chapitre sept

L'INDUSTRIE LAITIÈRE

INTRODUCTION[1]

L'industrie laitière canadienne connait de nombreux problèmes, dus aussi bien à la nature qu'à l'homme. Au Canada, le climat est moins favorable à la production de lait que dans la plupart des autres pays; la consommation de lait et de produits laitiers par tête d'habitant y diminue autant que dans la plupart des autres pays, en dépit d'un accroissement rapide de la population, la consommation canadienne de lait sous toutes ses formes s'accroît à peine; des succédanés viennent menacer le marché des producteurs de lait, et la dévaluation de la livre sterling a ralenti les exportations de fromage canadien; les prix de soutien élevés pratiqués dans de nombreux pays ont amené un excédent mondial en produits laitiers.

Les politiques laitières fédérales se sont attachées à soutenir les prix du lait industriel et de la crème au moyen de programmes d'offres d'achat, d'embargos sur la presque totalité des importations de produits laitiers (sauf les variétés spéciales de fromage), et d'autres formes de subvention. Toutes ces interventions ont, jusqu'à un certain point, ralenti les ajustements. Les programmes de soutien ont permis la stabilisation saisonnière des prix, mais les modifications subies par les programmes laitiers d'une année à l'autre ont provoqué des incertitudes dans le domaine des investissements pour l'ensemble de l'industrie. Alors que certains producteurs de lait appliquent des

[1] Ce document s'inspire très largement d'une étude intitulée «Canadian Dairy Policies» effectuée par B. B. Perkins, J. H. Clark et R. G. Marshall, de l'Université de Guelph, pour le compte de la Commission de planification; de nombreux emprunts y ont été faits sans autre indication.

méthodes et des techniques modernes, et que leurs exploitations sont extrêmement productives, bon nombre d'autres, sont désespérément en retard sur leur époque.

Il existe environ 110,000 expéditeurs de lait industriel et de crème, dont à peu près 78,000 livrent annuellement moins de 100,000 livres de lait (ou l'équivalent), et environ 21,000 expéditeurs de lait nature dont la presque totalité expédie plus de 100,000 livres de lait.[2] Si l'on fait exception des petits producteurs, qui trouveraient difficilement d'autres emplois aux quelques ressources qu'ils consacrent à la production laitière, ainsi que les très gros producteurs (expédiant surtout du lait nature) qui ont réalisé des économies substantielles en rapport avec leur taille, on peut dire que les producteurs laitiers connaissent des coûts élevés. Dans l'industrie laitière, le problème des revenus affecte surtout les producteurs de petites et de moyennes exploitations pouvant difficilement recourir à d'autres sources de revenu, agricoles ou autres, et qui n'ont pas su améliorer leurs techniques de production laitière. Du fait de l'absence de modernisation, la majorité des producteurs ne serait pas en mesure de couvrir ses frais d'exploitation ni de tirer un bénéfice du travail et des investissements qu'elle a consacrés à l'industrie laitière si les subventions fédérales venaient à être réduites sensiblement. Si cela devait se produire, un grand nombre des producteurs qui retirent une part importante de leurs revenus de la production laitière se verraient confrontés avec des difficultés financières dont la gravité et la durée seraient fonction de leurs autres possibilités agricoles ou non. Dans le secteur de la transformation et de la distribution de lait, les entreprises ont également de sérieuses difficultés. Leur nombre s'est trouvé réduit d'un tiers en six ans (de 1,600 usines, en 1963, à 1,100 en 1969), et parmi celles qui subsistent, environ une sur trois est si peu importante que ses ventes annuelles n'atteignent pas 250,000 dollars. Entre les fermes, aussi bien qu'entre les usines du secteur laitier, on constate d'importantes différences entre les divers coûts et les techniques, et les plus petites exploitations et entreprises de transformation et de distribution se heurtent à de graves problèmes financiers.

Actuellement, les subventions de la Trésorerie fédérale offertes par les programmes de soutien à l'industrie du lait et de la crème s'élèvent à 125 millions de dollars par an, et les consommateurs paient environ 100 millions de dollars (en raison des prix plus élevés pour les produits laitiers). On n'entrevoit pour l'instant aucune évolution permettant d'espérer une amélioration du revenu des producteurs. En fait, le prix élevé du lait nature favorise actuellement l'utilisation de succédanés, qui pourraient bien éroder les marchés des produits laitiers.

Le présent chapitre se propose six objectifs, à savoir: en premier lieu, décrire brièvement les structures du secteur de production du lait, en mon-

[2] De nombreux producteurs laitiers, surtout dans les provinces centrales, tirent un revenu supplémentaire substantiel de la vente de vaches laitières et de génisses aux États-Unis. En 1967, ces ventes se montaient à 12 milliards de dollars. Comme on le fait remarquer dans le chapitre qui concerne le bétail, le Québec et l'Ontario exportent un nombre très important de veaux de boucherie.

trant surtout combien pauvreté rurale et industrie laitière se trouvent liés; deuxièmement, exposer quelque prévisions portant jusqu'en 1980; troisièmement, discuter des problèmes en présence dans le secteur de la transformation; quatrièmement, discuter les conséquences de l'introduction de succédanés du lait proprement dit; cinquièmement, étudier les principaux débouchés et les politiques de l'industrie laitière, et enfin, exposer un certain nombre de propositions.

LE SECTEUR DE PRODUCTION DU LAIT

En 1966[3], environ 190,000 agriculteurs canadiens produisaient du lait, près de la moitié des agriculteurs recensés tiraient un revenu de la vente du lait ou de produits laitiers.

TABLEAU 1

Répartition des exploitations laitières par type d'expéditeur et par province, 1966

Province	Crème	Lait industriel	Lait nature	Total
Île-du-Prince-Édouard	3,042	1,007	110	4,159
Nouvelle-Écosse	2,350	201	1,287	3,838
Nouveau-Brunswick	2,847	428	720	3,995
Québec	16,571	41,748	5,494	63,813
Ontario	15,466	22,203	7,525	45,194
Manitoba	15,803	716	1,234	17,753
Saskatchewan	23,453	12	776	24,241
Alberta	23,389	1,950	1,423	26,762
Colombie-Britannique	614	294	2,079	2,985
Total	103,535	68,559	20,648	192,740

SOURCE: Mackenzie, W., *L'industrie laitière canadienne*, Projet ARDA n° 15033, ministère des Forêts et du Développement rural. Le nombre d'expéditeurs de lait nature indiqué par M. Mackenzie a été rajusté d'après les donnés du recensement de l'agriculture de 1966. Pour ses données concernant les expéditeurs de lait industriel et de crème, M. Mackenzie avait compté deux fois environ 7,000 producteurs qui expédiaient à la fois du lait et de la crème. Comme il est probable que la plupart de ces expéditeurs sont, au cours de la campagne laitière, passés du secteur de la crème à celui du lait industriel, la surévaluation porte surtout sur le nombre d'expéditeurs de crème.

La plupart des producteurs livraient la crème de leurs petites exploitations. Les expéditeurs de crème étaient en majorité dans toutes les provinces, sauf au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique (Tableau 2). Le nombre des expéditeurs de lait industriel n'était important qu'au Québec, en Ontario et dans l'Île-du-Prince-Édouard. Comme on pouvait s'y attendre, le nombre des expéditeurs de lait nature variait en proportion plus ou moins directe de la population des diverses provinces.

[3]Comme les structures évoluent rapidement dans ce secteur, il y a lieu d'accorder une grande importance à l'année qui est indiquée. De 190,000 producteurs de lait recensés en 1966, il n'en restait plus que 130,000 au moment où le présent document était rédigé.

TABLEAU 2

Répartition du volume des livraisons de lait par type d'expéditeur et par provinces, 1966

Province	Volume des livraisons en livres équivalentes de lait par an	Crème	Lait industriel	Lait nature	Total
		(en pourcentage par rapport à l'ensemble des exploitations laitières)			
Île-du-Prince-Édouard	moins de 48,000	54	14	(–)	69
	de 48,000 à 95,999	15	7	(–)	22
	96,000 et plus	4	3	2	9
	Total	73	24	3	100
Nouvelle-Écosse	moins de 48,000	55	3	4	62
	de 48,000 à 95,000	5	1	7	14
	96,000 et plus	1	1	22	24
	Total	61	5	34	100
Nouveau-Brunswick	moins de 48,000	56	6	1	63
	de 48,000 à 95,999	12	3	3	18
	96,000 et plus	3	2	14	19
	Total	71	11	18	100
Québec	moins de 48,000	18	23	(–)	41
	de 48,000 à 95,000	7	20	1	28
	96,000 et plus	2	22	7	31
	Total	26	65	9	100
Ontario	moins de 48,000	22	10	(–)	33
	de 48,000 à 95,000	9	12	1	21
	96,000 et plus	3	27	16	46
	Total	34	49	17	100
Manitoba	moins de 48,000	75	2	(–)	78
	de 48,000 à 95,999	12	1	(–)	13
	96,000 et plus	2	1	7	9
	Total	89	4	7	100
Saskatchewan	moins de 48,000	90	(–)	(–)	90
	de 48,000 à 95,000	6	(–)	(–)	6
	96,000 et plus	1	(–)	3	4
	Total	97	(–)	3	100
Alberta	moins de 48,000	69	2	(–)	71
	de 48,000 à 95,999	15	2	(–)	17
	96,000 et plus	4	3	5	12
	Total	87	7	5	100

TABLEAU 2—Fin

Répartition du volume des livraisons de lait par type d'expéditeur et par provinces, 1966

Province	Volume des livraisons en livres équivalentes de lait par an	Crème	Lait industriel	Lait nature	Total
		(en pourcentage par rapport à l'ensemble des exploitations laitières)			
Colombie-Britannique	moins de 48,000	18	4	(–)	23
	de 48,000 à 95,999	2	3	16	20
	96,000 et plus	(–)	3	54	57
	Total	21	10	70	100
Canada	moins de 48,000	43	11	(–)	54
	de 48,000 à 95,999	6	10	1	20
	96.000 et plus	2	14	9	26
	Total	54	36	11	100

(–) inférieur à 0.5%. Comme les chiffres ont été arrondis, le total des pourcentages peut, dans certains cas, ne pas être exact.

SOURCE: se reporter au tableau 1.

La grande majorité, des exploitations laitières canadiennes sont de petite taille. En 1966, dans les provinces Maritimes et dans les provinces des Prairies, au moins les deux tiers des producteurs expédiaient moins de 48,000 livres par an, ce qui correspond à la production moyenne de huit vaches et produit un revenu brut inférieur à $2,500 par exploitation laitière (Tableau 2). Même au Québec et en Ontario, un bon tiers des expéditeurs appartenait à cette catégorie de petits exploitants; seule la Colombie-Britannique constituait une exception, et même là, un quart des expéditeurs entrait dans cette catégorie. La grande majorité de ces petits producteurs était constituée par des expéditeurs de crème; l'importance relative des expéditions de crème baisse considérablement dès que la production par exploitation agricole augmente. Les expéditeurs de lait nature, au contraire, sont fortement concentrés dans la catégorie produisant 96,000 livres ou plus, et pour ainsi dire aucun d'entre eux ne produisait moins de 48,000 livres par an. Il n'y a guère qu'au Québec, en Ontario et, à un degré moindre, dans l'Île-du-Prince-Édouard que la proportion d'expéditeurs de lait industriel soit importante. Le volume de ces expéditeurs se situe entre ceux des expéditeurs de crème et de lait proprement dit.

Expéditeurs de lait nature

Dans toutes les provinces, il existe une législation visant à réglementer la mise en marché du lait nature, mais si les prix qui sont consentis pour la vente des contingents de lait sont supérieurs à ceux des marchés industriels, les expéditeurs de lait nature sont par contre tenus d'assurer la livraison toute

l'année et de fournir un lait conforme à des normes qualitatives plus élevées. En raison de leur localisation, les exploitations produisant du lait nature se caractérisent par un coût des terres et de la main-d'œuvre plus élevé. Tous ces facteurs ont provoqué l'apparition d'un type nouveau d'exploitant, d'un niveau supérieur à la moyenne, qui fait de la production de lait nature une entreprise d'envergure. On trouvera à l'annexe «A» du présent chapitre des renseignements concernant la gestion d'un nombre important d'exploitations laitières dans l'ensemble du Canada.

Les données concernant 750 exploitations de lait proprement dit en Ontario permettent de constater que le coût moyen de production par centaine de livres de lait a considérablement baissé vers 1965 pour toutes les productions inférieures ou égales à 300 mille livres par an, alors qu'au-delà de ce niveau, la baisse était modérée. Il ressort de ces données qu'une entreprise laitière, pour être viable, doit avoir une taille lui permettant au minimum d'avoir de 25 à 30 vaches, pour une production annuelle voisine de 10,000 livres de lait par vache. Dans toutes les exploitations plus petites, on peut s'attendre à rencontrer des coûts beaucoup plus élevés. En 1966, moins de 3,000 expéditeurs de lait nature expédiaient moins de 96,000 livres (le plus grand nombre d'entre eux se trouvait au Québec et dans les provinces Maritimes), mais la catégorie allant de 96,000 à 192,000 en comportait vraisemblablement 5,000 de plus, et l'ensemble de ces catégories devait avoir des coûts plus élevés et des revenus nets plus bas que la moyenne des expéditeurs de lait nature. Les coûts de production et les progrès techniques s'élèvent le seuil de la taille des entreprises permettant une exploitation rentable, et les expéditeurs de moindre importance ne manqueront pas de connaître des difficultés croissantes devant la concurrence. En tant que catégorie d'exploitants, on considère qu'ils n'ont pas connu de sérieux problèmes de revenus, et leur réadaptation, qui consisterait à changer d'activité ou à élargir leur exploitation, leur est facilité dans la plupart des provinces, où ils peuvent soit vendre le contingent de lait qui leur est attribué, soit obtenir l'attribution de contingents supplémentaires.

Expéditeurs de crème et de lait industriel

En 1966[4], une enquête particulière auprès des expéditeurs de crème et de lait industriel permettait de constater que 36% d'entre eux seulement retiraient au moins la moitié de leurs recettes en espèces de la vente de lait et de crème, et qu'une proportion analogue d'entre eux retirait moins du quart de ces recettes en espèces de cette même source (tableau 3). En outre, cette dernière situation elle-même ne se retrouve que dans le Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. C'est au Québec que le taux des producteurs retirant au moins la moitié de leurs revenus des produits laitiers est le plus élevé (53%); l'Ontario suit immédiatement (47%). Les

[4] W. J. White et V. A. Heighton, Structure de l'industrie du lait et de la crème destinés à la transformation, ministère de l'Agriculture du Canada, mars 1968.

TABLEAU 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

	Moins de 25%	de 25% à 49%	de 50% à 74%	de 75 % à 100%
		(en pourcentage)		
Canada	37	27	19	17
Île-du-Prince-Édouard	31	46	16	7
Nouvelle-Écosse	47	27	14	12
Nouveau-Brunswick	30	36	21	14
Québec	6	31	28	25
Ontario	25	28	22	25
Manitoba	58	25	9	8
Saskatchewan	77	16	4	4
Alberta	62	24	8	6
Colombie Britannique	41	24	14	21

SOURCE: W. J. White et V. A. Heighton, *Structure de l'industrie du lait et de la crème destinés à la transformation*, ministère de l'Agriculture du Canada, mars 1968.

producteurs retirant moins d'un quart de leurs recettes en espèces de la vente de produits laitiers se trouvaient en grande majorité dans les provinces des Prairies.

L'enquête particulière a également permis de constater que 15% seulement des producteurs ayant un cheptel de une à sept vaches retiraient la plus grande partie de leurs revenus de la vente de crème et de lait industriel (tableau 4), mais que ce taux de dépendance s'accroît rapidement avec l'augmentation du cheptel. Cela n'a rien d'étonnant, et montre bien, en fait, combien peut être peu importante une exploitation où les ventes provenant de sept vaches ou moins produisent plus de la moitié des recettes en espèces.

Pour les entreprises qui expédient de la crème et du lait industriel, la moyenne des ventes par vache s'établissait un peu en dessous de 6,000 livres;

TABLEAU 4

Produits de la vente de lait industriel et de crème exprimés en pourcentage des recettes totales, par nombre de vaches laitières, Canada, 1966

Nombre de vaches laitières	Moins de 25%	de 25% à 49%	de 50% à 64%	de 75% à 100%
		(en pourcentage)		
De 1 à 7	65	20	8	7
De 8 à 17	22	37	24	17
De 18 à 25	10	27	31	32
De 26 à 50	10	18	27	45
Plus de 50	11	11	24	55

SOURCE: comme pour le tableau 3.

en Saskatchewan, la moyenne des ventes n'atteignait que 4,084 livres par vache. Les faibles rendements par vache contribuent à expliquer pourquoi les revenus de la production laitière sont aussi bas. Près de la moitié des expéditeurs de lait industriel et de crème trayait à la main; 36% seulement avaient recours à l'insémination artificielle; 37% seulement disposaient d'un réfrigérateur pour le lait en vrac ou en bidons. Les données du tableau 5 présentent l'image attristante du retard technique qui caractérise la plupart des exploitations produisant du lait industriel et de la crème. Ces faits devront rester présents à l'esprit quand la discussion portera sur les politiques laitières à venir.

TABLEAU 5

Progrès techniques dans 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

Moyens mis en œuvre	En pourcentage de l'ensemble des exploitations laitières									
	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Albta.	C.-B.	Canada
Trayeuse électrique.....	42	30	51	63	74	21	14	41	47	54
Trayeuse avec pipeline	5	1	5	2	5	1	x	2	4	3
Réservoir pour produits en vrac.....	1	x	2	13	12	x	x	2	10	8
Réfrigérateur à bidons	20	12	15	40	34	13	6	15	28	29
R.O.P. ou D.H.I.A.....	14	4	7	7	7	4	4	4	7	6
Insémination artificielle	72	52	41	24	59	35	26	35	64	36

x Inférieur à 1%.

SOURCE: W. James White, «*The Adoption of Modern Dairy Practices*», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 16, n° 1, page 30.

C'est pour les producteurs laitiers dont l'exploitation est petite ou moyenne et qui ne disposent d'aucune autre source de revenus agricoles convenables que le problème des revenus laitiers se pose avec le plus d'acuité. Pour augmenter leurs revenus laitiers, ils doivent à la fois posséder des compétences en gestion et disposer de capitaux suffisants pour agrandir leur troupeau, qui devra comporter au moins 25 ou 30 vaches, et amener le rendement par vache à un minimum de 9,000 livres par an. L'offre et la demande étant ce qu'elles sont, cette solution ne peut être envisagée dans la plupart des cas. Depuis 1966, en particulier, qui a servi d'année de référence à une grande partie de l'analyse exposée dans la présente section, de nombreux exploitants ont carrément abandonné cette branche d'activité. De 1966-1967 à 1968-1969, 25,000 producteurs laitiers ayant une production inférieure à 50,000 livres de lait ont cessé toute production, alors que la Commission canadienne du lait mettait fin aux versements directs à 25,000 autres producteurs, dont on peut supposer qu'ils ont cessé toute expédition de lait ou de crème. Il n'est pas étonnant que l'évolution se soit ralentie l'année dernière.

Les producteurs dont le contingent actuel porte sur 12,000 à 50,000 livres ne sont plus autant à la merci de leur revenu laitier que l'échantillon d'expéditeurs choisi en 1966. Plus de 50% de ces petits producteurs retirent moins d'un quart de leurs revenus de la vente du lait et de la crème (tableau 6); les trois quarts retirent moins de la moitié de leurs revenus de la vente de produits laitiers. Le dixième de tous ces bénéficiaires de contingents avait un emploi en dehors de l'exploitation agricole toute l'année, et près de 20% avaient un emploi pendant une partie de l'année.

TABLEAU 6

Répartition des détenteurs de contingents allant de 12,000 à 50,000 livres d'après le pourcentage de leurs recettes en espèces provenant des produits laitiers, Canada, 1968–1969

Provinces	Moins de 26%	De 26% à 50%	De 51% à 70%	Plus de 70%	Total
Maritimes	842	1,020	661	625	3,148
Québec	1,788	2,164	2,258	3,200	9,410
Ontario	2,402	1,477	656	877	5,472
Prairies	16,317	3,516	1,118	1,142	22,093
Colombie-Britannique	77	52	24	39	192
Canada	21,486	8,229	4,717	5,883	40,315

SOURCE: données inédites de la Commission canadienne du lait. La répartition a été rectifiée pour tenir compte du fait qu'environ 3,000 expéditeurs n'ont pas fourni de renseignement au sujet de leurs revenus.

Citons ici un extrait des conclusions de l'étude faite par Perkins pour la Commission de planification:

1. Une grande partie du secteur primaire des produits laitiers est caractérisée par une mauvaise exploitation, une technologie archaïque, et des enterprises de petite envergure, mais la majorité des producteurs, avec de telles entreprises, ne dépendent pas d'elles comme principale source de revenu. L'entreprise laitière utilise les pâturages, les ressources de main-d'œuvre et de construction qui ont de faibles coûts (c'est-à-dire, de faibles possibilités d'utilisation secondaire, comme pour le bœuf ou d'autre bétail). Cependant, dans beaucoup d'endroits du Québec et dans les zones agricoles marginales des autres provinces, les entreprises laitières à faible production contribuent considérablement au niveau relativement bas du revenu total des familles agricoles. En outre, dans la plupart des entreprises expédiant entre 50,000 et 150,000 livres de lait, la production ne peut pas s'appuyer sur des ressources autrement sous-utilisées, et les coûts de production sont élevés. Les demandes de l'entreprise laitière allant d'une taille moyenne à une grande taille limitent l'aptitude de l'exploitant à prendre un emploi en dehors du domaine de l'agriculture.

2. Le taux de transformation structural du secteur a été extrêmement rapide et nous ne nous attendons pas à ce que ce taux de transformation baisse. Selon notre évaluation, il n'y a, en général, pas plus de 15,000 producteurs expédiant moins de 50,000 livres qui se heurtent à de graves problèmes de

revenu en ce moment[5]. Par ailleurs, il se peut qu'il y ait jusqu'à 25,000 expéditeurs plus importants qui soient confrontés avec des problèmes de revenu, mais leurs problèmes sont dans l'ensemble moins sérieux. Chez les expéditeurs de crème, on trouve une nette tendance à se convertir à l'expédition de lait entier ou à abandonner l'industrie laitière, et l'on s'attend à ce que l'expédition de crème disparaisse entièrement au cours des années 70, la Saskatchewan étant peut-être la seule exception.

Quand on parle de 40,000 producteurs de lait «confrontés avec des problèmes», sur 110,000 expéditeurs de lait industriel et de crème, il s'agit peut-être bien d'une sous-estimation. Au chapitre «Secteur des bas revenus», on estime que 100,000 familles agricoles au moins vivaient *en dessous du seuil de pauvreté*, en 1966, et il se pourrait bien que la moitié au moins d'entre eux soient des producteurs de lait.

PRÉVISIONS JUSQU'À 1980

Les prévisions de consommation de lait sous toutes ses formes dépendent des hypothèses et du mode d'analyse que l'on adopte. On a proposé deux prévisions à la Commission de planification. L'étude de Perkins prévoyait que la consommation pour l'ensemble du Canada augmenterait de 9% au cours des 15 années qui s'écouleront de 1964/1966 à 1980; une étude effectuée par le ministère de l'Agriculture du Canada[6] prévoit une augmentation de 14% au cours de la même période. Cette divergence relativement minime provient surtout de l'importance accordée au lait à 2%. Le taux de croissance du marché pour la vente de lait à 2% a été rapide; à Toronto, ces ventes représentaient 11% de l'ensemble des produits laitiers liquides vendus en 1958, et 37% en 1967. Par rapport à l'ensemble des ventes commerciales de produits laitiers liquides au Canada, le lait à 2% représentait 15% en 1964, et 24% en 1967. Dans les provinces situées à l'est de l'Ontario, ce taux était inférieur ou égal à 10% en 1967, alors que dans les autres provinces il s'échelonnait entre 19%, dans la Saskatchewan, et 34% en Ontario.

Les estimations de Perkins figurent au tableau 7. Elles font ressortir que la consommation de lait sous toutes ses formes par tête d'habitant diminuera de

[5] «Il y a approximativement 19,000 expéditeurs dans cette catégorie qui, au cours de la campagne laitière de l'année considérée, ont reçu des ventes de lait et de crème pour plus de 25% de leur revenu agricole en espèces. Compte tenu des gains provenant d'emplois non agricoles et des autres sources de revenu familial (y compris les pensions et revenus reçus par d'autres membres de la famille agricole), l'estimation de 15,000 producteurs appartenant à cette catégorie et souffrant de pauvreté était considérée comme une limite supérieure raisonnable.» (Extrait de l'étude de Perkins).

[6] «Prévisions d'offre et demande allant jusqu'à 1980», ministère de l'Agriculture du Canada, 1968. Ce document prévoyait que la consommation de lait sous toutes ses formes atteindrait 19.9 milliards de livres au lieu des 18.8 milliards qui figurent au tableau 7. Du fait que la consommation de beurre (la consommation de lait se fait surtout sous cette forme) subit des fluctuations importantes en fonction de son prix, il faut que l'hypothèse concernant ce prix soit formulée avec plus de précision. Si les prix du beurre devaient, en effet, se maintenir au niveau de 1969 (uniquement en comparaison du prix de la margarine), la consommation par tête d'habitant en 1980 pourrait s'établir à 15 livres, au lieu de 13.1 (tableau 7). Cette différence vers le haut correspondrait à 1.1 milliard de livres de lait, c'est-à-dire exactement à la différence entre les prévisions du ministère de l'Agriculture et celles de Perkins.

TABLEAU 7

Consommation par tête d'habitant et consommation globale de produits laitiers, 1964–1966, 1967, et prévisions pour 1975 et pour 1980, dans l'hypothèse de prix réels constants

Consommation par tête d'habitant en livres de produit	1964–1966	1967	1975	1980	1980 en pourcentage par rapport à 1964–1966
			(livres)		
Lait nature[1]	275.0	267.5	246.0	233.0	84.7
Beurre	18.5	16.9	14.0	13.1	70.8
Fromage	9.0	9.9	12.8	14.4	161.1
Autres produits laitiers[2]	114.4	114.5	102.8	99.6	89.4

Consommation totale en équivalents de lait	1964–1966	1967	1975	1980	1980 en pourcentage par rapport à 1964–1966
			(en millions de livres)		
Lait nature[1]	5,263	5,325	5,703	5,943	115.3
Beurre	8,372	7,933	7,773	7,973	95.2
Fromage	1,714	1,971	2,945	3,653	213.1
Autres produits laitiers	2,178	2,337	2,438	2,594	119.1
Total[3]	17,230	17,149	17,809	18,831	109.3

[1]Comprend les ventes de lait proprement dit et la consommation de lait à la ferme; exclut la population de Terre-Neuve. La crème figure parmi les autres produits laitiers.

[2]Converti en unités équivalentes de lait.

[3]Redressé pour éliminer le double décompte des ventes de lait à 2% et de la butyrine extraite pendant le traitement du produit. Exprimés en millions de livres de lait entier, ces redressements portent sur: 297 (1964–1966), 416 (1967), 1,050 (1975) et 1,332 (1980).

SOURCE: Perkins.

18% de 1964-1966 à 1980, alors que la consommation globale augmentera de 9% en raison de l'accroissement de la population. On prévoit que dès 1980 la consommation de fromage aura plus que doublé depuis 1964-1966, mais que la consommation globale des autres produits laitiers aura diminué. Pour l'exploitant laitier, et en fait pour bien des transformateurs de produits laitiers, il s'agit là de prévisions déprimantes, qui n'en restent pas moins réalistes.

Les prévisions de l'étude Perkins en ce qui concerne l'offre figurent au tableau 8; elles sont fondées sur l'hypothèse que les politiques actuellement appliquées le seront jusqu'en 1980. De 1963 à 1969, le nombre de vaches laitières au Canada a diminué de 11% et la production par vache a augmenté de 9%. Ces données appellent quelques précautions: on peut définir la notion de «vache laitière» de façon tout à fait arbitraire; les notions de «production par vache» et de «ventes par vache» diffèrent l'une de l'autre. I a notion de «production par vache laitière» au Canada souffre de la comparaison avec

celle de «vaches laitières» dans d'autres pays et pourrait provenir en partie de différences de conception en ce qui concerne la définition d'une «vache laitière».

TABLEAU 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

Province	Nombre de vaches			Ventes par vache			Ventes de lait		
	1964-1966	1975	1980	1964-1966	1975	1980	1964-1966	1975	1980
	(en milliers)			(livres)			(en millions de livres)		
Provinces Atlantiques	149	109	100	5,504	7,300	8,000	820	796	800
Québec	1,047	935	873	5,510	7,300	8,200	5,769	6,826	7,159
Ontario	935	817	776	6,807	8,400	9,200	6,367	6,863	7,139
Manitoba	169	83	68	4,715	7,500	8,200	798	622	558
Saskatchewan	175	45	34	4,114	7,100	7,800	720	320	265
Alberta	260	147	125	5,363	8,300	8,800	1,393	1,220	1,100
Colombie-Britannique	86	77	72	9,356	11,100	11,700	805	855	842
Canada	2,822	2,213	2,048	5,909	7,909	8,722	16,672	17,502	17,863

Cette série ne comporte aucun redressement pour tenir compte del a surévaluation des ventes de la période 1964-1966 due au double décompte du lait à 2%.

SOURCE: Perkins

LE SECTEUR DE TRANSFORMATION ET DE DISTRIBUTION

En 1966, le secteur de transformation et de distribution de l'industrie laitière canadienne comportait près de 1,300 usines ou installations appartenant à un nombre de sociétés légèrement inférieur à la moitié de ce total. On y employait environ 33,000 personnes, et leur «valeur ajoutée» se chiffrait approximativement à 350 millions de dollars. Ce secteur se compose encore en grande partie de petits distributeurs locaux de lait proprement dit et de sociétés fabriquant du beurre ou du fromage dans une usine unique et de petite taille. Les usines importantes, à fabrication variée, exploitées par de grandes sociétés vendant une gamme importante de produits laitiers et disposant de leurs propres marques de fabrique, sont en train de procéder à une intégration horizontale de tous les types de produit du secteur. La concentration y fait des progrès notables. En dehors des laiteries, dont la taille et le nombre varient sensiblement en fonction de la répartition de la population, le secteur de transformation se situe principalement en Ontario et au Québec. Près de trois quarts de toutes les installations se trouvent au Québec et en Ontario, et la part que ces deux provinces prennent dans l'ensemble des ventes du secteur est du même ordre de grandeur.

Si l'on classe les installations d'après le produit de la transformation, la répartition géographique est très différente. Pour 545 beurreries en activité en 1965, on en trouvait 35% dans les provinces de l'ouest et 60% dans les provinces du centre, alors que 92% des 202 fromageries, se trouvait en Ontario et au Québec. Les fabriques de lait concentré et de fromage traité se

concentraient, elles aussi, fortement dans les provinces du centre, alors que l'industrie de la crème glacée, généralement associée à la pasteurisation, se trouvaient plus également réparties sur l'ensemble du pays.

En 1965, la production moyenne de beurre par usine était de 264,000 livres, mais 10% des usines produisaient à elles seules 40% de tout le beurre. Du fait de la diminution de la production de crème recueillie à l'exploitation, les petites crémeries locales ont été amenées à cesser leur activité ou à collecter leur crème dans une région géographique plus vaste, augmentant ainsi leurs coûts. Dans les années 50, et à nouveau récemment, les programmes d'offre d'achat de lait écrémé en poudre ont été plus favorables aux usines combinant la fabrication de beurre et de lait en poudre qu'aux crémeries, si bien que les structures ont rapidement évolué et que le lait entier est livré aux installations laitières industrielles plutôt qu'aux crémeries. De nos jours, c'est surtout à partir de lait entier que l'on fabrique du beurre. Il ressort de récentes études que les coûts (unitaires) de fabrication diminuent rapidement à mesure que la production augmente. Un modèle fictif utilisé à l'occasion d'une étude effectuée pour le compte du ministère de l'Industrie du Canada permettait de constater que les coûts de production, à eux seuls, passaient de 8.9 cents par livre, pour les crémeries produisant 250,000 livres de beurre, à 5.2 cents par livre pour celles qui en produisent un million de livres. Pour les usines utilisant du lait entier, on estimait que les coûts de production à imputer à la fabrication de beurre devraient passer de 5.4 cents par livre pour une production de 750,000 livres, à 2.5 cents pour une production de 4 millions de livres[7]. On estimait que pour toute production supérieure à 700,000 livres, les coûts unitaires de production pour la fabrication à partir de crème devaient être plus élevés que pour la fabrication à partir de lait entier.

Une étude effectué en Alberta au sujet de l'activité des usines en 1966 a permis de constater des économies également substantielles en rapport à la taille: les usines dont la production était inférieure à 200,000 livres enregistraient des coûts moyens de production supérieurs à 11 cents par livre de beurre, alors que les usines dont la production était supérieure au million de livres enregistraient des coûts unitaires inférieurs à cinq cents.[8] Fait intéressant, cette étude a fait ressortir que les petites crémeries, en raison de la concurrence de l'offre, payaient la livre de butyrine entrant dans leur production plus cher que les beurreries industrielles plus importantes.

En ce qui concerne les économies en rapport avec la taille, des fabricants de beurre, on pouvait en gros, tirer le même genre de conclusion d'une étude effectué récemment au Québec.[9] Cette étude a également permis de consta-

---

[7] *Economies of Scale in Canadian Butter and Skim Milk Powder Production*, étude effectuée par Stevenson et Kellog Ltd. pour le compte du ministère de l'Industrie du Canada en 1967.

[8] Walter B. Rogers et Horace S. Baker, «*An Economic Analysis of the Alberta Butter Industry*», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. XVI, n° 1.

[9] Gilles Lebel et Armand Lacasse, Étude économique sur les coûts de production des produits laitiers du Québec, 1967.

ter que les investissements nécessités pour l'arrivage de lait en bidons étaient bien supérieurs à ceux que nécessite l'arrivage de lait en vrac. Pour ce qui est du fromage, l'étude faite au Québec montrait que les économies en rapport avec la taille, bien qu'évidentes, étaient bien moins prononcées en ce qui concerne la fabrication de fromage à partir de lait cru qu'en ce qui concerne la production de beurre. La moyenne des coûts de production par livre s'établissait à 7.2 cents pour les installations ayant une production inférieure à 200,000 livres, et à 6.3 cents pour celles dont la production était égale ou supérieure à 600,000 livres.

L'évolution des techniques et des structures industrielles a joué en faveur des installations de grande envergure. De nouveaux modes d'emballage et de commercialisation et les évolutions de la concurrence issues du développement des chaînes de magasins d'alimentation ont eu des effets directs sur le nombre et sur la taille de ces entreprises de transformation. Les fabricants de lait concentré, de fromage traité et les producteurs de crème glacée d'une certaine importance, généralement exploités par de grosses sociétés assurant la vente en gros, doivent maintenant compter avec la puissance des chaînes de détail.

Le développement des chaînes de détail a exercé une influence considérable sur les laiteries, dont la plupart étaient de petites entreprises desservant un marché local, livrant généralement à domicile. Les chaînes de détail proposaient au consommateur, du lait et des produits à des prix plus bas, dans un plus grand choix d'emballages. La concurrence au niveau du détail s'est encore accentuée du fait de l'apparition, dans de nombreuses grandes villes, de magasins spécialisés dans la vente de lait qui peuvent, grâce à des ventes importantes et à des heures d'ouverture prolongées, offrir du lait conditionné en emballages de deux ou trois pintes à meilleur prix. Les gros besoins de capitaux nécessités pour une installation moderne de pasteurisation et de mise en bouteille, l'obligation de faire face à la demande pour des emballages de contenances et de types très divers et pour un grand nombre de produits, ainsi que la forte influence sur la concurrence des supermarchés, qui représentent une proportion toujours croissante de leurs ventes: tous ces facteurs ont contribué à pousser fortement les laiteries à s'agrandir ou à vendre leur affaire à d'autres distributeurs.[10]

Le degré de concentration entre les mains des mêmes propriétaires en Ontario («inférieur à celui que l'on rencontre dans toutes les autres provinces, sauf peut-être au Québec»[11]) a considérablement augmenté dans l'indus-

---

[10] Ultime menace que les chaînes de détail font peser sur les laiteries: ces chaînes pourraient bien procéder à une intégration ascendante vers le secteur de la transformation, comme cela s'est vu pour Loblaws en Ontario et pour Safeway, dans l'ouest. Ce type d'intégration, accompagné d'un développement des magasins spécialisés dans la vente de lait, pourrait entraîner, pour les laiteries traditionnelles, la perte totale de leur marché. Parmi les grandes sociétés de laiterie, certaines ont fait leur apparition sur le marché des magasins spécialisés dans la vente de lait.

[11] Se reporter à l'excellent article de Duncan Allan intitulé «*Concentration and Competition in Ontario's Fluid Milk Industry*», paru en novembre 1965 dans *Ontario Economic Review*.

trie laitière depuis la fin de la guerre; les «trois grands» (c'est-à-dire, Silverwoods, Bordens et les laiteries Dominion) représentaient 30% des ventes de lait nature, de crème et de boisson chocolatée en 1945, contre 35% en 1961, fait plus significatif encore, 12 sociétés indépendantes, au lieu de 55, suffisaient pour représenter 15 à 20% de l'ensemble à la fin de la même période. De nombreux exploitants indépendants ont soit été rachetés par des laiteries plus importantes, ou ont fusionné avec ces dernières.

La tendance actuelle permet de conclure à l'intégration totale, à longue échéance, du secteur de transformation et de distribution, comportant la production de la quasi-totalité de la gamme des produits laitiers et l'exploitation par un petit nombre de grandes sociétés et coopératives. Au stade actuel, la concurrence est vive et les marges sont étroites.

En 1957, la Commission Royale sur l'écart des prix des aliments ne décela aucun signe permettant de conclure, pour ce secteur, à des bénéfices anormalement élevés par rapport à la valeur nette. On peut tirer une conclusion semblable des données pour 1963 qui indiquent que les bénéfices par rapport à la valeur nette, après impôt, pour les sociétés fabriquant des produits laitiers étaient de 9.5% en moyenne, c'est-à-dire, en dessous de la moyenne enregistrée pour les sociétés d'autres catégories. Une enquête sur le commerce agricole effectuée par une Commission de planification a permis de dégager des conclusions analogues en ce qui concerne les années plus récentes.

Là où les offices provinciaux du lait établissent les prix de vente au détail[12], ils déterminent en fait la marge de commercialisation des produits laitiers liquides. Il est fort probable que ces marges soient fixées de façon à compenser les frais encourus par les distributeurs les moins efficaces, ce qui sert donc à réduire la concurrence des prix et à encourager la publicité et d'autres formes de promotion bénéficiant assez peu aux consommateurs et aux producteurs. L'exemple le plus frappant d'une telle protection provinciale intéresse l'Alberta, où le prix du lait dans les magasins est exactement le même que pour la livraison à domicile, ce qui enlève donc au consommateur le choix d'acheter à meilleur compte en se rendant à un magasin. L'existence de marges fixes chez les distributeurs favorise considérablement l'intégration ascendante par les chaînes de détail dans ce secteur.

Un problème analogue s'est posé en Ontario pour ce qui est des produits laitiers industriels. En 1968, la Commission canadienne du lait déclarait publiquement qu'elle considérait le prix de $3.54 par 100 livres de lait industriel comme un prix au producteur équivalent aux prix de soutien de 63 cents et de 20 cents pratiqués respectivement pour le beurre et pour le lait en poudre, et qu'il incombait aux provinces d'assurer ce prix pour le lait industriel. L'*Ontario Milk Marketing Board* était la seule administration provinciale à avoir fixé un prix de $3.54 pour le lait industriel et à effectivement imposer, ce faisant, une marge aux entreprises du secteur de transformation. Parmi ces entreprises, celles dont les coûts de production étaient élevés ont

[12] C'est-à-dire, dans les Prairies, au Québec et dans une partie de la région Atlantique.

sans aucun doute trouvé que cette marge était trop étroite, alors que les plus efficaces d'entre elles devraient pouvoir en retirer des bénéfices qu'elles n'auraient pu réaliser si les marges dépendaient de la concurrence du marché.[13]

Les mesures fédérales de soutien des prix des produits laitiers ont, sans aucun doute, diminué l'incertitude à court terme des exploitants du secteur de transformation, et, dans cette mesure, les programmes de soutien ont donc abaissé les coûts de production. D'un autre côté, les programmes fédéraux ont augmenté les coûts de production, du fait qu'une stabilité saisonnière des prix favorise une production saisonnière irrégulière, qui se traduit à son tour par un sous-emploi des installations pendant la plus grande partie de l'année et par des coûts de production plus élevés. Dans un ordre d'idées opposé, les fluctuations des programmes laitiers fédéraux d'une année à l'autre ont été à l'origine d'incertitudes pour la planification et les investissements des exploitations. Ces dernières années, les politiques fédérales et provinciales ont contribué à ce que d'importants investissements soient consacrés à des fabriques de beurre et de lait en poudre. Le coûteux excédent en poudre de lait écrémé constaté actuellement en est une conséquence.

SUCCÉDANÉS DU LAIT

Les *succédanés du lait nature* (c'est-à-dire, du lait entier ordinaire) sont soit, du *lait modifié*; un produit contenant des particules solides non grasses de lait ajoutées soit à du lait frais écrémé soit à du lait écrémé reconstitué, en combinaison avec une matière grasse végétable remplaçant la crème, ou bien encore du *lait synthétique*, un produit qui n'utilise aucun des composants du lait naturel.[14] En l'absence de toute expérience de commercialisation de lait modifié aussi bien que de lait synthétique au Canada, la Commission de planification a dû se contenter d'analyser l'expérience de divers états aux États-Unis et de faire des conjectures quant au développement probable au Canada. L'annexe du présent chapitre comporte un nombre considérable de détails en ce qui concerne l'expérience des États-Unis. Les paragraphes suivants[15] se limiteront à un résumé de certaines constatations discutées à l'annexe B, pour passer ensuite à une évaluation des conséquences possibles de l'introduction de laits modifié et synthétique sur l'industrie laitière et sur la politique laitière au Canada.

---

[13] Cela correspond à la position de G. R. MacLaughlin, président du *Ontario Milk Marketing Board*, quand il avance que: «notre industrie de transformation du lait est en retard sur son époque... Les entreprises de transformation de l'Ontario soutiennent qu'il faut que leur marge atteigne au moins 75 cents par 100 livres... Pourtant, dans d'autres régions du Canada et dans le nord des États-Unis, on admet des marges brutes de 40 à 50 cents comme acceptables.» Propos recueillis dans *Ontario Milk Producer*, novembre 1969.

[14] L'un des éléments contenus dans le lait synthétique peut être constitué de caséinate de sodium, dérivé du lait. Aux États-Unis, cependant, la *Food and Drug Administration* estime que le caséinate de sodium ne correspond pas à la définition des produits laitiers du *Filled Milk Act*.

[15] Ces paragraphes, ainsi que l'annexe «B», s'inspirent dans une large mesure des travaux effectués sur le problème des succédanés du lait pour le compte de la Commission de planification par le professeur Marshall, de l'université de Guelph.

Les laits modifiés et synthétiques aux États-Unis

Aux États-Unis, la seule matière grasse utilisée dans la fabrication de lait modifié et de lait synthétique est l'huile de coprah, dont la teneur en acides gras saturés est plus forte que celle de la butyrine. Une enquête effectuée auprès des consommateurs de Californie et de l'Arizona a fait ressortir que plus de la moitié des personnes interrogées croyait à tort que le lait modifié contenait moins de cholestérol que le lait ordinaire, et qu'une proportion encore plus importante, pensait à tort que le lait modifié avait moins de calories que le lait ordinaire.

Le *United States Department of Agriculture* (U.S.D.A.), par le truchement de ses *Federal Milk Orders* a exigé que les solides non gras du lait utilisés pour la fabrication du lait modifié soient soumis aux prix prévus pour la classe I (la plus élevée). Une étude du U.S.D.A. a fait ressortir que le coût des ingrédients, par demi-gallon américain, serait de 27.2 cents pour le lait ordinaire, de 20.7 cents pour le lait modifié, et de 13.0 cents pour le lait synthétique. Plusieurs autres études ont, en gros, confirmé ces différences (se reporter à l'annexe B au présent chapitre). Du lait modifié ou synthétique a été vendu dans vingt États américains, mais il n'y a qu'à Hawaï et en Arizona que ces produits aient pris une part importante du marché (20% à Hawaï, et 10% en Arizona). A Hawaï, le prix de vente au détail du lait modifié s'établit à environ 20 cents de moins par demi-gallon (américain) que pour le lait ordinaire. La faculté pour les laits modifié et synthétique d'accaparer une partie du marché du lait proprement dit ne repose pas uniquement sur leur prix inférieur à celui du lait ordinaire. Les efforts publicitaires, le temps pendant lequel les nouveaux produits auront été offerts aux consommateurs, les idées fausses à propos du taux relatif en calories et en cholestérol pourraient prendre autant d'importance que les différences de prix réelles.

Aux États-Unis, de nombreux états interdisent ou règlementent la vente de lait modifié, mais peu d'entre eux imposent des barrières à la production et à la vente du lait synthétique.

Ce qui est peut-être plus important, le *Federal Milk Act* édicté par le gouvernement fédéral interdit les échanges entre les états en ce qui concerne le lait modifié, mais pas en ce qui concerne le lait synthétique. Il est vraisemblable que les tribunaux auront à connaître des recours en appel contre cette loi, et toute la situation législative et administrative portant aussi bien sur la question du lait modifié que sur celle du lait synthétique est en pleine évolution.

Estimation des effets éventuels des succédanés du lait au Canada

Avant de pouvoir discuter du développement du marché des succédanés du lait et de leurs effets sur l'industrie laitière au Canada, il convient de formuler un certain nombre d'hypothèses quant aux limitations législatives et administratives et aux coûts relatifs des éléments des produits concurrentiels en présence.

(a) *Limitations législatives et administratives*

Il existe dans la plupart des provinces des dispositions législatives ou règlementaires interdisant le mélange de composants issus du lait avec ceux qui ne seraient pas tirés du lait, bien que, dans certaines provinces, ces limitations soient ambiguës et sujettes à des interprétations divergentes.[16] L'*Ontario Edible Oils Act* et la Loi des produits laitiers du Québec semblent toutes deux interdire la fabrication et la vente de produits modifiés. Avant que le lait modifié ne prenne au lait naturel une part importante de son marché, il faurait modifier la législation provinciale.

La situation du lait synthétique par rapport à la législation provinciale semble être la même que celle de la margarine.[16] Certaines provinces interdisent la fabrication et la vente de succédanés, tout en autorisant qu'il soit fait exception pour des produits particuliers, remplaçant, par exemple, la crème fouettée et le lait dans le café. D'autres subordonnent la fabrication et la vente de produits synthétiques à l'obtention d'une autorisation spéciale. Bien que la législation fédérale dans son état actuel n'interdise pas la fabrication et la vente de produits synthétiques, la Direction fédérale des aliments et des drogues impose certaines restrictions en attendant d'accepter et d'élaborer des normes alimentaires.

(b) *Coûts relatifs des éléments des produits au Canada*

On a procédé à diverses évaluations concernant les coûts relatifs des éléments constitutifs du lait modifié, synthétique et naturel au Canada. Toutes sont, bien entendu, fondées sur des hypothèses en ce qui concerne la détermination des prix des solides non gras, du lait ordinaire, de la différence par rapport à la butyrine, et quant au prix des éléments étrangers au lait. En général, les prix des éléments étrangers au lait entrant dans la composition du lait modifié ou synthétique sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, et le niveau de soutien en faveur de la butyrine plus bas. Le prix de la poudre de lait écrémé est sensiblement le même dans les deux pays. Si l'on fixait le prix du lait écrémé servant à la fabrication de lait modifié au niveau du Grade A ou de la catégorie I, on augmenterait le prix des composants solides non gras par rapport à ceux des États-Unis, puisque dans ce dernier pays la différence par rapport à la butyrine est plus élevée qu'au Canada.

L'étude qui a été effectuée en Ontario[17] cite des coûts de 15.47 cents par pinte (6 dollars par 100 livres) pour le lait ordinaire, contre 13.12 cents par pinte pour le lait modifié utilisant du lait écrémé de Grade A (ou 8.05 cents par pinte à partir de poudre de lait écrémé), et 9.36 cents par pinte pour le lait synthétique. D'après l'estimation de Perkins[18], le coût des éléments s'établit à 11.71 cents par pinte pour le lait modifié (à partir de lait écrémé) et à 5.27 cents par pinte pour le lait synthétique (à partir de farine de soja).

---

[16] Se reporter à: *The Impact of Edible Oil Products on the Dairy Industry, Farm Economics, Statistics, and Cooperatives Branch, Ontario Department of Agriculture and Food*, juin 1968, pages 5, 7, 35 et 36.

[17] *The Impact of Edible Oil Products on the Dairy Industry*, op. cit. *Canadian Dairy Policies, Appendix IV A*, page 152.

[18] *Canadian Dairy Policies Appendix IV A*, p. 152.

Le tableau 9, qui indique les coûts relatifs des éléments des produits aux États-Unis et au Canada, a été établi en partant de l'étude du U.S.D.A. déjà citée (après conversion des coûts du quart de gallon américain à la pinte impériale), et implique certaines hypothèses particulières au sujet du coût relatif des éléments constitutifs au Canada. L'une de ces hypothèses consiste à admettre que les éléments non gras du lait modifié seraient soumis aux prix de la catégorie I ou du Grade A; cette hypothèse est vraisemblable dans l'état actuel de la législation du contrôle du lait des diverses provinces.

TABLEAU 9

Coûts estimatifs des éléments du lait modifié, synthétique et ordinaire au Canada

	Lait modifié à partir de lait écrémé au tarif de la catégorie I ou du Grade A		Lait synthétique		Lait entier	
	É.-U.	Canada	É.-U.	Canada	É.-U.	Canada
	(Cents par pinte impériale)					
Lait écrémé[1]	9.26	10.58	—	—	9.26	10.58
Huile végétale[2]	1.65	1.88	1.65	1.88	—	—
Matière grasse du lait[1]	—	—	—	—	7.32	6.75
Protéine (de soja)[2]	—	—	3.47	4.16	—	—
Émulsifiants, stabilisants	1.71	1.71	1.71	1.71	—	—
Édulcorants, agents de remplissage	—	—	1.09	1.09	—	—
Cents par pinte	12.62	14.17	7.92	8.84	16.58	17.33

[1]Les prix étant de: $6.56 par 100 livres (3.5%) de lait, pour une différence de 74 cents par rapport à la butyrine, au Canada, et de $6.35 dollars des États-Unis par 100 livres de lait, pour une différence de 80 cents par rapport à la butyrine aux États-Unis.

[2]En supposant que le prix des graisses végétales et des protéines de soja au Canada est supérieure de 20% à celui qui est pratiqué aux États-Unis.

SOURCE: Données pour les États-Unis obtenues par conversion des chiffres du tableau B-2 (Annexe «B» au présent chapitre); données pour le Canada évaluées par R. G. Marshall.

Si l'on fixait le prix de l'élément non gras au niveau de la poudre de lait, on augmenterait la différence de prix entre le lait ordinaire et le lait modifié d'environ quatre cents par pinte impériale.

Parmi les autres faits pouvant influer sur la situation au Canada, il y a lieu d'envisager: 1) l'éventualité que l'on impose une taxe fédérale de vente de 12% aux produits modifiés et synthétiques (il existe actuellement une taxe fédérale de vente de 12% sur la Margarine), et 2) le fait que le lait partiellement écrémé, offert à la vente à un prix inférieur à celui du lait

ordinaire, ait connu au Canada un succès plus large qu'aux États-Unis. Ces faits auraient tendance à réduire l'avantage que présente le lait modifié ou synthétique en raison du prix.

Corrélation entre les succédanés et les politiques

(a) *Lait modifié*

Si l'on suppose que les dispositions législatives et administratives réglementant la fabrication et la vente de lait modifié puissent être abolies ou contournées dans certaines provinces, et que la fixation du prix des éléments solides non gras du lait modifié incombe aux juridictions provinciales en ce qui a trait au classement dans une catégorie de prix, on conçoit que la différence de prix entre le lait ordinaire et le lait modifié dépendra alors de deux politiques: 1) de la politique fédérale de soutien du prix de la butyrine, et 2) de la politique provinciale de fixation du prix des solides non gras. Ce dernier pourrait être fixé par l'organisme provincial compétent au niveau des prix normaux du lait écrémé, ou les fabricants pourraient avoir le choix de recourir librement à la poudre de lait écrémé aux prix du marché, qui reflètent la situation de l'offre par rapport à la demande. La fixation d'un prix élevé pour la butyrine, et d'un prix bas pour les solides non gras, accentuerait la différence entre le lait naturel et le lait modifié et augmenterait la consommation de ce dernier.

(b) *Lait synthétique*

La corrélation entre les politiques et les produits entièrement synthétiques est d'ordre légèrement différent. En supposant encore ici que des techniques améliorées puissent profiter au goût et aux autres qualités du produit, et que les normes alimentaires et les normes fixant la composition des produits soient établies de façon à ce que le produit synthétique conserve un coût relatif plus avantageux, l'empiétement d'un produit étranger au lait sur le marché du liquide naturel ne manquerait pas de compromettre aussi bien les accords provinciaux sur les catégories de prix que les politiques laitières fédérales.

Les effets d'un empiétement sur le domaine des ressources laitières, la perte de revenus provenant de la vente de lait naturel, les limitations quant au niveau des prix du Grade A, et la charge supplémentaire représentée par la liquidation des produits du lait industriel, se passent de tout commentaire. En outre, et bien que l'évolution future à cet égard ne puisse encore faire l'objet que de simples conjectures, il se pourrait que l'absence ou l'inefficacité des limitations légales et administratives imposées pour la production et la vente de lait synthétique (comme, par exemple, l'interdiction pure et simple, l'imposition de taxes, des règlements restrictifs concernant la composition et les étiquettes), entraînent une détérioration totale du niveau concurrentiel des prix des solides non gras tel qu'il a été établi au niveau fédéral aussi bien que provincial.

Pour l'étude prospective du chapitre 10, nous avons admis l'hypothèse que les succédanés du lait n'auront qu'un effet minime d'ici 1980. L'éventualité d'un changement considérable n'est toutefois pas à exclure, et l'hypothèse adoptée pourrait bien, en ce qui concerne l'industrie laitière, avoir été d'un optimisme exagéré.

RÉSUMÉ DE LA SITUATION ACTUELLE

Il ne semble pas qu'il puisse être très utile de refaire ici une revue détaillée des politiques laitières qui ont prévalu ces dernières années; l'étude entreprise par Perkins pour la Commission de planification en a donné une présentation assez détaillée jusqu'à 1968-1969. Nous tenterons plutôt de replacer la situation actuelle dans son contexte, ce qui replacera donc également les politiques laitières actuelles dans leur contexte, pour mentionner ensuite quelques politiques dont l'adoption permettrait d'espérer des conséquences heureuses.

Consommation et promotion

La consommation de lait sous toutes ses formes, par habitant, n'a cessé de décliner depuis de nombreuses années, et il ne semble pas qu'il doive se produire une évolution quelconque qui permettrait de renverser cette tendance. D'autre part, cette tendance serait aisément accentuée par un succès du lait modifié ou synthétique ou par une augmentation de la différence de prix entre le beurre et la margarine. Sur le marché des exportations, il semble que seul le fromage de Cheddar autorise certains espoirs, portant presque exclusivement sur le marché du Royaume-Uni. La dévaluation de la livre sterling, en 1967, a eu des effets défavorables sur ce marché; il est probable que l'entrée du Royaume-Uni dans la C.E.E. entraînerait des conséquences encore plus défavorables. Ainsi, le secteur laitier, tout comme les producteurs de blé, mais contrairement aux producteurs de bœuf, voit se profiler une situation de la demande peu reluisante.

Producteurs de lait nature

Il existe environ 20,000 producteurs de lait, en relation, pour la plupart, avec de grandes entreprises laitières, et spécialisé dans la production de lait (s'il existe d'autres entreprises, elles n'ont qu'une importance minime).

Le prix versé à ces agriculteurs sur la vente de leur lait destiné à être consommé sous forme liquide (70 à 90% de leur production) est beaucoup plus élevé que pour le lait industriel, en raison de la règlementation provinciale. Cette règlementation, ainsi que les coûts élevés nécessités par le transport du lait nature sur de longues distances, placent le producteur de lait nature dans une situation tellement favorable (de monopole) qu'il ne semble pas avoir besoin d'une aide gouvernementale supplémentaire.

Les producteurs de lait nature influent sur le secteur du lait industriel en produisant davantage que la demande du marché pour leur produit. Ils tirent

un gain des programmes d'offre d'achat de la Commission canadienne du lait en percevant l'équivalent de 65 cents par livre de beurre et 20 cents par livre de lait écrémé en poudre (procédé du brouillard).[19] Ils peuvent recevoir de la Commission canadienne du lait des subsides sous forme de versement direct, mais uniquement sur la partie de leur production dépassant 125% de leurs ventes de lait nature.

La différence entre les prix du lait nature et ceux du lait industriel accroît les recettes brutes de l'ensemble des producteurs de lait, quel que soit le niveau de la production. C'est là les deux systèmes de tarification discutés au chapitre 12 traitant des Offices nationaux des marchés.

Le fait que les contingents de lait nature puissent se prêter à la négociation, en Colombie-Britannique et en Ontario, et le recours à un système de mise en commun structurée, ont permis d'atteindre une situation plus ordonnée et une meilleure compréhension des domaines de production et de commercialisation du lait proprement dit dans ces provinces.

La situation privilégiée des producteurs de lait nature se trouve menacée par les produits de remplacement, mais aucun effet défavorable ne devrait se faire sentir avant 1972 au plus tôt.

La distribution du lait nature

Le nombre de sociétés de distribution a rapidement diminué, en partie en raison des économies qui vont de pair avec l'agrandissement des exploitations et en partie en raison d'assouplissements des règlements de la part des autorités provinciales qui édictent la réglementation. L'influence des politiques de clocher, qui empêchaient l'expansion et la fusion des sociétés, tend heureusement à diminuer. Le processus de fusion doit inclure aussi bien les coopératives que les sociétés constituées. Certaines provinces continuent à fixer les marges de l'agriculteur au consommateur.

Il se prépare des changements de portée importante dans les domaines du conditionnement, dans celui de l'intégration verticale du commerce laitier de détail et dans celui des exploitations à production diversifiée, et il ne faudrait pas que des réglementations provinciales viennent décourager ces efforts.

Subventions fédérales

En 1969-1970, la Commission canadienne du lait met en œuvre un programme d'offre d'achat pour le beurre, à 65 cents par livre, et pour le lait en poudre (procédé du brouillard), à 20 cents par livre.

---

[19] On a fait abstraction de la question des «retenus», qui atteignent maintenant un chiffre considérable. Il s'agit là de sommes retenues dans le but de subventionner l'exportation de produits laitiers. Pour 1969-1970, ces retenues portent sur 26 cents par 100 livres en ce qui concerne le lait des contingents, et sur 52 cents en ce qui concerne le lait hors contingent. On compte que les subventions à l'exportation de lait écrémé en poudre et de fromage se monteront à environ 45 millions de dollars en 1969-1970, soit à peu près le double des sommes recueillies sous forme de retenues. On pourrait donc être amené à accroître les retenues.

Grâce à ces prix:

(a) les usines devraient pouvoir payer $3.60 par 100 livres de lait,[20]
(b) la consommation intérieure et la consommation de beurre devraient pouvoir rester en équilibre, ou ne comporter qu'un excédent très minime de production,
(c) les agriculteurs devraient se sentir encouragés à vendre du lait entier plutôt que de la crème,
(d) les usines de transformation devraient se sentir encouragées à étendre leurs installations pour la fabrication de beurre et de lait en poudre, et à passer des contrats avec des crémeries,
(e) on devrait produire un excédent de 200 millions de lait en poudre en 1969 (production: 380 millions, consommation: 160 millions de livres).

TABLEAU 10

Coût total pour le Trésor canadien des programmes laitiers, 1962–1963 à 1969–1970

	1962–1963	1963–1964	1964–1965	1965–1966	1966–1967	1967–1968	1968–1969	1969–1970
				(en milliers de dollars)				
Versements directs[1]	58,796	45,133	38,229	44,597	93,861	98,229	101,105	88,700[4]
Pertes sur les offres d'achat[2]	3,223	2,922	3,014	664	1,443	4,784	4,941	7,000[4]
Subventions à l'exportation	2,838	876	1,005	2,541	7,770	10,153[3]	30,902	47,000[4]
Total	64,857	48,931	42,248	47,802	103,074	113,236	136,948	142,000[4]

[1]Comprend toutes les subventions directes.

[2]Les pertes pour 1965–1966, 1966–1967 et pour 1967–1968 contiennent les montants estimatifs des pertes se rapportant aux stocks de fin d'année.

[3]Ensemble du fonds de subvention à l'exportation, y compris les sommes restant disponibles qui seraient versées aux producteurs à titre de prime directe de subvention.

[4]Budget de la Commission canadienne du lait. Les autres années ne tiennent pas compte des frais nécessités par la mise en œuvre du programme.

SOURCE: Rapports annuels de l'Office de stabilisation des prix agricoles, et la Commission canadienne du lait.

Les données du tableau 10 permettent de constater que la majeure partie du coût des subventions laitières a porté sur les versements directs, qui s'élevaient à $1.25 par 100 livres en 1969-1970. Ce versement s'applique à la plus grande partie du lait industriel[21] et de la crème. L'an passé, l'accroissement rapide du coût de soutien des prix du lait en poudre a fait que les opérations de soutien des prix ont pris presque autant d'importance que les subventions directes. On réaffecte les fonds aux opérations de soutien des prix par l'intermédiaire d'importantes «retenues» que la Commission canadienne du lait prélève sur les versements directs.

[20] Ce prix est atteint en Ontario, mais le prix dans les autres provinces est ordinairement plus bas.

[21] N'est payé que pour le lait et la crème faisant partie du contingent admissible à subvention allouée par la Commission canadienne du lait. La Commission canadienne du lait a édicté un certain nombre de règles concernant les productions minimales et maximales admises aux subventions et concernant le transfert des contingents admis à subvention. Il existe également des règlements concernant les retenus. (Se reporter à la note 19).

Les paiements effectués par le trésor au titre des programmes laitiers dépasse de loin tout ce qui est fourni à d'autres secteurs agricoles et avoisine actuellement mille dollars par expéditeur de crème ou de lait industriel et par an. En comparaison de ces subventions, la Loi sur les réserves provisoires de blé (de 35 à 65 millions de dollars), la Loi sur les subsides au transport des grains de provende (20 millions de dollars), ARDA et d'autres programmes d'aide à l'agriculture paraissent peu importants.

La crise du lait écrémé en poudre

Plus les pertes de la Commission canadienne du lait sont grandes sur le lait en poudre, moins elle dispose de moyens pour son programme de subventions directes, puisque son budget est fixe. Les pertes sur le lait en poudre augmentent rapidement, et la tendance ne saurait être renversée à moins d'une diminution importante du soutien du prix du lait en poudre. Une telle mesure pourrait ralentir le mouvement qui incite à expédier moins de crème et plus de lait entier, mais elle ne renverserait pas la tendance.

Pour amener l'offre de lait en poudre à s'équilibrer avec la demande, il faudrait que la production de lait diminue d'au moins 2.5 millards de livres, ce qui pourrait ensuite entraîner des importations de beurre pouvant atteindre 100 millions de livres par an. En d'autres termes, nous nous retrouvons actuellement dans l'une de ces situations gênantes de production combinée, où l'offre pour l'un des produits est largement surabondante. Nous continuons d'acheter du lait en poudre à 20 cents par livre, de l'entreposer et de la transporter, pour la vendre à des utilisateurs à l'étranger au prix de 5 à 8 cents par livre. Avec une production de 380 millions de livres et une consommation de 160 millions, on peut vraiment s'attendre à une situation grave et allant en se détériorant.

Protection

Les versements directs du trésor, tout en étant le mode de subvention aux producteurs laitiers le plus important, ne constituent pas pour autant le seul mode de subvention. L'embargo sur tous les plus importants produits du lait, à l'exception des fromages de spécialité, s'est traduit, pour le consommateur canadien, par une dépense supplémentaire de 100 millions de dollars environ en 1967 en comparaison de la situation qui aurait existé sans la taxation des importations. Ce calcul n'a rien d'absolu. La colonne 4 du tableau 11 indique l'une des méthodes servant à calculer le coût au consommateur du soutien des prix du beurre; on y multiplie la différence entre le prix du beurre canadien et le prix du beurre néo-zélandais (à Londres) par la consommation canadienne et le coût au consommateur en résultat est de 77 millions de dollars pour 1967. Ce calcul suppose que nous ayons pu importer la totalité de nos besoins sans que le prix néo-zélandais (ou, tout au moins, les prix du marché mondial) en soit affecté; par cette méthode, on exagère le coût au consommateur, du fait qu'une augmentation des importations aussi importante n'aurait pas manqué d'affermir les prix mondiaux. Ce calcul suppose également

une consommation canadienne constante, qu'il s'agisse de beurre canadien, à 62.5 cents, ou de beurre néo-zélandais, à 40 cents par livre, et de ce fait on minimise le coût au consommateur. Dans la situation excédentaire actuelle et prévisible des produits laitiers en Europe occidentale, il semble que le tableau 11 ait minimisé l'importance de la subvention par le consommateur au cours des dernières années.

Au coût pour le consommateur de l'embargo sur le beurre, il faut ajouter ce qui lui en coûte pour l'embargo sur le fromage (évalué à 10 millions de dollars pour 1967 par Perkins) et sur le lait écrémé en poudre, soit au total environ 100 millions de dollars en 1967. Qu'il nous soit permis de bien préciser l'un des points concernant les subventions, qu'elles proviennent du trésor ou de mesures de protection du commerce: les subventions ne sauraient être considérées comme condamnables simplement en raison du fait que ce sont des subventions. Bien entendu, si tel était le cas, presque toute action gouvernementale serait à condamner, étant donné que pratiquement toutes les branches d'activité et tous les particuliers ont, d'une manière ou d'une autre, bénéficié de certaines subventions directes ou indirectes issues d'une action gouvernementale. «S'agit-il de subvention?» n'est pas la question importante, mais plutôt: «Les objectifs de la subvention sont-ils de première priorité? Qui sont les bénéficiaires, et pour quelles sommes? Les avantages justifient-ils le coût?» et «Les méthodes de subvention constituent-elles le moyen le plus efficace d'atteindre les buts recherchés?» Il semble que le programme actuel de la Commission canadienne du lait ne puisse pas soutenir l'épreuve que ces questions imposent.

Si les subventions se proposent de favoriser l'expansion et le renforcement d'une branche d'activité où le Canada puisse avantageusement concurrencer d'autres pays, il était, de toute évidence, erroné de porter son choix sur les produits industriels du lait. Si elles se proposent d'assurer de plus larges revenus à ceux qui ne disposent que de très petits revenus, le programme de subventions laitières devient un moyen extrêmement coûteux et inefficace d'atteindre ce but. Si elles se proposent de favoriser une adaptation chez les producteurs, la politique de la Commission canadienne du lait consistant à s'opposer au commerce des contingents admissibles aux subventions aura été inopportune. Si elles ont eu pour but de renforcer le secteur de transformation et de distribution, les politiques provinciales auront été incohérentes: bonnes quelquefois, souvent mauvaises. Si, enfin, les subventions se proposaient de créer une industrie capable de résister aux menaces des produits de remplacement du lait naturel et de contrecarrer la diminution constante de la consommation par tête d'habitant, les résultats ne semblent pas être particulièrement favorables.

Producteurs de lait industriel

Il existe environ 110,000 producteurs de crème et de lait industriel. Tandis que certains d'entre eux sont des producteurs efficaces, dont les coûts sont peu élevés, la majorité consiste en des entreprises tellement modestes ayant adopté un si petit nombre des perfectionnements techniques existants que l'on

ne saurait considérer l'ensemble du secteur de la production de lait industriel comme un élément moderne et efficace de l'agriculture canadienne. Les producteurs canadiens de lait industriel ne pourraient pas se mesurer aux producteurs de Nouvelle-Zélande, d'Australie, du Danemark ni de Hollande, en partie en raison des désavantages du climat, mais également pour des raisons technologiques (se reporter au tableau 5 ci-dessus). En comparaison avec les producteurs de France et d'Allemagne occidentale et d'une grande partie des États-Unis, les producteurs canadiens de lait industriel tiennent une place à peu près honorable. Il n'est toutefois pas très encourageant de pouvoir se dire que l'on occupe une place au moins aussi bonne, ou peut-être meilleure que ceux qui se tiennent au bas de l'échelle. En grande partie grâce à sa politique de subventions, la C.E.E. détient des excédents laitiers qui prennent des proportions alarmantes. En fait, l'excédent mondial en produits laitiers atteint presque en gravité celui du blé, particulièrement quand on tient compte du problème de stockage beaucoup plus difficile que cela implique. Le prix mondial du beurre et du lait en poudre pourrait être faussé par les subventions dans la même mesure que les prix du blé.

TABLEAU 11

Protection des producteurs et coût au consommateur du soutien des prix du beurre, 1950–1967

Année	1re qualité Montréal	Néo-zélandais meilleure qualité, Londres	Prix de Montréal en % du prix de Londres	Prix à Montréal moins prix de Londres multiplié par la consommation intérieure canadienne
	(¢ par liv.)	(¢ par liv.)	%	(millions de dollars)
1950	56.9	21.8	261	107.5
1951	62.6	28.0	264	102.9
1952	61.6	30.6	201	92.8
1953	60.0	37.1	162	70.2
1954	59.3	44.8	133	45.2
1955	58.9	44.4	133	46.1
1956	57.5	38.5	149	62.7
1957	59.5	35.2	169	81.8
1958	63.1	28.6	221	112.6
1959	63.6	41.1	155	71.2
1960	63.5	38.6	164	75.4
1961	63.0	33.5	188	88.7
1962	54.9 (62.9)[1]	40.2	137 (156)[1]	48.8
1963	50.8 (62.8)	44.0	115 (143)	24.6
1964	51.8 (63.1)	45.2	115 (140)	24.2
1965	54.3 (63.9)	44.9	121 (142)	34.3
1966	59.0 (62.0)	40.7	145 (152)	65.2
1967	62.5	40.0	156	77.5

[1]Fondé sur les prix de soutien aux producteurs. D'autres subventions ont servi à réduire les prix du marché de gros et de détail d'avril 1962 à mars 1965.

SOURCE: Statistiques laitières du B.F.S., nº 23-201 au catalogue, et renseignements fournis par le ministère du Commerce du Canada.

La question fondamentale qui confronte tous ceux qui ont un intérêt dans l'industrie laitière au Canada, est la suivante: «Devons-nous continuer à nous appuyer sur la protection et sur les subventions pour pouvoir rester en mesure de subvenir nous-mêmes à nos besoins en produits laitiers?».
Ce qui suppose, à juste titre, que l'on ne saurait songer à exporter des produits laitiers avec le moindre succès sans envisager des subventions substantielles (la seule exception étant constituée par notre meilleure qualité de fromage de Cheddar). Dans le cas de la production de lait, la notion de marché continental (États-Unis et Canada) n'est pas particulièrement tentante ni probable, et elle comporterait moins d'avantages réciproques que le libre échange du bétail, des fourrages, des oléagineux et des produits manufacturés intermédiaires. Un marché aux États-Unis ouvert au fromage de Cheddar canadien serait séduisant, mais il ne serait peut-être pas plus réaliste d'escompter une ouverture rapide et substantielle du marché du fromage aux États-Unis que de s'attendre à un tel événement en ce qui concerne le marché canadien du beurre.

Le nombre des producteurs a rapidement diminué ces dernières années, soit de 55,000 expéditeurs en deux ans, selon les estimations. En 1968-1969, la Commission entreprit la première mesure importante dans le sens d'une redistribution des contingents en accordant des contingents plus importants à environ 37,000 expéditeurs, dont la grande majorité avait détenu des contingents dépassant 50,000 livres. On leur attribua un contingent supplémentaire équivalent à la quantité qu'ils avaient expédiée en plus de leur contingent en 1967-1968, en limitant le contingent total à un maximum de 300,000 livres. En 1969-1970, la limite supérieure d'admissibilité des contingents a été fixée à 400,000 livres pour un exploitant unique, et à 700,000 pour les entreprises ayant plusieurs propriétaires. Le contingent minimum est de 12,000 livres pour un expéditeur existant et de 100,000 livres pour tout nouvel expéditeur.

Le problème de la pauvreté chez les producteurs de lait

Dans la mesure où les programmes laitiers ont été mis en œuvre dans le but d'améliorer les revenus de nombreux agriculteurs peu fortunés, les subventions actuelles (proportionnelles aux ventes du marché) constituent un moyen indirect et inefficace de s'occuper du problème de la pauvreté rurale. Les agriculteurs dont les revenus sont modestes n'ont plus de lien aussi étroit avec l'industrie laitière qu'autrefois, et la Commission n'accorde actuellement que peu d'importance au problème de la pauvreté en tant que principe valable pour guider sa politique. Il reste, néanmoins, qu'une proportion importante de producteurs de lait industriel et de crème devrait faire face à de sérieux problèmes de revenus sans les subventions actuelles.

Comme on l'expose au chapitre 16, qui traite du secteur des revenus modestes, il se pourrait bien qu'après avoir passé en revue toutes les possibilités qui s'offrent à un producteur de lait à revenu modeste âgé de 55 ans, sur

la ferme et ailleurs, on doive conclure que la meilleure solution pour lui et pour l'économie soit qu'il se maintienne plus ou moins dans la même situation au sein de la production laitière. Tel ne serait probablement pas le cas pour des hommes plus jeunes, et certainement pas pour ses enfants. Comme nous l'avons suggéré au chapitre 16, la meilleure solution pourrait être qu'il entreprenne quelques changements de moindre importance, et que ARDA envisage de lui acheter sa ferme (en relouant la maison) dès qu'il ne pourra plus l'exploiter.

L'efficacité dans le secteur de la transformation du lait industriel et de la crème

Le nombre des installations de transformation et de distribution de produits laitiers a diminué et est passé d'environ 1,700, en 1961, à 1,300 en 1966 et probablement environ 1,100 en 1969, ce qui représente un taux de décroissance du même ordre que celui des producteurs. Une concentration beaucoup plus importante s'impose. Dans le cas présent, il faut avant tout savoir si les autorités fédérales ou provinciales, ou les deux, devraient assumer un rôle actif et favoriser les concentrations par l'octroi de subsides, de «prêts rémissibles» et de prêts à bas intérêts, ou si les autorités provinciales devraient supprimer les règlements et organismes qui ont empêché la concurrence d'exercer son plein effet dans le secteur de la transformation et de la distribution. Il est peu douteux que les coûts varient considérablement d'une installation à l'autre.

Juridiction et responsabilités des autorités fédérales et provinciales

Les relations entre les autorités fédérales et provinciales sont encore plus complexes dans l'industrie laitière que dans tout autre secteur. Les autorités provinciales assument la responsabilité de la fixation des prix du lait proprement dit, des contingents et de la mise en commun, et les autorités fédérales régissent les subventions ayant trait aux prix ou aux revenus, le contrôle des importations et la promotion et les subventions à l'exportation. Chacun de ces deux programmes influe sur l'autre. On ne saurait compartimenter les responsabilités en politique laitière avec précision et fixer ainsi la compétence des autorités fédérales et provinciales. La collaboration qui doit exister entre les services gouvernementaux responsables des politiques laitières doit inclure des consultations au sujet de la conception des politiques, de la cohérence des divers programmes, et de l'élimination des disparités provenant du traitement discriminatoire appliqué d'une part aux expéditeurs de lait proprement dit et de l'autre, aux expéditeurs de lait d'autres catégories. Pour ce qui est de ce dernier problème, les autorités provinciales devraient entreprendre la mise en commun à un même prix des laits de qualité «A», et donner aux expéditeurs de lait industriel la possibilité de participer à cette mise en commun pourvu

que la qualité de leur produit soit conforme aux normes. On devrait permettre aux expéditeurs de lait industriel admis à participer à la mise en commun dans le cadre de ce programme de continuer à percevoir les versements directs afférants à leur contingent fédéral, au terme des mêmes restrictions que celles qui s'appliquent aux expéditeurs de lait nature, et permettre à tous les expéditeurs de lait nature d'acheter des contingents fédéraux.

Aux termes de la Loi, l'objectif à long terme de la Commission canadienne du lait est de donner aux producteurs efficaces de lait et de crème la possibilité d'obtenir de leur travail et de leurs investissements un rendement convenable. De toute évidence, beaucoup de choses dépendent des critères que l'on applique aux termes «efficace» et «rendement convenable». Le président de la Commission canadienne du lait a également mentionné deux objectifs voisins. L'un d'eux concerne la rationalisation de l'industrie, que l'on interprète généralement comme étant l'amélioration de sa productivité et de son efficacité lui permettant de plus en plus de se suffire à elle-même. L'autre consiste à adopter la production des produits laitiers aux besoins de la situation normale de nos marchés.[22]

Les provinces de l'Atlantique

Les effets régionaux de la politique nationale sont toujours l'occasion de problèmes importants et controversés, dans la région de l'Atlantique encore plus qu'ailleurs. Il semble que la politique actuelle de la Commission canadienne du lait ait des effets défavorables dans certaines parties des Maritimes, où une proportion importante du lait se vend tel quel, une part considérable se vend sous forme de crème, et très peu de lait est destiné à être transformé en beurre et en lait en poudre. En raison des règles édictées par la Commission canadienne du lait concernant l'admissibilité des expéditeurs de lait nature aux subventions fédérales et du peu d'importance des quantités remplissant les conditions nécessaires pour l'octroi de subventions directes, plusieurs personnalités dans les maritimes sont d'avis qu'il faudrait admettre certaines exceptions dans l'application de la politique nationale. Puisqu'on a créé des règlements particuliers en faveur des provinces où existe une mise en commun organisée (en Colombie-Britanique et en Ontario), il existe des précédents à un certain assouplissement régional des politiques de la Commission canadienne du lait.

L'industrie laitière en 1980

Dans le présent chapitre, nous proposons des mesures passablement révolutionnaires pour l'industrie laitière de 1969 à 1976. Il en résulterait une industrie qui aurait une production moindre, des coûts moindres, et largement moins de problèmes. Nous prévoyons que le nombre de vaches laitières, qui a

[22] Discours adressé à la Fédération canadienne des producteurs de lait en janvier 1969.

été en régression constante et est passé de 3,006,000 en 1957-1961 à 2,668,-000 en 1967, puis 2,584,000 en 1969, sera tombé à 1,667,000 d'ici 1980. La production par vache n'a cessé d'augmenter depuis des années, et nous prévoyons qu'elle atteindra 9,000 livres d'ici 1980. Ce serait là une réalisation fantastique, dont tous ceux qui sont intéressés à l'industrie laitière pourraient être fiers.

S'il se confirmait que ces prévisions étaient exactes, et qu'il y ait 1,667,000 vaches laitières produisant chacune en moyenne 9,000 livres de lait, la production canadienne porterait sur 15 milliards de livres de lait. La consommation canadienne en 1980 pourrait être d'environ 19.9 milliards de livres, ce qui nécessiterait donc que l'on importe du beurre. Il paraît douteux que l'on doive importer du lait écrémé en poudre ou du fromage de Cheddar d'ici 1980, mais on continuera sans aucun doute à importer des fromages de spécialité. La consommation a été évaluée à partir de l'hypothèse où le lait modifié ou synthétique n'aurait qu'une importance minime et où la taxe de 12% continuera de s'appliquer à la margarine.

Cette évolution dans l'industrie laitière devrait permettre l'apparition d'une industrie plus dépouillée, plus avancée. En comparaison des constatations du tableau 5, où l'on est étonné de voir combien le niveau des techniques mises en œuvre est bas (36% des producteurs de lait industriel ont recours à l'insémination artificielle, 37% ont une installation quelconque de réfrigération, etc.), le secteur de la production de lait sera viable en 1980.

RECOMMANDATIONS

1. Le nom de la Commission canadienne du lait devrait être modifié comme suit: Commission canadienne de rajustement de l'industrie laitière. Son objectif premier devrait être d'aider les producteurs de lait à faire les modifications nécessaires pour rendre leurs entreprises rentables, sans qu'il soit nécessaire de les subventionner à l'excès. Si cet objectif ne peut être atteint, la Commission devrait aider les producteurs laitiers qui ne peuvent rendre leur entreprise rentable à éliminer graduellement leur production de lait en faveur d'autres denrées, en minimisant autant que possible les à-côtés difficiles d'une telle adaptation, tant sur le plan social que sur le plan personnel.

2. La CCRIL et les organismes provinciaux de régie doivent créer le climat économique nécessaire aux divers secteurs de l'industrie laitière (y compris celui de la transformation) pour augmenter l'efficacité de la mise en marché. Parmi les mesures qui pourraient servir à cette fin on trouve:

(a) des programmes visant une stabilisation de la production du lait, plus particulièrement d'une saison à l'autre;

(b) l'élimination des règlements qui restreignent l'expansion et l'amalgamation des industries de transformation et de distribution.

3. La CCRIL devrait rendre publics ses programmes, au moins cinq ans à l'avance (y compris les échelles de prix et les niveaux de production visés). Ceci permettrait une certaine flexibilité au cours des années. Les politiques de contingentement et de paiement devraient faire l'objet de projections sur une période minimum de cinq ans, afin de permettre une planification rationnelle et de prendre des mesures conséquentes.

4. La CCRIL devrait rajuster sa politique de contingents donnant ouverture à un subside de la façon suivante:

(a) Tous les dépositaires de contingents devraient se voir offrir un paiement comptant en compensation de leur désistement. Si l'offre est acceptée, leur contingent serait retiré par le CCRIL. Ce paiement pourrait être le double ou le triple de sa valeur pour l'année en cours.

(b) Tous les contingents qui ne seraient pas rachetés devraient être négociables. Il ne devrait pas y avoir de maximum au contingent d'un producteur donné. Le contingent minimum devrait être porté de 12,000 à 30,000 livres en 1970-1971 et haussé graduellement par la suite. Ce programme devrait être mis sur pied dès le début de 1970.

(c) La valeur des unités de paiements directs devrait être diminuée progressivement jusqu'à leur disparition totale en 1976. La valeur des unités pour chaque année et les conditions afférentes à l'octroi d'un contingent devraient être annoncées en 1970, pour chaque année jusqu'à leur disparition en 1976.

(d) L'objectif final est le retrait complet des subventions de la CCRIL en 1976.

5. La CCL a acheté jusqu'ici le lait écrémé en poudre à 20c. la livre pour l'exporter à un prix allant de 5 à 8c.; elle devrait en fournir aux éleveurs de bétail à des prix comparables aux substituts disponibles. Il est probable que la CCRIL devrait dénaturer ladite poudre au moyen d'un colorant végétal inoffensif, pour ensuite la vendre à des prix à peu près équivalents aux prix nets qu'elle obtient en ce moment sur les marchés étrangers.

6. Jusqu'à ce que les surplus actuels de poudre aient été écoulés, on ne devrait pas accorder de fonds publics (avec ou sans subventions) pour l'agrandissement des industries de transformation du lait nature en lait écrémé en poudre. Toutefois, le marché est bon pour les variétés spéciales de fromage et il faudrait étudier certaines mesures d'aide pour leur production.

7. Une partie des fonds qui sont à la disposition de la CCL devraient être employés par la CCRIL pour encourager fortement les producteurs de lait qui veulent se lancer dans la production du bœuf. Ceci pourrait être fait par l'entremise de subventions de rajustement durant les quelque deux ans qui sont nécessaires à la mise sur pied d'une telle exploitation. On pourrait aussi accorder des subventions temporaires pour des programmes d'insémination artificielle de bovins de race. Le principe énoncé ici est le même que celui qui se trouve au Chapitre 5: blé, céréales fourragères et graines oléagineuses

(où la Commission de planification recommande que des fonds qui sont actuellement employés sous l'empire de la Loi sur les réserves provisoires de blé soient divertis de la production du blé vers la production du fourrage). De plus, il y a certaines régions où une aide aux producteurs de lait qui peuvent profiter de récoltes faciles à vendre serait justifiée.

8. Les prix de soutien pour le beurre et le fromage cheddar devraient être maintenus à leur niveau actuel. Toutefois, le prix offert à l'achat du lait écremé en poudre devrait être réduit progressivement chaque année jusqu'à ce qu'il soit beaucoup plus près des prix en vigueur sur les marchés internationaux. Étant donné que la consommation de beurre per capita au Canada varie selon le prix de cette denrée, une partie des fonds récupérés sur les achats de lait écrémé en poudre pourrait servir à diminuer le prix du beurre au détail au moyen d'un paiement d'appoint. Il semble qu'il pourrait y avoir un déficit de production du beurre par rapport à la demande par suite de ces rajustement, à un prix au producteur d'à peu près 65c. la livre. Si c'est le cas, la Commission de planification recommande que la CCRIL stabilise le prix à 65c. à peu près, en important du beurre et en le revendant à ce prix. Les profits de ces transactions pourraient servir à des fins d'ajustement, soit à l'intérieur de l'industrie laitière soit vers un autre secteur.

9. Toutes les provinces devraient étudier sérieusement l'opportunité d'adopter le système de contingentement du lait nature en usage actuellement en Ontario et en Colombie-Britannique (y compris les méthodes de transfert des contingents).

10. Les offices de commercialisation du lait, provinciaux et régionaux, devraient discuter avec les ministères provinciaux de l'Education la possibilité de mettre sur pied des programmes de distribution de lait dans les écoles de certaines municipalités. Une politique nationale à ce sujet est impossible pour des raisons d'ordre constitutionnel.

11. Toutes les provinces devraient abolir le contrôle du prix de vente au détail du lait.

12. Afin de réduire les coûts de production à la ferme, il faudrait insister sur des programmes tels que l'enregistrement systématique de la production (qui pourrait être du ressort des Offices provinciaux de commercialisation du lait) et le contrôle de la mammite. Bon nombre de producteurs de lait au Canada sont très efficaces; ils emploient les ressources disponibles de la bonne façon et ils se tiennent au courant des développements scientifiques dans leur secteur. Il ne faudrait jamais que la contribution positive de ces gens-là au mieux-être de la nation soit mise en doute. Les grands responsables des initiatives visant à augmenter le nombre des producteurs qui obtiennent un bon rendement à un coût plus bas et à les renseigner sur tous les développements nécessaires pour maintenir ce rendement devraient être les spécialistes provinciaux de vulgarisation, les organismes de crédit, les représentants des offices de commercialisation et la CCRIL. La tendance est

maintenant positive et la production des unités de production est à la hausse. L'augmentation du transport en vrac et le relèvement des normes de qualité pour le lait devraient accélérer cette tendance positive. Les producteurs qui ne peuvent réfrigérer leur lait n'ont pas vraiment de place dans une industrie moderne. Pour l'industrie laitière, les annés à venir seront des années de transition rapide. Le rythme de l'évolution devrait se maintenir à peu près au niveau des trois dernières années.

ANNEXE A

TABLEAU A-1

Frais et revenus des producteurs de lait nature, par province

	Nouvelle-Écosse[1] 1965	Québec 1966	Ontario 1966	Ontario 1967	Saskatchewan 1966	Saskatchewan 1967	Alberta 65/66	Alberta 66/67	Colombie-Britannique 1967
Nombre d'exploitations	99	86	207	118	28	13	51	61	140
Vaches par exploitation	24.4	28.0	33.1	35.1	29.4	32.2	44.8	44.0	28.0
Lait vendu/vache (liv.)	7,276[3]	8,755	9,077	9,759	9,664	10,472	9,452	9,847	9,229
Revenu par quintal vendu									
Lait (S)	5.14[3]	4.74	5.28	5.59	5.66	5.67	4.74	4.93	4.79
Crédit, bétail (S)	.66	.67	1.10	1.27	.95	1.04	.66	.81	.43
Total (S)	5.80	5.41	6.38	6.86	6.61	6.71	5.40	5.73	5.22
Dépenses et bénéfices nets par quintal vendu									
Provendes et autres frais directs (S)	—	—	3.81	3.61	3.15	3.26	3.32	3.27	2.71
Marge brute (S)	—	—	2.57	3.25	3.46	3.45	2.07	2.47	2.51
Frais de main-d'œuvre (S)	—	—	1.20	1.19	1.71	1.57	1.15	1.08	1.75
Versement au titre des frais généraux[2] (S)	—	—	1.37	2.06	1.75	1.88	.92	1.39	.76
Investissement laitier/vache (S)	—	—	942	1,056	1,087	975	717	776	789
Versement au titre des frais généraux exprimé en % de l'investissement laitier (%)	—	—	13.2	19.0	15.5	20.2	12.1	17.6	8.9
Investissement global moyen dans l'exploitation (S)	27,865	37,044	59,646	75,114	99,343	102,171	97,037	95,700	57,708
Revenu net moyen du producteur (S)	3,196	5,656	5,329	8,763	14,524	14,278	8,019	7,832	4,368

[1] Pas seulement les producteurs de lait nature.
[2] Comprend les frais généraux de l'exploitation laitière et les frais d'administration.
[3] (Estimation).

SOURCE: Ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de Nouvelle-Écosse; ministère de l'Agriculture et de la Colonisation du Québec; ministère de l'Agriculture et des Produits alimentaires de l'Ontario; ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan; ministère de l'Agriculture de l'Alberta; ministère de l'Agriculture du Canada.

ANNEXE B

LAITS MODIFIÉS ET ARTIFICIELS AUX ÉTATS-UNIS[1]

(a) *Composition et caractéristiques*

Dans une publication[2] du Ministère de l'Agriculture des États-Unis, on définit le *lait modifié* comme suit: «produit obtenu par le mélange de corps gras, autres que la matière grasse du lait, avec l'extrait sec du lait et qui ressemble au lait»; «le lait artificiel ou synthétique serait constitué d'un mélange de corps gras autres que la matière grasse du lait et de matières solides alimentaires autres que des extraits secs du lait».

Dans la plupart des cas, on n'utilise que de l'huile de coco, une matière grasse à faible teneur en acides gras poly-non-saturés, dans le lait modifié et artificiel, mais on a déjà employé une huile mixte de soya et de coton à teneur relativement élevée en acides gras poly-non-saturés. Le lait modifié contient également un «mélange de base» constitué d'émulsifiants, d'adjuvants et parfois de stabilisants. Les principaux ingrédients non gras des produits entièrement artificiels sont les suivants: des protéines, ordinairement le caséinate de sodium quoique l'on aie également utilisé une protéine de soya isolée, des émulsifiants, des tampons, des stabilisants, des adjuvants et des édulcorants. Les deux produits peuvent également contenir des vitamines ajoutées, des sels minéraux et des colorants.

Sur le plan de la nutrition, il ne semble y avoir que de légères différences entre les principaux éléments nutritifs du lait naturel contenus dans le lait modifié et le lait entier. Néanmoins, le tableau B 1 révèle que le lait artificiel mis en marché ces derniers mois aux États-Unis est dépourvu d'éléments nutritifs importants, notamment de protéines et de calcium. Dans le cadre d'une autre étude, on a constaté une absence totale de riboflavine dans le lait artificiel.[3]

D'aucuns ont établi qu'à valeur nutritive équivalente le coût des ingrédients serait sensiblement le même pour le lait artificiel que pour le lait modifié, sous réserve toutefois des prix fixés pour l'extrait sec dégraissé

---

[1] Le présent document est en quelque sorte une version éditée d'un mémoire rédigé pour la Commission de planification par le professeur R. G. Marshall du département d'économie agricole de l'université de Guelph. En janvier 1969, le professeur Marshall a visité, pour le compte du groupe d'étude, un certain nombre de centres américains afin d'y recueillir des renseignements nouveaux sur les succédanés du lait. Il a également collaboré, avec les professeurs Perkins (directeur du projet) et Clark, à la rédaction d'un important rapport, intitulé «Canadian Dairy Policies», destiné à la Commission de planification.

[2] *The National Food Situation*, Service de la recherche économique, ministère de l'Agriculture des États-Unis, novembre 1968, page 28.

[3] *The Relative Nutritional Value of Filled and Imitation Milk*, Dairy Council Digest. On estime que 76% du calcium et 43% de la riboflavine consommés par les Américains proviennent des produits laitiers. *The National Food Situation*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, novembre 1968.

contenu dans ce dernier produit.[4] Une étude faite à l'université Michigan, révèle environ 1.5 cent au demi gallon pour chaque augmentation d'un point (.1%).

TABLEAU B-1

Éléments nutritifs du lait nature et du lait artificiel

Elément nutritif	Lait nature (3.5%)		Lait artificiel	
	%	g./pinte	%	g./pinte
Hydrates de carbone	4.9	48.00	6.8	66.00
Matière grasse	3.5	34.00	3.1	30.00
Protéines	3.4	34.00	0.8	7.3
Cendre	0.7	7.00	0.5	4.9
Calcium	0.12	1.15	0.02	0.18
Phosphore	0.09	0.91	0.05	0.46
Sodium	0.05	0.49	0.07	0.68
Potassium	0.14	1.41	0.36	3.50

SOURCE: *The Dairy Situation*, Service de la recherche économique, ministère de l'Agriculture des États-Unis, mai 1968, pages 33-34.

Certaines études indiquent que le lait ordinaire et le lait modifié ne présentent pas de différence notable quant à la saveur et à la sapidité. Une étude de la consommation faite à l'université Cornell[5] révèle que 62% des consommateurs de lait modifié ne font état d'aucune différence de goût entre le lait modifié et le lait nature, 12% préfèrent le lait modifié et 24%, le lait nature. Jusqu'à présent il n'en va pas de même, du moins semble-t-il, pour le lait artificiel, mais grâce aux progrès techniques, on pourra peut-être apparenter plus étroitement la saveur, la texture et la sapidité de ce produit à celle du lait ordinaire.

(b) *Coût relatif des ingrédients*

Par suite d'une étude sur le coût des ingrédients, le ministère de l'Agriculture des États-Unis a déterminé qu'un demi gallon américain de lait nature coûte 14.2 cents de plus que la même quantité de lait modifié (Tableau B-2). Une étude de marché[6], faite en Arizona en février 1968, a illustré que le coût des ingrédients contenus dans un demi gallon s'établit à 28 cents pour le lait modifié. Un rapport émanant du Wisconsin révèle que le lait nature coûte 9.4 cents de plus, au demi-gallon[7], que le lait artificiel et entre 4.4 et 12.4 cents de plus que le lait modifié.

[4] The Impact of Filled or Non-Dairy Products, opus citatur, page 22.

[5] «*An Analysis of the Milk Substitute Situation*», Call, D. L. et Wilkerson, L. J., département d'économie agricole, Université Cornell, octobre 1968.

[6] *The Impact of Filled Milk or Non-Dairy Products*, étude spéciale du *Milk Industry Foundation*, mai 1968.

[7] *The Filled and Imitation Milk Story and What to do About These Products*, conférence de M. Truman F. Graf de l'université du Wisconsin donnée lors de la réunion annuelle de l'*Illinois Milk Producers Association*, tenue à Chicago (Illinois) en novembre 1968.

Puisque le ministère de l'Agriculture des États-Unis, par le biais des commandes fédérales de lait (Federal Milk Orders), semble avoir déterminé que le prix de l'extrait sec dégraissé utilisé dans la fabrication du lait modifié doit être de la Catégorie I (prix les plus élevés), tous les coûts assimilables au lait modifié devraient s'établir aux niveaux supérieurs mentionnés ci-dessus (par exemple, la colonne 2 plutôt que la première dans le Tableau B-2). Cette politique a pour effet d'accroître la différence de coût entre le lait modifié et les succédanés non naturels et de la réduire entre le lait nature et le lait modifié. La différence de coût entre le lait nature et le lait modifié (prix de la Catégorie I) d'une part et le lait artificiel d'autre part est beaucoup plus faible au Wisconsin qu'en Arizona ou selon les estimations du ministère de l'Agriculture. Cette situation est apparemment attribuable à des variations régionales relatives à la fixation du prix du lait ordinaire et ce facteur a influé grandement, il va sans dire, sur l'indice d'acceptation des succédanés du lait au sein de marchés différents.

TABLEAU B-2

Coût estimatif des ingrédients du lait nature et des succédanés du lait, aux États-Unis

	(1) Lait modifié contenant:	(2)		
	poudre[1] de lait écrémé	du lait[1] écrémé liquide	du lait artificiel (hypothèse)	du lait entier[1]
	(en cents le demi-gallon américain)			
Lait écrémé liquide	—	15.2	—	15.2
Poudre de lait écrémé	9.4	—	—	—
Protéines (protéines de soya)	—	—	5.7	—
Matière grasse du lait	—	—	—	12.0
Huile végétale	2.7	2.7	2.7	—
Émulsifiants et stabilisants	2.8	2.8	2.8	—
Tampons, adjuvants, édulcorants	—	—	1.8	—
Coût total au demi-gallon	14.9	20.7	13.0	27.2

[1]Lait entier vendu à $6.33/quintal; s'il contient 3.5% de matière grasse, versement différentiel de 80 cents. La poudre de lait est vendue à 24.5 cents/livre, l'huile végétale, à 21 cents/livre et le mélange de base, à $3.00/livre.

SOURCE: *The Dairy Situation*, Service de la recherche économique, ministère de l'Agriculture des États-Unis, mai 1968, pages 33-34.

(c) *Influences administratives et réglementaires*

A l'heure actuelle, la situation est changeante en ce qui concerne les barrières administratives et réglementaires visant le commerce du lait modifié et du lait artificiel. Plus de 30 États ont adopté des lois ou des règlements interdisant ou réglementant la vente des produits laitiers à matière grasse substituée. En outre, le *Federal Filled Milk Act* interdit l'expédition de ces produits dans le cadre du commerce entre

États. Néanmoins, on a contesté et on conteste encore devant les tribunaux les lois de plusieurs États concernant le lait modifié. D'aucuns prétendent que le *Federal Filled Milk Act* fera très bientôt l'objet d'un litige[8].

Les États qui autorisent la vente du lait modifié ont adopté ou clarifient présentement[9] divers règlements concernant les normes de composition et l'étiquetage.

Aux États-Unis, on impose davantage de restrictions à la production et à la commercialisation du lait modifié contenant de l'extrait sec dégraissé que dans le cas des produits artificiels ne comportant pas d'ingrédients laitiers.

(d) *Pénétration des marchés*

Le lait modifié et (ou) le lait artificiel ont été commercialisés dans environ 20 États et les produits modifiés ne se sont attribué une part notable du marché qu'à Hawaii (plus de 20% des ventes globales de lait) et en Arizona (plus de 10% du marché laitier); l'acceptation sur les autres marchés s'est établie à moins de 2% dans chaque cas. Un résumé des données du ministère de l'Agriculture des États-Unis concernant les ventes de lait modifié et artificiel sur les marchés des commandes fédérales (Federal Order) figure au Tableau B-3; cet état sommaire couvre l'année écoulée entre les mois de novembre 1967 et d'octobre 1968. Il ne semble pas que les ventes de lait artificiel et modifié se soient attribué une part importante du marché du lait liquide et ces produits n'interviennent que pour 0.5% de l'ensemble des ventes de Catégorie 1 sur les 30 marchés de commandes fédérales (Federal Order) où ils sont écoulés. La croissance du marché a faibli ces derniers mois.

Le fait que l'on n'aie pas réussi à faire ressembler la saveur de ce produit à celle du lait ordinaire explique en grande partie l'accueil qui lui a été fait par les consommateurs. En outre, les déficiences nutritives du lait artificiel et l'incertitude qui règne quant à la nature des normes sanitaires et de composition qu'adoptera le Bureau des aliments et drogues des États-Unis (U.S. Food and Drug Administration) semblent avoir entravé l'expansion généralisée du marché. Selon certains rapports, ce produit a été lancé à titre d'essai sur plusieurs marchés régionaux. Les observations suivantes semblent témoigner du sort qui a été réservé aux produits artificiels:

Entre janvier et mars 1968, on a vendu du lait artificiel dans au moins 17 magasins faisant partie de quatre chaînes de magasins du Connecticut; la

[8] «*A Realistic Approach to Milk Pricing*», M. T. F. Graf, département d'économie agricole, université du Wisconsin.

[9] Voir «*Federal and State Standard for the Composition of Milk and Certain Non-Milkfat Products*», Agricultural Handbook n° 51, Service de la consommation et de la commercialisation, ministère de l'Agriculture des États-Unis. Par exemple, on désigne comme «molloream», dans l'État de New York, tout mélange, composé ou substance qui contient des corps gras végétaux et des protéines de provenance végétale ou animale et dont l'apparence, l'odeur et le goût présentent analogie telle avec la crème, la demi-crème, le lait ou un mélange de lait et de crème qu'il est difficile de différencier ces produits.

période de vente a varié entre 21 et 47 jours suivant les chaînes . . . et dans l'État de New York, les ventes de lait artificiel ont été négligeables ou nulles[10].

Trois sortes de laits artificiels ont été offerts aux consommateurs du Michigan . . . et l'on m'a confié que ces produits ne se sont pas imposé et que les ventes ont été faibles; on a retiré du marché au moins un de ces produits et les autres subiront bientôt le même sort[11].

TABLEAU B–3

Ventes de lait modifié et de lait imitation sur les marchés américains de commandes fédérales, en 1967 et en 1968

	Lait modifié contenant:		Lait artificiel
	du lait écrémé liquide	de la poudre de lait écrémé	Protéines et matières grasses non laitières
Novembre 1967			
Nombre de marchés	13	9	3
Nombre d'intermédiaires	30	11	3
Volume en milliers de livres	1,787	581	n.d.
Février 1968			
Nombre de marchés	19	8	12
Nombre d'intermédiaires	37	22	10
Nombre en milliers de livres	3,480	1,078	n.d.
Mai 1968			
Nombre de marchés	20	10	7
Nombre d'intermédiaires	45	17	10
Nombre en milliers de livres	4,202	879	n.d.
Août 1968			
Nombre de marchés	16	9	8
Nombre d'intermédiaires	40	15	8
Nombre en milliers de livres	4,428	846	n.d.
Octobre 1968			
Nombre de marchés	16	8	8
Nombre d'intermédiaires	41	15	8
Nombre en milliers de livres	4,888	753	n.a.

SOURCE: *The Dairy Situation*, nov. 1968, ministère de l'Agriculture des États-Unis, données d'octobre, non publiées.

Les ventes de lait modifié ont accusé de fortes hausses à Hawaii et en Arizona, mais elles ont été très modestes sur les autres marchés. Une étude faite à l'université Cornell portant sur la position des succédanés du lait sur trois marchés américains révèle que le lait modifié a atteint un niveau d'acceptation moindre dans l'État de New York que dans d'autres marchés, en dépit du fait qu'on aie écoulé ce produit à des prix présentant de plus grandes

[10] Correspondance avec des membres du département d'économie agricole de l'université du Connecticut.

[11] Lettre d'un membre du département d'économie agricole de l'université Michigan State, en date du mois d'avril 1968.

différences que sur d'autres marchés d'avec le prix du lait nature. Cette situation démontre que l'intensité de la campagne publicitaire initiale destinée à présenter le succédané, la durée de la période pendant laquelle les consommateurs ont pris connaissance de l'existence du produit et leurs réactions, sont autant de facteurs susceptibles d'influer sur le niveau des ventes dans divers marchés.

En ce qui a trait à ces autres variables, l'étude de l'université Cornell indique qu'il n'existe pas de différences notables sur le plan de l'importance de la famille ou du revenu familial des consommateurs de lait modifié et de lait ordinaire. Il y a toutefois lieu de mentionner que par suite d'un relevé effectué auprès des acheteurs de lait modifié en Californie et en Arizona, on s'est rendu compte que de 60 à 70% des personnes interrogées croyaient à tort que le lait modifié a une plus faible teneur en calories que le lait ordinaire et que de 50 à 60% d'entre elles estimaient que le lait modifié produit moins de cholestérol, même si tous les produits vendus contenaient de l'huile de coco comme matière grasse substituée. Comme il a déjà été mentionné, il est reconnu que l'huile de coco a une plus forte teneur en acides gras saturés que la butyrine. On a donc l'impression, à la suite de cette étude, que l'acceptation du lait modifié par les consommateurs pourrait se fonder sur une fausse conception des attributs des produits concurrents. En revanche, la pénétration rapide du lait modifié sur le marché hawaiien est attribuée au fait que le prix de détail en a été réduit d'environ 20 cents le demi-gallon.

TABLEAU B-4

Position des succédanés du lait sur trois marchés américains

	1967-1968		
	New York (Frontière du Niagara)	Arizona (Centre)	Californie (État)
Période durant laquelle les succédanés ont été mis en vente	6 mois	plusieurs années	12 à 21 mois
Proportion tenue par les succédanés dans leur catégorie	1.02	10.80	1.25
Tendances récentes, ventes, mai à août	baisse 1.1% à 86%	hausse 9.1% à 11.7%	équilibre 1.27% à 1.34%
Genre d'étiquette	Melloream	Marque de commerce	Imitation
Différence de prix moyenne par demi-gallon américain	13 cents	8 à 10 cents	8.9 cents

SOURCE: Call, D. L. et Wilkerson, L. J., *opus citatur.*

chapitre huit

FRUITS ET LÉGUMES

INTRODUCTION

L'industrie fruitière et maraîchère pose au pays des questions importantes, mais difficiles, de politique générale, vraiment hors de proportion à son apport au revenu agricole canadien (7%) et à la valeur des exportations agricoles (moins de 4%). Strictement limitée à la période qui s'étend de juin à octobre, la récolte canadienne doit livrer concurrence à l'industrie américaine des fruits et légumes, laquelle jouit d'une saison plus longue. Les produits américains, vendus tôt au Canada, rapportent davantage aux cultivateurs des États-Unis, tout en ayant la primeur au Canada. Il arrive communément pour une denrée canadienne que le début de la récolte coïncide avec la mi-saison, ou même la fin de la saison, aux États-Unis. Cet avantage dont disposent nos voisins du sud perturbe depuis toujours ce secteur de notre agriculture.

Les fruits et légumes constituent 45% en poids de tous les aliments consommés au Canada et environ ⅓ de la valeur nutritive de ceux-ci. En fonction de la valeur ajoutée, la transformation industrielle des fruits et légumes a apporté en 1966 quelque 200 millions de dollars au revenu national.

La multiplicité des denrées dans l'industrie fruitière et maraîchère rend difficile l'analyse de ce secteur. Pour certaines, le régime de production et de distribution est assez semblable, mais pour d'autres, il est totalement différent. En plus des douzaines de récoltes horticoles moins importantes, le Canada compte près d'une trentaine de fruits et légumes distincts, dont la valeur à la

ferme atteint ou dépasse un million de dollars l'an. C'est pourquoi nous nous sommes arretés seulement aux problèmes que posent les plus importants produits ou groupes de produits.

Produits et régions

De 1962 à 1966, la valeur annuelle à la ferme des légumes vendus par les cultivateurs canadiens s'est établie en moyenne à quelque 180 millions de dollars. Ce montant se décompose partiellement en près de 98 millions (presque 55%) pour les pommes de terre, 12.9 millions pour les tomates destinées aux conserves, 7.9 millions pour les champignons, 6.3 millions pour les tomates fraîches, 6.2 millions pour les oignons, et 5.8 millions pour les pois à conserves. Ces six récoltes forment donc plus de 75% du revenu agricole tiré des légumes.

C'est plus ou moins la même chose pour les fruits. Pour une valeur moyenne à la ferme de 68.5 millions de dollars quant aux ventes de 1962 à 1966, les pommes y ont contribué 30.7 millions, les fraises, de même que les pêches, 6.8 millions, les raisins, 5.7 millions et les cerises, 4.9 millions. A elles seules, ces cinq cultures représentent donc 80% de la valeur des fruits écoulés au Canada.

Selon les chiffres relatifs à la période 1962-1966, ces cultures ont fourni 40% du revenu agricole des provinces Maritimes. Voici les chiffres correspondants pour les autres régions: Colombie-Britannique, 22%; Québec, 10%; Ontario, 9%; provinces des Prairies, 1%.

Le tableau 1 illustre la répartition géographique des principaux produits ou groupes de produits dans ce secteur. L'importance de certaines cultures y

TABLEAU 1

Pourcentage régional du revenu agricole, selon les groupes de fruits et de légumes (1963-1966)

Groupe	Maritimes	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Canada
Pommes de terre	39	16	22	16	6	100
Légumes entreposables	5	32	44	8	10	100
Légumes frais	4	22	57	4	11	100
Légumes en boite	5	17	72	néant	9	100
Total, légumes	26	19	36	12	7	100
Pommes	11	23	29	0	38	100
Fruits tendres	1	0	72	0	27	100
Petits fruits	22	24	18	0	35	100
Raisins	0	0	95	0	5	100
Total, fruits	10	16	43	0	32	100
Total, fruits et légumes	22	18	38	8	14	100

SOURCE: Min. de l'Agr. du Canada, *Résumé des récoltes et des prix saisonniers*, années diverses.

apparaît nettement: la pomme de terre au Nouveau-Brunswick, les autres légumes en conserve dans la partie centrale du Canada, les légumes en boîte, les fruits tendres et les raisins en Ontario, la pomme en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. On y voit aussi que les petits fruits se répartissent sur de vastes étendues du pays.

Consommation

La demande (ou les besoins) en fruits et légumes en 1980 s'exprime en fonction de l'évolution extrapolée de la consommation par tête (suivant l'évolution des revenus et des tendances), ainsi que de l'évolution démographique. Toute modification du revenu influe peu sur les dépenses en nourriture, mais elle se fait sentir davantage sur les fruits et légumes, notamment en conserve. La demande est activée par cette préférence accrue pour les conserves, aux dépens des produits naturels, les premières étant d'accès plus commode. C'est pourquoi, de 1964-1966 à 1980, la consommation par tête de fruits en boîte devrait s'accroître de 15%, et celle des légumes en boîte (à l'exclusion de la pomme de terre), de 22%.

En conjuguant les incidences d'une hausse de la population et des revenus, le ministère de l'Agriculture du Canada a obtenu par extrapolation la consommation intérieure des principaux fruits et légumes à cette date (Tableau 2). On y discerne le fondement d'une expansion sensible de l'industrie au cours de la prochaine décennie.

TABLEAU 2

Consommation canadienne par tête de fruits et légumes en 1964-1966 et en 1980

Produit ou groupe	Consommation en 1964-1966 (en millions de livres, équivalence en produits frais)	Consommation en 1980 (en millions de livres, équivalence en produits frais)	Pourcentage d'augmentation
Fruits,			
frais	1,916	2,605	36.0
en boîte	1,690	2,579	52.6
Total	3,606	5,210	44.4
Légumes sauf pommes de terre			
frais	1,684	2,500	48.5
en boîte	1,674	2,709	61.8
Total	3,358	5,210	55.1
Pommes de terre, total	3,063	3,829	25.0

SOURCE: Z. J. Yankowsky, Frank Shefrin, J. P. Cavin, *Demand Supply Projections for Canadian Agriculture—1980*. Direction de l'économie, Min. de l'Agr. du Canada.

Industrie de la transformation

La culture des fruits et légumes est très saisonnière, outre qu'un bon nombre de ces denrées se conservent peu longtemps. L'industrie de la transformation revêt son importance en ce qu'elle transforme les excédents saisonniers de produits frais en un débit annuel uniformisé de conserves ou de produits congelés, tout en nous permettant de moins en importer.

Voici, pour divers produits ou groupes de produits, la proportion moyenne de la récolte commerciale canadienne qui a été acheminée à la transformation, soit de 1962 à 1966: pommes de terre, 11%; légumes (asperges, haricots, maïs, pois et tomates), 85%; autres légumes, 12% (de 1962 à 1964); pommes, 33%; fruits tendres, 46%; petits fruits, 61%. Ces dernières années, le pourcentage de pommes de terre et de pommes transformées s'est rapidement accru, à savoir, de 7 à 14% (pommes de terre) et de 29 à 35% (pommes) de 1962 à 1966. On prévoit que cette tendance se maintiendra.

L'industrie de la transformation des fruits et légumes s'agglomère fortement dans la partie centrale du Canada. En 1966, sur 314 établissements, plus des trois quarts se trouvaient en Ontario ou au Québec. La même année, 29% des établissements dont les expéditions dépassaient un million de dollars, répondaient pour plus de 85% des expéditions dans l'industrie (470 millions, y compris la valeur ajoutée de 200 millions). L'industrie comptait un effectif de 20,558 hommes dont la rémunération totale atteignait 81 millions.

Commerce international

La situation commerciale de l'industrie dans la présente conjoncture internationale nous donne à réfléchir sur les principaux points de la politique générale. Le Canada importe beaucoup plus de fruits et légumes qu'il n'en exporte (tableau 3). A noter, parmi les importations, les bananes, les agrumes et d'autres récoltes horticoles non cultivées au pays, ainsi que ces produits, telle la laitue fraîche, qui ne poussent qu'en serre, sauf durant une période estivale de cinq mois. Les fruits et légumes constituent 30% (291 millions de dollars sur 991 millions, moyenne de 1962-1966) de nos importations agricoles quant aux produits horticoles, nos importations sont quasiment six fois plus élevées que nos exportations, ce qui contraste fortement avec la situation qui règne dans d'autres secteurs de l'agriculture canadienne.

Vis-à-vis du commerce international, on peut s'interroger sur la compétitivité, actuelle ou éventuelle, de l'industrie. Située en majeure partie près des grandes agglomérations, quoique ses produits soient souvent volumineux, très périssables et coûteux à transporter, l'industrie semble être en mesure de prendre son essor. D'autre part, sur les marchés intérieurs, la demande globale et par tête ne cesse d'augmenter, pour ce qui est des fruits et légumes. Plus de la moitié des établissements canadiens se trouvent à proximité des principaux marchés métropolitains des États-Unis; ces marchés, abstraction faite des tarifs et d'autres restrictions au commerce, offrent des débouchés

attrayants aux produits rentables pour le Canada. Par ailleurs, notre mauvais climat rogne la saison de croissance, gêne la continuité de l'offre, chose toujours exigée, et fait grimper les prix saisonniers et partant, les frais de transformation. La concurrence internationale, notamment avec les Américains, demeure une question importante dans tous les secteurs de l'industrie fruitière et maraîchère. Il en sera question plus loin dans le présent chapitre, par rapport aux denrées et à la politique générale.

TABLEAU 3

Commerce canadien des fruits, légumes et produits agricoles

Période	Total Export. agri.	Total Import. agri.	Export. fruits légumes	(4)/(2)	Import. fruits légumes	(6)/(3)	Net, export./import. fruits, légumes	Commerce net, fruits et légumes canadiens*
	$million	$million	$million	%	$million	%	$million	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Moy. 1956–1960	966	714	25.9	2.7	234.1	32.8	−208.2	−152.7
Moy. 1962–1966	1,535	991	51.6	3.4	290.9	29.4	−239.2	−181.5
1962	1,157	857	39.6	3.4	267.6	31.2	−228.0	−166.8
1963	1,359	1,005	49.1	3.6	279.5	27.8	−230.4	−170.4
1964	1,702	1,047	52.2	3.1	288.6	27.6	−236.4	−181.0
1965	1,593	1,011	58.3	3.6	304.1	30.1	−245.8	−188.8
1966	1,862	1,036	58.3	3.1	314.9	30.4	−256.6	−200.6
1967	1,483	1,084	70.8	4.8	322.7	29.8	−251.9	−191.9

SOURCE: Min. de l'Agr. du Canada, Direction de l'économie, rapport annuel. *Le commerce canadien des produits agricoles.*

*Sauf les importations d'oranges, de bananes, de pamplemousses, de citrons et de noix pour lesquels des chiffres précis existent.

Pour le Canada, une certaine protection s'impose pour assurer à son industrie une vaste gamme de fruits et légumes. Pour bien des denrées, elle se présente depuis longtemps sous forme d'une période annuelle de libre-échange en saison, d'une période d'application des droits saisonniers et d'une période d'imposition de droits *ad valorem*, le reste du temps. Ces diverses périodes varient pour chaque produit, suivant l'époque où il est récolté et sa facilité d'entreposage. A titre d'exemple, les tomates fraîches sont importées en franchise du 1er janvier au 31 mars; un tarif de 1.5c. la livre est imposé pour au plus 32 semaines, la période d'imposition étant fixée par les représentants des cultivateurs dans chacune des zones de tarif et soumise au gouvernement par le Conseil canadien d'horticulture; pour le reste de l'année, le tarif est de 10% *ad valorem*. Outre le régime fondamental de protection susmentionné, il existe d'autres mesures (rarement utilisées), notamment contre le dumping[1], en vue de défendre les intérêts des producteurs canadiens.

[1] Le dumping, terme souvent mal compris, désigne l'action de vendre sur un marché étranger à un prix inférieur au prix sur le marché intérieur. (Voir chapitre 4: Commerce international).

La Commission de planification ne qualifierait pas d'excessive, la protection accordée à l'industrie, la jugeant inférieure à celle dont jouissent les cultivateurs aux États-Unis et dans presque tous les autres pays. La plus importante réalisation de la négociation Kennedy, à l'égard des tarifs agricoles, a trait aux fruits et légumes. Pour beaucoup d'entre eux, les droits ont été réduits, tandis que cinq produits (pommes, bleuets, panais, courges et endives) seront en franchise en 1972. La Commisson de planification se réjouit des progrès réalisés grâce à la négociation Kennedy.

Par rapport aux États-Unis, notre pays compte un certain nombre de cultures maraîchères pour lesquelles il jouit d'un avantage saisonnier relatif. C'est pourquoi nous avons pu accroître nos exportations de carottes et d'oignons vers les États-Unis, d'octobre à avril, malgré les droits imposés par ce pays, soit 10-11% pour les carottes et 1½c. la livre pour les oignons. Le libre-échange avec les États-Unis nous permettrait, en l'occurrence, d'augmenter sensiblement nos exportations. La même situation existe à l'égard des navets et des choux. Le libre-échange, l'année durant, donnerait aux cultivateurs canadiens la possibilité d'exploiter cet avantage saisonnier. Le consommateur canadien, en outre, aurait ainsi accès, à prix modique, aux produits frais qui sont importés alors qu'on ne trouve pas au Canada de telles denrées fraîches de haute qualité.

ANALYSE DES DENRÉES

Pommes de terre

La pomme de terre, le plus important légume cultivé au Canada, constitue près des deux tiers de la valeur des légumes que nous produisons et quelque 3% du revenu agricole canadien. Au point de vue régional, c'est dans les Maritimes que la pomme de terre prend le plus d'importance, car elle y fournit 30% du revenu agricole. Ce légume est associé aux difficultés économiques qu'éprouvent ces provinces, au même titre que l'industrie houillère de la Nouvelle-Écosse, ces deux secteurs se caractérisant par le faible revenu qu'ils procurent. Dans les autres provinces, la pomme de terre fournit de 1 à 4% du revenu agricole (Québec, 4%; Ontario, 2%; Prairies, 1%; Colombie-Britannique, 4%).

Normalement, le Canada exporte et importe des pommes de terre, les exportations nettes totalisant en moyenne quelque 7% de la production de 1962-1963 à 1966-1967. La consommation par tête de la pomme de terre est demeurée fort stable au cours des années 60: moins importante à l'état frais, elle s'est accrue d'autant pour le produit transformé. De 1963 à 1966, la consommation par tête de pommes de terre en boite a grimpé de 20.6 à 36.1 livres. Étant donné l'accroissement de la population, la consommation globale de ce légume s'est accrue de 2,255 milliards de livres en 1949-1951 à 3,063

milliards en 1964-1966. On a extrapolé le chiffre de 3,829 millards pour 1980.[2]

Le tableau 4 fait voir la répartition provinciale de la production de pommes de terre. D'une manière générale, sa production et la mise en marché occupent deux aires distinctes, la ligne de démarcation se trouvant à la tête des Lacs. A l'ouest de cette ligne, la production n'est que 22% de celle du reste du pays; la mise en marché y est assurée en majeure partie par deux offices en Colombie-Britannique, une commission en Alberta et une autre au Manitoba. Il n'existe pas effectivement de contrôle de mise en marché, au niveau des producteurs, en Ontario, au Québec ou dans les Maritimes, provinces qui répondent pour plus des trois quarts de la production.

TABLEAU 4

Production nationale de la pomme de terre, par province, de 1957-1958 à 1968-1969
(année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)

Province	De 1957-1958 à 1961-1962	De 1962-1963 à 1966-1967	1967-1968	1968-1969
	(moyennes annuelles)			
	(en milliers de cent livres)			
Île-du-Prince-Édouard	7,677	8,450	9,607	10,611
Nouvelle-Écosse	1,207	862	693	612
Nouveau-Brunswick	8,743	11,772	12,585	12,261
Québec	9,578	8,983	7,938	9,716
Ontario	8,109	9,860	7,344	8,604
Manitoba	1,123	2,576	2,900	3,000
Saskatchewan	680	770	576	700
Alberta	1,895	2,927	3,200	3,300
Colombie-Britannique	2,142	1,947	1,900	2,100
Canada	41,154	48,147	46,743	50,904

SOURCE: Min. de l'agr. du Canada.

Le tableau 5, où figurent des données sur l'origine et l'écoulement des pommes de terre au Canada, ces dernières années, illustre à quel point s'est accrue l'utilisation du produit transformé. On y voit aussi les exportations et les importations dans cette industrie.

Selon une étude récente du ministère de l'Agriculture du Canada au sujet des fluctuations de la production, des ventes et des prix de dix articles importants (pommes, pommes de terre, blé, avoine, orge, maïs, soya, œufs, porcs et bestiaux), il est établi que la production de pommes de terre est relativement stable, s'étant classée huitième sur l'échelle de variabilité. Sous l'aspect de la fluctuation des prix, toutefois, la pomme de terre s'est classée

[2] Données provenant de Yankowsky *et coll., op. cit.*

au premier rang, car la demande est ainsi structurée que même une variation minime de l'offre sur le marché influe sensiblement sur le prix des pommes de terre. Il s'ensuit qu'une faible récolte donne lieu à un revenu brut supérieur à celui d'une bonne récolte. Les importantes fluctuations de prix et de revenus que l'on observe partout au pays sont plus marquées dans les Maritimes qu'ailleurs. L'instabilité des prix et des revenus pose d'énormes difficultés insolvables aux cultivateurs de pommes de terre. Il est donc évident que ces derniers doivent avoir recours à tous les moyens possibles pour stabiliser les prix et les revenus.

Les problèmes inhérents à ces fluctuations importantes des prix et des revenus, eux-mêmes souvent très bas, s'aggravent dans le cas des exploitations agricoles assez vastes et fortement capitalisées, où les frais d'exploitation et les frais généraux augmentent en proportion de l'envergure de l'entreprise. La Commission de planification soutient néanmoins que seules les grandes exploitations peuvent réaliser des économies de production, à condition d'accroître la stabilité des prix et des revenus.

TABLEAU 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)

Pommes de terre	Moyenne de 1957-1958 à 1961-1962	Moyenne de 1962-1963 à 1966-1967	1967-1968
	(en milliers de 100 livres)		
Production	41,154	48,147	46,743
Importations	1,979	1,514	2,266
Total	43,133	49,661	49,009
Employées pour la semence l'année suivante	2,829	2,844	2,912
Transformées	2,583	5,703	7,340
Exportation			
de table	1,131	1,637	715
de semences certifiées	1,655	2,515	1,823
Pertes (20% de la récolte)	8,231	9,630	9,349
Pour usage à l'état frais	26,704	27,332	26,870
Commerce net	+ 807	+2,638	+ 272

SOURCE: Résumé des récoltes et des prix saisonniers, min. de l'Agr. du Canada, années diverses.

Le tableau 6 fait voir les fluctuations annuelles des prix, d'ailleurs considérables, surtout dans les provinces Maritimes. Les chiffres mensuels ne feraient que manifester davantage ces fluctuations.

D'année en année, le revenu net est extrêmement variable; les bénéfices, en rapport des ressources utilisées, ne se révèlent satisfaisants que pour les cultivateurs possédant une grande exploitation à bon rendement ou bien passés maîtres dans l'art de la vente.

Les principaux débouchés des pommes de terre cultivées dans les Maritimes se trouvent dans la partie centrale du Canada. L'Ontario et le Québec absorbent environ les trois quarts de la récolte de l'Île-du-Prince-Édouard et une proportion plus grande encore de celle du Nouveau-Brunswick. La récolte de cette province s'écoule davantage au Québec qu'en Ontario, à l'opposé de celle de l'Île-du-Prince-Édouard. La majeure partie de la récolte ontarienne et québécoise se vend sur les marchés environnants.

De 1958-1962 à 1963-1967, la superficie en culture a baissé de 9% en Ontario et au Québec, alors que le rendement s'est accru d'environ 8%. Au cours de la période correspondante, la superficie, le rendement et la production à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick ont augmenté de 11.4, 14.8 et 26.9%, respectivement. Au Maine, la production des pommes de terre d'automne n'a pas bougé depuis plus d'un quart de siècle.

La production supplémentaire du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard s'est écoulée surtout sur les marchés à l'exportation, en général sous forme de légumes de table aux États-Unis, de légumes de semence aux autres pays.

TABLEAU 6

Prix à la ferme des pommes de terre, selon la province, de 1963 à 1967
(en dollars les 100 livres)

Province	Année				
	1963	1964	1965	1966	1967
Île-du-Prince-Édouard	1.50	2.90	2.55	1.09	1.30
Nouveau-Brunswick	1.40	2.85	2.20	1.05	1.20
Québec	1.85	2.50	2.46	1.72	1.82
Ontario	2.00	2.70	2.85	1.56	1.85
Manitoba	1.33	3.00	2.70	1.60	1.50
Colombie-Britannique	2.50	4.20	3.40	3.00	3.20
Canada	1.72	2.89	2.59	1.49	1.69

SOURCE: Résumé des récoltes et des prix saisonniers, Ottawa, min. de l'Agr. du Canada, 1968.

Le haut volume et la capacité de production de pommes de terre dans les provinces Maritimes exigeraient des débouchés aux États-Unis, mais les tarifs et contingents imposés par ce pays, ou bien encore le niveau de la production américaine, font restreindre ou interdire les exportations de pommes de terre canadiennes, de sorte que les prix canadiens à la production accusent une baisse. De plus, les exportations canadiennes vers les États-Unis sont parfois défavorisées par les règlements sur les importations qu'édicte ce pays au titre d'ordonnances sur la vente de ce légume. D'autre part, les prix canadiens atteignent peu souvent le niveau élevé qui résulte ordinairement d'une pénurie intérieure de pommes de terre, à cause des importations, ou de la menace des importations, en provenance des États-Unis.

Le régime tarifaire actuel nuit au Canada. Alors que ce dernier applique l'année durant un tarif de 37½ les 100 livres à toutes les pommes de terre, les États-Unis imposent un tarif identique à des contingents annuels de 45 (légumes de table) et 114 (légumes de semence) millions de livres. Un droit de 75c. les 100 livres frappe toutes les importations en sus des contingents. Les pommes de terre étant surtout exportées des provinces Maritimes, ces dernières dépendent des marchés américains, en ce sens que leurs prix ont tendance à absorber ce tarif pour se mettre au niveau des prix américains.

Grâce à l'établissement d'offices et de commissions de mise en marché, l'industrie de la pomme de terre est parvenue à une certaine stabilité et une certaine rentabilité dans l'Ouest canadien. Néanmoins, les cultivateurs de cette région sont aux prises avec de redoutables concurrents, juste au sud d'eux. Les importations à bas prix, provenant de régions à haut rendement et à récolte hâtive, imposent un plafond aux prix canadiens. Une pression descendante agit et se maintient sur les prix canadiens à la production, non pas nécessairement à la suite des importations effectives, mais à cause de la menace implicite que font peser les bas prix à l'expédition, et même les prix cotés, aux États-Unis.

Pour améliorer la situation des cultivateurs de pommes de terre de l'Ouest, il faudrait instaurer un régime appliquant avec célérité les mesures de protection d'urgence que comporte la nouvelle surtaxe dans la Loi sur les douanes. L'un des principaux désavantages de l'ancienne méthode, soit la valeur pour fin de douane, c'est qu'elle était appliquée avec beaucoup de lenteur.

Toute procédure rapide permettrait de minimaliser les inconvénients, de stabiliser les prix et de faire augmenter les revenus nets.

L'industrie de la pomme de terre des Maritimes jouit, en fait ou en puissance, d'un avantage relatif, à l'égard des coûts, vis-à-vis du Canada central et de l'est des États-Unis: les caractéristiques du sol favorisent cette culture, la main-d'œuvre et les terrains y sont moins coûteux. Les bénéfices régionaux et nationaux qui en résultent se réaliseraient si les pommes de terre faisaient l'objet d'un libre-échange avec les États-Unis. La Commission de planification préconise que le gouvernement du Canada prenne les mesures voulues en ce sens.

Pour pouvoir soutenir la concurrence, au cours de la prochaine décennie, sur les marchés du Canada central et des États-Unis, quel que soit le sort éventuel des tarifs et contingents, les cultivateurs des Maritimes et leurs organismes de mise en marché devront entreprendre de restructurer de fond en comble leur industrie. Ainsi, selon le recensement agricole de 1966, seulement 8% des cultivateurs de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick ayant plus de trois acres de pommes de terre, en cultivaient effectivement plus de 67 acres. Or, les horticulteurs d'université, tout comme les principaux producteurs, estiment que chaque exploitation doit avoir de 100 à 200 acres, sinon plus, afin de tirer profit de la technologie moderne. Quoique des progrès rapides se réalisent dans l'expansion matérielle des

exploitations consacrées à la pomme de terre, il reste que plus de la moitié des exploitations dans les deux provinces en question, sont toujours petites et aussi technologiquement inadaptées qu'une exploitation laitière à cinq ou dix vaches.

La commercialisation des pommes de terre présente aussi d'importantes lacunes. Les témoignages recueillis par la Commission de planification révèlent des fluctuations de prix à peu près sans rime ni raison. Les expéditeurs et les courtiers des Maritimes œuvrent au sein d'un système nettement inefficace sur les marchés en gros de Montréal, de Toronto et des villes américaines. La faute en est, en partie, à l'emballage irrégulier et négligé des pommes de terre provenant des Maritimes. La Commission de planification a du mal à comprendre pourquoi les cultivateurs eux-mêmes n'ont jamais tenté, dans cet important secteur agricole, de commercialiser leurs produits ou d'en surveiller la mise en marché. Ils auraient pu facilement obtenir de tels pouvoirs, depuis 30 ou 40 ans, au titre des mêmes mesures législatives auxquelles les cultivateurs de la Colombie-Britannique et des Prairies ont recours avec succès. La Commission de planification se réjouit de constater que l'Île-du-Prince-Édouard est en voie de se donner les moyens de surveiller la mise en marché de ses produits.

Il y a quelques cultivateurs-expéditeurs importants des Maritimes qui s'en tirent très bien. Ils offrent un produit uniforme, bien supérieur à la classe Canada n° 1, sans solution de continuité dans les expéditions. Ces rares exploitants sont bien récompensés de leurs efforts. Les autres cultivateurs pourraient en faire tout autant, pourvu qu'ils s'assurent eux-mêmes ou indirectement de mettre sur le marché un produit de qualité sûre.

Les expériences pratiquées en Ontario, et qui pourraient fort bien se répéter au Québec, font ressortir la nécessité d'améliorer au plus tôt l'industrie de la pomme de terre dans les Maritimes. L'exploitation des cultures commerciales en Ontario connaît un rapide essor technologique. La production des pommes de terre n'y fait pas exception. Grâce à la «protection» qu'offrent les frais de transport des Maritimes à l'Ontario et du Québec, le nombre de grandes exploitations agricoles très mécanisées s'accroît à vive allure. Ces exploitations, qui offrent un produit supérieur, sont en mesure de la commercialiser elles-mêmes grâce à leurs contacts directs avec les succursales alimentaires avoisinantes et avec d'autres débouchés. Si la situation n'évolue pas bientôt dans les Maritimes, les cultivateurs ontariens et québécois s'accapareront une part toujours plus grande des marchés du Canada central.

Une vive controverse règne au sujet de l'innovation récente à la Bourse des grains de Winnipeg, des marchés à termes (contrats livrables à Montréal) relatifs aux pommes de terre des Maritimes. La Commission de planification, pour sa part, y voit certains avantages, étant donné l'extrême instabilité des prix de ce produit et le caractère généralement contesté des relations entre les expéditeurs et les courtiers. Ce genre de spéculation attire nombre de nouveaux acheteurs et vendeurs, d'autant plus que les cultivateurs peuvent recou-

rir aux marchés à termes en tant que véritable protection (ou garantie des prix). Une seule fois, la Commission de planification a entendu un avis contraire, celui d'un expert en commercialisation du Maine, qui s'est élevé contre cette spéculation. Selon lui, les cultivateurs conscients de l'écart apparent entre les prix au comptant et ceux des marchés à termes, se gardent une proportion sensible de leurs récoltes au cours des trois derniers mois de l'année civile. Il s'ensuivit, au cours de l'après-guerre, une diminution sensible de la part du *Maine* sur les marchés de Boston et de New York.[8]

Les normes de catégorie que la Loi canadienne, sur les normes des produits agricoles, stipule pour les pommes de terre, s'appliquent surtout au commerce en vrac plutôt qu'aux fins de la consommation. Ainsi, en vertu des normes actuelles, il se peut qu'une wagonnée de pommes de terre n° 1 soit bien classée, alors même qu'elle peut contenir un sac sans défauts et un autre tout à fait taré. En outre, les normes de catégorie sont mollement appliquées, surtout au Québec et au Nouveau-Brunswick. Cette négligence soulève la colère de bien des consommateurs. Un classement revalorisé serait axé sur la demande à la consommation. Il faudrait qu'il soit bien entendu que la première catégorie, au Canada, soit identique à sa contre-partie américaine. Pourtant, au niveau du commerce de détail, les pommes de terre américaines sont de meilleure qualité que le produit canadien. La raison en est que les expéditeurs américains n'emballent que des pommes de terre supérieures à la norme U.S. n° 1.

A l'heure actuelle, les normes de catégorie se fondent surtout sur les caractéristiques manifestes du légume, mais pour certains marchés, il faut classer les pommes de terre selon d'autres critères, tels que la teneur en amidon, le poids spécifique et la teinte des frites ou à la cuisson. Il faudrait envisager des indices mesurables de la qualité à des fins particulières.

N'étant jamais sûrs d'être approvisionnés en pommes de terre de bonne qualité, les établissements de transformation ont demandé que les pommes de terre destinées à la confection des frites sèches soient importées en franchise de mai à août. Ils prétendent qu'à ce moment-là, ils ne peuvent se procurer des pommes de terre qu'aux États-Unis. Selon eux, les conditions d'entreposage ayant cours au Canada sont impuissantes à bien conserver les pommes de terre, que le traitement aux micro-ondes, convenable peut-être pour les vieilles pommes de terre, est trop coûteux, et que les frites doivent être confectionnées peu de temps avant d'être consommées. Par ailleurs, les cultivateurs soutiennent qu'ils fourniraient les pommes de terre voulues et les entreposeraient si ces établissements concluaient un marché avec eux au début de la saison. Quoi qu'il en soit, c'est probablement la découverte de variétés de pommes de terre propres à ces exigences particulières, qui mettra fin à la présente controverse. Des recherches se poursuivent en ce sens.

[8] Expert en commercialisation de la pomme de terre, de l'Université du Maine. Nous avons déjà signalé que la production du Maine est demeurée stable depuis 25 ans.

Autres légumes entreposables

Outre la pomme de terre, les plus importants légumes entreposables sont les carottes et les oignons. De 1962 à 1966, la valeur annuelle moyenne de ces deux légumes s'est établie à 6.6 et 7.0 millions dollars, respectivement. Chose plus importante, la production de ces cultures s'accroît à vive allure, ce qui fait envisager un essor rapide dans ce secteur. Par contre, d'autres légumes entreposables (navets, choux, betteraves et panais) fournissent des revenus relativement faibles et, pour les deux derniers, la production est à la baisse.

La carotte se cultive dans toutes les provinces, le Québec en étant le principal producteur, suivi de l'Ontario. La superficie cultivée au Québec (8,550 en 1967-1968) a toujours été supérieure à celle de l'Ontario (3,226 en 1967-1968), mais cette dernière a toujours obtenu un meilleur rendement à l'acre. Ces deux provinces répondent pour environ 70% de la production commerciale canadienne, soit en moyenne 352 millions de livres au cours des quatre dernières années. On voit au tableau 7 les chiffres concernant l'origine et l'écoulement des carottes depuis onze ans.

S'accroît également, la consommation des carottes à l'état frais et en conserve. De 1957-1961 à 1962-1967, la disparition intérieure des carottes fraîches a augmenté de 15%, et celle des carottes en conserve, de 33% (environ 17% de la récolte est destinée à la transformation). En 1967, la consommation par tête des carottes fraîches était de 17.7 livres. La production intérieure a fourni 76% des besoins du marché; le reste a été importé.

Les importations de carottes fraîches, qui ont lieu surtout de mars à juillet, lorsque la production canadienne est minime ou nulle, ont quelque peu baissé de 1957 à 1967. Par ailleurs, ces cinq dernières années, les exportations de carottes fraîches ont oscillé de 37 à 56 millions de livres, accusant une

TABLEAU 7

Origine et écoulement des carottes fraîches au Canada, de 1957-1958 à 1969-1970
(année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)

Objet	Moyenne de 1957-1958 à 1961-1962	Moyenne de 1962-1963 à 1966-1967	1967-1968
	(en milliers de livres)		
Production	244,399	351,838	355,060
Importations	80,441	76,885	89,184
Total	324,840	428,723	444,244
Exportations, carottes fraîches	19,498	46,441	45,501
Pour consommation intérieure	305,342	382,282	398,743
En conserve	39,916	60,074	52,000
Pour consommation à l'état frais	265,426	322,208	346,743
Commerce net	−60,943	−30,444	−43,683

SOURCE: Résumé des récoltes et des prix saisonniers, Ottawa, min. de l'Agr. du Canada, 1968.

tendance à la hausse. Depuis la perte du marché britannique des carottes, au début des années 60, notre commerce international de carottes fraîches s'est pratiquement limité aux États-Unis. Malgré l'imposition d'un tarif d'environ 10%, les producteurs ontariens et québécois ont manifesté leur capacité à pouvoir soutenir la concurrence sur les marchés des États du nord-est.

Une bonne proportion de la récolte canadienne s'obtient déjà dans les sols organiques; toutefois, le Québec compte quelque 200,000 acres de sols organiques inexploités dans une région sise à quelques milles seulement de la frontière canado-américaine, à moins de 300 milles des marchés de Boston. Les expéditeurs des secteurs privé et coopératif, malgré les tarifs, sont maintenant bien établis sur le marché de Boston, ainsi que dans le nord-est des États-Unis. Ces exportateurs écoulent un produit uniforme, propre, bien empaqueté, ce qui jure avec les pratiques douteuses de commercialisation que l'on retrouve dans bien des secteurs de l'industrie maraîchère canadienne. Étant donné que le tarif ne sera plus que de 6% en 1972, et surtout sous un régime de livre-échange, l'industrie canadienne, notamment le secteur québécois, pourrait prendre une expansion rapide, mais notre pays devra toujours compter sur ses importations à partir de la fin du printemps et durant l'été. La mise en valeur des sols organiques du Québec devrait être financièrement encouragée, car elle offre d'excellentes perspectives.

Les oignons, tout comme les carottes, revêtent une importance particulière, vu l'éventualité d'un essor rapide de ce secteur, surtout si un régime de libre-échange est instauré avec les États-Unis. On trouvera au tableau 8 l'origine et l'écoulement de ce légume à l'échelle nationale. Ces chiffres permettent d'entrevoir une ascension rapide de la production et des exportations, un certain fléchissement des importations et une hausse modeste de la consommation du légume à l'état frais. Quoique l'industrie se soit développée, au cours des années 60, sous un régime supérieur de protection (le tarif a été majoré de 1 à 1½c. la livre en 1959), sa technologie s'est améliorée au point que la production continuerait de s'accroître sous un régime de libre-échange.

L'oignon se cultive sourtout au Québec et en Ontario, cette dernière comptant le double de la superficie en culture dans l'autre province. En Ontario, les principaux centres de production commerciale sont le Bradford Marsh, la région de London et les comtés d'Essex et de Kent. Ces régions fournissent plus de 90% de la production ontarienne. Au Québec, la culture des oignons se pratique surtout au sud de Montréal, région à sols organiques, dans un petit nombre d'exploitations agricoles d'une certaine ampleur.

La production canadienne d'oignons varie beaucoup, mais encore moins que les prix. Cette situation entraîne l'instabilité des revenus, qu'il serait possible d'atténuer en permettant le libre-échange à l'échelle continentale, étant donné que les prix à la ferme sont assez stables aux États-Unis.

Les hauts tarifs actuels (1½c. la livre aux États-Unis, 1½c. la livre au Canada, durant 44 semaines, le reste du temps, 10%) contribuent à accroître l'instabilité des prix et des revenus pour les producteurs canadiens. Qui plus est, le tarif ne joue pas son rôle protectionniste, car les prix américains sont

généralement supérieurs aux nôtres. De 1962 à 1966, les oignons importés constituaient, durant la période de 44 semaines à tarif élevé, plus de 20% de la consommation canadienne. Le libre-échange rendrait inutiles l'effort et les coûts nécessaires à la production hâtive des oignons, tout en réduisant les frais d'entreposage. Quoique les exportations canadiennes d'oignons s'orientent surtout vers l'Angleterre et les Antilles britanniques, les producteurs québécois ont percé les marchés du nord-est des États-Unis et croient pouvoir s'y maintenir, en dépit du niveau élevé des tarifs actuels. Les oignons se distinguent, eux aussi, par leur qualité et l'excellence de leur empaquetage. Sans tarifs, nos oignons se défendraient fort bien sur les marchés de Boston et d'autres villes de l'est des États-Unis.

TABLEAU 8

Origine et écoulement des oignons frais au Canada, de 1957-1958 à 1967-1968
(année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)

Objet	Moyenne de 1957-1958 à 1961-1962	Moyenne de 1962-1963 à 1966-1967	1967-1968
	(en milliers de livres)		
Production	139,192	239,154	224,627
Importations	74,392	62,017	86,508
Total	213,584	301,171	311,135
Exportations, oignons frais	12,263	56,187	26,235
Pour consommation intérieure	201,321	244,984	284,900
En conserve	8,044	8,853	6,660
Pour consommation à l'état frais	193,277	236,131	278,240
Commerce net	−62,129	− 5,830	−60,273

SOURCE: Résumé des récoltes et des prix saisonniers, Ottawa, min. de l'Agr. du Canada, 1968.

Autres légumes

La tomate constitue un autre légume important. De 1962 à 1966, la valeur annuelle à la ferme des tomates à conserve s'est établie en moyenne à 12.9 millions de dollars, et celle des tomates fraîches, à 6.3 millions. Au cours de la période correspondante, la valeur à la ferme des tomates cultivées en serre a atteint le chiffre moyen de 3.9 millions.

La production canadiene de tomates est destinée à la transformation dans une proportion de 80 à 85%; le reste se vend à des prix à la ferme très élevés pour la consommation à l'état frais. L'Ontario produit 97% des tomates destinées à la transformation; cette culture se pratique surtout dans les comtés d'Essex et de Kent, où les rendements sont élevés. Pour les marchés de légumes frais, la production de tomates se situe à proximité des grandes agglomérations urbaines. Ces dernières années, la consommation globale par tête a varié de 54 à 64 livres.

En tant qu'importateur net de tomates (légumes frais et conserves), le Canada occupe un rang important. De 1962 à 1966, ses importations se sont chiffrées à 360-370 millions de livres équivalent à l'état frais), soit environ 30% de la consommation canadienne. Cette dernière a atteint le chiffre global de 1.6 milliard de livres, soit 300 millions pour le légume frais (importations, 170 millions) et 860 millions pour les tomates en conserve (importations, 200 millions, équivalent à l'état frais).

Les importations canadiennes de conserves, de pulpe, de pâte et de purée de tomates, déjà importantes, ne cessent d'augmenter. Notre pays n'exporte que des soupes et des jus à base de tomates. Les tarifs canadiens sont les suivants: tomates en boîte, 2c. la livre; pâte de tomates, 1¼c., jus de tomates, 20% *ad valorem*. Ces tarifs, pour être assez élevés, n'ont pas influé sur les importations, comme celles de la pâte de tomates provenant du Portugal, qui se sont accrues, ces dernières années.

Les usines canadiennes de transformation sont désavantagées par la très courte saison de récolte au cours de laquelle il leur faut mettre cette denrée périssable en conserve. Même si d'autres produits (pois, carottes, maïs, etc.) peuvent être simultanément traités, une faible partie des installations peuvent s'employer indifféremment pour tel ou tel légume. L'inutilisation provisoire du matériel tend à faire monter les coûts dans l'industrie canadienne des conserves de fuits et légumes.

Le revenu agricole net que fournissent les tomates pour la conserve, varie beaucoup d'année en année, non pas à cause de la fluctuation sensible des prix, comme pour bien d'autres produits agricoles, mais en raison de la variation des rendements à l'acre, là où les superficies cultivées et les prix demeurent plutôt stables. Cette stabilité relative des prix résulte des négociations menées par les offices de mise en marché.

L'Office ontarien de commercialisation des légumes en conserve a pu négocier des prix si élevés qu'il favorise ainsi l'intégration verticale des usines de transformation, mais il peut aussi gêner le développement de l'industrie elle-même. De 1962 à 1966, la moyenne du prix à la ferme s'est établie à $39 la tonne et dépasse nettement $40 depuis trois ans. En 1967-1968, le prix moyen fut de $47.40, contre $37.10 au Michigan.

Selon une étude faite en Ontario, les frais de main-d'œuvre représentaient, même en 1961-1962, plus de 40% du coût total. La mécanisation de la récolte des tomates progresse aux États-Unis, mais elle se révèle peu utile au Canada, car elle requiert, pour s'employer à bon escient, des exploitations agricoles beaucoup plus importantes que les nôtres. Les économies que la mécanisation rendrait possibles pourraient bien obliger l'industrie canadienne à remanier complètement ses structures. Depuis 1967, on a fait venir des Antillais au Canada à l'époque de la récolte des fruits et légumes. En important de la main-d'œuvre saisonnière, le Canada semble favoriser une pratique délaissée par les États-Unis, où l'on a imposé des restrictions sévères à l'égard de l'importation de la main-d'œuvre mexicaine.

Parmi les autres légumes, les plus importants sont les champignons, le maïs, les concombres et les pois. Chacun d'eux, toutefois, ne représente qu'une proportion négligeable du revenu agricole canadien et qu'une proportion très faible du revenu émanant de la production maraîchère commerciale. Voici, en moyenne, la valeur à la ferme annuelle des ventes de ces légumes pour la période allant de 1962 à 1966 (en milliers de dollars):

Champignons 7,915 (1963-1966)
Maïs en boîte 3,903
Maïs frais 2,742
Pois en boîte 5,579
Concombres frais 3,141

Ces légumes, comme d'autres cultures maraîchères, revêtent une certaine importance pour l'évaluation économique de l'industrie, étant donné qu'ils exigent un très grand apport à l'acre, notamment en main-d'œuvre embauchée.

Pommes

La pomme se cultive à l'échelle commerciale dans toutes les régions du Canada, sauf les prairies. Elle constitue la récolte fruitière la plus importante du pays, représentant 45% de la valeur à la ferme de notre production fruitière globale, 13% de tous les fruits et légumes canadiens et juste un peu moins de 1% du revenu total des produits agricoles. Au chapitre de la production, la Colombie-Britannique vient au premier rang des provinces, car elle a fourni le tiers de la production canadienne de 1962-1963 à 1966-1967. L'Ontario s'est classé au deuxième rang, avec un pourcentage de 25% au cours de la même période, suivi de près par le Québec. La Nouvelle-Écosse vient ensuite avec 13%, puis le Nouveau-Brunswick, avec 2%. On trouvera au tableau 9 les chiffres de la production, selon la province.

TABLEAU 9

Production canadienne de pommes, selon la province, de 1957-1958 à 1968-1969
(année de récolte: du 1er juillet au 30 juin)

Province	De 1957-1958 à 1961-1962	De 1962-1963 à 1966-1967	1967-1968	1968-1969
	(en milliers de livres)			
Nouvelle-Écosse	108,261	127,197	157,500	125,550
Nouveau-Brunswick	20,025	20,700	22,500	22,500
Québec	154,395	241,920	232,200	252,180
Ontario	196,344	255,492	267,390	273,600
Colombie-Britannique	237,285	313,551	303,165	229,545
Canada	716,310	958,860	982,755	903,375

SOURCE: Bulletin trimestriel de la statistique agricole, divers numéros, Ottawa, Bureau fédéral de la statistique.

La consommation canadienne de la pomme, par habitant, s'est accrue tant pour le fruit frais que pour les conserves. Figurent au tableau ci-dessous les données pour 1964-1966, ainsi que les extrapolations pour 1980, relativement à la consommation par tête:

Produit	1964–1966	1980
	(en livres par tête)	
Frais	26.5	27.0
Conserves (équivalent du fruit frais)	13.5	19.0
Total	40.0	46.0

SOURCE: Le Bureau fédéral de la statistique, dans son document de référence n° 25, donne les chiffres suivants à l'égard de la consommation annuelle par tête pour 1958–1959; fruit frais, 19.8 livres; conserves, 9.3 livres. Ces données, toutefois, ne sont pas strictement comparables à celles qui figurent dans le tableau ci-dessus.

La hausse rapide de la consommation par tête des pommes en boîte est chose importante. Il faut admettre, toutefois, que les pommes destinées à la transformation ont une valeur unitaire à la ferme inférieure à celles des pommes fraîches. A noter, cependant, au sujet de la consommation par tête, que les États-Unis ont connu, en vingt ans, une baisse de six livres relativement aux pommes fraîches. Toutefois, les habitudes alimentaires des Canadiens ne sont pas les mêmes, ce qui autorise la Commission de planification à accepter les chiffres donnés pour le Canada, y compris les extrapolations pour 1980. Le consommateur exige des variétés de pomme bien particulières, demandes aux quelles s'adaptent les secteurs de la production et de la commercialisation dans l'industrie. Les installations d'entreposage climatisées et les nouveaux produits à base de pommes (pommes congelées) jouent un rôle important dans la hausse de la consommation.

Les données sur l'origine et l'écoulement des pommes (tableau 10), de 1957 à 1967, font ressortir une augmentation rapide de la production, des exportations à l'état frais, de la transformation et de la consommation du fruit frais. Les importations constituent de 5 à 6% de l'approvisionnement total, mais elles sont deux ou trois fois plus importantes que les exportations.

Les principaux produits de transformation sont les jus de pomme, les pommes en boîte et la sauce aux pommes; ils totalisent en moyenne 320 millions de livres (équivalent du fruit frais) de 1962-1963 à 1966-1967. Au cours de cette période, la consommation des produits transformés s'est maintenue aux trois quarts de celle du produit frais.

Nos exportations de pommes se sont accrues d'une moyenne annuelle de 7.1 millions de dollars en 1957-1958 à 14.7 millions en 1967-1968, grâce surtout à l'expansion accélérée du marché américain. Nous expédions aussi plus souvent à une quinzaine ou vingtaine d'autres pays. Presque tous ces nouveaux petits marchés à l'exportation découlent de l'excellent travail de promotion et de vente accompli par la British Columbia Tree Fruits Limited,

organisme de mise en marché dirigé par les producteurs eux-mêmes. Depuis cinq ans, nous sommes redevables à cette société de plus de la moitié de nos exportations à l'Angleterre et des quatre cinquièmes de nos expéditions vers les États-Unis. Les conséquences des restrictions croissantes imposées à l'importation par l'Angleterre, ainsi que l'imminence du régime de libre-échange avec les États-Unis, feront l'objet de la section sur la politique générale, à la fin du présent chapitre. D'après une analyse de la variation annuelle de la production, des ventes et des prix agricoles, la pomme, par rapport à neuf autres produits agricoles, se situe à peu près au milieu du classement relatif à la production et aux ventes, mais elle vient au deuxième rang, juste après la pomme de terre, quant à la fluctuation des prix agricoles. Pour ce fruit aussi, il s'impose de remettre en cause notre politique de commercialisation, de faire des enquêtes sur les marchés, d'élargir nos débouchés et d'assurer, de la part des producteurs, plus de contrôle sur la vente.

Fraises

La fraise constitue le «petit fruit» le plus important, et celui qui croît le plus vite, au sein de ce groupe qui comprend, entre autres, les framboises et les bleuets. Parmi les fruits, elle vient au deuxième rang, après la pomme,

TABLEAU 10

Origine et écoulement des pommes au Canada, de 1957-1958 à 1967-1968

Objet	Moyenne de 1957-1958 à 1961-1962	Moyenne de 1962-1963 à 1966-1967	1967
	(en millions de livres)		
Production	716	959	983
Importations	55	51	66
Total	772	1,010	1,049
Exportations, produit frais	112	138	169
Transformation (équivalent du produit frais)	210	320	350
Pertes	104	130	130
Pour consommation à l'état frais	346	422	400
Commerce net	+56	+87	+103

SOURCE: Direction de l'économie, min. de l'Agr. du Canada.

pour ce qui est du revenu agricole. On en fait la culture à l'échelle commerciale dans toutes les régions du Canada, sauf les Prairies, mais principalement en Colombie-Britannique. La répartition régionale de la valeur annuelle à la ferme, moyenne de 1962 à 1966, était de: Maritimes, 1.2 million de dollars; Québec, 1.5 million; Colombie-Britannique, 2.3 millions; Ontario 1.8 million; total pour le Canada, 6.8 millions.

Au cours de la période envisagée, la superficie moyenne des cultures de fraise s'est établie à près de 13,000 acres. Le rendement s'est chiffré en moyenne à moins de 3,000 livres à l'acre; à noter que les États-Unis, ces dix dernières années, ont obtenu un rendement moyen de 6,800 livres à l'acre. Depuis cinq ans, nos prix agricoles moyens ont oscillé de 24 à 31 c. la livre. Puisque les fraises sont extrêmement périssables, même sous entreposage à froid, et puisque la récolte dans chaque région se limite à une courte période allant de 1 à 3 semaines, il est d'ordinaire urgent de leur trouver des débouchés. En conséquence, les prix des fraises fraîches sont relativement instables, quoique la transformation constitue un important facteur de stabilisation, surtout en Colombie-Britannique. De 1962 à 1966, près de la moitié de la production canadienne s'est orientée vers la conserve, mais en Colombie-Britannique, cette proportion atteint plus de 80%.

Alors que la consommation par tête du fruit frais demeure constante, celle des fraises congelées augmente toujours. Pour la période allant de 1962 à 1966, la consommation moyenne par tête n'était que de 3 livres (1.9 pour le produit frais, 1.1 pour les conserves). Les Canadiens consomment chaque année quelque 65 millions de livres de fraises, dont près de la moitié sont importées à l'état frais ou congelées.

L'industrie canadienne de la fraise est en plein essor dynamique. De 1957-1961 à 1962-1966, sa production moyenne annuelle a grimpé de 27.7 à 32.1 millions de livres, pour ensuite atteindre au-delà de 41 millions en 1967 et en 1968. Les importations on fléchi de 15 à 20% au cours des années 60.

Au titre du tarif canadien actuel de la nation la plus favorisée, pour ce qui est des fraises fraîches, les producteurs peuvent se prévaloir pour au plus six semaines, d'avril à août, du taux de 1.6c. la livre; nul du 1er septembre au 31 mars, le taux est de 10% *ad valorem* le reste de l'année.

Le tarif américain imposé sur les fraises fraîches du 15 juin au 15 septembre, décroîtra de 4 à 2c. la livre de 1969 à 1972. Si les prix nord-américains des fraises continuent leur ascension, ce tarif assez bas ne gênera plus, d'ici l'an 1972, nos exportations vers les marchés américains. C'est le bon moment, car la chose s'impose, d'ailleurs, de perfectionner notre technologie pour un meilleur rendement; pour ce, il nous faut avoir davantage recours à l'irrigation, améliorer nos pratiques agricoles, adopter des variétés plus productives et perfectionner nos techniques de commercialisation. La culture de variétés hâtives et tardives permettrait aussi de prolonger la période de mise en marché, au profit des producteurs canadiens.

Pêches

La pêche est le plus important fruit tendre (groupe comprenant: pêches, cerises, poires, prunes et pruneaux) produit au Canada, représentant environ 40% de la valeur de ces produits. Elle ne se cultive à l'échelle commerciale qu'en Ontario et en Colombie-Britannique. La première a fourni, de 1962 à 1966, les quatre cinquièmes de la production canadienne; le reste provenait

de la Colombie-Britannique. De 1956-1960 à 1962-1966, le nombre de pêchers a baissé de 15%, tandis que la production diminuait de 12%. La superficie des vergers a subi un fléchissement de 15%, de 1951 à 1961, puis de 19%, de 1961 à 1966. Les rendements ont nettement augmenté au cours des années 50, mais beaucoup moins durant la décennie suivante, par suite de la désaffection des terrains peu productifs.

C'est en 1952 que la consommation par tête des pêches fraîches a atteint le sommet de 7 livres; depuis ce temps, elle a continuellement baissé et s'établit maintenant à moins de 5 livres. La consommation par tête des produits en boîte a varié de 4.2 à 4.5 livres, sans qu'aucune tendance ne se manifeste. Vu l'accroissement de la production, la consommation globale des pêches, à l'état frais et en conserve, a augmenté de 5%, de 1956-1960 à 1962-1966.

Les données ci-dessus font voir le déclin de l'industrie. Alors que les exportations étaient négligeables, les importations ont augmenté en fonction des approvisionnements globaux sur le marché canadien. Toutefois, il y a eu majoration des prix et des revenus bruts. Nos hausses de prix se sont toujours plus ou moins alignées sur celles des États-Unis, principal exportateur de cette denrée au Canada.

Le ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation a établi, lors d'une étude, que les cultivateurs de pêches avaient modifié de fond en comble l'organisation de leurs exploitations et leurs pratiques agricoles en vue de luttes contre l'ascension des coûts; cette étude a porté sur les périodes de 1954-1956 et de 1965-1966. Les frais qui grimpent de loin le plus vite sont ceux qu'entraîne l'utilisation des terres et des installations. La valeur des vergers de pêches a doublé de 1955 à 1965, passant d'environ $1,000 à $2,000 l'acre. Les terrains de ce genre sont, en général, fort assujettis à l'influence de l'urbanisation; ainsi, dernièrement, d'anciens vergers destinés à la construction de logements se sont vendus à des prix variant de $3,000 à $6,000 l'acre. A moins de régir le zonage, la plupart des vergers actuels pourraient bien disparaître d'ici 10 ou 20 ans.

Environ 55% de la production canadienne est consommée à l'état frais et le reste, après transformation. Les pêches du pays font face à de graves problèmes sur le marché des produits transformés. Les importations, qui représentaient 29% du marché canadien en 1956-1960, se sont accrues à 53% en 1962-1966 et à 68% en 1968. Notre fournisseur depuis toujours, l'Australie, avait pratiquement disparu du marché canadien (1% des importations de conserves en 1958-1962); pourtant, en 1967, les importations australiennes totalisaient 38% du marché. Cette anné-là, les producteurs et l'industrie de la transformation ont prétendu que cette hausse découlait des subventions accordées aux importations par le gouvernement australien. Ils ont demandé: 1° que l'on formule des instances auprès de ce gouvernement; 2° qu'un examen soit fait de ces prétendues subventions; 3° advenant que le gouvernement australien ne nous donne pas satisfaction, que l'industrie canadienne jouisse d'une certaine protection ou de subventions, sinon des deux. Même si les allégations susmentionnées n'ont jamais été définitivement prou-

vées, au terme des négociations entre les deux gouvernements, l'Australie éleva le prix de ses expéditions vers le Canada, au début de 1968. Plus tard cette année-là, le gouvernement du Canada lança un programme visant la remise des tarifs saisonniers sur les fruits tendres destinés à la transformation, lorsque nos approvisionnements intérieurs se révéleraient insuffisants.

Pour les cultivateurs et les consommateurs de fruits tendres, il importe que les pêches constituent au moins 40% du volume de fruits tendres mis en conserve. Si l'industrie des conserves de pêche disparaissait au Canada, cette éventualité porterait un dur coup à la survie économique de notre industrie de la tranformation des fruits tendres. Toute baisse importante de la production des pêches destinées à ce secteur, obligerait l'industrie à remanier radicalement ses structures.

Autres fruits

Le Canada compte beaucoup d'autres fruits d'importance économique, mais aucun d'eux ne représente plus de 0.2% du revenu agricole. On trouvera ci-dessous la liste des fruits qui, de 1962 à 1966, ont fourni en moyenne chaque année un revenu agricole de plus d'un million de dollars.

	(en milliers de dollars) 1962-1966	1967
Raisins	5,634	7,196
Cerises	4,870	7,493
Mûres	3,860	n.a.
Framboises	3,820	3,475
Poires	3,663	4,814
Prunes et pruneaux	1,267	1,365

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Nous avons fait observer, dans l'introduction du présent chapitre, que les questions touchant la politique générale à l'égard de l'industrie fruitière et maraîchère, causaient beaucoup plus d'inquiétude que ne le laisse deviner leur importance économique. Ces questions se posent à l'échelon provincial, national et international. La Commission de planification s'est penchée sur certains des principaux problèmes relatifs au commerce international.

COMMERCE INTERNATIONAL

Les pommes de terre des Maritimes, denrées d'importance capitale pour le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, offrent, de fait et en puissance, des avantages relatifs à l'égard des coûts, par rapport à d'autres régions du Canada et du nord-est des États-Unis. Le développement de l'industrie, et partant l'économie agricole de ces deux provinces, est gêné par les tarifs imposés par les Américains et par les contingentements qui en

découlent. La Commission de planification préconise, à titre de question urgente, que le gouvernement fédéral s'emploie à négocier des réductions tarifaires bilatérales et à faire abolir les contingents américains. En dépit des difficultés inhérentes à la baisse de ces tarifs, on devrait chercher à les abolir complètement.

La Commission de planification propose que le gouvernement fédéral prenne de fermes dispositions en vue de débattre sérieusement la possibilité du libre-échange d'autres fruits et légumes (y compris les carottes, les oignons, les choux, les navets et les canneberges) à l'égard desquels le Canada jouit d'un avantage relatif. A toutes fins pratiques, c'est déjà fait pour les pommes, qui seront en franchise en 1972. Pour ce qui est des cultures placées sous le régime du libre-échange, on peut prévoir une hausse appréciable des ressources investies et des revenus. Le commerce viserait à desservir certaines régions géographiques des États-Unis au moment de la récolte et durant la période normale d'entreposage. Aux États-Unis, où les marchés ont énormément d'ampleur, de très importantes agglomérations démographiques se trouvent à proximité des principaux centres de production canadiens.

La mise en vigueur d'un régime de libre-échange pour les produits susmentionnés, défavoriserait certains secteurs de l'industrie canadienne de la pomme de terre. C'est pourquoi la Commission de planification aimerait que l'instauration partielle ou totale du libre-échange s'accompagne de mesures d'aide à la réadaptation destinées aux secteurs qui en subiraient le contrecoup.

Il semble peu probable que le Canada puisse expédier des pommes à l'Angleterre et en Europe, mais il en exporte avec succès aux États-Unis. La Commission de planification propose donc que l'industrie de la pomme de la Nouvelle-Écosse concentre son effort de vente sur les marchés américains.

DUMPING, EMBARRAS ET PRÉJUDICES

Les cultivateurs canadiens doivent concurrencer des importations admises à bas prix à intervalles cycliques ou saisonniers. Les plus touchés sont les producteurs de récoltes horticoles étant donné qu'à cet égard, les États-Unis jouissent d'un avantage de deux ou trois mois sur le Canada. La Commission de planification expose au chapitre 4 (Commerce international) sa pensée concernant notre politique et notre stratégie commerciale, dont l'aide à la réadaptation.

OFFICES DE COMMERCIALISATION

L'Ontario compte plusieurs offices de commercialisation: huit pour divers fruits et légumes et une commission pour la pomme; la Colombie-Britannique en compte trois: deux pour les légumes, un pour les fruits d'arbre; en Alberta et au Manitoba, il existe un organisme qui régit la commercialisation de la pomme de terre, tout comme à l'Île-du-Prince-Édouard, d'ailleurs, sauf que

ce dernier ne contrôle ni la production, ni la vente; dans cette dernière province, toutefois, il se peut que des dispositifs globaux de contrôle soient établis en 1970.

Certains de ces offices sont si petits que leur intervention ne saurait être vraiment efficace, contrairement à d'autres organismes du genre, notamment en Colombie-Britannique. Là, on met l'accent sur l'extension des débouchés et la commercialisation, c'est la raison de leur succès. En Ontario, certains organismes, tels les deux offices de commercialisation des pêches, rendent des services commerciaux fort utiles. Mais pourquoi en faut-il deux pour les pêches et deux pour les raisins? Il serait opportun de fusionner quelques-uns de ces organismes. La Commission de planification s'est réjouie de la création en Ontario d'un seul office pour régir la commercialisation de tous les légumes destinés à la transformation. D'autre part, l'Office ontarien de commercialisation des oignons, aux mains des producteurs, a cessé d'être en 1969. Affermir l'orientation commerciale de ces organismes pourrait bien mener à l'exploitation énergique des marchés américains.

Au Québec, si les dispositions contractuelles concernant la transformation des légumes se révèlent généralement satisfaisantes, il est loin d'en être ainsi pour la mise en marché des légumes frais, au niveau des producteurs. L'établissement d'offices de commercialisation, pour ce qui est des légumes frais les plus importants, aboutirait à l'amélioration des régimes de classement et de prix. Le Québec pourrait accroître sensiblement sa production, d'une part grâce à ses sols organiques noirs, d'autre part, dans les régions sises dans un rayon de 40 milles de Montréal. Pour ce, on devrait avoir recours aux fonds de la Commission canadienne du lait (compensation). A noter, toutefois, qu'en ce qui concerne les dernières régions susmentionnées, la mise en marché importe plus que la production. S'il ne peut fournir, de manière soutenue, des produits de haute qualité dans un emballage attrayant, le Québec ne réussira pas a les substituer à ceux de l'Ontario et des États-Unis sur le marché de Montréal. Le régime actuel de mise en marché, certes insatisfaisant, devrait faire place à un appareil de contrôle de la commercialisation des produits.

Sur le plan interprovincial, il y a concurrence et manque de coordination entre les offices provinciaux. En outre, les fruits et légumes écoulés par les offices dans certaines provinces font concurrence aux produits vendus par des particuliers ou des coopératives d'autres provinces. Prenons la pomme, qui en offre le meilleur exemple. La Colombie-Britannique a recours à des mesures globales de contrôle et à des techniques énergiques de mise en marché et de commercialisation. L'Ontario fait appel, par l'entremise d'une commission, à un contrôle de mise en marché moins rigoureux. Le Québec utilise son propre régime de classement, si mal mis en vigueur que le marché de la pomme fraîche comporte nombre de rejets ou de pommes tombées. La Nouvelle-Écosse bénéficie d'une puissante coopérative qui s'acquitte bien de ses fonctions, malheureusement limitée, mais elle n'a aucun dispositif de contrôle. Il s'ensuit de cet état de choses une vive concurrence improductive, ce qui tend à éroder les prix à l'échelon national. Voilà un exemple frappant

du besoin de coordonner la mise en marché par delà les frontières provinciales, qu'il s'agisse d'un régime national ou d'une formule plus restreinte. On ne pourra constituer l'organisme qu'il faut sans qu'il y ait déjà des organisations réunissant tous les producteurs au Québec et en Nouvelle-Écosse.

Tout comme les producteurs des Maritimes devraient surveiller la mise en marché de leurs pommes de terre, il faudrait aussi prévoir un appareil interprovincial de coordination, probablement par le truchement d'un organisme national de commercialisation. Dans tout projet d'extension du contrôle de la mise en marché, qu'il s'agisse de pommes de terre ou de pommes, il faut prendre les précautions voulues, ainsi qu'il est dit au chapitre 12: Offices de commercialisation, pour que ces organismes ne s'emploient pas à restreindre le commerce interprovincial.

Au détriment des cultivateurs, les cadres administratifs des offices de mise en marché, ayant fait carrière dans le secteur agricole, n'ont ni la formation ni l'expérience nécessaires à leur réussite dans le domaine de la vente. Il faudrait que les spécialistes en commercialisation et en gestion se recrutent parmi les sociétés commerciales, hors du secteur agricole, et que les spécialistes compétents puissent passer d'un office de commercialisation à l'autre, indépendamment du produit à écouler. Le personnel des offices de producteurs et des coopératives de la Colombie-Britannique pourrait contribuer sensiblement à perfectionner les méthodes de mise en marché dans l'est du Canada.

Certains offices de commercialisation, tels ceux qui s'occupent des fruits et légumes destinés à la transformation, s'entendent avec les exploitants des usines pour uniformiser les conditions de vente et fixer les prix minimums. La principale difficulté qui en découle, c'est qu'un producteur éveillé ne peut, juridiquement parlant, s'infiltrer dans l'industrie en y offrant de produire et de vendre à des prix inférieurs aux prix convenus. Le choix des cultivateurs devient l'une des fonctions de chaque exploitant d'usine; il doit l'acquitter sans pouvoir se guider sur les prix. Un dilemme se crée: d'une part, les producteurs doivent pouvoir compter sur un marché avant d'investir une somme importante pour une culture particulière; d'autre part, les exploitants doivent aussi se fier sur un marché pour se procurer au moins l'essentiel de leurs approvisionnements. Pourtant, les négocations en soi éliminent la concurrence des prix entre les producteurs, dans les limites du territoire d'un office, ce qui fait baisser l'efficacité au niveau de la production.

Plus tôt dans le présent chapitre, nous avons fait valoir qu'il faut chercher à exporter, ce qui signifie que des secteurs de l'industrie fruitière et maraîchère devraient entreprendre des programmes en ce sens. Le travail de promotion prendrait une envergure nationale, suivant l'orientation fournie par les offices de commercialisation aux mains des producteurs, mais il intéresserait tous les groupements qui s'occupent de tel ou tel produit, y compris les grouvernements. D'ailleurs, les initiatives prises à cette fin aux États-Unis ont eu beaucoup de succès. Les organismes de commercialisation des producteurs joueraient un rôle capital dans la promotion des exporta-

tions, car ils sont les seuls à pouvoir faire les vérifications nécessaires au niveau de l'exploitation agricole. Il faut se rendre compte que la promotion devient plus ou moins utile dans le cas de certains produits, tels que les carottes, les oignons et les navets, pour lesquels seuls le prix et la qualité comptent.

Au terme de notre analyse des produits, nous affirmons sans ambages que, dans le secteur des fruits et légumes, le Canada accuse un net retard vis-à-vis des États-Unis en ce qui concerne les institutions ou dispositifs de mise en marché, les méthodes utilisées, enfin, sa manière globale d'aborder la question de la commercialisation. Pourtant, aucun secteur de l'industrie canadienne n'échappe à l'âpre concurrence que lui livre ce pays. Notre industrie doit s'employer énergiquement à améliorer la situation sous tous ses aspects, à partir de l'exploitation agricole jusqu'au commerce de détail. Nous nous réjouissons de voir que le gouvernement fédéral intègre à son programme de formation de la main-d'œuvre, des cours destinés au personnel des établissements de gros et de détail. Cette initiative très heureuse devrait élargir ses cadres et englober d'autres aspects des marchés. Mais ce n'est que le commencement. Les cultivateurs, le secteur commercial et les gouvernements devraient se concerter en vue d'améliorer tous les éléments de la commercialisation des fruits et légumes. Il faudrait alors, bien entendu, intensifier la recherche sur la commercialisation et sur l'évolution des marchés.

INDUSTRIE DE LA TRANSFORMATION

L'industrie de la transformation des fruits et légumes, siège d'une vive concurrence, fournit un revenu de capital assez faible, mais son apport à l'agriculture et aux consommateurs du Canada revêt beaucoup d'importance. Une importante question de politique générale à prendre en considération, c'est la domination croissante de l'industrie par les sociétés américaines dans ce même secteur. Selon les études effectuées pour le compte de la Commission de planification, il semble que plus de 70% des emballages de fruits et de légumes sont préparés dans des usines tenues par des firmes américaines. Dans certains cas, apparemment, les sociétés mères hésitent à faire bénéficier leurs succursales canadiennes des machines et de la technologie modernes qui ont cours aux États-Unis. Les investisseurs américains ont peut-être de bonnes raisons personnelles d'agir ainsi, mais cette pratique fait que la technologie progresse plus lentement au Canada que s'il en était autrement.

Chose peut-être plus importante encore, certaines sociétés mères américaines préfèrent que leurs exportations partent des États-Unis plutôt que de leurs succursales canadiennes. Les sociétés américaines à ramifications internationales refusent généralement à leurs succursales au Canada le droit d'exporter vers un pays où elles possèdent une usine. Il est arrivé qu'une société canadiennes devenue succursale d'une firme américaine se voit imposer de telles restrictions, alors même qu'elle avait déjà pénétré des marchés du tiers

monde. La Commission de planification estime que le ministère de l'Industrie et du Commerce devrait tenter d'élaborer des mesures ou stimulants d'ordre économique qui encourageraient les sociétés étrangères en question à permettre à leurs succursales canadiennes d'exporter leurs produits.

QUALITÉ ET CLASSEMENT

Les consommateurs comparent souvent les produits américains et canadiens, au désavantage de ces derniers. Quoique nos normes de classement et l'application négligée des règlements administratifs pertinents soient partiellement à l'origine de leurs critiques, ce n'est pas toujours le cas. Dans bien des cas, les sociétés américaines désignent leurs produits emballés sous une marque de commerce, au lieu d'en indiquer la catégorie selon le règlement. D'ordinaire, les exploitants se fixent des normes supérieures à la catégorie U.S. nº 1. La même chose se fait au Canada.

La Commission de planification estime qu'en général, le classement lui-même échappe à tout reproche. A quelques notables exceptions près, toutefois, c'est à l'étape de l'emballage et de la présentation commerciale que le produit canadien généralement ne répond pas aux normes américaines. On en a eu la preuve manifeste, dans le cas de la laitue, lors du congrès canadien d'agriculture. Lors des délibérations sur la pomme de terre, on a justement proposé de modifier le régime de classement afin d'y faire entrer des normes plus pertinentes que celles de la grosseur et des caractéristiques visibles. Pour tous les fruits et légumes, il importe de prévoir des critères supérieurs à ceux que comporte la catégorie Canada nº 1. Les producteurs et les expéditeurs devraient souhaiter toute révision des normes de classement. Il importe davantage de faire appliquer pareilles normes avec toute la rigueur voulue. C'est l'industrie dans son ensemble qui est touchée, lorsque l'inspection se fait mal.

ASSURANCE-RÉCOLTE

Dans la section du présent chapitre qui a trait aux denrées, nous avons parlé des grandes fluctuations qui caractérisent le rendement de bien des fruits et légumes cultivés au Canada. Les cultivateurs doivent assumer de gros risques; chaque année, ils doivent engager de vastes ressources pour financer leurs achats, sans jamais trop savoir si la vente de leurs produits leur permettra de rentrer dans leurs déboursés. Il est étonnant alors que les provinces aient souscrit si peu rapidement au régime d'assurance-récolte sanctionné par le gouvernement fédéral en 1960. Aux termes de la Loi, le gouvernement fédéral et les provinces se partagent également les frais administratifs de tout régime agréé, tandis que l'État acquitte le quart des primes versées au titre de tous ces régimes. Seule la Colombie-Britannique s'est pré-

value entièrement de cette mesure à l'égard de la production fruitière et maraîchère. Son régime englobe le rendement annuel de treize différents fruits, ainsi que celui des fraisiers, des vignes et des arbres fruitiers. L'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et le Manitoba offrent un régime d'assurance pour la pomme de terre. Trois provinces n'assurent qu'une seule culture maraîchère destinée à la transformation.

La Commission de planification est convaincue que les régimes fédéraux-provinciaux admis par la Loi sur l'assurance-récolte, procurent maints avantages aux cultivateurs. C'est pourquoi nous préconisons que les cultivateurs et les provinces aient davantage recours à cette mesure. Tout en appuyant le programme actuel, la Commission de planification juge avantageux, pour certaines cultures, d'étendre l'aire géographique d'assurabilité au delà des limites d'une seule province, car il est généralement souhaitable de faire reposer tout régime d'assurance-récolte sur les assises les plus larges possibles. Certaines provinces comptent tout au plus une centaine de producteurs d'une récolte donnée. Une très mauvaise récolte de pommes de terre ou de tabac à l'Île-du-Prince-Édouard pourrait mettre en péril la solvabilité du régime provincial. Par ailleurs, un tel danger n'existerait plus, advenant que six, sept ou dix provinces souscrivent à un seul régime d'assurance-récolte pour les pommes de terre. On pourrait en faire autant à l'égard des pommes, dont la culture atteint des proportions importantes dans quatre provinces. La Commission de planification préconise donc, à l'égard de certaines cultures, l'extension des régimes d'assurance-récolte afin d'englober toute une région et même, en fin de compte, le pays tout entier.

RECOMMANDATIONS

La Commission de planification recommande que:

Pour les pommes de terre

1. Le gouvernement fédéral prenne les mesures nécessaires pour assurer la libre circulation des pommes de terre entre le Canada et les États-Unis, et que des paiements de rajustement soient faits aux producteurs qui seraient pénalisés par suite de ces mesures;
2. Des offices de commercialisation soient mis sur pied par les producteurs de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick;
3. De l'aide soit accordée dans le but de regrouper les fermes consacrées à la culture de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard pour y former des unités de production plus grandes. Ceci pourrait être un programme du ministère de l'Expansion économique régionale;
4. La classification des pommes de terre soit fondée sur des normes objectives autres que les caractéristiques apparentes et que les normes ainsi établies soient rigidement appliquées dans toutes les provinces.

Pour les pommes

5. Des offices de commercialisation jouissant d'un pouvoir de contrôle soient établis en Nouvelle-Écosse et au Québec; et que les programmes des agences de mise en marché des quatre provinces produisant le plus de pommes soient coordonnés;
6. La Nouvelle-Écosse par ses politiques de commercialisation s'oriente vers le marché américain.

Pour autres légumes

7. Le gouvernement canadien négocie des accords de libre échange avec les États-Unis pour les carottes, les oignons, les navets, le colza et les canneberges;
8. La province de Québec établisse des contrôles sur la mise en marché des légumes frais par ses producteurs; et qu'une aide soit apportée à l'expansion de la production des légumes dans la région de Montréal et sur les sols organiques au sud de Montréal, en bordure des États-Unis.

Dumping et dislocation des marchés

9. Des négociations soient entreprises avec les États-Unis pour la définition de normes objectives d'application des mesures contre le *dumping* et la dislocation des marchés causés par les importations à rabais.

Offices de commercialisation

10. D'une façon générale, ces organismes se préoccupent plus activement du développement des marchés et qu'ils améliorent leurs techniques de gestion en retenant les services de spécialistes hautement qualifiés dans ce domaine.

Industrie de transformation

11. Le gouvernement fédéral étende la portée de son programme de stimulants économiques afin d'encourager tous les secteurs de l'industrie de transformation à exploiter toutes les possibilités rentables au niveau de l'exportation.

Assurance récolte

12. Tout en reconnaissant l'utilité des programmes d'assurance récolte en vertu de la Loi l'assurance récolte (1960), une étude soit faite sur la possibilité de fournir un régime national d'assurance récolte pour les pommes de terre, les pommes et certains autres produits. Évidemment, les diverses applications de ce régime devraient être justifiées d'un point de vue actuariel dans chaque province ou dans chaque région.

Commercialisation

13. Les producteurs, les organismes de commercialisation et les gouvernements modernisent au plus tôt les structures et les façons de procéder dans le domaine de la commercialisation. Il faudra augmenter considérablement la recherche en ce domaine, en mettant l'accent sur le développement des marchés.

chapitre neuf

LES AUTRES CULTURES

PARTIE A—LE TABAC

IMPORTANCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC

Le tabac est l'une des plus importantes cultures commerciales du Canada, la production de tabac de toutes les variétés en 1968 s'est élevée à 223 millions de livres (poids à la récolte), dont 72 millions de livres exportées et 150 millions vendues au Canada. Les 131,000 acres moissonnées ont rapporté, cette année-là, un revenu agricole brut en espèces de 142 millions de dollars.

L'ensemble des recettes fiscales provenant des taxes sur le tabac, les cigares et les cigarettes s'est établi, en 1968, à presque cinq fois les revenus agricoles, soit environ 700 millions de dollars. La tranche du gouvernement fédéral s'élevait à 555 millions. Les exportations de tabac jaune ont représenté des gains de 55.9 millions. Le Canada a importé de quatre à six millions de livres vers la fin des années 60. La valeur ajoutée par les fabricants totalisait 171 millions de dollars en 1966. On trouvera au tableau 1 les données nationales relatives à la superficie, à la production et aux prix. Les plantations de tabac de l'Ontario représentent plus de 90%, de la superficie totale des champs de tabac et leur production de tabac, presque entièrement composé de tabac jaune représente un pourcentage encore plus élevé de la production totale. Mais le Québec produit des quantités assez considérables de tabac jaune, de tabac à cigare et de tabac à pipe. La production du tabac jaune commence à prendre forme dans les Maritimes; il y a actuellement une centaine de producteurs dans les trois Provinces. On y a moissonné plus de 3,000 acres en 1968, et l'on prévoit que l'expansion se poursuivra dans la région.

L'introduction du tabac jaune dans les sols érodés, et sableux des terres de la rive nord du lac Érié a fait de ces régions pauvres de fertiles terres agricoles hautement productives. Les 4,500 producteurs de tabac de l'Ontario ont employé jusqu'à 40,000 saisonniers au temps de la moisson. La mécanisation des méthodes de récolte et de séchage réduit constamment le nombre d'employés nécessaire à ces tâches. Des conditions écologiques favorables ont donné à l'Ontario une place prépondérante dans l'industrie du tabac au Canada. Pour compléter le tableau, des droits de douane de 20c. la livre, pour le tabac non écoté, et de 30c. la livre, pour le tabac jaune écoté, contribuent aussi à la protection de l'industrie. Par contre, selon un accord du Commonwealth qui remonte au début des années 30, les tabacs en provenance de l'Afrique du Sud sont admis en franchise. Les producteurs exercent un contrôle sur la superficie des terres depuis 1934. L'Office actuel de commercialisation du tabac jaune de l'Ontario (The Ontario Fluecured Tobacco Growers' Marketing Board) est l'instrument de contrôle depuis 1957.

TABLEAU 1

Canada—Superficies en tabac, production et prix, de 1957-1961 à 1968-1969
(La campagne agricole va du 1er octobre au 30 septembre.)

Détail	Moyenne 1957-1961	Moyenne 1962-1966	1967-1968	Prévisions 1968-1969
Superficie en acres				
Tabac jaune	123,806	107,695	130,170	127,600
Burley	4,350	2,759	1,578	1,655
À cigare	3,932	2,531	2,300	1,870
Tabacs foncés	479	401	325	335
Total	132,567	113,386	134,373	131,460
Production	(en milliers de livres, poids à la récolte)			
Tabac jaune	184,450	183,411	211,300	217,000
Burley	7,650	5,658	3,074	3,310
À cigare	5,164	3,852	3,403	2,929
Prix agricole moyen	(prix 'en cents' à la livre, poids à la récolte)			
Tabac jaune	51.22	62.03	71.25	—
Burley	36.95	44.36	54.68	—
À cigare	26.76	27.04	33.22	—

SOURCE: *Conférence des perspectives de l'agriculture canadienne*, M.F.A., 1969, vol. 1, p. 193, et l'*Économie agricole au Canada*, livraisons diverses.

Étant donné que les «autorisations» de production du tabac sont attribuées à la terre, seul l'achat de terrain permet d'entreprendre ou d'aggrandir une exploitation de tabac. La répartition des superficies, c'est-à-dire l'attribution à chaque producteur de l'aire qu'il peut planter au cours d'une année, fait l'objet d'une réglementation très rigoureuse. Les lots sont exprimés en pourcentage de la «superficie rentable de base» où on peut cultiver du tabac. Ce

pourcentage varie d'année en année selon l'estimation de la demande nationale et les négociations relatives aux exportations, qu'entretiennent l'Office de l'Ontario et la commission consultative sur le tabac de Grande-Bretagne. Ces pourparlers ont pris plus d'importance depuis l'imposition de sanctions à la Rhodésie. Le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce a fortement influencé ces négociations. On s'entretient aussi avec les fabricants canadiens. Au cours des années 60, la superficie des plantations de tabac jaune de l'Ontario a oscillé entre 73,000 et 128,000 acres. Il y a quelques années, l'Office de l'Ontario a autorisé le transfert des attributions annuelles d'une ferme à l'autre dans les cas de copropriété. Le tabac s'est donc déplacé vers des terres plus productives, renforçant ainsi la position économique de l'industrie.

Le contrôle des superficies a été si sévère que les terres soumises à des «autorisations» ont pris beaucoup de valeur. «Les acheteurs, a-t-on constaté, offraient et déboursaient, pour les plantations de tabac, de $2,000 à $3,000 l'acre pour les «autorisations» de production de tabac.»[1] Les terres qui ne bénéficiaient pas de ces «autorisations», se vendaient environ $300 l'acre. La valeur considérable de ces terres s'inscrit dans le prix de revient et a contribué pour beaucoup à faire augmenter les frais de production. Le contrôle de la production a aussi donné lieu à une diversification des moyens. Pour maximiser le rendement de chaque acre de leur superficie limitée, les producteurs ont eu davantage recours aux engrais et la plupart d'entre eux garantissent la production par l'irrigation. Les bénéfices ont augmenté de 50% dans les années 60, conséquence de l'évolution des facteurs de production et du progrès général de la technologie. Ces méthodes intensives font monter le coût unitaire.

LES PROBLÈMES DE L'INDUSTRIE

L'un des grands problèmes de l'industrie se situe autour de la consommation du tabac et, en particulier, de l'attitude et des propositions du gouvernement qui cherche à dissuader les usagers du produit pour des raisons sanitaires. Le comité de bien-être, de la santé et des affaires sociales a publié un rapport qui, en toute probabilité, servira de point de départ à un projet de loi. Le rapport propose le blocage de toutes les dépenses consacrées à la réclame sur le tabac, l'interdiction d'accès aux moyens de diffusion et la cessation graduelle de toute publicité et de toute réclame dans un laps de temps de quatre ans. Le ministre fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social a averti la population à maintes reprises que l'usage du tabac pouvait être dommageable à la santé. Chaque paquet de cigarettes devra peut-être porter une mise en garde contre les dangers du tabac.

La consommation individuelle de cigarettes a gagné lentement du terrain: 1,939 en 1959, et 2,316 en 1967, mais elle a baissé d'environ 3% en 1968.

[1] G. I. Trant, *Production Opportunities on Ontario Tobacco Farms* University of Guelph, 1966, p. 20.

L'année suivante, elle était de nouveau à la hausse. Quoi qu'il en soit, par suite de la vogue croissante des cigarettes à bout filtre, le tabac jaune en feuilles est moins en demande. Au pays, la demande de tabac en feuilles semble s'être stabilisée temporairement entre deux et quatre millions de livres au-dessous de son niveau de 1967. De l'avis de la Commission de la planification, à moins de nouvelles pressions imprévues de la part du gouvernement contre l'habitude de fumer, la demande nationale va demeurer plus ou moins stable jusqu'en 1980. L'imposition de nouvelles taxes, crainte de l'industrie, pourrait engendrer un nouveau fléchissement de la demande du tabac en feuilles.

L'industrie fait face à un autre problème: les frais de production en Ontario deviennent de plus en plus élevés. La situation devient de plus en plus critique à cause du rythme de l'inflation et de l'importance que l'Office de l'Ontario attache à limiter la production totale, par des restrictions de superficies, pour obtenir des prix plus élevés. On remarque un mécontentement grandissant chez les importateurs de tabac canadien en raison des prix élevés de ces quatre ou cinq dernières années, et certains se plaignent de la qualité. La Grande-Bretagne a réduit l'objectif de ses importations de cinq millions de livres en 1969; le Comité consultatif britannique a fait savoir que les importations en provenance du Canada en 1970 pourraient être réduites de nouveau de quatre à neuf millions de livres. Ce geste de la Grande-Bretagne est important, puisque le commerce canadien dépend grandement du marché britannique; au cours de la période 1966-1968, plus de 90% du tabac jaune canadien d'exportation a été acheminé vers la Grande-Bretagne.

Le Canada a pratiquement perdu ses débouchés en Europe occidentale, soit la plus importante région importatrice du globe. Cette région avait importé 7.6 millions de livres en 1962, et 5.5 millions en 1963. Les exportations en Europe de l'Ouest, en 1968, dépassaient à peine le demi-million de livres. Les prix agricoles de 1969 sont quelque peu inférieurs à ceux des deux dernières années, et nous avons retrouvé certains clients du Continent européen, mais il est difficile de récupérer un marché perdu. On avoue en général que le Canada, à cause de ses petites quantités, a perdu l'occasion de se trouver des marchés d'exportation quand on a imposé des sanctions aux ventes de tabac rhodésien. Le retour de la Rhodésie au marché britannique pourrait avoir de graves conséquences sur les exportations canadiennes. Les négociations actuelles ayant pour but de définir une politique du tabac à l'intérieur de la Communauté économique européenne pourraient réduire encore les ventes de tabac provenant d'Amérique du Nord. L'éventuelle entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun menace les vastes exportations que nous faisons régulièrement vers la Grande-Bretagne grâce à la préférence des pays du Commonwealth. Pour faire face à la situation, l'Office de l'Ontario, en 1969, a rajusté sa politique de planification des cultures afin d'agrandir les cultures pour subvenir aux nouveaux marchés et

pour essayer de regagner les marchés perdus en Grande-Bretagne et en Europe occidentale.

Autre élément défavorable: les réserves considérables du gouvernement américain. Ce dernier verse une subvention de 5c. par livre sur toute exportation américaine. Environ 20% des exportations de tabac des États-Unis sont soutenues par d'autres programmes spéciaux de l'État.

Au Canada, l'introduction réussie du tabac jaune dans les provinces maritimes constitue une menace pour le contrôle de la production et le maintien des prix en Ontario. La superficie aux Maritimes, en 1969, était de 3,135 acres, soit le double de l'année précédente. Il y a suffisamment de terres propres à la culture du tabac dans les Maritimes pour leur permettre de tripler, de quadrupler ou même d'élargir encore davantage la superficie de 1969. La région des Maritimes a l'avantage de posséder des terres qui ne coûtent pas cher et de ne pas connaître de restrictions sur la production.

Même à l'extérieur de l'industrie du tabac, on s'interroge avec une certaine inquiétude sur les pouvoirs qu'exerce l'office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario à l'égard des ventes, ou pour contrôler l'offre. Les contrôles de la production, qui avaient été autorisés par le parlement provincial, ont ni plus ni moins fermé les portes de l'industrie à tout nouvel arrivant, réduisant ainsi les possibilités pour de bons exploitants agricoles de se lancer dans la production du tabac. En outre, l'Office de l'Ontario a probablement contribué à réduire encore les revenus agricoles d'exportation, surtout, quand les producteurs ont décidé de ne pas planter toutes les superficies qui leur avaient été allouées. Il a fait preuve de courte vue, oubliant les considérations de longue portée. Le programme de contrôle de la production a nui considérablement aux producteurs de tabac eux-mêmes. La spéculation de la valeur des «autorisations» sur la valeur des terres fait monter les coûts[2] et les restrictions de superficies entraînent l'utilisation inefficace des ressources. Il faut élever les prix pour faire face à la montée des coûts. Mais, dans une large mesure, la progression des coûts est attribuable au programme de contrôle de la production. Le phénomène de l'augmentation des coûts n'est donc pas ici analogue à celui qui se manifeste dans tous les secteurs de l'agriculture, quoique, par ailleurs, l'industrie du tabac n'échappe pas aux forces inflationnistes générales.

La Commission de la planification en arrive à la conclusion que la valeur actuelle des terres à tabac de l'Ontario ne peut se maintenir, peu importe la façon dont on régisse les contrôles de la production, et que la rigueur des contrôles de production dessert l'intérêt public. De plus, le fait d'attacher beaucoup d'importance aux marchés nationaux et britanniques et de considérer les autres marchés comme secondaires n'est pas de nature à favoriser l'industrie elle-même.

---

[2] voir l'appendice du chapitre 12.

RECOMMANDATIONS

En conséquence, la Commission de planification recommande que:

1. Les producteurs de tabac, les industries de transformation, les fabricants, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux établissent conjointement un fonds pour l'expansion des exportations du tabac. Ceci permettrait d'instituer un programme agressif de développement des exportations. Il faudrait exploiter à fond toutes les possibilités dans ce domaine, par l'entremise des missions et foires commerciales et par l'emploi de subventions à l'exportation, lorsque cela est considéré nécessaire pour assurer le développement de nouveaux marchés;
2. l'*Ontario Flu-cured Tobacco Growers' Marketing Board* coupe la superficie de base des producteurs qui ne la cultivent pas à plein rendement. Les superficies ainsi récupérées par la Commission pourraient être vendues aux enchères;
3. l'Office ontarien donne un statut permanent à cette partie de son programme qui permet le transfert des superficies désignées vers une région plus productive;
4. les producteurs des Maritimes forment une organisation avec retenue à la source, ce qui leur permettait de participer aux opérations du fonds pour l'expansion des exportations;
5. les producteurs des Maritimes prennent les mesures nécessaires à l'établissement d'usines de transformation primaire dans la région;
6. le gouvernement, les fabricants et les producteurs de tabac devraient entreprendre et appuyer des recherches intensives au sujet de la production et de la fabrication des tabacs qui pourront être mis en marché pour satisfaire aux exigences du marché des années 70 (recherches qui devront tenir compte aussi des effets du tabac sur la santé des consommateurs);
7. un comité inter-ministériel soit mis sur pied au gouvernement fédéral pour étudier au jour le jour les effets des mesures anti-tabac prises par le gouvernement fédéral et préparer un programme d'aide si nécessaire.

PARTIE B—LA BETTERAVE À SUCRE

INTRODUCTION

Une grande partie du sucre consommé au Canada est importé sous forme de sucre de canne brut, puisque les raffineries canadiennes de sucre sont protégées par le tarif élevé qui frappe le sucre raffiné. Seulement 15% environ du sucre consommé au Canada provient de betteraves à sucre canadiennes, protégées par des droits douaniers prohibitifs (27.5% *ad valorem*) et largement subventionnées, au moyen de versements d'appoint, par l'Office

de stabilisation des prix agricoles. On se demande d'emblée, pourquoi une protection si forte à l'exportation et des subventions si généreuses? D'autre part, les frais que doivent assumer les consommateurs, les contribuables et les industriels canadiens sont-ils justifiés?

PRODUCTION DE LA BETTERAVE À SUCRE

Seulement 15% de la consommation nationale de sucre provient de betteraves à sucre, la quantité variant d'une région à l'autre. Les marchés des Prairies sont, dans une large mesure, alimentés par les betteraves cultivées en Alberta et au Manitoba; la Colombie-Britannique et l'Est du Canada s'approvisionnent presque uniquement de sucre de canne brut importé, puis raffiné au Canada. Il y a peu de concurrence entre les fournisseurs des marchés régionaux. Les frais de transport depuis la côte Est comme depuis la côte Ouest servent de protection à l'industrie de la betterave des Prairies. Par contre, les producteurs du Québec, établis à quelques milles à peine des grandes raffineries, de canne à sucre situées près des ports de mer du littoral oriental, doivent subir la concurrence directe.

La betterave à sucre est cultivée en Alberta, au Manitoba et au Québec, et transformée en usine dans chacune des trois provinces. La petite usine du Québec appartient à l'État. La betterave à sucre a été cultivée en Ontario jusqu'à 1967, mais la fermeture de l'usine de la Canada and Dominion Sugar à Chatham, au début de 1968, interrompit la production. Les betteraves sont habituellement cultivées sous contrat entre le cultivateur et l'acheteur, avant les semailles. Sans préciser de prix défini, le contrat stipule dans quelle mesure le cultivateur participera aux bénéfices provenant du sucre raffiné, de la pâte de betterave et de la mélasse. Voici quelques statistiques relatives au nombre de producteurs (1966) et aux superficies cultivées ces dernières années:

TABLEAU 1

Nombre de producteurs et superficies—Betterave à sucre—Statistiques partielles canadiennes

Province	Nombre de fermes	Superficie en acres	
		1962-1966	1968
Québec	927	9,808	11,381
Ontario	566	14,216	—
Manitoba	542	25,689	29,079
Alberta	971	39,788	39,206
Canada	3,006	89,501	79,666

SOURCE: Conférence des perspectives de l'agriculture canadienne, M.F.A., 1969, vol. 1, p. 190.

La production a été en moyenne de 1.2 million de tonnes durant la période 1962-1966; la campagne de 1968 a produit 1.1 million de tonnes. On

comptait, en 1966, 3,006 producteurs. La plupart d'entre eux possèdent de vastes champs où ils cultivent d'autres produits, mais ils trouvent la betterave à sucre très utile pour la rotation des cultures.

La superficie consacrée à la betterave à sucre n'a cessé de s'amenuiser depuis 1958, et pourtant, cette année-là, le gouvernement a accepté de soutenir le prix de la betterave. Des versements d'appoint ont été faits chaque année, sauf en 1963 et en 1964, alors que le cours du sucre a atteint des sommets sans précédent dans le monde. Le fléchissement de la dernière décennie a eu lieu en dépit des versements d'appoint considérables qui, au total, étaient bien supérieurs à ceux consentis au secteur des produits de base. En 1967, on a versé aux 3,275 producteurs une somme de 6.3 millions de dollars, soit en moyenne $1,924 par cultivateur, sans compter les quelque 2 millions de dollars qui ont été versés aux cultivateurs de betteraves de l'Ontario, à titre d'indemnité, après la fermeture de l'usine de Chatham. Ces statistiques ne font pas entrer en ligne de compte les pertes annuelles considérables de la raffinerie de betteraves à sucre de la province de Québec, qui tout compte fait, représentent une subvention aux producteurs. Il faut ajouter que d'importantes subventions sont accordées à l'irrigation en Alberta, de même que pour le transport et le logement des ouvriers des champs.

Le tableau 2 donne un aperçu statistique de la participation fédérale à l'industrie du sucre de betterave. Le gouvernement exprime chaque année le montant des subventions en pourcentage du prix agricole moyen des dix années précédentes. Il comble alors l'écart entre le prix payé par les transfor-

TABLEAU 2

Niveau de soutien et prix moyens des betteraves à sucre, 1959-1960 à 1967-1968

Année	Pourcentage des 10 années précédentes	Niveau de soutien	Prix payés par les conditionneurs	Paiement[1]	Recettes totales
			(exprimés en dollars la tonne ordinaire[2])		
1959-1960	93	93 p. 100	11.62	2.51	14.13
1960-1961	100	14.23 les 270 livres	11.77	1.40	13.17
1961-1962	102	13.18 les 250 livres	11.62	1.93	13.68[3]
1962-1963	106	13.72	18.64	—	18.64
1963-1964	109	13.72	18.73	—	18.73
1964-1965	104	13.72	11.62	3.15	14.77
1965-1966	104	14.35	10.78	6.38	17.16
1966-1967	105	14.35	11.00	4.83	15.83
1967-1968	114	15.50	10.64	5.41	16.05

[1]Cette subvention a été de $3.23 pour la campagne de 1968-1969.
[2]Équivaut à 250 livres de sucre raffiné.
[3]L'Ontario a aussi versé une petite subvention pour la campagne de 1961, et le Québec en verse une de deux à trois dollars depuis plusieurs années.
SOURCE: Conférence des perspectives de l'agriculture canadienne, M.F.A., 1969, vol. 1, p. 190.

mateurs et le niveau de soutien au moyen de versements d'appoint selon une formule qui tient compte du prix international et de la teneur en sucre des betteraves.

La Commission de la planification a été informée, mais n'a pu confirmer, que les nouvelles méthodes de production pourraient rendre les betteraves à sucre compétitives à l'égard du sucre de canne sans l'aide de subventions. S'il en était ainsi, les subventions fédérales deviendraient inutiles.

La question est de savoir si ces subventions et cette protection sont justifiées. Elles ne protègent pas le consommateur canadien contre la montée occasionnelle du cours international, comme ce fut le cas en 1963 et en 1964, alors que le prix de détail s'est établi en moyenne au Canada entre 14c. et 16c. la livre. Le Canada pourrait produire assez de sucre pour subvenir à ses propres besoins dans l'éventualité d'une crise dans le commerce international, mais seulement à un coût très élevé. Les producteurs de betteraves à sucre sont loin de pouvoir soutenir la concurrence aux prix internationaux actuels et escomptés. Le consommateur et le contribuable canadiens ont donc généreusement subventionné une industrie non compétitive à rentabilité douteuse.

LES RAFFINERIES DE SUCRE

Le secteur de la raffinerie du sucre comprend 13 établissements. Les principaux sont la Canada and Dominion Sugar Company Limited, la B.C. Sugar Refinery Limited, l'Atlantic Sugar Refineries Company Limited, la St. Lawrence Sugar Limited et la Cartier Refined Sugars Limited. La production annuelle de sucre raffiné, au cours de la période 1962-1966, a été en moyenne de 1,920 millions de livres; elle a été, en 1968, de 2,088 millions de livres. La consommation individuelle du sucre raffiné, sous toutes ses formes, se maintient plus ou moins à un peu plus de 100 livres par année.

L'industrie semble être assez rentable, puisque les gains nets représentent le sixième des ventes. Sa rentabilité lui vient en partie de la structure tarifaire en vertu de laquelle, sur le sucre brut, on prélève un droit de 31c. les 100 livres, au taux de préférence britannique, tandis que sur le sucre raffiné, le droit est de $1.09 les 100 livres au taux de préférence britannique, et de $1.89 au taux de la nation la plus favorisée. Le Tarif interdit donc en quelque sorte les importations de sucre raffiné, et les raffineries semblent en faire tout leur profit. Par ailleurs, il y a peu de concurrence entre les raffineries canadiennes. Les raffineurs de sucre de canne de l'Est du Canada furent mis à l'amende pour collusion en 1963 en vertu de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions. En 1969, on a demandé à la Commission du tarif d'entreprendre une vaste enquête sur la structure tarifaire du sucre, sur les différents prix du sucre raffiné, sur les bénéfices des raffineurs et sur l'industrie canadienne du sucre de betterave.

Aucun produit agricole du monde entier ne jouit d'une protection aussi étendue ni de subventions aussi généreuses que la betterave sucrière. Dans un marché de libre concurrence, la plupart, voire la totalité des industries betteravières du monde seraient éliminées. Néanmoins, des considérations de défense nationale (qui ne s'appliquent pas, ou si peu à la situation canadienne de la betterave à sucre) et un protectionnisme agricole sans mélange ont donné aux betteraves à sucre environ 40% du marché mondial. Le refus d'ouvrir aux pays qui émergent ce large secteur du marché, et qui sont ou qui pourraient devenir d'efficaces producteurs de sucre de canne, a sérieusement retardé leur développement.

On s'emploie, depuis 70 ans, à limiter les subventions aux producteurs de sucre de betterave et à stabiliser les marchés au profit des producteurs de canne, mais la conclusion de quatre accords préférentiels a grandement entravé ces efforts. Ces accords sont: (1) Les importations américaines aux termes de la loi sur le sucre. Six pays étrangers ont des contingentements qui dépassent chacun les 100,000 tonnes; et 25 autres pays ont de petits contingents. (2) L'accord britannique spécial pour les pays du Commonwealth. (3) L'accord afro-malgache sur le sucre. (4) Les accords spéciaux entre le Cuba et le Comocon. Ces quatre traités visent à peu près la moitié des 16 ou 17 millions de tonnes métriques du commerce mondial d'exportation du sucre de canne, et chacun prévoit des prix plus élevés que ceux du marché libre.

Ce n'est qu'au début de 1969 que 12 pays importateurs, dont le Canada et 33 pays exportateurs ont mis en œuvre un accord international sur le sucre. On considère cet accord comme celui du libre marché ou comme un accord résiduaire, car il ne touche pas au sucre visé par les quatre autres accords. C'est néanmoins une tentative vraiment sérieuse de stabiliser le cours international du sucre qui échappe aux quatre accords susmentionnés. Le commerce du sucre non soumis aux traités était dans un état de confusion, car les prix devenaient souvent inférieurs aux coûts de production des pays producteurs les plus efficaces. A titre d'exemple de la variation du prix du sucre, on estime, sur la foi des statistiques de 1967 du Conseil international du sucre que l'Australie a reçu 7.1c. la livre pour les contingents de sucre expédié aux États-Unis, 5.9c. pour les contingents expédiés en Grande-Bretagne et environ 3c. pour le sucre vendu aux pays qui n'avaient pas signé l'Accord.

L'Accord prévoit des contingents d'exportation variables pour les pays producteurs et un programme de stabilisation du prix international du sucre, prix qui variera entre 3.25c. et 5.25c. la livre (É.-U.) f. à b. ports des Antilles. Les redressements des contingents d'exportation, qui s'appliquent aux différents niveaux du prix international, constituent l'instrument principal aux pays-membres importateurs qu'ils pourront s'approvisionner au prix de

qui doit servir à maintenir la stabilité des prix. L'accord donne l'assurance aux pays-membres importateurs qu'ils pourront s'approvisionner au prix de 6.5c., quand le cours international dépassera cette marque. Comme par suite de l'accord, la valeur à l'acquitté des importations canadiennes de sucre brut augmentera de 1c. ou 2c. la livre, les betteraviers pourront retirer du marché une plus grande portion de leurs bénéfices, probablement moins des subventions fédérales.

L'Accord ne compte la C.E.E. parmi les signataires, puisqu'elle a refusé d'y souscrire quand les autres pays ont refusé d'acquiescer à sa demande de contingents d'exportation de 1.2 millions de tonnes métriques. Il y a peut-être lieu de s'inquiéter de l'exclusion du Marché commun, mais il est peu probable que ce bloc puisse trouver les débouchés voulus pour exporter des quantités considérables de sucre. Une autre limitation vient du fait que le Canada devra peut-être se tourner vers des pays qui ne sont pas membres du Commonwealth (et, par conséquent, payer des droits plus élevés) pour écouler une plus grande partie de sa production de sucre.

LE CHOIX D'UNE POLITIQUE

A en juger par le degré de protection et par le montant des subventions dont jouissent les cultivateurs de betteraves à sucre dans presque tous les pays à climat tempéré, les programmes canadiens sont relativement modestes. Toutefois, de l'avis de la Commision de la planification, soutenir en permanence un très maigre secteur de l'agriculture par des sorties de fonds publics relativement abondantes, si l'on calcule la moyenne pour chaque ferme, n'est pas dans l'intérêt national, surtout que le pays n'en retire que de minimes bénéfices. Toutes action efficace à l'égard du prix du sucre raffiné, empêcheraient les betteraviers de tirer des ventes une aussi grande part de leur revenu. Sans vouloir préjuger des résultats de l'enquête de la Commission du tarif, nous tenons à faire remarquer que le consommateur canadien retirerait des gains considérables si le prix du sucre raffiné baissait de 1c. grâce à une réduction des droits douaniers. La position des producteurs de sucre de betterave ne devrait pas faire obstacle à la réalisation d'éventuels gains plus considérables pour le pays. On conclut que, pour l'avenir de l'industrie, elle doit être charpentée de façon à rendre la production la plus efficace possible et à bien faire comprendre au gouvernement ses obligations à l'endroit des consommateurs canadiens, et à fournir des marchés plus étendus pour le sucre des pays en voie de développement.

RECOMMANDATIONS

La Commission de planification était d'avis qu'il fallait inclure dans son rapport, la description de l'industrie de la betterave sucrière qui précède, mais

il n'a pas été possible d'arriver à un accord sur les conclusions à en tirer ni sur les recommandations à faire. En dissidence, le professeur MacFarlane aurait fait les recommandations que l'on trouve à la note 1.

[1] Recommandations visant l'industrie de la betterave sucrière proposées par le Dr MacFarlane:

(1) que le gouvernement fédéral restreigne les paiements d'appoint aux producteurs qui en ont reçus récemment; que les paiements d'appoint faits à un producteur donné soient limités à une production équivalent à la production dudit producteur ces derniers temps, sauf lorsque

(2) le gouvernement fédéral soit autorisé à racheter les droits actuels aux paiements d'appoint. Ceci sera du même type que les paiements d'ajustement qui ont été versés aux producteurs lorsque l'usine de sucre de betterave de Chatham, Ontario, a été fermée. Le gouvernement serait autorisé à vendre ou autrement répartir lesdits droits de façon à améliorer la structure du secteur de la betterave sucrière;

(3) le niveau des paiements d'appoint soit graduellement diminué au fur et à mesure que l'industrie repart avec moins d'unités de production (plus grandes et plus efficaces).

chapitre dix

L'AGRICULTURE EN 1980—LA MÉTHODE DE L'ÉQUILIBRE DES COMPOSANTS AGRICOLES

INTRODUCTION—L'AGRICULTURE EN 1980

Dans le cours de ses recherches, la Commission de la planification s'est trouvée aux prises avec de nombreux problèmes; l'excédent de blé, la pauvreté—l'analyse de bien des programmes interdépendants, des propositions (d'abord provisoires, puis définitives) de modifications dans tous les secteurs. Il est devenu peu à peu évident qu'il fallait à tout prix d'efforcer de dresser une série de tableaux préfigurant ce que sera vraisemblablement l'agriculture, au Canada en 1980, compte tenu de l'évolution technologique, commerciale et institutionnelle que l'on peut raisonnablement prévoir et compte tenu aussi des diverses politiques que la Commission de la planification recommandait à l'égard du blé, du bœuf, des produits laitiers, etc. Ce chapitre est donc une tentative de description.

L'essentiel de notre façon d'envisager la situation par un équilibre des composants agricoles se trouve aux tableaux 1 à 9. Il s'agit là d'une estimation de la consommation canadienne, d'une vue globale des résultats probables des politiques que nous avons proposées et des forces économiques en jeu et d'un examen des niveaux de production, d'exportation, ainsi que de la répartition des terres au Canada en 1980 entre les produits les plus importants.

Fait étrange, personne n'a jamais, semble-t-il, essayé la chose. Et pourtant, on ne saurait, sans cela, juger du bien-fondé des propositions ni faire entrer en ligne de compte l'interdépendance des secteurs et les politiques qui les visent. Ce devrait être l'une des fonctions de la nouvelle sous section de la planification de la direction de l'Économie et du Commerce du ministère

canadien de l'Agriculture de préparer chaque année ce genre de tableaux prévisionnels. Dans l'ensemble, ils sont à la fois une conjecture—ce qui, d'après les auteurs, va arriver—et un souhait—ce qu'ils veulent voir arriver par le jeu des programmes gouvernementaux. Il ne faudrait pas croire, toutefois, que les gouvernements de nos sociétés peuvent faire se réaliser les prédictions des tableaux, car les décisions relatives à la production sont prises, tout compte fait, par les producteurs, celles relatives à la consommation par les consommateurs, celles relatives à la transformation par le négoce agricole et celles relatives à l'importation par des étrangers.

Étroitement associées à une étude fondée sur l'équilibre des composants agricoles, et à tous les pronostics qu'elle implique, il y a les suppositions implicites sur l'organisation des fermes, sur leur nombre, sur la variation de leur superficie et leur emplacement dans les régions, sur leurs différentes immobilisations, etc. L'Agriculture connaîtra la même évolution radicale entre 1969 et 1980, qu'elle a subie entre 1959 et 1969. La dernière partie du chapitre sera consacrée à la physionomie changeante de l'agriculture, et le tableau 11 présente une estimation des recettes agricoles en espèces de 1980.

A. LA MÉTHODE DE L'ÉQUILIBRE DES COMPOSANTS AGRICOLES[1]

Le gouvernement aura pour rôle, en 1980 comme aujourd'hui, d'assurer à l'entreprise et au négoce agricole un climat économique satisfaisant. Ce qui devra se traduire par un taux d'emploi élevé par toute l'économie, par l'établissement de certains services et de programmes d'aide pour les agriculteurs et les commerçants agricoles et par des secours directs (hors commerce) à ceux qui sont dans la pauvreté. Mais le gouvernement ne doit pas prendre pour autant un air paternaliste, ni «diriger» ou «gouverner» l'agriculture. Cependant, les subventions et les services gouvernementaux influenceront inévitablement la forme et la taille que l'industrie prendra.

Les fermiers demeureront maîtres de leurs décisions, parfois s'unissant en associations pour atteindre des objectifs communs, mais toujours libres de dissoudre ces associations et de prendre chacun ses propres décision. La tendance à la spécialisation et l'accroissement des placements va rendre les cultivateurs de plus en plus vulnérables aux risques à courir au niveau des cultures, des prix et des finances et va leur faire accepter certaines limites à leur autonomie, acceptation qui sera modeste mais croissante, en retour d'une plus grande stabilité et d'une plus grande sécurité des prix et des revenus.

L'agrinégoce va continuer à épurer ses rangs des incompétents et des malchanceux à un rythme presque aussi rapide, dans un bon nombre de secteurs secondaires, que celui des entreprises agricoles proprement dites. Les cultivateurs et les commerçants agricoles travailleront davantage de pair au

[1] Pour bien comprendre les pages qui suivent, il faut les lire tout en étudiant attentivement les tableaux 1 à 9.

sein des commissions de commercialisation, des comités consultatifs et des conseils canadiens des céréales. Les gouvernements, surtout les ministères de l'Agriculture, porteront une attention plus soutenue à la santé économique du négoce agricole.

Les exportations et les importations seront moins embarrassées de droits douaniers et de contingents, mais peut-être plus touchées par des mesures spéciales à court terme, telle l'application de la «valeur en douane». De l'avis de la Commission de planification, et elle insiste sur ce point, le Canada devrait prendre l'initiative de tenter de créer un marché continental avec les États-Unis pour les céréales, les graines oléagineuses, les pommes de terre et le bétail. Une telle éventualité accentuerait l'importance de trois niveaux d'efficacité: les cultivateurs; le négoce agricole (dans les facteurs de productions, comme dans la transformation, l'empaquetage et la promotion); les gouvernements, en assurant un climat sain qui permettra aux agriculteurs et aux commerçants agricoles de prendre des décisions intelligentes. Le marché commun continental présupposera aussi l'élimination de toute barrière douanière au profit des commerçants agricoles et des cultivateurs, à l'égard des facteurs de production.

La consommation de viande rouge au Canada augmentera rapidement la seule note encourageante d'un tableau par ailleurs sombre. On prévoit une augmentation de la consommation de toutes les viandes rouges, mais la consommation individuelle moyenne n'augmentera, de façon certaine, qu'à l'égard du bœuf, et peut-être aussi du porc[2] (voir tableau 1). Au dire de la Commission de planification, les producteurs canadiens vont satisfaire à la demande nationale de viande rouge en 1980, sauf en agneau et en mouton. Le cheptel ovin va s'amenuisant, et continuera probablement. Les prévisions de la 3e colonne du tableau 2 indiquent qu'il n'y aura ni exportations de bestiaux nettes ni importations nettes, sauf les exportations de bestiaux de boucherie et les importations de mouton et d'agneau.

La consommation de la viande de volaille, surtout de la dinde, va continuer à augmenter rapidement (tableaux 1 et 2). La Commission de la planification ne prévoit ni exportations ni importations nettes de viande de volailles en 1980. C'est peut-être une prévision optimiste, étant donné la réduction plus rapide des frais industriels aux États-Unis. Si les offices provinciaux et nationaux de commercialisation font l'erreur de suivre les politiques de restrictions qui empêchent les coûts de décroître, alors *il y aura* importations en 1980.

La Commission de la planification recommande le maintien des tarifs actuels pour les petits poulets à rôtir et les dindes. Aucune hausse ne serait justifiée ni avantageuse. Il y a danger que les coûts peu élevés de la production américaine nuisent à une partie de l'industrie canadienne. L'écart entre

[2] Pour le professeur Marshall de l'Université de Guelph, la consommation individuelle du porc va atteindre au moins 55 livres en moyenne en 1980. C'est une moyenne raisonnable si on la compare à celle de 1967 et de 1968 qui est de 53.7 livres. On trouvera, toutefois, au tableau 1, l'estimation plus conservatrice de 50 livres par tête. La consommation en 1969 sera vraisemblablement juste un peu moins que 50 livres par personne.

les coûts est attribuable en partie au climat, ce à quoi, nous ne pouvons rien, et en partie au prix des provendes. Les propositions que nous formulons relativement à la commercialisation des grains de provende et aux droits imposés sur le maïs aideront à réduire l'écart. Cet écart est dû aussi en partie aux différences qui existent dans l'organisation de l'industrie toute entière. Si les gouvernements et les associations de producteurs refusent les changements que dictent les forces économiques, la 3e colonne du tableau 2 indiquera alors un déficit considérable en 1980.

TABLEAU 1

Consommation individuelle et globale au Canada
Statistiques de 1964–1966 et prévisions pour 1980

	1	2	3	4
	Consommation		Production	Quantité d'animaux consommés (équiv.)
	Par habitant	Globale	Par tête	
	(liv.)	(en millions de livres)	(liv.)	(en milliers de têtes)
Moyenne de 1964–1966				
Bœuf	81.0	1,592	527.7	3,149
Veau	7.4	145	124.6	1,177
Porc	49.6	975	127.7	8,134
Agneau et mouton	3.3	65	43.8	1,484
Autres viandes	8.0	157	—	—
Volailles (évisc.)	37.1	729	4.0	181,962
Œufs (équiv. frais)	31.7	623	199 œufs	—
Lait (toutes formes)	901.7	17,527	6,500.0	—
Prévisions pour 1980				
Bœuf	100.0	2,605	555.0	4,795
Veau	6.9	180	135.0	1,364
Porc	50.0	1,302	127.0	11,380
Agneau et mouton	3.3	86	43.0	2,000
Autres viandes	8.0	208		—
Volailles (évisc.)	49.0	1,276	4.2	306,758
Œufs (équiv. frais)	28.7	748	220 œufs	—
Lait (toutes formes)	765.0	19,928	9,000.0	—

SOURCE: «Perspectives de l'offre et de la demande pour l'agriculture canadienne—1980» (ci-après désigné «POD»), de Yankowsky, Shefrin et Cavin, ministère de l'Agriculture du Canada, Ottawa, 1968.

1) Col. 1, tirée de «POD», p. 13
2) Col. 2, tirée de «POD», p. 14
3) Col. 3, tirée de «POD», p. 63
4) Col. 4, tirée de «POD», p. 40
5) Col. 3 et 4. «Autres viandes» désigne, toutes proportions gardées, du bœuf, du veau, du porc et de la volaille.
6) Col. 4. «Agneau et mouton», tirée de «POD», mais avec correction:
   a) 1964-1966: 1,484, au lieu de 581;
   b) 1980: 2,000, au lieu de 2,100.
7) Col. 3, 1980. «Lait», porté de 8,500 livres comme l'indique «POD», à 9,000 livres, pour tenir compte de la diminution prévue de la production de lait canadien.

TABLEAU 2

Animaux: abattus et sur pied, au Canada, en 1964–1966 et prévisions pour 1980

	1	2	3	4	5
	Animaux (équivalents)			Animaux sur pied le 1er juin	
	Abattus moyenne pour 1964–1966	Abattus 1980	Exportations nettes en 1980	Moyenne 1964–1966	Requis en 1980 (pour les col. 2 et 3)
	(en milliers de têtes)				
Bétail	3,149	4,795	500	6,498	10,350
Veaux	1,177	1,364	—	3,579	4,160
Vaches laitières	—	—	—	2,822	1,667
Porcs	8,134	11,380	—	5,386	7,400
Moutons et agneaux	1,484	2,000	−1,790	1,153	420
Toutes volailles	(181,962)	(306,758)	—	(77,115)	111,325
Poules et poulets	165,781	277,878	—	42,889	69,470
Dindes	14,818	26,460	—	7,569	13,230
Pondeuses	—	—	—	25,974	27,415
Autres volailles	1,363	2,420	—	683	1,210
Chevaux	—	—	—	403	200

SOURCE:

—Col. 1 et 2, tirées de «POD», page 40 (correction relative aux moutons et aux agneaux indiquée dans la note inframarginale 6 du tableau 1).

—Col. 3. Exportation estimative de 500,000 bovins d'engraissement par année aux États-Unis et importation de l'équivalent de 1,790,000 carcasses de moutons et d'agneaux par année. Il y aura des importations et des exportations des autres produits, mais les unes et les autres devraient s'équivaloir.

—Col. 4, tirée de «POD», page 41

—Col. 5, tirée de «POD», page 41. Bétail: le montant de 9,260,000 que donne le «POD» pour 1980 ne tient pas compte des exportations de bovins d'engraissement; des exportations de 500,000 ont été ajoutées, ce qui augmente le montant de col. 5 de 1,090,000 pour tenir compte des 500,000 bovins d'engraissement et 590,000 vaches de boucherie et substituts supplémentaires nécessaires à la production de ces bovins.

Vaches laitières. D'après les prévisions de «POD», la production nationale suffira à satisfaire presque tous les besoins de la consommation canadienne en lait (voir «POD», page 39). Si les subventions à la production laitière subissent une baisse avant 1980, la production canadienne fléchira aussi. La Commission de planification présuppose que 1,667,000 vaches laitières produiront au Canada 15 milliards de livres de lait, soit une moyenne de 9,000 livres de lait par vache. Le total «toute volaille», de 110,690 donné dans le «POD» est devenu, après correction, 111,325.

La consommation des œufs, calculée sur la moyenne individuelle, continuera vraisemblablement à fléchir, comme par le passé, et rien ne semble pouvoir en changer le courant. Ce qui a été dit, dans l'alinéa précédent, du coût de production et des tarifs relatifs à la production de la volaille s'applique tout aussi bien aux œufs.

La consommation du lait (sous toutes ses formes), calculée d'après la moyenne par tête, est à la baisse depuis bien des années. Les interpolations du tableau 1 prévoient la poursuite de ce fléchissement. L'industrie laitière partage avec les producteurs de blé un horizon aussi sombre que celui de tout

TABLEAU 3

Nombre d'unités d'animaux consommant du fourrage dans les fermes canadiennes—1964–1966 et prévisions pour 1980

	1	2	3	4
	Cheptel moyen 1964–1966	Animaux de fourrage (unités) 1964–1966	Cheptel estimatif 1980	Animaux de fourrage (unités) 1980
	(en milliers de têtes)			
1. Vaches de boucherie	2,882.9	2,882.9	5,332	5,332
2. Taureaux	217.5	217.5	175	175
3. Vaches laitières	2,697.3	2,697.3	1,667	1,667
4. Bouvillons et génisses	2,613.6	3,064.0	4,843	4,502
5. Veaux	3,515.0		4,160	
6. Moutons	1,136.7	189.0	410	70
7. Chevaux	407.0	407.0	200	200
8. Totaux	—	9,458.0	—	11,946

SOURCE:

—Col. 1, tirée des *Statistiques canadiennes sur le bétail et les produits animaux* de 1968, cat. n° 23-203 BFS.

—Col. 2: Col. 1 × 1 unité pour chaque vache ou cheval gras, et × ½ pour les bouvillons, les génisses et les veaux, et × ⅕ pour les moutons.

—Col. 3: Col. 5 du tableau 2. Le rapport des «vaches de boucherie»/«bouvillons et génisses» est supposé être le même que dans la col. 1.

—Col. 4, de la col. 3: Mêmes facteurs de conversion aux unités d'animaux que dans la col. 2 du tableau.

secteur agricole. Grâce à l'augmentation de la population, la consommation nationale du lait progresse, mais très lentement. Son sous-produit le plus important, le beurre, est, dans une certaine mesure, à l'abri de la concurrence à la vente en raison de la taxe de 12% qui frappe la margarine (la seule denrée alimentaire sujette à la taxe), tandis que les producteurs de beurre sont prémunis contre la concurrence étrangère par un embargo total sur les importations. Rares sont les autres produits agricoles protégés par des embargos. (Il est vrai que les importations de blé, d'avoine et d'orge doivent être couvertes par une licence émise par la Commission canadienne du blé, mais les céréales canadiennes se vendent, en général, à des prix compétitifs.) Le produit laitier le plus cher—le lait nature—pourrait subir de graves conséquences des améliorations qu'on peut apporter au lait modifié et au lait synthétique, mais ce ne sera probablement pas avant 1972 ou 1973.

On prévoit que les Canadiens consommeront près de 20 milliards de livres de lait sous une forme ou une autre en 1980 (tableau 1). L'industrie laitière aura alors considérablement changé d'aspect. Les vaches laitières diminueront en nombre, de 2.8 millions en 1964-1966 à environ 1.67 millions en 1980 (il y en avait 2.58 millions en 1969) et chaque vache devra donner en moyenne 9,000 livres de lait si le secteur veut survivre. C'est une diminution plus rapide du cheptel des vaches qu'au cours des années 60, et c'est aussi un

TABLEAU 4

Superficie en fourrages au Canada—1966 et prévisions pour 1980

	Superficie en acres 1966	Requis pour 1980 (selon les proportions de 1966)	Augmentation de 1966 à 1980
		(en milliers d'acres)	
Foin cultivé	13,162	15,800	2,638
Paturage cultivé	10,942	13,130	2,188
Maïs fourrager	590	710	120
Avoine fourragère	1,219	1,450	231
Autres	464	560	96

SOURCE:
—Col. 1, tirée du Recensement agricole de 1966.
—Col. 2 est égale à la col. 1, plus 27% pour tenir compte de l'augmentation de 27% des unités d'animaux de fourrage (voir tableau 3, rangée 8, où la col. 4 excède la col. 2 de 27%), et moins 5.5% pour tenir compte de la diminution prévue de 5.5% de la productivité. Donc, dans le tableau 4, la col. 2 est de 20% plus grande que la col. 1. (127%—5.5% de 127 égale 120%).
—Une supposition implicite et plus ou moins justifiable, c'est que tous les fourrages vont augmenter en superficie dans la même proportion et que la productivité va augmenter de 5.5% dans chaque cas. La Commission de planification prévoit que l'augmentation de 4.8 millions d'acres de foin et de pâturage va avoir lieu dans les Prairies et que les deux tiers de cette augmentation aura pour cause la reconversion des terres actuellement cultivées. Le terrain y est d'une productivité de beaucoup supérieure à toutes les terres à fourrage existantes.

rythme de production supérieur exigé de chaque vache. En raison des forces économiques du marché et des modifications proposées par la Commission de planification, le Canada sera loin de pouvoir subvenir à ses besoins en produits laitiers, car il produira 15 milliards de livres et consommera près de 20 milliards de livres de lait sous toutes ses formes en 1980.

La production de bovins de boucherie a une place économique importante dans les prévisions du groupe d'étude. On prévoit des exportations annuelles de 500,000 bovins de boucherie aux États-Unis à compter de 1980 (tableau 2). C'est un chiffre raisonnable compte tenu de la demande; la hausse des revenus augmente la demande de bœuf par les consommateurs. Toute pénurie de bœuf aux États-Unis sera attribuable non pas à un manque de grains de provende, mais à une carence des ressources nécessaires à la production des bovins d'embouche. Des exportations de 500,000 animaux semblent une estimation raisonnable compte tenu de l'offre. Les superficies cultivées en blé invendu seront converties en pâturages pour des bovins d'engraissement. Certains fermiers de l'Est du Canada, qui jusqu'ici ont produit du lait, vont changer d'orientation et produire des bovins de boucherie, ainsi que d'autres produits.

L'utilisation des terres à l'extérieur des Prairies ne variera pas de façon sensible d'ici à 1980 (tableaux 5 et 7). La superficie totale des terres cultivées va probablement diminuer légèrement; l'avoine va fléchir, mais l'orge va croître. Le changement le plus important dans l'utilisation des terres

TABLEAU 5

Superficie (en acres) des champs de céréales et production, à l'intérieur des Prairies—Estimation de 1969 et prévisions pour 1980

	1	2	3	4	5	6
	1969			1980		
	Superf.	Rend.	Prod.	Superf.	Rend.	Prod.
	(000)	(bo/ac)	(000 bo)	(000)	(bo/ac)	(000 bo)
Maritimes						
Avoine	164	49	8,070	135	50	6,750
Orge	37	45	1,660	45	47	2,115
Céréales mélangées	81	50	4,090	100	50	5,000
Total partiel	282	—	—	280	—	—
Québec						
Avoine	975	42	41,050	850	44	37,400
Orge	24	38	890	20	40	800
Céréales mélangées	94	41	3,890	110	45	4,950
Maïs	45	85	3,820	100	90	9,000
Total partiel	1,138	—	—	1,080	—	—
Ontario						
Avoine	810	53	43,170	540	55	29,700
Orge	315	50	15,690	420	55	23,100
Céréales mélangées	855	58	49,500	540	60	32,400
Maïs	930	72	66,870	1,400	100	140,000
Blé d'hiver	360	41	14,690	350	45	15,750
Soya	322	24	7,600	300	—	—
Seigle	60	26	1,580	50	26	1,300
Total partiel	3,652	—	—	3,600	—	—
Colombie-Britannique						
Avoine	76	51	3,900	90	50	4,500
Orge	160	33	5,300	210	35	7,350
Céréales mélangées	6	51	280	30	52	1,560
Blé	160	24	3,800	170	25	4,250
Total partiel	402	—	—	500	—	—
Total	5,474	—	—	5,460	—	—

SOURCE: Les statistiques relatives à 1969 (estimation) sont tirées des *Rapports périodiques sur les grandes cultures*, n° de cat. 22-002, sept. 1969, BFS. Les prévisions pour 1980 sont des estimations qui reposent sur les récentes tendances et la mise en œuvre des propositions de la Commission de planification par rapport à la commercialisation des céréales, aux subventions afférentes au transport des grains de provendes et au prix des produits laitiers. On donne pour la Colombie-Britannique en 1980 une superficie de 170,000 acres de blé, ce qui est plus vraisemblable que l'autre éventualité, pour préférable que soit cette dernière, c'est-à-dire la réduction des emblavures au profit des fourrages dans la région.

TABLEAU 6

Consommation animale des céréales et prévisions pour 1980

	Cheptel au 1er juin	Consommation de céréales par animal	Total des céréales consommées (col. 1 × 2)
	(en milliers de têtes)	(tonnes)	(en milliers de tonnes)
Vaches laitières	1,667	.9	1,500
Autres bestiaux	14,510	.46	6,675
Porcs	7,400	.78	5,770
Moutons et agneaux	420	.036	15
Chevaux	200	.45	90
Toutes volailles	111,325	.049	5,450
Total	—	—	19,500

SOURCE:
—Col. 1, tirée de la col. 5 du tableau 2.
—Col. 2, est tirée du Bulletin trimestriel de la statistique agricole, numéro oct.-déc. 1968, page 249. Estimation des unités d'animaux qui se nourrissent de céréales par tête pour chaque type de bétail (vaches laitières: 1; autres bestiaux: 0.51; porcs: 0.87; moutons et agneaux: 0.04; chevaux: 0.5; volailles: 0.045) a été calculée d'après le nombre de fermes au 1er juin. Étant donné les tendances du marché de la volaille où il est de plus en plus commun d'avoir 5 abattages de poulets de gril au lieu de 4 par année et où la production de la dinde se fait de plus en plus toute l'année, l'ancien rapport du nombre de fermes en existence à une date donnée (le 1er juin) à la production annuelle et, partant, aux céréales moissonnées, semble être peu élevé. En conséquence, le nombre d'unités animales par tête de volaille a augmenté de 0.045 à 0.055. On a constaté récemment une consommation d'environ 0.9 tonne de céréales (à l'exclusion des suppléments de protéines) par unité d'animaux. Ce chiffre augmente lentement. Les statistiques de la col. 2 représentent les unités d'animaux par tête × 0.9 (par exemple les porcs: 0.87 × 0.9 = 0.78; la volaille: 0.55 × 0.9 = 0.49).

à l'extérieur des Prairies sera l'accroissement continu des terres en maïs, surtout en Ontario. Les champs de maïs de fourrage vont continuer de s'élargir (tableau 9, rangée 12), mais pas aussi rapidement que ceux de maïs en grain.

Le blé ne sera plus le roi des Prairies; le bétail l'aura supplanté, et les graines oléagineuses et d'autres céréales le talonneront. En 1980, le Canada se sera adapté à l'inévitable, c'est-à-dire que la superficie et la production du blé sera grandement réduite devant les subventions à la production et la protection tarifaire qu'assurent d'autres États industriels, devant l'attention tardive que portent maintenant à l'agriculture les pays socialistes, l'apparition de nouvelles variétés et le réveil de la révolution agricole dans les pays moins évolués. Le tableau 8 indique les prédictions de la Commission de planification: environ 360 millions de boisseaux[3] à l'exportation en 1980, et envi-

[3] Quand on étudie l'agriculture canadienne sous le rapport de l'équilibre des composants agricoles, ou même sous n'importe quel rapport, les prévisions relatives aux exportations de blé forment le point central. Comme on l'a bien fait remarquer au chapitre 5 «Le blé, les céréales fourragères et les graines oléagineuses», la prévision d'exportation s'élevant à 360 millions de boisseaux en 1980 découle de la considération de nombreux éléments politico-économiques sur lesquels les Canadiens n'ont aucun contrôle. C'est pourquoi le nombre réel des exportations pourra différer considérablement de ce qui aujourd'hui semble le montant le plus probable.

TABLEAU 7

Superficie, production et disponibilité des céréales au Canada, mais à l'extérieur des prairies, 1980

	1	2	3	4
	Superficie	Production	Déchets et graines	Quantité nette de céréales disponibles
	(en milliers d'acres)	(en milliers de boisseaux)	(en milliers de boisseaux)	(en milliers de boisseaux)
Avoine	1,615	78,350	4,350	74,000
Orge	695	33,365	1,365	32,000
Céréales mélangées	780	43,910	1,910	42,000
Maïs	1,500	149,000	2,000	147,000
Blé d'hiver	350	15,750	750	15,000
Blé	170	4,250	250	4,000
Seigle	50	1,300	50	1,250

SOURCE:
—Col. 1, tirée du tableau 5, col. 4
—Col. 2, tirée du tableau 5, col. 6
—Col. 3 = col. 1 × quantité de grain appropriée à l'acre (en chiffres ronds pour tenir compte des pertes)
—Col. 4 = col. 2—col. 3

ron 70 millions seront consommés par l'homme au Canada et autant par le bétail. Étant donné l'amélioration probable du rendement, la superficie des terres à blé devrait s'étendre à près de 20 millions d'acres en 1980. (Tableau 8, rangées 7 et 8.) Pour atteindre le montant prévu des exportations, le Canada devra se livrer à une classification selon la teneur en protéines, donner du blé dans le cadre d'un programme d'aide extérieure et surtout demander des prix tout à fait compétitifs.

L'orge sera l'une des trois cultures qui compensera la diminution des terres à blé. Une plus grande quantité d'orge sera servi au jeune bétail canadien et une quantité beaucoup considérable sera exportée (tableau 8, rangée 2). Nous prévoyons des exportations de 100 millions de boisseaux en 1980, en comparaison de 30 ou de 40 millions au cours des années 60. L'augmentation des exportations ne deviendra possible que si le pays adopte une nouvelle orientation et remanie sa structure institutionnelle, ce qui est exposé en détail au chapitre 5: «Le blé, les céréales fourragères et les graines oléagineuses».

La graine de colza donne à croire qu'elle est la nouvelle culture miracle des Prairies. Mais on peut craindre qu'en 1970-1971, alors que les céréales vendues hors de l'autorité de la Commission canadienne du blé se vendront 40c. ou 50c. le boisseau et que la graine de colza (dont la production n'est pas tellement inférieure à celle du blé) se vendra à $2.50, il pourrait y avoir une telle confusion dans la production de la graine de colza que son expansion pourrait être handicapée pendant plusieurs années. La graine de colza sur la scène internationale fait concurrence au soya. Le soya rapporte aux

TABLEAU 8

Équilibre matériel des céréales et des graines de provende, au Canada, 1980

	1	2	3	4	5	6	7	8	Prairies 9	10	11
	Provende	Besoins	Consommation humaine	Usage industriel	Exportations nettes	Quantité nécessaire (col. 2 à 5)	Disponible à l'ext. des Prairies	Production nette	Rendement: Brut	Rendement: Moins déchets et graines	Superficie
	(en milliers de tonnes)	(en milliers de boisseaux)							(bois./acre)		(en milliers d'acres)
1 Avoine	4,950	290,000	6,000	—	8,000	304,000	74,000	230,000	50	48	4,800
2 Orge	6,495	273,000	—	20,000	100,000	393,000	32,000	361,000	40	38	9,500
3 Céréales mélangées	1,700	85,000	—	—	—	85,000	42,000	43,000	45	43	1,000
4 Maïs	4,000	144,000	3,000	25,000	−10,000	162,000	147,000	15,000	61	60	250
5 Seigle	195	7,000	500	3,000	7,000	17,500	1,250	16,250	25	23	700
6 Blé d'hiver (Ont.)	120	4,000	7,000	—	4,000	15,000	15,000	—	—	—	—
7 Blé Marquis	—	—	70,000	—	200,000	270,000	—	270,000	25	23	11,750
8 Autres-blé	2,040	68,000	—	—	160,000	228,000	4,000	224,000	30	28	8,000
9 Total	19,500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	36,000

SOURCE:
—Col. 1. Doit donner 19,500 pour satisfaire aux besoins du tableau 6, col. 3
—Col. 2. Col. 1 convertie en boisseaux (Avoine, 58.8 boisseaux à la tonne; orge, 42; céréales mélangées 50; seigle et maïs 35.7; blé 33.3 boisseaux à la tonne)
—Col. 3 et 4. Tirées en grande partie de «POD», page 39
—Col. 5. Estimation. Il y a fléchissement des importations de maïs. A l'égard des céréales, voir le chapitre consacré au blé, aux céréales fourragères et aux graines oléagineuses.
—Col. 6. Sommes des col. 2, 3, 4, 5
—Col. 7. tirée de la col. 4 du tableau 7
—Col. 8. Col. 6 moins col. 7
—Col. 9 et 10. Estimations
—Col. 11. Col. 8 divisée par col. 10

États-Unis plus de devises étrangères que tout autre exportation agricole américaine. Son huile peut servir d'ersatz à d'autres huiles végétales, et sa farine est si améliorée qu'elle ne pose plus de problèmes véritables aux actuels fabricants de provendes. L'amélioration des variétés et l'accroissement du rendement provoquent un déclin du prix de la graine de colza à des niveaux où elle peut faire concurrence au soya et aux autres huiles et farines. L'estimation de la Commission de planification, soit 5.5 millions d'acres en 1980, est peut-être assez conservatrice (tableau 9, rangée 9).

TABLEAU 9

Utilisation des terres pour le blé, les grains de provende, les huiles oléagineuses et le fourrage, au Canada, en 1966 et prévisions pour 1980

	1	2	3	4	5	6
	Province des Prairies		Autres provinces		Canada	
	1966	1980	1966	1980	1966	1980
			(en milliers d'acres)			
1 Blé de printemps	29,780	19,750	148	170	29,928	19,920
2 Blé d'hiver	—	—	370	350	370	350
3 Avoine	6,200	4,800	2,876	1,615	9,076	6,415
4 Orge	6,870	9,500	343	695	7,213	10,195
5 Seigle	583	700	52	50	635	750
6 Céréales mél.	670	1,000	913	780	1,583	1,780
7 Maïs	19	250	752	1,500	771	1,750
8 Graine de lin	2,029	1,500	41	—	2,070	1,500
9 Graine de colza	1,388	5,500	—	—	1,388	5,500
10 Foin cultivé	5,185	8,521	7,279	7,279	12,564	15,800
11 Pâturage cultivé	4,991	7,179	5,951	5,951	10,942	13,130
12 Maïs fourrager	48	80	542	630	590	710
13 Total des col. 1 à 12	57,763	58,780	19,267	19,020	77,030	77,800
14 Augmentation, 1966–80	—	1,017	—	−247	—	770
15 Jachères	25,224	—	408	—	25,632	—

SOURCE:
—Col. 1, 3 et 5, tirées de la *Sélection de renseignements statistiques sur l'agriculture canadienne*, ministère de l'Agriculture du Canada 1967 (Extraits du Recensement agricole de 1966).
—Col. 2, tirée du tableau 8, col. 11, dans le cas des rangées 1 à 7. Les rangées 8, 9 et 12 sont des estimations. Les rangées 10 et 11 reposent sur les exigences du tableau 4 et l'hypothèse que tout acre supplémentaire ensemencé en foin cultivé et en pâturage cultivé doit être dans les Prairies.
—Col. 4, tirée du tableau 7, col. 1, dans le cas des rangées 1 à 7. Les autres rangées sont des estimations qui s'appuient sur les mêmes hypothèses que la col. 2 ci-haut.
—Col. 6 égale la col. 2 plus 4.
—Les autres cultures, c'est-à-dire les pommes de terre, le tabac, les fruits, les légumes, etc., n'entrent pas en ligne de compte dans ce tableau.

Le foin et l'herbe des Prairies sont nécessaires pour nourrir le surplus de bestiaux afin que les éleveurs de l'Ouest puissent fournir de 100 à 110 livres de bœuf à chaque Canadien en 1980 et exporter 500,000 bovins de boucherie aux États-Unis. Tout comme l'orge et la graine de colza, l'herbe et le foin constituent une utilisation productive des superficies ne devant plus être cultivées en blé. La Commission de planification prévoit une augmentation de 5.5 millions d'acres de foin et de pâturages, entre 1966 et 1980, cultivés dans les Prairies, et une augmentation d'un million d'acres de terre à culture défrichées. Si la superficie des terres en jachères demeure constante, les plantes fourragères auront supplanté les céréales sur une aire de près 4 millions d'acres en l'espace de 14 ans. L'objectif n'est pas hors de portée.

Le défrichage dans les Prairies et dans le nord de la Colombie-Britannique a été stimulé par les gouvernements provinciaux, par l'ARDA, par la politique de contingentement de la Commission du blé et par la déduction de ces dépenses aux fins de l'impôt sur le revenu. Même si l'ARDA a raison parfois d'aider certains particuliers à étendre leurs activités en défrichant plus de terrain, le remembrement des fermes semble préférable en principe. Fait ironique: la superficie des terres défrichées dans les Prairies augmentait de un million d'acres par année tandis que le grain s'engrangeait pour constituer un excédent jamais encore enregistré. On ne peut vraisemblablement offrir de versements de reconversion de superficie pour transformer en herbages les champs de céréales, sans aussi modifier les programmes qui donnent lieu à un accroissement du défrichage. En conséquence, la Commission de planification prévoit que les superficies ensemencées de céréales, de graines oléagineuses et de plantes fourragères dans les Prairies n'auront grandi que de un million d'acres en comparaison de ce qu'elles étaient en 1966.

Le soya sera encore l'apanage de l'Ontario, mais probablement sur une superficie légèrement moindre que celle d'aujourd'hui, vu la rentabilité des cultures de rechange et la concurrence croissante de la graine de colza sur les marchés de l'huile et de la farine.

Il y aura toujours des pauvres parmi nous dans tous les secteurs, mais c'est en particulier dans le domaine de l'exploitation agricole que leur nombre fait frémir. La structure compétitive de l'agriculture, la rapidité de l'évolution technologique, l'incidence des subventions et de la protection accordées à la production à l'étranger, sont des phénomènes qui existeront encore en 1980 et feront que, demain comme aujourd'hui, il y aura encore des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Cependant, les techniques d'assistance se seront améliorées. La théorie selon laquelle on peut aider les pauvres en augmentant simplement le prix des produits qu'ils vendent ou en abaissant le prix des facteurs de production qu'ils achètent aura été pratiquement abandonnée. La politique canadienne aura oscillé entre: d'une part «Aidez-les à aller ailleurs», et d'autre part «Donnez-leur du travail», et continuera à zigzaguer ainsi jusqu'à ce que, vers 1980, elle réussisse une symbiose acceptable des deux.

B. LA PHYSIONOMIE CHANGEANTE DE L'AGRICULTURE

L'un des documents[4] présentés à la Conférence du ministère de l'Agriculture du Canada sur les perspectives de 1969, prédisait que le Canada compterait environ 315,000 fermes en 1980, contre 430,000 selon le recensement de 1966. Les prévisions pour 1980 reposaient sur des estimations fragmentaires:

189,000	fermes	dont les	ventes	dépassaient	$10,000 chacune,
47,000	"	"	"	"	allaient de $5,000 à $10,000,
16,000	"	"	"	"	allaient de $2,500 à $ 5,000,
63,000	"	"	"	"	n'atteignaient pas $2,500.

Les prévisions du ministère de l'Agriculture du Canada reposent sur l'hypothèse que ni les forces économiques ni la politique économique ne subiront de modifications importantes au cours de la période allant de 1966 à 1980.

Le tableau 10 indique le nombre de fermes relevées lors des derniers recensements, ainsi que les prévisions ci-haut du ministère de l'Agriculture du Canada, pour 1980. Ce que nous constatons de plus remarquable dans ce tableau, ce n'est pas tellement la baisse du nombre total de fermes que l'écart qui va s'agrandissant entre le nombre croissant des grandes fermes et le nombre décroissant des petites, pour la période de 1951 à 1966 ainsi que dans les prévisions du ministère de l'Agriculture du Canada pour la période allant de 1966 à 1980.

La Commission de planification est d'avis que les prévisions du ministère fédéral de l'Agriculture sont conservatrices quant au nombre et quant à l'écart croissant. Si l'on met en œuvre les recommandations de la Commission de planification, l'évolution se fera alors plus rapidement que prévu, et il est possible qu'en 1980, il y ait moins de 315,000 fermes au Canada. De pair avec ce rythme accéléré de l'évolution, la proportion des grandes entreprises agricoles sera encore plus grande.

Le tableau 11 contient des calculs approximatifs des recettes agricoles probables en 1980[5]. Elles ont été calculées d'après les niveaux de production prévus pour 1980 dans les neuf tableaux de ce chapitre, sur l'équilibre des composants agricoles partant de l'hypothèse que tous les prix agricoles seront identiques en 1967 et en 1980 et que les subventions spéciales de 120 millions de dollars octroyées en 1967 (Tableau 11, rangée 23) ne seront plus nécessaires en 1980, les revenus agricoles en espèces auront augmenté d'environ 850 millions de dollars (ils auront passé de 4.39 milliards à 5.33 milliards, soit une hausse de 22%). En corollaire, comme les calculs se

[4] Conférence des perspectives de l'agriculture canadienne de 1969, les 24 et 25 novembre, pp. 235-244.

[5] Les calculs du min. Agr. du Canada supposent implicitement que les recettes en espèces que toucheront les fermiers canadiens, demeureront inchangés entre 1966 et 1980. «On peut alors estimer à 154,000 le nombre de fermes qui pourraient réaliser un revenu de ce niveau ($28,000 de recettes en espèces)». Conférence des perspectives, page 237. Les 154,000 fermes et les recettes monétaires de $28,000 donnent un revenu total de 4.3 milliards de dollars en 1980.

TABLEAU 10

Exploitations agricoles canadiennes par catégorie économique, de 1951 à 1966 et prévisions pour 1980

Ventes annuelle par entreprise agricole	1951			1961			1966			1980[5]	
	Nombre	Pourcentage de l'ens. des fermes	Pourcentage de l'ens. des ventes	Nombre	Pourcentage de l'ens. des fermes	Pourcentage de l'ens. des ventes	Nombre	Pourcentage de l'ens. des fermes	Pourcentage de l'ens. des ventes	Nombre	Pourcentage de l'ens. des fermes
Fermes commerciales[1]	235,090	38	78	259,037	54	90	276,835	64	95	252,248	80
$10,000 et plus	21,243	4	22	48,841	10	45	95,032	22	65	189,186	60
$5,000 à $9,999	69,019	11	27	90,419	19	27	96,856	22	21	47,296	15
$2,500 à $4,999	144,828	23	29	118,777	25	18	84,947	20	9	15,765	5
Petites fermes[2]	387,309	62	22	221,052	46	10	152,910	36	5	63,062	20
Toutes fermes[3]	623,091	100	100	480,903	100	100	430,522	100	100	315,310	100
Fermes à temps partiel[4]	65,135	10.4	—	37,645	7.8	1.0	129,565	30	18	—	—

[1]Fermes dont les ventes annuelles dépassent $2,500.

[2]Fermes dont les ventes annuelles n'atteignent pas $2,500.

[3]Comprend les exploitations institutionnelles.

[4]En 1951 et en 1961, on considérait comme cultivateurs à temps partiel ceux dont les ventes de produits agricoles étaient supérieures à $250 et inférieures à $1,199, *et*

(i) il fallait que l'exploitant travaille 100 jours ou plus à l'extérieur de la ferme *ou*

(ii) il fallait que l'exploitant déclare un revenu agricole inférieur au revenu qui lui provenait de toutes les autres sources.

En 1966, on a modifié ces conditions. Il fallait dès lors que l'exploitant ait retiré au delà de $750 de son emploi à l'extérieur de la ferme au cours de l'année précédente ou, s'il avait reçu moins que $750, qu'il ait travaillé plus de 75 jours à l'extérieur de la ferme.

[5]Prévisions pour 1980: On a calculé le nombre total des fermes en s'appuyant sur le taux annuel d'accroissement, soit 2.6%, constaté durant la période allant de 1951 à 1966. Le nombre de fermes de chaque catégorie a été calculé d'après le rapport arbitraire et supposé de chaque catégorie de l'ensemble.

SOURCE: *Conférence des perspectives de l'agriculture canadienne*, 1969, Min. Agr. du Canada, novembre 1969, p. 212

TABLEAU 11

Recettes agricoles en espèces en 1967, et prévisions pour 1980

Produits	Unité de production	1 Production en 1967	2 Production en 1980	3 Col. 2 % de col. 1	4 Revenu agric. en espèces en 1967	5 Revenu agric. en espèces en 1980
				%	(millions de dollars)	
1. Blé	m bo	593	538	91	765	696
2. Blé, C.C.B.	—	—	—	—	270	245
3. Avoine,	m bo	304	316	104	26	27
4. Avoine, C.C.B.	—	—	—	—	12	13
5. Orge	m bo	249	415	166	100	166
6. Orge, C.C.B.	—	—	—	—	29	48
7. Seigle	m bo	12	18	150	8	12
8. Graine le lin	m bo	9	13	144	46	66
9. Graine de colza	m bo	25	120	480	44	211
10. Soya	m bo	8	7	87	21	18
11. Maïs	m bo	74	152	205	30	61
12. Autres cultures	—	—	—	—	499	580
13. Total des cultures	—	—	—	—	1,850	2,143
14. Veaux de boucherie	000 têtes	3,149	4,795	154	930	1,432
15. Exp. bov. de boucherie	000 têtes	282	500			
16. Porcs	000 têtes	8,134	11,380	140	408	571
17. Prod. laitière	m[d] liv.	18.2	15.0	82.4	625	515
18. Volailles	m liv.	729	1,276	175	224	392
19. Œufs	m liv.	623	748	120	148	178
20. Autres bestiaux	—	—	—	—	59	78
21. Total du bétail	—	—	—	—	2,394	3,166
22. Forêt et érable	—	—	—	—	22	22
23. Autres (subv.)	—	—	—	—	120	—
24. Rev. agric. total	—	—	—	—	4,386	5,328

Ne pas oublier l'hypothèse de la constance des prix de 1967 et de 1980.

SOURCE:

Col. 1 Rangées 1 à 11, tirées de la Conférence des Perspectives de l'agriculture canadienne de 1969 (désignée ci-après par le mot «ffierspectives». Ces données sont celles de la campagne agricole de 1967-1968.
Rangées 14, 16, 18 et 19, tirées des Perspectives de l'offre et de la demande pour l'agriculture canadienne en 1980 (désignées ci-après par l'abréviation «POD»), dont s'inspire aussi le tableau 2 de ce chapitre. A noter que ces données représentent la moyenne de la période 1964-1966.
Rangée 15, tirée du Catalogue 32-220, B.F.S., année civile 1967.
Rangée 17, tirée de «Perspectives», p. 119, année civile 1967.

Col. 2 Rangées 1, 3, 5, 7, tirées de la col. 6 du tableau 8, plus les graines et les déchets (acres × col. 10-9).
Rangées 8, 9, fondées sur la superficie en acres indiquée dans la col. 6 du tableau 9 de ce chapitre.
Rangées 10, fondée sur la superficie en acres indiquée au tableau 5, soya (Ontario).
Rangées 14, 16, 18, 19, tirées du tableau 1 de ce chapitre.
Rangée 17, voir la note au bas du tableau 2 de ce chapitre.

Col. 3 est le rapport en pourcentage de la col. 2 à la col. 1.

Col. 4 tirée de «Perspectives 1969», pp. 211-212.

Col. 5 = col. 3 × col. 4. Dans la rangée 12, la col. 5 représente 116% de la col. 4; on obtient ce pourcentage par la somme des rangées 1 à 11 des col. 4 et 5. Pour la rangée 20, la col. 5 représente 132% de la col. 4; c'est le rapport des sommes des rangées 14 à 19 des col. 4 et 5.

fondent sur le postulat que les prix vont demeurer constants, l'augmentation prévue entre 1967 et 1980 peut raisonnablement servir de critère à l'augmentation escomptée du volume de production. Sans tenir compte ici de la subvention spéciale de 120 millions de dollars faite en 1967, nous concluons que le volume de production progressera de 25%. Certains économistes, entre autres, constateront le côté arbitraire et douteux de certaines hypothèses qui ont servi à établir le tableau 11 et l'aspect provisoire des conclusions livrées ici. Elles dénotent néanmoins l'ampleur de l'évolution qu'il est raisonnable de prédire.

Dans le rapport de la conférence des perspectives de 1969, les économistes du ministère fédéral de l'Agriculture déclarent ceci: «Ces projections ont été obtenues par l'extension des tendances existantes en prenant pour acquis qu'il ne se produira pas de changements importants sur les marchés, dans le rythme d'adoption de nouvelles techniques ou dans les programmes officiels du gouvernement. Si ces tendances se continuent tel qu'on l'anticipe, le Canada ne comptera plus alors que 75% du nombre des fermes qu'il possédait en 1966. Ce sera encore deux fois plus que le nombre de fermes pouvant réaliser des revenus compétitifs, comme exploitations à plein temps, fondés sur la valeur brute des produits agricoles.»[6] La Commission de planification est d'avis que nous progresserons un peu plus rapidement que ne le donnent à espérer les prédictions du ministères de l'Agriculture du Canada.

En résumé, l'agriculture de 1980, les affaires agricoles comme les exploitations agricoles, constituera une industrie beaucoup mieux rodée et beaucoup plus stable, plus efficace et plus indépendante qu'elle ne l'est aujourd'hui. L'agriculture ne sera jamais sans problèmes ni sans points faibles, mais à l'avenir les ennuis n'auront ni la gravité ni l'ampleur de ceux de 1970.

[6] Conférence des perspectives de l'agriculture canadienne de 1969, les 24 et 25 novembre, page 240.

troisième partie

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE L'AGRICULTURE

chapitre onze

GOUVERNEMENT, AGRINÉGOCE[1], ET ASSOCIATIONS D'AGRICULTEURS

Nous envisageons, dans ce chapitre, un des problèmes les plus difficiles et les plus contestés auxquels la Commission de planification de l'agriculture canadienne s'est attaqué; la formulation et la mise en œuvre des politiques agricoles. Dans le chapitre sur les objectifs, nous avons traité de certains buts, dont plusieurs étaient quelque peu abstraits, et dans les nombreux chapitres sur les diverses denrées, nous avons étudié en détail le genre de politiques et de programmes que la Commission de planification recommande dans le domaine du blé, du lait, etc. La formulation des politiques n'est cependant pas une question qu'on règle une fois pour toutes, mais plutôt un sujet sur lequel on se penche continuellement. Pour formuler et mettre des politiques en œuvre de façon intelligente, on doit comprendre le système, percevoir les changements qui s'y produisent, anticiper et saisir les problèmes et les occasions favorables, les analyser et planifier à leur sujet, mettre des plans en œuvre et en évaluer les résultats, et enfin (habituellement), modifier les plans et les programmes. Il surgit de nouveaux problèmes et de nouvelles occasions favorables qui créent une nouvelle ambiance à la lumière de laquelle les anciens programmes doivent être réévalués.

Pour la Commission de planification, il semble plus important à long terme d'améliorer la *manière* de formuler et de mettre les politiques en œuvre (l'analyse raisonnée et le mécanisme) que d'améliorer le *genre* de politiques qui sont adoptées. Pour sa part, la Commission croit que ses contributions à

[1] «L'Agrinégoce» comprend les compagnies qui approvisionnent les agriculteurs et leur fournissent certains services directs, aussi bien que celles qui s'occupent de la mise en marché des denrées agricoles. Elle n'inclut pas les compagnies qui exploitent des fermes commerciales.

long terme seront le fruit des conseils qu'elle donne au sujet de la façon d'élaborer des politiques et des structures d'organisation pour leur mise en œuvre. La crise du blé finira par s'estomper et elle sera remplacée par des crises nouvelles et imprévues; mais on continuera à se demander quelle méthode et quel mécanisme employer pour les régler; si la méthode et le mécanisme sont satisfaisants, les décisions elles-mêmes seront probablement satisfaisantes.

L'élaboration des politiques ne constitue qu'une partie d'un ensemble satisfaisant. Peu d'initiatives sont aussi stériles que celles qui consistent à recommander des objectifs, des politiques et des programmes sans s'entendre au préalable pour savoir qui aura la responsabilité et le pouvoir de les mettre en œuvre. Il ne suffit donc pas de prendre des décisions satisfaisantes; on doit définir clairement la responsabilité et le pouvoir pour la mise en œuvre des politiques et l'évaluation des résultats.

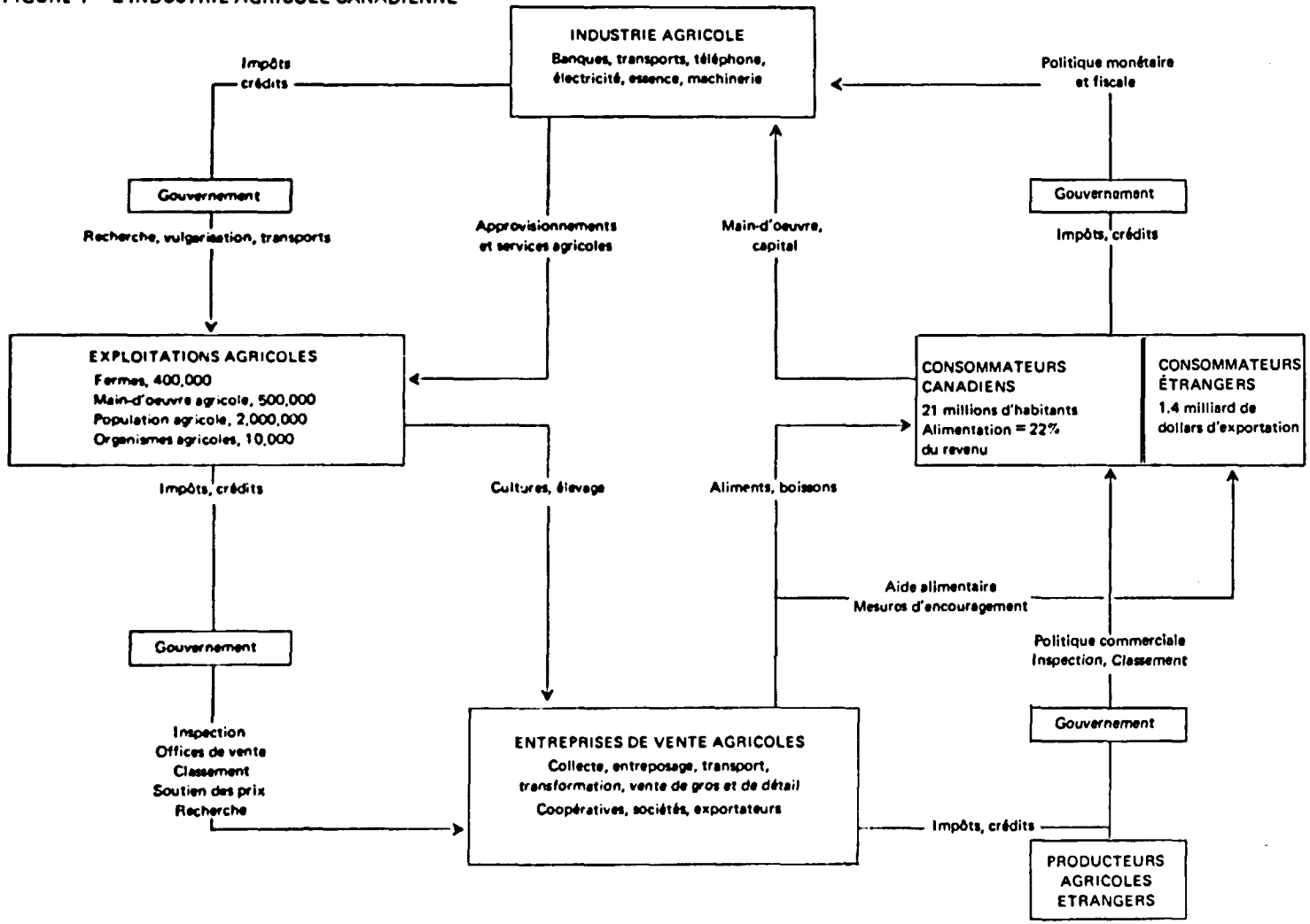
A. LE RÉGIME AGRICOLE

Dans cette section, nous étudierons brièvement l'agriculture comme système organisé. Le diagramme de mouvement circulaire de la figure 1 illustre l'interdépendance des divers éléments du système agricole par laquelle chaque élément dépend directement de l'élément qui le précède pour s'alimenter et de l'élément qui le suit pour ses débouchés. Les fermes, les sociétés de mise en marché, les consommateurs et l'industrie (y compris les fournisseurs agricoles) sont tous les parties intégrantes du mouvement circulaire. Comme l'indique le diagramme, les gouvernements jouent un rôle important en influant sur les rapports qui existent entre les éléments, aussi bien que sur les actions et le fonctionnement de chacun des groupes.

L'industrie agricole compte 400,000 fermes, 500,000 ouvriers agricoles et près de 2,000,000 de personnes qui vivent des revenus de la ferme. Les agriculteurs vendent pour environ $4.4 milliards de denrées agricoles par année. Des milliers de compagnies fournissent des approvisionnements et des services aux agriculteurs: en 1968, les agriculteurs ont acheté pour environ $425 millions de machines agricoles[2], $212 millions d'engrais chimiques, $54 millions de pesticides, $568 millions de provende (sur le marché commercial), et ont dépensé $245 millions pour de nouvelles constructions. Ils ont dépensé d'autres millions en électricité, téléphone, services bancaires, essence, etc. On évalue à $2,681 millions, le total des frais d'exploitation des fermes, sans tenir compte de la dépréciation des bâtiments et de la machinerie. Tous ces achats représentent une somme substantielle de travail pour les Canadiens, et des investissements dans les secteurs non agricoles de l'économie. Ces achats représentent le débouché essentiel des fournisseurs agricoles.

[2] Ces chiffres représentent les ventes des manufacturiers aux agents vendeurs et ne totalisent pas nécessairement le chiffre des ventes aux agriculteurs. Données extraites de C.D.A. Outlook 1969 (Perspectives pour 1969 du ministère canadien de l'Agriculture), pp. 209-211.

FIGURE 1 L'INDUSTRIE AGRICOLE CANADIENNE



L'achat et la vente ne constituent cependant pas une voie à sens unique où un groupe fait une faveur à l'autre. On présume que les agriculteurs avaient besoin, ou du moins trouvaient avantageux d'acheter pour $425 millions de machines agricoles, etc. Sans cet équipement et les engrais chimiques, les pesticides, etc., les coûts de la production agricole auraient été plus élevés.

En 1968, les agriculteurs ont payé environ $185 millions en taxes sur leurs terres et bâtiments aux administrations municipales.

Les entreprises de mise en marché qui s'occupent de rassembler, transporter, entreposer, transformer, et vendre en gros et au détail les denrées agricoles, constituent un autre secteur important de l'industrie agricole. Le tableau 1 donne une idée de l'ampleur de ce secteur de l'agriculture: les compagnies qui transforment exclusivement les produits agricoles en aliments pour les humains et en nourriture de base pour les animaux, ont vendu pour $4.8 milliards en 1966, et payé $665 millions en traitements et salaires à 146,000 employés. Ces chiffres n'incluent pas les établissements vinicoles, les brasseries, les distilleries, les manufacturiers de tabac et un certain nombre d'autres compagnies qui utilisent aussi des produits agricoles, ni les détaillants et les commerçants de produits transformés.

TABLEAU 1

Statistiques concernant certaines industries manufacturières, Canada, 1966

	Valeur des expéditions	Valeur totale ajoutée	Nombre d'employés	Total des traitements et salaires
	Milliers de $	Milliers de $		Milliers de $
Abattage et préparation de la viande	1,632,830	305,249	30,289	163,539
Préparation des volailles	227,776	41,301	6,699	22,238
Fabriques laitières	1,070,972	286,790	31,845	147,202
Manufacturiers de fromage fondu	85,467	36,996	1,710	11,181
Mise en conserve des fruits et légumes	470,298	200,311	20,558	81,739
Manufacturiers de supplément	468,850	113,844	8,869	40,310
Minoteries	263,689	59,339	4,350	22,300
Fabricants de céréales alimentaires	48,503	30,954	1,361	7,550
Biscuiteries	109,051	58,055	6,636	27,857
Boulangeries	463,442	247,541	34,092	141,419
Total partiel, Aliments	4,840,878	1,380,380	146,409	665,335
Distilleries	263,188	186,275	5,398	33,957
Brasseries	321,314	232,880	9,391	64,495
Établissements vinicoles	25,059	14,029	755	4,425
Total partiel, Boissons	609,561	433,184	15,544	102,877
Traitement du tabac en feuille	128,225	19,779	1,494	5,379
Fabricants de produits du tabac	301,591	151,243	8,683	47,750
Total partiel, Tabacs	429,816	171,022	10,177	53,129

SOURCE: R. A. Patterson, «A Survey of Selected Segments of Canadian Agribusiness» (Une étude de certains éléments choisis de l'agrinégoce canadien) Données puisées au BFS.

Environ 21 millions de consommateurs canadiens ont dépensé $8.5 milliards en nourriture, en plus de $2.5 milliards en tabac et boissons alcooliques en 1968.

En plus des fermes, des entreprises de mise en marché et des fournisseurs agricoles, il existe un autre élément important dans l'agriculture, le gouvernement. Une citation d'un document de recherche rédigé à l'intention de la Commission de planification en 1968, est significative à ce sujet:

> Le ministère canadien de l'Agriculture emploie à l'heure actuelle plus de 12,000 employés à plein temps, dont 2,000 hommes de science professionnels. Le ministère exploite plus de 200 établissements différents, y compris 27 fermes expérimentales, 13 stations de recherche et 8 instituts de recherche. De plus, la Direction du Développement rural du ministère des Forêts et du Développement rural dépense $6 millions pour les recherches centrales de l'ARDA et environ $33 millions en participation aux programmes conjoints avec les provinces.
>
> Le ministère de l'Agriculture administre aussi le Fonds de développement économique rural (FODER) qui s'élève à plusieurs centaines de millions. Les autres organismes fédéraux importants qui composent la grande communauté agricole comprennent la Commission canadienne du blé, la Société du crédit agricole, la Commission canadienne du lait, l'Office canadien des provendes, la Commission des grains et l'Administration des terres destinées aux anciens combattants, pour ne nommer que les plus importants...
>
> La communauté agricole comprend aussi dix ministères provinciaux de l'agriculture qui ont un budget annuel combiné de plus de $200 millions, et emploient environ 30,000 personnes. Six provinces subventionnent des établissements universitaires en agriculture, tandis que toutes les provinces possèdent des collèges, des écoles ou des instituts de formation professionnelle des agriculteurs au niveau secondaire et post-secondaire.[a]

B. GOUVERNEMENT

Le rôle du gouvernement dans la structure d'organisation de l'agriculture

Une des questions les plus fondamentales dans le domaine de l'agriculture canadienne a trait à l'importance, la nature et l'efficacité de la participation du gouvernement. Il est évident que des mesures, peut-être énergiques et d'une grande portée, doivent être prises par plusieurs particuliers et par plusieurs organisations pour aider à définir les problèmes de l'agriculture et à formuler et à mettre en œuvre les politiques et les programmes nécessaires pour améliorer la situation. Peu d'initiatives sont aussi stériles que celles qui consistent à recommander des objectifs, des politiques et des programmes sans déterminer au préalable qui aura la responsabilité et le pouvoir de les mettre en œuvre. Les gouvernements fédéraux et provinciaux se sont profondément engagés, et plusieurs soutiennent qu'ils sont responsables au premier

[a] Document préparé par le professeur H. Whalen de l'Université Mémorial.

chef, du bien-être général de l'agriculture. Les pouvoirs du gouvernement dans le domaine de l'agriculture incluent le droit de décider ou d'influencer les objectifs et les politiques, de légiférer et de mettre les programmes en œuvre, et, en répartissant le revenu de l'État, d'affecter des fonds à l'agriculture et de les passer d'une province à une autre.

Un pouvoir politique d'une telle envergure est contrebalancé par des contrôles et des compensations qui tendent non seulement à parer aux abus du gouvernement mais aussi parfois à entraver ses objectifs. Néanmoins, aucune organisation qui exerce un tel pouvoir ne peut se dégager de sa responsabilité en ce qui a trait aux résultats. En raison des problèmes profondément enracinés et des sombres perspectives de l'agriculture canadienne, nous devons tenter de résoudre plusieurs questions fondamentales relatives au rôle des gouvernements fédéraux et provinciaux. Certaines de ces questions pourraient s'énoncer comme suit:

> Idéalement, quel serait le rôle du gouvernement dans l'agriculture?
>
> Quelle est la nature et l'importance de la participation des gouvernements fédéraux et provinciaux dans l'agriculture? Quels critères devrait-on utiliser pour évaluer le rendement des gouvernements dans l'agriculture?
>
> De quelle façon les gouvernements se sont-ils acquittés de leur rôle dans l'agriculture?
>
> Qui est responsable au premier chef de déterminer les problèmes de l'agriculture et de prendre les mesures pour les enrayer?
>
> Quel serait le meilleur genre de structure d'organisation pour les groupes clés de l'agriculture?
>
> Quels rôles respectifs devraient jouer les gouvernements, les agriculteurs, les associations agricoles et l'agrinégoce dans cette organisation idéale?

Tant que ces questions n'auront pas été étudiées, communiquées et débattues jusqu'à ce qu'on en arrive au moins à une unanimité pratique, l'agriculture canadienne demeurera probablement dans son état actuel. Personne ne pourra assigner avec exactitude la responsabilité pour les problèmes de revenu insuffisant à un individu et/ou à une organisation, et personne n'aura de mandat pour susciter l'amélioration nécessaire.

Questions courantes

Les conclusions des études de recherche, les commentaires de la presse et les déclarations des agriculteurs et des chefs agricoles laissent clairement entendre qu'on se pose plusieurs questions relativement à la participation du gouvernement dans l'agriculture. Nous présentons un certain nombre de citations pour faire ressortir quatre points principaux et démontrer la diversité des opinions à leur sujet.

1. *Importance et nature de la participation du gouvernement*

Les agriculteurs ne semblent pas d'accord en ce qui a trait à la participation du gouvernement:

> Certains éleveurs de bestiaux et producteurs de grain de l'Ouest sont en faveur d'une participation réduite de la part du gouvernement. Comme le dit un éleveur de bétail de l'Ouest:
>
> Il y a peu de problèmes dans le domaine de l'agriculture que le retrait du gouvernement ne pourrait pas améliorer.

Un éleveur de dindes a énoncé un point de vue diamétralement opposé:

> Il ne faut pas se leurrer; le seul moyen de sortir de ce fouillis serait que le gouvernement prenne le contrôle complet. Ils doivent nous dire ce que nous devons produire, combien nous devons produire, quand, comment et à quel prix la récolte sera vendue. Autrement, les cultivateurs passent leur temps à se concurrencer entre eux.

Réalisme de la participation du gouvernement

L'étude de la question du réalisme de la participation du gouvernement nous amène à nous demander si le gouvernement prend les mesures appropriées. Par exemple, un expert bien connu dans le domaine de l'agriculture a écrit ce qui suit, au sujet de la pauvreté:

> Le problème de la pauvreté existe depuis longtemps dans le milieu rural, et il demeure entier et épineux au cours des années 1960 . . . On a instauré des politiques et des programmes pour combattre la pauvreté dans le milieu rural. Mais ce furent malheureusement toujours des politiques et des programmes inefficaces; on a toujours donné *trop peu et trop tard.* (Willard W. Cochrane, *The City Man's Guide to the Farm Problem,* Initiation du citadin au problème agricole, p. 194).

Voici une allégation du manque d'efficacité dans les politiques du gouvernement relatives à la recherche:

> Depuis plusieurs années, on dénonce le manque de coordination entre les recherches entreprises dans le domaine des sciences physiques et biologiques d'une part, et dans le domaine socio-économique d'autre part. Très souvent, les recherches ne sont pas du tout orientées vers la solution des problèmes de concurrence qui confrontent le milieu rural d'une région donnée. Il semble même qu'on utilise trop de ressources pour certains projets qui ne sont pas économiquement rentables, à court, à moyen ou à long terme. (M. Daneau et Y. Dubé, *Federal Provincial Relations in Agriculture in Canada* (Les relations fédérales-provinciales dans le domaine de l'agriculture au Canada), Chap. V. Document destiné à la Commission de planification.)

Efficacité de la participation du gouvernement

Plusieurs agriculteurs doutent de l'efficacité des dépenses du gouvernement dans le domaine de l'agriculture. Un haut fonctionnaire provincial a déclaré qu'il pouvait y avoir beaucoup de gaspillage et de rapine dans le programme de subvention à la production de sa province.

Il existe peu d'études en profondeur des programmes existants et de leurs résultats qui soient connues du public. Certains programmes comme la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies (PFAA), la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies (PFRA), la Loi sur l'utilisation des terrains marécageux des provinces Maritimes (MMRA), etc., existent depuis plusieurs années; ces programmes peuvent avoir de bons ou de mauvais résultats, ou, (vraisemblablement) les deux à la fois, mais le fait est qu'on n'a jamais entrepris ni fait connaître au public une revue exacte de ces bons ou mauvais résultats.

Il est, bien sûr, impossible de demander l'opinion de tous les intéressés dans le domaine agricole, afin de découvrir tous les problèmes et le degré d'unanimité à leur sujet. On entend cependant fréquemment des commentaires comme ceux que nous avons cités plus haut. En dépit du fait qu'il soit impossible de juger si de tels commentaires sont vraiment représentatifs ou non, ils représentent les attitudes et les conclusions de plusieurs agriculteurs, hauts-fonctionnaires du gouvernement et observateurs compétents de la politique agricole du gouvernement. Comme tels, ils méritent réflexion. S'ils sont erronés, on devrait en donner publiquement les raisons; si tel n'est pas le cas, on devrait diagnostiquer les problèmes fondamentaux et les corriger.

2. *Absence d'objectifs d'ensemble*

Depuis plusieurs années, les gouvernements se sont attaqués au petit bonheur, aux problèmes de l'agriculture. La politique générale a consisté à s'attaquer aux problèmes particuliers à mesure qu'ils se présentaient. Plusieurs programmes finissent par devenir incompatibles entre eux. Ce qui est pis encore, ils sont souvent incompatibles avec l'objectif fondamental qui est d'augmenter le revenu des cultivateurs. (*Report of the Special Committee on Farm Income in Ontario* (Rapport du Comité spécial sur le revenu des agriculteurs de l'Ontario) p. 27).

La contradiction fondamentale de la politique agricole canadienne a consisté en une politique *implicite* de denrées alimentaires à bon marché et en une politique *explicite* de soutien des petites exploitations agricoles. Les politiques de développement de la recherche, de l'expansion, du crédit subventionné, de l'agrandissement des fermes et de l'aménagement des ressources, contribuent effectivement à ce qu'on appelle la politique implicite des denrées alimentaires à bon marché.

Les dispositions de diverses lois qui favorisent les petites exploitations agricoles, comme la Loi sur les concessions agricoles, la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies (PFAA), le plafonnement du crédit et les subventions en argent, prouvent l'existence d'une politique explicite de soutien des petites exploitations agricoles.

Ces deux politiques ont non seulement été menées de pair au Canada, mais elles viennent en conflit direct l'une avec l'autre. C'est là le noyau de la contradiction fondamentale de la politique agricole canadienne: une politique de denrées alimentaires à bon marché, en même temps qu'une politique de soutien des petites exploitations agricoles. (Philip J. Thain, *Goals for Agricultural Policy* (Objectifs pour une politique agricole), étude entreprise pour la Commission de planification).

En ce qui a trait aux programmes relatifs à l'aménagement des ressources, à l'irrigation et au drainage, aux pâturages communautaires et à la conservation, ils ont un double objectif: (1) augmenter l'efficacité et le rendement du secteur agricole par une utilisation rationnelle du sol et de l'eau; (2) protéger, sinon augmenter, l'héritage national dans ces domaines. Personne ne peut douter de la valeur de ces objectifs. Mais on ne peut pas douter qu'ils peuvent être incompatibles avec les objectifs d'autres programmes agricoles. Par exemple, certains programmes agricoles visent à augmenter les prix des denrées et le revenu des agriculteurs. Comment ces objectifs peuvent-ils être compatibles avec ceux qui visent à l'augmentation de la production et à l'aménagement des ressources? (M. Daneau et Y. Dubé, *Federal Provincial and Interprovincial Relations in Agriculture in Canada* (Les relations fédérales-provinciales et interprovinciales dans le domaine de l'agriculture au Canada), Chap. 8).

3. *Opportunisme dans la prise des décisions*

La politique agricole canadienne depuis 1930... a consisté en grande partie à prendre des mesures opportunes pour parer aux crises économiques, à la sécheresse, à l'inflation et aux surplus du temps de guerre... Il est assez évident que le Canada n'a jamais eu de politique nationale d'ensemble fondée sur des opinions éclairées et sur les conclusions à la suite de recherches dans les domaines de l'économie et de la sociologie. (Lorne Hurd, *Policy Research is Agriculture's Greatest Need* (La recherche d'une politique constitue le plus important besoin dans le domaine de l'agriculture), Revue de l'Institut agricole, janv.-fév. 1960).

4. *La question de l'indépendance*

Certaines personnes ont soutenu que la présence du gouvernement dans le domaine agricole est devenue si envahissante qu'elle a réduit, peut-être considérablement, la volonté et la capacité d'autonomie chez l'agriculteur. Les réponses du gouvernement aux problèmes agricoles ont résulté, pour le meilleur ou pour le pire, en un système où plusieurs agriculteurs croient que le gouvernement a la responsabilité de régler leurs problèmes. Une difficulté importante surgit, bien sûr, quand les particuliers et les organismes du gouvernement, légitimement ou non, ont une conception très différente de leur rôle et n'acceptent pas une telle responsabilité.

Étant donné que seulement 8% des électeurs canadiens sont des agriculteurs, et à mesure que le gouvernement augmente son influence dans le domaine agricole, il doit accorder une attention primordiale à l'opinion de la population urbaine[4]. Cette réalité politique s'applique, bien entendu, à tous les groupes minoritaires.

Il vaut peut-être la peine de spéculer aussi sur les effets de la participation du gouvernement sur les organismes agricoles. Il est évident que les organis-

[4] Le taux 8% donne une impression erronée. La représentation rurale-urbaine à la Chambre des communes est de l'ordre de ⅓ *contre* ⅔. Lors d'un vote libre sur un sujet impliquant un conflit clair entre les intérêts des fermiers et des citadins la plupart de tous les membres et un grand nombre de ceux des autres provinces voteraient en faveur des fermiers. (David L. MacFarlane).

mes agricoles placent souvent leur destinée entre les mains du gouvernement dans une plus large mesure que les deux autres principaux pouvoirs de notre société, les hommes d'affaires et les syndicats.

Participation du gouvernement en agriculture

Bien qu'il soit pratiquement impossible de définir avec exactitude l'importance de la participation du gouvernement dans le domaine agricole, parce que cette participation s'étend aux niveaux fédéral, provincial et régional et qu'elle prend la forme d'un contrôle officiel, direct, franc et légal ou d'une influence officieuse, indirecte et subtile, MM. Garland et Hudson ont tenté de résumer les aspects les plus évidents[5].

> La structure traditionnelle de l'agriculture qui consistait en un grand nombre de petites exploitations familiales indépendantes, harcelées par les variations de la production et des prix et pressées de s'ajuster continuellement aux développements technologiques et économiques, a poussé le gouvernement à s'engager dans ce domaine dans une beaucoup plus large mesure que dans le cas des autres industries.
>
> Les programmes de colonisation qui prévoyaient des subventions et la vente de terres aux colons éventuels, au cours des 60 premières années qui ont suivi la Confédération, ont constitué la première forme d'engagement du gouvernement dans le domaine agricole au Canada. Au cours de ces années du début de la colonisation, le gouvernement aidait à augmenter la production des récoltes et du bétail au moyen de subventions versées aux sociétés agricoles dont le but était d'améliorer la production et l'efficacité de la mise en marché.[6] Par sa Loi sur l'hygiène vétérinaire de 1879, le gouvernement s'engageait à contrôler et à prévenir les maladies du bétail de boucherie. L'établissement du système fédéral de fermes expérimentales, en 1886, marqua le début des travaux de recherche expérimentale et scientifique qui ont joué un rôle si important dans le développement de l'industrie agricole au Canada. Ce fut au cours de la dernière décennie du 19e siècle[7], quand il apporta son aide financière à l'établissement et à l'exploitation des fabriques laitières, que le gouvernement fédéral instaura son premier programme réel destiné à améliorer la qualité des produits agricoles.
>
> L'essor de l'agriculture, dans les Prairies, au début du siècle, a donné lieu à des problèmes de commercialisation des céréales, ce qui a amené les producteurs à réclamer une amélioration des mécanismes de commercialisation, d'où l'action des gouvernements fédéral et provinciaux en ce domaine. Le gouvernement du Manitoba a fait fonctionner des silos locaux pendant les années 1909 et 1910. En 1913, le gouvernement fédéral a pris en charge l'exploitation des silos terminus.
>
> Vers 1920, on a vu se produire une augmentation des travaux de recherche grâce à la création d'un réseau de fermes expérimentales. L'inspection et le classement des produits qui jusque là se limitaient aux denrées destinées à

---

[5] S. W. Garland et S. C. Hudson, *Government Involvement in Agriculture* (Participation du gouvernement dans le domaine agricole) un document destiné à la Commission de Planification. pp. 314-318.

[6] W. M. Drummond, *A Review of Agricultural Policy in Canada* (Une revue de la politique agricole du Canada), le Conseil de recherche sur l'économie agricole du Canada, juin 1966.

[7] Idem, p. 21.

l'exportation ont été étendus à plusieurs productions agricoles qui se vendaient sur le marché intérieur.

La crise économique des années 30 aggravée par la sécheresse qui sévissait dans les provinces des Prairies a donné lieu à différentes formes d'assistance de sorte que les gouvernements ont commencé à verser des allocations de soutien et se sont engagés dans des programmes de maintien et de remise en valeur des terres agricoles. La Commission canadienne du blé, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et l'Administration de l'assistance à l'agriculture des Prairies, que le gouvernement a créées à cette époque, existent encore.

Peu après 1940, le gouvernement fédéral a instauré des mesures de réglementation des prix et des programmes d'encouragement à la production, dans l'ensemble de sa politique de production de guerre. Il a accordé aux cultivateurs des prestations en argent à la place d'augmentations des prix, pour augmenter leurs revenus et les encourager à modifier leur production et l'on a mis en vigueur un système de primes à la qualité dans le but de leur faire cultiver les variétés de productions désirées. Les fonds publics ont également servi à subventionner l'achat d'une grande variété de biens de production agricole, notamment, des aliments pour le bétail, des semences, des engrais, de la chaux et de la machinerie.

Peu après la guerre, la réglementation des prix s'est d'abord adoucie puis elle est disparue totalement. On a commencé par diminuer les subventions et, dans la plupart des cas, on a finalement cessé de les verser. Cependant les subventions pour la pierre à chaux destinée à l'agriculture, celle de l'aide au transport des grains de provende destinés à l'Est du Canada et à la Colombie Britannique et les primes sur la qualité du porc datent du temps de la guerre et sont devenues des mesures permanentes dans les programmes d'aide à l'agriculture depuis lors. Les lois adoptées en 1944 visant à assurer le maintien des prix des denrées agricoles pendant la période de transition entre la guerre et le temps de paix ont acquis un caractère permanent en 1950.

La Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles de 1944 stipulait que le gouvernement fédéral garantirait les prêts à court et à moyen terme consentis aux cultivateurs. *La Loi sur les terres des anciens combattants* mettait une aide financière à la disposition des anciens combattants qui voulaient s'établir sur des terres. Les gouvernements provinciaux ont coopéré à ce programme en mettant de nouvelles terres à la disposition de ceux qui voulaient s'y installer, et, souvent, en leur facilitant le financement, le défrichement et l'installation.

La modification rapide des techniques agricoles, après 1950, a entraîné une augmentation du capital requis pour l'exploitation des terres. Pour aider les cultivateurs à faire face à ce besoin, le gouvernement fédéral et presque tous les gouvernements provinciaux ont mis de nouveaux programmes de crédit agricole en œuvre. Pendant cette même décennie, les provinces ont intensifié leurs programmes d'aide, mettant l'accent sur la permanence agricole, l'amélioration de la qualité de la production, la lutte contre les maladies, l'augmentation de la production et la gestion des exploitations agricoles.

En 1958, la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* a remplacé la *loi fédérale sur le soutien aux prix agricoles;* la loi en 1958 rendait obligatoire le soutien des prix de neuf denrées de première importance. Depuis dix ans, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi* sur le crédit accordé aux syndicats de machines agricoles, la Loi sur l'aménagement rural et le développement agri-

cole et la Loi sur la Commission canadienne du lait, entre autres mesures, dans le but d'améliorer la prospérité de l'industrie agricole.

On peut se faire une idée de l'ampleur et de l'augmentation de la participation gouvernementale à l'agriculture en comparant les dépenses des gouvernements fédéral et provinciaux à ce chapitre pendant les années 1964-1965, à 1966-1967 avec les chiffres correspondants au même poste dans les années trente. Les dépenses gouvernementales pour l'agriculture se chiffraient à 442 millions de dollars en 1966-1967, à 387 millions de dollars en 1965-1966 et à 323 millions de dollars en 1964-1965 contre 22 millions de dollars en 1933-1934, 62 millions de dollars en 1937-1938 et 66 millions de dollars en 1943-1944.

On peut reconnaître les facteurs déterminants de cette augmentation extraordinaire en divisant les dépenses en trois groupes d'après la nature de chacun des programmes. Ces trois groupes sont les suivants: (1) les programmes qui visent à améliorer la production et la commercialisation des produits agricoles, (2) ceux qui s'occupent du soutien des prix et du revenu des producteurs et (3) les programmes de recherche, d'éducation et de vulgarisation. Les programmes d'amélioration des produits et de leur commercialisation représentaient 60% de l'aide gouvernementale en 1933-1934 contre 35% de l'aide accordée en 1966-1967, tandis que les dépenses pour assurer le soutien des prix et des revenus des producteurs passaient de 16% en 1933-1934 à 41% de l'aide totale en 1966-1967. Les montants considérables consacrés aux mesures d'assistance aux cultivateurs de l'Ouest pendant la crise économique et ceux affectés à la production agricole pendant la guerre ont fait que les rapports des dépenses par groupes de programmes pour les années 1937-1938 et 1943-1944 s'écartent de la tendance générale. Le pourcentage des dépenses consacrées aux programmes de recherche, d'éducation et de vulgarisation est resté sensiblement le même en 1964-1965 et en 1966-1967 que ce qu'il était en 1933-1934.

Le tableau 2 montre la tendance générale en matière de dépenses gouvernementales pour l'agriculture. La somme de 442 millions de dollars affectée à l'agriculture ne comprend pas les dépenses des autres ministères des gouvernements fédéral et provinciaux dont l'agriculture peut profiter comme celles des ministères de l'industrie et du Commerce, celui des Postes, ou celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Ces sommes représentent une dépense d'environ $20 par personne pour l'ensemble de la population au Canada. Pour en saisir l'ordre de grandeur, on peut comparer ce chiffre à celui des dépenses par personnes qui est de $8 pour Radio-Canada et de $90 pour la défense nationale.

Un autre moyen d'analyser ce rôle consiste à considérer l'État comme percepteur et distributeur des revenus et des richesses. Il ne nous appartient pas de juger des méthodes de perception des revenus, cela relève plutôt de la Commission Carter, mais nous devons juger le rôle et l'efficacité du gouvernement dans la redistribution des richesses a) de l'ensemble de l'économie vers le secteur agricole, b) entre les différents programmes destinés à l'agriculture. Nous mentionnons ailleurs dans ce rapport que la valeur d'un grand nombre de programmes était plutôt douteuse. Plusieurs de ces programmes se continuent sans qu'on en juge l'efficacité au moyen de critères rigoureux et éprou-

TABLEAU 2

Répartition des dépenses gouvernementales pour l'agriculture par groupes de programmes, par années déterminées entre 1933-1934 et 1966-1967

Année	Production et commercialisation		Soutien des prix et du revenu		Éducation, recherche et vulgarisation		Administration		Période de guerre		Total
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	
	(milliers de dollars)		(milliers de dollars)		(milliers de dollars)		(milliers de dollars)		(milliers de dollars)		(milliers de dollars)
1933-1934	13,040	60.3	3,414	15.8	4,140	19.1	1,039	4.8			21,633
1937-1938	20,631	33.3	33,814	54.5	6,482	10.4	1,115	1.8			62,042
1943-1944[1]	24,788	15.9	34,358	22.0	5,630	3.6	1,487	1.0	89,813	57.5	156,076
1943-1944[2]	24,788	37.4	34,358	51.9	5,630	8.5	1,487	2.2			66,263
1964-1965	130,713	40.4	116,069	35.9	67,831	21.0	8,720	2.7			323,362
1965-1966	136,613	35.3	162,178	41.8	76,237	19.7	12,314	3.2			387,342
1966-1967	156,339	35.4	180,329	40.8	89,190	20.2	16,197	3.6			442,054

[1]Comprend les dépenses du temps de guerre.
[2]Exclut les dépenses du temps de guerre.

SOURCE: Les chiffres des dépenses pour les années 1933–1934, 1937–1938 et 1944–1945 sont tirés de la publication intitulée: *Agriculture, Reference Book for Dominion-Provincial Conference on Reconstruction*, tableaux 1 et 5, pp. 82 et 84.
Tiré d'une étude préparée pour l'équipe de travail, par S. W. Garland et S. C. Hudson, sous le titre *Government Involvement in Agriculture*.

vés qu'il faudrait pour en déterminer le coût total, les avantages et le rendement sur le capital engagé. Il ne semble pas y avoir assez d'insistance pour mettre fin aux programmes devenus inutiles ou à ceux qui se sont avérés infructueux. Par suite du manque de règles précises et de méthodes pratiques d'en faire l'évaluation, les programmes ont tendance à se perpétuer d'une année à l'autre.

Le phénomène qui contribue probablement le plus à rendre la participation de l'État à l'agriculture difficile à saisir est le fait qu'elle est devenue si complexe et si étendue qu'il est impossible de la décrire et de l'évaluer. A cause de la complexité des ministères et organismes fédéraux qui s'occupent d'agriculture, à cause de leur division aussi bien qu'à cause des problèmes que pose la coordination entre le fédéral et les provinces, il n'existe pas de ligne d'autorité et de décision qui permettrait d'unifier et de coordonner l'activité des gouvernements dans ce domaine.

Les recommandations sur la manière de modifier et d'unifier les organismes en cause afin d'obtenir une meilleure gouverne des rôles de l'État en agriculture se trouvent en dernière partie du présent chapitre.

Les groupes de pression de l'agriculture au Canada

Pour comprendre le rôle du gouvernement, il faut d'abord avoir une vue d'ensemble de la structure de l'agriculture au Canada. Bien quelle touche littéralement des centaines de groupes importants, la politique agricole au Canada répond surtout au jeu des pressions et des points de vue des groupes suivants:

—les cultivateurs et la population agricole divisés en sous-groupes selon les productions, les régions, les revenus, et les convictions politiques et économiques.
—le monde de l'agrinégoce divisé selon les denrées et les fonctions.
—les gouvernements provinciaux soit isolément, soit en groupes selon les régions, ou les sujets d'intérêt.
—les consommateurs qui font connaître leurs désiderata par les associations indépendantes de consommateurs ou le ministère.
—les ministères et organismes du gouvernement fédéral qui présentent, soutiennent des points de vue selon leur fonction, les ministères, les programmes et les politiques.

Il surgit de nombreux problèmes de juridiction à cause de la division des compétences entre le fédéral et les provinces.

Le partage des compétences constitutionnelles en matière d'agriculture établit une juridiction concurrente où les lois fédérales ont priorité. La disposition à cet effet, l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, définit cette concurrence de la façon suivante:

> La Législature de chaque province pourra faire des lois relatives à l'agriculture... dans cette province, et il est par les présentes déclaré que le

> Parlement du Canada pourra, de temps à autre, faire des lois relatives à l'agriculture... dans toutes les provinces ou l'une quelconque d'entre elles. Une loi de la Législature d'une province sur l'agriculture... n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec l'une quelconque des lois du Parlement du Canada.

Malgré l'apparente clarté de cette disposition, il s'est posé un grand nombre de questions de droit, notamment celle de déterminer la nature et l'étendue des domaines d'activité qui entrent dans la catégorie «agriculture» et ce qui constitue une disposition incompatible avec une loi fédérale. A cause de la façon dont s'est faite l'évolution pratique dans le domaine de l'agriculture, il s'est opéré un partage compliqué des compétences entre le fédéral et les provinces. Il faut faire remarquer toutefois, que tous les gouvernements collaborent de bon gré et avec beaucoup de bonheur à trouver des politiques et des solutions qui soient à la convenance de tous les gouvernements.

Philosophie, le rôle du gouvernement

Le rôle que devrait jouer le gouvernement dans l'économie en général ou dans un secteur de l'économie n'a jamais fait l'unanimité ni ne la fera jamais. Évidemment, ce phénomène dépend beaucoup de l'option politique des citoyens, des structures sociales, de la répartition des richesses, de la compétence et de l'honnêteté de la fonction publique et même, semble-t-il, des événements apolitiques comme les sécheresses ou les innovations. Dans un pays comme le Canada, le gouvernement assure certains services en exclusivité (les postes), dirige des entreprises à la fois publiques et privées (exploitation de sociétés aériennes), soutient le prix de certaines denrées (le beurre), laisse d'autres entreprises en marché totalement libre (le bœuf) et met en œuvre des politiques monétaires, fiscales et financières. Dans une société pluraliste,[8] il est normal qu'on envisage différemment le rôle du gouvernement selon les secteurs et selon les groupes. Cependant il est nécessaire de généraliser si l'on veut voir le problème du rôle de l'État sous son vrai jour et en dégager des lignes de force en vue d'établir des politiques.

Le tableau 3 présente une vue générale de la participation que peut avoir le gouvernement dans l'agriculture et qui peut varier d'un minimum à l'étape n° 1 à un maximum à l'étape n° 5. Le tableau 4 explique quelques-unes des caractéristiques importantes de ces étapes en ce qui touchent spécialement les cultivateurs. Évidemment dans ces deux tableaux les chiffres et la description des étapes sont tout à fait arbitraires, mais ils permettent de voir, dans l'ensemble, l'ampleur de l'intervention du gouvernement.

Il est intéressant d'essayer de placer les noms de différents pays aux diverses étapes du tableau 3 et de tenter de déterminer s'ils vont dans le sens d'un plus grand dirigisme ou dans le sens contraire.

---

[8] Une société pluraliste est celle où plusieurs groupes ou organismes remplissent des fonctions différentes. Le Canadien moyen appartient à plusieurs groupes politiques, sociaux, religieux ou économiques, qui se disputent son appui, parfois les uns aux dépens des autres.

TABLEAU 3

Les cinq étapes de l'intervention de l'État dans l'agriculture
Degré de planification et de dirigisme étatique

Étape n° 1	*Étape n° 2*	*Étape n° 3*	*Étape n° 4*	*Étape n° 5*
Minimum	Modérée	Intense	Service public	Nationalisation
Laissez-faire Marchés libres Intervention directe de l'État nulle ou presque	Intervention de l'État par des programmes de recherche, dans des situations d'urgence. Aucun programme permanent de soutien Droits de douanes sur certains produits seulement.	L'intervention de l'État par des programmes de subventions et la réglementation de la production, de la commercialisation devient un fait acquis.	La propriété reste privée, mais l'État réglemente la commercialisation (production, prix, services, *etc.*) et les bénéfices.	Propriété d'État L'État dispose de la production totale et contrôle tous les moyens de production lui-même.

Échelle de l'intervention de l'État à la planification et à la direction.

0	20	40	60	80	100%

En pourcentage

Situation de certains pays dans l'échelle.

É.-U. et Canada à la fin du siècle dernier

C.E.E. ——→
France ——→
Grande-Bretagne ——→
Canada —→
É.-U. ——→
Suède
←-Yougoslavie
Tchécoslovaquie
←-URSS
Chine

TABLEAU 4

Caractéristiques principales de l'économie agricole selon les cinq étapes d'intervention de l'État

Étape	*N° 1*	*N° 2*	*N° 3*	*N° 4*	*N° 5*
Caractéristique principale	Libre entreprise Laissez-faire	Intervention modérée	Intervention intense	Service public	Dirigisme d'État absolu.
Rôle de l'agriculteur.	Indépendant. Prend les décisions et les risques financiers.	Indépendant. Escompte une certaine assistance de l'État.	Dirige son exploitation en conformité avec les programmes d'assistance et les directives d'État.	Est propriétaire de l'exploitation, mais travaille pour l'État qui règle la production, la vente, les salaires et le rendement sur le capital engagé.	L'agriculteur est à l'emploi de l'État.
Rôle de l'État	Non-intervention sauf pour les programmes essentiels (action sur le milieu, statistiques, restrictions à l'importation *etc.*).	Participe à la recherche, à la solution de problèmes occasionnels, et apporte une assistance casuelle.	Régit l'offre et la demande; l'assistance et la planification sont prises pour acquis.	Régit la production, les prix et la qualité.	Possède et administre l'exploitation de façon absolue.
Contrôle de la production	Aucun	Par incitation, mais sans coercition	Régie par l'État	Planifiée et régie par l'État	Planifiée et régie par l'État.
Contrôle des moyens de production	Aucun contrôle direct.	Par incitation, mais sans coercition.	L'État planifie les moyens de production, mais n'intervient pas, sauf nécessité.	Le nombre et le niveau d'instruction des travailleurs agricoles est réglementé, les autres éléments sont planifiés.	Tous les éléments de production sont planifiés et réglementés.
Mise en marché	Concurrence sur un marché libre. Aucune régie des prix.	Possibilité de commissions de commercialisation.	Commissions nationales de commercialisation pour toutes les denrées.	Régie d'État des prix.	Régie totale de la répartition des productions, des prix, *etc.* par l'État.
Structure	de libre entreprise.	Incitation de l'État sans coercition.	Réglementation modérée de l'envergure et de l'intégration des exploitations.	Planification et réglementation de la structure des exploitations.	Déterminée par l'État.
Prix agricoles	Prix de marché	Soutien limité dans des situations d'urgence.	Soutien intensif des prix de presque toutes les denrées.	L'État fixe tous les prix agricoles	L'État fixe tous les prix agricoles.
Revenus	de libre entreprise.	Assistance de l'État au soutien du revenu	Soutien du revenu par l'État de façon ferme.	L'État détermine les revenus	L'État verse les salaires.

Cependant toute tentative de généraliser de la sorte comporte des inconvénients à cause des complications qu'elle amène et du manque de données scientifiquement contrôlées qui seraient nécessaires pour tirer des conclusions qui seraient autre chose qu'une vague approximation. Des pays comme la Chine continentale et l'URSS sont à la 5e étape. Le dirigisme de la mainmise de l'État y sont presque absolus. Dans une économie mixte, où la propriété et la direction des entreprises sont partagées entre l'État et l'entreprise privée, il est difficile de généraliser avec certitude parce que la nature et l'étendue de la participation de l'État varient beaucoup d'un secteur de l'économie à un autre.

La divergence la plus importante et la différence fondamentale de point de vue entre les pays communistes et les pays occidentaux au sujet de l'intervention de l'État concerne avant tout le type idéal d'organisation du système politique, économique et social à rechercher. Pour les pays occidentaux, le postulat veut qu'un système de démocratie politique assurant le plus haut degré possible de liberté individuelle constitue le but premier et que le dirigisme économique de l'État doit se plier à cet impératif suprême. Dans les pays communistes, le critère, à l'opposé de l'idéal occidental, veut que la rationalisation du système socio-économique soit le but premier et que le régime de gouvernement doive être celui qui est le plus apte à réaliser le système économique idéal (le socialisme). Bien qu'il y ait beaucoup d'autres différences majeures dans les domaines économique, social, culturel et technique entre les pays communistes et les pays occidentaux, cette différence de principe est la plus importante et elle se reflète sur la nature et l'ampleur du dirigisme économique et de la réglementation étatique.

La Commission de planification choisit un point intermédiaire entre les étapes nos 2 et 3, qui soit cependant plus près de l'étape no 2 que de l'étape no 3.

L'étape no 1, celle du libéralisme, attire particulièrement ceux qui veulent le plus de liberté individuelle possible et qui n'ont que peu de confiance dans l'efficacité et le rendement des grandes administrations, qu'elles soient gouvernementales ou autres. Elle intéresse aussi ceux qui s'en tiennent à une théorie simpliste de l'économie comme celle d'Adam Smith. Elle séduit sans doute les cultivateurs qui réussissent bien et qui d'après eux, ne peuvent que souffrir d'une manière ou d'une autre, si le dirigisme d'État augmente.

Les problèmes inhérents à cette politique sont aussi évidents. Elle n'est pas réalisable. Pour faire fonctionner cette économie, les cultivateurs devraient se soumettre aux difficultés qu'ils auraient à s'ajuster à un marché libre. Cette situation amènerait certainement des crises et des malheurs. Elle ne s'accorde pas avec les réalités actuelles de l'interaction entre le gouvernement, le monde des affaires et les syndicats ouvriers.

Les étapes nos 4 et 5, à l'opposé, sont aussi marquées. Ses principaux tenants sont ceux qui favorisent une planification socialiste et utopique, qui

sera peut-être possible en 1984, comme solution aux problèmes de la société, y compris ceux de l'agriculture. Quels que soient ses mérites, dans d'autres domaines, il est démontré que le socialisme n'a pas bien fonctionné dans le secteur agricole. Le dirigisme et la planification absolus supposent une conception de l'homme et de ses motivations que l'Amérique du Nord n'accepte pas. De plus le socialisme détonne complètement dans les conditions d'ensemble où se trouve l'agriculture au Canada.

Un des avantages des étapes nos 2 et 3 est le fait qu'elles se rapprochent assez de l'état actuel de l'agriculture dans notre pays qu'elles n'exigeront aucun changement radical du système. En dépit des nombreux problèmes qu'elles supposent, elles ont prouvé qu'elles fonctionnaient assez bien. Toutefois, leur principal inconvénient vient du fait qu'elles ne donnent pas satisfaction et que peu d'intéressés à l'agriculture au Canada favorisent le maintien du *statu quo*. Aussi, non seulement l'équipe de travail opte pour une position d'intervention modérée de l'État (celle de l'étape n° 2 plus une partie de celle de l'étape n° 3), mais elle favorise une amélioration marquée du rendement à ces étapes. Les moyens d'améliorer ce rendement sont indiqués dans la plupart des chapitres du présent rapport et spécialement dans la dernière partie du présent chapitre.

Pour résumer, le rôle de l'État devrait être de créer un climat économique favorable à l'agriculture et au monde du commerce agricole, mais non d'essayer de gérer ou de diriger l'agriculture. Les centaines de commerçants reliés à l'agriculture, les milliers de cultivateurs et leurs familles doivent continuer de prendre la plupart des décisions fondamentales, mais le gouvernement doit faire en sorte d'assurer une meilleure compréhension et partant une meilleure coordination entre les cultivateurs, les commerçants dans le domaine agricole et le gouvernement. Nous traitons de ce sujet dans la dernière partie du présent chapitre.

Le rôle pratique du gouvernement

Le gouvernement a quatre rôles pratiques, qu'il s'occupe de choses concrètes comme la commercialisation du blé ou de questions générales comme l'éducation ou le bien-être.

1. *Prévision des problèmes et des probabilités*

La première question à poser lorsqu'on veut évaluer un organisme gouvernemental est la suivante: dans quelle mesure son personnel est-il capable d'apprécier la situation et de prévoir les problèmes et les possibilités susceptibles de se présenter dans un avenir proche ou lointain, ou même à moyen terme? Toute planification relative aux politiques et aux programmes devrait s'inspirer à la fois des réalités du présent et des problèmes et possibilités de l'avenir. Si les organismes gouvernementaux se montrent incapables d'établir

ces prévisions, leurs mesures de planification ne pourront être que tardives et peu efficaces. Elles deviendront en outre une source de gaspillage.

2. *Planification des politiques et des programmes*

La deuxième question est celle-ci: dans quelle mesure prévoit-il avec sagacité les politiques et les programmes destinés à résoudre les problèmes futurs et à profiter des possibilités qui se présenteraient dans l'avenir? On peut se montrer capable de prévoir les principaux problèmes et de supputer les principales possibilités mais il reste évidemment un défi à relever, celui de dresser des plans à leur sujet. Pour les organismes gouvernementaux, cela signifie formuler les politiques et les programmes destinés à résoudre les problèmes et, ce qui est sans doute plus important encore, se préparer en vue des occasions qui se présenteront. Comme le proclamait un panneau électoral lors de la campagne (réussie) de 1968:

> Nous attendons des organismes gouvernementaux qu'ils nous présentent des solutions pratiques et clairement définies.

3. *Application des politiques et des programmes*

Le troisième critère d'évaluation, en ordre d'importance, s'exprime ainsi: dans quelle mesure sont-ils capables d'appliquer les politiques et les programmes prévus pour résoudre les problèmes futurs et pour profiter des possibilités que réserve l'avenir? Un ministère du gouvernement qui se révèlerait incapable de mettre les solutions en pratique en recourant aux moyens appropriés, c'est-à-dire aux voies et procédures législatives et administratives, serait impuissant à résoudre les problèmes de base, c'est-à-dire la raison même de l'intervention du gouvernement. De plus, un programme qui n'est pas appliqué de façon efficace est voué à l'échec si logique, si bien conçu soit-il.

4. *Étude et évaluation des programmes et des budgets*

Le quatrième et très important critère d'appréciation applicable à un gouvernement ou à un ministère est l'aptitude de ceux-ci à critiquer et à améliorer leurs propres activités. Cela implique une analyse attentive des budgets et des résultats obtenus; analyse qui tiendra compte des indices de performance susceptibles d'être interprétés en fonction des buts annoncés. Les programmes non rentables devraient être améliorés ou supprimés et ceux dont le but est atteint, liquidés.

La Commission de planification met tout particulièrement l'accent sur ces quatre grandes activités fonctionnelles de tout gouvernement. Précisons cependant qu'elles ne s'appliquent pas exclusivement aux gouvernments mais s'appliquent également à n'importe quel organisme chargé de prendre des décisions. Les cultivateurs devraient juger leurs représentants élus et leurs employés à l'aide de ces critères; les actionnaires d'une entreprise agricole devraient en faire autant.

Conditions d'accomplissement des quatre fonctions du gouvernement

Prévoir les problèmes et les possibilités suppose, entre autres, la collaboration d'un organisme chargé de recherches; il prévoira les problèmes éventuels au lieu de se borner à les décrire lorsqu'ils sont là. Quelque chose a évidemment cloché au sujet du blé et des céréales secondaires; ce sont aujourd'hui des problèmes qui menacent de nous submerger. Quelque chose aussi a évidemment cloché lorsqu'il y a quelques années, on a négligé les possibilités d'avenir réservées à une production intensive du bœuf. On fait sans doute beaucoup plus maintenant pour la culture et le concassage des graines de colza mais les aspects économiques et commerciaux de cette industrie méritent une étude plus approfondie si l'on tient à ne pas manquer les occasions qui pourraient surgir. Comme nous le signalons dans notre chapitre sur la recherche, le choix des domaines de recherche n'a pas toujours été heureux. Dans le chapitre qui présente les tableaux relatifs au bilan des documents (chapitre 10), nous nous sommes trouvés devant des inconnues à résoudre lorsque nous avons tenté de prédire l'orientation que prendrait l'agriculture en 1980. D'ici quelques années, les travaux de ce genre aideront à identifier d'avance, et non pas après coup, les domaines susceptibles de présenter des problèmes et des possibilités.

La planification et l'exécution se sont parfois émiettées aux divers paliers du gouvernement et entre les ministères d'un même gouvernment. Prenons le blé, par exemple. Nous avons maintenant trois ministères fédéraux qui s'en occupent: l'agriculture, avec son personnel de recherche, ses crédits, son Conseil des grains, etc; l'industrie et le commerce avec ses conseillers commerciaux à l'étranger et son importante division des grains; et, depuis peu, un ministre responsable de la Commission canadienne du blé. Dans une province on se livre à de petites transactions de troc; dans d'autres, on encourage les programmes de récupération de terres et, chaque année, on ajoute aux Prairies un million d'acres de terres amendées.

Il semble qu'aucun produit n'ait été plus que le blé, victime de la prolifération des juridictions et des politiques contradictoires, mais, le lait vient probablement tout de suite après. Il ne faut sans doute pas imputer à un accident le fait que nos deux plus grands problèmes en matière de produits soient précisément ces deux là. Le tableau 2 indique la proportion et les catégories des dépenses consenties par le gouvernement en faveur de l'agriculture. Il ne comprend pas, bien entendu, les dépenses relatives aux programmes telles que l'éducation en général, le bien-être social, les subventions aux transports et ainsi de suite, programmes auxquels les cultivateurs peuvent participer au même titre que les autres. Le tableau 5 montre que le gouvernement fédéral fournit environ 70% du total des dépenses faites au profit de l'agriculture; les provinces fournissant les 30% restant.

A bien des égards, le ministère de l'Agriculture du Canada, ainsi que ses homonymes des gouvernements provinciaux, méritent des éloges pour l'esprit de collaboration dont ils ont témoigné envers les problèmes qui dépendaient

de la juridiction et de l'autorité de l'un et l'autre niveau du gouvernement. Les ministères provinciaux, et c'est normal, ont des objectifs plus restreints et plus limités que ceux du ministère de l'Agriculture du Canada et faute d'une collaboration étroite et de consultations étendues, les provinces entre elles d'une part et le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'autre part, pourraient aisément se trouver en conflit ouvert au sujet des objectifs et des programmes. Dans nos chapitres sur le crédit et sur l'assurance des récoltes, nous avons souligné les différentes manières d'assurer la coordination à l'avenir.

TABLEAU 5

Dépenses nettes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux au profit de l'agriculture

Année	Dépenses fédérales		Dépenses provinciales		Total	
1960–61	$269	78%	$77	22%	$364	100%
1961–62	295	79	77	21	371	100
1962–63	240	77	72	23	212	100
1963–64	295	78	81	22	376	100
1964–65	237	71	100	29	337	100
1965–66	266	68	127	32	393	100

SOURCE: Statistiques financières du gouvernement du Canada. Bureau fédéral des Statistiques n° 68-211 et Statistiques financières des gouvernements provinciaux, Bureau fédéral des Statistiques n° 68-207

Enfin, la Commission de planification note avec satisfaction que le ministère fédéral de l'Agriculture a constitué un petit service de planification dans la division de l'Économie. Sa tâche principale devrait être de prévoir les problèmes et les possibilités et de soumettre des propositions relatives aux mesures destinées à y faire face.

L'évaluation est souvent fastidieuse, irritante et même angoissante pour le programme ou l'organisme soumis à l'évaluation. Et pourtant, elle est absolument essentielle aux activités opérationnelles du gouvernement. La Commission de planification propose qu'on tienne tous les ans des conférences régulières au sujet de l'évaluation, au cours desquelles des équipes impartiales de chercheurs et d'administrateurs examineraient un certain nombre de programmes et de politiques existantes. Ces conférences seraient patronnées par le Conseil consultatif national de l'agriculture décrit plus loin. La présente section a décrit la fonction opérationnelle du gouvernement qui consiste à prévoir les problèmes et les possibilités, à planifier, à appliquer et à évaluer. Les entreprises agricoles et les cultivateurs ont aussi un rôle à jouer ici et nous passons maintenant, dans les deux sections suivantes à l'examen de ces rôles. La coordination sera l'objet de la dernière section.

C. L'AGRINÉGOCE

Bien que la raison principale de la création d'une commission ait été d'étudier, d'analyser et de recommander des solutions, en vue, principalement, des problèmes des agriculteurs, il saute aux yeux que pour être utile, une étude sur l'agriculture doit décrire, analyser et traiter les problèmes agricoles dans le contexte d'un système d'ensemble qui suit une catégorie de produits agricoles depuis le producteur jusqu'au dernier consommateur.

Les raisons en sont assez évidentes mais il convient de les décrire brièvement:

1. L'agriculture est une activité spécialisée mais non point isolée. Les cultivateurs, tout comme n'importe quel groupe socio-économique, ont une action réciproque sur le reste de la société: ils maintiennent des relations économiques, sociales, culturelles et politiques.

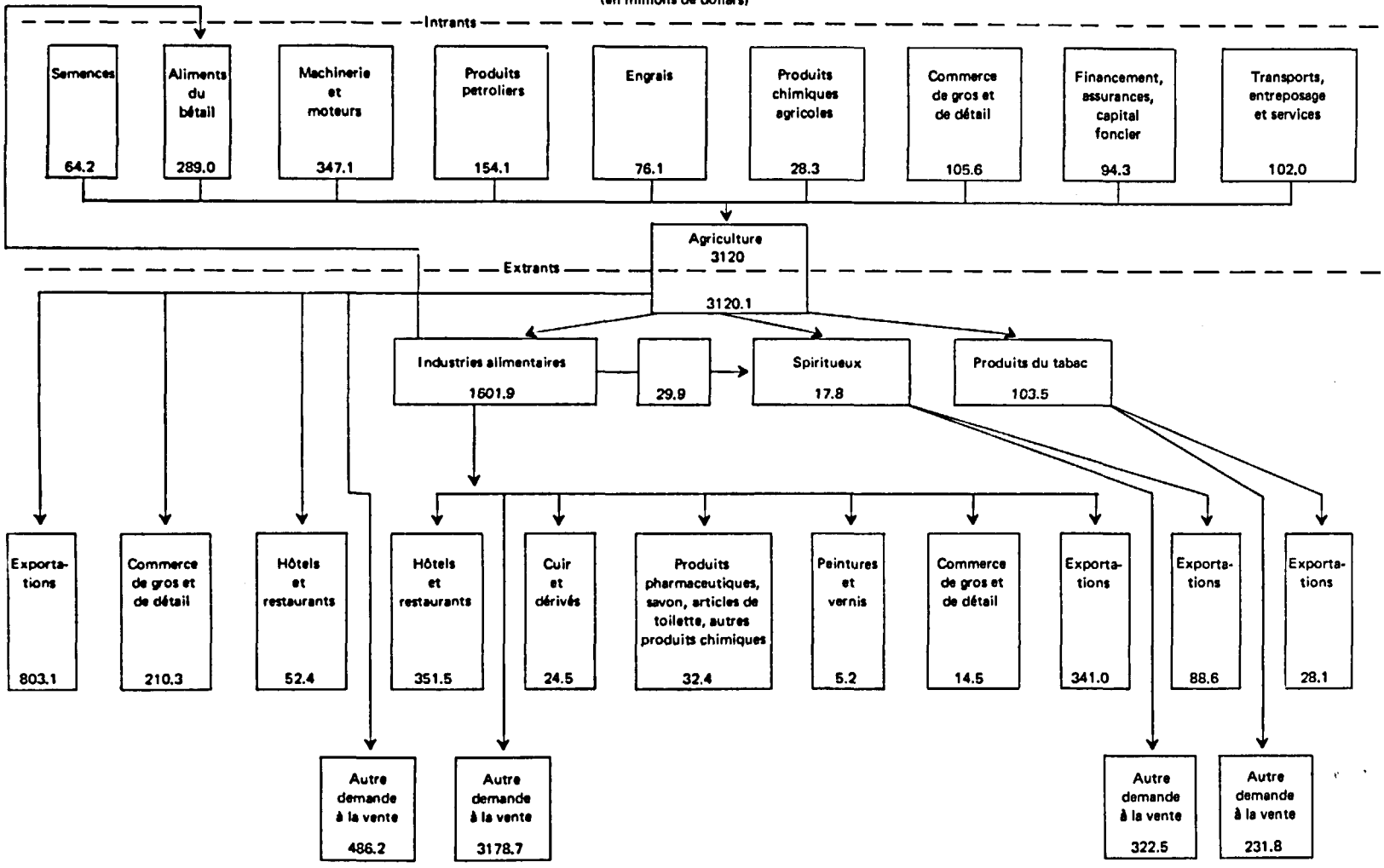
2. Les secteurs importants de l'ensemble du système agricole sont interdépendants. La force de la chaîne est celle du plus faible de ses maillons et si un secteur de l'agriculture n'est ni efficace, ni rentable, ni équitable, il entraîne des répercussions sur toutes les autres parties du système.

3. Lorsque, dans un système comme celui de l'agriculture, un secteur important tel que la culture rencontre des problèmes graves et se voit contraint d'opérer des changements, il y a toujours une tendance à rejeter le blâme sur les autres parties du système ou à espérer que les problèmes puissent être résolus en forçant les autres secteurs à fournir des compensations. Certains cultivateurs rejettent sur les autres la responsabilité de leurs problèmes et présument que les autres secteurs de l'ensemble du système agricole sont plus rentables qu'ils ne le sont. Les cultivateurs et les dirigeants des organisations agricoles prétendent parfois que les industries d'équipement agricole, les transports, les produits de transformation et les offices de commercialisation «font de l'argent aux dépens du cultivateur». En outre, ces déclarations tendent souvent à insinuer qu'en dépit de leur inefficacité, les secteurs de vente et d'achat qui dépendent de l'agriculture sont prospères à cause de l'impunité que leur assure la concurrence. Assez souvent aussi, les cultivateurs prétendent que le consommateur bénéficie indûment de la politique «d'alimentation à bon marché», patronnée par le gouvernement. Ces accusations mériteraient d'être l'objet d'une analyse et de recherches.

La Commission de Planification fait faire une étude spéciale sur l'Agrinégoce. Une des conclusions de cette étude figure à l'annexe A du présent

TABLEAU 6 ORGANIGRAMME DE L'AGRICULTURE – 1961

(en millions de dollars)



Source: Patterson R.A. – "Revue de secteurs choisis de l'industrie agricole au Canada". *Étude réalisée pour la Commission de planification de l'Agriculture.*

chapitre. Elle consiste en un bilan, pour l'année 1961, des éléments d'intrant et d'extrant montrant le mouvement des transactions exprimées en dollars, depuis l'entrée jusqu'à la sortie de différents secteurs de l'agriculture (agrinégoce et agriculture) et également d'un secteur à l'autre. L'importance de l'agriculture, qui assure les matériaux de base et maintient la régularité de la demande relative à la production des autres secteurs ressort clairement de la lecture de cette annexe.

Tableau du mouvement agricole, 1961

Nous renvoyons au tableau 6, à titre indicatif simplement—indicatif des secteurs étendus et disparates qui constituent l'agriculture. Ce tableau a été dressé à partir de données concernant les éléments d'intrant et d'extrant repris à l'annexe A et présente, sous la forme d'un graphique, le flot des productions s'écoulant des diverses industries vers l'agriculture et la manière dont ces ressources se combinent dans les fermes avec les travaux de culture et l'élevage du bétail pour constituer un flot croissant qui débouche chez les intermédiaires et en dernier lieu chez les usagers.

Efficacité et rentabilité

Il n'est pas facile d'évaluer les niveaux d'efficacité et de rentabilité des entreprises et des industries. Le concept d'*efficacité* est relativement simple: lorsqu'à partir des mêmes apports au départ, une entreprise peut produire davantage qu'une autre au bout de la chaîne, elle est réputée plus efficace. Cependant, lorsque l'on compare des firmes et des industries qui utilisent au départ des ressources et des produits dissemblables et qui vendent des produits entièrement différents, il devient nécessaire de faire intervenir la notion de prix et de valeur. Ces derniers peuvent dépendre de l'importance de la concurrence, du niveau des droits de douane, de l'esprit militant des syndicats, des programmes gouvernementaux relatifs à la formation de la main-d'œuvre, des transports, des impôts et autres taxes, du degré d'intégration, de la vétusté de l'industrie ou de l'entreprise et ainsi de suite. Il est donc difficile de trouver un étalon entièrement satisfaisant pour mesurer l'efficacité.

Une des mesures qui servent à évaluer l'efficacité ou la productivité, c'est la valeur ajoutée par heure de travail. Sans doute est-ce là une mesure adéquate pour évaluer des normes de fabrication d'une industrie donnée dans un temps donné; cependant, cela ne nous indique pas si l'on a tiré le meilleur parti des occasions qui se sont présentées pour accroître l'efficacité et les profits sous la forme de nouveaux investissements.

Si l'on se base sur la valeur ajoutée par heure de travail prise comme mesure de l'efficacité de la fabrication, l'efficacité opérationnelle des indus-

tries des entreprises agricoles peut être considérée comme bonne et en voie d'amélioration.[9]

Les dirigeants de ces industries sont, dans l'ensemble, intelligents, capables et très travailleurs. Ils tirent le meilleur parti possible des atouts que leur offre le système tel qu'il existe. Il serait cependant possible d'augmenter l'efficacité de ces industries au moyen de nouveaux investissements en usines et en équipement, et aussi en recourant à une planification rationnelle. Faute d'intégration, les différents secteurs du système doivent limiter leurs prévisions en matière d'achats et de production.

A cause de ce système, un certain nombre d'industries ont une capacité inemployée, servie par un trop grand nombre de petites usines et trop d'opérations marginales à peine rentables.

On aurait tort, cependant, de croire que l'efficacité d'une entreprise est fonction des dimensions de l'usine ou de l'importance de l'affaire. De petites usines de distribution d'engrais peuvent être plus efficaces que bien des grandes. On aurait tort, également, de penser que plus une usine est récente et ses capitaux importants, plus elle est efficace. L'industrie des engrais, dans l'Ouest du Canada, fournit un exemple d'usines neuves et techniquement efficaces mais qui sont loin d'être utilisées à leur pleine capacité; ce qui les rend économiquement inefficaces. D'autre part, certaines études faites sur des entreprises de transformation (voir chapitre 7) confirment la relation qui, croit-on généralement, existe entre une petite usine matériellement insuffisante et de hauts coûts de production. La mesure de la *rentabilité* a aussi ses écueils, on s'en rend compte lorsqu'on tente de comparer les entreprises et les industries.

L'étalon le plus satisfaisant est le taux de profit du capital investi, mais les variations entre les pratiques comptables des diverses entreprises, l'éventualité de «réserves internes» et le reste rendent difficile toute prévision concernant leur rentabilité relative.

Le tableau 7 présente des données qui indiquent le taux des profits au cours de l'année financière 1964 pour un certain nombre d'industries canadiennes. Les chiffres des colonnes 1 et 2 constituent évidemment des étalons de rentabilité plus satisfaisants que ceux de la colonne 3, mais cette dernière peut-être rend mieux compte de la manière dont certaines industries particulières justifient la marge commerciale entre les producteurs originaux et les consommateurs à l'extrême bout de la chaîne. Dans le tableau 7, les lignes qui présentent les totaux (par exemple, la rangée 12, Total de la fabrication) se rapportent à toutes les industries de la catégorie et non point seulement à celles qu'indique le tableau. Les données du tableau 7 doivent être complétées par les notes détaillées qui se trouvent au bas de cette lettre d'affaires.

---

[9] Voir Patterson R. A. «Étude de certains secteurs choisis des entreprises agricoles au Canada», entreprise pour la Commission de planification.

TABLEAU 7

Bénéfices exprimés en pourcentage pour certains secteurs de l'industrie canadienne pour l'année fiscale 1964

	Industrie	Profits taxes déduites exprimés en pourcentage de la valeur nette	Revenu du capital total investi, exprimé en pourcentage	Pourcentage de profit sur les ventes
	MANUFACTURES			
1	Abattoirs et salaisons	8.1	8.1	.9
2	Produits laitiers	9.5	9.2	2.0
3	Conserves de fruits et légumes	7.7	7.2	3.4
4	Produits de meunerie	8.5	8.5	1.5
5	Boulangeries	7.6	7.0	2.6
6	Distilleries et vins	21.8	20.9	12.6
7	Brasseries	10.1	9.4	6.8
8	Vêtements	10.7	10.6	2.4
9	Machineries agricoles	6.0	5.7	3.2
10	Automobiles	13.4	13.3	3.7
11	Engrais chimique et produits chimiques	9.7	9.1	5.8
12	*Total—Manufactures*	*8.5*	*7.9*	*3.8*
	TRANSPORT ET DISTRIBUTION			
13	Chemins de fer	3.4	3.4	7.8
14	Camionnage	14.2	13.2	3.7
15	Pipeline	16.7	9.2	21.5
16	Silos à grain	7.1	7.2	12.1
17	Radio et télévision	24.3	20.1	11.1
18	Électricité	6.6	5.6	11.1
19	Distribution du gaz	4.6	4.9	4.7
20	*Total—Transport et distribution*	*6.5*	*5.7*	*8.3*
	COMMERCE DE GROS			
21	Bétail et grain	7.8	7.7	1.1
22	Aliments	10.9	10.6	1.1
23	Vêtements	9.6	9.2	2.1
24	Appareils électriques et machineries agricoles	14.4	13.9	2.4
25	Bois d'œuvre et matériaux de construction	10.5	10.2	2.1
26	*Total—Commerce de gros*	*12.0*	*11.7*	*1.9*
	COMMERCE DE DÉTAIL			
27	Magasins d'alimentation	10.0	8.9	1.5
28	Vendeurs d'automobiles	11.8	11.5	.9
29	Vendeurs de combustibles	10.3	9.7	2.3
30	*Total—Commerce de détail*	*10.9*	*10.3*	*1.8*
	SERVICES			
31	Publicité	16.3	15.4	3.7
32	Restaurants et tavernes	16.2	15.1	3.5
33	Pompes funèbres	16.5	15.5	10.5
34	*Total—Services*	*13.2*	*12.1*	*5.7*
35	*Total de toutes les firmes*	*6.8*	*6.0*	*3.8*

SOURCE: Ce tableau a été emprunté à la lettre commerciale de la Banque impériale du Canada, datée le mai 1967. Les lignes 12, 20, 26, 30, 34 et 35 se rapportent à *toutes* les industries et non point seulement à celles qui sont énumérées dans ce tableau.

Le tableau 7 signale, pour les entreprises agricoles, un taux de profit quelque peu plus élevé que ne l'indique une étude entreprise pour la Commission de planification.[10] Celle-ci relève, dans de nombreuses industries agricoles, des taux de profit inférieurs à la moyenne[11].

Il est évident qu'une industrie ou qu'une entreprise rentable est susceptible d'attirer plus de capitaux et peut conserver une plus grande proportion de ses gains pour les réinvestir dans une nouvelle usine ou de nouveaux équipements, ou encore pour s'agrandir, que ne le peut une entreprise non rentable. Une industrie qui ne laissera entrevoir des profits raisonnables ne peut attirer de nouveaux investissements. Les gains d'une entreprise doivent être évalués en fonction des autres formes d'investissement. En 1969, un investisseur peut, sans grands risques, tirer un revenu de 8 à 9% (impôt non déduit) des obligations du gouvernement et 10 à 15% des prêts hypothécaires ou d'un bon portefeuille d'actions. Étant donné la rentabilité de ces placements, une industrie dont le revenu (impôt non déduit) est inférieur à 10% peut être considérée comme peu intéressante.

La mesure de la rentabilité établie sur la foi des statistiques fiscales n'est pas précise; elle constitue une moyenne pour l'ensemble d'une industrie mais n'indique pas l'échelle de rentabilité. Lorsqu'une industrie indique un revenu d'investissement de 9%, il est à présumer qu'elle réunit dans son sein au moins quelques sociétés qui rapportent du 15 à 20% et d'autres qui rapportent peu, ou même rien.

Intégration verticale

L'intégration verticale est souvent considérée du point de vue des agriculteurs, de ceux surtout, qui n'y sont pas impliqués. Elle est souvent condamnée, sauf si ce sont les cultivateurs eux-mêmes, qui par l'intermédiaire de leurs coopératives, réalisent l'intégration. Elle est parfois considérée du point de vue de l'efficacité totale, auquel cas entrent en ligne de compte l'intérêt que

[10] Patterson, R. A., op. cit.

[11] Aux États-Unis, Moore and Walsh (*Market Structure of the Agricultural Industries, Iowa State Press 1966*) ont utilisé des études séparées, effectuées sur 14 industries agricoles, pour faire l'analyse de leurs conditions commerciales au moyen de coupes horizontales. A l'aide d'une échelle graduée de sept cotes, allant de «très insuffisant» à «optimum», ils ont évalué chacune de ces industries en tenant compte des aspects suivants: (1) efficacité de l'organisation de l'industrie sous le rapport de l'usine, de l'utilisation de celle-ci, des approvisionnements et de la distribution; (2) dépenses de réinvestissement; (3) qualités des produits; (4) amélioration des produits et de la technique; (5) constance de la production par rapport à l'utilisation des ressources et (6) profits réalisés à des niveaux satisfaisants pour les investisseurs, efficacité et innovation calculées suivant un barème de taux jugés nécessaires mais non excessifs. A la suite de leur évaluation fondée sur les facteurs qui précèdent, la cote attribuée aux performances commerciales nettes de ces industries demeurait aux environs de la cote «insuffisante». Une seule parmi les 14, la mise en conserve des pommes, atteignait la cote «suffisante». Les études, par cas séparé, ont été réalisées par des chercheurs différents à la fin des années 1950 et au début des années 1960. Les 14 industries étudiées étaient: l'épicerie de détail, la viande, les poulets à rôtir, le lait nature, la crème glacée, les conserves de légume, les conserves de pommes, la boulangerie, la mise en conserve des fèves de soya, les approvisionnements en grain, les mélanges de provende, le coton, les machines agricoles et les engrais. Une grande partie de ces études constituaient des thèses de doctorat ou de véritables livres.

présente l'amélioration des barèmes, les progrès du savoir technique, le crédit accordé à l'extension des activités ainsi que les effets favorables de tout cela sur les coûts et sur l'efficacité. On cite, à titre d'exemple, la diminution considérable du coût des poulets à griller aux États-Unis. Le point de vue opposé est défendu par les adversaires de l'intégration. Ceux-ci font remarquer que les cultivateurs, autrefois indépendants, sont passés à l'état d'employés syndiqués travaillant à la pièce, des employés qui ne seraient même pas très bien payés. L'intégration verticale devrait également être considérée du point de vue des entreprises agricoles qui la réalisent. Pourquoi s'intégrer? Il est évident que personne n'y songerait si celui qui y consent n'estimait pas plus profitable de consentir à l'intégration que de s'en abstenir. Cette situation peut se produire pour plusieurs raisons. (1) Un office de commercialisation peut avoir réussi à relever les prix agricoles au point de tenter une firme qui en est au stade de la production agricole. C'est le cas, semble-t-il, pour un certain nombre de légumes mis en conserve dans l'Ontario. (2) Des producteurs existants peuvent avoir négligé les moyens technologiques mis à leur disposition pour réduire les coûts. C'était en partie le cas de l'industrie des poulets à griller. (3) Les conserveries ne sont pas en mesure de s'assurer un approvisionnement régulier en produits agricoles d'une qualité donnée. Il peut y avoir des exemples isolés pour illustrer ce cas mais ils ne sont pas très nombreux. (4) Les entreprises d'agrinégoce veulent un marché assuré pour l'écoulement de leurs provendes, de leurs poulets et autres produits. C'est probablement la raison principale qui pousse les producteurs de volailles à l'intégration bien que, dans ce cas, le motif repris en (2) ne s'applique guère.

De l'avis de la Commission de planification, le gouvernement ne devrait réglementer et diriger l'agriculture que le moins possible; il devrait plutôt s'efforcer de ménager un climat favorable permettant de maintenir des prix bas et d'assurer la stabilité de la production et de la commercialisation. Ce principe, appliqué au problème de l'intégration verticale, signifie que les gouvernements doivent également s'abstenir de toute mesure permanente, qu'il s'agisse d'encourager ou d'empêcher l'intégration verticale des entreprises agricoles. Ils devraient cependant continuer à assurer l'élaboration des mesures législatives qui président aux activités des offices de commercialisation. Ils pourraient aussi conseiller d'autres institutions susceptibles d'influencer l'épanouissement de l'intégration verticale.

Les services gouvernementaux et l'agrinégoce

Il est tout naturel que l'intérêt du gouvernement à l'égard de l'agriculture se soit porté sur les agriculteurs plutôt que sur l'agrinégoce ou même sur les consommateurs. Les fermes, après tout, sont peu importantes et ne peuvent se payer le luxe de la recherche comme le peuvent certaines grandes entreprises d'agrinégoce. La concurrence entre cultivateurs est un fait qui va de soi; en pratique, elle est réduite ou modifiée par la création des offices de commercialisation rendue possible grâce aux mesures législatives. Par contre, les

firmes de l'agrinégoce sont sujettes aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. On peut constater le résultat de cette orientation au sein du ministère de l'Agriculture qui dispose seulement de quelques spécialistes versés dans les problèmes et les possibilités de l'agrinégoce.

La Commission de planification propose que le nom du ministère de l'Agriculture du Canada soit changé en celui de «ministère de l'Industrie agricole» afin de souligner le fait que le mot «agriculture» signifie beaucoup plus que l'expression «culture fermière» et de montrer qu'il est souhaitable, dans l'économie indépendante et sophistiquée qu'est la nôtre aujourd'hui, d'aborder la question sous l'angle industriel. Parallèlement à ce changement de nom, il faudrait créer, au sein de la division de l'économie, une section consacrée à l'agrinégoce et destinée à devenir la division de l'économie et du Commerce. Il serait souhaitable d'y transférer certains spécialistes du ministère de l'Industrie et du Commerce et de renforcer la coordination entre ces deux ministères.

L'exportation des produits agricoles est principalement assurée par les firmes d'agrinégoce, encore que certains offices de commercialisation s'en occupent également. L'importance des exportations, pour tous ceux qui ont des intérêts dans l'agriculture, et la relation étroite qui existe entre les entreprises agricoles et les activités centrées sur l'exportation postulent logiquement la création, au sein du ministère canadien de l'Industrie agricole, d'une division du commerce international. Comme dans le cas des entreprises d'agrinégoce, il serait indispensable d'y faire venir quelques-uns des spécialistes du ministère de l'Industrie et du Commerce. Ceux-ci travailleraient en collaboration étroite avec l'Office canadien de développement international pour assurer les envois au titre de l'aide alimentaire, et aussi avec la nouvelle Société d'expansion des exportations, en ce qui concerne les crédits et l'assistance à l'exportation.

D. ORGANISATIONS ET ASSOCIATIONS AGRICOLES

On compte plus de 10,000 organisations agricoles identifiables, qu'elles soient locales, provinciales ou nationales. La plupart des organisations agricoles, provinciales et nationales ont des services locaux et d'autres à l'échelon de district; par exemple, un office provincial de commercialisation peut comporter des comités et comtés et une coopérative régionale peut avoir beaucoup de branches locales. Outre les organisations strictement agricoles telles que les coopératives, les offices de commercialisation et les associations d'éleveurs, il y a des milliers de sociétés locales comme les sociétés d'horticulture et les associations d'améliorations de la communauté dont les membres se recrutent parmi les agriculteurs. Comme il y a deux organisations agricoles générales, au niveau fédéral et au niveau provincial, beaucoup de services locaux dépendant de chacune d'elles et un grand nombre de coopératives et d'organisations spécialisées dans certaines marchandises et dans l'élevage

(dont certaines ont également des services locaux), on est en droit de se poser deux questions fondamentales: «Y a-t-il trop d'organisations agricoles?» et «Quel serait le système d'organisation le plus rationnel?». Avant d'y répondre, il peut être utile de comparer les organisations agricoles avec celles d'autres secteurs.

Dans les associations professionnelles comme celles des médecins, des juristes et des comptables, les membres doivent normalement être acceptés par l'association avant de pouvoir pratiquer et ils sont tenus de se conformer aux règlementations et de se soumettre à la discipline de l'association. Celle-ci exerce donc son autorité sur les admissions et impose des sanctions lorsque un des ses membres a enfreint la déontologie de la profession. Les organisations agricoles ne jouissent pas de tels pouvoirs, sauf d'une manière limitée, grâce aux offices de commercialisation provinciaux où on exige un contingent de production. Les transferts de contingents sont normalement soumis à l'approbation de l'office, ce qui permet de restreindre quelque peu les admissions. Les organismes agricoles n'ont aucune autorité disciplinaire à l'égard des actes de leurs membres.[12] C'est dans l'ordre.

Dans les syndicats, les travailleurs individuels ne peuvent choisir entre le syndicat X et le syndicat Y. Ils ne peuvent appartenir qu'à un seul syndicat et les lois fédérales et provinciales sur le travail prévoient des procédures à l'issue desquelles on détermine par un vote ce que sera le syndicat. On peut établir un parallèle entre les structures du Congrès du travail du Canada d'une part et celle de la Fédération canadienne de l'agriculture de l'autre. Il s'agit, dans les deux cas, de fédérations dont les membres sont des organismes et non des individus et où chacun prétend parler au nom, respectivement, de la majorité des membres des syndicats d'une part et des cultivateurs, d'autre part. Comme il n'y a pas d'organisation agricole jouissant de pouvoirs comparables à ceux de la United Auto Workers par exemple ou à ceux du syndicat des travailleurs de l'acier, la Fédération canadienne de l'agriculture tend à jouer un rôle plus influent au sein de son secteur que ne le fait le Congrès du travail du Canada. Elle s'occupe de préparer et de présenter des mémoires aux gouvernements, au sujet de marchandises comme le blé ou de principes comme la taxation.

Dans les associations d'affaires telles que la Chambre de commerce du Canada ou les associations commerciales comme la Meat Packers Council of Canada, la participation des membres (par firme) est entièrement volontaire et aucun contrôle ne peut être exercé, dans ce secteur, sur les membres ou sur les autres. Toute tentative visant à exercer un contrôle sur les membres violerait la loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Cette situation est tout à l'opposé de celle qui prévaut dans l'agriculture, où le gouvernement assure les mesures législatives qui permettent aux entreprises agricoles de travailler

[12] Une exception s'est présentée en 1969 dans le syndicat des cultivateurs de l'Ontario au cours d'une vote provincial d'une Organisation générale des cultivateurs. Les membres de l'union des cultivateurs de l'Ontario et des administrateurs provinciaux et locaux ont été congédiés pour l'avoir favorisée. Cela n'a eu pourtant aucune incidence sur leur capacité en tant que cultivateurs.

en harmonie pour tenter d'atteindre leurs buts grâce aux offices de commercialisation. Les associations commerciales sont souvent à même de jouer un rôle utile à l'égard de leurs membres mais, en raison de leur nature, une grande partie des avantages qui en résultent profitent également aux non membres. Il en va de même pour un certain nombre d'organisations agricoles. Les syndicats d'agriculteurs par exemple. Cette situation est responsable d'un des principaux problèmes financiers auxquels doivent faire face les associations commerciales ainsi que les organisations agricoles à «participation directe».[13]

En effet, les non membres jouissent souvent des mêmes avantages que les membres ce qui ne tend pas à encourager les affiliations. Cette brève étude sur les organisations qui ont trait aux professions libérales, au travail et aux entreprises non agricoles a fait ressortir certains traits des organisations agricoles actuelles. Ces traits sont les suivants:

1. Les cultivateurs peuvent être membres de nombreuses organisations dont certaines peuvent être antagonistes. Le cas est plus rare lorsqu'il s'agit d'organisations à participation directe. Il se présente surtout lorsque les offices de commercialisation effectuent des déductions par unité de production ou lorsque les taxes immobilières servent à financer des organisations agricoles. Le principe d'après lequel les cultivateurs devraient être libres de s'affilier à autant d'organisations agricoles qu'ils le jugent bon, contraste avec la règle des syndicats de travailleurs qui exclut toute participation à deux organisations à la fois. Un menuisier tout comme un fermier pourrait faire tout ce qu'il veut.
2. Aucune restriction n'est imposée en ce qui concerne l'adoption d'une production, sauf à l'égard de ces quelques produits pour lesquels les offices de commercialisation auraient établi des contingents de vente ou de production. Cela contraste avec les dispositions hermétiques des syndicats et des associations des professions libérales.
3. Il semble qu'il y ait ici deux principes contrastants d'organisation: a) une participation volontaire et directe, comme dans le cas des coopératives et des syndicats de cultivateurs et b) une participation obligatoire sous forme, par exemple, d'un vote majoritaire (ou prédominant), lors de la création d'un office de commercialisation. La première présente un avantage: ceux que l'on encourage à devenir membres d'une association sont susceptibles d'y prendre un intérêt actif. Autre avantage: les administrateurs et directeurs sont toujours

[13] Le terme «participation directe» concerne les organisations dont les membres choisissent volontairement et périodiquement de s'affilier ou de prolonger leur affiliation. Les syndicats de cultivateurs sont astreints à des affiliations annuelles et à des droits de souscription; l'affiliation à une coopérative est volontaire mais une fois prise, il n'est plus nécessaire de la renouveler. On trouve à l'autre extrême les offices provinciaux de commercialisation. Dans certains cas, le vote remonte à quinze ans et plus. Il est peu probable que la majorité des producteurs actuels de la marchandise sujette à une réglementation ait réellement voté en faveur de l'office de commercialisation. Cela n'est pas nécessairement une critique car il est possible, au moyen d'une pétition, de remettre la question aux voix.

conscients de la nécessité de susciter l'intérêt et la participation des membres de l'association, et de songer aux membres éventuels.

Un avantage de la seconde forme d'organisation, c'est qu'elle écarte la curée pour les fonds et les inquiétudes relatives aux questions de finances internes qui prévalent dans les organismes à participation directe. En outre, et c'est un autre avantage, le caractère obligatoire est indispensable à certaines activités car la participation volontaire n'aurait sans doute guère de succès. Le pouvoir de contrainte émane des gouvernements. On ne peut espérer qu'un organisme à participation volontaire obtienne des résultats durables au moyen de négociations collectives ou de restrictions imposées à ses membres en matière de production commerciale. Lorsqu'il s'agit de stimuler l'intérêt et de récolter des appuis, les organismes à participation directe, tels que les syndicats de cultivateurs, sont censés se montrer plus combattifs que les organismes à participation indirecte tels que les fédérations.

Que cette attitude combattive soit souhaitable ou non dépend des buts poursuivis et des conditions qui les entourent et nous nous gardons d'approuver ou de condamner en bloc cet état d'esprit.

Voici un des exemples qui illustrent le mieux l'histoire des organisations agricoles: lorsqu'au cours de l'été 1969, les agriculteurs de l'Ontario ont été requis de se prononcer sur le principe d'une seule organisation générale groupant tous les agriculteurs et de la financer au moyen d'une contribution prélevée sur la vente de tous les produits agricoles, près de 60% des votants s'y sont opposés témoignant ainsi de leur répugnance à tenter quoi que ce soit qui diffère radicalement des organisations conventionnelles auxquelles ils étaient habitués.

Y a-t-il trop d'organisations agricoles?

En principe, la réponse est «oui», car l'existence d'un trop grand nombre d'organisations disperse dans trop de directions la conduite des affaires et les ressources de l'ensemble des organismes. Lorsque deux ou plusieurs organisations agricoles se réunissent pour tenter de «représenter» les cultivateurs, et souvent pour réclamer leur appui, ils ne peuvent guère prétendre à présenter auprès des gouvernements et des autres secteurs comme la voix unanime de leurs membres. Le gouvernement préfère, diront les ciniques, qu'il y ait plus d'une organisation pour représenter un sous-secteur agricole donné car cela lui permet de «diviser pour régner».

Il y a une autre face à la médaille. La plupart des agriculteurs ne se limitent pas à un seul produit; un cultivateur du Québec peut vendre du lait industriel, des porcs, du bœuf et de la pâte de bois et un fermier de l'Ontario des fèves de soya, des haricots blancs, du maïs, du blé d'hiver et des porcs. Les organismes de commercialisation les plus adéquats ne seront sans doute pas les mêmes pour les fèves de soya et pour les porcs ou la

pâte de bois. Il y a une différence essentielle entre un cultivateur polyvalent et une personne monovalente comme par exemple un menuisier ou un comptable. Il vaut sans doute beaucoup mieux pour ce dernier de n'appartenir qu'à une seule organisation tandis que le premier, qui est à la fois un producteur de fèves de soya et un éleveur de porcs, a de bonnes raisons de préférer s'adresser à des organismes séparés, spécialisés dans chacune de ces activités.

Il est probable cependant que beaucoup d'organisations créées dans le but de pourvoir à un besoin précis ont survécu à la disparition de ce besoin et à l'accomplissement de leur rôle. Trop souvent, les administrateurs d'une organisation répugnent à devenir le groupe responsable de sa liquidation et ils le maintiennent en activité pendant «une année encore». Des droits acquis, surtout chez les employés et chez les plus anciens parmi les directeurs contribuent à rendre quasi permanents des organismes prétendument temporaires. Pourtant, tout comme les programmes gouvernementaux, les organisations agricoles ont besoin d'être périodiquement réévaluées.

Quelle est la meilleure forme d'organisation agricole?

Cette question est assurément légitime mais la réponse définitive ne peut venir, en fin de compte, que des agriculteurs eux-mêmes car si parfaite que soit une forme d'organisation, elle ne connaîtra le succès que si ses membres l'acceptent sans réserve. Aux États-Unis, il y a quatre grandes organisations agricoles et en Grande-Bretagne il n'y en a qu'une.[14]

Les organisations agricoles ont le choix entre trois solutions principales. L'une, bien entendu, serait de conserver le système actuel. La rivalité qui sévit entre les syndicats de cultivateurs à affiliation directe et les fédérations agricoles à affiliation indirecte, lorsqu'il s'agit de s'intégrer à des programmes avantageux pour ces agriculteurs, montre probablement que ces deux organismes, fonctionnant séparément, sont moins efficaces, dans l'immédiat, que s'ils pouvaient se présenter sous une seule bannière. Cette rivalité, d'autre part, les rend plus actifs qu'ils ne le seraient si elle n'existait pas et peut, à la longue, donner de bons résultats.

Une deuxième solution serait de fusionner toutes les associations existantes en un seul grand organisme comparable au syndicat national des agriculteurs d'Angleterre et du pays de Galles. L'organisme principal s'adjoindrait des offices de commercialisation de marchandises et l'on créerait des comités de marchandises pour les produits ou les provinces qui n'auraient pas d'offices de commercialisation. C'est ainsi, par exemple, que le «Comité du bœuf» attaché à l'organisme principal serait spécifiquement chargé de toutes les mesures à prendre au nom des fermiers relativement à la production et la commercialisation du bœuf. Ce type d'organisation est celui qui convient aux

[14] Cela n'est pas tout à fait exact. Il y a deux syndicats nationaux d'agriculteurs, un pour l'Angleterre et le pays de Galles et l'autre pour l'Écosse, mais ils travaillent dans une étroite et harmonieuse collaboration.

vastes systèmes qui président à l'ensemble des approvisionnements et où l'on tient compte de la manière dont réagit sur les autres marchandises la gestion de l'approvisionnement dans un produit donné. C'est le genre d'organisation polyvalente dont nous discutions au chapitre 12 qui traite des offices de commercialisation.

Quels que soient les mérites de ce genre d'organisation — et la Commission de planification n'est pas sans avoir des doutes sérieux à ce sujet — elle doit être virtuellement exclue car la plupart des organisations existantes, surtout les offices de commercialisation, répugneraient à toute formule de fusion susceptible de porter une sérieuse atteinte à leur autonomie. Une grande partie des fonds servant à les financer pourraient provenir d'un prélèvement obligatoire, ce qui aurait le mérite de garantir la disponibilité de ces fonds mais le désavantage, peut-être, de faire perdre à l'organisation son dynamisme et son esprit militant. C'est lorsque le financement provient des contributions volontaires d'affiliés directs qu'interviennent les problèmes soulevés par des finances instables ou par un partage inéquitable des frais entre affiliés et non affiliés.

La troisième forme d'organisation serait de conserver la plupart des organismes existants, sauf à englober dans les fédérations agricoles nationales et provinciales les syndicats d'agriculture, affiliés directs par excellence. Ces derniers constitueraient alors une partie d'un corps fédéré unique; cela éliminerait le gaspillage des voix et des efforts pour cause de double emploi. Si séduisante que puisse paraître cette formule, elle présente peut-être un défaut. Du fait qu'ils feraient partie des fédérations (provinciales et canadiennes), les syndicats d'agriculteurs craindraient de perdre une bonne partie de leur attrait auprès de leurs membres, tant actuels que virtuels, car la politique adoptée par les fédérations risquerait d'être en tous points semblable à la leur. Cela pourrait marquer la fin des syndicats.

Le rôle des organismes agricoles

C'est seulement lorsqu'on se met à considérer la question des objectifs qu'on entrevoit la clé d'une discussion sur la meilleure structure à donner aux organisations agricoles. Quels objectifs devraient poursuivre les organisations et ces objectifs sont-ils identiques pour les divers organismes?

En principe, l'objectif général de toute organisation agricole devrait être d'améliorer le sort de ses affiliés sur le plan économique et aussi dans certains cas, d'améliorer les conditions sociales et le niveau d'instruction de ses membres, voire même d'une collectivité. Les organisations agricoles ne sont pas et ne doivent pas être, à proprement parler, des organisations philanthropiques. Lorsqu'elles s'adressent à des gouvernements, elles ne doivent jamais perdre de vue le bien-être de leurs affiliés. Dans bien des cas, ce serait aller à l'encontre de leurs propres intérêts que d'insister pour obtenir

des conditions spéciales. Les besoins de la stratégie et de la tactique exigent en effet de la souplesse.

Si le but des offices de commercialisation consiste à augmenter autant que possible, avec le temps, le revenu de ses membres, on ne peut guère s'attendre à ce qu'ils sacrifient à l'intérêt national celui de leurs affiliés. Le fait est bien illustré par le cas de l'Office de commercialisation du tabac, de l'Ontario, dont les activités tendent à avantager les 4,500 producteurs de tabac de la province et non point aux agriculteurs qui auraient pu bénéficier d'une politique plus généreuse à l'égard des contingents de tabac. Comme les pouvoirs de ces offices leur viennent des gouvernements provinciaux chargés de s'occuper de tous les habitants de la province, c'est au gouvernement de la province qu'il appartient d'être alerte et de prendre éventuellement des mesures lorsqu'un office de commercialisation cause du tort aux autres.

Un syndicat de cultivateurs est un organisme à affiliation directe qui n'est taxé sur aucune marchandise en particulier; il n'a donc qu'un champ d'action limité en ce qui concerne exclusivement ses *propres* membres. Les avantages qu'il peut procurer et les torts qu'il peut causer concernent à titre égal les membres et les non-membres. Seul un organisme semblable aux fédérations agricoles actuelles peut prétendre représenter tous les agriculteurs. Que tous ceux-ci *veuillent*, en fait, être ainsi représentés est une autre question, à laquelle on ne peut apporter de réponse définitive.

Cependant, lorsqu'il s'agit de traiter avec le gouvernement et les autres secteurs d'une façon efficace, il y a beaucoup à dire en faveur d'un système fédéré qui pourrait légitimement prétendre parler au nom de tous les cultivateurs sans que ceux-ci soient, pour autant, astreints à une souscription s'ils veulent devenir les affiliés directs d'une partie composante de l'organisation.

La Commission de planification est donc amenée à conclure à la nécessité d'une fédération, à celle d'un organisme ayant des affiliés directs et à celle enfin des coopératives autonomes et des offices de commercialisation. En d'autres termes, le système actuel est sans doute tout aussi bon qu'un autre, du moins en ce qui concerne les principaux organismes. Beaucoup de petits organismes sont cependant périmés, tout comme le sont, sans doute, certains programmes agricoles, certains agriculteurs et certains économistes. Ces petits organismes devraient faire l'objet d'une évaluation attentive de la part de leurs membres.

Dans la dernière partie de ce chapitre, nous tenterons de relier la question des organismes agricoles et des représentants des agriculteurs à celle des entreprises agricoles et du gouvernement. C'est probablement un sujet plus important que celui de la forme ou du nombre à donner aux organisations agricoles.

Tout aussi importante est la question de savoir dans quelle mesure celles-ci seront en mesure d'accomplir les quatre tâches fonctionnelles discutées plus haut dans ce chapitre. Elles doivent être capables de prévoir les problèmes et les possibilités, de réaliser la planification des programmes et de les recom-

mander, d'appliquer ces programmes ou de persuader les autres de le faire et enfin d'évaluer la situation.

E. LA COORDINATION DE L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE

Après avoir discuté, dans les trois dernières sections, de façon assez prolongée, du gouvernement, de l'agrinégoce et des organisations agricoles, nous en venons enfin au sujet de la coordination qui doit régner entre ces trois secteurs. Quelle est, pour les organisations agricoles, la meilleure manière d'apporter leur contribution à l'élaboration des politiques? Le fait que les gouvernements sont responsables devant les parlements exclut-il toute discussion un tant soit peu longue et détaillée, entre les gouvernements, les entreprises d'agrinégoce et les cultivateurs des décisions qui concernent les politiques? Quel est le meilleur moyen d'obtenir de ces trois groupes qu'ils présentent des vues intelligentes et consciencieuses et apportent des renseignements? Tous trois, en effet, sont intéressés de façon vitale aux décisions qui seront prises et aux attitudes qui seront adoptées par les autres groupes.

Le graphique 2 constitue le noyau des réponses que la Commission de planification se propose de donner aux questions relatives à la coordination de l'élaboration des politiques au niveau national. Il eût été trop compliqué, du point de vue de la présentation visuelle, de faire figurer dans ce graphique les relations avec les gouvernements provinciaux. Nous passons maintenant à l'explication du graphique 2.

1. C'est au ministre de l'Industrie agricole qu'appartient le rôle clé dans l'élaboration de la politique agricole. La mission de veiller à ce que les quatre activités fonctionnelles discutées plus haut soient, en fait, adéquatement remplies, doit être confiée à une seule personne, en l'occurrence, le ministre de l'Industrie agricole. La «Troïka» du blé et des céréales secondaires doit être éliminée et les responsabilités concentrées, en dernier ressort, en un seul endroit. Comme on le note plus haut, le ministère aura la charge et le soin non seulement des entreprises d'agrinégoce et des entreprises commerciales mais encore de l'agriculture en général.

2. On peut voir figurer sur le côté gauche du graphique 2 divers services gouvernementaux.

(a) La division de la Recherche a été décrite dans le chapitre 15 sur la recherche. Elle est devenue un centre important de chercheurs scientifiques hautement qualifiés. Une grande partie de la recherche entreprise est fondamentale au lieu d'être orientée vers un but défini et il semble qu'il convienne de se tourner davantage vers cette dernière formule.

(b) La division de l'Économie devrait devenir la division de l'Économie et du Commerce, elle devrait comporter un nouveau service chargé d'étudier et d'analyser les problèmes relatifs aux entreprises d'agrinégoce. Une grande partie du personnel de ce service devrait être emprunté au ministère de l'Industrie et du Commerce.

Dans le domaine de la recherche, l'intégration des économistes du ministère de l'Agriculture d'une part et des scientifiques et des ingénieurs appartenant à la division de la recherche dudit ministère d'autre part, a toujours été insuffisante. Il faudra non seulement songer à augmenter les recherches portant sur l'économie et la sociologie rurales mais encore prévoir un système permettant la coordination entre les économistes et les autres chercheurs. Les déclarations de bonne volonté n'ont pas manqué, dans le passé, à cet égard. La Commission de planification propose que le ministre demande aux directions de ces deux divisions de présenter une proposition mixte au sujet d'un système capable d'assurer la coordination.

Entre autres tâches, on devrait confier au service de planification récemment créé dans la division de l'Économie et du Commerce celle d'améliorer et de mettre à jour la méthode proposée par la Commission de planification appelée Méthode de l'équilibre des denrées. Ce service devrait constituer le centre névralgique de tout le ministère, il devrait en outre être chargé des prévisions concernant les problèmes et les possibilités.

(c) Il faudrait créer une nouvelle division du Commerce international en vue d'assurer, au sein du ministère, le niveau requis de connaissances et d'analyse dans toutes les questions relatives au commerce. Il faudrait affecter à cette division certains d'entre les spécialistes du blé et des céréales secondaires qui travaillent actuellement au ministère de l'Industrie et du Commerce.

4. A. Le chapitre 13 sur le crédit propose la création d'un office fédéral-provincial de crédit agricole chargé d'effectuer la coordination des programmes mixtes de crédit entre le gouvernement fédéral et les divers gouvernements provinciaux (ou régions).

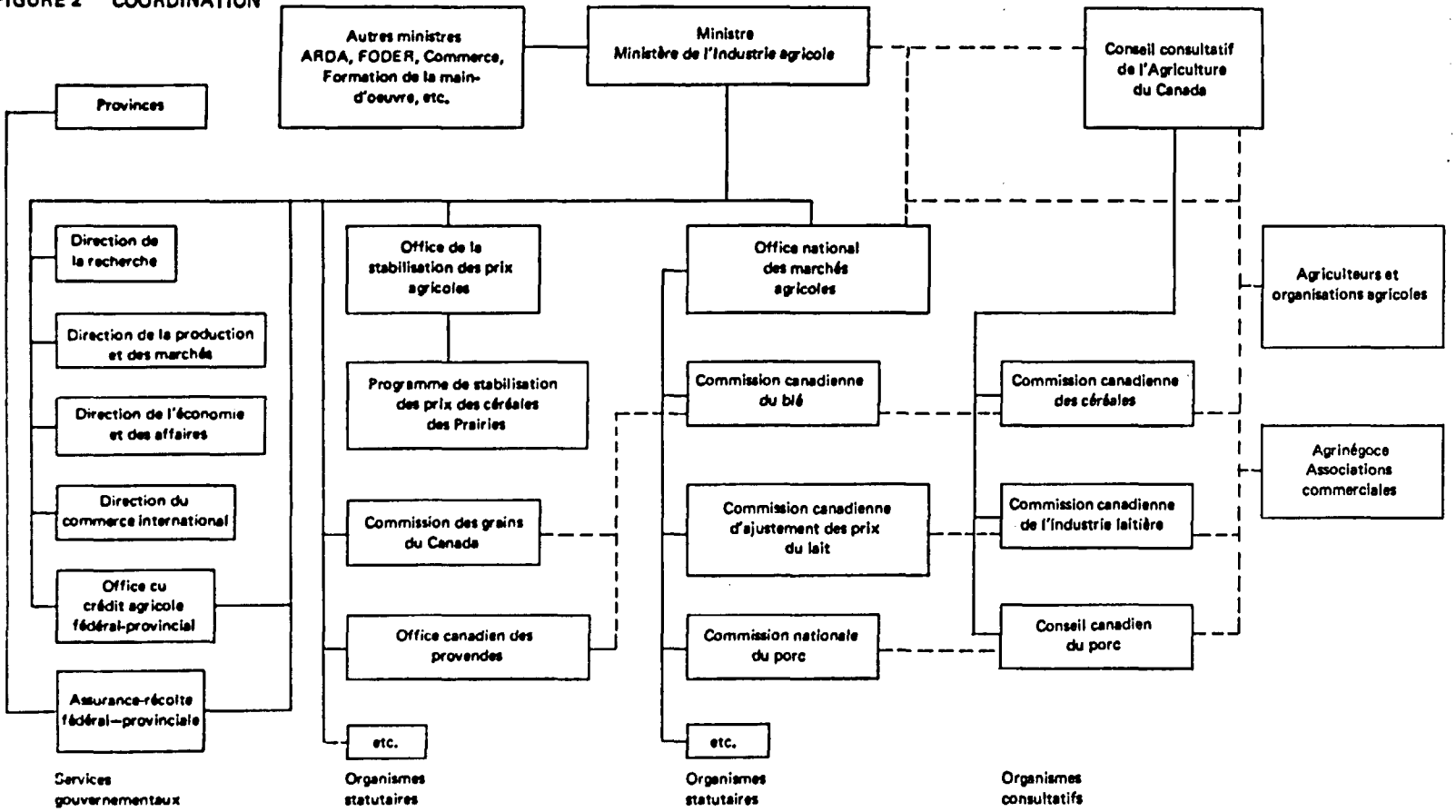
5. Le chapitre 14 recommande une assurance-récolte fédérale-provinciale.

6. Le Conseil des grains conserverait ses fonctions actuelles qui seraient cependant plus étroitement reliées à celles de la Commission canadienne du blé; celle-ci ferait désormais partie du ministère de l'Industrie agricole, comme le propose la Commission de planification (voir 10 ci-dessous).

7. Les fonctions de l'Office canadien des provendes seraient graduellement supprimées. La Commission de planification propose de libérer la commercialisation des céréales secondaires dans les Prairies, de réduire et de transformer l'aide aux transporteurs de provende. (Voir chapitre 5)

8. L'Office de stabilisation agricole devrait demeurer à peu près dans sa forme actuelle mais se verrait confier, en sus, un rôle nouveau et très important, celui d'appliquer le programme de stabilisation des prix pour le grain des Prairies. C'est là une des recommandations-clé de notre chapitre sur le blé, les céréales de provende, et les grains oléagineux. Le programme est destiné à constituer un facteur important de la stabilisation des prix et (avec le programme fédéral-provincial d'assurance-récoltes) d'assurer une plus grande stabilité au revenu agricole. Il devrait en outre couvrir un programme d'urgence, à court terme, celui de la diversification des emblavures de blé et d'orge (Voir chapitre 5).

FIGURE 2 COORDINATION



9. L'Office national de commercialisation agricole. C'est là un des deux plus importants organismes dont le graphique 2 propose la création. Le rôle qu'il jouerait sur la scène nationale est très semblable à celui de l'Office de commercialisation des produits agricoles dans l'Ontario et à celui d'autres offices désignés par le gouvernement dans d'autres provinces pour y dresser des plans de commercialiation des marchandises locales. Cet office aurait la responsabilité de tous les offices de commercialisation nationaux, y compris la Commission canadienne du blé et, tant qu'elle subsistera, la Commission canadienne du lait (ajustement). Il serait chargé d'appliquer les mesures législatives concernant l'Office national de commercialisation, d'édicter des règlements, de décider des formes appropriées que devraient revêtir les offices de commercialisation des marchandises[15], d'examiner leurs activités, d'évaluer leurs projets et d'assurer la surveillance générale de leurs opérations. L'office national de commercialisation devrait également nommer les membres des conseils décrits plus loin.

L'Office national de commercialisation agricole doit demeurer statutaire. Nous proposons qu'il soit composé de 8 à 12 membres, nommés par le gouvernement fédéral, siégeant sur la base d'un roulement. Ces membres ne devraient pas être désignés en tant que «représentants» d'aucun groupe mais en raison de leur jugement, de leur expérience et de leur compétence. D'autre part, si l'on estimait souhaitable d'avoir un grand nombre de membres, il serait peut-être nécessaire de constituer un petit comité exécutif. L'Office national de commercialisation agricole exigerait un secrétariat peu nombreux et un certain nombre de chercheurs, ceux-ci empruntés de préférence pour des périodes de plusieurs années à la division de l'Économie et du Commerce.

10. La Commission canadienne du blé et les autres offices nationaux de commercialisation des marchandises seraient responsables devant l'Office national de commercialisation agricole et, par son truchement, devant le ministre de l'Industrie agricole. Chacun des offices de commercialisation nationaux pourrait avoir une structure et des fonctions différentes des autres. Il est indispensable qu'il y ait une collaboration étroite entre les offices de commercialisation nationale et les offices provinciaux d'une part et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'autre part. A chacun de ces offices nationaux devrait être adjoint, à titre consultatif, un des conseils dont nous donnons ci-dessous la description.

11. Le Conseil des grains du Canada et le Conseil canadien du lait devraient être des corps consultatifs attachés aux offices et aux commissions de commercialisation statutaires auxquelles ils correspondent. Le Conseil des grains actuel est le prototype de ces conseils. Ceux-ci devraient comporter des représentants des organisations agricoles, en y comprenant les coopératives, les entreprises d'agrinégoce et, dans certains cas, des universités et d'autres groupes intéressés. C'est à l'Office national de commercialisation agricole

[15] Nous signalons, au chapitre 12 sur les offices de commercialisation, que ceux-ci peuvent revêtir différentes formes et se voir confier diverses fonctions et divers pouvoirs.

qu'incomberaient les nominations à ces conseils, sur désignation des représentants par les groupes pertinents tels que choisis par l'Office national.

Prenons par exemple le Conseil des grains: il devrait conseiller la Commission canadienne du blé au sujet de la commercialisation du grain des Prairies. Si l'on créait un Office national des grains oléagineux pour commercialiser, par exemple, la graine de colza et les fèves de soya, c'est au Conseil des grains qu'il incomberait de le conseiller.

Il comporte des membres appartenant à des groupes hors des Prairies mais si l'on devait créer de nouveaux offices nationaux de commercialisation, il faudrait sans doute augmenter le nombre de leurs membres afin d'assurer une représentation suffisante des groupes participants.

Chaque conseil devrait désigner auprès du Conseil agricole consultatif au moins un de ses membres et peut-être davantage, suivant l'importance du secteur.

12. Le Conseil consultatif de l'agriculture du Canada et l'Office national de commercialisation agricole devraient être les deux grands organismes dans le domaine de l'élaboration de la politique agricole du Canada. Le premier serait officiellement l'organisme consultatif du ministère de l'Industrie agricole et celui de l'Office national de commercialisation agricole et comporterait un assez grand nombre de membres dont presque tous seraient désignés par les divers conseils et organisations agricoles ainsi que par les entreprises agricoles et les associations commerciales. Les nominations seraient réservées au ministre de l'Industrie pour des périodes de temps permettant le roulement des membres.

Le Conseil national de commercialisation agricole réunirait chaque année des conférences d'évaluation de la politique où il recevrait et discuterait les rapports estimatifs qu'il aurait fait préparer par des chercheurs indépendants en vue d'évaluer certaines politiques et certains programmes du gouvernement fédéral ou pour évaluer les programmes mixtes fédéraux-provinciaux.

L'Office national de commercialisation agricole constituerait pour l'agriculture une sorte de parlement où seraient discutés les problèmes et les politiques de toute l'industrie.

13. Les deux organisations agricoles générales—la Fédération canadienne de l'agriculture et le Syndicat national des agriculteurs—seraient libres, évidemment, de s'adresser au gouvernement mais devraient jouer un rôle prédominant dans les activités de l'Office national de commercialisation agricole. La Commission de planification reconnaît franchement que les organisations parallèles, celles des agriculteurs et celles des entreprises d'agrinégoce, peuvent avoir des intérêts en conflit tout comme des intérêts en commun. Aucun des deux groupes ne peut être contraint de s'affilier à l'Office national de commercialisation agricole contre son gré et tous deux doivent demeurer libres de poursuivre leurs propres objectifs de façon indépendante. Toutefois, leur participation à l'Office national de commercialisation agricole leur donnerait l'occasion de discuter, entre autres, de ces intérêts communs.

RECOMMANDATIONS

1. Parmi les rôles que les gouvernements doivent jouer dans le secteur de l'agriculture, le plus important et celui qui devrait faire l'objet d'une attention continue est la création d'un climat économique et social favorable aux cultivateurs et à l'agrinégoce. Au niveau économique, les gouvernements devraient promouvoir un emploi plus efficace des ressources disponibles en appuyant la recherche, l'éducation permanente, les services de commercialisation de temps à autre les gouvernements devraient légiférer et/ou accorder des subventions pour augmenter ou stabiliser les prix et les revenus. Les gouvernements ne doivent pas assumer la gestion de ce secteur, ceci n'étant pas de leur ressort (exactement comme pour l'industrie de l'acier, de la pulpe et du papier, et ainsi de suite). Étant donné que les entreprises dans le secteur agricole sont plus petites que celles des autres secteurs de l'économie, les services gouvernementaux nécessaires à la création d'un climat favorable à leur exploitation seront essentiellement différents de ceux qui sont employés dans les autres secteurs.

Toutes les politiques ont des aspects sociaux en plus de leurs aspects économiques. Les gouvernements et leurs fonctionnaires doivent se souvenir qu'ils ont affaire à des êtres humains et non à des abstractions. Il faut tenir compte de ceci dans l'établissement des programmmes qui impliquent des changements dans la façon de vivre des gens, surtout lorsqu'il s'agit des pauvres, des désavantagés et des personnes âgées.

2. *Flexibilité dans l'élaboration des politiques.*—L'expérience passée démontre qu'une approche doctrinaire ne peut réussir au niveau du développement de l'agriculture. L'agriculture canadienne est soumise à des conditions changeantes et très diverses, ce qui rend essentiel une approche pragmatique. Nos recommandations sont imbues de cette flexibilité.

3. *Buts fixés.* — La controverse qui accompagne beaucoup de politiques visant le secteur agricole et les programmes qui en découlent est souvent justifiée par l'absence de buts clairement définis. La Commission de planification recommande que toutes les politiques et programmes gouvernementaux soient assortis d'une déclaration précisant les buts visés. Ces déclarations devraient être assez explicites, qualitativement et quantitativement, pour que l'on puisse mesurer les succès obtenus par la suite. Il faudrait éviter des énoncés généraux du type: «améliorer le bien-être des cultivateurs». Ces buts, ainsi que les succès obtenus dans leur recherche, font l'objet de la recommandation 14b).

4. *Reconnaissance de la division du secteur agricole en exploitations commerciales et en exploitations à bas revenus.* — Les programmes qui visent en même temps les cultivateurs qui ont des exploitations de type commercial et ceux qui sont sous le seuil de pauvreté ne peuvent avoir d'aussi bons résultats que des programmes distincts (quoique coordonnés) pour chaque secteur. La Commission de planification recommande que toute formulation de politi-

ques tienne compte de cette distinction fondamentale. Le gouvernement ne devrait pas mêler les problèmes économiques avec les problèmes d'assistance sociale ni les programmes nécessaires pour les régler.

5. Le ministère de l'Agriculture devrait devenir le ministère de l'Industrie agricole. Toute la planification du ministère, ainsi que ses opérations dans le domaine de l'agriculture de type commercial devraient être regroupés à partir de l'idée centrale suivante: une industrie orientée vers un profit d'exploitation et se suffisant à elle même, tout en répondant d'une façon efficace et équitable aux besoins des groupes importants qui la composent. Un des rôles importants du ministère de l'Industrie agricole serait l'intégration de toutes les dépenses directes du gouvernement fédéral dans le domaine de l'agriculture sous un contrôle budgétaire centralisé.

6. L'autorité et la responsabilité pour l'ensemble de l'agriculture de type commercial au niveau national doit se situer au ministère de l'Industrie agricole.

7. La Direction de l'économie devrait devenir la Direction de l'économie et du Commerce. Il faudrait créer dans cette Direction une division de l'agrinégoce, dont le rôle serait d'assurer la recherche et l'analyse dans ce domaine. Le personnel de cette Division devrait être recruté parmi les spécialistes qui font présentement du travail de ce genre au ministère de l'Industrie et du Commerce.

8. Le ministre de l'Industrie agricole devrait demander aux responsables de la Direction de la recherche et de la Direction de l'économie et du Commerce de s'associer dans le but de préparer un rapport sur les mécanismes nécessaires pour assurer la coordination des travaux de recherche entrepris par les spécialistes de ces deux Directions.

9. Une nouvelle Direction du commerce international devrait être mise sur pied au ministère de l'Industrie agricole, avec un personnel recruté surtout au ministère de l'Industrie et du Commerce.

10. Une nouvelle Régie fédérale-provinciale du crédit agricole devrait être mise sur pied. Au niveau fédéral, elle serait sous le ministre de l'Industrie agricole. (Voir le chapitre 13).

11. Si les recommandations du chapitre 5 sont adoptées, l'Office canadien des provendes devrait réduire progressivement ses activités et cesser éventuellement ses opérations.

12. L'Office de stabilisation des prix agricoles devrait recevoir des responsabilités additionnelles, savoir: l'administration du Programme de stabilisation des prix du grain des Prairies et du Programme (d'urgence) de modification de l'emploi des superficies actuellement consacrées à la culture du blé et de l'orge.

13. Il faut créer un Office national de commercialisation des denrées agricoles et lui donner l'administration de tous les offices de commercialisation fédéraux établis par une loi, y compris la Commission canadienne du blé et la Commission canadienne du lait (CCRIL)—voir le chapitre 7 pour les modifications apportées à la CCL. La création de l'ONCDA devrait être

laissée au ministre de l'Industrie agricole. L'Office devrait être en relations avec le ministre de la même façon que l'Ontario Farm Products Marketing Board l'est avec le ministre ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation.

14. Le ministre de l'Industrie agricole devrait créer un Conseil consultatif national de l'agriculture, avec les responsabilités suivantes:

(a) agir en tant que conseil supérieur pour les fermiers et l'agrinégoce ainsi que conseiller le ministre de l'Industrie agricole et l'ONCDA;

(b) organiser chaque année une *Conférence d'évaluation des politiques* qui s'appuierait sur des recherches intensives faites par des organismes indépendants d'un petit nombre de programmes fédéraux ou fédéraux-provinciaux existants. Comme nous l'avons mentionné dans la recommandation 3, les buts des programmes ainsi évalués devraient être énoncés de façon claire et précise.

15. L'ONCDA devrait créer pour la plupart des denrées des conseils semblables au Conseil canadien des grains. Lesdits conseils pourraient conseiller le CCNA ainsi que les offices de commercialisation qui œuvrent dans leur domaine précis (comme la Commission canadienne du blé).

16. La nouvelle structure des organisations qui est proposée ici devrait amener une amélioration considérable dans la communication entre le gouvernement, les organisations de cultivateurs et l'*agrinégoce*. Le CCNA et les conseils pour chacune des denrées supposent la participation des organisations groupant les cultivateurs ainsi que de l'*agrinégoce*. La Commission de planification veut insister sur le fait que la création desdits conseils ne devrait aucunement restreindre la communication directe entre les cultivateurs, l'*agrinégoce* et les gouvernements. La Commission de planification recommande aussi aux gouvernements la consultation des autres groupes intéressés à l'industrie agricole. Cette consultation laisse supposer une réponse positive et une prise en charge de leurs responsabilités par les organismes privés.

17. La commission de planification ne veut prendre aucune position au sujet de l'«unité» des diverses organisations de cultivateurs. C'est là une question qui doit être décidée par les participants eux-mêmes. De plus, la Commission de planification est d'avis que les avantages et les inconvénients s'équivalent à peu près.

18. Les gouvernements, fédéral et provinciaux, devraient mettre sur pied de courts programmes de formation qui permettraient aux fonctionnaires, ainsi qu'aux chefs de file de l'*agrinégoce* et des organisations de cultivateurs, de se familiariser avec les nouvelles techniques de gestion et d'administration. Les techniques modernes de gestion, y compris la gestion en fonction des objectifs et l'établissement des budgets en fonction des programmes, devraient être adoptées de plus en plus afin d'améliorer le rendement et l'efficacité.

19. *Reconnaissance des caractéristiques régionales.*—Tout en tenant compte des dangers d'une balkanisation de l'agriculture et des politiques agricoles au Canada, dangers qui doivent être évités, et en mettant l'accent sur l'unité nationale, la Commission de planification recommande que l'on intensifie

l'étude des problèmes et des disparités de caractère régional au niveau de la formulation des politiques. Nous approuvons en principe les parties du programme ARDA et des programmes d'expansion économique régionale qui peuvent être adaptés aux besoins régionaux et qui font usage des cours de formation et autres mesures semblables pour permettre aux désavantagés d'arriver éventuellement à une position plus ou moins compétitive vis-à-vis des producteurs des régions plus prospères.

Annexe A

L'AGRINÉGOCE AU CANADA

Les hommes d'affaires, les chefs de gouvernement et tous ceux que l'agrinégoce intéresse doivent constamment élaborer des projets, des politiques et des programmes, que ce soit à l'échelle d'une nation, d'une industrie ou d'une simple société, afin de couvrir les besoins en perpétuelle évolution de l'économie nationale et mondiale de l'alimentation. Pour que les dirigeants, publics ou privés, mettent en œuvre des stratégies ou des politiques vraiment efficaces, il faut qu'ils prennent pleinement conscience de l'ensemble des rouages économiques auxquels ils participent ainsi que de la manière dont ils agissent les uns sur les autres. En ce qui concerne le Canada, il faudrait que les mécanismes de l'agrinégoce soient présentés, analysés et évalués de façon complète et approfondie.

Aux États-Unis, Davis et Goldberg[1] de la Harvard Business School ont posé les premiers jalons dans cette direction et entrepris les meilleures recherches dans le domaine de l'agrinégoce. Bien que le besoin s'en fasse sentir au Canada, il n'existe encore aucune étude des mécanismes économiques propres à ce pays qui vaille celle de Davis et de Goldberg, tant par la qualité que par la quantité.

Une telle étude d'ensemble des mécanismes de l'agrinégoce demanderait énormément de temps et d'argent. Il faudrait entre $75,000 et $125,000 pour mettre sur pied plusieurs projets de recherche parmi les plus nécessaires, et près de cinq années-homme de travail. Non moins importante serait la participation de l'industrie et du gouvernement. Dédiées plus particulièrement aux problèmes agricoles, les recherches de la Commission de planification se sont bornées à un projet de moindre envergure—un homme pendant trois mois—dont le but était de prendre connaissance des informations déjà existantes. Il est donc bien évident que ce chapitre ne prétend pas analyser de façon exhaustive l'agrinégoce ni même un seul des secteurs qui la composent. Nous nous sommes efforcés toutefois de donner une vue d'ensemble des principales branches d'activité en organisant toutes les données que nous possédons jusqu'à présent et d'ouvrir ainsi la voie à de futures études plus approfondies.

Peut-être que la meilleure façon de saisir l'étendue, la portée et la structure de l'agrinégoce au Canada est d'étudier un tableau des intrants-extrants, composé d'après la méthode d'analyse de corrélations entre les divers secteurs économiques de Léontieff. Le tableau des intrants-extrants (pièce 1) a été réalisé d'après les données du B.F.S. dont l'aide et la collaboration nous ont

[1] John H. Davis et Ray A. Goldberg, *A Concept of Agribusiness* (Boston, Harvard University, 1957) de Ray A. Goldberg, sur la coordination de l'agrinégoce: *A Systems Approach to the Wheat, Soybean, and Florida Orange Economics* (Boston, Harvard University, 1968).

PIÈCE 1—65 INDUSTRIES × 65 PRODUITS

VALEUR DES INTRANTS INDUSTRIELS ET DÉPENSES FINALES EN 1961 (AGRÉGATION M)

(en millions de dollars)

N° de ligne	Produits (rangées)	Agriculture	Préparation de la viande et des volailles	Entreprises de transformation de lait	Conserveries de fruits et légumes	Préparation des aliments pour le bétail, farine et céréales	Biscuiteries et boulangerie	Sucre et confiserie	Autres industries alimentaires	Boissons non alcoolisées	Boissons alcoolisées	Tabacs	Cuirs	Peintures et vernis	Produits pharmaceutiques, savons et objets de toilette	Autres industries chimiques
	N° col. Tableau 8 du B.F.S. N° col. Tableau 8 du B.F.S.	1	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	19	50	51	52
	N° de la colonne Branches d'activités (colonnes)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Produits agricoles	152.1	696.1	497.7	55.5	236.1	2.4	18.3	95.8	—	17.8	103.5	—	—	.5	.1
2	Produits forestiers	11.1	—	.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1
3	Poissons et fourrures	—	—	—	—	—	—	—	92.2	—	—	—	—	—	—	—
4	Minerais et minerais concentrés	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.7
5	Minerais non métalliques	.2	.9	.2	.3	1.1	.4	.3	.6	—	—	—	.1	.9	.4	18.8
6	Houille	3.7	.8	1.2	1.1	.3	.2	.7	.7	.1	.9	.1	.5	.1	.6	8.5
7	Pétrole et gaz naturel	.2	.2	.2	—	.1	.3	.1	.2	—	.1	—	—	—	—	5.3
8	Viande	2.4	212.0	.8	13.4	15.5	18.8	.2	11.7	.2	.7	1.6	24.0	—	3.6	1.1
9	Produits laitiers	—	1.3	64.8	1.6	1.4	5.6	3.7	3.4	—	—	—	—	.2	.1	.2
10	Fruits et légumes	—	.1	2.6	20.4	.4	11.4	.8	3.5	—	.5	—	—	—	—	—
11	Provendes	256.5	.9	.1	.3	38.2	60.3	.8	10.1	—	2.7	—	—	—	—	−.4
12	Boulangerie	—	—	.3	—	—	.3	.2	.2	—	—	—	—	—	—	—
13	Sucre, confiserie	.7	.5	4.8	11.1	5.1	18.9	23.1	9.5	14.1	1.0	.5	—	—	.4	.1
14	Autres produits alimentaires	7.8	24.9	5.5	4.1	41.7	21.7	5.1	58.5	.9	25.0	—	.5	5.0	20.7	5.8
15	Boissons non alcoolisées	—	—	.2	.1	—	—	—	—	18.7	—	—	—	—	—	—
16	Boissons alcoolisées	—	—	—	—	2.1	—	—	.6	.1	18.1	—	—	.2	1.1	.8
17	Tabacs	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	75.8	—	—	—	—
18	Produits en caoutchouc	6.7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10.3	1.8	—	.3
19	Cuirs	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	61.4	—	—	—
20	Textiles synthétiques	—	.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	.2	.1
21	Filés et tissus de coton	—	.1	.1	—	.2	—	—	.2	—	—	—	5.7	—	2.3	.3
22	Tricots	—	.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	—	—	—
23	Vêtements	.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.6	—	—	—
24	Autres textiles	14.1	1.0	.1	—	10.4	—	1.0	1.4	—	—	—	4.1	—	.1	.7
25	Produits de scierie	.2	.1	—	—	.1	—	—	—	—	—	.1	.2	—	—	—
26	Mobilier, accessoires	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
27	Autres produits en bois	5.5	1.7	1.3	—	—	—	—	1.5	—	2.7	.9	.8	—	.1	1.0
28	Pâte à papier et papier	—	2.0	1.0	.2	1.1	1.7	1.8	4.0	—	.4	2.9	1.5	.2	1.2	2.0
29	Autres produits du papier	2.7	20.1	23.1	15.7	13.1	31.1	15.2	24.9	1.5	17.5	23.3	3.6	1.8	20.3	13.6
30	Imprimés	—	—	—	—	—	—	.1	—	.9	5.2	.9	—	—	.1	.1
31	Produits aciérés	—	—	—	—	.6	—	—	1.3	—	—	—	.2	.1	—	5.1
32	Fontes et produits d'affinage	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.7	.2	6.6
33	Autres métaux bruts	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	—	—	—	—	1.1
34	Métaux de construction	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
35	Emboutis métalliques	—	6.1	10.9	47.7	3.8	.2	1.0	12.9	6.4	10.9	1.1	.2	7.3	4.9	8.9
36	Autres produits métalliques	6.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.2	.4	3.0	.3
37	Machines (N.E.S.)	37.5	.3	.2	.2	.2	.1	.2	.2	—	.2	.3	.2	.2	1.7	.7
38	Avions	1.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
39	Véhicules à moteur	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
40	Pièces détachées pour la construction des véhicules	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
41	Autres matériels véhicules de transport	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
42	Appareillage électrique	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	—
43	Matériel industriel électrique	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
44	Matériel de communication, fil	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
45	Autres appareils électriques	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
46	Argile, chaux et ciment	.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	1.0
47	Autres produits non métalliques	—	.2	3.6	9.2	—	—	.1	4.7	.4	17.0	—	—	.2	12.7	1.5
48	Produits pétroliers	154.1	2.0	7.5	1.1	1.3	5.8	1.1	2.8	1.8	2.2	.3	.4	4.2	1.2	40.2
49	Plastique et résines synthétiques	—	3.6	1.1	.2	—	9.7	1.2	1.1	—	.4	—	.1	11.9	.7	8.4
50	Peintures et vernis	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	—	.3	2.3	—	1.0
51	Produits pharmaceutiques, savons et objets de toilette	—	.6	2.6	1.3	6.3	2.6	.8	14.8	.1	—	—	—	1.9	13.4	2.7
52	Autres produits chimiques	87.2	.7	.6	2.4	1.0	.6	1.9	4.3	3.2	2.0	—	7.8	30.3	34.4	141.5
53	Produits manufacturés divers	.2	.5	.6	.2	.2	—	.4	.7	—	—	3.5	8.9	.2	12.5	2.1
54	Construction	58.5	2.7	2.6	1.0	1.1	1.3	.9	2.1	.7	1.7	1.3	.6	.4	1.3	7.3
55	Commerce de gros et de détail	105.6	24.9	9.3	10.0	11.9	13.5	6.7	12.8	2.7	7.7	5.2	13.5	3.6	9.8	15.8
56	Transport, entreposage	75.1	29.7	13.3	9.6	58.6	13.1	7.9	28.2	2.4	10.4	2.9	3.8	4.3	9.3	28.3
57	Communications	10.4	3.8	2.3	1.2	1.8	1.5	.8	2.4	.7	1.2	.6	1.4	1.2	3.5	3.7
58	Services	26.9	6.1	6.1	2.0	4.1	3.6	1.7	4.2	1.1	4.3	.7	1.5	.6	1.7	32.5
59	Finances, assurances, propriété foncière	94.3	2.7	7.0	3.8	3.3	8.6	3.1	6.4	3.2	3.6	4.3	3.6	3.0	6.5	10.8
60	Services commerciaux	4.0	1.0	2.0	1.1	.6	5.2	1.2	3.2	.8	12.0	1.6	1.3	1.2	6.4	2.1
61	Hébergement et repas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
62	Autres services	3.6	4.7	7.6	3.1	1.7	2.9	1.0	2.7	.7	1.9	.7	3.9	1.8	7.0	8.2
63	Fournitures de bureau	5.0	1.5	1.5	.7	1.2	1.0	.5	1.4	.6	1.1	.3	.9	.7	1.6	2.3
64	Publicité et voyages	—	11.9	20.7	17.4	16.4	15.8	8.5	38.5	18.5	41.2	19.2	12.1	12.4	79.8	10.4
65	Fournitures d'exploitation	106.2	23.3	22.0	7.5	8.3	12.4	7.6	17.6	3.9	14.6	5.3	9.1	2.4	7.2	26.7
66	Importations non concurrentielles	—	.2	—	.2	—	—	67.5	53.5	—	.7	—	.1	—	—	.7
67	Redressement de la balance des paiements	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
68	Taxes à la consommation	21.4	.7	4.3	.4	.7	3.9	.1	.6	1.1	1.0	—	.2	—	.8	.4
69	Subventions	−20.7	—	−.9	—	−6.5	—	—	−.2	—	—	—	—	—	—	−.1
70	Impôts industriels et services du gouvernement	135.5	3.8	4.8	2.1	2.6	3.6	2.0	4.3	2.1	7.2	1.9	1.6	1.3	3.5	9.7
71	Salaires	239.0	150.3	132.8	59.4	59.9	136.0	53.6	101.3	51.5	83.5	45.4	101.5	38.7	97.4	173.2
72	Revenu net, entreprises non constituées	925.6	2.4	5.8	.5	3.7	12.8	.5	.7	1.8	—	—	1.0	.1	.4	.3
73	Excédent, bénéfices des sociétés et dépréciation	579.2	34.7	44.3	29.3	15.1	34.3	33.0	51.1	35.5	118.2	30.8	4.5	13.8	54.7	185.3
74	Total partiel (66-73)	1,880.0	192.1	191.3	91.9	75.4	190.7	156.7	211.4	91.6	210.7	78.1	108.8	53.9	154.0	369.5
75	Total des intrants	3,120.1	1,281.6	916.7	335.4	565.5	461.6	274.6	692.7	175.4	435.8	335.0	295.3	155.3	424.9	799.0
76	Total partiel (2-65)	1,088.0	393.2	227.9	188.0	253.2	271.3	99.7	385.7	83.7	207.2	153.4	186.0	101.5	270.1	429.1
77	Industrie alimentaire (total partiel, lignes 8-14)	267.4	239.7	78.9	50.9	102.3	137.0	33.9	96.9	15.2	29.9	2.1	24.5	5.2	24.8	7.6
78	Tous les autres secteurs excepté l'agriculture et l'alimentation (76 moins 77)	820.6	153.5	149.0	137.1	150.9	134.3	65.8	288.8	68.5	177.3	151.3	161.5	96.3	245.3	421.5
	N° des colonnes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

N° de ligne	Produits (rangées)	Hôtels et restaurants	Autres services	Commerce gros et détail	Total partiel	Intrants intermédiaires	Toutes les autres branches d'activité	Exportations nettes	Ré-exportations	Importations	Fluctuation des stocks	Autres demandes à la consommation	Total des extrants	Industries alimentaires	Boissons	N° de ligne
	N° col. Tableau 8 du B.F.S. N° col. Tableau 8 du B.F.S.	61	62	55		66 (1–65)		67	68	69	70	71	72			
	N° de la colonne Branches d'activités (colonnes)	16	17	18	19 (1–18)	20	21 (20 moins 19)	22	23	24	25	26	27	28 (2–8)	29 (9–10)	
1	Produits agricoles	52.4	1.1	210.3	2,139.7	2,175.6	35.9	803.1	1.0	−252.0	−400.6	486.2	2,813.3	1,601.9	17.8	1
2	Produits forestiers	—	—	3.1	14.4	782.6	768.2	42.9	1.0	−14.7	−12.0	38.3	838.1	.1	—	2
3	Poissons et fourrures	1.5	—	—	93.7	110.0	16.3	23.9	.9	−18.0	−.5	5.8	123.1	92.2	—	3
4	Minerais et minerais concentrés	—	.4	.3	1.4	780.6	779.2	519.0	—	−126.5	19.4	—	1,192.6	—	—	4
5	Minerais non métalliques	.6	—	.1	24.9	161.5	136.6	153.0	4.3	−56.4	1.3	12.1	275.7	3.8	—	5
6	Houille	—	.2	.3	20.0	130.3	110.3	8.1	—	−119.4	2.4	47.0	68.5	5.0	1.0	6
7	Pétrole et gaz naturel	.1	.1	2.0	8.9	801.2	792.3	208.5	—	−368.4	5.5	154.7	801.5	1.1	.1	7
8	Viande	121.6	—	4.0	431.6	453.2	21.6	69.7	1.9	−76.1	19.2	1,138.1	1,606.0	272.4	.9	8
9	Produits laitiers	87.2	—	4.4	173.9	187.0	13.1	24.2	—	−12.1	9.0	706.1	914.1	81.8	—	9
10	Fruits et légumes	39.3	—	—	79.0	85.4	6.4	8.8	.6	−110.8	16.7	335.9	336.6	39.2	.5	10
11	Provendes	8.9	.1	5.0	384.3	393.0	8.7	68.9	—	−7.7	2.6	90.2	547.0	110.7	2.7	11
12	Boulangerie	53.1	—	—	54.1	61.5	7.4	3.6	—	−11.8	5.7	396.9	455.8	1.0	—	12
13	Sucre, confiserie	10.2	—	.3	100.3	101.9	1.6	1.8	.2	−33.8	3.2	198.0	271.3	73.0	15.1	13
14	Autres produits alimentaires	31.2	1.5	.8	260.7	283.8	23.1	164.0	2.0	−139.6	9.2	313.5	632.8	161.5	25.9	14
15	Boissons non alcoolisées	19.2	—	—	38.2	44.7	6.5	.1	—	−4.7	1.4	133.8	175.3	.3	18.7	15
16	Boissons alcoolisées	—	—	—	23.0	58.2	36.2	88.6	.2	−61.0	21.6	322.5	430.2	2.7	18.2	16
17	Tabacs	—	—	—	75.8	75.8	—	28.1	—	−9.2	4.7	231.8	331.3	—	—	17
18	Produits en caoutchouc	—	1.7	12.7	33.5	250.1	216.6	7.2	.6	−59.8	1.4	107.5	307.0	—	—	18
19	Cuirs	—	1.6	.1	63.1	74.4	11.3	15.3	.5	−44.6	2.6	243.4	291.7	—	—	19
20	Textiles synthétiques	—	1.2	13.9	15.6	271.3	255.7	20.1	.7	−66.8	1.6	14.4	241.3	.1	—	20
21	Filés et tissus de coton	11.8	7.2	7.9	35.8	316.9	281.1	10.9	.8	−144.0	3.3	42.3	230.2	.6	—	21
22	Tricots	—	—	—	.6	49.9	49.3	1.7	.4	−39.7	3.6	202.3	218.2	.1	—	22
23	Vêtements	.9	—	17.5	19.4	74.0	54.6	8.0	.6	−61.7	14.8	816.4	852.0	—	—	23
24	Autres textiles	4.7	8.9	16.8	63.3	396.3	333.0	11.8	2.0	−196.4	10.3	196.0	420.0	13.9	—	24
25	Produits de scierie	—	.1	7.3	8.1	367.5	359.4	354.9	.1	−39.2	13.7	6.7	703.7	.2	—	25
26	Mobilier, accessoires	.6	—	—	.6	35.9	35.3	2.3	.2	−35.2	7.0	358.3	368.5	—	—	26
27	Autres produits en bois	—	11.6	2.4	29.5	329.3	299.8	39.7	.6	−32.5	9.7	11.3	358.1	4.5	2.7	27
28	Pâte à papier et papier	7.8	1.1	19.9	48.8	562.5	513.7	1,113.9	.3	−65.0	2.4	31.5	1,645.7	11.8	.4	28
29	Autres produits du papier	7.9	1.9	70.3	307.6	522.7	215.1	4.3	.5	−43.2	6.8	71.5	562.5	143.2	19.0	29
30	Imprimés	—	2.1	9.3	18.7	676.3	657.6	16.1	2.4	−144.7	6.4	298.7	855.1	.1	6.1	30
31	Produits aciérés	—	.1	1.7	9.1	815.7	806.6	122.9	1.0	−122.2	4.3	—	811.6	1.9	—	31
32	Fontes et produits d'affinage	—	1.3	.4	9.2	619.6	610.4	823.1	11.0	−77.4	−1.5	−68.7	1,306.1	—	—	32
33	Autres métaux bruts	—	.5	.4	2.1	577.0	574.9	60.2	.6	−101.0	1.7	1.8	540.2	.1	—	33
34	Métaux de construction	—	—	—	—	240.4	240.4	4.4	.3	−23.9	.8	1.4	223.5	—	—	34
35	Emboutis métalliques	—	—	8.8	131.1	330.9	199.8	3.3	1.0	−61.9	3.7	39.1	316.1	82.6	17.3	35
36	Autres produits métalliques	.2	3.1	15.8	31.0	1,032.1	1,001.1	29.9	4.9	−255.8	1.6	126.9	939.6	—	—	36
37	Machines (N.E.S.)	.1	.3	5.7	48.3	641.2	592.9	154.0	31.4	−947.7	9.0	975.5	863.5	1.4	.2	37
38	Avions	—	—	—	1.0	87.7	86.7	99.2	33.0	−211.9	10.6	329.1	347.5	—	—	38
39	Véhicules à moteur	—	—	—	—	3.7	3.7	27.0	2.1	−230.9	18.5	1,091.4	911.8	—	—	39
40	Pièces détachées pour la construction des véhicules	—	—	—	—	603.1	603.1	15.6	4.5	−367.8	2.1	81.6	339.0	—	—	40
41	Autres matériels véhicules de transport	—	—	—	—	53.3	53.3	17.8	.7	−41.9	−1.2	178.2	206.9	—	—	41
42	Appareillage électrique	—	—	—	.1	42.7	42.6	6.4	.5	−105.0	4.2	293.4	242.1	—	—	42
43	Matériel industriel électrique	—	—	—	—	142.4	142.4	15.0	2.6	−89.3	.8	154.2	225.8	—	—	43
44	Matériel de communication, fil	—	—	.5	.5	300.0	299.5	40.9	3.0	−124.6	15.2	170.9	405.4	—	—	44
45	Autres appareils électriques	—	—	—	—	180.1	180.1	5.8	1.2	−91.7	2.4	178.8	276.5	—	—	45
46	Argile, chaux et ciment	1.7	—	.5	3.5	479.7	476.2	10.8	.3	−69.8	7.2	28.0	456.2	—	—	46
47	Autres produits non métalliques	2.0	.2	1.3	53.1	234.4	181.3	29.5	.6	−84.5	5.1	34.6	219.7	17.8	17.4	47
48	Produits pétroliers	9.2	16.8	138.2	390.2	814.2	424.0	10.2	.3	−137.8	9.7	539.9	1,236.5	21.6	4.0	48
49	Plastique et résines synthétiques	—	.5	3.8	42.7	160.6	117.9	30.7	.2	−65.5	2.1	1.0	129.1	16.9	.4	49
50	Peintures et vernis	—	—	—	3.7	147.1	143.4	1.3	.1	−7.5	1.2	15.1	157.2	.1	—	50
51	Produits pharmaceutiques, savons et objets de toilette	.9	41.1	—	89.1	135.9	46.8	12.1	.6	−58.1	7.9	319.1	417.5	29.0	.1	51
52	Autres produits chimiques	.1	12.2	1.4	331.6	757.7	426.1	171.1	2.7	−264.3	6.1	79.1	752.3	11.5	5.2	52
53	Produits manufacturés divers	2.4	22.7	11.4	66.5	361.7	295.2	40.4	10.5	−361.0	13.3	533.0	597.9	2.6	—	53
54	Construction	10.5	4.9	38.8	137.7	1,052.4	914.7	—	—	—	—	5,911.9	6,964.3	11.7	2.4	54
55	Commerce de gros et de détail	47.1	28.3	99.0	427.4	2,039.2	1,611.8	111.8	—	—	24.8	4,857.1	7,032.9	89.1	10.4	55
56	Transport, entreposage	22.3	12.2	212.4	543.8	1,862.3	1,318.5	558.2	—	−80.9	−4.7	1,159.2	3,494.0	160.4	12.8	56
57	Communications	8.9	33.9	185.9	265.2	604.9	339.7	24.9	—	−17.6	—	443.2	1,055.6	13.8	1.9	57
58	Services	8.4	13.0	94.6	213.1	794.1	581.0	18.1	—	−15.9	−.3	476.4	1,272.4	27.8	5.4	58
59	Finances, assurances, propriété foncière	56.7	125.1	421.9	767.9	1,822.8	1,054.9	19.7	—	−83.4	—	5,097.2	6,856.3	34.9	6.8	59
60	Services commerciaux	4.2	15.1	59.5	122.6	546.5	423.9	8.0	—	−72.1	—	197.2	679.6	14.4	12.8	60
61	Hébergement et repas	1.3	—	—	1.3	437.3	436.0	—	—	—	—	1,242.2	1,679.5	—	—	61
62	Autres services	35.8	88.9	57.1	233.3	836.2	602.9	6.5	—	−120.3	—	1,378.4	2,100.8	23.7	2.6	62
63	Fournitures de bureau	3.2	21.5	104.2	149.2	335.7	186.5	—	—	—	—	—	335.7	7.8	1.7	63
64	Publicité et voyages	17.7	41.0	352.1	733.6	1,277.1	543.5	—	—	—	—	—	1,277.1	129.2	59.7	64
65	Fournitures d'exploitation	36.6	79.1	201.9	591.7	1,679.6	1,087.9	—	—	—	—	—	1,679.6	98.7	18.5	65
66	Importations non concurrentielles	10.3	—	4.8	138.0	209.0	71.0	—	.6	−301.5	2.9	89.0	—	121.4	.7	66
67	Redressement de la balance des paiements	—	—	—	—	—	—	798.9	—	−934.4	—	135.5	—	—	—	67
68	Taxes à la consommation	6.0	14.1	80.1	135.8	562.3	426.5	1.0	—	515.0	14.9	1,951.1	3,044.3	10.7	2.1	68
69	Subventions	−.2	—	−76.4	−105.0	−311.4	−206.4	—	—	—	—	—	−311.4	−7.6	—	69
70	Impôts industriels et services du gouvernement	36.5	27.5	145.3	395.3	1,928.1	1,532.8	—	—	—	—	−77.9	1,850.2	23.2	9.3	70
71	Salaires	492.3	548.0	2,826.9	5,390.7	16,432.1	11,041.4	—	—	—	—	4,293.1	20,725.2	693.3	135.0	71
72	Revenu net, entreprises non constituées	179.3	509.1	654.0	2,298.0	3,683.1	1,385.1	—	—	—	—	—	3,683.1	26.4	1.8	72
73	Excédent, bénéfices des sociétés et dépréciation	117.6	177.8	1,037.3	2,596.5	10,051.3	7,454.8	—	—	—	—	566.0	10,617.2	241.8	153.7	73
74	Total partiel (66-73)	841.8	1,276.6	4,672.0	10,846.5	32,554.5	21,708.0	799.9	.6	−720.9	17.9	6,956.8	39,608.7	1,109.5	302.3	74
75	Total des intrants	1,570.2	1,879.1	7,098.2	20,816.4	65,217.0	44,400.6	7,091.2	135.4	−7,408.0	−44.3	39,834.5	104,825.7	4,528.1	611.2	75
76	Total partiel (2-65)	675.9	601.5	2,215.7	7,828.4	30,487.1	22,659.7	5,488.2	133.9	−6,434.7	338.6	32,391.2	62,403.5	1,817.3	278.1	76
77	Industrie alimentaire (total partiel, lignes 8-14)	351.5	1.6	14.5	1,483.9	1,565.8	81.9	341.0	4.7	−391.9	65.6	3,178.7	4,763.6	739.6	45.1	77
78	Tous les autres secteurs excepté l'agriculture et l'alimentation (76 moins 77)	324.4	599.9	2,201.2	6,344.5	28,921.3	22,577.8	5,147.2	129.2	−6,042.8	273.0	29,212.5	57,639.9	1,077.7	233.0	78
	N° des colonnes	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	

Source: Bureau Fédéral de la Statistique.

été précieuses. Nous disposions de plusieurs tableaux plus ou moins détaillés. Nous avons opté pour celui groupant 65 branches d'activité et 65 produits.

Comme nous pensons que la plupart de nos lecteurs ne sont pas familiarisés avec les matrices, nous commencerons par expliquer brièvement ce qu'elles représentent.

Un diagramme des intrants-extrants est comparable à une comptabilité à partie double qui indiquerait les achats et les dépenses par rapport à chaque secteur de l'économie. Chaque secteur achète et vend aux autres secteurs, dans des proportions variables mais, en fin de compte, le total des achats est égal à celui des ventes, et de même, le total des intrants doit être égal à celui des extrants. Pour reprendre cette comparaison avec la comptabilité, on peut dire qu'un tableau des intrants-extrants est semblable à un bilan puisqu'il représente l'état des affaires à un moment donné. Les chiffres qui figurent dans la pièce 1 datent de 1961 et, par conséquent, les corrélations qu'ils représentent ne sont pas tout à fait exactes pour les années suivantes.

La pièce 1 indique de façon sommaire l'afflux, en dollars, des ressources, des biens et des services dans l'agrinégoce et les autres secteurs de l'économie, pour l'année 1961, par branche d'activité, d'origine et de destination. Les colonnes horizontales qui se lisent de gauche à droite indiquent comment les extrants se sont répartis dans les autres secteurs. Les colonnes verticales qui se lisent de haut en bas, indiquent comment chaque branche d'activité reçoit ou se procure ses intrants, c'est-à-dire les produits et les services dont elle a besoin et qui proviennent des autres secteurs.

Dans une matrice idéale des intrants-extrants fondée sur le principe des mouvements entre les différentes branches d'activité, chacune de ces branches devrait apparaître sous une forme identique, respectivement en tant que «vendeur» dans la colonne latérale du diagramme et en tant qu'«acheteur» dans la colonne supérieure de celui-ci. En additionnant les chiffres, exprimés en dollars, on devrait parvenir au même total, horizontalement et verticalement. La somme exprimée en dollars de tous les secteurs correspondrait au total des intrants et à celui des extrants de l'économie nationale. Toutefois, un tableau aussi détaillé serait difficile à utiliser dans le cadre de cette étude car il insisterait de façon superflue sur des secteurs étrangers à l'agrinégoce. C'est pourquoi, dans la pièce 1, la colonne supérieure, qui correspond aux apports, fait apparaître uniquement les secteurs qui ont un lien avec l'agrinégoce et les autres opérations ont été regroupées sous une forme abrégée. De la même manière, on a regroupé les secteurs de production dans la colonne latérale, en n'éliminant toutefois aucun des secteurs mentionnés sur la liste du B.F.S. Ainsi toute l'économie est représentée pour l'essentiel par les mouvements de produits et de services qui apparaissent sur la matrice; cependant, la disposition des secteurs telle que nous venons de l'exposer, permet d'en simplifier l'utilisation aux frais de cette étude[2].

[2] Davis et Goldberg, *A Concept of Agribusiness*, p. 25-29. Nous avons librement utilisé et cité l'explication du diagramme des intrants-extrants donnée par Davis et Goldberg.

Dans le tableau du B.F.S. que nous utilisons, les extrants ne correspondent pas exactement aux intrants par poste individuel, car les colonnes verticales représentent les branches d'activité tandis que les lignes horizontales représentent les produits. Le total de chaque colonne se rapportant à une certaine branche d'activité n'est pas forcément égal à celui de la ligne du produit correspondant; en effet, celui-ci peut requérir la participation de plusieurs branches d'activité. L'écart toutefois est minime et, dans notre explication, nous traiterons les produits comme s'il s'agissait de branches d'activité. Ainsi, le total des apports à la production agricole est de $3,120,100,000 (ligne 75, colonne 1) tandis que le total de la production agricole est de $2,813,300,-000 (ligne 1, colonne 27). Bien qu'il y ait des différences entre les activités industrielles et les produits, les sommes sont approximativement les mêmes et le bilan intrants-extrants est à peu près équilibré (ligne 75, colonne 27).

Au sommet du tableau 1 figurent deux rangées de numéros de colonnes. La rangée supérieure indique le numéro des colonnes empruntées au tableau du B.F.S., c'est-à-dire le tableau de 65 branches d'activité par 65 produits. La deuxième rangée de chiffres correspond simplement aux numéros des colonnes que nous utilisons. Comme nous l'avons dit précédemment, les postes individuels ne figurent pas tous sur ce tableau puisqu'un grand nombre d'entre eux n'ont aucun rapport avec l'agrinégoce. La colonne 21 fait apparaître tous les postes autres que ceux des colonnes 1 à 18. La colonne 20 correspond à la colonne 66 sur le tableau du B.F.S., c'est-à-dire au total de toutes les branches d'activité (colonnes 1 à 65 sur le tableau du B.F.S.). La colonne 19 correspond au total partiel des colonnes 1 à 18. La colonne 21, qui représente la colonne 20 moins la colonne 19, correspond par conséquent à la somme de toutes les branches d'activité qui n'apparaissent pas dans les colonnes 1 à 18. La colonne 28 représente le total de toutes les branches d'activité de l'alimentation (colonnes 2 à 8) et la colonne 29 correspond au total de tous les postes «boissons» (colonnes 9 à 10). Dans la colonne de gauche, aucune des 75 rubriques du B.F.S. n'a été omise et nous en avons tiré le chiffres qui intéressent l'agrinégoce comme l'indiquent les lignes 76, 77 et 78.

Afin de faciliter la compréhension du tableau 1, prenons un secteur particulier, celui des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales, et examinons les corrélations des intrants-extrants qui s'y rattachent. En suivant la ligne 11 de gauche à droite, on voit que les opérations indiquées dans chaque colonne peuvent être considérées soit comme ventes, soit comme achats, selon qu'on se réfère au poste indiqué dans la ligne du dessus (branches d'activité) ou à celui de la colonne latérale (produits). La colonne 6 à la 11e ligne indique que le montant des opérations entre le secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales et le secteur de la biscuiterie et de la boulangerie soit élevé à $60,300,000. Pour le secteur indiqué à gauche, il s'agit d'une vente tandis que pour celui qui est indiqué en haut, il s'agit d'un achat. Nous allons d'abord étudier ces opérations du premier point de vue, c'est-à-dire celui des ventes.

En parcourant la 11e ligne de gauche à droite, on s'aperçoit que le volume des extrants dans le secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales a été de $256,500,000 au profit de l'agriculture (colonne 1); de $900,000 au profit du secteur de la préparation de la viande et des volailles (colonne 2); de $100,000 au profit du secteur laitier (colonne 3); et de $300,000 au profit des conserveries de fruits et légumes (colonne 4). La colonne 5 indique que le secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales a utilisé ses propres produits dans la proportion de $38,200,000. En poursuivant la lecture de la ligne 11, on voit que le secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales a vendu pour $60,300,000 au secteur de la biscuiterie et de la boulangerie (colonne 6); $800,000 au secteur du sucre et de la confiserie (colonne 7); $10,000,000 au secteur des autres industries alimentaires (colonne 8); rien au secteur des boissons non alcoolisées (colonne 9); $2,700,000 au secteur des boissons alcoolisées (colonne 10); rien au secteur des tabacs (colonne 11) au secteur des cuirs (colonne 12), au secteur des peintures et vernis (colonne 13) ni au secteur des produits pharmaceutiques, savons et objets de toilette (colonne 14); $400,000 au secteur des autres industries chimiques (colonne 15); $8,900,000 au secteur des hôtels et restaurants (colonne 16); $100,000 au secteur des «autres services» (colonne 17); $5,000,000 au secteur du commerce de gros et de détail (colonne 18); et $8,700,000 au secteur des «autres branches d'activité» (colonne 21). Ce dernier (colonne 21) comprend toutes les branches d'activité auxquelles l'agrinégoce a très peu fourni en produits et en services.

Les colonnes 1 à 18 (additionnées dans la colonne 19) plus la colonne 21 représentent ensemble tous les secteurs de transformation ou les secteurs intermédiaires de l'économie, (additionnés dans la colonne 20); les colonnes 22 à 26 représentent des catégories correspondant à la demande en produits finis. Cette demande en produits finis représente elle-même toute la consommation des produits et des services du secteur de la transformation. Ainsi, le secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales a fourni $68,900,000 au secteur des exportations (colonne 22); rien au secteur des ré-exportations[3] (colonne 23); il a importé $7,700,000 de marchandises (colonne 24); il a mis $2,600,000 de marchandises en stock (colonne 25); et il a fourni $90,200,000 au secteur dit des autres demandes à la consommation[4] (colonne 26); la colonne 27, intitulée «Total des extrants» représente, au prix du producteur, la valeur de tous les extrants par branche d'activité. Le total des extrants s'élève à $547,000,000 pour le secteur des aliments du bétail, farine et céréales.

[3] On appelle ré-exportations les importations qui sont ensuite exportées, comme par exemple les pièces détachées importées puis montées sur des automobiles qui, une fois achevées, sont exportées.

[4] Par «autres demandes à la consommation» on entend les achats des consommateurs, les achats de l'État ainsi que la constitution des capitaux. Pour ce qui est de notre étude, les «autres demandes à la consommation» se composent presque essentiellement des achats des consommateurs puisque les dépenses de l'État ainsi que la formation des capitaux ne jouent qu'un rôle négligeable dans l'agrinégoce.

Après avoir examiné comment, pour le secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales, les extrants se sont répartis entre les divers secteurs de transformation et de produits finis de l'agrinégoce et, plus généralement de l'économie nationale en 1961, nous allons maintenant étudier la colonne verticale qui correspond à ce même secteur et en suivre les apports. Si nous reprenons l'exemple du secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales, en suivant la colonne 5 de haut en bas, nous voyons que l'apport du secteur de l'agriculture a été de $236,100,000 (ligne 1); celui des produits forestiers a été nul (ligne 2); de même que celui des poissons et fourrures (ligne 3), des minerais et des minerais concentrés (ligne 5); l'apport du secteur houiller a été de $300,000 (ligne 6); celui du secteur du pétrole et du gaz naturel a été de $100,000 (ligne 7); celui des produits carnés a été de $15,500,000 (ligne 8); celui des produits laitiers a été de $1,400,000 (ligne 9); celui des fruits et légumes a été de $400,000 (ligne 10). Le chiffre de la colonne 5 et de la ligne 11 est identique à celui des opérations précédemment mentionnées; toutefois lorsqu'on lit la colonne de haut en bas, on voit que ces opérations dont le volume est de $38,200,000 indique plutôt un achat qu'une vente. De la même façon, lorsqu'on suit la colonne 5 vers le bas, à partir de la ligne 12 et jusqu'à la ligne 65 y compris, on peut se rendre compte des achats (intrants) qui ont été effectués par le secteur des aliments pour le bétail, de la farine et des céréales auprès de tous les secteurs de transformation ou les secteurs intermédiaires. Les dernières lignes (de 66 à 73) représentent les paiements effectués par les colonnes «achats» correspondantes. Ces paiements correspondent à des articles de dépense qui ne s'insèrent pas dans les opérations réalisées par les secteurs de transformation et, par conséquent, ne nous intéressent pas dans le cadre de cette étude. Le poste 75 de la colonne 5 indique le total des dépenses effectuées par cette colonne «achats». Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, le total des dépenses, ou encore les intrants (ligne 75, colonne 5), ne correspond pas tout à fait au total des extrants (ligne 11, colonne 27) car les lignes représentent des produits plutôt que des branches d'activité. Dans ce qui suit, nous allons étudier les produits comme s'il s'agissait de branches d'activité car l'écart est trop faible dans chaque secteur pour que notre explication des données en soit faussée. Une analyse des corrélations entre les diverses branches d'activité est impuissante à déterminer quel est le montant des apports directs et indirects dont les divers secteurs ont besoin, par rapport à la demande à la consommation d'une valeur de $1, dans n'importe quel secteur en particulier. Une telle analyse tient compte du fait que les diverses unités de prodution s'interpénètrent au sein d'une économie et, par conséquent, elle peut également servir à étudier la structure économique, à élaborer des programmes d'action et prévoir la conjoncture à venir. La connaissance des corrélations entre les divers secteurs économiques est utile à la fois pour mieux comprendre les structures de l'économie et pour orienter les lignes d'action, mais jusqu'à présent elle s'est avérée fort peu efficace dans le domaine des prévisions.

LES TRANSACTIONS DE L'AGRINÉGOCE EN 1961

Le diagramme des mouvements de l'agrinégoce en 1961 (voir le tableau 4 de ce chapitre) illustre sous la forme d'un graphique les principales données qui figurent dans le tableau des intrants-extrants (pièce 1). Ce diagramme de mouvement fait apparaître les principaux approvisionnements agricoles tels qu'ils ont été utilisés pour la production, ainsi que les mouvements des produits agricoles selon les divers stades de leur transformation et de leur distribution. Ce n'est qu'un des nombreux schémas qu'on peut imaginer à partir du tableau des données de base afin de mettre en lumière les caractères particuliers de l'agrinégoce ou en faire ressortir un élément en particulier. Les chiffres qui figurent à la fois dans le diagramme des mouvements (tableau 4) et dans le tableau des intrants-extrants (tableau 1) sont pour la plupart identiques et proviennent du tableau des 65 branches d'activité et des 65 produits que le B.F.S. a publié en 1961. Le tableau 4 n'est qu'une des multiples façons d'illustrer les données du tableau 1 pour montrer les corrélations qui existent entre les divers secteurs de l'agrinégoce d'une part, et d'autre part, entre l'agrinégoce et les autres domaines économiques. Le but de ce diagramme est essentiellement de faire apparaître quelques uns des aspects généraux, parmi les plus importants, de l'agrinégoce telle qu'elle s'est présentée en 1961, en se servant des meilleures données et des meilleures estimations que l'on possédait. Il ne prétend pas donner de l'agrinégoce une image exacte ni complète; néanmoins il nous donne une bonne idée de ce domaine économique qui a été désigné sous ce nom d' «agrinégoce.»[5]

L'annexe B explique comment on a composé le diagramme des mouvements à partir du tableau des intrants-extrants.

Le diagramme des mouvements de l'agrinégoce nous montre que les principaux intrants de l'agriculture proviennent de 9 branches d'activité. Une Commission royale d'enquête étudie actuellement la plus importante, celle des machines et du matériel de traction et son rapport définitif sera vraisemblablement publié à la fin de l'année 1969. Dans la plupart des branches d'activité telles que les produits chimiques, le commerce, les produits pétroliers, les finances et les transports, l'apport à l'agriculture ne constitue qu'une faible partie du total des extrants.

Du côté de la production agricole, l'alimentation, les boissons alcoolisées et les tabacs représentent les principaux marchés intérieurs pour les produits agricoles dans le secteur fabrication-distribution.

[5] Davis et Goldberg, *A Concept of Agribusiness*, p. 29-31.

ANNEXE B

RAPPORTS ENTRE LES TRANSACTIONS DE L'AGRINÉGOCE (TABLEAU 4) ET LA MATRICE DES INTRANTS-EXTRANTS (PIÈCE 1)

Pièce 2: Transactions	Pièce 1: Origines
Achats de l'agriculture	*Achats de l'agriculture*
1. des producteurs de semences: $64.2 millions	1. Estimation du B.F.S.
2. des producteurs de provende: $289.0 millions	2. Estimation du B.F.S.
3. des fabricants de machines agricoles et matériel de traction: $347.1 millions	3. Estimation du B.F.S.
4. des manufacturiers de produits pétroliers: $154.1 millions	4. Colonne 1, ligne 48
5. des manufacturiers d'engrais: $76.1 millions	5. Estimation du B.F.S.
6. des manufacturiers de produits chimiques destinés à l'agriculture: $28.3 millions	6. Estimation du B.F.S.
7. du commerce de gros et de détail: $105.6 millions	7. Colonne 1, ligne 55
8. des entreprises de finances, assurances et propriété foncière: $94.3 millions	8. Colonne 1, ligne 59
9. des services de transports, entreposage et prestations: $102.0 millions	9. Colonne 1, ligne 56 et colonne 1, ligne 58

Pièce 2: Transactions	Pièce 1: Origines
Branches d'activité intermédiaires	*Branches d'activité intermédiaires*
10. L'agriculture a fourni $1,601.9 millions aux industries alimentaires	10. Colonne 28, ligne 1
11. Les industries alimentaires ont fourni $29.9 millions au secteur des boissons alcoolisées	11. Colonne 10, ligne 27
12. L'agriculture a fourni $17.8 millions au secteur des boissons alcoolisées	12. Colonne 10, ligne 1
13. L'agriculture a fourni $103.5 millions au secteur des tabacs	13. Colonne 11, ligne 1
14. Les exportations effectuées par l'agriculture se sont élevées à $803.1 millions	14. Colonne 22, ligne 1
15. L'agriculture a fourni $210.3 millions au secteur du commerce de gros et de détail	15. Colonne 18, ligne 1
16. L'agriculture a fourni $52.4 millions au secteur des hôtels et restaurants	16. Colonne 16, ligne 1
17. Les industries alimentaires ont fourni $351.5 millions au secteur des hôtels et restaurants	17. Colonne 16, ligne 77
18. Les industries alimentaires ont fourni $24.5 millions au secteur des cuirs	18. Colonne 12, ligne 77
19. Les industries alimentaires ont fourni $32.4 millions au secteur des produits pharmaceutiques, savons et objets de toilette ainsi qu'aux autres secteurs des produits chimiques	19. Colonne 14, ligne 77 et colonne 15, ligne 77
20. Les industries alimentaires ont fourni $5.2 millions au secteur des peintures et vernis	20. Colonne 13, ligne 77

Branches d'activité intermédiaires	*Branches d'activité intermédiaires*
21. Les industries alimentaires ont fourni $14.5 millions au secteur du commerce de gros et de détail....	21. Colonne 18, ligne 77
22. Les exportations du secteur des industries alimentaires se sont élevées à $341.0 millions.....	22. Colonne 22, ligne 77
23. Les exportations du secteur des boissons alcoolisées se sont élevées à $88.6 millions.....	23. Colonne 22, ligne 16
24. Les exportations du secteur des tabacs se sont élevées à $28.1 millions.....	24. Colonne 22, ligne 17
Autres demandes à la consommation (achats des consommateurs)	*Autres demandes à la consommation* (achats des consommateurs)
25. Aliments n'ayant subi aucune transformation $486.2 millions.....	25. Colonne 26, ligne 1
26. Industries alimentaires: $3,178.7 millions.....	26. Colonne 26, ligne 77
27. Boissons alcoolisées: $322.5 millions.....	27. Colonne 26, ligne 16
28. Tabacs: $231.8 millions.....	28. Colonne 26, ligne 17

chapitre douze

OFFICES DE COMMERCIALISATION

INTRODUCTION

La création des offices de commercialisation[1], voir dans les dernières pages de ce chapitre, est la conséquence, d'une part de l'insatisfaction des producteurs quant aux prix et revenus, d'autre part de l'importante disproportion entre le grand nombre des vendeurs, c'est-à-dire les fermiers, et le petit nombre des acheteurs, c'est-à-dire les sociétés d'agrinégoce. La création de coopératives de mise en marché a été la première tentative de résolution de ces problèmes. Malgré le grand nombre de succès obtenu au moyen de ces coopératives, le fait qu'elles n'aient pu obtenir la contribution de tous les producteurs, ni négocier collectivement au nom de tous, ni contrôler la production mise sur le marché, conduisit à demander l'établissement d'offices de commercialisation

[1] Nous n'avons pas inclus, dans ce chapitre sur les offices de commercialisation, des organismes constitués par le gouvernement fédéral comme la Commission canadienne du blé et la Commission canadienne du lait. Pour les débuts des offices de commercialisation voir:

Poetschke L. E. et Mackenzie W., *The Development of Producer Marketing Boards in Canada*, 1957

Voir aussi: Hiscocks C. A. et Walker H. V., *A Report on Marketing Boards in Canada*, 1969, étude entreprise à la demande de la Commission de planification. A titre indicatif, en particulier au sujet de l'Ontario, où les offices de commercialisation ont eu plus d'importance que dans les autres provinces, voir:

Perkin G. F., *Marketing Milestones in Ontario 1935-1960*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, 1961. Pour plus de renseignements sur les obligations de vote, l'administration et les rapports avec les gouvernements, voir:

A Comparative Study of Agricultural Marketing Legislation in Canada, Australia, United Kingdom and the United States, université de Guelph, 1964.

placés sous le contrôle des fermiers et munis de pouvoirs coercitifs sur tous les producteurs d'un produit déterminé.

En raison des décisions juridiques concernant leur constitution, tous les offices de commercialisation sous contrôle des producteurs sont organisés à l'échelle provinciale. Il existe, à l'heure actuelle, environ 120 offices de ce genre dont les activités s'étendent sur environ un quart de la valeur de tous les produits agricoles vendus au Canada.

Ce chapitre étudie l'efficacité des différents programmes des offices de commercialisation qui ont été, soit proposés, soit essayés. Ces programmes comprennent la promotion des ventes, l'amélioration des filières de mises sur le marché, les systèmes à double prix, les négociations collectives, le contingentement des facteurs de production ainsi que celui des ventes. Il procède ensuite à l'étude de certains points délicats: le type approprié d'offices nationaux de commercialisation, les rapports entre les offices et les gouvernements ainsi que les relations des offices avec ceux des autres secteurs.

Remarques sur la gestion de l'offre

Il y a une certaine confusion quant au sens de «gestion de l'offre» et quant aux types de programmes qui peuvent être considérés comme programmes de gestion de l'offre. Pour éviter toute erreur, nous allons dès maintenant procéder à cette définition qui est la suivante: la gestion de l'offre se rapporte au contrôle centralisé de la quantité et (ou) du prix d'un ou plusieurs produits d'une qualité définie fourni par un groupe déterminé de producteurs à un marché ou des marchés particuliers à une période donnée. En se basant sur cette large définition, la gestion de l'offre peut s'obtenir par quatre types de programmes différents:

(a) systèmes à double prix,
(b) négociations collectives,
(c) contingentement de l'utilisation d'un ou plusieurs facteurs de production par les fermiers à titre individuel,
(d) contingentement des ventes d'un produit par les fermiers à titre individuel.

Ces programmes sont définis ci-dessous.

BUTS ET PROGRAMMES

Bien que faisant appel à des techniques et des types d'organisations très différentes, les buts poursuivis par les offices de commercialisation sont identiques. L'objectif principal de tout office sous contrôle des producteurs est d'accroître le revenu net de ses membres. Il se peut que certains offices n'atteignent pas ce but, soit en raison de l'intervention de facteurs économiques adverses ou de l'application de programmes mal compris ou mal exécutés. Certains considèrent à tort le «revenu net le plus élevé» comme équivalent à des «prix plus élevés» et s'acharnent à amplifier l'erreur. Étant donné

la difficulté d'évaluer les prix de revient, la plupart des offices considèrent le revenu brut des producteurs comme un bon accès au revenu net. Dans de nombreux cas, cela les amène à essayer d'obtenir le meilleur prix possible pour n'importe quel produit que ses membres décident de fournir une certaine année.

Il est bon de remarquer que la recherche d'un revenu supérieur (net ou brut) pour les membres (c'est-à-dire les fournisseurs du produit dans la province ou la région déterminée) exclut les fournisseurs d'autres produits, même dans la même province, ainsi que les fournisseurs du même produit dans les autres provinces.

Ceci est normal, étant donné que les offices sont provinciaux et qu'ils s'occupent de produits. A titre d'exemple, l'*Ontario Soybean Growers Marketing Board* se doit tout d'abord de se préoccuper du revenu des fermiers qui ont choisi de produire du soya. L'office peut coopérer avec l'Office du blé d'hiver afin de réduire les frais d'administration (comme il le fait), conclure des contrats avec les coopératives unies de l'Ontario pour certains services de mise en marché (comme il le fait), participer, en tant que membre aux activités de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario (comme il le fait), et, s'il y avait un office semblable au Québec ou en Saskatchewan, il pourrait coopérer avec lui. Cependant, il ne doit agir de la sorte que dans l'intérêt des producteurs de soya de l'Ontario. L'office pourrait essayer d'obtenir des tarifs plus élevés pour le soya ou les aliments à base de soya, même au détriment des éleveurs de porcs de l'Ontario; il pourrait fort bien, étant donné les objectifs qu'il poursuit, saper l'acceptabilité des aliments à base de colza produits en Saskatchewan.

(a) *Mise en valeur des produits*

Certains offices de commercialisation ont limité leurs activités à la publicité et aux autres méthodes de promotion des ventes de leurs produits: par exemple, l'*Ontario Cream Producers Marketing Board* ne s'ossupe que de promotion des ventes depuis sa création qui remonte à un certain nombre d'années. D'autres offices de commercialisation entreprennent souvent de telles activités en plus d'autres programmes. L'*Ontario Milk Marketing Board* a dépensé environ 2 millions de dollars pour la promotion des ventes en 1968-1969. Il est impossible d'évaluer d'une façon générale l'intérêt des frais de promotion des ventes pour les producteurs, mais, étant donné l'éloignement des fermiers par rapport au point de vente au détail, il faudrait que cette activité présente un avantage extrêmement fort avant de pouvoir la recommander.

(b) *Amélioration des filières et des institutions de commercialisation*

L'utilisation de télétypes dans la mise en marché des porcs se présente tout de suite à l'esprit comme un système expérimenté par un office de commercialisation qui a fortement amélioré les prix et rationnalisé la vente du produit. Il y a eu d'autres améliorations moins importantes, en particulier

dans le transport (par exemple du lait industriel et nature), le ramassage, le stockage et l'expédition du grain au comptant, ainsi que dans la diffusion de renseignements, conseils et prévisions relatifs au marché.

Ce genre d'activités des offices de commercialisation présente de grandes possibilités de bénéfices pour les producteurs. Chaque produit, de même que chaque province, est unique et il ne faut pas du tout conclure que chaque programme est approprié à toutes les situations.

(c) *Systèmes à double prix*[2]

Les systèmes à double prix fonctionnent lorsqu'un vendeur reçoit un prix net plus élevé dans un marché géographiquement différent d'un autre ou lorsqu'il demande un prix plus élevé pour son prix lorsqu'il est utilisé sous une forme plutôt que sous une autre. Le premier système est celui qu'utilise l'*Ontario Milk Marketing Board* lorsqu'il vend sur les marchés d'exportation à des prix inférieurs à celui du marché intérieur[3]. Le second est le système utilisé par l'*Ontario Milk Marketing Board* en vendant plus cher le lait nature que le lait destiné à des usages industriels.

La politique des prix multiples est souvent en vigueur dans les domaines non fermiers. Les industriels vendent leurs produits à un prix net plus élevé à l'intérieur (sous couvert d'un tarif) qu'à l'étranger; un dentiste présente une note plus élevée à un client riche qu'à un client pauvre; un distributeur vend le même produit physique aussi bien sous forme d'un produit de marque que sous forme d'un produit de seconde qualité. Ce sont là tous des exemples de politique des prix multiples ou «monopole discriminatoire» comme on dit parfois.

Il est certain que la politique des prix multiples peut souvent entraîner un revenu supérieur pour une même quantité de produit vendue. Cette pratique comprend en général un prix élevé sur le marché intérieur et un prix bas sur les marchés étrangers où il faut faire face à la concurrence des produits des autres pays. La politique des prix multiples fait malheureusement le jeu des consommateurs étrangers au détriment des consommateurs canadiens, mais ceci est généralement vrai pour tout produit (fermier ou non fermier) lorsque les canadiens appliquent cette politique. Lorsqu'elle est l'œuvre d'autrui, nous l'appelons dumping. Cette dernière phrase, malheureusement trop vraie, montre bien la manière dont les mots représentent les attitudes. Un «sytème à double prix» semble très respectable; une «attitude de monopolisateur discriminatoire» sonne d'une manière douteuse; mais «dumping» semble une action plutôt méprisable, effectuée seulement par nos concurrents (généralement étrangers). Ces expressions parlent cependant du même acte qui se fait au détriment des consommateurs des marchés voisins ou intérieurs.

---

[2] C'est le terme généralement employé, mais «multiprix» est probablement meilleur.

[3] Certains offices rejettent toute action de type à double prix. Par exemple, *The British Columbia Tree Fruits* a officiellement déclaré lors du Congrès de l'agriculture canadienne tenu en mars 1969 ne pas pratiquer la politique du multiprix.

La Commission de planification n'a aucune objection de principe contre l'application de systèmes à double prix par les offices de commercialisation, en particulier lorsque de telles politiques sont aussi appliquées dans d'autres secteurs de l'économie canadienne. Il pourrait y avoir objection seulement lorsque les gouvernements sans se contenter d'accorder des privilèges exclusifs de vente à un office, font en plus obstacle aux importations ou accordent à l'office le droit d'accorder ou refuser des licences d'importation. En d'autres mots, étant donné qu'il nexiste pas de contingentement ou de licence d'importation de soya, d'oignons[4], de blé d'hiver et de haricots blancs, les offices devraient avoir la liberté d'utiliser des systèmes de prix multiples s'ils le désirent. L'office canadien du blé peut accorder des privilèges d'importation de blé et de céréales secondaires.

Pour appliquer avec succès un système à double prix entre deux marchés géographiquement séparés, il faut pouvoir garder ces marchés séparés. Il est évident que la différence de prix entre les deux marchés ne pourrait pas dépasser le coût du transport entre le marché à bas prix et le marché à prix fort, sinon le produit se répandrait sur ce dernier. Dans le cas de l'Office du lait qui utilise un système de prix multiple en fonction de l'utilisation du produit, le programme des prix s'effondrerait sans l'autorité du gouvernement provincial qui soutient le système des prix multiples.

L'argument en faveur du système à double prix pour le blé dur de printemps est renforcé par la pratique actuelle relative au lait. Le pain et le lait nature entrent d'une manière plus ou moins égale dans la base des régimes canadiens; les familles pauvres dépensent une beaucoup plus grande partie de leur revenu en pain et en lait que les familles riches. Si le système à double prix appliqué au pain est régressif[5], ce qui est l'argument le plus utilisé contre lui, il en est de même pour la discrimination des prix dans les ventes de lait puisque le prix du lait nature est supérieur à celui du lait industriel de même qualité. Un système à double prix ne pourrait fonctionner pour le blé qu'à cause des licences d'importation accordées par le gouvernement fédéral, mais le même système ne fonctionne pour le lait qu'à cause des règlements des gouvernements provinciaux. En considérant les choses de cette manière, il semblerait illogique de pousser à la discrimination des prix pour le lait et de refuser celle du blé.

L'une des formes les plus discutables de discrimination des prix est celle de la Commission canadienne du lait qui maintient le prix du lait écrémé en poudre à 20 cents la livre pour les Canadiens et la vend aux consommateurs étrangers à six ou huit cents. Ceci, naturellement, est vrai pour toutes les subventions et tous les tarifs d'exportation, et illustre bien l'importance que les nations accordent à leurs citoyens en tant que producteurs plutôt que consommateurs.

---

[4] L'*Ontario Onion Producers Marketing Board* a vendu au prix fort en Ontario, à un prix inférieur au Québec, et au prix le plus bas à l'étranger. Un vote des producteurs en 1969 s'est prononcé contre la poursuite de ce principe sur le marché des oignons.

[5] Atteint plus fortement les gens dont le revenu est faible.

Un système à double prix implique une certaine forme de mise en commun des prix en fonction de laquelle ceux dont les produits sont vendus sur le marché à bas prix ne sont pas pénalisés. Étant donné que cette tactique est difficile à mettre en application sur la base du volontariat (chacun préférant vendre son produit sur le marché à prix fort) elle implique généralement les caractères de contrainte d'un office de commercialisation.

(d) *Négociations collectives*

Pour beaucoup les offices de commercialisation représentent l'occasion d'engager des négociations collectives qui ont apparemment tant apporté aux unions de travail et aux associations de commerce. Ceci est particulièrement attirant dans une industrie qui comporte des milliers de producteurs et seulement quelques acheteurs.

Certains offices de marché procèdent à des négociations collectives avec les acheteurs au sujet des prix minimum ainsi que des termes et conditions de vente (catégories, rabais, quantités admises de produits étrangers, moments des paiements, etc). Par exemple, les prix minimum des légumes à conserves en Ontario sont établis selon des négociations collectives bien avant la saison des cultures; ensuite, les entreprises de transformation signent des contrats, avec les producteurs, relatif aux étendues à consacrer à une culture déterminée. Comme il est très risqué de produire de telles denrées sans un contrat, il y a en fait une forme de gestion de l'offre. Les entreprises de transformation peuvent établir les contrats qui leur semblent les plus efficaces ou les plus réalistes, en général avec les producteurs les plus importants et les plus sûrs. La superficie des terrains placés sous contrat pour chaque entreprise de transformation est bien connue, et chacun d'entre eux tient compte non seulement du prix mais de la superficie du terrain sous contrat par ses concurrents avant de décider de l'ensemble de ses propres contrats. Cette procédure peut permettre une plus grande stabilité et de moins grands risques pour les producteurs de ces denrées et une plus grande qualité pour les consommateurs.

Il y a deux inconvénients possible à de telles négociations collectives. La première est une perte d'efficacité. Il n'y a aucune possibilité pour un nouveau producteur de s'introduire dans ce domaine de production, sauf s'il peut persuader une entreprise de conserve de lui offrir un contrat. Il ne peut légalement vendre à un prix inférieur au prix minimum obtenu par négociation ni offrir des «ristournes» d'aucune sorte. En outre, le prix minimum s'applique généralement dans toute la province quel que soit le coût de la production des produits fermiers dans différentes régions. Il s'en suit que les zones de production sont déterminées par les entreprises de transformation sur la simple base de leur *propre* coût de récolte, de transformation et de livraison. Il est probable qu'étant donné les autres possibilités qui leur sont offertes quant à l'utilisation de la terre et de la main d'œuvre, les producteurs aux revenus inférieurs, dont les terres ont une valeur inférieure, pourraient

produire ces denrées à un prix inférieur à celui des producteurs actuels. Ils ne peuvent cependant assurer leur compétitivité en coupant les prix étant donné qu'il y a des négociations collectives. La production peut donc se présenter dans les régions inadéquates, réduisant ainsi l'efficacité, et la possibilité pour l'industrie d'être compétitive.

Il pourrait y avoir comme autre inconvénient que l'office de commercialisation insiste pour l'obtention d'un prix si élevé que la production locale se trouve hors circuit ou, inversement, que la production soit tellement plus intéressante que la transformation, que les entreprises de transformation se mettent à produire. C'est ce qui est apparemment arrivé pour certains légumes de transformation en Ontario. La négociation collective peut servir à négocier un accord portant sur un prix ou, comme dans le cas des légumes de conserve de l'Ontario, faire partie d'un système à prix multiple dans la mesure où les prix intérieurs sont déterminés par négociation collective. Il est de plus en plus admis, cependant, que le pouvoir de négociation des offices de commercialisation est limité, à moins qu'ils ne puissent contrôler les arrivages de leurs produits sur le marché ainsi que ceux des produits de remplacement. C'est ce qui a poussé à demander la création d'offices de commercialisation à l'échelle nationale.

(e) *Contingentement des facteurs de production ou droit de produire*

Les dirigeants agricoles admettent depuis longtemps l'importance de la gestion de la production ou des ventes afin d'accroître le prix des produits agricoles et les revenus des cultivateurs. Les premières tentatives effectuées dans ce but ont donné lieu à la création de coopératives volontaires de mise en marché, mais ces essais se sont révélés infructueux en raison de ce volontariat; chaque producteur avait quelque chose à gagner en restant en dehors de l'organisation et en bénéficiant de l'avantage de l'augmentation des prix que pourrait entraîner le programme.

L'intérêt d'un programme destiné à limiter la production ou les ventes vient du fait qu'il essaie d'attaquer les problèmes sous-jacents de l'offre et de la demande tandis que les autres programmes come le soutien des prix, les subventions aux facteurs de production, la promotion des ventes par des offices de commercialisation, etc., peuvent présenter un intérêt limité ou coûter très cher sans s'attaquer aux problèmes fondamentaux des conditions de l'offre et de la demande. On prétend fréquemment, à propos du contingentement des facteurs de production et des ventes, que les derniers 2 ou 5% de la production représentent la quantité cirtique, c'est-à-dire en un certain sens un «surplus»,[6] et que leur élimination améliorerait de beaucoup les revenus agricoles.

Le «pouvoir de négociation» qui a fait l'objet de tant de commentaires repose essentiellement sur la possibilité de contrôler l'offre. Comme exemples de contingentement des facteurs de production citons l'octroi de surfaces de

[6] C'est-à-dire en plus de ce qui peut être vendu à des prix considérés comme satisfaisant par les producteurs.

culture accordé par l'*Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board*, et l'octroi de surfaces d'élevage des poulets à griller par le *British Columbia Broiler Growers Marketing Board*. Les contingents de livraison de la Commission canadienne du blé font partie d'une catégorie différente qui présente cependant des points communs; différents en ce qu'ils ont pour but de répartir parmi les producteurs de rares espacements de stockage, et semblables en ce qu'ils dépendent de l'étendue déterminée pour chaque ferme. Si l'on se restreint à l'utilisation d'un facteur de production, ce qui réduit la production et accroît le prix des produits, les détenteurs de droits ou contingents bénéficient de revenus supplémentaires, les facteurs de production acquièrent une valeur de capital et les coûts de la production augmentent tant sur le plan réel (pour les nouveaux producteurs) que sur le plan du calcul[7] (pour ceux qui sont déjà propriétaires-producteurs). C'est le détenteur du contingent et non le fermier à bail qui retire la presque totalité du bénéfice. L'organisme responsable du programme de gestion de l'offre doit établir les règles qui permettent de transférer les contingents parmi les producteurs et d'accorder de nouveaux contingents, et qui donnent à l'organisme la possibilité d'acquérir ou éliminer des contingents.

Sur le plan économique, l'accroissement du prix des contingents ou du facteur de production auxquels sont rattachés les droits entraînent une plus grande utilisation des autres facteurs de production, ce qui en augmentera le coût. Par exemple, le prix élevé des terrains à tabac pousse le producteur à utiliser plus d'engrais et plus d'eau, ce qui rend le prix de revient plus élevé que si ce n'était le cas. Du point de vue national, l'attribution des ressources est faite d'une manière inefficace. Du point de vue d'un propriétaire terrien autorisé à cultiver du tabac, le programme présente probablement l'avantage de lui permettre un gain de capital détaxé.

(f) *Contingentement des ventes*

Les producteurs de lait nature ont des contingents de vente dans beaucoup de provinces. Cette technique présente l'avantage de permettre la moins chère combinaison de sols, de main-d'œuvre et de capital pour assurer une production donnée dans chaque ferme et, de ce fait, elle est préférable au contrôle des facteurs de production. Son principal désavantage serait, pour de nombreux produits que la production ne peut pas être totalement prévue et que, de la sorte, les producteurs peuvent se trouver en face de surplus ou de déficits imprévus par rapport à leurs contingents, pour chaque période de production. Cette difficulté peut être en grande partie surmontée en autorisant les producteurs à dépasser leurs contingents au cours d'une année, et à soustraire l'excès de cette année aux contingents de l'année suivante en leur infligeant peut-être en plus une légère pénalité. En ce qui concerne le lait nature, on peut avoir un marché secondaire à bas prix.

[7] Au sens de «coût de l'occasion». La retenue d'un contingent qui pourrait être vendu aujourd'hui 10,000 dollars implique un coût annuel de 800 dollars puisque ces 10,000 dollars pourraient être placés à 8%.

ATTRIBUTION, TRANSFERT ET AUGMENTATION DES CONTINGENTS

Dans les deux sortes de programme de contingentement facteurs de production et ventes, les contingents sont détenus par des particuliers. L'allocation initiale, le transfert et l'augmentation des contingents donnent lieu à trois problèmes vexatoires qui sont étudiés maintenant.

L'attribution initiale de contingents aux producteurs

Il existe trois manières pratiques de procéder à l'attribution des contingents initiaux: soit prendre pour base la production à une période donnée choisie pour l'établissement des contingents, soit prendre pour base la capacité de production présente, soit encore procéder par vente aux enchères. Aucune n'est idéale.

Baser l'attribution initiale des contingentements sur le *niveau de la production ou des ventes d'une période donnée* peut être injuste vis-à-vis de ceux qui ont acquis de nouveaux outillages entre le commencement de la période choisie pour l'établissement des contingents et l'annonce de la décision concernant la méthode employée pour l'attribution des contingents. D'autres pourraient être défavorablement affectés par des facteurs temporaires échappant à leur contrôle, en particulier si le produit est une récolte sujette à des conditions atmosphériques inhabituelles. Il est possible de surmonter ces difficultés dans une certaine mesure par l'adoption d'une sorte de système de recours exercé par ceux qui ont l'impression d'être défavorisés par le programme. Le manque d'éléments d'information sur la production ou les ventes est probablement plus important. Même pour un produit tel que les œufs pour lesquels il faut garder des données en vue de réclamer des paiements d'appoint, il n'est pas absolument certain que toutes les ventes soient enregistrées. Pour d'autres produits comme le bœuf, le maïs et les pommes, il est peu probable que l'on puisse avoir entière confiance dans les données fournies par les producteurs.

Baser l'attribution initiale des contingents sur la *capacité de production actuelle* présente l'avantage que la structure de l'actif aura quelque ressemblance avec les contingents initiaux. Cette manière de procéder est probablement préférable pour le bétail et pour les installations nécessitées par certaines récoltes particulières, comme les séchoirs à tabac, que pour la plupart des autres récoltes. Il restera toujours délicat d'évaluer et de juger l'efficacité des installations qui mettraient à l'épreuve Salomon lui-même. Il serait difficile de classer les installations adéquates qui restent inutilisées pendant plusieurs année, et il y aurait lieu de prendre fréquemment des décisions arbitraires.

L'attribution par *mise aux enchères* est probablement la voie la plus ouverte bien qu'elle soit sans doute peu populaire parmi les producteurs. Si l'on admet que les contingents ont ou auront, une valeur marchande, pourquoi en ferait-on cadeau? Il est tout aussi logique et équitable de baser l'attribution initiale sur les prix du marché, que de déterminer les transferts

de contingent après que la gestion de l'offre sera mis en route. Cet argument ne s'applique naturellement pas au cas du lait nature pour lequel des contingents de différentes sortes existent déjà, ni, bien sûr, à celui de tout produit déjà soumis à un système de contingentement. Les revenus provenant de la vente des contingents pourraient servir de réserve et être utilisés ultérieurement par l'organisme de gestion sous forme d'encouragements, de subventions aux exportations, de frais de recherche ou d'administration. Il n'est pas une technique qui soit tout à fait satisfaisante, même pas pour un seul produit. Ce qui est important, en tout cas, est de bien se rendre compte que les contingents ne sont possibles qu'à condition d'être régis et règlementés par les gouvernements; ce sont des gains tombés du ciel (inespérés et obtenus sans aucun travail) et il est important de bien s'en souvenir en les attribuant.

Transfert de contingents

Il y a lieu d'avoir un mécanisme permettant de transférer les contingents d'un producteur à un autre. Le bureau doit enregistrer et approuver tous les transferts. Il y a plusieurs méthodes possibles.

(a) *Autorisations attachées à une propriété immobilière déterminée.*— Dans ce cas, le seul moyen pour le propriétaire de se procurer des autorisations nouvelles ou supplémentaires est d'acheter une ferme avec ses autorisations ou ses contingents, que cette ferme soit ou non susceptible d'être utile dans l'entreprise du producteur. Ce mode de transfert des autorisations et des contingents n'est pas satisfaisant et aboutit à une localisation géographique immuable de la production.

(b) *En vente libre ou transmissibles.*—Des prix variables seraient établis par le jeu de l'offre et de la demande. Il serait nécessaire d'imposer à ces transferts certaines règles, géographiques ou autres, (pour empêcher par exemple le transfert d'autorisations de culture du tabac à des terres ne pouvant y convenir, ou dans le cas de contingentement de marchés tels que ceux du lait nature, le transfert à des régions géographiques éloignées).

(c) *Autorisations achetées et revendues par le bureau de gestion de l'offre.* — Les prix pourraient être fixés arbitrairement par le bureau ou aux enchères: les autorisations doivent être séparées des immeubles (ceci est une variante de b.)

(d) *Autorisations remises au bureau de gestion qui les alloue.* — Les autorisations serviraient aux producteurs mais ne seraient pas leur propriété et elles vaudraient par leur rareté. Cette technique qui manque de critères satisfaisants et acceptables conduirait à la suspicion et favoritisme, ou pire encore.

En Ontario, les contingents relatifs au lait nature étaient transférés comme décrits en a) avant 1967; depuis 1967, ils sont transférés comme décrits en b). Le Hop Marketing Board au Royaume-Uni suit la méthode indiquée en c). Les autorisations de produire et de vendre le tabac jaune sont transférées

suivant a): les autorisations de production du poulet à griller sont transférées dans plusieurs provinces suivant b). Économiquement, il n'y a pas de doute que b) est préférable à a) et politiquement d) est le moins souhaitable.

Augmentation des autorisations

Le paragraphe précédent concerne le transfert d'autorisations existantes; en outre, quand les marchés se développent, de nouvelles autorisations doivent être créées. Celles-ci peuvent tout simplement être attribuées, proportionnellement aux propriétaires d'autorisations déjà existantes, ou distribuées par le bureau, arbitrairement ou aux enchères. La première technique présente de sérieuses limitations pour certains produits. Par exemple, le fait d'ajouter 3 ou 4% aux autorisations d'un éleveur de poulets impliquerait une augmentation de sa production de peut-être 1,000 ou 2,000 volailles par an; l'expansion réellement économique impliquerait la création d'un nouveau poulailler produisant 10,000 volailles ou plus par an. La seconde technique, l'attribution arbitraire par le bureau, est grosse de difficultés politiques. Seule la troisième technique, la mise aux enchères des autorisations supplémentaires, peut être justifiée à la fois économiquement et politiquement. Le bureau en recevrait les revenus et pourrait, soit les redistribuer aux détenteurs d'autorisations existantes, soit les utiliser pour la recherche, l'encouragement ou d'autres desseins.

ÉCOULEMENT INTERPROVINCIAL DES MARCHANDISES

Les offices provinciaux de commercialisation ont souvent trouvé l'efficacité de leurs programmes sapée par l'existence d'une production supérieure et de prix inférieurs dans les autres provinces. Ceci a été particulièrement le cas pour les programmes de négociations collectives, les systèmes à double prix et les contingentements des facteurs de production et des ventes dans le cas où d'autres provinces produisent les mêmes denrées. Dans ce cas, les dirigeants agricoles cherchent souvent à restreindre les arrivages de produits en provenance d'autres provinces ou militent en faveur de la formation d'offices nationaux de commercialisation.

Les gouvernements provinciaux ont parfois restreint l'écoulement de marchandises d'une province à l'autre en utilisant des normes «d'hygiène» et par des inspections. Par exemple, si la province B exige que le lait vendu chez elle doit être produit dans des fermes soumises à l'inspection de représentants de cette même province et que ceux-ci n'inspectent pas les fermes de la province A, il ne peut y avoir de mouvement entre A et B. De même, si une province exige que les œufs soient inspectés et que leurs catégories soient vérifiées par ses propres employés, selon des normes peut-être très légèrement différentes de celles des autres provinces, elle peut importuner les importateurs au point de réduire le commerce interprovincial. Ces agissements ne

sont heureusement pas fréquents, mais ils ont déjà eu lieu malgré que le commerce interprovincial et international soit placé sous la juridiction du gouvernement fédéral.

La Commission de planification souhaite s'opposer d'une manière énergique à ces genres de restrictions. Celles-ci poussent aux représailles et pourraient provoquer une mesure de balkanisation économique tout à fait mal venue.

OFFICES NATIONAUX DE COMMERCIALISATION

Les producteurs d'un grand nombre de denrées agricoles s'intéressent à l'expérience des offices provinciaux de lait nature et de l'Office ontarien du tabac qui ont obtenu des prix intéressants à partir du contingentement des ventes. D'autres offices provinciaux ont obtenu certains résultats en élevant ou stabilisant les prix pour leurs membres, et dans un grand nombre de cas ils se sont heurtés à des difficultés provenant de l'écoulement de denrées semblables produites dans des provinces n'ayant pas de programmes semblables. Les dirigeants de ces offices, et d'autres dirigeants agricoles, se tournent maintenant vers les offices nationaux de commercialisation pour obtenir ce qu'ils n'ont pas pu obtenir eux-mêmes dans leurs propres provinces. Ce désir de gestion de l'offre, destiné à influencer les prix et les revenus agricoles, est devenu très lié à celui de la création d'offices nationaux de commercialisation. Les deux ne sont cependant pas inséparables, car les offices nationaux de commercialisation peuvent avoir d'autres programmes comme la promotion des ventes ou l'amélioration des techniques de vente qui sont différentes des diverses formes de gestion de l'offre.

Il peut y avoir des offices nationaux différents, de structure et de types variés, comme le sont les offices provinciaux. Pour qu'ils soient efficaces, ils devraient détenir leurs pouvoirs à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Ce pouvoir qu'ils reçoivent par délégation peut toujours leur être enlevé si une ou plusieurs provinces pensent que les accords passés ne défendent plus leurs intérêts. C'est ici qu'apparaissent trois types possibles d'offices nationaux de commercialisation.

1. *Organisme national représentant les offices provinciaux*

Parmi les diverses sortes d'office national de commercialisation imaginables, on pourrait avoir un organisme national créé par les offices provinciaux de commercialisation sous contrôle des producteurs. Le gouvernement du Canada pourrait attribuer à cet office la tâche de réglementer le commerce interprovincial et les exportations (mais non les importations)[8]. Cet office national pourrait coordonner les programmes provinciaux, mettre en application des systèmes nationaux à double prix et des conventions collectives en

[8] En vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, le gouvernement fédéral délègue maintenant aux offices de commercialisation le pouvoir de contrôler la production provinciale entrant dans le commerce interprovincial et international. La position constitutionnelle de la délégation à un organisme national ou de la redélégation par les offices provinciaux à un office national, ainsi que la situation des provinces qui n'ont pas d'office provincial pour une denrée donnée ne sont pas bien définies.

plus d'essayer de contrôler la production. Dans ce dernier cas, l'organisme national établirait des contingents de production; les provinces (que ce soit les offices de commercialisation compétents ou les gouvernements provinciaux, ou encore les deux) devrait se mettre d'accord sur la répartition entre elles de la totalité des contingents nationaux. Chaque office provincial placé sous contrôle des producteurs attribuerait ses contingents provinciaux selon la technique de son choix pour l'attribution initiale, le transfert et l'augmentation des contingents par les producteurs à titre individuel. Le partage initial des contingents nationaux entre les provinces serait établi par négociations, en utilisant probablement comme critères une combinaison de la consommation, du rendement et de la production actuels de la province. Il conviendrait de trouver une formule permettant de partager l'expansion entre tous les marchés provinciaux, peut-être sur la base de l'augmentation de la population, et de donner une plus grande autonomie à chaque province.

Sur le plan économique, ce système est probablement désastreux, morcelant l'économie en dix «sous-économies» et empêchant le déplacement de la production vers les régions dans lesquelles elles peuvent être effectuées à meilleur marché et avec le plus de profit. Si une province A s'est vue octroyer 10% de la production nationale dans l'attribution initiale, il est très improbable qu'elle accepte jamais 8 ou 9%, même s'il lui arrive de perdre tous les avantages qu'elle possède pour cette production. Le rendement de la production canadienne en serait gravement affecté et on pourrait s'attendre à voir augmenter en quelques années les importations à bas prix et en conséquence, réclamer des droits de douanes plus élevés et des contingents pour les importations.

Ce type d'organisation a l'avantage d'englober les offices de producteurs existants et de faire participer à l'opération les ministères provinciaux de l'agriculture. Il y aurait des problèmes de négociations prolongées et un immobilisme possible, étant donné l'intervention de onze gouvernements et d'un nombre considérable d'offices de producteurs. Les décisions de l'office national traduiraient sans doute des compromis difficiles dus à la menace toujours présente du retrait possible d'un groupe provincial. Ces problèmes devraient être beaucoup moins importants pour des programmes à double prix ou autre que pour ceux qui font intervenir des contingentements. La surveillance et la mise en vigueur de restrictions de contingents provinciaux pourraient faire naître des suspicions. Il suffit d'imaginer quels auraient été ses problèmes si la Commission canadienne du blé avait été réalisé suivant une combinaison fédérale-provinciale, avec des offices provinciaux responsables de la gestion des contingents de livraison et de l'entreposage à l'intérieur de leurs frontières.

2. *Commission nommée par le gouvernement fédéral, comparable à la Commission canadienne du blé*

Ce genre d'organisme recevrait son autorité initiale et sa structure du gouvernement fédéral, mais les gouvernements provinciaux devraient lui délé-

guer certains de ses pouvoirs relatifs au commerce intraprovincial (à l'intérieur d'une province). Une fois encore, la nécessité de détenir des pouvoirs délégués par différents gouvernements signifie l'établissement, dans les meilleures conditions, d'un compromis délicat. Une telle Commission serait cependant capable de contrôler les ventes interprovinciales et d'exportation sans avoir besoin de pouvoirs délégués par les provinces. Elle pourrait appliquer des systèmes à double prix et des programmes d'entreposage. Dans le cas où elle voudrait contrôler la production elle pourrait établir à l'échelle nationale un système de contingents négociables, facilitant de préférence les échanges de contingents par l'intermédiaire d'un système de courtage central.

Un tel système serait peut-être politiquement inacceptable pour les gouvernements provinciaux et les offices provinciaux existants. La Commission canadienne du blé, si sacro-sainte aux yeux de quelques producteurs de blé des Prairies durant les 25 dernières années, n'existe que grâce au développement unique des années 30, et il n'est toujours pas contesté puisqu'elle existe encore. La création d'organismes similaires cependant serait peut-être impossible à réaliser sur le plan politique.

3. *Offices nationaux sous contrôle des producteurs*

Il pourrait y avoir un troisième type d'Office national de commercialisation qui soit l'équivalent de l'un des offices provinciaux actuels sous contrôle des producteurs. Il pourrait avoir des pouvoirs et un fonctionnement analogues à ceux de la Commission canadienne du blé, sauf que ses administrateurs seraient élus par les producteurs et non choisis par le gouvernement[9]. Ce genre d'office national devrait détenir ses pouvoirs d'une sorte d'Office national des marchés agricoles auquel il devrait rendre compte. Cet office serait semblable aux offices choisis par le gouvernement et qui à l'heure actuelle appliquent les lois des offices provinciaux de commercialisation. La position constitutionnelle de ce type d'office national n'est pas totalement claire. L'ancienne loi des marchés des produits naturels du gouvernement fédéral qui en 1934 permit la création d'offices semblables, a été déclarée «ultra vires» en 1937. Depuis cette époque il y a cependant eu une importante évolution constitutionnelle et la situation actuelle n'est pas totalement définie.

La principale faiblesse de ce genre d'organisme est d'ordre politique tout comme pour une commission nommée par le gouvernement fédéral. Dans le cas des offices provinciaux de commercialisation, aucune province n'a consenti à déléguer d'autorité aux offices de producteurs sans conserver le pouvoir d'exercer une révision et surveillance par l'intermédiaire d'un office gouvernemental pour les produits agricoles dont les membres sont nommés par le gouvernement provincial. De la même manière, il serait nécessaire qu'il existe un office national de commercialisation dont le gouvernement fédéral

[9] Il y a naturellement d'autres possibilités; certain d'entre eux peuvent être élus, d'autres nommés; certains peuvent être des producteurs, d'autres des distributeurs, des transformateurs et des consommateurs.

nommerait les membres et auquel serait délégé le pouvoir de passer en revue les opérations effectuées par l'office des producteurs. De la sorte, les offices nationaux de producteurs se trouveraient vis-à-vis du gouvernement fédéral et de son office national des marchés agricoles, dans la même situation que les offices provinciaux vis-à-vis de leur gouvernement provincial et des offices.

Les corps législatifs qui délèguent des pouvoirs aux offices de commercialisation sont responsables devant les consommateurs, les industries de transformation, les détaillants et autres, aussi bien que devant les producteurs d'autres denrées agricoles, qui veulent produire la denrée en question[10]. L'attitude du gouvernement et ses responsabilités envers ces autres intérêts et envers l'intérêt national ne devraient probablement ne pas être différentes, qu'il s'agisse d'offices de commercialisation sous contrôle des producteurs opérant au niveau provincial ou au niveau national.

Le principal problème politique est que l'Office national de commercialisation devrait être responsable devant le gouvernement fédéral, ne pouvant l'être devant onze législatures. Il est vrai que le gouvernement du Canada pourrait essayer de créer des conseils consultatifs (voir le chapitre 11) et consulter les ministères provinciaux de l'agriculture, mais l'autorité appartiendrait en dernier ressort au gouvernement fédéral. Ceci n'a pas été un obstacle dans le cas de la Commission canadienne du blé ou de la Commission du lait, mais la première a été créée à une époque critique et la seconde pour venir en aide à l'industrie laitière sans menacer d'aucune manière les offices provinciaux actuels de commercialisation du lait.

En résumé, les problèmes politiques et constitutionnels vont rendre très difficile la création d'offices nationaux de commercialisation efficaces. Il existe 120 offices provinciaux de producteurs; cela a créé des droits acquis aussi bien sur le plan des personnalités que des organismes. Les ministères provinciaux ou de l'agriculture sont mêlés depuis longtemps à la législation et au fonctionnement des offices de commercialisation et ils hésiteraient à compromettre l'œuvre du passé et à transférer la plus grande part de leurs rôles au niveau supérieur du gouvernement. Il y a une valeur politique dans le travail accompli et il y a des intérêts personnels de longue date.

En admettant que ces problèmes politiques et constitutionnels puissent être résolus, la forme d'organisation la plus souhaitable semble être un office national de commercialisation déléguant des pouvoirs à des offices nationaux de produits (numéro 3 ci-dessus) et à des Commissions comme celle du blé. Il n'y a apparemment, pas plus de raison pour continuer à bâtir les offices de produits sur le même modèle qu'auparavant qu'il n'y en a pour leur attribuer des programmes identiques. Il pourrait donc y avoir un office national des marchés agricoles qui puisse créer une commission de commercialisation du produit A dont il nommerait les membres, un office national de commercialisation du produit B dont les administrateurs seraient élus par les produc-

[10] Pour donner un exemple précis, l'*Ontario Farm Products Marketing Board* est responsable devant les milliers de fermiers qui souhaiteraient produire du tabac aussi bien que devant les 4,500 fermiers qui possèdent des autorisations et qui décident de la politique de l'*Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board.*

teurs, enfin un office national de commercialisation du produit C dont les membres seraient les offices provinciaux de commercialisation[11]. L'important est que l'office national des marchés agricoles puisse agir dans «l'intérêt national» dans son choix des pouvoirs à déléguer aux offices des produits et dans sa revue des programmes de ces offices, et qu'il puisse leur retirer ces pouvoirs si nécessaire.

RELATIONS ENTRE LES OFFICES ET LES GOUVERNEMENTS

Tous les offices sous contrôle des producteurs sont des instruments des gouvernements provinciaux dont ils tirent non seulement leurs pouvoirs mais aussi leur existence même. Il en est de même, d'une certaine manière, pour une corporation ou une coopérative constituée en société conformément aux lois de la province, mais un gouvernement ne sent jamais le besoin d'organiser un vote pour savoir si les organismes vont continuer ou non d'exister, comme il le fait avec les offices de commercialisation.

Comme il a été vu précédemment dans ce chapitre, les offices de commercialisation sont chargés de défendre les intérêts de leurs membres tout comme les unions du travail et les associations de commerce. Cependant, les gouvernements sont responsables devant tous les membres d'une province ou d'un pays et non seulement d'une partie. Bien plus, leurs responsabilités s'étendent dans le temps, non seulement vis-à-vis des membres actuels mais aussi des membres futurs. Ce serait donc une erreur que de s'attendre à ce que les gouvernements délèguent à tout groupe, à long terme, ces pouvoirs coercitifs qui appartiennent uniquement au gouvernement. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de la limitation des importations qui ne devraient être accordées, d'après la Commission de planification, à aucun office de producteurs. Tout au plus, la délégation temporaire de différents pouvoirs pourrait-elle être soumise à une révision continue ou périodique ainsi qu'à un retrait éventuel. Telle est la situation actuelle des offices provinciaux.

La tendance à trop limiter et surcharger le personnel des offices nommé par les provinces et responsable de l'administration des offices de marché a été une source de faiblesse. Si on doit créer une office national des marchés agricoles qui soit responsable de la création et du fonctionnement d'offices de produits, le gouvernement fédéral devra fournir l'effort suffisant pour permettre à l'office national d'embaucher du personnel et d'effectuer des recherches à une échelle appropriée.

RELATIONS AVEC LES AUTRES SECTEURS

(a) *Relations avec l'agrinégoce*

Les fermiers qui produisent une denrée ne sont qu'un maillon d'une chaîne qui, peut-être, satisfait les désirs du consommateur. Les autres maillons de

[11] Cette solution est peu probable en raison du petit nombre de produits pour lesquels il existe des offices de commercialisation dans les provinces qui assurent le gros de la production.

cette chaîne qui tirent aussi leur profit de son existence sont ceux qui rassemblent, transportent, financent, traitent, emballent, emmagasinent et revendent le produit. Les fermiers et ces autres groupes ont des intérêts en commun et des intérêts opposés. La possibilité de vendre de plus gros volumes à des prix supérieurs représente un intérêt commun, mais si ce résultat s'obtient par la publicité, en dépensant des sommes qui réduisent les prix à la production, il se présente un conflit d'intérêts. Il est largement admis depuis quelques années qu'il y a de nombreux points d'intérêts communs. La création de commission de commercialisation représentant l'ensemble de l'industrie plutôt que simplement les producteurs, est due à la plus grande reconnaissance de l'existence de domaines d'intérêt commun. Cette tendance a pris naissance en Ontario, de même que la mise en place de comités consultatifs ou industriels formés de représentants des secteurs de l'agrinégoce et de représentants des offices de commercialisation. Il est bon de préciser maintenant la formation d'une telle commission.

L'*Ontario Apple Marketing Commission* a été créée en 1968 conformément à la Loi intitulée *Farm Products Marketing Act*[12] à la suite d'un vote favorable des producteurs (il n'y a pas eu de vote dans les autres secteurs).

La Commission compte 23 administrateurs: 12 producteurs élus par les producteurs, 5 distributeurs choisis par l'Association des distributeurs, 4 transformateurs nommés par l'Association des transformateurs, 1 détaillant et 1 consommateur désignés par l'Ontario Farm Products Marketing Board.[13]

La Commission est autorisée à établir des prix au niveau de l'exploitation et du détail ou entre ces deux niveaux; en fait, elle ne le fait qu'au niveau du détail, selon trois zones géographiques, et ce pour les pommes devant servir à la fabrication du jus. Ce récent développement est une importante innovation qu'il sera intéressant de suivre de près; elle représente une toute nouvelle direction possible pour de nombreux offices de commercialisation.

(b) *Rapports avec les coopératives de commercialisation*

Certains programmes des offices de commercialisation créées des conflits avec les coopératives. Comme programme de ce genre, citons la vente des porcs par télétype; en Ontario, l'office a procédé à certaines concessions permettant à la coopérative, maintenant défunte, de continuer à vendre les porcs des membres; au Manitoba, l'utilisation du télétype n'a pas été rendue obligatoire pour cette même raison. Il n'est pas question de critiquer cette décision; le fait que ces organismes aient été capables de résoudre leurs problèmes est à porter à leur crédit. Nous voulons surtout faire remarquer ici que si on élargit les activités des offices de commercialisation, il est probable que les problèmes s'accroîtront aussi.

[12] C'est la loi qui régit le fonctionnement des 20 offices de commercialisation sous contrôle des producteurs. La Loi a été révisée en 1968 pour permettre l'adoption d'une Commission à l'échelle de l'industrie plutôt qu'un office de commercialisation au service des producteurs seulement. L'amendement ne s'applique qu'aux pommes. L'*Ontario Farm Products Marketing Board* administre la loi, c'est-à-dire qu'il délègue des pouvoirs et procède à la révision des programmes des offices de produits et de la nouvelle commission des pommes.

[13] Il ne semble pas y avoir d'Association provinciale appropriée des détaillants.

Il y a aussi des exemples de coopération. La division des grains des *United Co-operatives of Ontario* a servi de représentant aux offices ontariens de mise en marché du soya et du blé d'hiver. Malheureusement il semble y avoir moins de zones d'entente que de conflits possibles.

(c) *Relations avec les autres offices*

Quels devraient être les rapports des offices entre eux? Étant donné que, selon la structure actuelle, les offices provinciaux sous contrôle des producteurs reçoivent de leur gouvernement provincial les pouvoirs de mise en marché de leur produit, «l'égocentrisme» des offices et inévitable. Quoi qu'il en soit, les activités d'un office peuvent avoir des répercussions importantes et directes sur les autres offices et leurs membres.

Les ressources passent très facilement de la production d'un produit fermier à un autre. Ainsi, si un office élevait ses prix avec succès, non seulement y aurait-il une tendance pour les producteurs de la même denrée dans les autres provinces à augmenter leur production, mais aussi une tendance pour les producteurs d'autres denrées dans la même province à s'orienter vers la production de cette denrée. D'un autre côté, si les prix du produit A ont été majorés en restreignant la production ou la vente, les ressources qui ne peuvent plus produire la denrée A serviront à produire la denrée B, et le prix de B diminuera. Il en résultera que les revenus agricoles bruts et nets de toute la production pourraient aussi facilement diminuer qu'augmenter si les seuls critères sur lesquels se basent les offices de commercialisation étaient, comme c'est actuellement le cas, la facilité administrative et la pression exercée par les producteurs.

La restriction de la production de porcs pourrait accroître le revenu brut correspondant si le contrôle de l'offre s'effectuait correctement, mais les ressources non utilisées pourraient alors servir à la production supplémentaire d'œufs ou de lait et le revenu total correspondant aux porcs, au lait et aux œufs pourrait alors soit augmenter, soit diminuer. Le résultat est difficile à prévoir. On peut penser avec certitude que la réduction de la production du maïs par contingentements accroîtrait celle du blé d'hiver et que le revenu global du maïs et du blé d'hiver diminuerait.[14] L'intervention d'offices nationaux rendrait ces actions plus efficaces.

Il est normal de penser que les restrictions actuelles auxquelles est soumise la production du tabac force l'application des ressources à la production de maïs doux et de légumes dont la valeur supplémentaire peut être inférieure à celle du tabac, dans ce cas, le total des revenus bruts s'en trouvera réduit. La première année du contrôle de la production de poulets grillés en Ontario, la production de dindes a fortement augmenté, les producteurs s'étant tournés

[14] Étant donné qu'il existe des quantités presque illimitées de maïs américain disponibles sur le marché sans que cela affecte les prix à l'importation, les prix du maïs au Canada demeureraient pour le moins sans changement. L'augmentation de la production du blé d'hiver ferait baisser le prix moyen.

vers ce produit. La situation du prix des dindes qui a suivi doit avoir supprimé la plus grande partie des prix intéressants dont avaient bénéficié les producteurs.

Il est nécessaire de poser clairement la question et d'y répondre clairement. Est-il souhaitable d'avoir un organisme agricole général avec des offices de marché nationaux et provinciaux (auxiliaires) gérant les approvisionnements (dans la mesure du possible) au mieux du revenu total? D'un autre côté, est-il préférable d'avoir des organisations très fragmentées, dans certains cas avec des offices nationaux plutôt que provinciaux, au sein desquelles chaque organisme agit au mieux des intérêts de ses propres membres?

Si l'on devait répondre «oui» à la première question il faudrait alors changer d'une manière radicale la structure entière des institutions et les critères. Il n'est pas question de savoir s'il est souhaitable ou nécessaire d'avoir des offices de marché nationaux plutôt que provinciaux, mais bien un organisme de gestion de l'offre qui engloberait pratiquement toute l'agriculture. Les offices de commercialisation, qu'ils soient nationaux ou provinciaux, pourraient révéler un empêchement politique à la gestion rationnelle de l'offre dans l'intérêt de tous les fermiers et de l'ensemble du revenu agricole.

Pour ce, il faudrait une organisation gigantesque qui entreprenne des travaux de recherche, emploie des inspecteurs et prenne des décisions allant au-delà de tout ce que nous avons vu dans le domaine de l'agriculture jusqu'à maintenant. Comme la gestion de l'offre va d'un produit à l'autre, on pourrait s'attendre à voir les ressources appliquées à la production des denrées qui ne soient pas soumises à un contingentement (et naturellement certains producteurs se précipiteraient sur cette production pour créer une base sur laquelle il serait possible d'établir par la suite un contingentement initial), les prix diminueraient et les producteurs de ces denrées demanderaient aussi d'appliquer une gestion de l'offre à leurs produits.

La Commission de planification prend position au sujet de ces deux questions répondant «non» à la première et «oui» à la seconde. Autrement dit, la Commission de planification pense que les dangers inhérents à une gigantesque organisation agricole centralisée, dans ce domaine agricole si dispersé et varié au Canada sont assez importants pour contrebalancer tous les avantages apparents.

Bien que s'étant opposé à une grande organisation agricole nationale exerçant une gestion de l'offre de presque tous les produits agricoles, la Commission de planification n'est pas pour autant en faveur d'une fragmentation poussée. Il ne semble pas souhaitable d'avoir un Office du blé, un Office de l'orge et un Office de l'avoine au lieu d'une Commission canadienne du blé. Par exemple, la situation qui prévaut actuellement en Ontario où le *Tender Fruit Growers Marketing Board* vend les pêches, les poires, les prunes et les cerises pour leur faire subir des transformations, le *Fresh Fruit Growers Marketing Board* les vend pour consommation immédiate tandis que le *Grapes-for-Processing Board* et le *Fresh Grape Board* vendent le raisin pour différents usages, semble représenter une duplication d'effets, en particulier si

l'on songe que la plus grande partie des producteurs se trouvent dans la péninsule du Niagara. Ce type de fragmentation n'est ni désirable, ni nécessaire.

Il est essentiel que l'utilisation par les offices de commercialisation, qu'ils soient nationaux ou provinciaux, de pouvoirs qui leur sont délégués par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux, soit soumise à un contrôle précis et continu des gouvernements impliqués. Les offices provinciaux de marché des produits agricoles ne se sont pas beaucoup occupés des rapports entre les offices des producteurs, chacun ayant considéré les seuls intérêts des producteurs de cette denrée. Ceci est très normal de la part des offices de producteurs qui ont été créés en vertu des lois de ces gouvernements pour défendre les intérêts des producteurs existants de la denrée en question. On pourrait dire que les offices de marchés agricoles désignés par les gouvernements ont agi raisonnablement en ce que la création des offices de producteurs dépend des producteurs eux-mêmes et que si les activités de certains offices nuisent aux producteurs de denrées pour lesquelles ils n'existent pas d'office, il appartient à ces derniers de faire une pétition, voter et créer un office par eux-mêmes. Ceci n'est pas un argument convenable.

Les offices sous contrôle des producteurs agissent selon ce qu'ils considèrent comme l'intérêt des producteurs actuels d'une denrée, intérêt qui n'est pas nécessairement identique à celui des producteurs d'autres denrées, qu'il s'agisse de producteurs d'une denrée réglementée ou de l'intérêt national. Comme l'a dit un jour George Mehren au sujet des offices de commercialisation:

> Ce n'est pas la société qui devrait être protégée de l'emploi des monopoles en agriculture. C'est l'agriculture qui devrait être protégée de l'abus de son emploi.[16]

STABILITÉ DES PRIX ET DE LA PRODUCTION

Au début du présent chapitre, nous avons accepté l'accroissement des revenus des membres comme objectif principal des offices de commercialisation. Il y a un autre but secondaire mais important, la stabilisation du revenu et de la production.

Les programmes des offices de commercialisation qui permettent de stabiliser la production, les prix et les revenus pousseront à adopter plus rapidement le changement de la technologie, la diminution de la surcapacité au niveau des fermes et des traitements, une meilleure planification des bases plus solides de crédit, tous ces facteurs contribuant à augmenter la capacité et diminuer les prix de revient. Les consommateurs et l'économie en général bénéficieraient aussi de l'accroissement de la stabilité du secteur de l'agriculture. Il est probable que la recherche d'une stabilité accrue accélérerait le pro-

[16] G. L. Mehren «Some Economic Aspects of Agricultural Control», *Journal of Farm Economics*, vol. XXX, No. 1, p. 42.

cessus du choix permettant aux fermiers les plus dynamiques et les plus spécialisés, de prendre une plus grande part du marché au détriment des producteurs moins importants et moins spécialisés.

Les différentes formes de gestion de l'offre, les systèmes à double prix, les négociations collectives, les droits de production, et les contingents de vente peuvent toutes entraîner une plus grande stabilité si on les met en application d'une façon correcte.

CONCLUSIONS

1. Le principal objectif des offices de commercialisation tant provinciaux que nationaux devrait être l'accroissement des revenus de leurs membres, dans la mesure du possible. Il devraient aussi viser, en deuxième lieu, à la stabilisation des revenus et de la production.

2. Les offices provinciaux s'occupant d'un produit unique ont obtenu un beau succès par le truchement d'un certain nombre de programmes. Il n'existe pas de type de programmes supérieurs aux autres, quelles que soient les circonstances.

3. Si l'on doit contrôler la production ou les ventes d'un produit, il est nécessaire de l'envisager à l'échelle nationale sauf dans le cas d'un petit nombre de produits locaux (par exemple le tabac en Ontario). Si une ou plusieurs provinces qui produisent une denrée en quantité importante ne participent pas à de tels contrôles, les autres provinces ne peuvent exercer avec succès de contrôle sur la production ou les ventes.

A moins de contrôler les importations, la gestion de l'offre ne présente que des possibilités limitées. Cependant, le contrôle des importations mettrait en danger nos accords commerciaux avec les autres pays. Étant donné que nous dépendons dans une grande mesure des marchés internationaux pour les exportations y compris les produits agricoles, c'est une éventualité à exclure.

4. Il est dangereux de préconiser un programme de gestion de l'offre sans définir le genre d'administration, les techniques de contrôle et l'attribution initiale et le transfert de contingents qui doivent faire partie intégrale d'un tel programme. Des problèmes comme l'attribution interprovinciale de contingents, la possibilité de transfert des contingents entre les producteurs et de nombreuses autres considérations du même genre qui ont fait l'objet d'une étude de détails dans ce rapport doivent jouer un rôle important dans le succès d'un tel programme.

5. Le contrôle de la production au moyen de droits de production ou de contingents de vente peut accroître les revenus des producteurs d'une denrée, mais parfois au détriment des revenus des producteurs d'autres denrées vers lesquelles peuvent se tourner les ressources appliquées initialement aux produits sous contrôle. Les gouvernements qui donnent de tels pouvoirs aux offices de marché doivent assumer la responsabilité ultime de l'application de ces pouvoirs et tenir compte des effets possibles sur les autres produits et les autres secteurs.

6. La gestion de l'offre du type envahissant qui rendrait possible la répartition rationnelle des ressources devrait couvrir la plupart des produits agricoles, comprendre une inspection, une recherche, une gestion et un contrôle dépassant de loin tout ce que l'agriculture canadienne a connu jusqu'à ce jour.

7. Il est évident que la gestion de l'offre a un rôle utile à jouer dans la stabilisation des revenus, des prix et de la production. Si l'objectif fixé est la stabilisation des revenus plutôt que leur accroissement par la limitation de la production, la gestion de l'offre peut donner des résultats positifs pour un produit.

8. L'éventualité actuelle de la création d'offices de commercialisation et l'application de la gestion de l'offre a attiré l'attention sur les marchés et le commerce tandis que, par le passé, on se préoccupait de problèmes de production.

9. Les offices de commercialisation provinciaux et nationaux peuvent remplir de nombreuses fonctions utiles en plus de la gestion de l'offre parmi celles-ci, la promotion des ventes et la recherche, l'amélioration des techniques de vente comme l'utilisation du télétype pour la vente des porcs, une complète exploitation des différents marchés par la différenciation des produits et des prix et enfin, la diffusion des renseignements relatifs aux marchés.

10. L'accroissement des responsibilités des offices de commercialisation provinciaux et éventuellement nationaux rend impératif d'étoffer le personnel des offices de commercialisation désignées par les gouvernements afin de mieux juger des propositions des producteurs. Ceci est particulièrement important étant donné les ramifications complexes et lointaines des offices de commercialisation de n'importe quel produit sur les autres secteurs de l'économie ainsi que sur les producteurs des autres denrées agricoles.

RECOMMANDATIONS

1. Le gouvernement devrait adopter la législation nécessaire à la création d'offices nationaux de commercialisation des denrées. La Commission de planification recommande que l'on prévoie:

(a) la création d'un Office national de commercialisation des denrées agricoles, responsable au cabinet fédéral[16], dont le rôle serait de promouvoir l'agriculture, sans pour autant créer des conditions adverses pour les autres secteurs de l'économie;

(b) la nomination des membres de l'ONCDA par le gouvernement fédéral, compte tenu d'une représentation aussi large que possible;

(c) la possibilité pour l'ONCDA de déléguer des pouvoirs et des responsabilités aux offices de commercialisation des diverses denrées, délégation qui ferait l'objet d'une surveillance constante et qui pourrait être annulée dans l'«intérêt national»;

[16] L'ONCDA serait reliée au gouvernement fédéral à peu près de la même façon que l'*Ontario Farm Products Marketing Board* est reliée au gouvernement de l'Ontario.

(d) la possibilité que les offices nationaux de commercialisation aient des structures et une composition différentes (fédérations de commissions provinciales, offices contrôlés par les producteurs dans les domaines où les provinces sont inactives, ou offices dont les membres seraient nommés par le gouvernement fédéral).

Il est important que ladite législation prévoie la création d'offices des denrées ayant une structure semblable à celle de l'*Ontario Apple Marketing Commission*, et dont les membres seraient choisis parmi tous les groupes intéressés aux décisions qui seront prises. Il ne semble pas nécessaire de prévoir une structure commune pour ces offices.

2. Il faudra allouer des fonds importants à l'ONCDA, afin qu'il puisse faire les recherches et examens nécessaires à une action positive dans les domaines qui lui sont confiés.

3. Si l'ONCDA permet à une commission de commercialisation subsidiaire de fixer des contingents aux facteurs de production ou aux ventes, elle ne devrait le faire que si cette méthode permet la relocation de la production dans les régions du pays où les coûts sont les moins élevés. Ceci élimine à toutes fins pratiques la possibilité de contingentements provinciaux, mais laisse la porte ouverte à un contingentement négociable au niveau national. Parallèlement, l'ONCDA devrait empêcher la mise sur pied de toute barrière à l'obtention de contingents par les producteurs les plus efficaces (ayant les coûts les moins élevés) dans une région donnée.

4. Comme il est évident que les offices de commercialisation des diverses denrées vont travailler dans l'intérêt de leurs membres, et faire des recommandations dans ce sens, l'ONCDA devra tenir compte des intérêts des autres secteurs de l'économie, y compris ceux des producteurs potentiels des denrées en question.

5. L'ONCDA ne devrait pas avoir le pouvoir de contrôler les importations, non plus qu'aucun autre office national de commercialisation.

6. On ne devrait pas tenter l'aventure de la création d'un seul organisme national qui aurait un contrôle étendu de la production.

7. Les gouvernements provinciaux doivent continuer à résister à la tentation d'adopter des systèmes de classification et une réglementation de la qualité dont le but serait de réduire le commerce interprovincial.

ANNEXE A

LA VALEUR DE CAPITALISATION DES CONTINGENTS

La question d'appréciation dans la valeur de certains facteurs de production est vraiment épineuse et très mal connue. Un exemple permettra peut-être de montrer les causes et les effets d'une telle appréciation: quand le prix d'un produit agricole monte, les fermes s'efforcent naturellement d'augmenter leur production de cette denrée; dans le cas de récoltes, ils achètent un supplément d'engrais, d'insecticides et d'herbicides et de meilleures machines agricoles. Une augmentation des achats de ces différents produits ne fera pas monter leurs prix. Mais pour le sol, l'offre est plus limitée que pour les autres facteurs de production et en conséquence la plupart des augmentations de revenu (provenant d'une augmentation de prix d'une denrée) se traduisent par des augmentations de la valeur de la terre. Si une quantité de terre illimitée pouvait être détournée en vue de la production de la denrée dont le prix a monté, la valeur de la terre augmenterait fort peu.

Ceci explique les 10% d'augmentation annuelle des terres agricoles des Prairies de 1962 à 1966. Non seulement la perspective d'un meilleur marché et des livraisons plus importantes avaient amélioré les revenus des producteurs de grain mais encore des assertions telles que «il y a des marchés pour tout le blé que les fermiers peuvent produire» faisaient espérer que les revenus agricoles continueraient d'être élevés. A un certain moment enfin, la spéculation entre en jeu. Si l'on s'attend à ce que les prix de la terre montent de 10% cette année comme ils l'ont fait l'an dernier, pourquoi ne pas acheter maintenant même si les prix semblent plus hauts que ne le justifient les revenus en puissance, et du côté du vendeur, pourquoi vendre maintenant, à moins d'obtenir un prix sensiblement plus élevé qu'on aurait pu l'espérer quelques mois plus tôt?

Il est vrai que la tendance à la hausse des prix de la terre peut aussi s'expliquer par des modifications techniques qui se traduisent généralement par un coût moyen de production plus bas pour des superficies plus grandes. En adjoignant une petite ferme voisine à son actuelle propriété et avec un supplément d'équipement et de main-d'œuvre limité, un gros fermier peut accroître considérablement son revenu, il sera donc disposé à payer cette ferme supplémentaire plus cher que le fermier qui se proposerait de l'exploiter isolément. Cette tendance existe en permanence mais elle peut être compensée—et au delà—par une baisse de l'optimisme (comme c'est le cas à l'heure actuelle) résultant à la fois d'une baisse des prix et des ventes et d'un renversement d'opinion chez les spéculateurs.

Les autorisations concernant la superficie des terres ou les contingents tels que ceux établis par l'*Ontario Tobacco Board* a rendu l'offre en matière de terre à tabac complètement rigide. Aussi s'est-il produit une hausse démesurée des prix de la terre depuis que les autorisations sont attachées à des

fermes précises. La terre avec autorisation vaut maintenant 8 à 12 fois plus que la même terre sans autorisation.

Si les contingents n'ont rien à voir avec des biens immobiliers, comme pour les contingents du lait nature dans plusieurs provinces, ils deviennent le facteur de production qui est en offre limitée, alors que les facteurs de production acquis et, dans une moindre mesure, la terre, sont parfaitement libres. La capacité de produire un revenu agricole a tendance alors à être capitalisée dans le facteur dont l'offre est limitée—dans ce cas, les contingents. L'incertitude concernant les politiques futures de contingentement et de prix amène une réduction de leur valeur marchande par rapport à celle qui ressortirait d'évaluations économiques rationnelles sans tenir compte du risque. En Ontario, les contingents pour le lait nature, qui se vendaient de $6 à $9 la livre en mars 1969, valaient de deux à trois fois plus si ce n'était l'élément d'incertitude et de risque, et se vendaient pour $15 en septembre 1969. En Colombie-Britannique, les contingents se vendent pour environ $20 ou plus par livre.

La capitalisation de la capacité de revenus grâce aux contingents affecte évidemment les prix de revient de la même manière que les prix élevés des terrains. Pour un nouvel acheteur, ils représentent des frais importants; pour un propriétaire de contingents, leur prix actuel représente ce que les économistes appellent «coût d'opportunité», c'est-à-dire, les revenus qu'ils représentent en admettant qu'ils soient vendus aujourd'hui et que le produit de la vente soit investi de la façon la plus profitable. La valeur marchande des contingents peut avoir un effet dynamique important provenant de ce concept de «coût d'opportunité». Pour un producteur à bas revenu, ils représentent la possibilité de toucher une somme globale pour abandonner une industrie. Cette modification dynamique peut être encouragée et le nombre de producteurs réduit plus rapidement qu'il en aurait été autrement.

Une autre question difficile est celle de la compétitivité internationale et de l'influence que peuvent avoir sur elle, la valeur marchande des contingents. Comment pourrait-on évaluer notre compétivité dans une production telle que celle du blé? La réponse immédiate est qu'il faut comparer les prix des blés canadiens à Liverpool, Rotterdam et Tokio, avec les prix des blés de même qualité, américaine ou autres, à condition qu'ils ne soient ni les uns ni les autres subventionnés (excepté les subventions accordées pour les facteurs de production tels que recherche, extension, crédit et parfois transport). Supposons alors que nos prix soient plus élevés et que nous ne puissions vendre; les stocks s'accumulent et les prix tombent. Quand les prix tombent, les prix de la terre tombent également et le prix de revient aussi. De cette façon, nous restons vraiment compétitifs jusqu'à ce que la baisse des prix force les producteurs à consacrer leurs ressources à quelque chose de plus profitable.

Le tabac de l'Ontario se vend 60 à 70 cents la livre; cependant, les cultivateurs de tabac n'utiliseront pas leurs ressources à un usage meilleur avant que les prix ne soient tombés à 30 ou 35 cents la livre. Suivant la

définition de la compétivité, nous resterons donc compétitifs jusqu'à 30 à 35 cents. Pendant ce temps, la valeur marchande de la terre avec autorisation s'effondre et la terre avec autorisation aura à peu près la même valeur que sans autorisation. Quand les prix du tabac baissent, le prix des autorisations baisse et les prix de revient également; quand les prix du tabac montent, le prix des autorisations monte et le prix de revient aussi.

Dans ce contexte, les contingents ou les autorisations sont importants pour deux raisons:

1. Ils peuvent susciter l'inefficacité et avoir pour conséquence des prix de revient plus élevés comme c'est le cas actuellement pour les autorisations pour le tabac de l'Ontario.
2. En raison de leur quantité limitée, leurs prix sont le reflet fidèle des modifications du profit et des perspectives de l'industrie. Il peut se gagner des fortunes—exemptes d'impôts—avec les contingents aussi facilement qu'avec la terre, si les programmes de contingentement ne sont pas élaborés avec soin.