

*Une politique alimentaire pour
le Canada :*

Trouver un terrain d'entente

Document de travail



7 juillet 2017

Introduction

« Peu de Canadiens réfléchissent beaucoup à leur alimentation quotidienne. L'abondance qui nous entoure offre ce luxe à beaucoup de nos compatriotes, mais pas à tous. Peu de Canadiens connaissent tout le cheminement du producteur à leur assiette et ont conscience que les choix faits à l'épicerie ont une incidence sur notre chaîne alimentaire et sur notre santé. Peut-être à cause de cette même abondance, nous n'avons pas, en tant que nation, planifié globalement afin d'assurer aux générations futures un approvisionnement alimentaire sain et suffisant. »¹

Cet extrait met en lumière la nécessité d'une stratégie alimentaire nationale et se trouve au commencement du rapport de 2011 [Vers une Stratégie alimentaire nationale](#), publié après la discussion collaborative approfondie d'une grande variété de participants, incluant fournisseurs d'intrants, transformateurs, distributeurs, détaillants et consommateurs. L'industrie souhaitait l'élaboration d'une stratégie alimentaire nationale afin d'aligner tous les ordres de gouvernement et l'ensemble des ministères, ainsi que les nombreux acteurs du secteur agroalimentaire sur une vision commune à long terme qui offrirait une plus grande stabilité au secteur et irait au-delà des besoins immédiats et à court terme. Ce document fera référence à une Stratégie alimentaire nationale que continue de prôner la FCA plutôt qu'à une *politique* alimentaire. Ce choix repose sur l'opinion qu'une stratégie est foncièrement plus pragmatique, souple et ciblée, alors qu'une politique sous-entend une approche plus passive et une orientation rigide.

Six années se sont écoulées et la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA) ainsi que ses membres sont heureux de constater que le gouvernement du Canada prend des mesures concrètes pour l'établissement, par le biais de consultations, d'*Une politique alimentaire pour le Canada*. Toutefois, le manque de connaissances des Canadiens sur la manière dont leurs aliments sont produits, comme énoncé dans la citation ci-dessus, demeure une réalité encore de nos jours et représente un défi de taille, mais une occasion potentielle pour le développement de la stratégie alimentaire nationale – soit développer une compréhension commune afin de réduire l'écart entre les attentes des consommateurs et les pratiques modernes de production alimentaire.

ÉTABLIR UNE COMPRÉHENSION COMMUNE : UNE OCCASION ET UN DÉFI

Les piliers mis en évidence dans l'annonce récente du gouvernement concernant la tenue de consultations sur *Une politique alimentaire pour le Canada* contribuent à démontrer pourquoi cette compréhension commune représente à la fois une occasion et un défi :

- améliorer l'accès à des aliments abordables;
- améliorer la salubrité des aliments et la santé;
- préserver les sols, l'eau et l'air;
- produire une plus grande quantité d'aliments de qualité supérieure.

¹ Vers une stratégie alimentaire nationale : Cadre de référence pour assurer l'avenir de la nourriture (2011). Voir <http://www.cfa-fca.ca/fr/programmes-et-projets/strategie-alimentaire-nationale/>

Énoncés comme des objectifs de haut niveau, ces piliers représentent les résultats que la plupart des Canadiens jugeraient souhaitables dans le cadre d'une stratégie alimentaire nationale. Mais lorsqu'ils sont examinés de plus près, les détails de chaque pilier permettent de constater qu'il existe inévitablement un éventail d'opinions. Bien qu'aucune stratégie ne puisse répondre raisonnablement aux préoccupations de chacun, une stratégie alimentaire nationale représente une occasion unique d'établir le dialogue et de trouver un terrain d'entente pour une variété d'intervenants. C'est ce terrain d'entente qui permet d'adopter une approche harmonisée permettant de déterminer des résultats plus spécifiques et les mesures subséquentes à prendre à court et à long terme pour atteindre ceux-ci.

APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE

Une stratégie alimentaire nationale doit non seulement viser l'obtention de résultats dans chaque domaine d'action spécifique, mais elle doit également assurer l'harmonisation des perspectives et de la prise de décisions dans des domaines politiques traditionnellement cloisonnés. Pour réellement aligner les intervenants et permettre une approche pangouvernementale, une stratégie alimentaire nationale doit exploiter les synergies de ces domaines cloisonnés, offrant un forum unique pour l'identification et la mise à profit des atouts actuels du Canada. Par la même occasion, elle devra également établir une compréhension commune permettant de parvenir aux compromis requis par de telles interdépendances. Ces compromis ont des conséquences bien réelles et des répercussions souvent immédiates, en particulier pour ceux dont le revenu dépend de la compétitivité de la chaîne de valeur agroalimentaire, soit les producteurs d'aliments canadiens. Voici quelques exemples de prises de décisions dans des domaines cloisonnés :

- ❖ **Pénuries de main-d'œuvre et voies vers l'immigration pour les travailleurs du secteur agroalimentaire** : Le secteur agroalimentaire au Canada fait face à des pénuries chroniques de main-d'œuvre et préconise depuis longtemps une collaboration interministérielle autour d'un Plan d'action pour la main-d'œuvre. Selon de récentes recherches du Conseil canadien pour les ressources humaines en agriculture et du Conference Board of Canada, on estime que ces pénuries de main-d'œuvre se traduisent déjà par des pertes de 1,5 milliard de dollars en ventes annuelles, rien que dans le secteur de l'agriculture primaire. L'immigration représente un élément essentiel d'une telle approche. En soumettant les politiques divergentes des ministères et des différents paliers gouvernementaux à un examen holistique et exhaustif, le Canada pourrait élaborer un environnement de politique favorisant les voies vers l'immigration des travailleurs dans le secteur de l'agriculture et dans les autres industries rurales et permettant de résoudre les problèmes chroniques auxquels sont confrontés les exploitants agricoles, qui ont de nombreux postes permanents et à plein temps qui demeurent vacants.
- ❖ **Étiquetage sur le devant des aliments** : Il est essentiel de mettre en place des processus de réglementation rationalisés et reposant sur des données scientifiques, si l'on veut que les entreprises canadiennes aient accès à des produits et puissent commercialiser les leurs. Toutefois, l'innovation peut être étouffée par des changements apparemment non justifiés apportés aux politiques ou règlements et qui, en réalité, affectent profondément le secteur agroalimentaire. L'étiquetage des aliments en est un excellent exemple. La réglementation proposée qui obligerait l'apposition sur les produits alimentaires d'avertissements alarmistes en matière de santé concernant la teneur en gras saturé, sucre ou sel

pourraient freiner les possibilités de croissance de notre secteur de la transformation alimentaire. Non seulement ces avertissements minent la confiance du public envers de nombreux produits alimentaires canadiens, mais ils peuvent entraver les efforts déployés pour conquérir des marchés émergents et faire du Canada un lieu moins attrayant pour l'investissement.

Loin d'être exhaustifs, ces exemples illustrent les possibilités de croissance qui pourraient se présenter si une stratégie alimentaire nationale aligne une approche pangouvernementale sur le programme actuel de croissance pour le secteur.

Le second rapport du Conseil consultatif en matière de croissance économique (le rapport Barton) décrit les avantages potentiels d'une telle approche transversale et pangouvernementale pour le secteur agroalimentaire au Canada, en précisant que « le secteur agroalimentaire représente une excellente occasion pour le Canada de stimuler la croissance économique inclusive grâce à ses grandes richesses naturelles ». Dans un même temps, le rapport formule une vision commune, autour de laquelle le gouvernement et l'industrie doivent s'unir et où « le Canada deviendra le chef de file mondial de confiance en matière d'aliments salubres, nutritifs et durables pour le 21^e siècle »². La FCA était heureuse de constater que le Budget fédéral de 2017 se conformait à cette vision et reconnaissait le potentiel du secteur, l'industrie agroalimentaire étant définie comme l'une des six industries dynamiques et hautement innovantes susceptibles de contribuer à la croissance et de créer des emplois de qualité et bien rémunérés. L'ambitieuse cible de croissance du récent budget l'illustre clairement en proposant de faire passer les exportations agroalimentaires à 75 milliards de dollars d'ici 2025.

Ce programme de croissance pour le secteur constitue un exemple critique de l'approche pangouvernementale autour de laquelle doit s'articuler une stratégie alimentaire nationale. La vision énoncée dans le rapport Barton correspond en fait à l'énoncé de mission contenu dans le rapport de 2011 [Vers une Stratégie alimentaire nationale](#) : « Grâce à des secteurs de l'agriculture, de la transformation, de la distribution et de la vente concurrentiels, le Canada sera un chef de file de l'approvisionnement en aliments salubres et nutritifs ». En intégrant la durabilité environnementale, la nutrition, la sécurité alimentaire et la croissance dans le secteur, cette vision permet non seulement de promouvoir une croissance inclusive et de créer d'autres possibilités économiques dans les régions partout au Canada, mais crée également une initiative stratégique transversale à laquelle une Stratégie alimentaire nationale peut donner l'impulsion essentielle pour assurer cette croissance.

Cet objectif de croissance dans le secteur ne se limite pas à un seul segment de l'industrie, au contraire, il nécessite de l'innovation et des investissements de la part des intervenants de l'ensemble de la chaîne de valeur agroalimentaire. Il faudra qu'un éventail d'industries, de disciplines universitaires et de ministères gouvernementaux y participent, et ce, à tous les niveaux. En s'alignant d'emblée sur cette initiative, une stratégie alimentaire nationale peut donner l'impulsion essentielle en officialisant une approche plus globale et pangouvernementale afin de stimuler la croissance économique inclusive par l'entremise de l'industrie agroalimentaire.

² Conseil consultatif en matière de croissance économique. Libérer le potentiel de croissance des secteurs clés. Voir : <http://www.budget.gc.ca/aceg-ccce/home-accueil-en.html>

COMPRÉHENSION COMMUNE

Les divers intervenants ont des antécédents, des perceptions et des connaissances variés à partir desquels ils forment leurs points de vue. Cette diversité peut être une source de force et d'innovation orientée vers l'avenir pour aborder les enjeux émergents par le biais de nouvelles collaborations et d'un dialogue multidisciplinaire. En revanche, si l'intervention ne repose pas sur une solide compréhension commune des enjeux, cette diversité peut compliquer le processus en créant une division et finalement nuire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie harmonisée.

Pour parvenir à une telle compréhension, il faut avoir recours au dialogue fondé sur des éléments de preuve. Les consultations entreprises par le gouvernement constituent le début de cette discussion et représentent une occasion de clarifier les valeurs, principes et objectifs de haut niveau d'une stratégie alimentaire nationale. Cependant, les hauts fonctionnaires dans les multiples ministères devront alors s'entendre sur les stratégies requises pour atteindre ces objectifs, tandis que l'industrie et les autres intervenants non gouvernementaux doivent également jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en œuvre de telles stratégies. Il faut aller au-delà des objectifs de haut niveau et définir les priorités, actions et objectifs spécifiques.

TROUVER UN TERRAIN D'ENTENTE

À cette fin, le 5 juin 2017, la FCA a invité divers intervenants, possédant de l'expertise dans divers domaines politiques, à une séance intitulée « Trouver un terrain d'entente : Une discussion concertée sur le façonnement de la Stratégie alimentaire nationale du Canada ». Le but de cette discussion était de favoriser la compréhension de l'éventail des perspectives qui existent et d'identifier les points communs à partir desquels les intervenants pourraient articuler leurs activités. Tout au long des discussions, les participants se sont entendus sur un certain nombre de résultats stratégiques transversaux, notamment :

- ❖ réduire le gaspillage alimentaire;
- ❖ promouvoir la littératie alimentaire;
- ❖ réduire le coût des maladies liées au régime alimentaire;
- ❖ positionner le Canada en tant que leader mondial de confiance en matière d'aliments salubres, nutritifs et durables.

Cependant, la discussion a également porté sur la stratégie alimentaire nationale qui doit d'abord établir un fondement commun reposant sur des données probantes permettant de prendre des décisions basées sur des indicateurs scientifiques. Une stratégie alimentaire nationale efficace doit allouer des ressources à la collecte de données pertinentes provenant des différents ministères afin de créer un cadre commun de renseignements de base, pour identifier les atouts et les possibilités d'amélioration et s'entendre sur les prochaines étapes.

RÉALISATION DE CETTE VISION GRÂCE À UNE STRATÉGIE ALIMENTAIRE NATIONALE

Une stratégie alimentaire nationale représente une occasion unique de rassembler les intervenants de tous les paliers gouvernementaux, de l'industrie ainsi que d'autres intervenants non gouvernementaux autour d'une vision commune et orientée vers l'action pour le système alimentaire au Canada. Les agriculteurs canadiens sont prêts à jouer leur rôle dans une stratégie alimentaire nationale en fournissant des aliments sains, nutritifs et abordables aux citoyens du Canada, en plus de contribuer à la sécurité alimentaire à l'échelle internationale.

Ainsi, la FCA propose que toute approche adoptée dans le cadre d'une stratégie alimentaire nationale reflète sept éléments clés incluant des recommandations spécifiques à la gouvernance et aux mesures initiales qui s'imposent pour assurer le succès de la mise en œuvre de la stratégie.

Gouvernance :

- 1. Adopter une approche pangouvernementale :** Une Stratégie alimentaire nationale doit être fondée sur une vision que partage l'ensemble des ministères et qui doit être clairement exprimée dans le mandat de tous les ministères. Des décideurs de haut niveau dans ces ministères doivent faire partie d'un seul organisme officiel qui relève directement du Cabinet du premier ministre.
- 2. Assurer la participation de tous les ordres de gouvernement :** Une stratégie alimentaire nationale ne doit pas se limiter au gouvernement fédéral. En effet, la participation des gouvernements provinciaux et municipaux est cruciale si l'on veut profiter des avantages d'une vision holistique pour le système alimentaire au Canada. La stratégie doit établir des rôles clairs pour les acteurs provinciaux et municipaux par le biais de prise de mesures spécifiques et coordonnées par toutes les parties. Pour surmonter les sources potentielles de tension et les écarts, les entités responsables de la formulation de la stratégie doivent s'engager à développer une vision commune qui énonce les façons spécifiques dont tous les paliers gouvernementaux peuvent contribuer, de sorte à optimiser les ressources en réduisant les chevauchements et les mesures contre-productives.
- 3. Trouver un terrain d'entente grâce au dialogue continu :** L'acceptation de toute stratégie peut seulement être assurée par le biais d'un dialogue continu dans les différents ministères et à tous les paliers gouvernementaux, au sein de l'industrie et avec les autres intervenants non gouvernementaux. Ce dialogue continu permet également de faire en sorte que la stratégie alimentaire nationale continue de suivre l'évolution dans le domaine des sciences, ainsi que les tendances parmi les consommateurs et les conditions sur les marchés mondiaux. La meilleure façon d'y parvenir est de se concentrer tôt sur les aspects qui font l'unanimité plutôt que d'attendre, à cause de divergences d'opinions.
- 4. Clarifier les rôles et responsabilités :** Ce dialogue est nécessaire pour assurer la responsabilisation par la définition de responsabilités et de rôles clairs, la coordination des mesures devant être prises par l'ensemble des parties, la définition des mécanismes appropriés liés aux politiques, la clarification des priorités et ultimement, l'optimisation des ressources disponibles. L'amélioration de l'accès à des aliments abordables démontre clairement que les politiques et les programmes agricoles jouent un rôle primordial en contribuant davantage à la production efficace de tels aliments, alors que les autres secteurs stratégiques sont mieux placés pour traiter les aspects socioéconomiques complexes qui contribuent à l'insécurité alimentaire au Canada.

Mesures initiales :

5. **Établir un cadre commun fondé sur des preuves :** Afin d’y parvenir, les gouvernements doivent consacrer des ressources suffisantes à la collecte et à la compilation de données pertinentes dans tous les ministères et établir un cadre commun, fondé sur des éléments de preuve, accompagnés de paramètres spécifiques et de cibles appropriées. Ainsi, le dialogue continu reposera sur des données scientifiques et des données probantes et servira de fondement nécessaire pour établir des indicateurs et objectifs communs pour les mesures futures. Ce cadre reposant sur des éléments de preuve est nécessaire afin de bien définir les mesures et résultats à prévoir afin que la stratégie alimentaire nationale puisse passer d’objectifs généraux à actions et résultats spécifiques.
6. **Réagir aux conséquences imprévues :** Ce cadre commun permettrait ensuite aux intervenants de modéliser et de mieux comprendre les synergies et compromis éventuels qui pourraient résulter des mesures subséquentes. Cette compréhension améliorée des interdépendances se trouverait au cœur d’une approche véritablement intégrée et pangouvernementale. Il y a lieu d’examiner ces conséquences non souhaitées avant de mettre en œuvre des stratégies ou des actions spécifiques, afin que les décisions reflètent une solide compréhension des synergies et des compromis découlant d’une ligne de conduite particulière.
7. **S’aligner sur les initiatives de politique existantes :** Il est également nécessaire de susciter l’enthousiasme envers une stratégie alimentaire nationale afin que toutes les parties l’acceptent, car des réussites à court terme fourniront les bases sur lesquelles on pourra s’appuyer pour atteindre les objectifs à plus long terme. Le programme de croissance de secteur agroalimentaire, tel que prévu dans le contexte des mesures et cibles énoncées dans le Budget de 2017, offre une occasion unique de démontrer la valeur d’une approche pangouvernementale, tout en y incorporant des éléments des quatre piliers définis comme d’éventuels éléments d’une stratégie alimentaire nationale.



© 2017, Fédération canadienne de l'agriculture.

NOTRE BUREAU NATIONAL :

21 Florence Street

Ottawa, ON

K2P 0W6

Téléphone : 613-236-3633

Fax : 613-236-5749

Renseignements généraux : info@producteurs-canadiens

Site web : www.cfa-fca.ca