ICPA
L'INSTITUT CANADIEN DES POLITIQUES AGROALIMENTAIRES

Juillet 2021

Comprendre notre passé et notre présent :

Concevoir notre avenir : L'élaboration des politiques fédéral-provinciaux-territoriaux et l'agriculture canadienne

Rapport Perspective préparé pour l'ICPA par Douglas Hedley

Rapport Perspective

CAPI
L'INSTITUT CANADIEN DES POLITIQUES AGROALIMENTAIRES

Institut canadien des politiques agroalimentaires
960, avenue Carling
Ferme expérimentale centrale, immeuble 60
Ottawa, (Ontario) K1A 0C6
www.capi-icpa.ca/fr/

Canada

Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont uniquement ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'ICPA.

Note de l'ICPA

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) du Canada négocient actuellement le prochain Cadre stratégique pour l'agriculture et ont récemment lancé des consultations auprès des intervenants du secteur agroalimentaire. Cependant, bon nombre des participants au processus actuel ne sont peut-être pas au courant de l'histoire et du contexte qui ont mené à l'approche actuelle et des avantages d'un accord FPT solide sur l'agriculture et l'agroalimentaire.

Le moment est bien choisi pour déterminer si l'approche actuelle sert ou non les intérêts du secteur agroalimentaire. Les risques, des changements climatiques aux perturbations du commerce, et les possibilités, y compris la demande d'aliments canadiens de grande qualité et les innovations qui modifient la façon dont les aliments sont produits, ne peuvent être gérés par un seul ordre de gouvernement ou par les gouvernements seuls. Ceux-ci ont besoin de mécanismes efficaces pour élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques significatives afin d'atténuer les risques et de saisir les occasions.

L'ICPA a récemment souligné quatre mesures clés nécessaires pour optimiser les résultats du secteur agroalimentaire qui devraient être intégrées dans l'accord FPT : les approches systémiques, l'approche stratégique, les partenariats public-privé et le leadership ambitieux. Le présent rapport Perspective offre matière à réflexion sur la question de savoir si l'approche actuelle peut mener à bien ces mesures.

L'ICPA a demandé à Douglas Hedley[1] de rédiger ce rapport Perspective afin de tracer l'historique qui a préparé le terrain pour les consultations en cours et de présenter son point de vue sur les raisons pour lesquelles un accord FPT renouvelé est plus que jamais nécessaire. Au cours d'une brillante carrière à Agriculture et Agroalimentaire Canada, notamment comme sous-ministre adjoint aux Programmes financiers pour l'agriculture de 2001 à 2004, il a participé à de nombreuses négociations difficiles qui ont mené au premier Cadre stratégique pour l'agriculture

[1]auteur a pris sa retraite d'Agriculture et Agroalimentaire Canada en 2004 et travaille depuis à un large éventail d'enjeux stratégiques nationaux et internationaux au Canada et à l'étranger.

Résumé

L'un des principaux objectifs non écrits du gouvernement fédéral est de « veiller à ce que la Confédération fonctionne ». Cela impose au gouvernement fédéral un fardeau qui n'est pas nécessairement partagé par les provinces et les territoires. Il est particulièrement onéreux dans le secteur de l'agriculture et de l'alimentation, où les arrangements constitutionnels ainsi que l'évolution des arrangements de gouvernance sociale et politique ont affaibli le leadership des gouvernements dans l'adaptation des politiques au secteur agroalimentaire.

La présente note vise à explorer trois sujets dans les orientations de la politique agroalimentaire. De même, elle vise à remettre en question la pensée des autres, à encourager la réaction et la réponse et à amener d'autres personnes à participer à la recherche constructive de politiques et de processus pour la politique agricole et alimentaire au Canada. La première section examine le chemin difficile parcouru dans l'élaboration des politiques pour l'agriculture et l'alimentation au cours des trois ou quatre dernières décennies, avec des changements institutionnels au Canada ainsi que des institutions commerciales internationales. La stabilité de la conception des politiques et des programmes communs d'il y a plus de deux décennies a bien servi le Canada, mais les fondements de la stabilité des structures stratégiques se sont érodés au cours des dernières années. La deuxième section examine la myriade de difficultés à trouver des politiques communes entre les régions et les composantes du système agroalimentaire. Bien que certaines de ces difficultés existent depuis de nombreuses décennies, l'évolution des intérêts sociaux, économiques et politiques au cours des quarante dernières années a ajouté à l'énigme de la recherche de politiques agroalimentaires ciblées. La troisième partie reprend les éléments de la première pour examiner l'érosion du tissu national et international qui entoure l'industrie et qui a fourni le cadre et la stabilité pour la politique intérieure pendant deux décennies.

Le document se termine par des suggestions de deux voies différentes pour la formulation des politiques. Deux avenues semblent stables au cours des prochaines années pour l'industrie agroalimentaire canadienne. Le Canada devra adopter des politiques sur les changements climatiques adaptées spécifiquement à l'agriculture et à l'alimentation qui s'inscrivent dans les politiques nationales et commerciales beaucoup plus vastes du Canada en matière de lutte contre les changements climatiques ou qui sont conformes à celles-ci. Par ailleurs, le Canada a besoin d'une plus grande attention et d'un plus grand financement pour la recherche qui appuie l'innovation et la productivité en agriculture et en alimentation, qui est liée aux programmes de recherche dans les pays développés et en développement partout dans le monde. Au-delà de ces deux voies, le document conclut également que la phase économique et politique émergente est à la fois imprévisible et instable. Plutôt que de concevoir des politiques à long terme, comme dans le cas des changements climatiques et de la recherche, il faut favoriser et maintenir les processus stratégiques pour permettre au Canada de réagir rapidement dans un environnement national et international en constante évolution. Les approches stratégiques doivent être souples, capables de réagir rapidement aux événements nationaux et internationaux et fondées sur une relation améliorée et renforcée avec les provinces et les territoires.

La difficile route vers des politiques stables pour l'agriculture et l'alimentation

La politique agricole et alimentaire du Canada est demeurée remarquablement stable pendant un certain nombre d'années. Cette période de stabilité est inhabituelle par rapport aux années 1930. Il semble y avoir quatre raisons importantes à la stabilité et à la continuité des mesures et des orientations stratégiques au cours des deux dernières décennies. Premièrement, la conférence de 1989 convoquée par le ministre fédéral a lancé la recherche d'un partenariat fédéral-provincial-territorial et lancé les efforts de plusieurs groupes de travail mis sur pied par le ministre fédéral. Deux des principaux résultats de la conférence et des groupes de travail comprenaient la préoccupation croissante au sujet des différences entre les lois, les politiques et les programmes de l'Est et de l'Ouest du Canada, et la nécessité de remanier un système de filet de sécurité plus stable à l'échelle nationale pour les producteurs agricoles. Le résultat législatif a été une nouvelle loi fédérale englobant un ensemble de dispositions communes à l'échelle du Canada pour les filets de sécurité, la Loi de 1990 sur la protection du revenu agricole. L'un des résultats les plus importants de la Loi a été le concept d'un programme « pour l'ensemble de l'exploitation agricole », qui offre un soutien à l'ensemble de l'exploitation agricole, plutôt qu'un soutien par produit individuel ou par groupe de produits. Une partie de la justification des programmes pour l'ensemble de l'exploitation agricole était le défi réussi que les États-Unis ont lancé au Canada pendant les années 80 pour obtenir l'appui des producteurs de porc, ce qui a clairement démontré que les programmes de soutien pour des produits particuliers au Canada feraient l'objet d'une surveillance et d'une contestation accrues de la part des États-Unis et d'autres pays.

Deuxièmement, les accords commerciaux, à la fois l'ALENA (1994) (et précurseur de l'ACCEU, 1987) et l'OMC (1995), ont fourni une orientation considérable sur la conception de politiques de soutien pour les agriculteurs, ainsi que sur l'offre d'un environnement commercial plus stable, prévisible et équitable. La possibilité de contester les politiques d'autres membres et d'uniformiser les règles du jeu commerciales entre les grands et les petits pays a revêtu une importance particulière.

Troisièmement, l'examen des programmes de 1995 et le budget de 1995-1996 du gouvernement fédéral ont supprimé plusieurs subventions héritées touchant l'agriculture et l'alimentation, dont plusieurs offraient des avantages à une région du pays par rapport à d'autres. Certaines de ces subventions ont persisté pendant des années, bien après que l'objectif initial de l'aide avait disparu depuis longtemps. Prenons l'exemple de l'aide au transport des céréales fourragères, une subvention pour le transport des céréales de l'Ouest canadien vers le sud de la Colombie-Britannique et des parties du Québec et du Canada atlantique. Le programme avait été lancé pour renforcer la production d'agriculture animale dans les provinces de l'Est afin d'appuyer l'exportation de produits laitiers et de porc vers le Royaume-Uni pendant la Seconde Guerre mondiale. Le budget fédéral pour les programmes de protection du revenu agricole (assurance-récolte, CSRN et RARB) a également été établi à un peu plus de 600 millions de dollars, ce qui est bien en deçà des niveaux de paiements réguliers et ponctuels très élevés de 1985 à 1991. Par la suite, les ministres fédéral et provinciaux ont attribué ce financement aux provinces en fonction des recettes monétaires agricoles, rajustées en fonction des subventions provinciales.

Le budget fédéral limité pour les trois filets de sécurité et le mécanisme de répartition sont demeurés en place jusqu'à l'effondrement des prix du porc en 1998. Tout simplement, l'offre de porcs en Amérique du Nord dépassait la capacité d'abattage. Cet événement a laissé le Canada devant un dilemme. Toute tentative de fournir un soutien direct pour le porc se heurterait immédiatement à des droits compensateurs imposés par les États-Unis, puisque les mesures commerciales entreprises au milieu des années 80 étaient toujours en vigueur. Dans ce cas, les États-Unis saisiraient pratiquement toute la valeur de la subvention au moyen de droits compensateurs. De même, le niveau de soutien requis dépassait la limite annuelle fixée dans le budget de 1995-1996.[2] Une solution de rechange qui respecterait les règles de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC était nécessaire. L'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard avaient fait l'essai d'un programme agricole complet en 1997. À la suite de modifications mineures, les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté un programme agricole complet fondé sur le programme de l'Alberta et de l'Î. P.-É., le Programme de soutien du revenu agricole en cas de catastrophe (ACRA). La conception du programme reposait essentiellement sur les mêmes données recueillies dans le cadre du CSRN, ce qui a permis de répondre rapidement à un programme relativement complexe. Le programme ACRA est demeuré en place en 1998 et 1999 et a été suivi d'un programme presque identique pendant trois ans, le Programme de soutien du revenu agricole en cas de calamité (PSRC).

À la fin des années 1990, les programmes de soutien fédéraux-provinciaux (assurance-récolte, CSRN et ACRA) comportaient diverses ententes de partage des coûts qui ne permettaient pas une pleine transparence des parts des fonds fédéraux versés à l'agriculture dans les provinces. En l'an 2000, une entente avait été conclue pour établir des ententes communes de partage des coûts entre les provinces et les programmes, en plus des coûts des programmes axés sur la demande. C'est-à-dire que les allocations fixes par province du financement du filet de sécurité fédéral basé sur les recettes monétaires agricoles ont été remplacées par des parts fixes des coûts des programmes et la répartition des coûts des programmes établie par la participation aux programmes. Ces éléments, ainsi qu'un programme de protection du revenu stable, ont été intégrés à l'Accord de Whitehorse conclu avec toutes les provinces, accord auquel les territoires ont également souscrit. Les concepts du Cadre stratégique pour l'agriculture ont été mis en œuvre le plus clairement pour l'année 2003 et au-delà, où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) établiraient des plans de politiques et de programmes pour plusieurs années, et après un examen et des ajustements nécessaires, s'attendrait à conclure une autre entente de plusieurs années. En 2005, les programmes de protection du revenu agricole comprenaient l'assurance-récolte et le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA). Le CSRN, qui a pris fin en 2002, a été remplacé par Agri-investissement, et le PCSRA par Agri-stabilité en 2007. Le seul changement important dans les programmes est survenu en 2012 dans le cadre du programme Agri-stabilité, avec la réduction des limites de marge et la limitation des paiements pour les pertes supérieures à 30 p. 100.

Les progrès réalisés dans l'établissement de programmes de protection du revenu stables au début des années 2000 ont également permis aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'élargir leurs discussions stratégiques à d'autres domaines d'intérêt commun, notamment la recherche et le développement des marchés. Jusqu'à maintenant, les discussions entre les ministres FPT depuis au moins 25 ans portaient sur la conception du filet de sécurité et les questions de financement connexes.

Il convient de souligner les arguments des ministres fédéral et provinciaux et des provinces entre les années 1970 et la fin des années 1990. Une subvention à la production dans une province était considérée par les provinces voisines comme une « subvention concurrentielle », attirant l'investissement vers la province subventionnaire et loin des provinces voisines. Certaines provinces ont fait valoir qu'étant donné qu'elles avaient une plus grande part de leur économie provinciale fondée sur l'agriculture primaire, elles n'avaient pas la capacité fiscale d'appuyer l'agriculture aussi fortement que les autres provinces. Certaines provinces ont fait valoir que les problèmes en agriculture découlaient de mesures et d'accords commerciaux; comme le commerce était du ressort exclusif du gouvernement fédéral, ce dernier devrait assumer la plus grande partie ou la totalité du fardeau des subventions. Dans d'autres cas où le gouvernement fédéral offrait une entente de partage des coûts pour un programme spécial, les ministres des Finances des provinces ont constaté que la demande soudaine imposée à leur budget n'était pas attrayante. Enfin, les ministres

[2]Dans le budget de 1995-1996, il était entendu que les ministres ne pouvaient pas revenir au Cabinet pour obtenir des fonds supplémentaires ou du financement pour remplacer les programmes abandonnés pendant au moins cinq ans.

provinciaux étaient constamment préoccupés par le fait qu'il n'y avait pas d'équité visible dans la répartition du financement fédéral en agriculture à l'échelle du Canada. Ces préoccupations au sujet du financement et de la conception des programmes se sont manifestées continuellement aux réunions ministérielles fédérales-provinciales, ce qui a limité le temps et les efforts consacrés à l'élaboration de politiques plus générales pour le secteur agroalimentaire.

L'un des éléments critiques de la résolution de ces problèmes était l'émergence à la fin des années 80 jusque dans l'élaboration des ententes fédérales-provinciales-territoriales stables en 2003 d'un cadre fort solide et largement stable de ministres fédéraux et provinciaux qui ont établi des liens de confiance personnels et politiques entre les gouvernements et une vision collective des problèmes et des solutions. Tout au long de cette période, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux ont poussé leurs hauts fonctionnaires à travailler ensemble, et avec les dirigeants de l'industrie, pour présenter des idées et des analyses dans le cadre de tables fédérales-provinciales-territoriales et de l'industrie pour examen par les ministres. Ce leadership en matière de résolution de problèmes a lentement érodé la caractéristique la plus courante des années précédentes, à savoir qu'il était plus facile pour le Cabinet de simplement fournir du financement à l'agriculture au fur et à mesure que les problèmes surgissaient, que de bien comprendre et de s'attaquer à la cause des problèmes. Cela ne veut pas dire que la politique à partir de la fin des années 80 s'est déroulée sans heurts. Il y a eu des revers, des culs-de-sac et des conflits entre les intervenants qui ont dû être résolus continuellement pour atteindre Whitehorse en 2000 et le Cadre stratégique pour l'agriculture.

Un deuxième élément critique a été le changement lent mais constant des croyances de nombreux pays au sujet du rôle que les gouvernements jouent dans la production agricole et le commerce. On croyait depuis longtemps que la production agricole et les marchés devaient être gérés étroitement et activement par le gouvernement. Les subventions déterminaient les niveaux de production, pas les signaux du marché. Le commerce des céréales, par exemple, se faisait principalement entre les organismes gouvernementaux, y compris l'établissement des prix, les parts de commerce pour les exportateurs et les exportations subventionnées. L'absence de progrès en matière de commerce agricole lors du Tokyo Round des négociations du GATT a conduit à reconsidérer le rôle du gouvernement dans l'agriculture à l'aube du Cycle d'Uruguay au milieu des années 80. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC a établi un rôle très différent pour les gouvernements dans la production agricole et la commercialisation.

Complexité de la conception des politiques agroalimentaires

Il a été long et complexe de trouver un terrain d'entente entre les deux ordres de gouvernement en matière de politique agroalimentaire. Depuis la Confédération, il y a eu un ensemble de règles, de lois et d'arrangements constitutionnels qui ont rendu les efforts difficiles et fastidieux.

La politique coloniale britannique considérait essentiellement les colonies comme une source de matières premières, un puits pour la main-d'œuvre britannique excédentaire et des endroits où étendre la puissance militaire au-delà de ses propres frontières. La « politique nationale » de sir John A. Macdonald a adapté la politique coloniale au Canada, l'est du Canada devenant la base industrielle avec une protection tarifaire et l'ouest du Canada comme source future de matières premières. On peut soutenir que cet arrangement est à l'origine de l'émergence de politiques agricoles différentes pour l'agriculture de l'Est et de l'Ouest. Cette différence de traitement était clairement évidente jusqu'au début des années 1990, avec des politiques et des programmes de soutien différents[3] et des programmes ponctuels qui étaient financés et exécutés différemment entre les deux régions. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que la question de l'équité du traitement par le gouvernement fédéral a été sérieusement soulevée par le Québec[4], ce qui a suscité un débat sur toute la structure des politiques fédérales en matière d'agriculture. Le Québec n'était pas le seul à s'occuper de ce dossier; il était en croissance depuis plusieurs années partout au Canada. Au cours des années 80, on s'inquiétait de plus en plus dans l'Ouest du Canada de la politique énergétique fédérale, qui s'étendait à des questions d'équité dans d'autres domaines, y compris l'agriculture. De même, la gestion de l'approvisionnement de l'industrie laitière en 1970 et en 1971 qui s'est étendue à l'industrie avicole et ovocole a suscité de vives inquiétudes dans les autres industries du bétail, principalement dans les régions des Prairies et de l'Ontario, lesquelles ont réussi à limiter les pouvoirs en vertu de l*a Loi sur la commercialisation des produits agricoles* aux œufs, à la volaille et au tabac.

Enfin, à partir du moment où la Commission canadienne du blé (CCB) a été créée, le ministre responsable de la CCB a été le même que le ministre responsable du portefeuille de l'agriculture une seule fois pendant quelques années, de 1935 à 1989.[5] En fait, il y avait deux ministres de l'Agriculture, un pour les producteurs de céréales et d'oléagineux de l'Ouest et un autre pour toutes les autres régions et tous les autres secteurs. De plus, la gestion de la politique sur les grains relevait du Groupe des grains (qui relevait du ministre de la CCB) et relevait

[3]Exemples : *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* (1975) et *Loi sur la protection du revenue agricole*, *Loi sur la Commission canadienne du blé* (1935), *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* et *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, Canada Grains Payments 1985 et 1986, programmes *ponctuels* 1988-91, le premier arrangement d'assurance-récolte en vertu de *la Prairie Farm Administration Act* (1939) et l'aide au transport des aliments du bétail.

[4]Document intitulé : A Question of Equity, by the Government of Quebec.

[5]Alvin Hamilton, octobre 1960 à avril 1963.

du ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce de la fin des années 1960 à la fin des années 1980. La structure ministérielle du gouvernement, la structure du Cabinet fédéral et la législation ont enchâssé les différences de politique dans l'Est du Canada, ainsi que les différences de traitement entre les produits. Creuser (la plupart) de ces différences profondément enracinées et les mettre de côté ont nécessité des années d'efforts immenses et intenses.

Il y a aussi la Constitution du Canada. L'agriculture (et l'immigration) a sa propre disposition dans la Constitution, l'article 95. Cet article confère des pouvoirs concurrents aux gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'agriculture. C'est-à-dire que le gouvernement fédéral peut légiférer sur des questions touchant l'agriculture; les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent également légiférer sur l'agriculture dans leur champ de compétence, à condition que cela ne soit pas contraire à la loi fédérale. Cet article doit être vu de concert avec les articles 91 et 92, qui établissent les pouvoirs fédéraux et provinciaux dans la Constitution. Les pouvoirs attribués aux provinces sont énoncés à l'article 92. L'interprétation des pouvoirs provinciaux explicites a été jalousement gardée dans un certain nombre de décisions rendues à la fin des années 1880 et au début des années 1900 par le Comité judiciaire du Conseil privé (CJCP)[6] à Londres, afin de s'assurer que le gouvernement fédéral n'empiète pas sur les pouvoirs provinciaux. Essentiellement, il n'y avait aucune marge de manœuvre par rapport aux décisions du CJCP dans la conception d'une loi fédérale pour permettre des solutions pratiques aux problèmes de production et de commercialisation agricoles. La première loi fédérale sur la commercialisation des produits agricoles a été déclarée ultra vires quelques mois après son entrée en vigueur en 1935 parce qu'elle traitait de produits qui pouvaient être commercialisés dans la province d'origine. Une tentative provinciale au début des années 1920 a subi le même sort puisqu'elle visait des produits qui pouvaient être commercialisés à l'extérieur de la province. Ce n'est qu'à la fin des années 1940 que le gouvernement fédéral a adopté une loi sur la commercialisation des produits agricoles qui répondait aux exigences constitutionnelles et qui a permis l'établissement de lois et d'offices provinciaux de commercialisation.

Un article de l'article 92 est également important pour l'agriculture, le paragraphe 92(10) c. Connu sous le nom de « marteau », il permet au gouvernement fédéral de passer outre au pouvoir provincial dans « l'intérêt général du Canada ou de deux provinces ou plus ». Il s'agit du pouvoir utilisé pour créer la Commission canadienne du blé, avec l'accord du Manitoba et de la Saskatchewan (mais explicitement, pas de l'Alberta). Le problème est que le recours à cette disposition implique directement un changement des pouvoirs constitutionnels, un sujet qui est au centre du débat politique depuis 40 ans… "l'idée de rapatrier la Constitution" l'Accord du lac Meech, ainsi que les référendums du Québec dans les années 1990 et au début des années 2000. Par conséquent, la disposition, bien qu'elle ait souvent été utilisée au cours des premières années après 1867, a rarement été utilisée au cours des quatre dernières décennies.

[6]Le Comité judiciaire du Conseil privé (CJCP) a été l'arbitre final des contestations constitutionnelles au Canada jusqu'en 1949. Jusqu'à ce moment-là, toute décision de la Cour suprême du Canada pouvait être portée en appel devant le CJCP, qui avait une longue histoire de décisions du CJCP préservant et protégeant (et certains soutiennent qu'elles renforçaient) les pouvoirs provinciaux. Voir : John T. Saywell, 2002. The Lawmakers: Judicial Power and the Shaping of Canadian Federalism. Publié pour la Osgoode Society for Canadian Legal History par University of Toronto Press, Toronto.

Compte tenu de l'histoire des précédents découlant des décisions du CJCP et de l'incapacité politique d'utiliser le paragraphe 92(10)c) de la Constitution pour une politique agricole pancanadienne, la seule voie possible consistait à conclure des ententes fédérales-provinciales-territoriales qui s'appliqueraient à tous les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les ententes bilatérales et ponctuelles entre le gouvernement fédéral et chaque province ou territoire ne seraient pas perçues comme permettant d'assurer l'uniformité et l'équité du traitement par le gouvernement fédéral à l'échelle du Canada.

Au cours des quatre dernières décennies, les intérêts politiques en matière de réglementation et de politique agroalimentaires ont pris une ampleur spectaculaire, passant des intérêts étroitement considérés de la communauté agricole il y a de nombreuses années à presque tous les segments de la société qui veulent et doivent être entendus dans le programme, les politiques et les activités de réglementation des gouvernements. Les consommateurs ont démontré un intérêt croissant pour la source (aux échelles locale, nationale et internationale), le contenu (additifs), la nutrition et la santé (bien-être), le prix, la disponibilité et le choix de produits (fourchettes de prix, origine du produit, produit naturel, produit végétarien, etc.) Les résidents ruraux qui ne sont pas fermiers ont montré un grand intérêt pour les méthodes et pratiques agricoles dans leur collectivité, dans des secteurs comme l'usage du fumier, l'élevage à grande échelle, le ruissellement de nutriments, la pollution des cours d'eau et les changements climatiques. Des groupes de défense d'un seul enjeu, centrés sur une seule dimension du système alimentaire, ont vu le jour. Les organisations de l'industrie agroalimentaire ont toujours été organisées horizontalement, avec peu de liens verticaux entre les divers niveaux de la chaîne de commercialisation, de l'approvisionnement en intrants à la production agricole, en passant par la commercialisation, l'importation et l'exportation, la transformation et la vente au détail, menant souvent à des relations antagonistes entre les niveaux adjacents de la chaîne.

L'élargissement de l'intérêt pour l'industrie agricole et alimentaire a également élargi l'éventail des membres du Cabinet fédéral et provinciaux qui ont des rôles directs et souvent des rôles de premier plan dans les politiques pour bon nombre des aspects susmentionnés. Les autres portefeuilles fédéraux ayant un intérêt et des pouvoirs importants comprennent l'environnement, la santé, le travail et l'immigration, les affaires étrangères, le commerce, l'innovation, les sciences et l'industrie, les affaires intergouvernementales et les transports. Même si le nom du portefeuille fédéral a été changé au début des années 1990 pour inclure l' « agroalimentaire », l'accent du portefeuille s'est de plus en plus rétréci pour se concentrer sur l'agriculture et l'élevage, l'aide à la transformation alimentaire nouvelle ou élargie, la recherche liée à l'industrie, et le développement des marchés pour les produits agricoles et alimentaires. D'autres portefeuilles fédéraux ont pris les devants dans de nombreux autres domaines stratégiques d'importance considérable pour l'agriculture.

Les changements climatiques en sont un exemple. Les premières approches adoptées par le gouvernement fédéral pour lutter contre les changements climatiques ont été établies dans un cadre global et ont rarement mentionné l'agriculture, pas plus qu'elles n'ont reconnu le rôle important que l'agriculture et l'alimentation peuvent jouer dans la gestion du carbone atmosphérique et des équivalents provenant des terres et des animaux. Une taxe commune sur le carbone est l'instrument choisi par le gouvernement fédéral comme moyen privilégié de lutter contre les changements climatiques. Cependant, il y a des différences marquées dans la capacité et les programmes/outils de réduire les émissions de carbone dans les secteurs de l'agriculture, de l'acier, de la fabrication d'automobiles et de pièces d'automobile, et de la dépendance aux combustibles fossiles. En l'absence de clarté au niveau sectoriel sur les détails stratégiques et la mesure des attentes en matière de résultats et de programmes pour répondre à ces attentes, on ne peut pas accomplir grand-chose.[7]

Dans son allocution du 14 décembre 2020 pour la Monk School, Donald Savoie a souligné que, dans le monde d'aujourd'hui, la politique est conçue pour renforcer l'image de marque d'un parti politique. Il a dit que le Cabinet ne fonctionne plus comme un organe décisionnel, mais comme un groupe de discussion pour le premier ministre.[8] Cette approche de gouvernance limite à la fois la formulation de politiques adaptées à l'agriculture et à l'alimentation, mais elle déplace également l'objectif principal de la politique

[7]La gestion de millions d'hectares de terres agricoles et de pâturages et de troupeaux d'animaux est considérablement différente, par exemple, de la gestion des émissions d'une seule cheminée industrielle dans une aciérie ou une centrale électrique.

[8]Donald Savoie, 2020. Canada: Withering Institutions. Address at the Munk School of Global Affairs & Public Policy, 14 décembre 2020. https://www.youtube.com/watch?v=Yvsb3rtO2U0. La citation vient d'un haut fonctionnaire fédéral non identifié.

dans de nombreux domaines vers la gestion de l'image du gouvernement plutôt que de résoudre un problème de politique ou de programme. Les lettres de mandat que le premier ministre a envoyées au gouvernement fédéral au cours des dernières années le confirment clairement. Les messages de « marque » se veulent des messages politiques positifs pour le gouvernement. Cependant, le fait de se pencher sur la nature détaillée du message apparemment positif peut ouvrir la voie à de profonds désaccords politiques, contrairement à l'intention du gouvernement en place. Cela décourage les ministres de jouer un rôle de chef de file dans l'interprétation et l'adaptation des détails sur l'exécution des politiques et des programmes intégrés dans le message de la marque à la clientèle pour son portefeuille.

Enfin, le nationalisme économique croissant dans de nombreuses régions du monde est également une préoccupation majeure pour le Canada. Le Canada est un important producteur et exportateur de produits agricoles et alimentaires et a besoin d'un accès stable à l'étranger pour réussir. Pour compenser, il faut de plus en plus que de nombreux produits canadiens répondent à la demande alimentaire dans des régions importantes du monde. Cependant, la Chine, qui est un important acheteur de ces produits, a montré qu'elle était prête à utiliser le commerce des produits agricoles comme arme politique[9], mais elle n'a pas ciblé spécifiquement les aliments transformés dans cette entreprise. Bien que le Canada possède une importante industrie de transformation des aliments, elle est pleinement intégrée à l'industrie alimentaire des États-Unis et, dans une certaine mesure, de l'Europe et du Brésil. Néanmoins, le Canada n'a que deux ou trois entreprises de transformation des aliments domiciliées au Canada qui pourraient clairement être considérées comme étant de « calibre mondial », bien qu'il y ait de nombreuses entreprises de transformation des aliments au Canada qui sont domiciliées aux États-Unis, dans l'Union européenne et ailleurs.[10] Le problème, c'est que les décisions générales d'investissement dans l'expansion de la capacité de ces entreprises au Canada sont prises au centre de décision, et rarement au sein de leurs filiales canadiennes. À cela s'ajoutent les rendements d'échelle très importants dans les industries de transformation des aliments et le nationalisme économique dans les économies contemporaines qui entourent les décisions d'investissement. Le Canada ne représente peut-être pas une base économique suffisamment importante pour permettre aux entreprises étrangères domiciliées de trouver une capacité de transformation de calibre mondial, nouvelle ou élargie. La capacité de transformation des aliments au Canada, qui permet une croissance ou une technologie importante, devient une cible évidente pour les entreprises étrangères.

La combinaison de toutes ces difficultés dans l'élaboration des politiques fait en sorte qu'il est extrêmement difficile pour les ministres de l'Agriculture de jouer un rôle de leadership créatif dans la formulation des politiques agricoles et alimentaires aux niveaux fédéral, provincial et territorial, qui reflètent les intérêts communs entre les régions et les composantes de l'industrie. Elles mènent inévitablement à un affaiblissement du traitement équitable et commun du gouvernement fédéral dans l'ensemble du secteur agroalimentaire et des régions du Canada. Il y a clairement une détérioration de la confiance et de la détermination communes des ministres FPT au cours des deux dernières années.

[9]Un excellent aperçu des mesures prises par la Chine contre les exportations agricoles australiennes, voir : https://www.abc.net.au/news/2021-04-26/the-collateral-damage-of-australia-trade-war-with-china-/100071952. Le Canada a fait face à des mesures semblables de la Chine contre le canola et le porc canadiens.

[10]La Chine s'est également montrée très intéressée à acheter une capacité de production et de transformation à l'étranger en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis, au Brésil et au Canada, afin d'assurer l'accès à l'approvisionnement et à la technologie.

Nids-de-poule dans les sentiers de l'avenir

En octobre 2020, Agri-food Economic Systems a publié une note de politique[11] en ligne examinant un large éventail de conditions changeantes touchant les relations commerciales du Canada (et d'autres pays). Seuls quelques-uns des enjeux importants sont mentionnés dans le présent document.

L'effondrement du mécanisme de règlement des différends de l'OMC en janvier 2020, parce que les États-Unis ont refusé de nommer des membres à l'Organe d'appel, a effectivement détruit la protection dont jouissait le Canada depuis 1995. Cette protection garantissait que les grands partenaires commerciaux ne pouvaient pas utiliser leur pouvoir économique pour désavantager les petites économies. Bien que les activités et les décisions de l'Organe d'appel aient suscité des préoccupations croissantes chez plusieurs pays, dont le Canada, pendant un certain nombre d'années, son effondrement a rendu nulle et non avenue la protection qu'il accordait encore au Canada. Le Canada collabore avec d'autres pays pour remanier les opérations et la structure de l'Organe d'appel afin de répondre aux préoccupations de plusieurs pays, en particulier les États-Unis. Cependant, on ne sait toujours pas si le nouveau gouvernement américain est disposé à participer de façon constructive à ce processus. L'un des résultats possibles est un accord plurilatéral entre les membres de l'OMC disposés à régler équitablement les différends entre les membres des groupes, c'est-à-dire en dehors de la structure de l'OMC qui repose sur la prise de décisions par consensus.

Les États-Unis se sont retirés des négociations du PTP en 2016, tandis que les autres membres des négociations ont poursuivi leur cheminement vers l'accord du PTPGP en 2018. Cependant, les États-Unis, en utilisant des menaces, ont obtenu du Japon le même traitement commercial que celui qui avait été offert dans le cadre du PTP, mais n'ont rien donné en retour, ce que les États-Unis auraient été tenus de faire s'ils étaient demeurés dans les négociations du PTP. Essentiellement, les États-Unis sont en voie d'avoir les mêmes accords commerciaux d'importation pour les produits agricoles et alimentaires au Japon que le Canada dans le cadre des accords du PTPGP.

La nouvelle administration américaine a indiqué qu'elle a peu d'intérêt, voire aucun intérêt, à entreprendre de nouvelles négociations commerciales ou à prolonger au Congrès l'autorisation de promotion du commerce (TPA) au-delà du milieu de 2021 pour permettre à l'administration d'entamer des négociations commerciales après cette période. De nombreux pays développés, bien que fortement engagés dans les négociations de libéralisation du commerce du début des années 80 à 2008, ont clairement affaibli leur désir de conclure de nouveaux accords ou même de poursuivre les efforts de libéralisation du commerce dans le cadre du processus de Doha de l'OMC.

[11]Al Mussell et Douglas Hedley, 2020. Le commerce agroalimentaire canadien lorsque la politique commerciale mondiale est dominée par la politique. Octobre 2020. http://www.agrifoodecon.ca/uploads/userfiles/files/canadian%20ag%20trade%2024%20oct-20(1).pdf

En janvier 2020, les États-Unis et la Chine ont signé un accord sur le commerce agricole. La Chine a accepté d'acheter une valeur minimale de produits agricoles des États-Unis en 2020 et 2021. Bien que la Chine n'ait pas respecté son engagement à l'égard des importations pour 2020, l'accord indiquait que les deux pays ont conclu un accord de commerce géré, ce qui va à l'encontre des règles de l'OMC. Elle désavantage les autres exportateurs de ces produits dans leurs exportations vers la Chine et ailleurs, car une grande partie du commerce de quelques produits est liée à l'accord entre les États-Unis et la Chine.

La Chine s'est montrée très agressive pour ce qui est de mettre un terme aux importations en provenance de pays qui, selon elle, la traitent mal d'une certaine façon. Le Canada a fait les frais du problème des deux Michael en raison de l'accès restreint aux produits agricoles. L'Australie a été confrontée à un certain nombre de mesures prises par la Chine pour limiter ou interrompre ses exportations vers la Chine. D'autres pays, dont la Norvège, ont également souffert. Il est intéressant de noter que la Chine a le plus souvent utilisé les importations de produits agricoles en provenance de pays comme moyen de tenter un traitement « disciplinaire » pour une « erreur » perçue, même si la Chine ne peut certainement pas se nourrir à partir des approvisionnements intérieurs. Essentiellement, la Chine doit importer des produits agricoles et des denrées alimentaires pour maintenir un approvisionnement suffisant pour sa population nationale.

Tous ces événements ont signalé un régime commercial beaucoup moins prévisible pour le Canada que celui auquel le pays est confronté depuis deux ou trois décennies. De plus, lorsque les exportations sont interrompues à court préavis, l'industrie canadienne a de la difficulté à rebâtir les marchés; de même, le Canada a peu ou pas de recours viable par l'entremise de l'OMC pour contester les mesures commerciales prises par d'autres pays.

Les blocages soudains des exportations qui se sont produits ou qui pourraient se produire, que ce soit par la Chine, une maladie animale en Amérique du Nord ou toute autre cause, demeurent imprévisibles à l'avance, inconnus et « non couverts ». Autrement dit, le Canada ne peut prendre que peu ou pas de mesures immédiates pour améliorer la situation en cas de restrictions commerciales soudaines. Ezra Klein écrivait dans le New York Times que « nous ne nous rendons pas compte à quel point l'infrastructure de base de notre civilisation est fragile » d'après sa lecture de « The green swan Central banking and financial stability in the age of climate change ».[12] Il conclut : « Si vous connaissez un peu les organismes de réglementation financière, vous savez que le mot « indétectable » sonne l'alarme dans la nuit. Les systèmes financiers sont conçus pour couvrir le risque. Lorsqu'un risque mondial est indéchiffrable, le danger qu'il pose est existentiel ». La même conclusion peut être tirée pour l'agriculture, la production alimentaire et le commerce. Il y a des risques mondiaux pour l'agriculture et l'alimentation qui sont de plus en plus « non couverts » et qui posent un risque important à court et à long terme.

[12]Patrick Bolton, Morgan Després, Luiz Awazu Pereira da Silva, Frédéric Samama et Romain Svartzman, 2020. Le cygne vert : Banque centrale et stabilité financière à l'ère du changement climatique. Banque des règlements internationaux. https://www.bis.org/publ/othp31.htm

La recherche d'un consensus

La question fondamentale est de savoir comment le Canada peut aller de l'avant dans la définition et la mise en œuvre de la politique agricole et agroalimentaire canadienne dans le contexte du monde d'aujourd'hui. La difficulté réside dans le monde fort différent dans lequel nous vivons aujourd'hui où nous devons composer avec le contexte commercial en place, le rôle des gouvernements dans les politiques commerciales nationales et internationales en matière d'agriculture et de nationalisme économique émergeant, les changements dans les arrangements institutionnels au Canada et à l'étranger, et l'instabilité dans toutes ces relations dans les jours et les années à venir. La voie à suivre pour de nombreux enjeux dépasse la portée expérientielle des dernières années.

Le but de ce document, mentionné au début, était de remettre en question la pensée des autres, d'encourager les réactions et les réponses et d'amener d'autres personnes à se joindre à la recherche constructive de politiques et de processus pour la politique agricole et alimentaire au Canada. Deux ou trois questions ressortent et les décideurs ne peuvent probablement pas les éviter, tandis que d'autres sont imprévisibles en termes de temps et de portée qui nécessiteraient une attention urgente au fur et à mesure qu'elles se présentent.

L'un des problèmes inévitables et urgents est la réponse du Canada aux changements climatiques. La Cour suprême du Canada a maintenu la loi canadienne imposant une taxe sur le carbone de plus en plus élevée ou l'équivalent sur les gaz à effet de serre. Des discussions sont déjà en cours aux États-Unis pour trouver des moyens de réduire les émissions de gaz à effet de serre en agriculture, ce qui pourrait entraîner une taxe sur le carbone sur les importations si l'exportateur n'a pas de mesures équivalentes en place, bien qu'il semble y avoir une certaine réticence à inclure l'agriculture.[13] Il faut élaborer et mettre en œuvre un programme stratégique spécialement pour l'agriculture et l'alimentation au Canada. Bien que la loi fédérale permette aux provinces de concevoir et de mettre en œuvre les programmes, il faudra probablement des mesures agricoles et alimentaires communes à l'échelle du Canada pour éviter les préoccupations des États-Unis. La difficulté réside dans les divergences de vues entre les membres des secteurs des produits, des régions et de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que dans les politiques difficiles qui peuvent survenir. Un certain processus est nécessaire pour réunir l'analyse et divers groupes dans l'ensemble du secteur afin d'apporter le plus de cohérence possible dans l'ensemble de l'industrie et d'harmoniser l'approche du Canada avec celle des États-Unis et d'autres partenaires commerciaux. Pour un certain nombre de raisons, il est peu probable que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership, bien que ses ressources en matière de recherche et de politiques puissent contribuer de façon appréciable à l'effort.

Un autre domaine dont le Canada pourrait bénéficier est l'explosion des résultats de la recherche biologique dans le monde. La science ne respecte pas les frontières internationales, et le Canada ne peut pas générer toute la recherche et la science nécessaires à la prospérité de son industrie. Les investissements dans la recherche agricole et alimentaire au Canada sont en cours depuis les années 1880. Cependant, ils doivent devenir beaucoup plus connectés aux grands centres de recherche du monde entier. Cela signifie qu'il faut financer des centres de recherche à l'étranger pour appuyer les chercheurs canadiens dans les grands centres de recherche, ainsi que des chercheurs étrangers qui viennent au Canada pour y travailler, afin d'assurer l'accès du Canada et la capacité de

[13]Un projet de loi bipartite présenté au Sénat des États-Unis interdirait à l'Environmental Protection Agency de réglementer les émissions des animaux d'élevage, maintenant une restriction de plus de dix ans. https://www.meatingplace.com/Industry/News/Details/98853

recherche dans le domaine des découvertes scientifiques. Par exemple, la technologie CRISPR et l'émergence de la technologie de l'ARNm pourraient offrir de nouvelles technologies végétales et les moyens de contrôler les maladies animales.

Le caractère imprévisible des défis potentiels dans la production intérieure et le commerce d'exportation donne à penser qu'une politique pluriannuelle « stable » globale ne survivra probablement pas très longtemps. Nous ne pouvons pas déterminer où le secteur agricole et agroalimentaire canadien doit se situer dans cinq ou dix ans, ni définir la voie à suivre pour atteindre un tel objectif. De toute évidence, un ensemble de mesures de gestion des risques de l'entreprise à long terme peut fournir une base initiale pour rajuster le revenu agricole, mais ne peut probablement pas traiter de l'éventail de mesures nécessaires pour réagir aux événements imprévus liés au commerce et au marché intérieur.

Cela suggère un effort à deux volets, d'abord une capacité accrue au sein des gouvernements FPT et de l'industrie pour répondre aux besoins en évolution rapide de l'industrie, afin de compenser rapidement les effets négatifs des événements. Cet effort ne peut être développé qu'avec un fort sentiment d'engagement et de confiance parmi les partenaires FPT, dans l'ensemble de l'organisation horizontale et verticale du secteur, et les intérêts plus vastes des organisations et de la société en ce qui concerne l'agriculture et l'alimentation.

Deuxièmement, il faudrait déployer des efforts à long terme pour accroître la stabilité du commerce intérieur et international. Certains de ces efforts sont déjà en cours, par exemple, le « Groupe d'Ottawa » de pays qui cherchent à établir des relations commerciales plus stables que celles qui existent actuellement dans le cadre de l'OMC. Il y a aussi les efforts du Canada pour faire pression sur d'autres pays afin qu'ils rétablissent un mécanisme de règlement des différends acceptable au sein de l'OMC.

Les deux suggestions portent davantage sur les processus d'élaboration de mesures stratégiques que sur les solutions stratégiques. Si notre capacité institutionnelle des gouvernements a été affaiblie en raison de la politique de marque, comme l'a fait valoir M. Savoie, alors les institutions alternatives devraient être considérées avec un plus grand leadership confié en dehors des gouvernements avec la participation et l'engagement des gouvernements. Cela atténue la réticence des ministres à aller de l'avant dans des domaines de politique sensibles, mais permet une approche constructive pour atteindre des voies stratégiques que les ministres pourraient mettre en œuvre sans subir les conséquences politiques négatives. Il est essentiel que les ministres et leurs fonctionnaires, ainsi que les participants de l'industrie, s'engagent à la fois à l'égard des processus et des résultats.

Ce document expose les difficultés auxquelles le Canada est confronté dans la formulation des politiques en matière d'agriculture et d'alimentation, comment et pourquoi les difficultés et les incertitudes en matière de politiques dans les années 1970 et 1980 ont été prises en compte, et l'urgence de regrouper les processus, des idées et des analyses pour définir l'orientation au cours des prochaines années. La caractéristique fondamentale des années à venir est l'incertitude des politiques nationales et internationales du secteur, et plus largement. Accepter cette réalité est le fondement de la recherche d'idées et d'orientations offrant les moyens de se préparer aux incertitudes, plutôt que de réagir aux événements après coup. En fin de compte, ce document est une invitation à participer à la conversation.