



L'INDUSTRIE CÉRÉALIÈRE AU CANADA

Sonya Dakers

Division des sciences et de la technologie

Jean-Denis Fréchette

Analyste principal

Division de l'économie

Septembre 1998

Révisé le 26 juin 2001

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
CONTEXTE	1
LA PRODUCTION CÉRÉALIÈRE DU CANADA	1
A. Le blé	1
B. Les céréales secondaires	3
C. Le canola et les autres cultures	4
LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ	5
A. Origine	5
B. Mandat et opérations	6
C. Relations canado-américaines	7
D. Changements récents à la CCB	9
LES AUTRES INTERVENANTS FÉDÉRAUX	13
A. Agriculture et Agroalimentaire Canada	13
B. Commission canadienne des grains	13
C. Institut international du Canada pour le grain	14
RELATIONS COMMERCIALES CANADA-ÉTATS-UNIS EN MATIÈRE DE CÉRÉALES	14
ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT ET SUBVENTIONS AUX EXPORTATIONS	17
QUESTIONS CONNEXES	21
A. Mesures fédérales en matière d'environnement	21
1. La Stratégie d'Agriculture et Agroalimentaire Canada pour une agriculture durable	21
2. Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada	21
B. La biotechnologie et les nouvelles cultures	23
CHRONOLOGIE SÉLECTIVE	25



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'INDUSTRIE CÉRÉALIÈRE AU CANADA

CONTEXTE

Les céréales produites au Canada sont le blé, l'orge, maïs, l'avoine et le seigle. Parmi les oléagineux produits au Canada, mentionnons le canola, le soja, le lin, le carthame et le tournesol. Le Canada produit environ 7 p. 100 du blé et de l'orge du monde mais fournit entre 15 et 20 p. 100 des exportations mondiales.

Le présent document examine divers aspects de l'industrie céréalière canadienne, notamment :

- la production des divers produits céréaliers et oléagineux;
- le rôle joué par la Commission canadienne du blé (CCB);
- les autres intervenants fédéraux dans le secteur;
- les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis;
- les échanges commerciaux et la CCB dans le cadre plus vaste de l'OMC;
- les questions connexes de l'environnement et de la biotechnologie.

Une chronologie sélective résume brièvement l'évolution de l'industrie depuis la fin du XIX^e siècle.

LA PRODUCTION CÉRÉALIÈRE DU CANADA

A. Le blé

Dans l'Ouest canadien, le blé demeure la principale production puisqu'elle compte généralement pour environ 60 p. 100 de la production céréalière totale. Le roux du printemps de l'Ouest canadien (RPOC) constitue près de 80 p. 100 de la production de blé totale. Selon les conditions de croissance et de récolte, le roux du printemps peut varier entre un blé de

grande qualité riche en protéines et un blé faible en protéines, destiné à l'alimentation du bétail au Canada. La deuxième catégorie de blé en importance est le dur ambré de l'Ouest canadien. Le blé dur de grande qualité produit au Canada est reconnu dans le monde entier et fait l'objet d'une forte demande des fabricants de pâtes alimentaires et de semoule. Dans le centre et l'Est du Canada, les blés d'hiver, en particulier le blé tendre d'hiver, dominent la production.

Environ 90 p. 100 de toute la production canadienne de blé est destinée à l'exportation. Lorsqu'on se base sur une moyenne de 5 ans (1994 à 1998), le Canada se classe au sixième rang des principaux pays producteurs de blé, précédé, en ordre d'importance, par la Chine, l'Union européenne, les États-Unis, l'Inde et la Fédération russe.

Par contre, des exportations annuelles moyennes de près de 20 millions de tonnes au cours de la période 1995 à 2000 – qui représentent environ 20 p. 100 du marché mondial des exportations de blé – permettent au Canada d'être le deuxième exportateur mondial de blé en importance après les États-Unis⁽¹⁾.

Sur une moyenne de dix ans, la Chine et le Japon sont de loin les principaux clients du Canada pour le blé et la farine, suivis de l'Iran, de la Corée du sud, du Brésil et de l'Algérie. Toutefois, une certaine tendance se dessine depuis le début des années 90, puisque les États-Unis ont maintenu une moyenne d'importation de blé canadien oscillant autour de 1,5 million de tonnes métriques par année, ce qui en fait le deuxième client du Canada en importance pour le blé. Au cours des dernières années (1996-1999), l'Iran, les États-Unis, le Japon, la Chine et l'Indonésie sont les principaux acheteurs du blé canadien.

Le Canada est de loin le principal exportateur de blé dur avec des exportations moyennes de près de trois millions de tonnes métriques par année, ce qui représente 48 p. 100 des exportations mondiales. Traditionnellement, l'Algérie et l'Italie ont été les deux plus importants clients du Canada, mais la demande en provenance des États-Unis n'a pas cessé de croître depuis le début des années 90.

(1) Les statistiques sont tirées de « WorldGrain Statistics » publiées par le Conseil International des grains.

Graphique 1 – Répartition du marché mondial des exportations de blé (moyenne 1990-2000)⁽²⁾

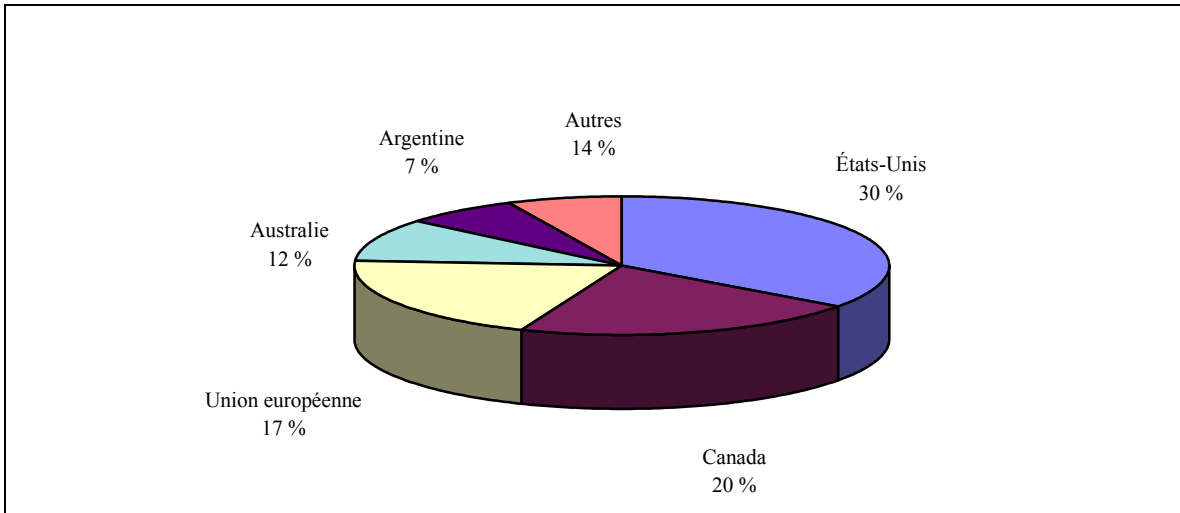


Tableau 1 – Principaux marchés d'exportation pour le blé canadien (incluant le blé dur) (en milliers de tonnes)

	Moyenne annuelle 1986-1995	Moyenne annuelle 1996-1999
Chine	4 448	1 500
Japon	1 444	1 680
Iran	1 077	2 300
Corée du Sud	981	600
États-Unis	972	1 900
Brésil	879	700
Algérie	796	1 800

B. Les céréales secondaires

Pour ce qui est des céréales secondaires – l'orge, le seigle, l'avoine, le maïs, le sorgho et le millet – la production mondiale oscille autour de 860 millions de tonnes métriques par année. Le Canada en a produit en moyenne 24 millions de tonnes par année au cours de la période 1991-2000, dont 12,5 millions de tonnes étaient de l'orge. Au cours des dernières

années, la production canadienne de céréales secondaires a eu tendance à s'élever au-dessus de la moyenne de long terme, notamment parce que la production de l'orge a été stimulée par un marché haussier dans la production de bétail.

Avec un volume annuel moyen de 60 millions de tonnes métriques, le maïs est la plus importante céréale secondaire échangée sur le marché mondial; vient ensuite l'orge avec un volume d'environ 17 millions de tonnes métriques par année. Comme ses exportations sont seulement de 300 000 tonnes, principalement en provenance de l'Ontario, le Canada n'est pas un joueur important sur le marché des exportations de maïs. Par contre, il exporte en moyenne 3,8 millions de tonnes métriques d'orge par année depuis dix ans, ce qui lui a permis d'accaparer une part de 22 p. 100 du marché mondial des échanges d'orge brassicole et d'orge fourragère, et d'être ainsi le deuxième exportateur d'orge au monde en importance après l'Union européenne. Le marché asiatique demeure de loin le plus important marché pour l'orge canadien.

C. Le canola et les autres cultures

Depuis 20 ans, le canola est la « culture merveille » de l'Ouest du Canada : d'une superficie moyenne de 2,5 millions d'hectares au début des années 80, elle est passée à plus de 5 millions d'hectares en 2000, principalement en Saskatchewan et en Alberta. Même si les exportations de canola ne représentent que 10 p. 100 des échanges mondiaux d'oléagineux, le Canada se taille la part du lion en exportant en moyenne plus de trois millions de tonnes métriques par année, soit 80 p. 100 du marché des exportations totales de canola, qui s'élèvent à près de quatre millions de tonnes par année. En comparaison, son plus proche concurrent, l'Union européenne, en exporte seulement un peu plus de 300 000 tonnes par année. La demande de canola canadien provient principalement du Japon, du Mexique et des États-Unis. Sur le marché intérieur canadien, la demande est en croissance grâce à l'expansion du secteur de l'extraction d'huile et de la fabrication de tourteau. Agriculture et Agroalimentaire Canada estime que la capacité quotidienne d'extraction du canola pourrait atteindre plus de 12 000 tonnes métriques. Même si nous sommes ici loin des volumes de production et d'exportation du blé, il y a une forte tendance haussière dans le marché du canola, et les nombreux investissements dans le secteur de la transformation indique bien que les attentes sont élevées.

(2) Commission canadienne du blé, tableaux statistiques; Conseil international des grains, « WorldGrain Statistics ».

Par contre, des changements dans les conditions du marché mondial, comme la résistance aux organismes génétiquement modifiés, commencent à faire sentir leur influence sur cette culture. De plus, les producteurs de l'Ouest répondent aux signaux du marché et augmentent leurs superficies pour la culture de légumineuses dont la demande mondiale est en pleine expansion. Ainsi, en Saskatchewan, les superficies consacrées aux cultures spéciales sont passées de 466 000 hectares en 1990 à plus de 2,2 millions d'hectares en l'an 2000⁽³⁾.

LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

A. Origine

Depuis 50 ans, la Commission canadienne du blé (CCB) est le comptoir unique de vente des céréales au Canada. Le volume de céréales dans le commerce mondial a augmenté durant cette période, mais le nombre de joueurs a diminué : au début des années 80, une poignée d'organismes contrôlaient 75 p. 100 des ventes et de l'achat de céréales dans le monde.

La CCB a toujours été contestée comme instrument politique. En 1917 et jusqu'à la fin de la première guerre, puis à nouveau en 1935, le gouvernement a établi la CCB pour garantir une vente ordonnée des céréales dans des conditions de marché difficiles. Dans sa forme originale, la Commission constituait un compromis destiné à accroître les rendements et à stabiliser les revenus; la participation était facultative. En 1943, quand l'agriculture et l'approvisionnement alimentaire des alliés du Canada sont redevenus un important objectif national, la participation des agriculteurs à la CCB est devenue obligatoire.

En 1949, la CCB est également devenue le seul organisme de vente de l'orge et de l'avoine; cependant, on a retiré l'avoine du mandat de la CCB le 1^{er} août 1989, ainsi que l'orge à destination des États-Unis le 1^{er} août 1993, par décret. Le 10 septembre à moins de 10 jours de la date d'application, cette décision a été rejetée par la Cour fédérale pour le motif qu'un tel changement ne pouvait avoir lieu que si le Parlement adoptait une loi, et non par simple décret du Cabinet. La contestation provenait de Prairie Pools Inc., qui soutenait que les pouvoirs de commercialisation de la CCB étaient trop anciens et importants pour pouvoir être modifiés arbitrairement par décret du Cabinet. Comme il semblait qu'une forte majorité de producteurs s'opposaient à la décision sur l'orge, ces derniers ont demandé un plébiscite sur la question. Le

(3) Agriculture et Agroalimentaire Canada, Numéro spécial du bulletin bimensuel sur la Saskatchewan, vol. 13 n° 15, Direction des politiques de commercialisation, Winnipeg, 22 septembre 2000.

20 novembre 1993, le nouveau gouvernement libéral a annoncé qu'il abandonnait une poursuite en appel de la décision du 10 septembre, entreprise par l'ancien gouvernement conservateur. La question de l'orge a continué de couvrir jusqu'à ce qu'un référendum au début de 1977 fasse la preuve que 63 p. 100 des producteurs des Prairies appuyaient la vente de leur orge par la Commission.

B. Mandat et opérations

Le mandat premier de la CCB est de vendre le blé qui pousse dans l'Ouest du Canada aux conditions les plus avantageuses pour les producteurs, qui défraient tous les coûts d'exploitation de la Commission. La zone qu'elle couvre comprend les trois provinces des Prairies et une petite partie de la Colombie-Britannique. La CCB est le seul organisme de vente de blé et d'orge canadiens sur les marchés étrangers et le principal fournisseur de ces grains pour la consommation humaine au Canada. Les grains de provende canadiens destinés au marché intérieur peuvent être vendus soit par l'entremise de la CCB, soit directement aux compagnies céréalieres. La CCB est une grande agence de vente de céréales, qui réalise un chiffre d'affaires de trois à six milliards de dollars par année⁽⁴⁾.

Par les opérations de la CCB et ses comptes de mise en commun, les producteurs céréaliers de la Prairie reçoivent pour leur grain un prix qui reflète les conditions générales du marché plutôt que ses fluctuations au jour le jour à l'échelle internationale. La CCB administre les prix initiaux garantis par le gouvernement et payés aux producteurs, et exploite un système de moyenne annuelle (mise en commun) des prix aux producteurs. La CCB tient des comptes distincts, ou pools, par campagne agricole, pour chaque céréale qu'elle vend. Dès que la CCB reçoit la totalité du paiement pour toutes les céréales qu'elle a reçues durant une période de mise en commun, elle déduit ses coûts afin de déterminer le surplus dans le compte. Ce surplus est versé comme paiement final en fonction des livraisons des producteurs au compte commun. S'il y a déficit, la *Loi sur la Commission canadienne du blé* prévoit que les pertes sont financées par crédits du Parlement. Le gouverneur en conseil désigne un membre du Cabinet pour agir à titre de ministre pour l'application de la *Loi*.

(4) En Ontario, tout le blé vendu par les producteurs est destiné à la Commission de commercialisation du blé des producteurs de l'Ontario (OWPMB), sauf lorsqu'il s'agit de ventes de ferme à ferme de fourrage ou de semence de maïs. Le grain produit au Québec et dans les Maritimes sert surtout localement à l'alimentation du bétail; il est vendu par plusieurs compagnies de grain.

**Tableau 2 – Déficits de mise en commun de la CCB depuis 1943
Blé et orge
(en millions de dollars)**

Année	Blé	Orge
1968-1969	140,0	34,0
1970-1971	0,0	36,0
1971-1972	0,0	12,0
1982-1983	0,0	6,5
1985-1986	23,0	160,5
1986-1987	0,0	108,0
1990-1991	673,4	0,957

N.B. : Le seul déficit de mise en commun de blé dur s'est produit en 1990-1991 (69,6 M\$)
Le seul déficit de mise en commun d'orge brassicole s'est produit en 1986-1987.

La CCB utilise les compagnies de silos primaires situées dans les régions productrices de céréales de tout l'Ouest canadien pour recevoir les livraisons de grain des producteurs, faire le paiement initial et entreposer, manutentionner et expédier le grain en fonction des besoins. En général, la CCB ne possède ni n'exploite les installations, mais elle utilise diverses compagnies de manutention et de commercialisation des grains comme agents pour acheter, manutentionner et parfois vendre le grain en son nom. La CCB vend à des organismes d'État ou à des compagnies céréalières internationales. Pour leur part, les clients de 70 pays se voient offrir une grande variété d'options d'achat et de livraison. La stratégie globale de commercialisation de la CCB se caractérise le mieux par son objectif, qui est de garantir que les sortes et quantités de grain répondant à ses engagements commerciaux soient vendus là, où et quand elles sont requises.

C. Relations canado-américaines⁽⁵⁾

L'une des questions qu'on se pose sur le mandat de la Commission est de savoir si elle devrait continuer de vendre de l'orge aux États-Unis. Depuis la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis en 1989 (ALE), le gouvernement des États-Unis allègue que certaines exportations canadiennes contreviennent à l'Accord : le porc, le bois d'œuvre de résineux, le bétail et le blé dur. En février 1993, le groupe de travail sur le commerce

(5) Les relations canado-américaines seront examinées de nouveau, sous des angles différents, dans les sections Relations Canada-États-Unis en matière de céréales et Organisation mondiale du commerce, entreprises commerciales d'État et subventions aux exportations.

binational a absout la CCB de l'accusation de dumping de blé dur sur le marché américain, mais recommandé une vérification annuelle confidentielle sur les pratiques de vente de la Commission.

Malgré ce résultat, la North Dakota Wheat Commission (Commission du blé du Dakota-Nord) a continué d'utiliser son pouvoir de négociation au sein de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain), signé en janvier 1994, pour réclamer des sanctions commerciales contre le blé dur importé du Canada. À la fin de 1993, cet organisme a accusé la CCB d'utiliser des subventions généreuses au transport et des pratiques de prix prédatrices pour obtenir des avantages commerciaux injustes. Selon les responsables de l'industrie canadienne, les ventes aux États-Unis ont augmenté parce que les Américains exportaient de gros volumes de blé dur en vertu de leur programme de mise en valeur des exportations (*Export Enhancement Program*), privant ainsi les transformateurs américains du blé dur dont ils avaient besoin pour faire des pâtes alimentaires, ce qui offrait un marché de choix pour le blé dur canadien de grande qualité.

À la mi-janvier de 1994, le président Clinton a ordonné à la Commission du commerce international de mener une étude de six mois sur les pratiques canadiennes de vente du blé dur. (Le Canada a exporté 708 000 d'un total de 2,25 millions de tonnes métriques de blé dur durant la campagne agricole 1992-1993.) Les résultats de la première vérification indépendante de la CCB, pour la période du 1^{er} janvier 1989 au 31 juillet 1992, ont été rendus publics le 10 mars 1994. Selon la Commission du commerce international, des 105 contrats de vente de blé dur conclus, seulement trois contrevenaient au paragraphe 701.3 de l'ALE, qui exige que la CCB ne vende pas de blé dur aux États-Unis en deçà du prix d'achat augmenté des coûts d'entreposage, de manutention et autres qui ont été engagés.

Le 22 avril 1994, les États-Unis ont avisé le secrétariat du GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce) de leur intention de renégocier les tarifs sur le blé et l'orge en vertu de l'article 28. Après avoir signalé leur intention, ils auraient été obligés d'attendre 90 jours avant d'imposer de nouveaux tarifs sur le blé dur, après quoi le Canada aurait été libre de bloquer des exportations américaines de valeur égale. Parmi les cibles qu'aurait pu viser le Canada, mentionnons le vin, les pâtes et les céréales à déjeuner américains. Les industries canadiennes du lait et de la volaille se sont inquiétées du fait que leur régime de gestion de l'offre pourrait être compromis par les efforts du pays pour apaiser les États céréaliers américains.

En vertu d'une entente bilatérale intervenue le 1^{er} août 1994 avec le Canada, les États-Unis ont affirmé qu'ils ne poursuivraient pas la renégociation en vertu de l'article 28,

évitant ainsi une guerre commerciale dans le domaine de l'alimentation. L'entente, valide jusqu'au 12 septembre 1995, imposait des tarifs punitifs sur les exportations de blé aux États-Unis, au-delà de 1,5 million de tonnes métriques; durant la campagne 1993-1994, une quantité record de 2,5 millions de tonnes avait été exportée chez nos voisins du sud. L'entente ne concernait pas les 400 000 tonnes métriques d'orge, de semoule et de blé, en provenance surtout de l'Ontario et du Québec, et qui ne transitent pas par la Commission canadienne du blé.

Une commission mixte d'experts canado-américaine, créée en septembre 1994, a reçu le mandat d'étudier le différend pendant un an, et de faire des recommandations préliminaires après 6 mois. Le 22 juin 1995, cette commission déposait un rapport provisoire, dans lequel elle recommandait l'élimination des politiques de prix discriminatoires dans les deux pays. Cela signifiait mettre fin au programme américain de mise en valeur des exportations et forcer la CCB à fonctionner davantage selon les risques de profits et pertes du marché, ce qui impliquait une plus grande transparence dans les pratiques de prix. On a affirmé que la mise en commun des prix de la CCB coupait les prix, même si son mandat l'oblige à fonctionner comme une entreprise commerciale et à vendre le blé au moins au prix du marché. Dans son rapport, la commission mixte recommandait de permettre aux producteurs de décider eux-mêmes s'ils veulent participer aux mises en commun canadiennes de blé et d'orge. Le rapport final, daté du 11 septembre 1995, traitait davantage du fonctionnement des deux systèmes de mise en marché des céréales et recommandait l'établissement d'un comité consultatif pour régler les différends transfrontaliers mineurs.

Les défenseurs de la CCB attribuent aux pressions américaines, depuis l'instauration du traité de libre-échange, les tentatives de réduction des pouvoirs de commercialisation de la Commission. Selon eux, ce sont les garanties gouvernementales du prix initial et la vente par comptoir unique qui permettent à la CCB d'assurer le meilleur rendement aux agriculteurs des Prairies (voir la section « Les relations commerciales Canada – États-Unis en matière de céréales »).

D. Changements récents à la CCB

Depuis la fin des années 80, un nombre croissant de critiques de la CCB ont demandé plus de transparence dans les transactions, ainsi que plus d'options de prix pour les agriculteurs. Le souvenir des batailles qui ont mené à la création de la Commission, dans le désordre et la faiblesse du marché libre des années 20 et 30 s'est maintenant estompé. Les

agriculteurs progressistes ne sont plus nécessairement ceux qui voient l'avantage de la coopération; la jeune génération d'agriculteurs commerciaux témoigne d'une préférence pour les compétences personnelles en gestion, plutôt que pour les approches collectives. Il est clair que la position incontestée de la Commission a donné matière à controverse dans l'environnement commercial plus libre des années 90.

En octobre 1990, un Comité d'examen a publié un rapport sur les défis et les occasions qui se présentent à la Commission dans les années 90 et au-delà. En plus de traiter de commercialisation, de transport et de manutention du grain, le Comité a recommandé que la CCB renonce à son équipe de cinq commissaires nommés par le pouvoir politique, en faveur d'une structure d'entreprise constituée d'un président et d'un vice-président choisis par un conseil d'administration à temps partiel. Les producteurs détiendraient une majorité des sièges au conseil, qui comprendrait également des représentants de l'industrie et du gouvernement. La structure d'entreprise rendrait délibérément la CCB plus comptable à ses actionnaires, les agriculteurs du Canada, tandis que le directeur général serait plus libre de diriger les opérations de la Commission au jour le jour.

En réaction à ce rapport, au printemps 1992, la Commission a ajusté son système de mise en commun afin de permettre aux agriculteurs de transporter par camion du grain qu'ils voudraient vendre aux États-Unis, plutôt que de passer par le système des silos. Cependant, la Commission s'est opposée de façon véhémente au retrait de son monopole de vente de l'orge aux consommateurs américains. En conséquence, des agriculteurs ont commencé à défier le rôle de la Commission et à aller vendre directement leur grain aux États-Unis. Le 17 mai 1996, le Cabinet a réagi en approuvant une ordonnance exigeant des exportateurs de blé et d'orge qu'ils présentent un permis d'exportation de la Commission canadienne du blé lorsqu'ils passent la frontière.

En tentant de mettre fin aux disputes sur la façon de vendre le blé et l'orge, en 1995, le ministre Goodale a nommé un Groupe sur la commercialisation du grain de l'Ouest, composé de neuf membres, afin d'examiner tous les aspects de la mise en marché du grain canadien, y compris le monopole de la CCB. Le 9 juillet 1996, ce groupe publiait les résultats d'une étude d'un an. Il recommandait de permettre que le quart de la récolte annuelle canadienne de blé, valant cinq milliards de dollars, ainsi que toute la récolte d'orge de provende, valant 250 millions, soient vendus au prix du marché. La CCB demeurerait le seul acheteur des deux catégories de blé, en payant soit le prix au comptant, soit le prix moyen de la mise en

commun, au choix du producteur. Le groupe a également formulé des recommandations sur l'administration et les responsabilités redditionnelles de la CCB. Les résultats n'ont pas semblé régler les différends dans le monde agricole sur le rôle de la Commission.

Le 3 décembre 1997, le gouvernement a présenté des changements à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*⁽⁶⁾. Le projet de loi C-72 proposait de faire de cette société d'État une entreprise mixte dirigée à temps plein par un directeur général et un conseil d'administration à temps partiel et élu. Il proposait aussi que tout changement au monopole de la Commission sur la vente du blé et de l'orge fasse l'objet d'une ordonnance et d'un vote des producteurs.

Le projet de loi C-72 a été renvoyé au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes le 19 février 1997, avant la deuxième lecture. Le Comité a entendu une centaine de témoins et apporté certains amendements majeurs au projet de loi, en particulier au sujet de la direction de la Commission canadienne du blé. Le projet de loi amendé par le Comité permanent a été déposé à la Chambre des communes le 16 avril 1997.

La version amendée du projet de loi prévoyait que 10 directeurs seraient élus par les producteurs. D'autres amendements accroissaient davantage les pouvoirs des conseils de direction et clarifiaient le statut de la CCB ainsi que le rôle du fonds d'urgence. Le projet de loi C-72 est mort au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été dissout le 25 avril 1997, en raison de la tenue d'élections fédérales.

Le 25 septembre 1997, le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence, a été présenté en première lecture à la Chambre des communes. Le 8 octobre 1997, on l'a renvoyé, avant la deuxième lecture, au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes. Le projet de loi reprend pour l'essentiel le projet C-72 amendé par le Comité permanent en avril 1997, avec certains changements techniques et autres⁽⁷⁾. Les changements les plus fondamentaux permettraient à la CCB d'étendre son mandat aux autres grains, et au conseil d'administration de désigner un directeur comme président. Le Comité a apporté un ou deux changements de plus lorsqu'il a examiné le projet de loi : le plus important précise que seuls les producteurs d'une céréale seraient en mesure d'écrire au Ministre pour la faire inclure dans le

(6) Voir le résumé législatif LS-281F, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

(7) Voir le résumé législatif LS-292F, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

mandat de la Commission. On a également pris des dispositions pour que la communauté agricole soit suffisamment avisée d'une telle demande. Le projet de loi est retourné à la Chambre des communes le 7 novembre 1997.

Du 24 mars au 2 avril 1998, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a tenu des audiences publiques sur le projet de loi C-4 à Brandon, Regina, Saskatoon, Calgary, Edmonton et Winnipeg. Il a entendu les témoignages de 92 agriculteurs, dont 34 appartenaient à des associations, et de trois ministres de l'Agriculture provinciaux. À Ottawa, le Comité a accueilli le ministre responsable de la CCB et entendu les témoignages de fonctionnaires de la CCB et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Dans le rapport qu'il a déposé au Sénat le 14 mai 1998, le Comité a fait les recommandations suivantes :

- i) que le conseil d'administration soit consulté en ce qui concerne la nomination du président de la Commission;
- ii) que le vérificateur général du Canada soit autorisé à faire la vérification de la Commission;
- iii) que les articles relatifs à l'inclusion et à l'exclusion de grains soient tout simplement supprimés.

Le Comité sénatorial permanent a aussi recommandé que les circonscriptions électorales créées pour l'élection des producteurs au conseil d'administration soient délimitées de façon à ce :

- que cinq d'entre elles soient situées en Saskatchewan, trois en Alberta et deux au Manitoba;
- que chaque détenteur d'un carnet de permis ait droit à un vote;
- que le fonds de réserve soit plafonné à 30 millions de dollars;
- que des comptes distincts soient établis pour chacune des trois activités financées par le fonds de réserve (ajustements au paiement initial, versements anticipés de mise en commun et pertes éventuelles résultant de la vente au comptant).

Le projet de loi C-4 a reçu la sanction royale le 11 juin 1998.

LES AUTRES INTERVENANTS FÉDÉRAUX

A. Agriculture et Agroalimentaire Canada

En vertu de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire*, le Ministre est responsable de la gestion et de l'orientation du Ministère et de ses activités, ainsi que de l'administration de 30 lois.

Le ministère de l'Agriculture est devenu le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en 1993 lorsque des services gouvernementaux du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales se rapportant à l'industrie de l'agroalimentaire sont passés de ces ministères à celui de l'Agriculture.

Un Secrétariat chargé d'examiner les questions particulières qui touchent le secteur rural au Canada a été créé à Winnipeg en février 1994.

Dans son rapport sur les plans et priorités pour 2001-2002, le Ministère indique que son mandat consiste à « [f]ournir de l'information, faire de la recherche, offrir des technologies et mettre en place des politiques et des programmes qui permettront d'assurer la sécurité du système alimentaire, la santé de l'environnement et les innovations propices à la croissance »⁽⁸⁾.

B. Commission canadienne des grains

En vertu de la *Loi sur les grains du Canada*, le mandat de la Commission canadienne des grains (CCG) consiste à administrer un programme rigoureux d'assurance de la qualité, de la salubrité, de la quantité, depuis l'exploitation agricole jusqu'à la sortie de l'usine de transformation, pour faire en sorte que la qualité des céréales soit constamment à la hauteur des engagements contractuels.

À l'exception de ces activités en matière d'assurance de la salubrité des aliments, de R-D et de supervision des marchés à terme, la CCG se finance essentiellement en imposant des droits de service.

En 1992, la CCG est devenue un organisme de services spéciaux et, en avril 1995, elle a commencé à fonctionner selon le principe des fonds renouvelables, ce qui lui a donné, tout

(8) Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Rapport sur les plans et priorités 2001-2002*, p. 10.

comme à une entreprise commerciale, la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins de l'industrie.

C. Institut international du Canada pour le grain

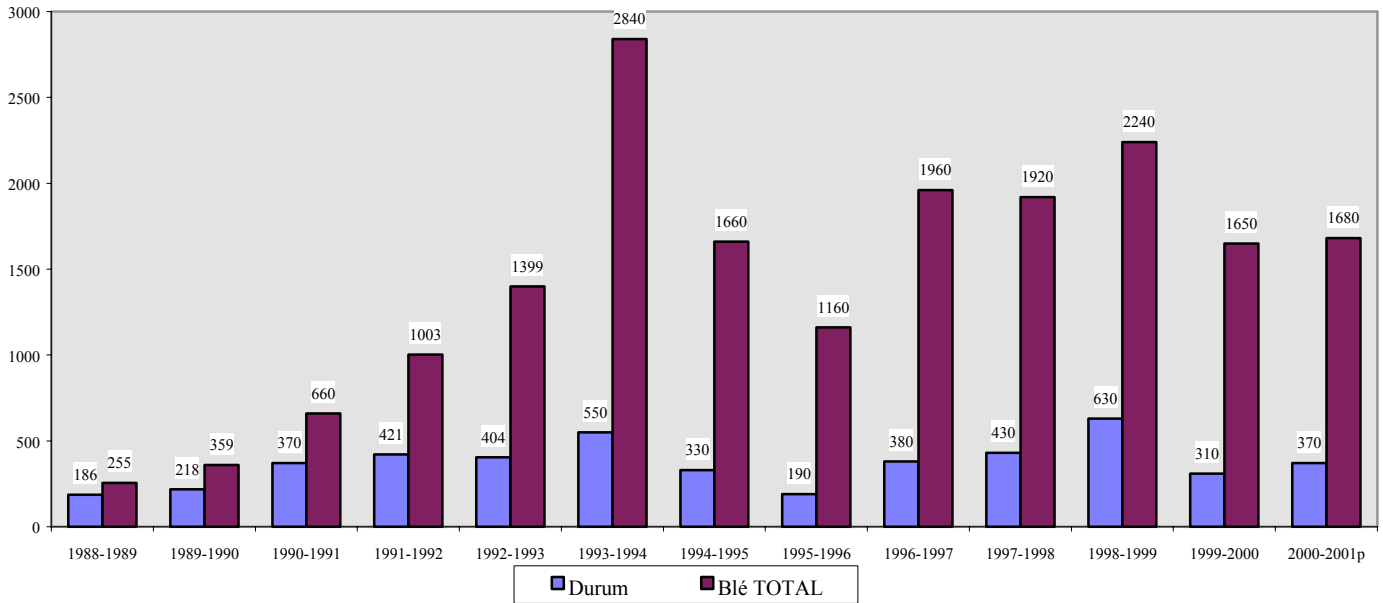
L'Institut international du Canada pour le grain (IICG) est un service d'éducation à but non lucratif créé en 1972 pour offrir des cours sur la manutention, le transport, la commercialisation et la technologie des grains. L'IICG vérifie la pertinence des divers grains et des nouveaux procédés utilisés dans la fabrication des produits consommés dans le monde entier. Il est financé à 60 p. 100 par Agriculture et Agroalimentaire Canada et à 40 p. 100 par la CCB.

RELATIONS COMMERCIALES CANADA-ÉTATS-UNIS EN MATIÈRE DE CÉRÉALES

Lorsque deux pays s'échangent quotidiennement pour environ un milliard de dollars de marchandises et de services de toutes sortes, il faut s'attendre à ce que certaines frictions se produisent à l'occasion. L'industrie agroalimentaire ne fait pas exception à la règle à cet égard, et le secteur des céréales a notamment éprouvé plus que sa part d'attaques depuis quelques années.

Des exportations canadiennes de blé particulièrement élevées en 1993-1994 ont tellement exacerbé ces attaques que les deux pays ont signé un accord commercial limitant les exportations canadiennes au mois d'août 1994. Cet accord commercial, d'une durée d'un an, prévoyait que le Canada pouvait exporter un total de 300 000 tonnes métriques de blé dur (durum) au tarif minimum de 3,08 \$US la tonne métrique, soit le tarif alors prévu dans l'ALÉNA; il était aussi prévu que ce tarif serait ramené à 2,31 \$US en 1995. Pour les exportations se situant dans la fourchette de 300 000 à 450 000 tonnes métriques, l'Accord prévoyait un tarif de 23 \$US, et pour toutes les exportations excédant ce niveau, un tarif prohibitif de 50 \$US la tonne métrique. Toujours en vertu de l'accord, pour toutes les autres catégories de blé, le tarif minimum de l'ALÉNA s'appliquait jusqu'à concurrence de 1,05 million de tonnes métriques; au-delà de ce seuil, un tarif prohibitif de 50 \$US était en vigueur.

**Graphique 2 – Exportations de blé canadien aux États-Unis
(en milliers de tonnes)**



Source: Statistique Canada n° 22-007 et USDA

En 1996-1997, lorsque les Américains ont constaté que le rythme des exportations canadiennes de blé suivait sensiblement la même tendance que celle de 1993-1994, ils ont à nouveau réclamé qu'une limite soit mise en vigueur. Cette réaction semble indiquer que, même si l'entente de 1994 ne visait qu'une seule année, elle a créé un précédent qui est devenu un point de référence pour les Américains. Aucune mesure n'a finalement dû être prise parce que le rythme des exportations a diminué vers la fin de l'année céréalière 1996-1997, au cours de laquelle le niveau total d'expédition de blé s'est en fin de compte établi à environ 1,6 million de tonnes métriques.

En juillet 1995, après la signature de l'accord commercial, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire de l'époque, M. Ralph Goodale, a mis sur pied un comité chargé de procéder à un examen approfondi de questions ayant trait à la mise en marché des grains de l'Ouest. Dans son rapport, publié un an plus tard, le Comité de mise en marché des grains de l'Ouest a fait une série de recommandations qui, dans l'ensemble, ont été bien accueillies par l'industrie céréalière. Bien que le gouvernement se soit fortement inspiré du rapport lorsqu'il a rédigé le projet de loi C-72 : Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, celui-ci a reçu un accueil beaucoup plus froid que celui qui avait été réservé

au rapport; il semblait que les rédacteurs du projet de loi n'étaient pas allés aussi loin, dans leur restructuration de la CCB et en ce qui concerne la mise en marché du blé en général, que l'industrie ne l'aurait voulu.

Le projet de loi C-4, qui a remplacé le projet de loi C-72 mort au *Feuilleton* lorsque la 35^e législature a été dissoute, a reçu sa sanction royale le 11 juin 1998. Toutefois, les changements apportés à la CCB n'ont pas été suffisants pour que les Américains cessent leurs attaques contre les pratiques commerciales canadiennes en matière de céréales. Ainsi, au mois de septembre 2000, la North Dakota Wheat Commission a saisi le représentant américain au commerce d'un recours pour qu'il enquête sur les politiques et les pratiques du Canada en matière de commerce du blé en vertu de l'article 301 de la *Trade Act 1974* des États-Unis. Cette enquête, menée par la U.S. International Trade Commission « marque la neuvième fois en 11 ans où le gouvernement américain cible les pratiques du Canada en ce qui a trait au commerce des grains. Or, aucune de ces enquêtes n'a confirmé les allégations fallacieuses qui ne cessent de naître aux États-Unis. Le Canada continue d'affirmer que la CCB fonctionne conformément aux règles commerciales internationales »⁽⁹⁾.

L'utilisation, par le gouvernement des États-Unis, du programme d'exportation des céréales (Export Enhancement Program) crée souvent une rareté au niveau intérieur; le blé canadien peut alors pénétrer sans encombre sur le marché américain. Bien que le blé canadien ne vienne alors que combler une demande normale, certains Américains estiment que ce flux est le résultat d'une politique canadienne visant à déloger le blé américain. Les exportations canadiennes de blé sont donc régulièrement dénoncées par les politiciens américains représentant les États frontaliers et, en conséquence, les relations commerciales entre les deux pays subissent des tensions au gré des fluctuations du marché du blé. Au mois de décembre 1998, le Canada et les États-Unis ont paraphé un Protocole d'entente et un Plan d'action afin de faciliter les échanges agricoles commerciaux entre les deux pays, qui s'élèvent bon an mal an à environ 23 milliards de dollars par année. Le Plan d'action prévoit que les deux parties se réunissent trimestriellement afin d'échanger de l'information sur l'évolution et les perspectives du marché des céréales entre les deux pays. Bien que ces discussions soient plus souvent qu'autrement fructueuses et aident à aplanir certains des irritants commerciaux, les pressions politiques sous-jacentes sont parfois trop fortes pour éviter un affrontement.

(9) Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Les politiques et les pratiques du Canada en matière de commerce du blé sont compatibles avec ses obligations internationales*, communiqué de presse, Ottawa, le 6 juin 2001.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT ET SUBVENTIONS AUX EXPORTATIONS

Les négociations commerciales multilatérales (NCM) du cycle de l'Uruguay, en 1994, ont non seulement conduit à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais également donné naissance à un nouvel ordre dans le commerce mondial, notamment en amenant des réductions des subventions à l'exportation et du soutien interne et en favorisant davantage l'accès aux marchés grâce à la mise sur pied d'un système de tarification qui est venu remplacer les diverses et complexes barrières commerciales en place. Un des effets attendus de la tarification est de rendre plus transparentes les transactions commerciales entre les pays.

Pour le commerce des céréales au Canada, le principal impact des NCM aura été l'élimination de la subvention du Nid-de-Corbeau (*Loi sur le transport du grain de l'Ouest*), qui était une subvention directe à l'exportation des céréales. Comme il n'existe aucune autre subvention à l'exportation des céréales au Canada et que le soutien interne offert aux producteurs respecte les règles établies par l'OMC, le Canada devrait en principe être perçu comme un partenaire commercial loyal; tel n'est cependant pas le cas. Après s'être attaqués pendant des années à la subvention du Nid-de-Corbeau, les Américains font maintenant porter leur offensive sur la Commission canadienne du blé (CCB), qui demeure leur seule cible disponible.

Bien qu'elles n'aient pas été un sujet principal de discussion lors des dernières NCM, les entreprises commerciales d'État (ECE), comme la CCB, ont toutefois fait l'objet d'un examen qui a permis de mieux les définir et, par conséquent, de mieux cerner le cadre réglementaire de leurs opérations.

Qu'est-ce donc qu'une ECE? Le Mémoire d'Accord concernant l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 définit ainsi les entreprises commerciales :

Entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices commerciaux, qui disposent de droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris de pouvoirs résultant d'une réglementation légale ou constitutionnelle, dans l'exercice desquels elles influent, par leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations.⁽¹⁰⁾

(10) Organisation mondiale du commerce, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, article XVII, paragraphe 1.a.

Le Secrétariat de l'OMC signale que 16 pays membres ont une ECE spécialisée dans le commerce du blé; les plus connues et les plus importantes sont l'Australian Wheat Board et la Commission canadienne du blé. Cette dernière, dont la structure repose sur les trois piliers que sont le comptoir unique de vente, l'interrelation avec le gouvernement fédéral et la mise en commun des prix (pooling), fait régulièrement l'objet d'attaques de la part du gouvernement des États-Unis⁽¹¹⁾.

Une Commission mixte canado-américaine, créée en vertu de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE), a reçu le mandat d'examiner les structures de mise en marché des céréales entre les deux pays et de suggérer des approches visant à permettre de résoudre les différends commerciaux dans le commerce des céréales. Dans son rapport final présenté au mois d'octobre 1995, la Commission mixte a conclu :

- que la CCB ne reçoit pas de subventions à l'exportation de la part du gouvernement du Canada pour ses activités de mise en marché en commun et que ce sont les producteurs qui assument les frais de mise en marché des produits céréaliers vendus par la Commission;
- que la garantie du gouvernement canadien pour le prix initial fixé par règlement n'est pas une subvention à l'exportation puisqu'elle s'applique indifféremment aux céréales vendues sur le marché intérieur et à celles vendues sur le marché des exportations;
- que le Canada se conforme à l'Article XXVII de l'Accord général de l'OMC, notamment en avisant le Conseil du commerce des marchandises que la CCB est une entreprise commerciale d'État.

Toutefois, la Commission mixte a souligné que les pratiques discrétionnaires d'établissement des prix que peut pratiquer la CCB, grâce à sa situation monopolistique, ont le potentiel de créer des distorsions en matière de commerce. Elle a donc recommandé, pour que la CCB ne dispose plus de cette possibilité, que celle-ci soit soumise « au jeu des forces du marché (risque ou profit) ou [incitée] à agir comme si elle courait des risques comparables sur le marché, sans exclure le recours à la mise en commun [...] »⁽¹²⁾.

Les conclusions du Comité mixte n'ont toutefois pas empêché 18 membres du Congrès américain de demander au General Accounting Office des États-Unis (GAO),

(11) Voir la section Relations Canada-États-Unis en matière de céréales.

(12) Commission mixte canado-américaine sur les grains, *Rapport final*, octobre 1995, p. 113.

l'équivalent du vérificateur général du Canada, d'enquêter sur la capacité des ECE au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande de créer des distorsions sur les marchés d'exportation.

Dans son rapport du mois de juin 1996, le GAO note que les fonctionnaires américains du USDA ont reconnu ne pas avoir de preuves tangibles du fait que la CCB viole les règles du commerce; du même souffle, il mentionne que toutefois la situation de monopole de la CCB et sa relation avec le gouvernement fédéral, soit les deux premiers piliers de la CCB, peuvent potentiellement permettre à celle-ci de créer des effets de distorsion en matière de commerce. En d'autres mots, le GAO reprend l'argument avancé auparavant par la Commission mixte canado-américaine.

Puisque l'OMC permet les ECE, leurs opérations sont soumises aux règlements généraux de l'organisme, et elles doivent suivre des règles qui leur sont propres et qui ont d'ailleurs été clarifiées lors du Cycle de l'Uruguay. Ainsi, la CCB doit se conformer, « dans ses achats ou ses ventes se traduisant par des importations ou des exportations, aux principes généraux de non-discrimination prescrits par le présent accord pour les mesures d'ordre législatif ou administratif concernant les importations ou les exportations qui sont effectuées par des commerçants privés »⁽¹³⁾.

Certes, la CCB pratique parfois des politiques de prix discriminatoires sur divers marchés, notamment en guise de parade à certaines pratiques commerciales déloyales, comme les subventions à l'exportation, utilisées par ses compétiteurs. À première vue, on pourrait penser que la CCB ne respecte pas les règlements de l'OMC; il convient toutefois de souligner qu'un addendum à l'article XVII précise que « les dispositions du présent article n'empêchent pas une entreprise d'État de vendre un produit à des prix différents sur différents marchés, à la condition qu'elle agisse ainsi pour des raisons commerciales, afin de satisfaire au jeu de l'offre et de la demande sur les marchés d'exportation ».

Comme on peut le constater, la CCB, comme ECE, a droit de cité tant dans l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis que dans l'OMC; il n'en demeure toutefois pas moins qu'elle est une cible pour le gouvernement des États-Unis, qui a d'ailleurs déjà laissé savoir que les ECE demeureraient à l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales. Une telle approche est soit motivée par les intérêts politiques de groupes de pression américains qui voudraient voir les parts de marché des États-Unis s'accroître, soit une stratégie qu'utilisent États-Unis pour détourner l'attention de leur programme de subvention des

(13) Organisation mondiale du commerce, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, article XVII, paragraphe 1.a.

exportations de céréales. En effet, les États-Unis et l'Union européenne continuent ponctuellement de subventionner leurs exportations de céréales sur certains marchés. Le Canada a toujours maintenu une position ferme devant les différentes attaques contre la CCB, comme le démontre sa riposte à l'attaque de septembre 2000 de la North Dakota Wheat Commission : « la Commission canadienne du blé (CCB) est structurée comme une entité commerciale indépendante et fonctionne en tant que telle, et elle se conforme aux règles internationales »⁽¹⁴⁾.

Lorsqu'on analyse le comportement des ECE et leur capacité de créer des distorsions sur le marché, il faut regarder bien plus que leur situation unique de monopole national et les garanties gouvernementales dont elles peuvent profiter; d'autres facteurs, comme l'importance du soutien interne, les subventions à l'exportation et l'accès aux marchés, qui constituent les conditions des forces du marché, sont en effet aussi des sources de distorsions.

De plus, la théorie économique a depuis longtemps montré qu'il faut détenir une part suffisamment importante du marché mondial pour pouvoir véritablement influencer sur commerce d'un produit donné. La CCB – qui détient une part de 20 p. 100 du marché mondial des exportations de blé – est-elle vraiment un agent économique suffisamment important pour « contrôler » le marché? On peut certes en douter. Dans un tel cas, la CCB ne serait qu'un « preneur de prix » sur le marché mondial, même s'il faut reconnaître que certaines analyses contestent cette situation. Il est vrai que la CCB, grâce à sa position de monopole sur le marché canadien des exportations de blé, peut faire de la discrimination par les prix sur certains marchés et obtenir des primes qui auraient été impossibles à réaliser si d'autres agents canadiens s'étaient disputés les mêmes parts de marché. Parallèlement, lorsque la CCB est confrontée à la concurrence des autres pays producteurs, son unique stratégie de réplique contre des subventions à l'exportation utilisées par certains pays demeure justement la discrimination par les prix.

Quand on connaît les conditions particulières du commerce des céréales, où la concurrence est souvent féroce et où la segmentation des marchés et la discrimination des prix sont fréquemment utilisées, le comportement économique de la CCB n'apparaît pas particulièrement différent de celui des grandes compagnies privées oeuvrant dans le même secteur, sauf sous cet aspect important qui est à son avantage : étant donné que la CCB verse un paiement initial, puis un paiement final à la fin de la campagne elle assume un risque moins élevé qu'une société privée qui doit verser le paiement entier dès la livraison.

(14) Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Exposé du gouvernement du Canada sur les questions liées au commerce du blé Canada-États-Unis*, document d'information accompagnant le communiqué de presse intitulé *Les politiques et les pratiques du Canada en matière de commerce du blé sont compatibles avec ses obligations internationales*, Ottawa, le 6 juin 2001.

QUESTIONS CONNEXES

A. Mesures fédérales en matière d'environnement

1. La stratégie d'Agriculture et Agroalimentaire Canada pour une agriculture durable

Depuis une dizaine d'années, les agriculteurs ont adapté leurs techniques agricoles pour favoriser une agriculture durable sur le plan écologique. Ils sont revenus à la rotation des cultures, au travail réduit du sol et aux jachères, et ont favorisé les plantations brise-vent. L'accent est mis sur la diversification et l'intégration des activités d'élevage et de culture, tout comme sur les programmes de conservation et de bonne intendance.

Agriculture et Agroalimentaire Canada a maintenant élaboré une stratégie pour inciter le secteur et le gouvernement à intégrer les facteurs environnementaux dans leurs décisions quotidiennes. Cette stratégie vise à promouvoir la bonne intendance et l'utilisation durable des ressources agricoles disponibles et à explorer des solutions nouvelles aux grands problèmes environnementaux. Elle a aussi pour but de sensibiliser davantage l'industrie aux possibilités et aux contraintes de la commercialisation et du commerce écologiques.

Des indicateurs de performance ont été mis au point pour mesurer le succès de la stratégie et en faire rapport. La stratégie sera mise à jour aux trois ans pour permettre au secteur et au Ministère de mettre à profit les réalisations passées.

2. Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada

Au printemps 1995, la responsabilité de la réglementation fédérale des pesticides et les ressources consacrées à cette tâche ont été confiées à un organisme de Santé Canada. Il s'agissait d'une étape importante dans la réforme de la réglementation des pesticides.

Jusqu'à ce moment, tous les produits antiparasitaires utilisés ou importés au Canada devaient être enregistrés en vertu de dispositions de la *Loi sur les produits antiparasitaires* (LPAP) et de son règlement, administrés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, en consultation avec Santé Canada, Environnement Canada et ce qu'on appelait alors Forêts Canada (démantelé depuis). Les produits réglementés sont variés et comprennent les pesticides et les produits antiparasitaires utilisés en agriculture, en foresterie, dans l'industrie, en santé publique et dans les ménages.

Le besoin de réviser le régime de gestion des pesticides s'est fait sentir tout le long des années 80 et le gouvernement fédéral a tenté par ses politiques successives d'assurer la protection des nouveaux produits chimiques par des brevets. Un document de consultation décrivant diverses solutions de remplacement axées sur la protection de l'information a été publié au cours de l'été de 1987, mais ce n'est qu'en 1989 que le gouvernement a entrepris un examen indépendant de l'ensemble du régime.

Le Comité d'examen du processus d'homologation des pesticides était composé de 12 représentants des secteurs de la santé, de l'environnement, du monde du travail, de la recherche et de la protection des consommateurs, ainsi que des industries agricoles, forestières et chimiques. En décembre 1990, après 18 mois de travaux et de consultations publiques, le Comité a présenté au gouvernement fédéral 28 recommandations en faveur d'une révision du régime fédéral de réglementation de la lutte antiparasitaire.

La réponse du gouvernement est venue en février 1992, lorsqu'il a annoncé un plan de six ans visant à mettre en oeuvre un nouveau régime de réglementation des pesticides qui serait plus responsable, plus transparent et plus prévisible. Une aide financière de 81 millions de dollars devait être puisée presque entièrement dans les fonds du Plan vert.

Pour coordonner les diverses activités de gestion de la lutte antiparasitaire, le gouvernement a d'abord créé le Comité exécutif interministériel sur la lutte antiparasitaire chargé de coordonner les activités des quatre ministères en cause et un secrétariat chargé de superviser la mise en oeuvre des recommandations du Comité d'examen que le gouvernement avait approuvées. Comme il a été mentionné, le ministre de la Santé s'est vu confier la responsabilité de la réglementation de la lutte antiparasitaire le 1^{er} avril 1995 et il continue d'assurer la liaison avec les autres ministères fédéraux clés et d'élaborer des protocoles d'entente pour favoriser de bonnes relations de travail entre eux.

Par son nouveau régime de réglementation, le gouvernement du Canada vise trois grands objectifs :

- mieux protéger la santé, la sécurité et l'environnement;
- rendre plus concurrentiels les secteurs des ressources agricoles et forestières;
- établir un processus de réglementation plus ouvert et plus efficace.

Le risque que présente un nouveau produit est évalué par l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) en fonction des données fournies par les

promoteurs. Avec la mise en place par l'Agence d'un système de recouvrement des frais en 1996-1997, les agriculteurs ont commencé à s'inquiéter des effets des droits exigés sur l'achat des pesticides agricoles peu utilisés et sur la concurrence internationale. Le Protocole d'entente et le Plan d'action signés en 1998 par le Canada et les États-Unis comprennent un volet sur l'harmonisation des règlements relatifs à l'approbation et l'utilisation des pesticides. Les fonctionnaires de l'ARLA, de concert avec leurs collègues américains, travaillent donc à mettre au point des mécanismes qui permettront d'en arriver à un processus harmonisé pour l'approbation des pesticides et à un système conjoint d'approbation des pesticides. Lors de la deuxième Conférence sur le marché nord-américain des pesticides (MNAP), tenue à Ottawa le 14 avril 2000, plus de 100 participants du Canada et des États-Unis, représentant des producteurs et l'industrie des pesticides, des fonctionnaires d'AAC, du Département américain de l'agriculture de l'Agence canadienne de réglementation de la lutte antiparasitaire de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis (EPA), ainsi que de gouvernements des États et des provinces, ont discuté des moyens de donner corps au projet d'harmonisation et des principaux enjeux relatifs aux pesticides.

B. La biotechnologie et les nouvelles cultures

Même si le terme « biotechnologie » est très répandu, on s'entend peu sur sa signification. Selon la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), la biotechnologie consiste en des applications scientifiques et techniques directes d'organismes vivants ou de parties ou produits d'organismes vivants à l'état naturel ou modifié. Mettre au point de nouvelles variétés végétales par la méthode traditionnelle du croisement est un processus biotechnologique, tout comme l'est le fait de brasser de la bière par fermentation.

La technologie de l'ADN recombinant est la plus récente application dans le domaine. Appelée « génie génétique », elle consiste à utiliser les techniques de la biochimie moléculaire pour mettre au point de nouvelles variétés ou de nouveaux organismes comme des micro-organismes, des plantes et des animaux. Alors que les techniques de croisement traditionnelles permettent des combinaisons génétiques au sein de la même espèce ou au sein d'espèces voisines, les techniques de l'ADN recombinant permettent le transfert de gènes entre espèces, une forme d'adaptation plus controversée.

Les principales lois fédérales applicables aux produits de la biotechnologie sont administrées par Santé Canada, Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada. Le régime de réglementation canadien défini dans le cadre réglementaire de 1993 vise

le produit et non le procédé; les évaluations de sécurité basées sur le risque visent tous les produits, sans égard à leur mode d'élaboration.

La biotechnologie offre d'énormes avantages dans presque tous les aspects de la production végétale et animale dans le secteur agricole canadien. En août 1996, Agriculture et Agroalimentaire Canada a publié un règlement sur les nouvelles variétés végétales issues de manipulations génétiques, les engrais biologiques, les aliments biologiques et les produits de la biologie vétérinaire.

Compte tenu de la capacité d'organismes comme les plantes de se disperser et d'échanger du matériel génétique au hasard avec des espèces non visées, l'objectif du processus réglementaire est de bien évaluer les effets potentiels avant que des organismes ou des plantes modifiées soient introduits dans l'environnement.

Certains organismes ou plantes modifiés ont déjà été approuvés et offerts aux consommateurs, par exemple des tomates, du canola et du soja modifiés génétiquement. On s'attend à ce que du fromage, du vin et des produits laitiers soient bientôt produits à partir de micro-organismes modifiés génétiquement. Même si le Canada n'a pas approuvé le lait de vache traité à la somatotropine bovine recombinante (STbr), une hormone de croissance produite par manipulation génétique de bactéries, l'utilisation de l'hormone a été approuvée aux États-Unis en février 1994. Devant les hésitations du marché et la crainte manifesté par de nombreux agriculteurs, la CCB a publié au mois d'avril 2001 un énoncé de principes concernant les céréales transgéniques, notamment en ce qui concerne le blé : « La CCB est en consultations avec le gouvernement fédéral et avec l'industrie du grain pour voir à ce que les questions entourant l'acceptation par les marchés constituent une considération sine qua non du processus d'enregistrement de telle ou telle variété de blé transgénique. »⁽¹⁵⁾

Les « aliments fonctionnels », une autre catégorie d'aliments de conception qu'on trouve sur les tablettes des supermarchés, sont additionnés d'éléments qui rendent le produit plus apte à combattre une maladie particulière. Les produits se situent à la limite des aliments et des médicaments, et posent donc un problème à Santé Canada, qui interdit de faire à l'égard d'un produit alimentaire des allégations d'effets sur la santé. Le 15 juin 2001, Santé Canada a annoncé la phase finale de consultations dans le cadre du projet de réglementation sur l'étiquetage nutritionnel, qui propose une amélioration de l'étiquetage nutritionnel des aliments préemballés, notamment des règles concernant les allégations sur la teneur en nutriments et les

(15) Commission canadienne du blé, site Internet – section publications (www.cwb.ca).

allégations relatives à la santé. Les nouveaux règlements pourraient être adoptés vers la fin de l'année 2001 ou au début de 2002.

Les agriculteurs commencent à s'interroger au sujet du rôle qu'ils auront à jouer relativement à ces nouvelles techniques qui, en plus d'être coûteuses, seront contrôlées par des sociétés privées qui leur dicteront quelles espèces cultiver, comment les cultiver et quels produits appliquer en cours de culture. On assiste déjà à la création de groupuscules de résistance, autant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement, qui défendent le « droit de produire » des agriculteurs.

CHRONOLOGIE SÉLECTIVE

- 1876 - Premier envoi de blé des Prairies dans l'Est canadien.
- 1891 - Fondation de la bourse des céréales de Winnipeg.
- 1892 - Mise au point du blé marquis à la Ferme expérimentale centrale d'Agriculture Canada.
- 1904 - Premiers marchés à terme à la bourse de Winnipeg.
- 1905 à 1910 - Les agriculteurs créent des entreprises de stockage des grains : la Grain Growers' Grain Company, la Saskatchewan Co-operative Elevator Company et l'Alberta Farmers' Co-operative Elevator Company.
- 1912 - Adoption de la *Loi sur les grains du Canada* qui crée la Commission canadienne des grains chargée d'assurer la qualité des céréales. Les nouvelles variétés de céréales doivent être de qualité égale ou supérieure à celle des variétés existantes et présenter des caractéristiques distinctives visibles.
- 1917 - Constitution de l'United Grain Growers.
- 1917 à 1919 - À cause de la Première Guerre mondiale, la Bourse de Winnipeg est fermée et le gouvernement centralise les achats de céréales, garantissant un prix de vente au pays et à l'exportation, et incitant les producteurs à envisager la création d'un organisme de mise en marché centralisé.
- 1919 - Une commission est créée expressément pour commercialiser la récolte de blé de 1919.
- Début des années 20 - Même si le gouvernement n'avait envisagé la création de la Commission qu'à titre de mesure de guerre, les agriculteurs

demandent le rétablissement de l'organisme de commercialisation. L'Organisme central de ventes est fondé par trois entreprises de stockage de céréales qui mettent en commun leurs ressources et leurs contacts outremer pour vendre leur blé directement à des clients étrangers. Un premier remboursement est financé par des emprunts bancaires, tout surplus étant versé en guise de paiement final.

- Les trois coopératives agricoles naissent.

Début des années 30 - L'Organisme central de ventes exploité par les coopératives commercialise la moitié de la production de blé mais, lorsque les prix du blé s'effondrent en 1929, les provinces doivent soutenir financièrement l'organisme. D'autres pertes en 1930 obligent le gouvernement fédéral à intervenir. Il faut attendre jusqu'en 1935 pour écouler les récoltes de 1928 à 1930.

1933 - Le premier accord international relatif au blé établit un premier prix minimum et des quotas d'exportation, mais il ne survit pas.

1935 - La *Loi sur la Commission canadienne du blé* constitue un organisme de commercialisation volontaire. La *Loi* prévoit un prix initial et permet à la Commission canadienne du blé de vendre des céréales partout dans le monde au prix du marché. La Commission essuie une perte de 11,9 millions de dollars la première année. Le gouvernement limite donc le paiement à 0,875 \$ le boisseau, uniquement lorsque le prix du marché tombe sous la barre de 0,90 \$ le boisseau. Autrement dit, le gouvernement fixe un prix plancher pour le blé. Au cours de cette période de maigres récoltes qui font grimper les prix, les agriculteurs écoulent leur blé sur le marché libre de sorte que la CCB ne reçoit pas beaucoup de blé.

1939 - Le prix mondial dégringole sous le plancher des 0,90 \$ le boisseau et la CCB, tenue de payer le prix fixé par la *Loi*, reçoit par la suite la plus grande partie des récoltes et essuie une perte de 60 millions de dollars. Le gouvernement modifie la *Loi* : les achats sont limités à 5 000 boisseaux par agriculteur et le prix plancher est abaissé.

1940 - À cause de la Deuxième Guerre mondiale, la vente de céréales en Europe est bloquée, entraînant des surplus et un plus grand besoin d'espace de stockage. La CCB met un point un système de paiement à l'acre.

1942 - La CCB prend le contrôle de la répartition des wagons de chemin de fer couverts.

1943 - La CCB devient un monopole et il faut passer par elle pour vendre son grain.

- 1946 - Un contrat de livraison de 600 millions de boisseaux de blé en quatre ans est signé avec le Royaume-Uni.
- 1949 - L'avoine et l'orge sont ajoutés à la responsabilité de la CCB. Les consommateurs de céréales fourragères de l'Est craignent une augmentation des prix. La Fédération canadienne de l'Agriculture examine la situation, mais est incapable d'établir une politique des prix équitable. Les consommateurs de l'Est demandent que l'avoine et l'orge ne soient plus de la responsabilité de la CCB.
- Le procédé de Chorleywood permet de produire du pain contenant moins de protéines du blé, ce qui a une incidence sur la culture du blé de force roux de printemps au Canada.
- 1955 à 1965 - La CCB peut recourir au crédit de la Couronne pour conclure des ventes importantes avec les organismes de commercialisation centraux de pays comme le Japon, la Chine, la Russie et la Pologne.
- 1967 - Abrogation des articles de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* exigeant un examen quinquennal formel des pouvoirs législatifs de la CCB.
- 1970 - Pour réduire le temps de transport et améliorer les opérations de commercialisation, l'industrie céréalière adopte un régime de répartition des wagons par zone.
- Un programme de retrait obligatoire des terres en culture appelé LIFT (Lower Inventories for Tomorrow) est introduit et appliqué lorsque les stocks de report dépassent 27 millions de tonnes. Il en résulte, la même année, une réduction immédiate de moitié des emblavures.
- 1971 - Introduction de la politique du double prix du blé qui impose aux minoteries canadiennes un prix plancher et un prix plafond.
- 1973-1974 - Une nouvelle politique nationale des grains de provende permet la circulation de ces grains entre les provinces et leur vente par le secteur privé. À partir de la campagne agricole de 1974-1975, la CCB n'est responsable que des frais d'exportation des grains de provende.
- Un plébiscite tenu par le gouvernement fédéral révèle que 53 p. 100 des agriculteurs sont en faveur d'une libre commercialisation du colza (canola).
 - Le gouvernement fédéral achète ses premiers wagons-trémies pour remplacer les vieux wagons couverts.

- 1976 - Introduction du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.
- 1978 - En modifiant la composition du colza en acides gras, des phytogénéticiens créent une nouvelle variété appelée canola.
- 1979 - Création de l'Office de transport du grain pour administrer le parc de wagons-trémies.
- Années 80 - Grâce à des subventions à l'exportation, l'Europe devient un grand rival sur le marché mondial des céréales.
 - Mise au point d'une variété de canola qui résiste aux herbicides.
- 1983 - La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO) est adoptée et remplace la Convention du Nid-de-Corbeau qui maintenait les tarifs ferroviaires au niveau du siècle dernier.
- 1985 - Le marché européen devenant moins attrayant, les exportateurs canadiens de céréales se tournent vers l'Asie, ce qui entraîne une baisse du trafic des céréales à Thunder Bay; le trafic passe de son niveau historique (de 70 à 80 p. 100) à 40 p. 100.
 - La résistance des chemins de fer à remplacer les vieux wagons couverts et la congestion du réseau de transport du grain forcent le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements de l'Alberta et de la Saskatchewan, à acheter de nouveaux wagons-trémies en acier.
 - La Food and Drug Administration des États-Unis déclare l'huile de canola « Generally Recognized as Safe » (GRAS), lui assurant ainsi un marché florissant.
- 1989 - L'avoine, qui compte pour moins d'un demi pour cent des opérations de la CCB, est exclue de sa responsabilité.
 - L'Accord commercial Canada-États-Unis (ACCEU) est signé par les deux pays qui conviennent d'éliminer en dix ans toute barrière tarifaire et douanière. Pour le blé et l'orge, on s'entend toutefois pour éliminer les barrières douanières lorsque les niveaux des subventions seront les mêmes dans les deux pays. Des certificats d'utilisation finale sont émis pour éviter la confusion entre les grains canadiens et américains. L'ACCEU met aussi fin à la politique du double prix du blé et élimine la subvention versée en vertu de la LTGO pour le grain expédié aux États-Unis via Vancouver.
 - Début de l'examen de la politique agroalimentaire fédérale-provinciale sur la compétitivité de l'industrie.

- 1990 - La CCB met sur pied son Comité d'examen, qui recommande des modifications importantes visant à restructurer la CCB pour qu'elle ressemble davantage aux autres organismes commerciaux internationaux. Toutefois, le Comité conclut qu'un système mixte de commercialisation et une mise en commun des prix sont incompatibles, car la CCB n'aurait pas un volume suffisant à gérer lorsque les prix des grains sont élevés.
- 1991 - Le Canada met sur pied deux nouvelles générations de filet de sécurité du revenu agricole, le Régime d'assurance-revenu brut (RARB) et le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), pour faire contrepoids aux subventions massives sur le marché mondial.
- 1992 - L'examen de la réglementation d'Agriculture Canada révèle qu'il faut augmenter les frais d'utilisation et diminuer la réglementation.
- Une table ronde sur l'orge examine les avantages et les inconvénients d'un marché continental de l'orge.
 - Les ventes de céréales, surtout celles de blé dur, aux États-Unis causent un différend majeur entre les deux pays.
 - L'United Grain Growers, une coopérative jusqu'alors propriété des agriculteurs, devient une société publique.
- 1993 - Pendant une courte période, du 1^{er} août au 10 septembre, le marché nord-américain de l'orge est actif. Les exportations d'orge redeviennent la seule responsabilité de la CCB lorsqu'un tribunal déclare qu'un marché continental de l'orge est illégal en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.
- L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est signé entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.
 - Un comité Canada-États-Unis, établi en vertu de l'ACCEU, recommande une vérification des exportations de blé dur canadien vers les États-Unis.
 - Les subventions en vertu de la LTGO sont réduites de 15 p. 100.
- 1994 - Conclusion de l'Uruguay Round dans le cadre des accords du GATT. Toutes les parties contractantes conviennent de réduire leurs subventions à l'exportation de 21 p. 100 en volume et de 36 p. 100 en chiffre d'affaires, et de réduire leur aide intérieure de 20 p. 100 en six ans, à compter de 1995.
- Le 10 décembre, le Canada et les États-Unis signent un accord limitant les exportations de blé canadien (blé dur et autres variétés)

vers les États-Unis à 1,5 million de tonnes pendant un an. L'Accord crée aussi une Commission mixte Canada-États-Unis sur les grains (commission d'experts) chargée d'examiner les systèmes de commercialisation et d'établissement des prix du grain dans les deux pays et de faire des recommandations pour diminuer les obstacles au commerce.

- L'idée d'un système mixte de commercialisation prend forme.
- 1995 - Pour se conformer aux exigences du GATT, le gouvernement fédéral abroge la LTGO, mais indemnise les producteurs céréaliers en leur versant un paiement en capital *ex gratia* de 1,6 milliard de dollars.
- Le ministre fédéral de l'Agriculture crée le Comité de commercialisation du grain de l'Ouest (CCGO) pour examiner la question complexe de la commercialisation du grain au Canada.
 - Un groupe d'agriculteurs dissidents appelé « Farmers for Justice » traverse la frontière américaine avec des livraisons de grain sans détenir de permis d'exportation de la CCB.
- 1996 - Après 15 assemblées publiques locales, 12 jours d'audiences publiques dans les Prairies, six grands projets de recherche et l'examen de 147 mémoires, le Comité de commercialisation du grain de l'Ouest publie son rapport le 9 juillet.
- La coopérative agricole Saskatchewan Wheat Pool devient une société publique.
 - Même s'il n'est toujours pas en vigueur, le « système mixte de commercialisation » entre dans le vocabulaire de l'industrie céréalière.
 - Le 3 décembre 1997, le gouvernement fédéral présente le projet de loi C-72 : Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquences (voir le Résumé législatif LS-281F).
- 1997 - En février, l'Alberta Wheat Pool et les Manitoba Pool Elevators échouent dans leur tentative pour prendre le contrôle non sollicité de l'UGG.
- Le 25 mars, les résultats du vote des producteurs au sujet de la commercialisation de l'orge des Prairies sont divulgués : 37,1 p. 100 des producteurs sont en faveur d'un marché libre et 62,9 p. 100 sont en faveur d'un système de commercialisation à comptoir unique.
 - Le 16 avril, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes renvoie le projet de

loi C-72 au Parlement avec des amendements, notamment pour demander qu'une majorité de dix administrateurs soit élue au conseil par les producteurs et que le conseil soit chargé de désigner un administrateur comme président. Comme le Parlement est dissous par suite du déclenchement des élections du 2 juin, il n'a pas le temps d'examiner le projet de loi C-72 plus à fond.

- Le 25 septembre, le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence, franchit l'étape de la première lecture à la Chambre des communes.
 - Le 7 novembre, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes fait rapport du projet de loi à la Chambre.
- 1998 - En mars et en avril, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts tient des audiences dans les Prairies.
- Le 14 mai, le Comité sénatorial permanent dépose son rapport au Sénat; le rapport renferme trois amendements d'importance au projet de loi C-4.
 - Le 11 juin, le projet de loi reçoit la sanction royale.
 - En septembre, l'Office canadien du transport détermine que la Canadian National Railway a manqué à ses obligations en matière de transport des céréales. La CNR et la CCB s'entendent sur une compensation de 15 millions de dollars.
 - Le 31 décembre, le nouveau conseil d'administration comprenant 10 agriculteurs élus et 5 membres nommés par le gouvernement remplace l'ancienne structure de commissaires.
- 2000 - Le vérificateur général du Canada entreprend un examen des opérations de la CCB.
- La CCB entreprend une consultation afin de trouver une façon efficace pour permettre aux producteurs de céréales biologiques de mettre en marché leurs produits.
- 2001 - En avril, la CCB publie un énoncé de principes concernant les céréales transgéniques. Un des principes directeurs est que l'acceptation par les marchés constitue une considération *sine qua non* du processus d'enregistrement.

Source : Commission canadienne du blé, site Internet et divers rapports annuels.