

Mai 2023

Vers une Stratégie collaborative pour une agriculture durable au Canada

Rapport *Perspective* préparé pour l'ICPA par
Grace Skogstad



rapport
Perspective



Institut canadien des politiques agroalimentaires (ICPA)
960, avenue Carling
Immeuble 60
Ottawa (Ontario) K1A 0C6
www.capi-icpa.ca



Ce rapport est commandité en partie par la Fondation RBC par l'intermédiaire du Techno nature RBC. Il fait partie d'une initiative environnementale plus vaste de l'ICPA, À l'avant-garde des solutions durables.

Pour assurer la validité et la qualité de son travail, l'ICPA exige que tous ses rapports *Perspective* soient soumis à un processus d'examen par les pairs. L'ICPA remercie les pairs examinateurs pour leurs commentaires sur une version antérieure de ce rapport. 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

Le Canada a des aspirations politiques ambitieuses en matière d'atténuation des changements climatiques, et ces aspirations s'étendent à l'agriculture. La preuve la plus récente est l'initiative du gouvernement fédéral sur une Stratégie pour une agriculture durable, qui vise à travailler avec les groupes de l'industrie pour obtenir plus de mesures au niveau de la ferme afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'accroître la séquestration du carbone. Cependant, étant donné que l'agriculture est un domaine de responsabilité officielle pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et que les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral sont actifs dans le domaine de l'environnement, cela nous amène à nous demander comment les gouvernements vont collaborer pour faire avancer la Stratégie pour une agriculture durable et obtenir des résultats significatifs.

Dans ce rapport, la politologue de l'Université de Toronto et boursière distinguée de l'ICPA, Grace Skogstad nous guide à travers un réseau de contextes de marché/technologie/politique, de responsabilités constitutionnelles, de ressources publiques et de politiques qui explique et identifie, dans la Stratégie pour une agriculture durable, une voie positive pour les gouvernements et le secteur. Les gouvernements provinciaux et territoriaux disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer comment et s'ils souhaitent collaborer avec les initiatives fédérales et entre eux, ou pour agir de façon indépendante et se concentrer sur les intérêts provinciaux.

Les choix politiques et stratégiques qui en découlent influent fortement sur ce qui peut être accompli et sur l'efficacité de ce qui peut être fait. Le rapport se termine par quelques idées qui peuvent aider à mieux harmoniser les intérêts du gouvernement et à favoriser l'amélioration des perspectives pour la Stratégie pour une agriculture durable.

Principaux points à retenir

- Les politiques sont de plus en plus axées sur les changements climatiques et la durabilité de l'agriculture, notamment dans le cadre de la Stratégie fédérale pour une agriculture durable (SAD) et du Partenariat canadien pour une agriculture durable (PCAD).
- Les gouvernements FPT partagent la responsabilité de l'agriculture et ont accès à différents outils stratégiques qui peuvent être utilisés de façon indépendante ou en collaboration, avec divers effets.
- L'impact le plus important semble provenir d'approches coordonnées et collaboratives, où les gouvernements restent dans leur « voie », comme l'illustrent récemment les éléments de l'entente du PCAD.
- Il existe de sérieux obstacles à la collaboration, notamment les politiques agroenvironnementales existantes, les différences de priorités et de contextes régionaux et les positions politiques.
- Les provinces et les territoires sont plus susceptibles de collaborer si (1) il y a une approche conjointe pour l'établissement de normes et de cibles, (2) le gouvernement fédéral est prêt à investir une part plus importante, et (3) les résultats sont importants pour la compétitivité et l'accès des produits agricoles canadiens aux marchés internationaux.

Table of Contents

NOTE DE L'ICPA	3
PRINCIPAUX POINTS À RETENIR	3
INTRODUCTION	5
FÉDÉRALISME CANADIEN : PARTAGE DES COMPÉTENCES, ÉLABORATION DE POLITIQUES INDÉPENDANTES ET COLLABORATIVES	7
POLITIQUES FPT EN MATIÈRES AGROENVIRONNEMENTALES ET DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES	9
VERS UNE STRATÉGIE POUR UNE AGRICULTURE DURABLE AU CANADA	11
RÉFÉRENCES	12



Introduction

Selon l'OCDE, les systèmes alimentaires sont confrontés à un triple défi « fournir des aliments adéquats, abordables, sains et nutritifs à une population mondiale en constante augmentation, fournir des moyens de subsistance tout au long de la chaîne de valeur des produits alimentaires, et ce, tout en augmentant la durabilité du secteur et sa contribution à la lutte contre les changements climatiques » (OCDE 2022 : 2). La nécessité de trouver un équilibre entre ces objectifs concurrents pour l'agriculture est de plus en plus évidente non seulement pour les organisations internationales, mais aussi pour les gouvernements nationaux, y compris ceux du Canada. Il est également évident que les gouvernements ont un rôle important à jouer pour atteindre l'équilibre nécessaire, puisque les enjeux et les avantages vont bien au-delà des agriculteurs et s'étendent aux générations actuelles et futures au pays et à l'étranger qui dépendent de la production alimentaire canadienne.

Depuis la fin de l'année 2022, le gouvernement canadien a entrepris des consultations avec les groupes de l'industrie agricole sur le développement d'une Stratégie pour une agriculture durable (SAD) pour le Canada qui vise à soutenir la compétitivité continue du secteur tout en guidant les politiques, les programmes et les autres initiatives pour faire progresser l'engagement international du Canada de parvenir à des émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) nulles d'ici 2050 (Agriculture et Agroalimentaire Canada 2022a). Le document de travail accompagnant l'annonce du processus de consultation a indiqué que la SAD s'appuierait sur les initiatives actuelles de durabilité environnementale pour le secteur agricole tout en comblant leurs lacunes et en apportant les ajustements nécessaires pour favoriser de meilleurs résultats sur les plans environnemental et climatique (Ibid.). Le communiqué accompagnant l'annonce d'un processus de consultation avec les groupes agricoles canadiens indiquait également que les provinces et les territoires participeraient à « la meilleure façon de collaborer à l'élaboration de la Stratégie » (Agriculture et Agroalimentaire Canada 2022a).

Le projet de SAD en cours du gouvernement du Canada, ainsi que d'autres initiatives à l'échelle fédérale et provinciale, vise à s'attaquer à la relation complexe entre l'agriculture et les objectifs de sécurité alimentaire, de moyens de subsistance durables et de bien-être économique dans le secteur agricole et la durabilité environnementale. L'agriculture est simultanément (i) un contributeur au problème des changements climatiques, (ii) une victime des changements climatiques et (iii) une partie potentielle de la solution aux changements climatiques. En ce qui concerne le point (i), contributeur au problème, les émissions agricoles

provenant des pratiques à la ferme et des changements d'utilisation des terres représentaient environ 10 % du total des GES canadiens en 2019 (ECCC 2022). On a estimé que le secteur de l'agriculture (bétail) représentait 29 % des émissions de méthane du Canada en 2019 (ECCC 2022). L'agriculture est également une source d'émissions d'oxyde nitreux (N₂O) provenant de l'utilisation d'engrais et de dioxyde de carbone (CO₂) provenant de pratiques culturales comme le labourage et les changements d'utilisation des terres comme l'assèchement des milieux humides. Les pratiques agricoles ont également une incidence sur la capacité d'atteindre les objectifs environnementaux de préservation de la biodiversité, de sécurité de la qualité et de la quantité de l'eau et de réduction de l'utilisation des pesticides.

En ce qui concerne le point (ii), victime du changement climatique, les moyens de subsistance économiques des agriculteurs et d'autres acteurs de la chaîne de valeur alimentaire sont menacés par la fréquence et l'intensité accrues des tempêtes, des inondations, des sécheresses et des changements dans les régimes de précipitations. Bien que certains secteurs de l'agriculture canadienne puissent bénéficier du réchauffement climatique, on estime que l'ensemble de l'agriculture canadienne subira des dommages économiques à moins que des mesures d'adaptation aux changements climatiques ne soient prises dans le secteur (Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, 2018).

Enfin, en ce qui concerne le point (iii), les pratiques agricoles sont reconnues comme faisant partie de la solution aux changements climatiques. La recherche scientifique a établi l'efficacité d'une variété de pratiques de gestion à la ferme et de changements de l'utilisation des terres qui réduisent les GES et procurent des avantages environnementaux. L'adoption de pratiques comme l'amélioration de la gestion de l'azote, l'augmentation de la culture de couverture, le pâturage en rotation et/ou la fourniture de plantation de protection ont permis à l'agriculture canadienne de passer d'une source de carbone à un puits de carbone au cours des deux dernières décennies (ECCC 2022 : 60).

Malgré la disponibilité d'un répertoire de pratiques et d'approches pour s'attaquer au problème de l'agriculture en ce qui concerne les objectifs de durabilité environnementale et de changements climatiques, il reste des défis à relever pour ce qui est de leur mise en pratique. L'un des défis réside dans la faiblesse des incitatifs pour que les producteurs adoptent des pratiques de gestion agricole bénéfiques qui s'accompagnent de compromis éventuels liés aux coûts ou aux rendements de production (ECCC 2022 : 60). Un deuxième défi réside dans les différences entre les produits de base et entre les régions/provinces en ce qui a trait à leur performance environnementale par rapport à la qualité du sol, de l'eau et de l'air, la gestion des terres agricoles et les émissions de GES (Clearwater et coll. 2016). Par exemple, on estime que l'agriculture dans les provinces des Prairies du Canada (source de la majeure partie de la production agricole du Canada) représente les deux tiers de toutes les émissions de GES attribuables à l'agriculture (ECCC 2022). Les différences régionales (et intrarégionales) dans la performance environnementale de l'agriculture et les raisons de ces différences signifient qu'il n'y a pas de solution unique pour toutes les régions (Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2022b ; Fouli et coll. 2022: 1). Par conséquent, les approches efficaces pour une agriculture plus durable sur le plan environnemental devront tenir compte de ces différences et être adaptées aux diverses conditions agronomiques et climatiques des fermes partout au pays.

Pourtant, un troisième défi potentiel pour une agriculture canadienne plus durable est la volonté et la capacité des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) du Canada de travailler les uns avec les autres et avec le secteur agricole pour trouver des « approches sur mesure dans le cadre de politiques souples » qui sont jugées nécessaires (ECCC 2022). Les gouvernements FPT du Canada ont souvent à la fois des incitatifs et la capacité d'agir indépendamment plutôt que collectivement. On ne peut présumer qu'ils agiront ensemble pour élaborer une SAD efficace pour le Canada, comme le réclame le gouvernement du Canada : c'est-à-dire qui pourrait inclure des cibles pour mesurer les progrès réalisés à l'égard des normes de rendement volontaires ou obligatoires en ce qui concerne la santé des sols, l'eau, la biodiversité, l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques et la résilience (Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2022b).

À quoi peut-on s'attendre des efforts du gouvernement fédéral pour élaborer une stratégie pour une agriculture durable pour le Canada ? La discussion qui suit porte sur cette question. Elle examine d'abord l'incidence du système fédéral canadien sur les incitatifs et la capacité des gouvernements FPT d'agir indépendamment les uns des autres ou, à l'inverse, de collaborer pour régler les problèmes et trouver des solutions aux questions relevant

des portefeuilles de l'agriculture et de l'environnement. Cette discussion révèle des différences importantes dans l'étendue des relations de collaboration FPT en agriculture par rapport à l'environnement, y compris les changements climatiques. Elle décrit ensuite les programmes FPT existants en ce qui a trait aux mesures agroenvironnementales et aux changements climatiques, en signalant un ensemble disparate de programmes indépendants, mais aussi d'importants exemples de programmes à frais partagés. Elle conclut que pour réaliser les objectifs du gouvernement du Canada en matière de stratégie pour une agriculture durable, il faudra fournir aux gouvernements provinciaux et territoriaux le financement et la souplesse nécessaires pour adapter les mesures agroenvironnementales à leurs circonstances locales.

Fédéralisme canadien : partage des compétences, élaboration de politiques indépendantes et collaboratives

Le système fédéral du Canada permet aux gouvernements FPT de collaborer à l'élaboration de politiques, mais il leur offre également des incitatifs et la capacité d'agir de façon indépendante. Comparativement aux fédérations européennes, la Constitution du Canada a doté les gouvernements fédéral et provinciaux de pouvoirs législatifs considérables pour atteindre des objectifs politiques conformes à leurs idées et intérêts partisans et électoraux dans leurs domaines de compétence exclusive. Dans les domaines de compétence qui leur sont attribués, les gouvernements fédéral et provinciaux ont la capacité (bien que limitée par les ressources financières dans le cas de certaines provinces) de répondre aux préférences de leurs électeurs indépendamment des autres gouvernements.

Cependant, le modèle d'indépendance gouvernementale est également associé à des mesures incitatives d'« établissement d'un État concurrentiel » pour que les gouvernements FPT protègent leur autonomie contre l'ingérence de l'autre ordre de gouvernement et se fassent concurrence pour les loyautés des Canadiens. L'un des résultats des politiques publiques d'établissement d'un État concurrentiel est l'adoption de politiques novatrices populaires auprès des électeurs. Les gouvernements provinciaux indépendants peuvent également avoir des incitatifs et la capacité de faire concurrence aux autres provinces, par exemple, par des régimes fiscaux concurrentiels ou des politiques environnementales qui réduisent les coûts des affaires dans leur province et créent des conditions de concurrence inégales entre les provinces. Les incitatifs qui poussent les gouvernements à collaborer pour mettre en œuvre des politiques publiques à l'intention des Canadiens au lieu du modèle d'indépendance gouvernementale sont motivés par la capacité accrue du gouvernement du Canada de financer des programmes que les provinces n'ont pas les moyens de financer elles-mêmes.

Bien que le modèle d'indépendance gouvernementale domine dans le système fédéral du Canada, l'agriculture est une exception : il s'agit de l'un des trois seuls domaines de compétence partagée dans lesquels les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent agir indépendamment en utilisant leurs pouvoirs législatifs et leurs pouvoirs de dépenser pour atteindre les objectifs stratégiques souhaités. Le partage des compétences n'élimine pas les incitatifs FPT pour l'établissement d'un État concurrentiel par l'entremise des gouvernements qui prennent des mesures préventives pour occuper un domaine de politique commun et revendiquent le crédit des politiques populaires. Il introduit également des possibilités supplémentaires d'éviter les blâmes, en vertu desquelles les politiciens renvoient la faute à l'autre ordre de gouvernement parce qu'il n'a pas su régler les problèmes stratégiques urgents dans les domaines de compétence mutuelle.

En dépit de ces incitatifs, la compétence partagée sur l'agriculture a incité les gouvernements FPT à concevoir des normes et des cadres institutionnels pour l'élaboration de politiques concertées dans ce secteur économique d'une importance considérable pour la plupart des provinces canadiennes et le pays dans son ensemble. (Schertzer et coll. 2018). Ces normes et cadres, qui se sont accumulés au fil des décennies, ont amené les gouvernements FPT à mettre en commun leurs ressources financières et leurs pouvoirs juridiques afin d'atteindre des objectifs stratégiques mutuels pour le secteur agroalimentaire. La gouvernance collaborative à coûts partagés a été mise en place pour atténuer l'incohérence des politiques et le traitement inéquitable des

producteurs qui découlent du fait que les gouvernements fédéral et provinciaux, avec des priorités politiques et des ressources financières différentes, agissent unilatéralement et sans coordination les uns avec les autres.

Les accords FPT pluriannuels du Cadre stratégique pour l'agriculture, en vertu desquels les programmes de gestion des risques de l'entreprise sont offerts aux agriculteurs canadiens, en sont un bon exemple. Ces programmes à frais partagés, qui remontent au début des années 2000, sont le résultat d'un processus lancé par le ministre fédéral de l'agriculture à la fin des années 1980 pour régler le problème des inégalités perçues en matière de financement fédéral pour l'agriculture à l'échelle du Canada, des provinces s'engageant dans la subvention de programmes agricoles concurrentiels, et (d'autres) provinces faisant passer le fardeau fiscal pour le soutien au revenu agricole à Ottawa. Hedley (2021 : 6) décrit le long cheminement vers un accord FPT sur la solution à ces problèmes; un système de protection du revenu fondé sur des ententes communes de frais partagés et des principes de programme, comme un processus long et difficile d'établissement de relations de confiance entre les ministres FPT et leurs hauts fonctionnaires. Leur renouvellement périodique régulier au cours des vingt dernières années doit sans doute beaucoup à la formule de partage des frais fédéral-provincial/territorial 60:40, mais aussi à la souplesse dont disposent les provinces et les territoires pour entreprendre des programmes adaptés aux besoins de leurs agriculteurs. Les agriculteurs canadiens ont également participé à leur élaboration et, dans le cas de certains programmes de protection du revenu, ils partagent leurs frais (Skogstad 2008 : chapitre 3).

Un deuxième exemple de collaboration intergouvernementale en agriculture est la prise conjointe de décisions réglementaires dans les secteurs de la volaille et des produits laitiers. À cet égard, les gouvernements FPT ont coordonné leur pouvoir de réglementation distinct en matière de commercialisation agricole (celui d'Ottawa en matière de commerce interprovincial et international; celui des provinces en matière de commerce intraprovincial) depuis le début des années 1970 afin de mettre en œuvre des plans de commercialisation nationaux (Skogstad 1987, chapitre 5). Comme dans le cas des accords du Cadre stratégique pour l'agriculture, les conflits intergouvernementaux ont accompagné l'élaboration de ces plans et ont fait surface dans leur mise en œuvre. Cependant, ils sont habituellement passés au deuxième rang après les intérêts communs et les partenariats établis entre les représentants FPT et les groupes de l'industrie qui ont contribué à la durabilité des plans de gestion de l'offre au fil des décennies (Skogstad 2022). Bien que ni les accords FPT à frais partagés ni les plans de gestion de l'offre n'existeraient (ou pourraient exister) sans la participation d'Ottawa, leur élaboration a été éclairée par des innovations stratégiques antérieures dans une ou plusieurs provinces (Skogstad 2008 : chapitres 3 et 5).

Et pourtant, un troisième exemple de coopération intergouvernementale en agriculture se trouve dans la politique commerciale internationale. Bien que le gouvernement du Canada soit le seul responsable de la négociation des accords commerciaux internationaux et du règlement des différends commerciaux qui en découlent, il a consulté étroitement les gouvernements provinciaux et territoriaux au sujet des dispositions des traités internationaux en matière d'agriculture. Il a également travaillé en étroite collaboration avec eux dans le but de résoudre les différends bilatéraux concernant les produits agricoles en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et d'autres traités internationaux (Skogstad, 2012).

Contrairement à la norme et aux modèles établis de collaboration en agriculture, les incitatifs FPT à l'élaboration de politiques collaboratives sont beaucoup plus faibles et moins développés en matière d'environnement. L'environnement n'est pas une compétence officiellement attribuée dans la Constitution du Canada. Le gouvernement du Canada et les provinces revendiquent tous deux la compétence juridique en matière d'environnement dans les domaines qui leur sont attribués (article 91 de la Loi constitutionnelle du gouvernement du Canada, article 92 pour les provinces). Par exemple, la compétence provinciale sur la « propriété et les droits civils dans la province » et les « questions de nature locale ou privée seulement dans la province » fournit la base constitutionnelle pour que les provinces puissent réglementer des activités comme les pratiques agricoles qui sont liées directement et indirectement aux pratiques environnementales durables et à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Le gouvernement du Canada reconnaît que les provinces et les territoires ont une plus grande responsabilité à l'égard des ressources naturelles sur leur territoire respectif, y compris en ce qui a trait à la gestion et à la planification de l'eau, des sols et de l'utilisation des terres (Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2022b). D'autre part, les pouvoirs constitutionnels du gouvernement du Canada en matière de commerce international et interprovincial, de droit pénal, de « paix, d'ordre et de bon gouvernement du

Canada », ainsi que son pouvoir de dépenser, lui donnent le fondement juridique et le pouvoir fiscal nécessaires pour adopter des mesures environnementales particulières.

Bien que les gouvernements FPT aient parfois collaboré pour coordonner leurs normes et évaluations environnementales (Winfield et Macdonald 2008), la collaboration en matière de politiques sur les changements climatiques s'est révélée difficile. Le gouvernement conservateur de Harper (2006-2015) a acheté la paix avec les provinces en leur laissant la politique sur les changements climatiques. Les gouvernements libéraux à Ottawa ont eu plus d'incitatifs politiques pour agir dans le dossier des changements climatiques, notamment pour respecter les engagements internationaux, ce qui est impossible tant que les grandes provinces émettrices de GES n'utiliseront pas les instruments de politique à leur disposition pour atténuer les émissions de GES.

Depuis son arrivée au pouvoir en 2015, le gouvernement libéral de Trudeau a fait de la lutte contre les changements climatiques une priorité. En vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Canada s'est engagé à atteindre la carboneutralité d'ici 2050. La Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, une mesure législative fédérale importante visant à respecter l'engagement envers les Nations Unies, a suscité de vives controverses dans certains milieux provinciaux. Les gouvernements conservateurs de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario ont engagé une contestation constitutionnelle de la Loi qui permet au gouvernement du Canada de fixer un prix provincial minimum sur les carburants émetteurs de carbone. Leur argument selon lequel la Loi empiète sur les compétences provinciales en matière de ressources naturelles a été rejeté par la Cour suprême du Canada. Elle a convenu avec le gouvernement du Canada que les changements climatiques sont un enjeu d'envergure nationale et a maintenu la Loi comme une question d'intérêt national en vertu du pouvoir Paix, Ordre et Bon Gouvernement (POBG) du gouvernement du Canada (Cour suprême du Canada 2021; Winfield et Macdonald 2020). La décision de la Cour a confirmé le pouvoir juridictionnel des provinces/territoires et du gouvernement du Canada d'imposer un prix sur le carbone, et du gouvernement fédéral d'établir des normes nationales minimales de tarification que toutes les provinces et tous les territoires doivent respecter.

Politiques FPT en matières agroenvironnementales et de changements climatiques

L'état actuel des initiatives stratégiques FPT indépendantes et collaboratives en matière d'agriculture durable fournit une base pour évaluer la probabilité que les gouvernements FPT et le secteur agroalimentaire collaborent à une stratégie pour une agriculture durable. À ce jour, les gouvernements ont agi à la fois de façon indépendante et collaborative.

Pour ce qui est des mesures indépendantes, le gouvernement du Canada s'est engagé à verser des millions de dollars en financement dans le cadre du Programme Solutions agricoles pour le climat – Laboratoires vivants et du Fonds d'action climatique à la ferme (2021-2024) pour aider les agriculteurs à élaborer, à tester et à adopter certaines pratiques de gestion (notamment, gestion améliorée de l'azote, augmentation de la culture de couverture, pâturage en rotation, fourniture de plantation de protection) qui ont été liées à une réduction des GES et à divers bienfaits environnementaux. Il a également engagé des fonds dans le cadre du Programme des technologies propres en agriculture pour soutenir la R-D, la commercialisation et l'adoption de nouvelles technologies propres (comme l'agriculture de précision et les biotechnologies) pour le secteur agricole (Canada, 2022).

L'intégralité et l'ambition des programmes provinciaux varient. Le Québec a été un chef de file avec son plan d'agriculture durable (Agir, pour une agriculture durable) pour la province. Élaboré en étroite consultation avec la communauté agricole, le Plan du Québec précise les objectifs et les cibles pour l'utilisation des pesticides, la gestion des engrais, la qualité et la quantité d'eau et la biodiversité dans l'ensemble de la province et dans des régions particulières de celle-ci (Québec 2020). Son budget est de 125 millions de dollars répartis sur les cinq premières années. Dans d'autres provinces, le cofinancement FPT pour l'adoption de pratiques de gestion bénéfiques (PGB) constitue la principale initiative appuyant la durabilité de l'agriculture primaire.

En même temps, il y a eu une vaste collaboration FPT sur les programmes agricoles durables. Le dernier accord FPT quinquennal du Cadre stratégique pour l'agriculture, le Partenariat canadien pour une agriculture durable (PCAD), en est un bel exemple. Il engage 2,5 milliards de dollars de dépenses fédérales, provinciales et territoriales dans des programmes de gestion des risques de l'entreprise et d'autres programmes pour le secteur agroalimentaire. Le PCAD établit « la lutte contre les changements climatiques et la protection de l'environnement pour soutenir la réduction des émissions de GES et la vitalité à long terme du secteur... » comme priorités des modalités 2023-2028 de l'accord. Il comprend une entente de principe des ministres FPT sur un objectif de réduction des émissions de GES de l'industrie de l'agriculture de 3 à 5 Mt de CO₂ par année, ainsi qu'un engagement à examiner comment les programmes de gestion des risques de l'entreprise peuvent intégrer le risque climatique et les objectifs de préparation. Un nouveau programme à frais partagés dans le cadre du PCAD, le Programme de paysages agricoles résilients, alloue des fonds pour soutenir la séquestration du carbone, l'adaptation et les avantages environnementaux connexes pour le secteur agricole. Le Programme de paysages agricoles résilients sera administré par les provinces et les territoires et adapté à leurs besoins et leurs conditions (Olexiuk et Martin 2022).

À l'instar des ententes qui l'ont précédé dans le Cadre stratégique pour l'agriculture, le PCAD finance également les plans agroenvironnementaux de la ferme (PEF) qui impliquent l'adoption de pratiques de gestion bénéfiques (PGB) pour promouvoir la conservation et l'amélioration de l'environnement. Le financement des PEF est partagé par les gouvernements FPT et le programme est exécuté par les provinces, ce qui permet aux PEF d'être adaptés et de varier d'une province à l'autre (Clearwater et coll. 2016). Comme l'ont mentionné Clearwater et coll. (2016 : 39) les PEF qui favorisent l'adoption de PGB sont un excellent exemple de la façon dont les initiatives provinciales peuvent être diffusées à d'autres provinces. À l'origine, il s'agissait de programmes provinciaux en Ontario, en 1993. À la fin des années 1990, ils étaient également présents au Québec et dans le Canada atlantique. Le Cadre stratégique pour l'agriculture, signé en avril 2003, a défini un ensemble de principes et d'éléments de programme uniformes à l'échelle nationale pour les programmes de PEF au Canada qui ont servi de fondement à la conception et à la mise en œuvre d'un programme de PEF dans toutes les provinces canadiennes et au Yukon, dès le 1^{er} avril 2005. Depuis, les PEF ont été cofinancés en vertu des accords du Cadre stratégique pour l'agriculture.

Contrairement à la collaboration manifestée dans le cadre du PCAD, d'autres mesures fédérales visant les objectifs d'une agriculture durable ont été contestées par les provinces et/ou la communauté agricole. L'engagement du gouvernement fédéral à réduire de 30 % les émissions canadiennes d'engrais synthétiques d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 2020, a rencontré la résistance de certains gouvernements provinciaux. Ils ont fait valoir que le maintien de la viabilité économique est une priorité et que l'objectif devrait être de réduire les émissions provenant de la production d'engrais, et non de leur utilisation (Olexiuk et Martin 2022). Les gouvernements de l'Alberta et de la Saskatchewan, en particulier, ont critiqué publiquement les cibles d'émissions des engrais. À la suite de la résistance des agriculteurs canadiens, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a souligné que la cible d'émissions des engrais était volontaire (Norman, 2023).

En résumé, en ce qui concerne leurs initiatives d'élaboration de politiques collaboratives et indépendantes visant à promouvoir l'atteinte d'objectifs d'agriculture durable, les gouvernements canadiens ont utilisé une approche axée sur le marché, en s'appuyant sur des instruments de politique économique. Ils ont évité les conditionnalités de l'UE qui exigent que les agriculteurs bénéficiant d'un financement en vertu de la Politique agricole commune (PAC) se conforment aux normes environnementales de l'UE concernant la matière organique du sol et la structure du sol, le maintien de prairies permanentes, la protection de la biodiversité, et la gestion des ressources en eau. Une exception, une exigence dans le PCAD 2023-2028 visant les producteurs ayant des ventes nettes admissibles d'au moins un million de dollars, soit d'effectuer une évaluation des risques environnementaux afin de recevoir des contributions Agri-investissement : une politique novatrice source de préoccupations pour les organisations représentant les agriculteurs canadiens (Briere, 2022). La pratique du gouvernement américain consistant à lier l'admissibilité aux programmes agricoles fédéraux et les subventions aux pratiques de conservation n'a pas été largement reprise au Canada.

Le principal instrument politique du gouvernement du Canada (et celui que les économistes considèrent comme le plus rentable) pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050, un prix sur le carbone, exclut en grande partie l'agriculture. Bien que toutes les administrations canadiennes aient maintenant des systèmes de tarification du

carbone, ils excluent les émissions des extrants de production animale et végétale (Agriculture et Agroalimentaire Canada 2018; OCDE 2022 : 25). Le gouvernement du Canada et certaines provinces exemptent également la consommation de diesel et d'essence à la ferme de la tarification du carbone (Agriculture et Agroalimentaire Canada 2018). La communauté agricole a cherché à s'assurer que les producteurs ne subissent pas de répercussions négatives de la tarification du carbone (Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts 2018) et a fait pression pour que l'électricité, le séchage des grains et les combustibles de chauffage à la ferme soient également exemptés de la tarification du carbone. Bien que le gouvernement du Québec dispose d'un plan agricole durable ciblé, son système d'échange de droits d'émission ne comprend pas les émissions autres que celles du CO₂ (méthane et oxyde nitreux) provenant de l'agriculture (Fouli et coll. 2022).

Vers une Stratégie pour une agriculture durable au Canada

Dans son document de travail, le gouvernement du Canada a proposé cinq objectifs pour une stratégie d'agriculture durable : (1) la résilience du secteur agricole face aux répercussions à court et à long terme des changements climatiques tout en maintenant la croissance de sa capacité de production; (2) amélioration de la performance environnementale du secteur de l'agriculture; (3) une importante contribution du secteur aux objectifs de réduction des émissions de GES du Canada tout en demeurant concurrentiel; (4) une approche plus complète et intégrée, de la stratégie, des programmes et des partenaires dans la chaîne de valeur, pour aborder les problèmes agroenvironnementaux; et (5) combler les lacunes en acquisition de données et dans la capacité de mesurer, de rapporter et de faire le suivi de la performance environnementale du secteur. Comme le gouvernement du Canada le reconnaît, la réalisation des cinq objectifs nécessitera la coopération des gouvernements FPT et du secteur agricole canadien. Compte tenu des normes et des pratiques existantes en matière de collaboration FPT, y compris en ce qui concerne le PCAD, il y a lieu d'être optimiste quant à la poursuite de la collaboration pour atteindre les objectifs établis.

Le document de travail définit également un certain nombre d'approches à envisager pour faire progresser les objectifs de la SAD et surmonter les obstacles à leur réalisation. Ces approches, dont certaines sont déjà utilisées (comme les incitatifs financiers, les instruments économiques, la science et la recherche, le transfert et la vulgarisation des connaissances), comprennent également l'établissement d'objectifs par rapport auxquels mesurer les progrès, et « des règlements qui pourraient établir des normes de rendement et imposer ou interdire l'utilisation d'une pratique agricole particulière. »

Bien que le gouvernement du Canada puisse établir de telles cibles et normes de rendement nationales obligatoires, la réalité est qu'il dépendrait en grande partie des gouvernements provinciaux et territoriaux pour leur mise en œuvre et leur application. Les provinces et les territoires seront probablement plus favorables aux normes et aux cibles de durabilité agricole du gouvernement fédéral si (1) ils ont un rôle dans leur élaboration, (2) Ottawa paie une grande partie des frais de leur mise en œuvre et de leur application, et (3) les normes sont importantes pour le caractère concurrentiel des produits agroalimentaires canadiens et leur accès aux marchés internationaux.

Ottawa pourrait décider de façon indépendante de respecter les deux premières conditions et ainsi rehausser les ambitions de tous les gouvernements en ce qui a trait à une SAD qui comprend des objectifs et des cibles mutuellement établis. Cependant, pour que cela soit réalisable, il faut que les deux ordres de gouvernement respectent leur mandat : le gouvernement fédéral se concentre sur l'utilisation de ses ressources dans la recherche, l'analyse et les enjeux internationaux, et les gouvernements P/T tirent parti de leurs ressources et de leurs réseaux, davantage orientés vers la mise en œuvre en milieu agricole.

Le rôle des normes et des cibles d'émissions de GES en agriculture attire de plus en plus l'attention dans le commerce international. Bien que d'autres exportateurs majeurs comme l'Argentine, le Brésil et les États-Unis n'aient pas de cibles d'émissions de GES juridiquement contraignantes en agriculture, les états membres de l'UE en ont. Un ancien négociateur commercial canadien, Steve Verheul, a mentionné que la politique de commerce international doit être plus ambitieuse à propos des changements climatiques, et que le Canada doit faire preuve d'ambition, en travaillant avec de plus petites nations (Taylor-Vasey, 2023). Il s'agit d'un domaine dans lequel le

Canada peut jouer un rôle de chef de file et le faire de concert avec les provinces et les territoires qui ont indiqué leur appui de principe, dans le cadre du PCAD, à un objectif de réduction des émissions de GES de 3 à 5 Mt de CO₂ par année pour l'agriculture. Les normes institutionnelles fondées sur la collaboration qui ont été établies au fil des décennies constituent le fondement sur lequel les ordres de gouvernement peuvent s'appuyer pour déployer conjointement leur autorité juridictionnelle et d'autres ressources afin de s'attaquer à ce que la plupart des intervenants considèrent comme la crise existentielle de notre époque.

Références

Agriculture et Agroalimentaire Canada. 2022b. Stratégie pour une agriculture durable : Document de discussion. Ottawa. <https://agriculture.canada.ca/fr/ministere/transparence/recherche-opinion-publique-consultations/strategie-agriculture-durable/document>

Briere, Karen. Ministers agree to new ag policy framework, *The Western Producer*, 28 juillet.

Canada. 2022. Mesures du gouvernement du Canada pour un secteur agricole durable et résilient. <https://agriculture.canada.ca/fr/environnement/mesures-du-gouvernement-du-canada-secteur-agricole-durable-resilient>

ECCC (Environnement et Changement climatique Canada). 2021. Vers un avenir durable : Ébauche de la Stratégie fédérale de développement durable 2022-2026. Ottawa.

ECCC (Environnement et Changement climatique Canada). 2022. Plan de réduction des émissions pour 2030 : Prochaines étapes du Canada pour la qualité de l'air et une économie forte. Ottawa.

Clearwater, R. L., T. Martin et T. Hoppe (éd.) 2016. Durabilité environnementale de l'agriculture canadienne : Série sur les indicateurs agroenvironnementaux, Rapport no 4. Ottawa (Ontario) : Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Fouli, Ymène, Margot Hurlbert et Roland Kröbel. 2022. GHG Emissions from Canadian Agriculture: Policies and Reduction Measures. Calgary (Alberta) : The School of Public Policy, SPP Briefing Paper, vol. 15, no 13, mai.

Hedley, Douglas. 2021. Comprendre notre passé et notre présent. Concevoir notre avenir : L'élaboration des politiques fédéral-provinciales-territoriales et l'agriculture canadienne. Ottawa : Institut canadien des politiques agroalimentaires. <https://capi-icpa.ca/fr/explorer/ressources/comprendre-notre-passe-et-notre-present-concevoir-notre-avenir/>

Norman, Don. 2023. Federal report shows farmer concerns remain regarding emissions targets, *Manitoba Co-operator*, mars 22.

OECD. 2022. Suivi et évaluation de la politique agricole 2022 : Réforme des politiques agricoles pour l'atténuation des changements climatiques. Paris.

Olexiuk, Paula et Isiah Martin. 2022. « Les ministres de l'Agriculture s'entendent sur un nouveau Partenariat canadien pour une agriculture durable. » *Osler*. 1er septembre. <https://www.osler.com/fr/ressources/reglements/2022/les-ministres-de-l-agriculture-s-entendent-sur-un-nouveau-partenariat-canadien-pour-une-agriculture>

Québec. 2020. Agir, Pour Une Agriculture Durable – Plan 2020-2030. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/publications-adm/dossier/plan_agriculture_durable/PL_agriculture_durable_MAPAQ.pdf

Schertzer, Robert, Andrew McDougall et Grace Skogstad. 2018. « Multilateral Collaboration in Canadian Intergovernmental Relations: The Role of Procedural and Reciprocal Norms », *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (4), 2018, 636-663. <https://doi.org/10.1093/publius/pjx066>

Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts. 2018. Abondance ou famine : L'incidence des changements climatiques et la tarification du carbone sur l'agriculture, l'agroalimentaire et la foresterie. Ottawa.

Skogstad, Grace. 1987. *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*. Toronto : Presses de l'Université de Toronto.

Skogstad, Grace. 2008. *Internationalization and Canadian Agriculture: Policy and Governing Paradigms*. Toronto : Presses de l'Université de Toronto.

Skogstad, Grace. 2012. « International Trade Policy and the Evolution of Canadian Federalism », p. 203-222, Herman Bakvis et Grace Skogstad, éd., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Oxford : Presses de l'Université d'Oxford, 3e éd.

Skogstad, Grace. 2022. « Supply Management in Canada's Dairy & Poultry Sectors », chapitre 13, p. 267-285, Evert Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier et Paul 't Hart, éd. *Public Policy Success: Lessons from Canadian Experiences*, Presses de l'Université d'Oxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192897046.003.0014>

Cour suprême du Canada. 2021. Cas en bref : Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre. <https://www.scc-csc.ca/case-dossier/cb/2021/38663-38781-39116-fra.aspx>.

Taylor-Vasey, Nick. 2023 « How smaller nations can sway global conversation » Politico, 27 avril 2023
<https://www.politico.com/news/2023/04/27/steve-verheul-global-trade-negotiations-00093800>

Winfield, Mark et Douglas Macdonald. 2008. « The Harmonization Accord and Climate Change Policy: Two Case Studies in Federal-Provincial Environmental Policy », chapitre 13, p. 266-288, Herman Bakvis et Grace Skogstad, éd., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Oxford : Presses de l'Université d'Oxford, 2e éd.

Winfield, Mark et Douglas Macdonald. 2020. « Federalism and Canadian Climate Change Policy, chapitre 14, p. 363-92, Herman Bakvis et Grace Skogstad, éd., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Oxford : Presses de l'Université d'Oxford, 4e éd.