

Mémoire de l'Union nationale des fermiers pour le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire au sujet des

Enjeux relatifs au secteur horticole

Le 11 avril 2024

L'Union nationale des fermiers (UNF) se réjouit de présenter des observations pour l'étude du Comité sur les enjeux relatifs au secteur horticole, en particulier les programmes d'assurance et les subsides fédéraux pour le secteur horticole; elle s'intéresse de près à l'efficacité de ces programmes et de l'aide ponctuelle mis à la disposition pour tenir compte des risques climatiques. L'UNF présente également d'autres solutions pouvant améliorer la résilience du secteur sur le plan climatique.

Nous sommes d'avis que la série actuelle de programmes de gestion des risques de l'entreprise (GRE) n'est pas appropriée au secteur horticole. À brève échéance, il faut apporter des améliorations aux programmes de GRE pour les fermiers qui font face aux répercussions immédiates du changement climatique. À longue échéance toutefois, les programmes de GRE existants ne peuvent couvrir les coûts du changement climatique, ni ne favoriseront une adaptation importante aux effets de ce changement. Nous exposons les lacunes des programmes de GRE pour le secteur horticole et proposons la création d'une agence canadienne de la résilience agricole comme solution pour aider le secteur horticole à s'adapter au changement climatique.

La série actuelle de programmes de GRE (c.à-d. Agri-relance, Agri-stabilité, Agri-protection et Agri-investissement) ont été principalement élaborés pour tenir compte des risques généralement liés aux cultures extensives dans un climat prévisible et ils ne sont donc pas adaptés aux risques qui se posent au secteur horticole. Ces programmes ne tiennent pas compte de la valeur élevée par acre, de la diversité et de la périssabilité des produits horticoles, ni de la production de plusieurs cultures par saison de croissance. C'est pourquoi l'évaluation des dommages aux fins des demandes d'indemnisation présentées dans le cadre des programmes de GRE n'est pas une mince affaire. Il est difficile d'établir des formules permettant d'évaluer les pertes dues aux intempéries et aux tempêtes dans le secteur horticole. L'indemnisation disponible est faible et ne suffit peut-être pas au maintien en activité des exploitations touchées, en particulier eut égard à la lenteur du traitement des demandes d'indemnisation, qui retarde indûment la récolte suivante productrice de revenus. Des données établies par Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) montrent que la protection offerte par Agri-protection pour le fourrage, les fruits et les légumes est toujours inférieure à celle qui est offerte pour les céréales et les oléagineux¹. Les producteurs de fruits et de légumes de l'Alberta (30,3 %), du Nouveau-Brunswick (24,9 %) et du Québec (22,6 %) disent souvent ne pas participer au programme Agri-protection faute de régimes propres aux produits.

Les programmes de GRE sont également inefficaces à cause du fardeau administratif qu'ils imposent aux agriculteurs, des coûts liés à la demande de participation aux programmes, de l'absence de rémunération offerte par ces programmes, des retards de paiement et de l'impossibilité de modifier les programmes de GRE avant 2028. Les agriculteurs n'adhèrent pas aux programmes s'ils ne peuvent en tirer parti. Selon l'évaluation du programme Agri-stabilité, le nombre de producteurs inscrits a diminué de 18 % entre 2016 et 2021. Le nombre de producteurs inscrits est en baisse, les petites exploitations quittant le programme à un rythme plus rapide que les grandesⁱⁱ. La sous-représentation des petites exploitations agricoles est particulièrement préoccupante, car elle témoigne d'un biais structurel discriminatoire à l'égard des petites exploitations, d'où l'exclusion d'un grand nombre d'horticulteurs de ce programme de soutien d'une valeur de plusieurs milliards de dollars.

Les dommages causés par le changement climatique sont inévitables et ne vont que s'aggraver. Le coût des programmes de GRE, notamment les primes du programme Agri-protection, augmenteront avec le temps, ce qui alourdira le fardeau des agriculteurs que le programme est censé protéger. Il se pourrait que le programme ne puisse offrir une protection aux agriculteurs qui en auront besoin si les gouvernements provinciaux estiment que cela occasionnerait une pression indue sur leurs budgets. Faute de mesures d'atténuation adéquates face au changement climatique et de programmes d'adaptation, les programmes de GRE deviendront moins accessibles aux agriculteurs, en particulier les petits agriculteurs. En fait, 25 % des non-participants au programme Agri-protection ont indiqué que le coût des primes est la raison pour laquelle ils ne participent pas au programme, tout comme c'était le cas des agriculteurs du secteur horticole qui ne participaient pas au programmeⁱⁱⁱ.

Au-delà des questions de conception des programmes de GRE, ces programmes ne traitent pas du problème sous-jacent de l'aggravation des effets du changement climatique et de la diminution du rendement des produits agricoles.

Les agriculteurs dépendent de l'eau pour leurs cultures horticoles. Avec le changement climatique, les précipitations sont maintenant moins prévisibles : elles sont trop abondantes, insuffisantes et/ou inopportunes. L'irrigation par eau de puits n'est peut-être pas une solution durable, car elle dépend du taux de recharge de la source, laquelle est affectée par la sécheresse, le drainage et les pressions du développement. Les eaux de surface ne sont pas potables et ne se prêtent donc pas à l'irrigation des cultures horticoles à moins d'être traitées. Les infrastructures de stockage et de traitement de l'eau à la ferme peuvent fournir de l'eau potable en cas de besoin, mais leur installation est coûteuse. Les cultures horticoles subissent également un stress thermique accru, qui en réduit la viabilité. Le stress thermique peut être réduit au moyen d'une infrastructure d'ombrage bien conçue. Ce ne sont là que quelques mesures d'adaptation qui amoindrieraient le fardeau et les risques du changement climatique pesant sur les horticulteurs si le gouvernement voulait prêter main-forte.

Outre les répercussions climatiques, les fermiers ont subi une hausse fulgurante des coûts et des pressions à la baisse sur les prix des produits horticoles. Tandis que les Canadiens sont confrontés à la hausse des prix des produits alimentaires, chaque point de pourcentage de l'augmentation des coûts pour le consommateur profite aux géants de la distribution et non aux producteurs, car les coûts des produits agricoles représentent une plus petite partie des prix au détail. Les grandes chaînes



d'alimentation conservent une marge de 3 %, ce qui permet d'augmenter la valeur totale des bénéfices à mesure que les prix augmentent. En fait, les bénéfices du commerce de détail alimentaire ont doublé entre 2020 et 2023^{iv}. Le secteur canadien du commerce de l'alimentation au détail est par ailleurs fortement concentré; les quatre grandes entreprises détiennent 68 % du marché. La déséquilibre du pouvoir de marché entre les grands détaillants et les agriculteurs individuels accentue les pressions à la baisse sur les prix à la production des horticulteurs canadiens. Cette baisse des rendements témoigne d'un déficit structurel : les coûts de production augmentent alors que les acheteurs en gros paient trop peu : l'écart est prélevé sur les terres, sur les salaires des travailleurs agricoles et sur le revenu des agriculteurs. L'endettement et la faiblesse chronique du revenu net limitent les choix des horticulteurs et leur capacité à s'adapter au changement climatique. Les programmes de GRE sont impuissants à régler ces problèmes.

Selon l'UNF, la dépendance des gouvernements envers des solutions fondées sur les lois du marché représente une faiblesse stratégique. Les outils fondés sur les lois du marché tentent d'intégrer le coût des dommages environnementaux au prix des produits et des services, représentant ainsi le « véritable coût » de production. Dans un rapport du gouvernement du Canada sur les politiques environnementales fondées sur les lois du marché, Marion Wroebel (1990) affirme : « Une approche fondée sur les lois du marché se servirait du motif du profit propre au producteur pour réduire le niveau de pollution en faisant payer un prix raisonnable pour l'utilisation de l'environnement au lieu du prix zéro auquel elles ont été habituées^v. » Nous ne pouvons compter sur des solutions fondées sur les lois du marché pour obtenir des avantages sur le plan environnemental, car la priorité accordée au marché, même avec des incitatifs, est souvent incompatible avec ce dont les agriculteurs canadiens ont besoin pour concevoir des pratiques de production et des infrastructures agricoles résilientes qui se prêtent à une adaptation.

Les programmes de GRE sont largement tributaires des forces du marché pour le calcul des versements destinés aux agriculteurs, et le Canada ne saurait compter sur eux pour gérer les risques systémiques, car ces programmes ne procurent aux agriculteurs qu'un bref répit en cas de catastrophe.

Les indemnités d'assurance ne remplaceront pas les aliments dont les Canadiens ont besoin, même si elles constituent un soutien économique lorsque les cultures laissent à désirer. La protection et la gestion des risques fondée sur les lois du marché ne régleront pas les problèmes fondamentaux de l'augmentation des catastrophes naturelles qui menacent la viabilité des exploitations horticoles et, partant, les moyens de subsistance des agriculteurs et la sécurité alimentaire des Canadiens. C'est pour cela que le gouvernement canadien doit adopter une approche proactive pour aider les agriculteurs à faire face au changement climatique.

Les mesures d'adaptation au changement climatique sont d'une importance vitale pour les horticulteurs. Il s'agit par exemple de mesures de financement pour l'adoption de nouvelles méthodes et technologies et d'une aide pour la création de variétés végétales résistantes aux conditions climatiques extrêmes. Nous avons besoin de vastes programmes d'adaptation qui favorisent la résilience de même que l'atténuation des répercussions des changements climatiques. Outre les programmes administrés par AAC (p. ex. le Programme de paysages agricoles résilients, un programme à coûts partagés qui relève du



Partenariat canadien pour une agriculture durable, le Fonds d'action à la ferme pour le climat et le Programme des technologies propres en agriculture : volet Adoption), les agriculteurs canadiens ont besoin d'un vaste programme d'adaptation qui leur accorde la priorité, ainsi qu'à la terre.

À cette fin, l'UNF propose la création d'une *Agence canadienne de la résilience agricole (ACRA)*, projet qui s'inspire de l'histoire dans les années 1930 quand la sécheresse a dévasté les fermes des prairies. Le gouvernement fédéral (conservateur) de l'époque s'est alors uni aux provinces de l'Ouest pour créer l'Administration du rétablissement agricole (ARA), qui prévoyait des mesures pour le rétablissement de la santé écologique des terres appauvries et pour l'amélioration de la viabilité économique des exploitations agricoles dans les régions dévastées. Tout comme l'ARA était la réponse appropriée dans les années 1930, l'ACRA est la réponse qui sied à notre époque : une « super ACRA » d'envergure nationale et au mandat élargi.

L'ACRA serait une nouvelle institution publique chargée d'effectuer des recherches, d'embaucher et de former des agronomes vulgarisateurs; de fournir des analyses annuelles du sol et des mesures des GES; d'aider les agriculteurs à maximiser la santé des sols et la capture du carbone; d'administrer les fermes expérimentales et de les doter en personnel; de faciliter l'adoption de pratiques de gestion exemplaires dans les exploitations canadiennes. Une autre mission de l'ACRA consisterait à redonner au programme public de sélection végétale du Canada sa vigueur d'antan. L'élaboration de variétés du secteur public adaptées au niveau local pour faire face au changement climatique serait inestimable, en particulier pour l'horticulture, car le Canada a perdu presque toute capacité publique de sélection des variétés de fruits et de légumes.

L'ACRA dont on propose la création effectuerait des recherches sur les pratiques de production, ferait appel aux agriculteurs pour le partage de connaissances, mènerait des activités de sensibilisation et de vulgarisation pour rehausser la résilience au changement climatique et, finalement, créerait des pratiques visant à réduire les émissions de GES pour atténuer le changement climatique et en ferait la promotion. En tenant compte des répercussions climatiques de manière proactive, les agriculteurs auraient moins besoin d'une aide dans le cadre de programmes de GRE.

L'instauration de l'ACRA, maximisant ainsi l'adaptation et la résilience, donnerait lieu à d'importantes économies au titre des programmes de GRE. Un plus grand nombre d'agriculteurs conserveraient leur exploitation pour produire la nourriture dont nous avons besoin, incluant les produits horticoles, ce qui permettrait d'économiser une grande partie des coûts projetés pour les programmes de GRE selon un scénario habituel. Une économie de seulement 10 % au titre de ces programmes – grâce aux mesures d'augmentation de la résilience, d'adaptation et d'atténuation des risques à la ferme – couvrirait les coûts d'établissement et d'exploitation de l'ACRA. Grâce à ces mesures, les agriculteurs ne seraient pas obligés de compter sur des paiements subordonnés aux catastrophes de plus en plus fréquentes. Des connaissances accrues et de meilleures méthodes permettraient aux agriculteurs de mieux surmonter les problèmes liés au climat, tout en soutenant la souveraineté alimentaire du Canada.



Bien conçue et mise en œuvre, l'ACRA n'aura qu'un faible coût net. À l'inverse, alors qu'une crise climatique de plus en plus grave se profile à l'horizon, le sous-investissement dans les capacités d'adaptation et d'atténuation pourrait coûter au Canada et à son système alimentaire des centaines de milliards de dollars au cours du présent siècle tout en affaiblissant notre sécurité alimentaire. Les problèmes auxquels se heurte le secteur horticole au Canada découlent de la confluence de problèmes systémiques, dont la crise de l'endettement agricole, la crise du revenu net et le changement climatique. Les programmes de GRE ne prennent pas en considération ces causes premières. C'est pourquoi l'UNF presse le Comité de l'agriculture et de l'agroalimentaire de recommander la création de l'ACRA afin d'habiliter les agriculteurs et de réduire la dépendance envers les programmes de protection.

Respectueusement soumis par
l'Union nationale des fermiers
Avril 2024

L'Union nationale des fermiers est un organisme agricole non partisan, auquel adhèrent directement et librement des milliers de familles d'agriculteurs d'un bout à l'autre du Canada. Fondée en 1969, l'Union préconise l'adoption de politiques qui favorisent la dignité, la prospérité et un avenir durable pour les agriculteurs, leurs familles et leurs communautés.

ⁱ Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Évaluation du Agri-protection », *Audits et évaluations*, 22 février 2024, <https://agriculture.canada.ca/fr/ministere/transparence/audits-evaluations/programme-agri-protection#section6>.

ⁱⁱ Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Évaluation du programme Agri-stabilité », *Audits et évaluations*, 13 octobre 2022, <https://agriculture.canada.ca/fr/ministere/transparence/audits-evaluations/evaluation-du-programme-agri-stabilite#a6.0>.

ⁱⁱⁱ Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Évaluation du Agri-protection », *Audits et évaluations*, 22 février 2024, <https://agriculture.canada.ca/fr/ministere/transparence/audits-evaluations/programme-agri-protection>.

^{iv} Jim Stanford, *Données actualisées sur les prix, les volumes et les bénéficiaires à l'échelle du secteur de la vente au détail des aliments : Mémoire présenté au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes* (Centre for Future Work, décembre 2023), <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/AGRI/Brief/BR12779980/external/CentreforFutureWork-10815797-f.pdf>.

^v Marion G. Wroebel, *Environnement : Solutions fondées sur les lois du marché*, gouvernement du Canada, mars 1990, <https://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/BP/bp228-f.htm#C.%20Objections>.

