ICPA
L'INSTITUT CANADIEN DES POLITIQUES AGROALIMENTAIRES

Décembre 2021

Aperçu des enjeux fédéral-provinciaux-territoriaux et l'agriculture canadienne

rapport Ce que nous avons entendu

rapport Ce que nous avons entendu

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 relations entre le gouvernement fédéral du Canada, les provinces et les territoires sont un élément central de la gouvernance du pays et de l'élaboration de ses politiques. Il est important de comprendre la nature de cette relation. Les thèmes de la responsabilité partagée, de l'autorité, des exigences en matière de financement et bien plus encore sont caractéristiques de cette relation complexe.

Le dossier de l'agriculture est relativement unique au Canada, la constitution donnant compétence aux deux niveaux de gouvernement. L'immigration est le seul autre dossier à compétence partagée. La compétence partagée peut être compliquée par la nature régionale du système agroalimentaire du Canada, où le désir du gouvernement fédéral d'avoir des programmes nationaux forts peut ne pas s'aligner sur la nature distincte des systèmes agroalimentaires provinciaux.

Après des décennies d'approches différentes à travers le pays, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) ont conclu un accord historique en 2003 avec le lancement du premier Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA). Le CSA est un accord quinquennal qui définit les responsabilités des deux ordres de gouvernement et établit un cadre de programme qui vise à assurer l'équité dans tout le pays grâce à une combinaison de programmes fédéraux, provinciaux et conjoints.

Les gouvernements ont également établi des domaines de compétence non officiels, les gouvernements provinciaux étant responsables de ce qui se passe dans les exploitations agricoles et de ce qui reste à l'intérieur de leurs frontières provinciales, et les gouvernements fédéraux étant responsables des questions interprovinciales, nationales et internationales du commerce et d'autres facteurs.

Cependant, les investissements dans le budget fédéral de 2021 dans l'action climatique à la ferme et la prolifération des bureaux commerciaux provinciaux dans le monde soulignent la fluidité des lignes entre les responsabilités fédérales et provinciales.

Cette fluidité et les visions nationales et provinciales potentiellement concurrentielles expliquent pourquoi les gouvernements doivent s'unir pour élaborer la politique agroalimentaire au Canada et pourquoi les enjeux FPT sont si importantes pour l'avenir du système agroalimentaire.

Les relations FPT prennent des formes très diverses, notamment des appels réguliers entre fonctionnaires, des réunions informelles entre ministres ou de grands événements FPT planifiés visant à faciliter et à encourager le dialogue.

Voici une discussion menée par des experts sur le sujet des enjeux FPT du Canada, leur statut actuel au Canada et le rôle qu'elles jouent (et ont joué) dans la prospérité de notre secteur agricole.

Les enjeux fédéral-provinciaux-territoriaux : Prendre le pouls de la relation la plus sous-estimée en agriculture

Nous n'en savons pas assez sur les relations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires du Canada. Cette déclaration a été faite par l'ancien sous-ministre adjoint d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Dr Douglas Hedley, lors d'un webinaire organisé par l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires (ICPA) le 15 novembre 2021.

Quelque part entre une compréhension de base du sol et une compréhension de la façon dont la politique agricole est formée se trouve le corps de connaissances souvent négligé mais critique entourant les enjeux FPT.

Le webinaire, qui était animé par la journaliste et étudiante en politique Kelsey Johnson, mettait en vedette le Dr Douglas Hedley, l'agriculteur de Coldbrook Farms Amy VanderHeide, coprésidente de l'Institut Jean-Garon Michel Saint-Pierre et la professeure de sciences politiques de l'Université de Toronto, la Dre Grace Skogstad.

> « En raison de la constitution, des lois du Canada et des droits dont jouissent les gens aux niveaux fédéral et provincial, la seule façon de travailler à l'élaboration d'une politique agricole commune à l'échelle du pays est de passer par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et leurs cabinets, » a déclaré M. Hedley. « C'est pourquoi ce sujet me tient à cœur. Nous n'en savons pas assez, il n'a pas été très bien étudié à mon avis, et je ne pense pas que les groupes agricoles, les autres groupes industriels reconnaissent le détail de la relation nécessaire. C'est la relation la plus fondamentale que nous ayons pour informer les politiques. »

Les relations FPT sont un sujet complexe. La comprendre et le rôle qu'elle joue dans l'élaboration d'une bonne politique agricole n'est pas aussi facile que de décrire, par exemple, la Chambre des communes, même si ces deux éléments font partie du cadre politique canadien.

> « C'est une sorte d'art délicat que de trouver un compromis entre les politiques nationales tout en laissant aux provinces une marge de manœuvre et une flexibilité suffisantes pour faire ce qui compte vraiment le plus pour leur propre secteur agricole provincial, » a déclaré M. Skogstad.

Les enjeux FPT sont une pièce de l'échafaudage agricole du Canada qui, si elle est manquante, si sa structure est déficiente ou si elle est sous-utilisée, compromettrait le cadre plus large dont elle fait partie. C'est un message clé qui a résonné tout au long du webinaire et qui souligne pourquoi il est impératif de mieux comprendre le sujet et le rôle qu'il joue dans l'agriculture canadienne.

> « Nous devons comprendre que les ministres fédéral et provinciaux de l'agriculture ont commencé à se réunir sur une base annuelle ou plus fréquemment à partir de 1935 et qu'ils l'ont fait chaque année depuis lors, » a déclaré M. Hedley. « Et ce sont les seuls ministres fédéraux et provinciaux qui se réunissent régulièrement. Ainsi, les problèmes des années 1930 ont fait comprendre que nous devions utiliser les relations fédérales-provinciales pour établir la politique agricole au Canada. On ne peut pas y échapper ! »

La présentatrice Amy VanderHeide a fait plusieurs voyages pour assister aux réunions FPT et elle est l'un des rares producteurs à s'être assis plusieurs fois à la table FPT. Elle est elle-même productrice, quelqu'un qui est directement touché par les politiques qui découlent de ce phénomène politique. Pour Mme VanderHeide, le défi pour les agriculteurs est de savoir comment naviguer entre les différents niveaux de gouvernement afin de rendre le processus d'engagement politique moins lourd et plus clair.

> « Selon la question et, bien sûr, l'endroit où l'on se trouve au Canada, on peut obtenir deux réponses différentes à chaque niveau ou être ballotté dans tous les sens, » a déclaré M. VanderHeide. « Donc, je pense que trouver la bonne information ou passer à travers la paperasserie pour aller d'un niveau à l'autre peut être un défi pour les producteurs à naviguer et à comprendre. »

Les réunions qui ont lieu lors des rassemblements FPT sont déterminantes pour que les gouvernements comprennent les problèmes qu'ils sont chargés de régler et sachent comment s'y prendre.

> « Oui. Nous avons connu de mauvaises périodes. Certains gouvernements ne voulaient tout simplement pas se parler. Cela ne fonctionne pas très bien, » a déclaré M. Saint-Pierre, ajoutant que, dans son expérience de travail au ministère de l'Agriculture du Québec, il a été très utile de rencontrer d'autres ministres dans le contexte FPT et d'autres personnes afin de mieux comprendre les enjeux.

Soulignant la complexité du processus FPT, le Dr Skogstad a mis en évidence la manière dont la formation de la politique agricole canadienne diffère de celle de l'UE, en insistant sur l'importance des négociations entre les niveaux de gouvernement.

> « Il va falloir faire des compromis, » a déclaré le Dr Skogstad. « Il va falloir faire des compromis. Je ne pense pas que nous soyons plus antagonistes que l'UE dans l'élaboration de la politique agricole. Cependant, je pense que l'UE a fait de bien meilleurs progrès que le Canada en termes de réorientation du soutien agricole ; réorienter le soutien agricole au détriment du soutien du revenu agricole pour soutenir les biens et services environnementaux. »

Tout au long du webinaire, qui a attiré plus de 130 participants, dont beaucoup sont actifs et influents dans le paysage politique agricole du Canada, les participants ont pu poser des questions, auxquelles les présentateurs ont répondu.

Bien que la citation de Michel ci-dessous n'ait pas été celle qui a clôturé la session, elle capture l'esprit de partenariat et d'unité nécessaire pour faire prospérer la politique agricole au Canada.

> « L'agriculture est un acteur qui contribue aux émission de GES, » a déclaré M. Saint-Pierre. « Mais [l'agriculture est] aussi un des acteurs qui a des solutions dans la façon de réduire les GES. Nous devons travailler ensemble. Nous avons devant nous de nombreux enjeux qui ont un impact sur beaucoup d'entre nous et c'est dans l'adversité que nous trouvons des accords. »

Répartition constitutionnelle des responsabilités provinciales et fédérales en matière d'agriculture

> « L'une des choses que nous devons comprendre est que tout ce qui se passe à l'intérieur de la ferme est couvert par l'article 95 [de la Loi constitutionnelle canadienne de 1867], qui est une compétence partagée, » a déclaré le Dr Hedley. « Une fois que vous allez au-delà de la ferme, c'est couvert par les articles 91 et 92, qui sont les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Ainsi, le commerce, par exemple, relève des gouvernements provinciaux, qui ont le pouvoir de gérer un problème d'assurance-récolte. Le gouvernement fédéral a adhéré au programme uniquement en raison de sa capacité fiscale supérieure et a dit qu'il le financerait si vous respectiez certaines règles dans tout le Canada. C'est ainsi que nous avons mis sur pied l'assurance-récolte. L'autre chose qui s'est produite dans la GRE, lorsque nous l'avons mise en place au début des années 2000, c'est que nous sommes passés d'un système axé sur la demande à un système axé sur les besoins. Avant cela, nous passions des heures à répartir l'argent provenant du pot fédéral dans quelle province il devait aller. Un certain nombre de formules ont été utilisées dans les années 1990, mais dès que l'on passe à un système axé sur la demande, on détermine les parts de l'argent fédéral qui vont à ces provinces. Si les provinces ne participent pas aux programmes conjoints, les agriculteurs obtiennent moins. »