

Senate



Sénat

CANADA

DES COÛT CROISSANT POUR LE AGRICULTEUR CANADIENS

Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts

L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.
Présidente

L'honorable Leonard J. Gustafson
Vice-président

Juin 2008

|

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
39^e Parlement — 2^e Session

TABLE DES MATIERES

ORDRE DE RENVOI	i
MEMBRES	ii
INTRODUCTION	1
A. PRIX DES INTRANTS : APERÇU	1
1. Faits récents	2
2. Effets différenciés : producteurs de grains et d'oléagineux et éleveurs.....	6
B. HAUSSE DES PRIX DES INTRANTS : FACTEURS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE.....	7
1. Offre : coûts de l'énergie et retombées	7
2. Demande : demande des pays en développement et impact des biocarburants	10
3. Recommandations relatives aux facteurs de l'offre et de la demande	12
C. HAUSSE DES PRIX DES INTRANTS : FACTEURS INSTITUTIONNELS.....	13
1. Politique sur la concurrence.....	13
2. Réglementation de la spéculation	14
3. Régime de réglementation des intrants agricoles.....	16
CONCLUSION.....	22
ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS	23

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Gustafson, propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, l'état actuel et les perspectives d'avenir de l'agriculture et des forêts au Canada;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Paul C. Bélisle

MEMBRES

L'honorable Joyce Fairbairn, P.C., présidente du comité
L'honorable Leonard J. Gustafson, vice-président du comité

Les honorables sénateurs :

George Baker
Catherine S. Callbeck
Frank W. Mahovlich
Terry M. Mercer
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Gerry St. Germain, P.C.

Membres d'office du comité :

L'honorable Céline Hervieux-Payette (ou Claudette Tardif) et Marjory LeBreton (ou Gerald Comeau).

En outre, les honorables sénateurs Chaput, Campbell, Hubley, Nolin et Oliver ont été membres du comité durant cette étude spéciale pendant la 2e session du 39e Parlement.

INTRODUCTION

Les prix des grains et des oléagineux se sont nettement raffermis au cours de la dernière année. Cette augmentation a été bien accueillie par les producteurs de ces denrées après des années de faibles prix. Parallèlement, cependant, les prix de certains intrants agricoles ont aussi augmenté. Par exemple, étant donné que les prix des grains et des oléagineux sont des facteurs de premier ordre dans le profit que peut rapporter une parcelle donnée de terre agricole, il est logique qu'une hausse du prix des terres accompagne celle des prix des grains et des oléagineux. Toutefois, la portée et l'ampleur de la poussée des prix des intrants agricoles au Canada ont été exceptionnelles au cours de la dernière année.

La première section du présent rapport traite des aspects les plus notables de la progression des prix des intrants agricoles au cours des 12 derniers mois et examine aussi les effets différenciés de ces prix élevés sur les producteurs de grain et les éleveurs. La deuxième section est consacrée à l'étude des facteurs de l'offre et de la demande qui sont derrière l'augmentation des prix des intrants. La dernière porte sur des facteurs institutionnels comme le régime de réglementation et le niveau de concentration dans les industries qui fournissent les intrants agricoles, éléments qui peuvent pousser les prix à la hausse.

A. PRIX DES INTRANTS : APERÇU

Au cours des audiences que le Comité a consacrées à la question, il a été dit que, pour bien comprendre la fluctuation des prix des intrants des exploitations canadiennes, il fallait avoir les données les plus à jour possible, car la hausse des prix se poursuit, notamment ce printemps. En conséquence, les deux prochaines parties de la présente section porteront sur l'évolution des prix entre mai 2007 et mai 2008.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Comme il y a peu de séries de données de Statistique Canada disponibles sur une période aussi récente, on a eu recours à d'autres sources. C'est pour cette raison que certaines séries de données qui suivent concernent certaines régions plutôt que l'ensemble du pays.

1. Faits récents

Au cours de la dernière année, la progression des prix a touché de façon générale la plupart des intrants agricoles. Toutefois, comme des témoins l'ont souligné au Comité, les hausses de certains éléments, notamment les engrais, le carburant, la main-d'œuvre, les grains et semences ont été à l'avant-plan par leurs répercussions sur les résultats d'exploitation des agriculteurs.

- **Prix des engrais**

Le tableau 1 illustre la hausse des prix de gros de différents fertilisants entre mai 2004 et mai 2008.

Tableau 1 – Prix d'engrais livrés aux détaillants, de mai 2004 à mai 2008
(en dollars canadiens et par tonne métrique)

	Ammoniac	Urée	UAN	DAP
Mai 2004	555,50	390,00	8,52	355,00
Mai 2005	658,00	445,00	9,95	358,00
Mai 2006	617,50	422,50	9,59	388,50
Mai 2007	757,00	397,50	11,59	572,50
Mai 2008	1 054,00	687,50	15,38	1 212,50
Fluctuation totale, de mai 2004 à mai 2008	+ 90 %	+ 76 %	+ 81 %	+ 242 %

Source : Green Markets.

Nota

- Les prix de l'ammoniac, de l'urée et de l'UAN sont ceux de l'ouest du Canada. Les prix du DAP sont ceux de l'est du Canada.
- UAN : nitrate d'ammoniac et d'urée.
- DAP : phosphate diammonique.

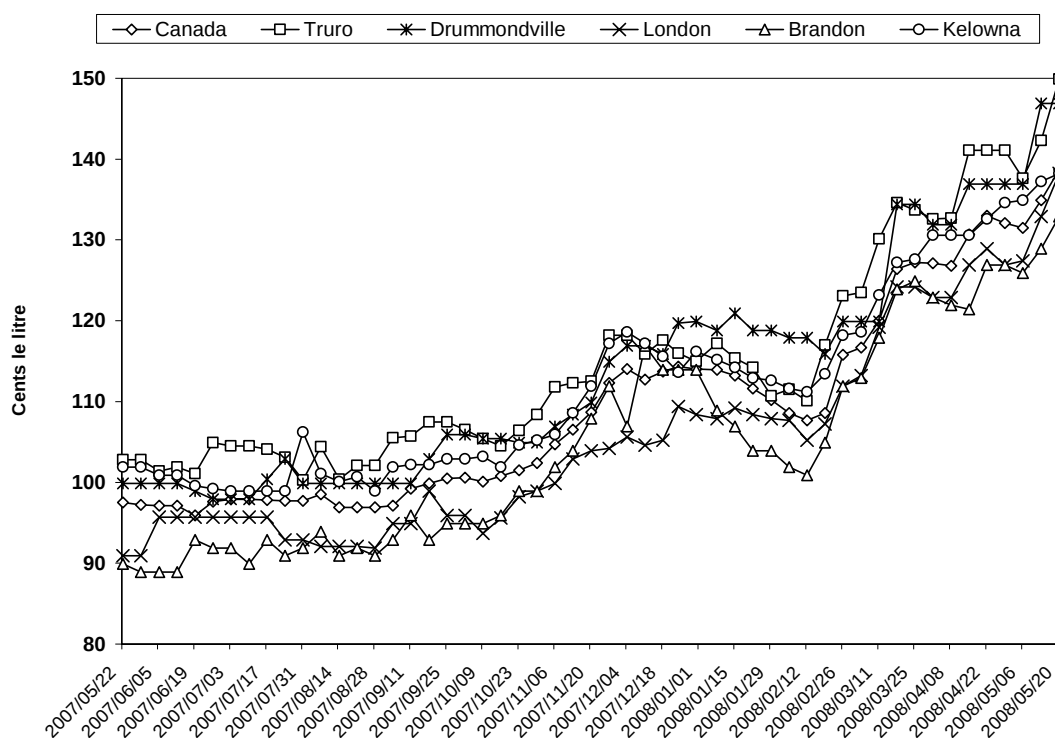
DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Comme ces prix sont ceux des engrais livrés aux détaillants, ils ne reflètent pas nécessairement les hausses subies par les agriculteurs. Ils donnent néanmoins une bonne idée de la montée des prix des engrais.

- **Prix du carburant diesel**

Le graphique 1 illustre la fluctuation des prix du carburant diesel au Canada et dans différentes villes au cours des 12 derniers mois.

Graphique 1 – Prix au détail du carburant diesel au Canada, de mai 2007 à mai 2008
(cents le litre)



Source : Infocarburant, Ressources naturelles Canada

Nota

Hausses précises en pourcentage pour chacune des régions, de mai 2007 à mai 2008 :

Canada : + 42 %

Truro : + 46 %

Drummondville : + 47 %

London : + 52 %

Brandon : + 48 %

Kelowna : + 36 %

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

- **Salaires agricoles**

Les données les plus récentes sur les salaires agricoles pour le Canada dans son ensemble ne sont pas disponibles. Le tableau 2 présente le salaire agricole mensuel moyen en Alberta, de mai 2007 à mai 2008. Pendant ces 12 mois, la progression a été supérieure à 10 p. 100. Le cas de l'Alberta est particulier, étant donné la concurrence provenant du secteur pétrolier et gazier, qui cherche aussi à attirer de la main-d'œuvre, mais les données traduisent néanmoins une pression à la hausse sur les coûts de la main-d'œuvre dans les exploitations agricoles de l'Ouest.

Tableau 2 – Salaires agricoles en Alberta, de mai 2007 à mai 2008
(en dollars canadiens et par mois)

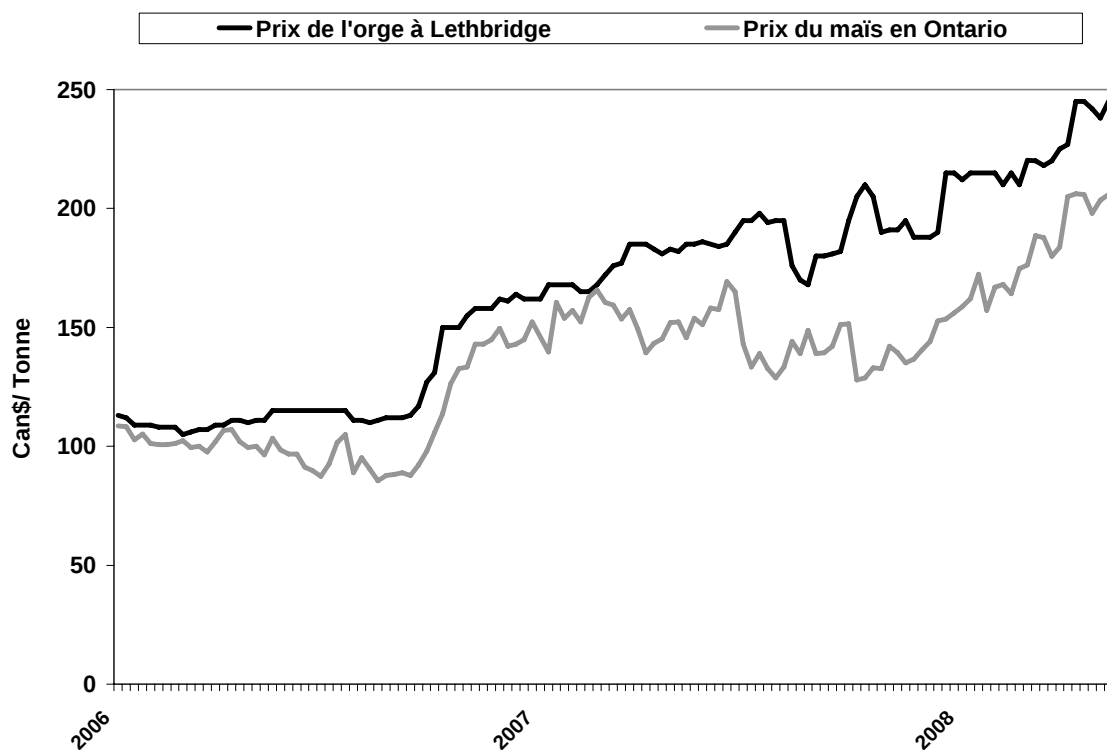
Mai 2007	2 184,29
Juin 2007	2 346,88
Juillet 2007	2 356,25
Août. 2007	2 346,67
Sept. 2007	2 393,33
Oct. 2007	2 388,13
Nov. 2007	2 366,67
Déc. 2007	2 366,67
Janv. 2008	2 406,25
Fév. 2008	2 314,29
Mars 2008	2 371,43
Avril 2008	2 409,29
Mai 2008	2 416,43
Fluctuation totale, de mai 2007 à mai 2008	+ 11 %

Source : Alberta Agriculture and Rural Development.

- **Prix des grains**

Les prix des grains ont également été un thème central au cours des audiences du Comité, car il s'agit d'un élément important dans la progression des prix des intrants des éleveurs. Le graphique 2 montre l'évolution du prix de deux des grains fourragers les plus largement utilisés au Canada. Au cours de la seule dernière année, les prix de l'orge et du maïs ont augmenté respectivement de 31 et de 42 p. 100.

Graphique 2 – Prix de l'orge et du maïs, 2006–2008
(en dollars canadiens et par tonne métrique)



Source : CANFAX

- **Prix des semences**

Il n'est pas facile d'obtenir des données récentes sur les prix des semences au Canada. Toutefois, la North Dakota Agricultural Experiment Station avait les prix de semences de base, et ils sont repris dans le tableau 3. Les producteurs de grains et d'oléagineux n'utilisent pas ces semences, mais la hausse de ces prix donne une indication des pressions qui s'exercent sur la chaîne d'approvisionnement en semences.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Tableau 3 – Prix au boisseau de semences de base ensachées et non traitées, 2006–2008
(dollars américains)

	2006	2007	2008	Fluctuation
Blé de force roux de printemps	14,20	15,00	25,50	+ 80 %
Blé dur	15,30	15,50	25,00	+ 63 %
Orge de brasserie	11,05	11,25	14,75	+ 33 %
Autre orge	10,00	10,00	13,85	+ 39 %
Avoine	8,45	8,75	8,85	+ 5 %
Soya	16,40	16,40	20,80	+ 27 %

Source: North Dakota Seeds Prices, North Dakota Agricultural Experiment Station,
<http://www.ag.ndsu.nodak.edu/aginfo/seedstock/fss/prices.htm>

2. Effets différenciés : producteurs de grains et d'oléagineux et éleveurs

Comme il est signalé dans la section précédente, le prix de nombreux facteurs de production en agriculture a augmenté au cours de la dernière année. Il faut signaler toutefois que tous les agriculteurs n'ont pas été touchés uniformément. L'exemple le plus remarquable est l'augmentation spectaculaire des prix des grains : il s'agit d'une bonne nouvelle pour les producteurs de grains, mais d'une grave difficulté pour les éleveurs.

Le carburant, l'électricité, les semences et les engrais représentent de 60 à 80 p. 100 des coûts d'exploitation des producteurs de maïs, de blé et de soya. La hausse des prix de ces intrants pendant la dernière année aurait été catastrophique pour eux si elle n'avait pas été compensée par des prix plus élevés pour leurs produits. Le Comité estime qu'il pourrait être trompeur de s'intéresser uniquement à l'évolution des revenus des producteurs de grains, comme on l'a fait dans certains reportages. Comme un représentant de la Fédération canadienne de l'agriculture l'a signalé pendant les audiences du Comité, en agriculture – comme dans bien d'autres secteurs d'activité – il faut tenir compte à la fois du prix de vente et du coût de revient du produit.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Quant aux éleveurs, le carburant, l'électricité et les aliments peuvent représenter plus de 80 p. 100 des frais d'exploitation dans l'élevage du porc et plus de 60 p. 100 dans une exploitation de bovin allaitant type. Étant donné que, jusqu'à maintenant, les éleveurs n'ont pas profité de prix plus élevés pour leurs produits pour faire contrepoids à la montée en flèche des prix des intrants, leur situation a été catastrophique. Le dernier rapport du Comité, déposé en décembre 2007¹, a porté sur la situation fort difficile des éleveurs de porcs et de bétail.

La montée récente des prix des intrants et ses effets différenciés sur les secteurs du grain et de l'élevage ont amené plusieurs témoins à comparaître devant le Comité pour traiter des facteurs qui expliquent cette augmentation.

B. HAUSSE DES PRIX DES INTRANTS : FACTEURS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

La première étape, dans l'analyse des fluctuations de prix, consiste souvent à étudier les facteurs qui agissent sur l'offre et la demande. L'évolution des prix des intrants ne fait pas exception. Plusieurs témoins ont mis le doigt sur des facteurs clés dans le jeu de l'offre et de la demande qui contribuent à la montée des prix.

1. Offre : coûts de l'énergie et retombées

Des témoins se sont entendus pour dire que l'énergie était l'une des causes importantes de la hausse des prix des intrants. Al Loyns, notamment, a dit que l'augmentation des prix de l'énergie avait été énorme et s'était fait sentir partout.

L'énergie est un dénominateur commun de la hausse des prix des carburants et des engrais. Le lien entre les prix de l'énergie et du carburant diesel est évident. Quant aux engrais, la production d'azote demande beaucoup d'énergie. Le coût du gaz naturel représente le plus souvent entre 70 et 90 p. 100 du coût de production de l'ammoniac.

¹ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Le secteur de l'élevage*, rapport intérimaire, 2^e session, 39^e législature, décembre 2007.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Et l'ammoniac est, de loin, la principale source de tous les engrais azotés. La potasse et le phosphate – autres composantes importantes des engrais – sont extraits du sous-sol, et l'exploitation minière consomme normalement une quantité importante d'énergie. Par conséquent, les prix des engrais ont toujours été fortement influencés par ceux de l'énergie.

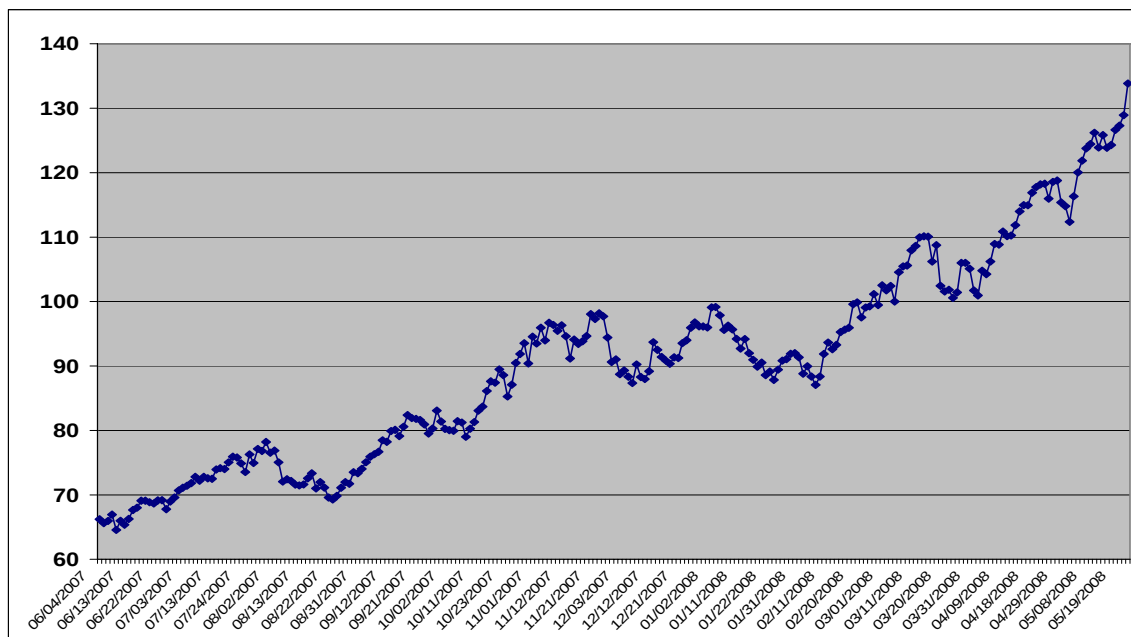
Par leurs effets sur les prix des engrais et des carburants, les prix de l'énergie influencent également les prix des grains. Comme le représentant de la Fédération canadienne de l'agriculture l'a expliqué dans son témoignage au Comité, les carburants, les engrais et les semences représentent à eux seuls une grande partie des dépenses de l'agriculteur dans le secteur des grains et des oléagineux. Les producteurs de grains sont normalement les premiers à se ressentir de coûts énergétiques élevés. Lorsque la hausse des prix des engrais et carburants entraîne celle des prix du grain, les éleveurs ressentent le triple effet de l'augmentation du prix des aliments, des engrais et des carburants.

Dans l'ouest du Canada, les prix élevés de l'énergie favorisent aussi les nouveaux projets d'exploitation dans la région pétrolière. Ces projets accroissent la demande de main-d'œuvre et contribuent ainsi à faire augmenter les salaires agricoles.

Le Comité remarque que, si on se fie aux tendances récentes dans les prix du pétrole et du gaz naturel (graphiques 3 et 4), les effets des prix élevés de l'énergie sur les coûts des intrants ne s'atténueront probablement pas dans un proche avenir.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Graphique 3 – Prix du pétrole, de juin 2007 à mai 2008
(en dollars américains, par baril)

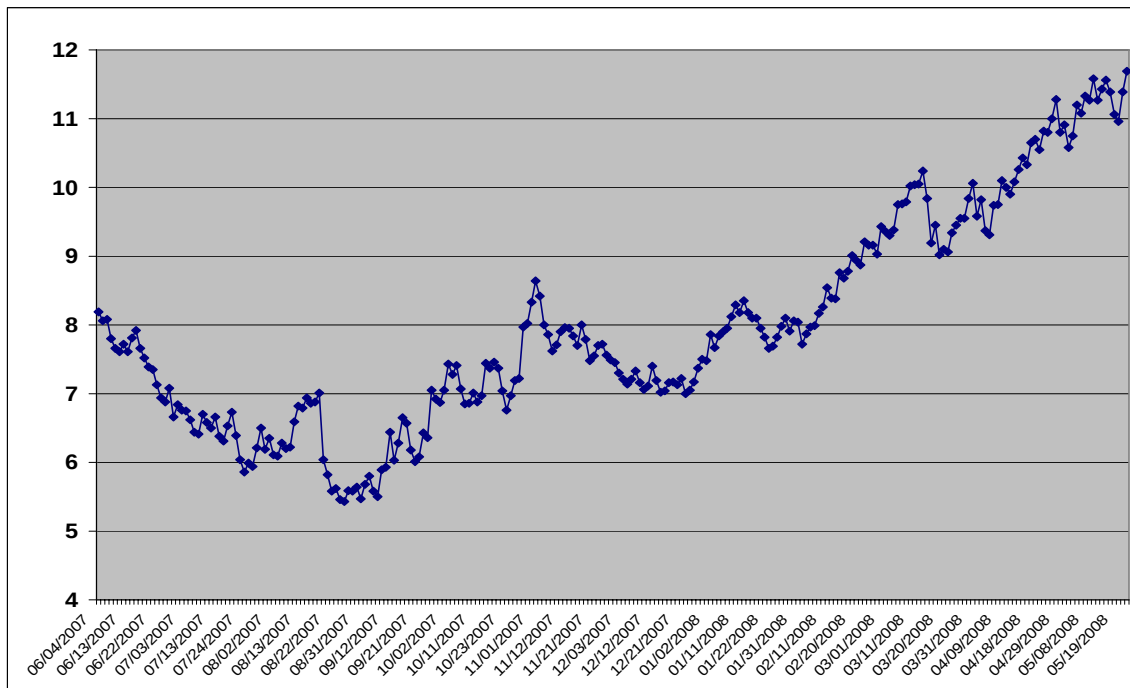


Source : Financial Content,

<http://studio.financialcontent.com/Engine?Account=ogj&Page=Energy>

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Graphique 4 – Prix du gaz naturel, de juin 2007 à mai 2008
(en dollars américains, par million de pieds cubes)



Source : Financial Content,

<http://studio.financialcontent.com/Engine?Account=ogj&Page=Energy>

Enfin, les conditions météorologiques agissent également sur l'offre. Pendant la dernière année, elles ont contribué à réduire l'offre de grains, ce qui a poussé les prix à la hausse.

2. Demande : demande des pays en développement et impact des biocarburants

Des témoins qui ont comparu au Comité ont désigné d'importants facteurs relatifs à la demande qui contribuent de façon notable à la hausse des prix des intrants. Plus particulièrement, la croissance de la demande dans les pays en développement de l'Asie et l'augmentation de la production de biocarburants semblent des facteurs clés dans la hausse de la demande de grains.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

La progression de la demande des pays asiatiques résulte non seulement d'une augmentation de la consommation humaine de grains, mais aussi d'une évolution vers un régime alimentaire plus occidental. Comme l'a expliqué Guy Debailleul, professeur à l'Université Laval, le Chinois moyen consommait 36 kg de viande en 2003. Bien que ce soit le double de la consommation d'il y a 15 ou 20 ans, ce n'est toujours que la moitié de celle de l'habitant des pays types du Nord. Toute augmentation de la consommation de viande dans les pays asiatiques risque de pousser à la hausse les prix du grain en raison de l'effet multiplicateur sur la quantité de grains fourragers nécessaire à l'élevage du bétail.

Pour ce qui est des biocarburants, on ne s'entend peut-être pas sur l'ampleur de leur rôle, mais il se dégageait un certain consensus pour reconnaître dans l'augmentation de la demande de ces carburants une cause importante de la montée soudaine des prix des grains. Comme l'a dit un représentant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2007-2008 a peut-être seulement marqué le début de l'impact des biocarburants, et l'actuelle campagne agricole pourrait s'avérer encore plus importante à cet égard.

La hausse des prix des grains découlant de la plus forte demande des pays en développement et de la production de biocarburant incite les agriculteurs à accroître leur production de grains en améliorant le rendement ou en mettant en culture de plus grandes superficies – ou les deux –, ce qui se traduit le plus souvent par une plus forte demande d'engrais. Comme l'ont signalé, les Producteurs de grains du Canada, la demande mondiale d'engrais est à hausse, et le nombre de pays exportateurs est limité; les agriculteurs canadiens doivent donc concurrencer les autres acheteurs. La progression de la demande exerce une pression à la hausse sur les prix des engrais.

3. Recommandations relatives aux facteurs de l'offre et de la demande

Le Comité signale que, comme les facteurs de l'offre et de la demande agissent au niveau mondial, il n'y a pas de solutions « canadiennes » faciles et rapides qui permettraient de contrer ces facteurs mondiaux pour limiter les prix des intrants. Par exemple, même si le Canada renonçait à sa stratégie sur les biocarburants et éliminait ses subventions à cette production, la diminution de la demande de grains ne ferait qu'une différence minime au niveau mondial et, selon toute probabilité, l'impact sur les prix des intrants serait infime.

Comme il est difficile de concevoir des programmes capables d'agir directement sur les prix des intrants, il y a lieu de se demander s'il est possible de présenter ou de modifier des programmes canadiens afin d'aider les agriculteurs à mieux absorber la hausse des prix des intrants. Les témoins ont évoqué à ce sujet plusieurs possibilités :

- Améliorer les programmes de paiements anticipés pour les producteurs de grains, par exemple en l'appliquant plus tôt au cours de l'année pour que les producteurs puissent profiter des prix plus faibles des engrais à l'automne;
- Supprimer la taxe d'accise sur le carburant utilisé dans les exploitations agricoles;
- Accroître le crédit d'impôt à l'investissement ou la déduction pour amortissement afin d'aider les agriculteurs à remplacer leur équipement par des machines plus économes en carburant;
- Accroître l'investissement de l'État dans la recherche agricole afin d'aider les agriculteurs à devenir moins dépendants de certains intrants à coût élevé.

S'inspirant de ces diverses possibilités, le Comité recommande :

Recommandation 1

Qu’Agriculture et Agroalimentaire Canada examine les moyens de modifier les programmes en vigueur en vue d’aider les agriculteurs à absorber la hausse des prix des intrants.

Recommandation 2

Qu’Agriculture et Agroalimentaire Canada fasse une évaluation pour voir si le financement gouvernemental actuel de la recherche suffit, notamment en ce qui concerne la recherche sur des utilisations plus efficaces des intrants dans les exploitations agricoles canadiennes.

C. HAUSSE DES PRIX DES INTRANTS : FACTEURS INSTITUTIONNELS

Les facteurs institutionnels comprennent les politiques et règlements du gouvernement qui peuvent influencer sur les prix des intrants. Parmi ceux qui ont été signalés au cours des audiences du Comité, notons la politique sur la concurrence, la réglementation de la spéculation et le régime de réglementation des intrants agricoles.

1. Politique sur la concurrence

Le Syndicat national des cultivateurs a fait remarquer que la concentration des sociétés était une cause de la forte augmentation des prix – au point que les engrais deviennent inabordables pour certains producteurs. Le Comité signale que, aux termes des Lignes directrices pour l'application des dispositions sur l'abus de position dominante de juillet 2001, l’approche générale suivie par le Bureau de la concurrence pour évaluer les allégations d’abus de position dominante est la suivante :

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

- Une part de marché de moins de 35 p. 100 n'est généralement pas préoccupante pour ce qui est du pouvoir ou de la domination sur le marché.
- Une part de marché de 35 p. 100 ou plus provoque généralement un examen plus approfondi.
- Dans le cas d'un groupe de sociétés qui, selon les allégations, seraient dominantes comme groupe, une part de marché combinée de 60 p. 100 ou plus justifie généralement un examen plus approfondi.

Il faut signaler que le pouvoir d'une société ou d'un groupe de sociétés sur le marché ou sa domination du marché peuvent se traduire par des bénéfices soutenus anormalement généreux et des prix plus élevés. Étant donné l'importance accordée au niveau de concentration de l'industrie dans les Lignes directrices du Bureau de la concurrence, qui portent sur l'évaluation de l'« abus de position dominante », le Comité croit qu'il faut étudier la concentration de l'industrie dans le secteur de la fabrication d'engrais. Le Comité recommande donc :

Recommandation 3

Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada étudie dans quelle mesure la concentration de l'industrie dans le secteur de la fabrication d'engrais a un effet négatif excessif sur le coût des intrants et publie les résultats complets de son étude dans un numéro spécial de son *Bulletin bimensuel*, publication largement diffusée auprès des agriculteurs, dans les six mois suivant le dépôt de ce rapport.

2. Réglementation de la spéculation

Un consensus s'est dégagé parmi les témoins qui ont comparu devant le Comité pour dire que la spéculation prend de plus en plus de place sur les marchés des grains. Il importe, comme l'a signalé un représentant de la FAO, de définir la spéculation, qui peut prendre des formes diverses.

Dans la spéculation au sens classique, des négociants achètent un produit pour l'entreposer dans l'espoir que le prix augmentera avant qu'ils ne décident de le revendre sur le marché.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Cette forme de spéculation a l'effet le plus préjudiciable, car elle retire des stocks du marché pour les placer dans des entrepôts, ce qui fait diminuer l'offre. Cette accumulation de denrées, lorsqu'elle devient un phénomène répandu, fait inévitablement augmenter les prix, mais elle n'est pas nécessairement le fait des seuls négociants, et elle ne se fait pas toujours à des fins lucratives. Elle peut prendre bien des formes. Par exemple, un gouvernement qui est convaincu que le prix d'une denrée essentielle va continuer de monter, au risque de provoquer des troubles sociaux, peut décider d'acheter des stocks et de les entreposer. Même si, dans ce cas, la spéculation n'a pas pour but de réaliser des profits, mais vise plutôt à éviter des troubles, l'effet sur les prix reste le même, car des approvisionnements sont retirés du marché. Les consommateurs peuvent aussi accumuler des réserves. Par exemple, si un grand nombre de consommateurs commencent à entreposer d'importantes quantités d'un produit chez eux par crainte d'une augmentation des prix, il peut y avoir une augmentation immédiate de la demande, ce qui pousse les prix à la hausse.

Il y a un autre type de spéculation, les « contrats à terme ». Ce type de spéculation est à la portée de nombreux acteurs financiers comme les fonds spéculatifs et les fonds indiciels, car elle ne suppose pas la négociation et l'entreposage concret de denrées. Ce sont plutôt des contrats sur les prix – ce qu'on appelle les « opérations à terme », portant sur un produit particulier – qui sont négociés. Les règlements se font par opérations au comptant. Comme les fonds spéculatifs et indiciels constituent une partie importante du marché à terme, c'est de ce type de spéculation qu'on parle le plus souvent lorsque, dans les médias, on discute de l'effet de la spéculation sur les prix des grains. Paradoxalement, ce type de spéculation risque beaucoup moins de faire augmenter les prix que la spéculation au sens classique, comme l'accumulation de stocks considérables d'un produit. Comme l'ont dit des experts qui ont témoigné devant le Comité, les opérations sur le marché à terme ont tendance à suivre les tendances plutôt qu'à les créer. Néanmoins, elles peuvent accentuer l'instabilité des prix sur le marché, ce qui risque de nuire aux agriculteurs.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Il existe un danger : les acteurs financiers, comme ceux qui font des opérations sur des fonds spéculatifs, peuvent commencer à faire de la spéculation au sens classique, c'est-à-dire à acheter et à stocker concrètement d'importantes quantités d'un produit donné. Étant donné les moyens financiers importants des fonds spéculatifs, cela peut avoir des effets considérables sur les cours internationaux et rendre le marché encore plus instable. Le Comité recommande donc :

Recommandation 4

Que le ministère des Finances du Canada étudie la situation pour voir dans quelle mesure des acteurs financiers comme ceux qui font des opérations sur les fonds spéculatifs et indiciels achètent et entreposent concrètement des produits aux États-Unis et au Canada; et que Finances Canada fasse rapport de ses conclusions au Comité.

3. Régime de réglementation des intrants agricoles

Des témoins ont fait valoir qu'un domaine de la politique d'intérêt public où il y avait moyen d'apporter des améliorations était celui de la réglementation des intrants agricoles, qui relève de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). Santé Canada réglemente les médicaments vétérinaires en vertu de la Loi sur les aliments et drogues et les pesticides aux termes de la *Loi sur les produits antiparasitaires*. L'ACIA réglemente les intrants suivants :

- les aliments pour animaux, en vertu de la Loi relative aux aliments du bétail;
- les engrais, aux termes de la *Loi sur les engrais*;
- les plantes, comme les cultures génétiquement modifiées, sous l'empire de la *Loi sur les semences*;
- les produits biologiques à usage vétérinaire (vaccins, etc.), aux termes de la *Loi sur la santé des animaux*.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Les règlements qui régissent chacun de ces produits garantissent la sécurité d'utilisation et l'efficacité de chacun de ces produits et leur innocuité pour la population canadienne et l'environnement.

Néanmoins, l'accès à des produits innovateurs est essentiel à la compétitivité des agriculteurs canadiens, et les responsables de la réglementation doivent concilier la compétitivité et la sécurité.

Un problème constant, pour les agriculteurs, est le fossé technologique entre les États-Unis et le Canada; de nombreux produits comme des pesticides ou des médicaments vétérinaires homologués aux États-Unis ne le sont pas au Canada ou bien le sont avec des années de retard. Il arrive aussi que la taille du marché canadien fasse obstacle à l'homologation de nouveaux produits, car les possibilités de vente d'un produit peuvent être insuffisantes pour convaincre le fabricant d'obtenir l'homologation qui en permettrait la vente. Des fonctionnaires de Santé Canada ont fait savoir que les autorités réglementaires n'ont pas le pouvoir d'obliger les fabricants à présenter des demandes en vue de commercialiser leurs produits au Canada. Par contre, le Comité est fermement convaincu que le gouvernement devrait créer un contexte favorable à la présentation de demandes au Canada par les sociétés commerciales.

Tous les témoins s'entendent pour dire que les différences entre les réglementations du Canada et des États-Unis ont été une source d'irritation et l'une des causes du fossé technologique. Une étude réalisée par l'Institut canadien de la santé animale (ICSA) a révélé que 94 p. 100 des entreprises du secteur de la santé animale sondées au Canada estiment que le cadre réglementaire est le plus grand obstacle à la réussite dans la mise au point de nouveaux produits. La Direction des médicaments vétérinaires (DMV) de Santé Canada a mis environ six ans de plus que les services correspondants en Australie ou dans l'Union européenne à faire l'évaluation obligatoire des risques d'un nouveau médicament vétérinaire et plus de trois ans de plus dans le cas d'un produit générique.

Les arriérés dans l'évaluation de presque tous les types d'intrants agricoles ont occasionné ces retards, empêchant une approbation réglementaire rapide des produits.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Ces arriérés empêchent aussi les organismes de réglementation de créer un contexte plus favorable à la commercialisation des produits au Canada.

L'Association de nutrition animale du Canada (ANAC) a dit que l'actuel régime de réglementation ne permet pas à l'industrie de l'alimentation animale de réagir rapidement à des situations de crise comme celle qu'occasionne en ce moment le coût élevé des aliments pour animaux. Il existe aux États-Unis des ingrédients moins coûteux qu'il est impossible d'importer parce qu'ils ne sont pas approuvés au Canada.

L'industrie admet qu'il y a eu des progrès et elle se félicite des importantes améliorations apportées à la DMV. Les fonctionnaires de Santé Canada et de l'ACIA ont précisé que les arriérés étaient presque éliminés dans le cas des produits biologiques vétérinaires et qu'ils le seront d'ici mars 2009 dans le cas des médicaments vétérinaires. On a également élaboré un plan d'action en vue d'éliminer l'arriéré dans le cas des engrais. Les fonctionnaires du ministère et de l'Agence ont dit que l'élimination des arriérés était la première étape à franchir pour créer un contexte plus favorable à l'approbation réglementaire rapide des nouveaux produits. Par exemple, une fois les arriérés éliminés, la DMV mettra en place des lignes directrices sur les demandes portant sur les produits génériques, mécanisme qui encouragera les sociétés américaines à commercialiser leurs produits au Canada.

Le Comité admet que l'élimination de l'arriéré dans l'évaluation des nouveaux pesticides, en 2001, a permis à l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire d'élaborer de nouveaux programmes comme le Programme d'homologation des usages limités à la demande des utilisateurs (PHULDU) et le Projet 9142 pour combler le déficit technologique. Le Comité reconnaît également que ce progrès n'a été possible que grâce à la participation des agriculteurs et des fabricants de pesticides à l'évaluation des besoins et des priorités.

² Le projet 914 est un projet pilote réalisé en 2006 qui permet à Santé Canada de se servir des examens de l'Environmental Protection Agency des États-Unis pour aider à définir les besoins en matière d'homologation au Canada avant même qu'une demande ne soit faite. Le projet utilise la liste des ingrédients actifs prioritaires du Conseil canadien de l'horticulture.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Le Comité se félicite donc des efforts déployés par Santé Canada et l'ACIA afin de moderniser leurs mécanismes d'approbation réglementaire, mais il les exhorte également à faire participer les producteurs et les fabricants à ces efforts. Les fonctionnaires de l'ICSA et de l'ANAC ont dit que les échanges avaient fait défaut au sujet des modalités d'approbation des enzymes, des probiotiques et des bactériophages au Canada. Ces produits amélioreraient la capacité des animaux de transformer les aliments qu'ils consomment – produits qui se trouvent parfois déjà dans les aliments –, mais il semble qu'on ne puisse les approuver comme suppléments alimentaires ni comme médicaments. Alors que les gouvernements d'autres pays discutent avec les sociétés pour voir comment il y aurait lieu de réglementer ces produits, l'ICSA et l'ANAC signalent que la question ne fait l'objet d'aucune discussion au Canada. Le Comité recommande donc :

Recommandation 5

Que Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments mettent sur pied dans la prochaine année, pour chaque produit qu'ils réglementent, des tables rondes réunissant des groupes agricoles et des fabricants afin d'évaluer les besoins en matière de réglementation des nouveaux intrants et qu'ils élaborent des programmes en vue de faciliter l'approbation de produits déjà vendus dans d'autres pays.

Santé Canada a aussi mis sur pied des programmes qui permettent aux agriculteurs d'importer des médicaments vétérinaires ou des pesticides à leur propre usage s'ils sont l'équivalent de produits vendus au Canada. Le Comité sait que ces programmes ont parfois permis de se procurer des produits qui ne sont pas homologués au Canada, auprès des sources inconnues ou discutables, sans que les organismes de réglementation du Canada n'en examinent la sécurité et l'efficacité. Néanmoins, ces programmes constituent un mécanisme de discipline des prix entre le Canada et les États-Unis et offrent aux producteurs la possibilité de réaliser des économies. Le Comité estime qu'il faut maintenir ces programmes en les assortissant de bonnes garanties pour s'assurer que les produits importés sont considérés comme équivalant à des produits déjà homologués au Canada.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Outre le processus d’approbation des intrants agricoles, un certain nombre d’autres règlements fédéraux peuvent influencer les prix des intrants. Par exemple, la Canadian Association of Agri-Retailers (CAAR) a fait remarquer au Comité le nombre croissant de mesures de sécurité relatives aux engrais et aux produits agrochimiques. L’Association appuie les principes de tous ces règlements, mais elle signale que les détaillants ne pourraient pas assumer tous les coûts des mesures de renforcement de la sécurité sur place et de la formation sans être contraints de répercuter sur les agriculteurs la totalité ou presque de ces dépenses. La CAAR a ajouté que, aux États-Unis, les détaillants qui vendent ces produits pourraient profiter d’un crédit d’impôt qui est proposé au titre de la sécurité dans le négoce agricole, mesure qui aurait pour effet, en somme, de partager le coût des mesures de sécurité entre le gouvernement et les entreprises. Ce genre de programme existe déjà au Canada. Le Programme de contribution pour la sûreté maritime rembourse certaines dépenses encourues par les ports, les installations maritimes et les exploitants de gares maritimes intérieures destinées aux traversiers afin d’améliorer leurs mesures de sécurité. Le Comité recommande donc :

Recommandation 6

Que le gouvernement conçoive et mette rapidement en place un programme similaire au Programme de contribution pour la sûreté maritime qui assistera financièrement le secteur canadien des détaillants agricoles pour mettre à niveau leurs mesures de sécurité et éviter la menace potentielle d’utilisation des engrais et pesticides à des fins criminelles.

Cette question n’est pas sans rappeler un problème semblable que le Comité a abordé dans son rapport déposé en décembre 2007 : les exploitants canadiens d’abattoirs sont désavantagés par rapport à la concurrence en raison des différences de réglementation entre les États-Unis et le Canada concernant les matières à risque spécifié dans tous les aliments pour animaux³. Le Comité craint que de nombreux règlements n’alourdissent inévitablement les coûts des agriculteurs.

³ Comité sénatorial permanent de l’agriculture et des forêts, *Le secteur de l’élevage*, rapport intérimaire, 2^e session, 39^e législature, décembre 2007.

DES COÛTS CROISSANTS POUR LES AGRICULTEURS CANADIENS

Ces règlements ont pour rôle de protéger la sécurité de notre filière alimentaire, mais ils ne doivent pas saper la compétitivité des agriculteurs canadiens. Le Comité recommande donc :

Recommandation 7

Qu’Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) fasse une étude exhaustive des mesures de réglementation relatives aux intrants agricoles qui sont susceptibles de désavantager l’agriculture canadienne face à la concurrence; et que le ministère rende publics les résultats de son étude.

Les résultats de l’étude réalisée par le ministère devraient aider le gouvernement à évaluer les politiques et programmes, dont des crédits d’impôt et d’autres mesures fiscales, qui pourraient aider à alléger les coûts de la réglementation pour les divers intervenants de la chaîne d’approvisionnement agroalimentaire, notamment les agriculteurs.

CONCLUSION

D'importants facteurs internationaux ont contribué à porter à un niveau record les prix de certains intrants agricoles. Notons, du côté de l'offre, les prix élevés de l'énergie et les conditions météorologiques qui, dans certaines parties du monde, ont fait diminuer le rendement. Du côté de la demande, on remarque surtout l'accroissement de la demande dans des pays asiatiques et l'augmentation de la production de biocarburants. Ces facteurs qui ont joué sur l'offre et la demande ont fait monter en flèche les prix des intrants agricoles. Ces facteurs internationaux ne doivent toutefois pas faire oublier le rôle que peuvent jouer sur le plan intérieur des facteurs institutionnels comme causes de la hausse des prix des intrants. Les recommandations du Comité portent donc sur les moyens d'aider les agriculteurs à s'adapter aux facteurs internationaux grâce à des programmes agricoles, mais elles invitent aussi AAC à passer en revue les problèmes de réglementation qui peuvent accentuer l'effet des facteurs internationaux.

ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS

Le 13 décembre 2007

Affaires étrangères et Commerce international Canada

Martin Foubert, directeur adjoint, Direction de l'accès aux marchés
- multilatéral;
Kendal Hembroff, directrice adjointe, Direction de l'accès aux
- marchés - bilatéral

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Steve Lavergne, directeur, Division de la politique commerciale de
l'hémisphère occidental;
Frédéric Seppey, directeur, Division des négociations et de l'accès
aux marchés

Institut canadien du sucre

Sandra Marsden, présidente

Producteurs de betterave à sucre de l'Alberta

Bruce Webster, directeur général

Rogers Sugar Canada

Daniel Lafrance, vice-président et directeur financier

Le 8 avril 2008

CropLife Canada

Lorne Hepworth, président;
Peter MacLeod, vice-président

L'Institut canadien des engrais

Roger Larson, président;
Clyde Graham, vice-président

ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS

Le 10 avril 2008

Association de nutrition animale du Canada

Paul Wideman, président de W-S Feed & Supplies Ltd., et directeur à l'exécutif

Institut canadien de la santé animale

Jean Szkotnicki, président;
Bill Maxwell, président

Le 15 avril 2008

Fédération canadienne de l'agriculture

Ron Bonnett, vice-président

Les Producteurs de Grains du Canada

Leo Meyer, directeur;
Richard Phillips, directeur exécutif

Le 17 avril 2008

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Andrew Marsland, sous-ministre adjoint, Direction générale des politiques stratégiques;
Jan Dyer, directrice générale, Direction de la recherche et de l'analyse

Le 29 avril 2008

Agence canadienne d'inspection des aliments

Paul Mayers, vice-président associé par intérim, Programmes;
Glyn Chancey, directeur exécutif par intérim, Direction des produits végétaux

Santé Canada

Siddika Mithani, sous-ministre adjointe déléguée, Direction générale des produits de santé et des aliments;
Dr. Ian Alexander, directeur par intérim, Direction des médicaments vétérinaires, Direction générale des produits de santé et des aliments

Le 1 mai 2008

Canadian Association of Agri-Retailers

David MacKay, directeur exécutif

ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS

Le 6 mai 2008

Association des banquiers canadiens

Peter Brown, directeur, Agriculture, Banque Scotia;
David Rinneard, directeur national, Agriculture, BMO;
Brian Little, directeur national, Agriculture et agro-alimentaire,
Banque Royale du Canada;
Denis Boudreau, directeur principal, Agriculture, Banque
Nationale;

Michelle Harvey, gestionnaire de groupe, Produits agricoles,
Politiques et processus, TD Canada Trust;
Darryl Worsley, gestionnaire national, Agriculture, CIBC;
Marion Wrobel, directeur, Évolution des marchés et de la
réglementation

Syndicat national des cultivateurs

Colleen Ross, présidente des femmes agricultrices;
Nigel Smith, président des jeunes agriculteurs

Le 8 mai 2008

À titre personnel

Al Loyns, président, Prairie Horizons Ltd.;
Guy Debailleul, professeur, Université Laval;
Sylvain Charlebois, professeur agrégé, Faculté d'administration,
Université de Régina

Le 15 mai 2008

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Ali Gürkan, chef, Division des produits et du commerce
international (par vidéoconférence);
Abdolreza Abbassian, économiste (Produits de base)
(par vidéoconférence)