faut maintenir ces restrictions, bien qu'il en coûte très cher pour le pays, ou s'il faut laisser notre agriculture dépérir dans le marasme. Voilà la réalité du commerce des produits agricoles et, même si on le déplore, la plupart des difficultés resteront ou s'aggraveront d'ici 1980.

Bien que l'agriculture bénéficie d'une grande protection, on a souvent insisté auprès de la Commission de planification pour dire que seuls le cultivateur et le pauvre sont sans protection, tandis qu'à peu près tous les autres secteurs de l'économie canadienne sont grandement protégés (les travailleurs syndiqués, les membres des professions libérales, les industries manufacturières et de nombreuses industries de services), grâce à des ententes ou à la réglementation des prix par le gouvernement. Même si cet argument n'est pas tout à fait exact, il en reste beaucoup de vrai.

Dans le monde agricole, il existe des conflits d'intérêt au sujet du programme des échanges; entre les producteurs de volailles et de bestiaux, qui veulent obtenir le maïs à meilleur compte, et les producteurs de provendes de l'Ontario, qui demandent la réduction des importations en provenance des États-Unis; entre les producteurs de pommes de terre de l'Est, qui demandent le libre échange, et ceux de l'Ouest, qui s'y opposent, et ainsi de suite. Les conflits en matière de programme des échanges existent aussi entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie, comme l'indiquent les achats effectués aux industries protégées et l'utilisation au Canada de certains contingentements contre les importations du Japon. Bien qu'il y ait des exceptions, les cultivateurs canadiens ont plus amélioré leur productivité pour soutenir la concurrence internationale que beaucoup d'autres industries de chez nous. On

recommande de plus grandes réductions des droits de douane. Un programme d'autarcie condamnerait l'agriculture au dépérissement, puisqu'elle exporte au moins 25% de sa production.

Malgré les restrictions au commerce des produits agricoles, les exportations canadiennes ont tout de même beaucoup augmenté en valeur depuis dix ans. Le tableau 2 fournit des chiffres au sujet des 15 plus importants produits agricoles ou des groupes d'exportations qui totalisent beaucoup plus que 90% des exportations agricoles du Canada en 1967-1968.[3]

Les valeurs présentées dans le tableau 2 indiquent d'une façon plus exacte l'importance des exportations pour l'agriculture canadienne que ne le fait toute autre énumération publiée ailleurs. Ajoutons que, au cours des années, la valeur des exportations a atteint un chiffre remarquable; 903 millions de dollars, en 1957-1958; 1,424 millions, en 1963,1964; 1,326 millions, en 1967-1968 (moyenne pour l'année civile).

[3] La catégorie «fourre-tout» (autres exportations agricoles) comprend environ 200 produits classés dans le manuel du Bureau fédéral de la statistique *Commerce du Canada* et fait voir la diversité des exportations agricoles du Canada. Les 200 produits couvrent toute la gamme des exportations, depuis les poussins jusqu'aux criblures en boulettes, dont la valeur dépassait $100,000, en 1968. Cette catégorie comprend le malt et les céréales de brasserie, mais exclut le whisky, les céréales apprêtées, les marinades, les soupes et les autres produits dont la composition a peu de rapport avec l'agriculture.

TABLEAU 2

Moyenne annuelle des principales exportations agricoles du Canada, par pays destinataire, pour les années civiles 1957-1958, 1963-1964 et 1967-1968

Produit	R.-U.	É.-U.	C.É.E.	Japon	Autres	Total
			(En milliers de dollars)			
Blé et farine de blé						
1957-1958	162,766	18,072	108,616	58,786	131,168	479,408
1963-1964	176,131	13,673	122,022	104,473	563,492	979,791
1967-1968	120,687	1,022	112,639	101,444	435,310	771,100
Avoine						
1957-1958	1,966	14,095	112	—	1,630	17,703
1963-1964	1,143	3,037	10,306	—	2,434	16,920
1967-1968	308	2,557	460	103	1,699	5,126
Orge						
1957-1958	33,288	20,473	5,524	10,529	3,007	72,820
1963-1964	10,509	9,997	2,244	3,219	11,921	37,889
1967-1968	8,104	8,493	16,330	14,898	8,474	56,326
Seigle						
1957-1958	136	3,484	1,697	—	425	5,743
1963-1964	256	1,893	4,405	39	971	7,563
1967-1968	517	1,011	1,290	4,793	1,505	9,115
Graine de lin						
1957-1958	19,928	13	23,157	3,357	3,448	54,903
1963-1964	15,142	5	9,411	12,890	6,163	43,611
1967-1968	9,429	7	11,654	13,396	6,781	41,267
Graine de colza						
1957-1958	250	6	11,944	836	171	13,205
1963-1964	214	189	1,784	9,591	1,377	13,154
1967-1968	64	143	6,580	25,077	4,524	36,388

TABLEAU 2 (fin)

Produit	R.-U.	É.-U.	C.É.E.	Japon	Autres	Total
			(En milliers de dollars)			
Pommes de terre fraîches						
1957-1958	1	4,468	6	—	3,429	7,904
1963-1964	—	3,296	656	—	5,550	9,504
1967-1968	4	3,769	210	—	6,073	10,056
Pommes fraîches						
1957-1958	2,312	2,928	1,000	—	900	7,141
1963-1964	4,668	5,323	157	—	1,564	11,712
1967-1968	3,607	8,705	177	—	2,259	14,748
Graines de semence						
1957-1958	2,053	6,782	1,467	1,391	594	12,287
1963-1964	2,286	11,626	1,053	91	1,094	16,148
1967-1968	1,528	8,281	896	377	2,550	13,632
Tabac						
1957-1958	15,385	—	1,838	—	2,999	20,222
1963-1964	26,112	239	3,012	10	4,091	33,464
1967-1968	45,880	694	651	—	3,393	50,617
Bétail sur pied						
1957-1958	143	75,666	62	—	1,245	77,116
1963-1964	65	32,690	769	173	2,622	36,325
1967-1968	217	39,551	1,468	740	5,802	47,777
Viande et produits de la viande						
1957-1958	650	42,853	1,338	4	4,969	49,813
1963-1964	5,058	33,315	1,519	25	7,896	47,815
1967-1968	5,597	52,299	3,108	289	9,227	70,519
Cuirs et peaux (agriculture)						
1957-1958	1,727	3,846	4,363	1,007	1,122	12,064
1963-1964	567	3,576	4,723	718	3,629	13,213
1967-1968	712	4,753	5,913	2,690	8,710	22,777
Fromage						
1957-1958	3,664	245	32	—	99	4,041
1963-1964	6,836	227	32	—	3,008	10,103
1967-1968	12,241	707	23	—	776	13,746
Autres exportations agricoles						
1957-1958	6,975	36,841	1,700	51	23,262	68,829
1963-1964	51,763	52,681	11,548	4,623	26,301	146,916
1967-1968	35,237	60,135	10,292	19,625	37,475	162,764
Total des exportations agricoles						
1957-1958	251,244	229,772	162,756	80,961	178,468	903,201
1963-1964	300,750	171,769	173,641	135,853	642,114	1,424,128
1967-1968	244,132	192,137	171,691	183,431	534,558	1,325,948

SOURCE: Données tirées de Commerce du Canada, Exportations par marchandises, BFS, publications annuelles.

Les exportations

Il n'y a guère eu d'expansion de nos exportations vers nos trois plus grands débouchés de produits agricoles, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Communauté économique européenne. L'augmentation de nos exportations s'est

faite presque entièrement au Japon et dans «d'autres» pays. Les ventes de blé à l'Union soviétique et l'aide en vivres aux pays moins favorisés ont acquis une grande importance dans ce cas-ci.

D'une année à l'autre, d'importantes fluctuations atteignant 100 à 300 millions de dollars, indiquent un autre aspect bouleversant de nos exportations de produits agricoles. Les gains régionaux et des particuliers venant des exportations ont fluctué bien plus que le total. Ceci révèle la situation très vulnérable de l'économie agricole du Canada.

Les importations

Pendant la décennie de 1960 à 1970, les importations annuelles de produits agricoles ont dépassé le chiffre d'un milliard de dollars, allant de pair avec l'accroissement du produit national brut et des importations générales de denrées. Depuis la seconde guerre mondiale, la valeur annuelle des exportations agricoles n'est plus importante que la valeur des importations que du tiers environ. Le Canada importe surtout des États-Unis. Dans une proportion de 40 à 45%, nos importations agricoles sont composées de produits que ne cultive pas le Canada, par exemple, des agrumes et d'autres fruits tropicaux ou semi-tropicaux, du sucre, du caoutchouc, du thé, du café, du cacao, du riz et du coton. Un autre groupe, qui représente de 15 à 20% de nos importations agricoles, est fait de fruits et de légumes d'hiver en provenance surtout des États-Unis et du Mexique.

Les échanges entre le Canada et les États-Unis sont mutuellement avantageux dans le cas des produits agricoles, sauf quand il s'agit parfois du dumping de la production de fin de saison des États-Unis, où des fruits et des légumes sont exportés au Canada à des prix désastreusement bas. La récolte canadienne qui arrive à peine sur le marché ou est en pleine saison est exposée chaque année à l'avalanche de ces produits importés.

PROGRAMMES DES PAYS IMPORTATEURS

L'organisation des marchés et les développements politiques chez les pays clients constituent une partie de la scène sur laquelle se prépare l'organisation de notre programme agricole. Nous énonçons brièvement ici certains des principaux plans d'action de l'étranger qui prendront de l'importance pour le commerce d'exportation des produits agricoles du Canada au cours de la prochaine décennie.

La Communauté économique européenne

L'agriculture est un secteur important pour la Communauté économique européenne (la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg). Elle représente environ 7% de la valeur de la production de ces pays et emploie environ 14% de la population active de la Communauté, ce qui montre que le niveau moyen du revenu agricole est environ la moitié du revenu non agricole. L'autarcie de la production vivrière

est passée d'une moyenne d'environ 85%, avant la seconde guerre mondiale, à 90% actuellement. En 1968, la production agricole était de 31% plus élevée que le niveau des années 1957 à 1959, augmentation due principalement à l'amélioration de la technologie révélée par une diminution brusque de la main-d'œuvre agricole. Le niveau d'autarcie est maintenu à grand prix, parce que la structure du secteur agricole est faible. Presque la moitié de toutes les exploitations agricoles ont une superficie d'un maximum de 12 acres. La fragmentation des entreprises empêche l'utilisation efficace des techniques modernes et représente une perte de temps pour les exploitants qui doivent passer d'un lopin de terre à un autre. On reproche aussi aux institutions de commercialisation de n'être pas satisfaisantes ni assez bien organisées pour satisfaire aux exigences d'une industrie agricole efficace à l'heure actuelle. L'une des deux questions traitée par le Programme agricole commun est l'amélioration de la productivité.

Le Programme agricole commun prévoit la libéralisation des échanges de produits agricoles parmi les six pays et un régime commun libre de réglementation des importations. Grâce à un organisme élaboré, le prix des produits agricoles de la Communauté économique s'accroîtra grâce à un régime de droits variables à l'importation ou de taux de douane fixes ou des deux à la fois. Le Programme agricole commun a permis de relever sensiblement les prix au sein des pays de la Communauté. (voir le tableau 3). Le soutien des prix élevés a conduit, en revanche, à l'accumulation d'excédents embarrassants qui, dans la plupart des cas, ont été vendus à l'étranger grâce à des subventions aux exportations. La faillite de l'Entente internationale visant les céréales est due en partie à ce que la France a vendu ses exportations subventionnées à des prix bien inférieurs à ce qui était prévu comme prix minimums dans l'entente.

Parmi les institutions qui occupent la place principale dans le programme agricole de la Communauté, il faut mentionner les Fonds européens d'orientation et de garantie agricole. Les revenus qui alimentent ces fonds proviennent en partie du produit obtenu de droits divers perçus sur des importations agricoles reçues de pays étrangers à la C.E.E. et, pour une autre part, de sommes obtenues du Trésor des six gouvernements. En 1969-1970, le budget de la section orientation du F.E.O.G.A. est de 285 millions de dollars, chiffre à rapprocher du budget de dépenses de 2,750 millions pour la section garantie (prix de soutien). En outre, les frais qu'ont assumés les Trésors des six gouvernements pour les programmes appliqués par chacun d'eux s'établissaient à près de cinq milliards de dollars en 1967.[4]

L'accumulation des frais comportait la levée de droits d'importation et les crédits des gouvernements accordés au F.E.O.G.A. ne représentent pas tout ce que coûte le Programme agricole commun. Le tableau 3 indique les prix de gros d'un certain nombre de produits agricoles de la Communauté économique européenne et compare ces prix avec les prix du marché mondial. Le

[4] Commission des Communautés européennes, Com. (68) 1000, annexe 21.

prix est plus élevé de 17%, dans le cas du riz, de 30 à 75%, dans le cas de la viande et des œufs, de 99%, dans le cas du blé dur, et même de 297% pour le beurre et de 338%, pour le sucre. Les consommateurs canadiens doivent remarquer qu'ils sont effectivement bien traités, si l'on songe aux consommateurs de la C.E.E. On a calculé que « . . . le coût indirect que doivent payer les consommateurs européens (C.E.E.) sous forme de prix élevés est de 6.4 milliards de dollars (annuellement)» et que le «budget des dépenses directes pour le soutien des prix agricoles (est évalué) à 7.7 milliards de dollars, soit, chaque année, un montant total de 14.1 milliards de dollars, en devises américaines»[5]. Vers 1968-1969, le maintien du régime des droits variables et des autres stimulants à la production ont entraîné l'accumulation de lourds excédents de beurre, de lait écrémé en poudre, de blé et de sucre, ce qui a amené M. Mansholt, vice-président de la Commission de la Communauté européenne, à dire que «vers 1970 nous ne saurons que faire de cette bénédiction».

TABLEAU 3

Prix de la C.E.E. et prix du marché mondial, 1967-1968
(Tous les prix sont en dollars américains, par 100 livres)

Produit	Prix de la C.E.E.[1]	Prix du marché mondial	Excédent du prix de la C.E.E., %
Blé tendre	4.88	2.63	86
Blé dur	7.34	3.69	99
Riz décortiqué	8.16	6.97	17
Orge	4.12	2.58	60
Maïs	4.10	2.56	60
Sucre blanc	10.16	2.32	338
Bœuf et veau	30.91	17.65	75
Porcs	25.78	17.53	47
Volaille	32.88	25.00	32
Œufs	23.25	17.61	32
Beurre	85.20	21.48	297
Graines oléagineuses	9.18	4.60	100

[1]Les données visent le prix du gros et comprennent le soutien direct à la production de blé dur, de l'huile d'olive et des graines oléagineuses.

SOURCE: *Ibid.*, annexe 12. Les prix sont donnés en dollars américains par 100kg.

Des excédents qui s'accroissent et une organisation plus efficace de la structure des fermes ont amené la C.E.E. à établir un programme de réforme de dix ans. Aux termes du nouveau projet Mansholt, on insistera moins sur le soutien des prix agricoles et davantage sur la réorganisation des structures des fermes. On stimulera l'abandon de la culture au moyen de subventions, de pensions de retraite avant l'âge, de la formation professionnelle et de la création de 80,000 emplois chaque année dans les régions agricoles. Le projet prévoit la création de fermes beaucoup plus vastes qui, dans certains cas seront possédées et exploitées par un certain nombre de producteurs actuels.

[5] Communiqué de presse du secrétaire à l'Agriculture des États-Unis, le 27 juin 1969.

On s'attend à ce qu'une meilleure organisation des structures permette d'améliorer davantage le rendement. Aussi, afin de contrebalancer au moins partiellement d'autres augmentations, il est prévu, en vertu du projet, de mettre en jachère 12 millions et demi d'acres de terre sur les 177 millions actuellement consacrées à la culture. La population agricole active se trouvera réduite de moitié, passant de dix à cinq millions vers 1980. Au cours des années 70, ce programme coûterait en moyenne 2 milliards et demi de dollars par année. Un moyen terme est également prévu pour régler le cas des excédents de beurre, de lait écrémé en poudre et de sucre. Parmi les propositions avancées il y a le paiement d'une subvention de $200 par vache abattue, dans le cas des cultivateurs qui abandonnent la production laitière.

Bien que le projet Mansholt indique la nécessité de mettre au rancart certains moyens d'intervention dans les marchés et une plus grande utilisation d'un programme de prix pour maintenir la production plus étroitement en fonction de la demande, rien n'indique qu'on mettra de côté les plans d'action tournés vers l'intérieur qui ont été établis en vertu du programme agricole de la Communauté. On s'attend à ce que la Communauté essaie maintenant de faire servir son sol à la production, non pas de denrées qu'elle a en excédent, mais de denrées provenant de pays dont le climat est tempéré et qu'elle doit importer, par exemple, des céréales de provende et du bœuf.

Les résultats des programmes de la C.E.E. ont été décourageants aussi bien au sein de la Communauté qu'à l'extérieur. L'écart entre le revenu des familles agricoles et des familles non agricoles s'est élargi. La Commission Vedel, qui a étudié ce que sera l'agriculture en France d'ici 1985, s'en prend au soutien des marchés qu'elle trouve «inefficace et injuste», et elle déclare que les réformes des structures ont «simplement accompagné des développements qui, de toute façon, se seraient produits[6].» Voici comment Sorenson et Hathaway ont considéré la situation:

> Ceux qui croient qu'adopter le programme agricole de la Communauté pourrait permettre de résoudre ou au moins d'alléger sensiblement le problème du faible revenu agricole dans les pays de la C.E.E. seront probablement déçus. Tout d'abord, les fermes les plus prospères se trouvent dans le nord de la France et aux Pays-Bas. C'est dans ces pays que le revenu agricole augmentera le plus en vertu du nouveau programme...
>
> Il faut remarquer qu'aucun programme de prix ne saura régler le problème du revenu pour la plupart des fermes qui ont un faible revenu. Seule l'amélioration des structures permettra de régler le problème et il faudra, pour cela, diminuer constamment le nombre des fermes, ce qui constitue un procédé long et difficile. En ce sens, le programme de la C.E.E. ne ressemble pas à celui des États-Unis; il appuie davantage sur le transfert du revenu de ceux qui ne se livrent pas à la culture à ceux qui cultivent; mais l'argent qui passe d'un groupe à l'autre va surtout aux mieux nantis du monde agricole, non pas aux pauvres[7].

---

[6] *Perspective à long terme de l'agriculture française, 1968-1985*, préparation du 6e plan, ministère de l'Agriculture; documentation française, 2931, quai Voltaire, Paris-VIIe.

[7] Sorenson, V. L., et Hathaway, D. E.: *The Grain-Livestock Economy and Trade Patterns of the European Economic Community*, Institute of Agricultural International Agriculture, Université d'État du Michigan, 1968, p. 117.

Le programme de mise au point monétaire, à l'automne de 1969, a porté un dur coup au programme agricole de la Communauté. La dévaluation du franc français a entraîné «l'isolation» du marché agricole de France en face des marchés des cinq autres pays, du moins jusqu'à la fin de l'année de 1969-1970. Le mécanisme adopté prévoit la mise au point des prix agricoles français en proportion de la dévaluation. Les agriculteurs français ne bénéficient pas de l'augmentation qu'ils auraient normalement exigée pour leurs produits en raison de la dévaluation. La France est également obligée d'imposer des droits sur environ 200 produits exportés dans d'autres pays membres de la Communauté, ainsi qu'à des tiers, et elle doit accorder des subventions à l'égard d'importations en provenance de pays associés. Pour contrebalancer la révaluation du mark allemand, les cultivateurs de ce pays recevront chaque année, d'ici quatre ans, environ 465 dollars en devises américaines sous forme d'augmentation de subventions[8].

Les Canadiens ont grandement à s'inquiéter de la possibilité de voir leurs exportations de blé réduites par suite des restrictions aux importations de la C.E.E., des subventions aux exportations et des changements dans les techniques meunières. Les estimations de la Commission de planification montrent que les importations de blé canadien de la C.E.E. qui étaient de 42 millions de boisseaux, en 1967-1968, ne seront que de 40 millions de boisseaux, en 1980[9]. Les taxes proposées sur les huiles végétales, une plus grande capacité de production de graine de colza dans les pays de la Communauté et l'importation en franchise des graines oléagineuses d'une vingtaine de pays d'Afrique, réduisent davantage les perspectives d'exportations de graines oléagineuses du Canada aux pays de la C.E.E.

Les importations de produits agricoles transformés ont augmenté de 86%, entre 1960 et 1967, bien que les pays de la C.E.E. aient tenté de se suffire davantage à eux-mêmes du point de vue agricole. Les exportations canadiennes de ces produits aux pays de la Communauté, qui se classent surtout dans la catégorie des «autres exportations agricoles» ont sextuplé entre 1957-1958 et 1967-1968. En outre, le marché des produits transformés des pays de la C.E.E. continuera à s'accroître à un rythme rapide, s'attend-on. Les répercussions du programme agricole de la Communauté sur les échanges internationaux de produits agricoles sont déconcertantes. Ce programme pourrait susciter d'autres initiatives du genre, entraîner une désorganisation du climat des négociations commerciales dans le monde et conduire à une détérioration générale des marchés d'exportation de produits agricoles. Le programme agricole de la Communauté est un solide argument en faveur de l'idée sur laquelle s'appuie depuis toujours l'autarcie et constitue pour les grands pays commerçants un éloignement de la conception multilatérale des problèmes commerciaux, ce qui est au grand détriment du Canada. Prévoyant une action encore plus unilatérale de la C.E.E. à l'encontre des importations canadien-

[8] Un montant de 1,700 millions de marks allemands sera distribué: 10% provenant du F.E.O.G.A. et 90%, d'Allemagne de l'Ouest. *Le Monde*, Sélection hebdomadaire, n° 1099, 13-19 novembre 1969.

[9] Chapitre 5, tableau 13.

nes, notre pays devrait envisager des mesures plus sévères que par le passé. Il pourrait fort bien s'inspirer des précédents établis par la Grande-Bretagne et les États-Unis contre la C.E.E. dans de pareilles circonstances: menacer d'user de représailles et y recourir, si nécessaire.

La Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne est le plus grand pays importateur de produits agricoles du monde. En 1964, ses importations de produits agricoles des pays au climat tempéré avaient une valeur de 3,873.7 millions de dollars; en 1968, ce chiffre s'élevait à 4.099 millions de dollars. Officiellement, la production nationale fait le contre-poids des importations. Dans un énoncé de principes important, à la fin de 1968, le ministre de l'Agriculture, des Pêches et des Vivres a proposé un accroissement supplémentaire sélectif du rendement qui, vers 1972-1973, permettrait d'épargner 414.3 millions de dollars de plus au chapitre du change étranger. La principale raison alléguée pour accroître la production nationale était l'épargne de devises étrangères; mais la protection des agriculteurs britanniques ne semble pas une question négligeable. De 1966-1967 à 1968-1969, la production agricole de la Grande-Bretagne a augmenté de 39% de plus que de 1954-1955 à 1956-1957. Le tableau 4 donne le détail des réalisations remarquables qu'a accomplies l'agriculture de Grande-Bretagne pour remplacer les importations par ses propres produits. Nous remarquons aussi que, pendant que le monde est aux prises avec des excédents de blé, la Grande-Bretagne pousse à fond l'accroissement de sa production céréalière. Les importations de vivres, qui représentaient 31.2% de toutes les importations anglaises, en 1960-1962, ne représentaient que 26.5%, en 1966.

Une aide considérable du gouvernement a stimulé l'accroissement de la production: en 1968-1969 et 1969-1970, les garanties en matière de prix et les subventions à la production coûtaient à la Trésorerie, estime-t-on, un montant de 727.6 et 823.4 millions de dollars, comparativement à un revenu agricole net estimatif de 1,235.1 et 1,336.1 millions de dollars, respectivement. Vu que le moyen employé pour le soutien des prix consiste surtout en des paiements d'appoint, les consommateurs ont généralement l'avantage de ne pas payer plus que le prix mondial ou à peu près. Cette situation fait contraste avec celle qui existe dans les pays de la C.E.E. où le soutien des prix se fait au moyen des offres d'achat et de divers droits variables sur les importations. Cependant, en Grande-Bretagne, le tarif des douanes est invoqué au sujet des importations horticoles.

Avec le temps, l'ordre s'est établi dans les marchés anglais par la négociation d'accords en vertu desquels les importations sont consenties à certains pays exportateurs. Dans le cas des accords sur les céréales, en 1964, accords signés de façon bilatérale par la Grande-Bretagne et une vingtaine de pays exportateurs, les fournisseurs d'exportations devaient se partager l'accroissement des débouchés domestiques. La production nationale a tellement aug-

menté que cette disposition est devenue embarrassante pour la Grande-Bretagne et, lors des négociations de 1967-1968, on l'a laissé tomber sans bruit.

TABLEAU 4

Production et importations de produits agricoles de Grande-Bretagne pour certaines années choisies

Produit	1953-1954		1961-1962		1967-1968[1]	
	Nationale	Importations	Nationale	Importations	Nationale	Importations
	(En milliers de tonnes fortes)					
Blé	2,664	3,853	2,573	4,609	3,836	4,023
Orge	2,521	1,255	4,974	531	9,242	180
Avoine	2,821	82	1,822	42	1,361	20
Maïs		1,413		3,938		3,608
Total des céréales[2]	8,917	6,632	9,556	9,675	14,568	8,091
Viande	1,421	1,000	2,141	1,106	2,376	960
Beurre	29	288	58	407	41	467

SOURCE: *Annual Review and Determination of Guarantees 1968 HM S O Cmnd 3558.*
[1]Prévisions.
[2]Comprend aussi le seigle, les grains mélangés et le sorgho.

On a commencé à contingenter les importations (par pays) à la fin de la seconde guerre mondiale pour les pommes, en 1952, dans le cas du sucre, en 1962 pour le beurre, et en 1964 pour le bacon. Des mesures visant la répartition volontaire des marchés s'appliquent également au porc et au fromage.

Si la Grande-Bretagne et le Danemark entraient dans la C.E.E., il leur faudrait adopter sans tarder le programme agricole de la Communauté. Selon la plupart des estimations, le coût de la vie monterait de 3 à 4% en Grande-Bretagne. Certains pensent même qu'il augmentrait de 7%. Les fruits et les légumes en provenance d'Italie remplaceraient les importations actuelles de Grande-Bretagne. Un élargissement des cadres de la C.E.E. entraînerait une réduction soudaine des exportations de céréales et de graines oléagineuses du Canada en Grande-Bretagne d'ici dix ans et nos exportations de fromage et de pommes vers ce pays se trouveraient à peu près éliminées. L'appartenance à la C.E.E. entraînerait aussi d'importantes mises au point de l'agriculture britannique. En vertu des plans d'action actuellement prévus dans le programme agricole de la Communauté, on s'orientera vers la production des céréales au détriment de la production des porcs, des volailles et des produits horticoles.

Dans ses négociations en vue de son entrée dans le C.E.E., la Grande-Bretagne essaiera fortement d'obtenir la libéralisation du programme agricole de la Communauté. A ce propos, elle aura l'appui de la communauté. Cela pourrait aider le Canada à conserver ses exportations agricoles à la Grande-Bretagne et aux pays de la C.E.E.

A bien des égards, le programme agricole des États-Unis ressemble à celui de la C.E.E., même si les États-Unis ont des excédents agricoles, tandis que la C.E.E. enregistre un déficit à ce chapitre et que l'agriculture est à peu près la moitié aussi importante par rapport à l'économie américaine, comme c'est le cas de la C.E.E. Le programme de soutien des offres d'achat adopté aux États-Unis au cours des années 50 a entraîné l'accumulation de stocks importants qui ont, à leur tour, conduit à l'adoption de la Loi publique 480 concernant l'écoulement des stocks (surtout dans les pays sous-développés), puis au paiement de subventions à l'exportation et à la diminution des ensemencements, ainsi qu'à des programmes plus sévères de répartition des ensemencements. On estime à 63 millions d'acres les superficies qui ne seront plus cultivées grâce au programme du gouvernement américain tendant à la réduction des ensemencements. On s'imagine facilement ce qui arriverait si ces superficies étaient remises en culture commerciale. Un spécialiste, le professeur Earl Heady, déclare que, compte tenu des progrès constants de la technologie et des débouchés prévisibles, il faudra abandonner d'autres espaces consacrés à la culture d'ici dix ans. Il remarque les changements rapides survenus dans l'agriculture des États-Unis, depuis 20 ans, et il en déduit ce qui suit:

> (le changement) aura de très profondes répercussions en élargissant les procédés de mise en marché des produits agricoles à cause d'une technologie et d'une gestion plus compliquées et plus sensibles aux changements. Il est sûr que l'agriculture deviendra une industrie sujette à la concurrence, en partie parce que ses dirigeants auront un niveau beaucoup plus élevé du point de vue de la gestion... Je prédis que, vers 1980, toutes les grandes entreprises commerciales agricoles quelque peu complexes utiliseront les services des ordinateurs électroniques pour établir leurs programmes annuels. Ce régime d'établissement des plans permettra au directeur de l'entreprise de comparer à vrai dire des centaines de productions possibles et de choisir celle qui lui semble le plus appropriée.[20]

La citation du professeur Heady insiste sur le climat de concurrence internationale à laquelle le cultivateur canadien devra faire face. On a reproché à la Commission de planification de trop insister sur la nécessité de rendre notre exploitation agricole efficace. Mais, au contraire, les progrès réalisés aux États-Unis obligent à appuyer suffisamment sur les conséquences qu'aurait pour notre économie une production agricole qui ne reposerait pas sur un «outillage» suffisant. Les États-Unis sont de loin le plus grand exportateur de produits agricoles du monde. Au cours des six dernières années, les exportations agricoles des États-Unis valaient plus de 6 milliards de dollars par année, tandis que celles du Canada valaient environ 1.3 milliard. Le tableau 5 montre que, dans la plupart des cas, les exportations américaines concurrencent les exportations canadiennes, soit le blé, les grains de provende, les graines oléagineuses, le tabac et les produits animaux. En face de la similarité de nos exportations et des capacités de production des États-Unis, les Canadiens n'ont pas de choix.

[20] Source: «U.S. Agriculture in 1980», *C.A.E.D. Report* 27, 1966, p. 18.

TABLEAU 5

Exportations agricoles des États-Unis, 1968

Produit	Valeur (En millions de dollars des É.-U.)
Blé et farine de blé (bois.)	1,227
Maïs et semoule de maïs (bois.)	753
Fèves de soya, y compris l'huile et les tourteaux	1,109
Tabac (livres)	494
Fruits et légumes et préparations	457
Animaux et produits animaux	625
Autres produits (coton, etc.)	1,648
Total	6,313

SOURCE: *U.S. Foreign Agricultural Trade by Commodities*, U.S.D.A., 1969.

Depuis 1965, les États-Unis ont sensiblement modifié leur ligne de conduite en ce qui a trait aux exportations agricoles, en particulier en ce qui a trait aux céréales, mais aussi d'autres produits. La loi de 1965 sur l'alimentation et l'agriculture, qu'on a appelée un «jalon dans la législation agricole d'après-guerre», prévoit le soutien des prix au niveau mondial ou presque dans le cas des principales récoltes, tandis que des programmes de stabilisation et de mise au point ont pour objet d'éviter l'accumulation des excédents. Cette mesure contraste avec la législation antérieure d'après laquelle le soutien des prix était fixé à un niveau plus élevé que les prix mondiaux. Le blé est un bon exemple. En 1965, le taux des prêts (soutien des prix) a baissé de $1.82 à $1.30 le boisseau; mais on a exigé que les meuniers paient un prix plus élevé pour tout le blé consommé aux États-Unis. En ce moment, le prix de soutien du blé est établi à $1.25; mais on ajoute à cela $1.31 le boisseau, si le blé en question est consommé au pays[11].

Bien que les États-Unis imposent des restrictions à l'égard de certaines importations agricoles, ils demeurent un gros importateur. En 1968, on a évalué à 4.7 milliards leurs importations de vivres. Parmi les denrées importées, à peine plus de la moitié sont produites aux États-Unis; le reste vient des pays tropicaux. Les importations américaines de produits qui font la «concurrence totale ou partielle» ont plus que doublé depuis vingt ans et leur valeur a augmenté d'un milliard de dollars au cours de la dernière décennie. Un tel état de choses semblerait fournir au Canada un motif encourageant de participer à des négociations mutuellement avantageuses pour les deux pays, en particulier en ce qui a trait au bétail et aux produits du bétail et aux fruits et légumes. Il est très facile de se montrer trop sévère au sujet des programmes des États-Unis relativement à l'importation des vivres. Les chiffres men-

[11] Ceux qui n'acceptent pas le programme de répartition des ensemencements ne sont pas admissibles au soutien des prix ni aux paiements accordés pour la consommation domestique. Sur le montant de $1.31 le boisseau, les meuniers (et les consommateurs) paient $0.75 et l'État paie $0.56.

tionnés ci-dessus n'indiquent pas que ce pays est protectionniste à l'excès. Depuis 1934, à plusieurs étapes constantes, le tarif douanier des États-Unis a été l'objet de très importantes réductions dans le cas d'un grand nombre de produits agricoles. Le président Nixon a présenté au Congrès un projet de loi, qui, s'il est adopté, permettra de réduire dans une mesure restreinte le tarif des douanes et d'aller beaucoup plus loin que la loi de 1962 sur l'expansion du commerce, parce qu'il permettra d'entreprendre des négociations commerciales non douanières. Il est grand temps que les grogrammes de subventions aux exportations des États-Unis fassent l'objet d'un examen au GATT ou de la part de tout autre organsime intergouvernemental compétent.

L'analyse précédente du programme agricole et commercial des États-Unis permet de dire qu'il y a place pour des négociations qui seraient avantageuses pour l'expansion des échanges de produits agricoles entre les deux pays. Ce commerce est aussi facilité du fait des coûts peu élevés de transport et des règlements comparables relativement aux maladies des plantes et aux épizooties.

Le Japon

Le Japon est devenu l'un des principaux débouchés de produits agricoles du Canada. Le tableau 2 montre que les exportations canadiennes au Japon dépassent 183 millions de dollars par année, soit juste un peu moins que la valeur des exportations des États-Unis et de la C.E.E. à ce pays. Depuis plusieurs années, nous exportons du blé et de la farine de blé pour une valeur de près de 100 millions de dollars par année au Japon. Ce pays est devenu le principal débouché pour la graine de colza et de lin. Les projections de l'O.C.D.E. indiquent une diminution de la production fromentière dans les années à venir et l'augmentation des importations qui devraient passer de 2.8 millions de tonnes métriques qu'elles étaient, en 1961-1963, à plus de 5 millions de tonnes, en 1975, et à 6.4 millions, en 1985. C'est depuis la fin de la seconde guerre mondiale seulement que le pain a pris une place importante sur la table des Japonais. Le Canada se trouve avantagé sur ce marché parce qu'il vend du blé de qualité; mais, sous une ferme réglementation de l'État, le marché d'importation japonais se trouve réparti de façon à maintenir la concurrence entre le Canada, les États-Unis et l'Australie, les trois principaux fournisseurs.

La consommation de viande, au Japon, n'est que de 15 livres par habitant, chaque année; mais elle augmente rapidement. A cause de son sol arable très restreint, le Japon devra importer de grandes quantités de grains de provende. Voilà pourquoi, selon les projections de l'O.C.D.E., la moyenne des importations, qui était de 3.2 millions de tonnes métriques, en 1961-1963, devrait passer à 11.7 millions de tonnes, en 1975, et à 17.7 millions, en 1985. Le Canada, qui est déjà un important fournisseur, se trouve en bonne posture pour augmenter sensiblement ses exportations d'orge au Japon, à condition que le prix de notre orge puisse soutenir la concurrence. D'ailleurs, la viande consommée en quantités accrues au Japon ne sera pas toute produite dans ce

pays. Il y a quelques faibles possibilités pour que les exportateurs de boeuf et de porc canadiens prennent pied sur les marchés japonais, à condition, encore une fois, qu'ils puissent soutenir la concurrence des prix. Actuellement, le Japon fait disparaître certaines restrictions au commerce et l'on s'attend à ce qu'il en supprime d'autres. Ce nouveau climat commercial est très avantageux en face d'efforts énergiques de la part des Canadiens pour gagner ce marché.

Les pays en voie de développement

Les pays en voie de développement ont constitué un débouché important pour les produits agricoles américains qui presque tous dans ce cas-là, bénéficient de subventions, mais, ils ne représentent qu'un petit débouché pour les exportations canadiennes, en particulier pour le blé. Toutefois, l'importance de ces marchés pour le Canada vient surtout de leur capacité d'absorber les excédents de blé des États-Unis dont une grande partie viendrait, sans cela, faire la concurrence à notre blé sur les marchés. Cette importance ne dépend donc pas tant du volume absolu des exportations canadiennes à ces pays. Le nouveau règlement des États-Unis établi en vertu de la loi publique 480 réduira le montant de l'aide gratuite accordée pour les vivres et augmentera la proportion accordée pour les prêts à faible intérêt.

Toutefois, une chose plus importante est l'utilisation de blés et de riz à rendement élevé et l'amélioration des techniques, de sorte que de vastes régions déficitaires promettent de devenir autarciques. L'une des tendances actuelles les plus importantes dans l'évolution de l'aide économique est l'insistance constante avec laquelle on hâte l'introduction des techniques modernes, surtout l'utilisation de nouvelles variétés de plantes et de graines en agriculture, sans parler de l'augmentation des mises de fonds que cela nécessite. Malgré l'augmentation de la population, les résultats obtenus dans les pays en voie de développement en vue de satisfaire à leurs besoins en vivres devraient être meilleurs au cours des années 70 qu'ils ne l'ont été pendant la décennie de 1960 à 1970. Même comme ça, au cours de la prochaine décennie, il sera encore nécessaire de fournir beaucoup d'aide aux pays tropicaux en voie de développement sous forme d'aliments en provenance des pays au climat tempéré. La Commission de planification propose que le gouvernement canadien fasse un plan en vue de fournir une aide sous forme de vivres. Il faudrait que le gouvernement soit disposé à prendre des engagements en vue de fournir des denrées alimentaires pendant une période allant jusqu'à cinq ans, même s'il faut organiser et soutenir la production pour faire face à de tels engagements. En même temps, le gouvernement canadien doit s'efforcer de faire des campagnes dans certains pays en voie de développement pour faire connaître nos produits et leur assurer des débouchés. Il faudrait augmenter l'aide aux produits alimentaires de façon à amener ces pays à se servir de lait écrémé en poudre, de céréales et d'autres produits agricoles canadiens, qu'ils soient en excédent ou non.

LE DUMPING, LES VENTES À SACRIFICE OU PRÉJUDICIABLES

La question qui se pose pour les cultivateurs canadiens en ce qui a trait à la concurrence des importations à bon marché consiste surtout à tenir compte des importations entrant au pays à des prix réduits d'une façon cyclique ou saisonnière. C'est le cas tout particulièrement des horticulteurs. On sait que la récolte est plus hâtive aux États-Unis qu'au Canada. Cependant, la même chose se ressent dans le cas du poulet, de la dinde à griller, des œufs et du maïs. La législation récemment adoptée au Canada contre le dumping, en janvier 1969, s'est révélée beaucoup plus efficace que la mesure législative antérieure dont les dispositions entraient en conflit avec le règlement du GATT, outre qu'elle était d'application lente. Les cultivateurs canadiens se plaignaient des longs délais pour examiner leurs plaintes, d'autant plus que, dans la très grande partie des cas, il était impossible de démontrer à la satisfaction du gouvernement que les plaintes étaient fondées. (En fait, le gouvernement canadien n'a appliqué la valeur imposable que huit fois à la suite d'accusations de dumping, entre 1956 et 1968.)

Il est compréhensible que le gouvernement canadien se soit montré très peu empressé à recourir à la valeur imposable, étant donné que cette mesure pouvait fort bien avoir des répercussions malencontreuses sur des négociations commerciales délicates pour le Canada. De telles répercussions sur les négociations pouvaient avoir un effet beaucoup plus coûteux pour le Canada que le gain possible à retirer de l'utilisation arbitaire de la valeur imposable. Tout le domaine du dumping, des prix préjudiciables ou de la menace de tels prix a suscité de graves conflits entre les pays signataires de l'Accord général sur le tarif douanier et le commerce (GATT), à tel point que cette question s'est imposée comme sujet important au cours des négociations Kennedy. En conséquence, un Code antidumping a été accepté et les États-membres ont été invités à la ratifier. L'intérêt spécial du Canada l'a amené à jouer un rôle de premier plan dans ces négociations. L'accord anti-dumping codifie ce qui détermine le dumping et les préjudices; les méthodes applicables du point de vue des enquêtes et de l'administration, et les droits antidumping et les mesures provisoires. Pour que les lois et règlements canadiens soient conformes au Code, la loi antidumping est entrée en vigueur en janvier 1969 et un Tribunal antidumping a été créé.

A la suite d'une plainte ou d'après des renseignements que fournissent les autorités gouvernementales, le sous-ministre du Revenu national peut rendre une décision préliminaire au sujet du dumping ou du préjudice. Une fois la cause établie, le sous-ministre renvoie l'affaire au Tribunal antidumping qui doit en faire rapport dans les 90 jours suivants. Un droit provisoire peut être imposé ou un dépôt exigé de l'importateur jusqu'à ce que le Tribunal ait rendu sa décision. Ce n'est qu'une fois qu'a été établi le préjudice que des droits antidumping peuvent être imposés. Ce droit antidumping constitue la différence entre la valeur normale du produit dans le pays exportateur et le prix réel de l'exportation.

Quant aux produits entrant au Canada sous un régime de prix réduits d'une façon cyclique ou saisonnière, sans qu'il y ait cependant dumping, des mesures sont prises en vertu de décrets du conseil rendus aux termes de la loi sur la Commission du tarif. Les produits importés au Canada à un prix réduit ou de sacrifice peuvent être l'objet d'une taxe supplémentaire assez élevé pour remédier à cet état de choses. Le recours à cette mesure ne peut s'étendre sur plus de 180 jours, à moins que le Parlement n'y donne son approbation, et elle oblige à consulter les États-membres du GATT qui peuvent être en cause. La plupart des problèmes qui intéressent l'agriculture sont de nature saisonnière ou cyclique et ils peuvent se régler sans le recours au Tribunal. Les modifications apportées à la législation et aux méthodes administratives qui découlent de la loi antidumping et des modifications pertinentes de la législation canadienne régissant le tarif des douanes assurent une plus grande protection aux cultivateurs du Canada sans que soit tout de même relevé le niveau de la protection douanière. Les questions concernant le dumping, les ventes à sacrifice ou les prix préjudiciables se posent encore, peu importe qu'on applique un régime tarifaire compliqué, comme cela se fait actuellement dans le cas des fruits et des légumes, ou qu'on s'en tienne au libre-échange.

Malgré les améliorations découlant de la nouvelle législation, il n'est pas encore tout à fait possible d'obtenir rapidement le recours nécessaire contre le dumping et le prix saisonnier peu élevé des importations. La question se pose encore au sujet de la norme des prix américains d'après lesquels doit s'appliquer la taxe supplémentaire. On a proposé d'utiliser les cotes de prix courants de l'U.S.D.A. appliquées dans la région d'origine des importations. Une autre méthode consisterait à se reporter à une série de prix portant sur une certaine période antérieure au dépôt de la plainte. Il faudrait établir un dispositif automatique de déclenchement qui permettrait de dire quand et dans quelle mesure des dispositions sont à prendre. Cette question devrait faire le sujet de négociations. Le gouvernement des États-Unis, qui a signé le Code, est certainement aussi intéressé que le Canada à l'établissement des rouages administratifs nécessaires qui permettent de prendre des mesures utiles contre le dumping et les ventes à sacrifice.

On peut tirer plusieurs conclusions de ce que nous venons de dire au sujet de la forme et de l'orientation de la vente des produits agricoles du Canada et des plans d'action concernant le commerce intérieur ou extérieur des pays qui importent les produits agricoles du Canada ou qui concurrencent nos exportations dans les pays du tiers monde.

1. Les exportations agricoles du Canada sont d'une telle importance relativement à la production nationale qu'il est futile de penser à un programme d'autarcie et de retrait des marchés mondiaux.

2. Pour continuer à conserver nos débouchés internationaux, il faut que nos prix permettent de soutenir la concurrence étrangère, et, par conséquent, que nous abaissions notre coût de production.

3. Les États-Unis, la Grande-Bretagne et la C.E.E. appliquent d'importants programmes de soutien des prix agricoles et, dans le cas de la C.E.E., on encourage la production. Les États-Unis et la C.E.E. accordent des subventions aux exportations pour soutenir les prix agricoles. De semblables programmes seraient beaucoup plus coûteux au Canada, parce que les exportations agricoles représentent une bien plus grande proportion du revenu national que ce n'est le cas dans les autres pays.

4. Le dilemme auquel fait face le Canada est de savoir s'il doit appliquer, en partie et autant qu'il en a les moyens, les programmes de subventions et de protection des autres pays ou s'il doit laisser le secteur agricole subir l'orage? Le dilemme devient plus aigu si les programmes de subventions et de protection des autres pays sont jugés mal conçus et ne tenant même pas compte de leur propre intérêt.

LES CONTRAINTES DU PROGRAMME COMMERCIAL

L'accumulation des renseignements sur les taux de douane, sur les mesures visant les permis, sur le contrôle des changes, sur les règlements d'hygiène et d'autres documentations concernant l'activité du gouvernement se révèlent très utiles aux exportateurs actuels, ou éventuels. Toutefois, la documentation concernant l'activité du gouvernement ne crée pas des débouchés et le gouvernement joue maintenant un rôle plus actif pour stimuler le commerce en établissant plus de contacts avec les exportateurs, ainsi qu'avec les importateurs de produits canadiens, et en permettant autant que possible aux exportateurs et aux importateurs de se rencontrer. Les spécialistes de la réclame au sujet des produits (les pommes de terre et le porc, par exemple) devraient se voir confier pour tâche particulière le soin d'augmenter la vente de nos produits agricoles. Les foires commerciales sont un excellent moyen de stimuler le commerce. Le Japon a une foire commerciale mobile qui s'est rendue dans plus de 100 centres commerciaux importants. Les États-Unis ont établi un intéressant commerce du blé en se servant de boulangeries mobiles destinées à inciter les Japonais à manger du pain.

Depuis la seconde guerre mondiale, on a largement recouru aux assurances à l'importation et au crédit aux exportations. Cette fonction est remplie au Canada par la Société pour l'expansion des exportations. Un accord international régissant certaines de ces activités a été adopté en vue d'empêcher que des abus ne se glissent dans les cas où ces services donnent lieu à une très vive concurrence. Le programme d'assurances de l'organisme qui a précédé la Société pour l'expansion des exportations, la Société d'assurance des crédits à l'exportation, était «très conservatrice» et les taux d'intérêt exigés étaient plus élevés que ceux qu'on exigeait dans les pays concurrents. La Société pour l'expansion des exportations, qui a assumé toutes les fonctions de la Société d'assurance des crédits à l'exportation, élargira le champ des opérations et facilitera les emprunts à un faible taux d'intérêt. Il faut que le Canada puisse

totalement faire face à la concurrence pour soutenir les exportations agricoles, même s'il y a danger de substituer certains produits non commerciaux à la vente de produits commerciaux.

On s'attend que les négociations de 1970 concernant le commerce des produits agricoles porteront sur les programmes agricoles intérieurs des pays importateurs et exportateurs. Il sera probablement question de l'emploi des subventions aux exportations. Cependant, on comprend qu'il y a répugnance (la plupart du temps, il y a refus obsolu) à accepter que les programmes agricoles intérieurs fassent l'objet des négociations. Un cas d'espèce est bien l'échec des négociations Kennedy au sujet de l'agriculture. Néanmoins, on ne peut abandonner toute tentative en vue d'inclure les programmes agricoles nationaux dans les négociations internationales. Le Canada doit continuer à préconiser la négociation multilatérale des échanges agricoles. S'il n'y réussit pas, il devra prendre de semblables initiatives auprès de petits groupes de pays et, au besoin, s'en remettre à des négociations bilatérales. En retour, il doit être prêt à prendre des mesures de représailles en ce qui a trait aux produits agricoles ou non agricoles contre les pays qui imposent d'autres restrictions aux exportations agricoles du Canada. En même temps, les gouvernements doivent examiner de nouveau la possibilité de recourir aux subventions à l'exportation des vivres. Le Canada doit envisager la mise en demeure que représente la subvention aux exportations de produits expédiés sur des marchés où il a déjà une situation bien établie. D'ailleurs, si le Canada laisse entendre qu'il est disposé à subventionner les exportations pour soutenir la concurrence, cela aidera à modérer le recours à cette pratique de la part des concurrents. Le recours aux subventions à l'exportation, dans l'évolution commerciale actuelle, devient de plus en plus acceptable. Par exemple, le Canada devrait songer à y recourir dans le cas des exportations de tabac.

La Commission de planification soutient que le commerce des produits agricoles peut s'accroître en acceptant implicitement la suppression de certains aspects de la protection accordée chez nous aux produits agricoles. Les efforts seront couronnés de succès seulement quand tous les négociateurs se présenteront à la table des négociations avec un certain nombre de concessions qu'ils sont disposés à faire pour en venir à un équilibre. Le point principal est que pour s'attaquer à ce procédé de marchandage, les négociateurs canadiens ont le plus grand moyen de pression possible pour obtenir des gains en faveur de nos produits agricoles. Quand seront généralement connus les grains très importants obtenus pour les industries agricoles, pour les consommateurs et le Trésor national, grâce à une orientation plus rationnelle des ressources, les gouvernements seront incités à rationaliser les programmes agricoles. Voilà un objectif auquel doit tendre le Canada.

On ne saurait mieux mettre en lumière l'analyse faite ci-dessus des importants éléments qui influeront sur les prespectives éventuelles du commerce

international des produits agricoles qu'en citant ce qu'a écrit M. J. H. Ritcher, membre du personnel de la Fédération internationale des producteurs agricoles:

> Quoique cela soit paradoxal, on peut même dire que, dans un avenir relativement prochain, l'accroissement des échanges commerciaux de produits agricoles pourra être entravé par une plus grande protection ou par une plus grande productivité. Il va de soi que le monde doit choisir cette dernière. Mais, de toute façon, les pays exportateurs de produits agricoles de la zone tempérée seraient bien avisés d'envisager cette perspective en ayant les yeux fixés sur la réalité au cours de leurs négociations aussi bien que lorsqu'il s'agit d'établir leurs programmes internationaux et nationaux.[18]

Le Canada doit prendre les initiatives positives et constructives dans l'arène commerciale internationale, des initiatives qui s'inspirent de ce qui vient d'être dit. Il importe tout particulièrement de prendre l'initiative en vue d'assurer une nouvelle structure à l'Accord général sur le tarif douanier et le commerce (GATT), afin qu'il puisse examiner de façon constructive les obstacles non tarifaires, le soutien des prix et la relation qui existe entre les programmes monétaires et commerciaux.

RECOMMANDATIONS

1. Le gouvernement canadien doit prendre de nouvelles initiatives (plutôt que de continuer à ne réagir qu'aux suggestions qui lui sont faites) pour faire diminuer les tarifs applicables aux produits agricoles. Il est essentiel que l'on réexamine le concept périmé qui veut que toute réduction des tarifs amène une perte et qu'elle doit être contrebalancée par des coupures semblables (que l'on suppose être aussi des pertes) consenties par les autres pays. Le Canada doit être à l'avant-garde des pays qui veulent reprendre les discussions commerciales sur une base multilatérale et insister pour faire inclure l'agriculture dans ces discussions. A défaut d'une réussite à ce niveau, le Canada doit être prêt à participer à des ententes commerciales ne groupant qu'un petit nombre de pays, y compris des traités bilatéraux (par exemple avec les États-Unis), si nécessaire. De plus, dans les négociations au niveau international le Canada doit démontrer qu'il est prêt à appliquer des mesures d'exception aux denrées agricoles et aux autres produits des pays ou groupes de pays qui pratiquent des politiques restrictives envers les exportations canadiennes de denrées agricoles.

2. Parmi les buts commerciaux spécifiques du Canada, le plus important devrait être la négociation avec les États-Unis pour la création d'une zone continentale de libre échange pour les produits suivants: bétail et produits du bétail, céréales fourragères, graines oléagineuses, pommes de terre, ainsi que certains fruits et légumes.

---

[18] *World Agriculture*, Washington, Fédération internationale des producteurs agricoles, vol. 18, n° 3, p. 18.

3. Le gouvernement doit être prêt à imposer une concurrence étrangère accrue dans les autres secteurs de l'économie canadienne. Par exemple, les «contingentements volontaires» que l'on impose aux textiles et à certains produits manufacturés en provenance du Japon, tendent à limiter le désir et la possibilité qu'ont les Japonais d'acheter des céréales et des viandes au Canada. Si certains secteurs de l'économie n'ont pas réussi à devenir compétitifs (contrairement à ce qui se passe dans le secteur agricole) il est grand temps de les obliger à faire les ajustements nécessaires en les soumettant à une concurrence accrue.

4. Les tarifs imposés aux facteurs de production nécessaires aux exploitations agricoles et aux industries de transformation des produits agricoles sont détrimentaires au développement de l'agriculture canadienne et des revenus de la ferme. Afin d'assurer une meilleure base concurrentielle aux produits agricoles canadiens, particulièrement sur les marchés internationaux, ces droits tarifaires devraient être éliminés. On trouvera une liste des facteurs de production les plus importants qui devraient être visés par une telle mesure à l'annexe 1 à ce chapitre.

5. Le Canada doit mettre de l'avant de nouvelles stratégies de prix afin de contrecarrer le *dumping* des denrées pratiqué par ses concurrents, par exemple les exportations d'orge français au Japon en 1968 et 1969. Il est possible que ce soit là la meilleure façon de remettre la concurrence internationale sur une base d'affaires.

6. Il faut augmenter les activités visant à promouvoir et développer le commerce. Les initiatives conjointes dans ce domaine doivent être encouragées, qu'elles soient le fait des organisations de cultivateurs, des gouvernements fédéral et provinciaux, des associations commerciales ou des maisons d'affaires privées.

7. Le crédit à l'exportation et l'assurance exportation. La Société pour l'expansion des exportations doit faire une concurrence serrée aux organismes semblables des autres pays, tant au niveau des délais que des taux d'intérêt. Il arrive souvent que les facilités de crédit soient aussi importantes que les prix lorsqu'il s'agit de conclure un marché.

8. La classification de plusieurs denrées agricoles canadiennes doit être améliorée. Des ventes de blé on été perdues par suite du défaut d'adopter un système de classification du blé selon sa teneur en protéines.

9. Il faut assurer un niveau constant d'offre sur les marchés d'exportation. Étant donné que les marchés d'exportation ont souvent servi à écouler des surplus de production de certains produits à des prix inférieurs que ceux qui prévalent sur le marché intérieur, on a eu tendance à n'y avoir recours qu'en cas d'urgence, ce qui est une mauvaise façon de se faire des clients. A ce niveau, il y a une grande différence entre les pommes de la Colombie-Britannique (dont la commercialisation est contrôlée par un organisme provincial) et le tabac, le blé d'hiver et les haricots secs (dont la commercialisation est aussi assurée par des organismes provinciaux).

10. L'aide alimentaire aux pays en voie de développement doit être planifiée. La Commission de planification se réjouit des résultats très positifs obtenus par l'ensemencement de nouvelles variétés de céréales dans les pays en voie de développement. Toutefois, il est certain que les besoins d'aide alimentaire vont continuer à se manifester encore longtemps. La contribution du Canada à l'aide alimentaire devrait être planifiée avec soin et comporter des engagements spécifiques quant aux denrées et aux quantités en cause, allant sur une période de cinq ans au maximum.

11. Il faut intensifier considérablement l'étude des marchés. Les recherches entreprises devraient faire ressortir: 1) l'importance des marchés; 2) la qualité des produits exigés; 3) les fluctuations des marchés; et 4) la stratégie de commercialisation qui devrait être adoptée par les sociétés commerciales canadiennes. La recherche doit permettre au gouvernement d'anticiper les fluctuations du commerce international, de formuler certains avertissements ainsi que de conseiller et aider les cultivateurs afin qu'ils puissent tirer profit desdites fluctuations ou en éviter les conséquences néfastes. La Commission de planification a trouvé qu'il n'y a pas assez de recherche sur les «prospectives» et qu'il y a un fossé entre les chercheurs et les cultivateurs qui doivent prendre les décisions au niveau de la production.

12. Les politiques agricoles domestiques doivent tenir compte des fluctuations au niveau international.

Annexe I

Articles importés sur lesquels le Canada devrait supprimer les droits d'entrée

Numéro tarifaire	Dénomination	Tarif de la nation la plus favorisée (en pourcentage)
6905-1	Nourriture pour bestiaux	10
6921-1	Provendes, n.o.p.	5
6922-1	Sons, rémoulages	5
6923-1	Pulpe de betteraves séchée	5
6924-1	Grains de brasserie et de distillerie	5
6925-1	Bractées de grains	5
6926-1	Criblures de graine de lin	5
6927-1	Criblures, n.d.	5
6928	Sous-produits de la mouture des céréales	5
40112-1	Treillis, grillage et tamis	12½
42700-1	Machines, n.d., ventilateurs, convoyeurs, malaxeurs de provende, etc.	17½
44603-1	Objets fabriqués en fer ou en acier, abreuvoirs et mangeoires pour volaille, clôtures en treillis, matériel pour la fenaison, stalles pour étables laitières, etc.	17½
44706-1	Pompes à eau, à main ou à moteur	17½
44725-1	Pointes de tubes perforateurs, tamis et crépines pour puits	7½
17900-1	Étiquettes pour indiquer les prix, etc.	20
19300-1	Sacs en papier de toute sorte	15
19900-3	Capsules en carton pour bouteilles à lait	17½

Numéro tarifaire	Dénomination	Tarif de la nation la plus favorisée (en pourcentage)
19910-1	Récipients fabriqués de carton-fibre	17½
19911-1	Récipients de carton-fibre pour servir à l'expédition	15
19950-1	Bandes de papier armé pour l'emballage des fruits, des légumes et des autres produits de la ferme	10
40946-1	Pasteurisateurs pour la laiterie	15
40952-1	Évaporateurs à lait	7½
40960-1	Matières et pièces destinées à la construction de silos	10
41800-1	Machines servant à la fabrication de la nourriture des volailles et des engrais chimiques avec du poisson	10
42732-1	Machines de laiterie, c'est-à-dire barattes mécaniques, fours, mélangeuses mécaniques pour crème glacée, etc.	15
42733-1	Machines de laiterie, c'est-à-dire filtres et capsuleurs mécaniques, laveuses mécaniques, concasseur à glace, etc.	7½
43105-1	Pelles et bêches	15
43110-1	Houes, fourches	15
43205-1	Récipients à laiterie	17½
43215-1	Récipients en fer-blanc pour conserve	17½
54325-1	Sacs de jute, de chanvre, de lin ou de sisal	12½
66330	Sels minéraux iodés destinés à l'alimentation des animaux	5
66335	Farine de poisson	10
66340	Écailles d'huîtres pour volailles	5

SOURCE: Commerce du Canada, Importations par marchandises, B.F.S., décembre 1968.