

Pourquoi créer un Conseil national de politique alimentaire

Rapport du Groupe de travail *ad hoc* sur la
gouvernance de la politique alimentaire

Le 2 octobre 2017

Table des matières

Introduction	3
Conseil national de politique alimentaire	5
Justification	8
Contexte décisionnel de la politique alimentaire	10
Recommandations supplémentaires pour améliorer la gouvernance de la politique alimentaire	11
Options à long terme	15
Annexe I	16
Annexe II	18
Annexe III	22

Introduction

Le rapport s'appuie sur les discussions entre de multiples intervenants qui ont eu lieu en mars à l'Université de Guelph¹, en juin à la Fédération canadienne de l'agriculture, au Sommet sur l'alimentation à Ottawa organisé par Agriculture et Agroalimentaire Canada² et lors d'une rencontre tenue en septembre à Ottawa où l'on a discuté de la première ébauche de ce rapport. Ce rapport a été élaboré à la demande d'un réseau informel formé de groupes et organismes provenant de l'industrie alimentaire, de l'agriculture, de la société civile, de la philanthropie et du domaine académique, tous intéressés par la politique alimentaire nationale. Ce groupe a été formé par l'Arrell Food Institute de l'Université de Guelph, la Fédération canadienne de l'agriculture, le Réseau pour une alimentation durable, Aliments Maple Leaf et la Fondation McConnell (voir les contributeurs à l'annexe I).

Les recommandations suivantes sont fondées sur la recherche sur la gouvernance du système alimentaire menée dans des territoires de compétence nationaux et internationaux. Nous proposons une structure de gouvernance qui apportera, au fil du temps, des changements adaptatifs aux politiques, aux programmes et aux réglementations à différents échelons et qui reconnaît le besoin d'un processus qui va au-delà du lancement initial d'Une politique alimentaire pour le Canada.

Après analyse et discussions avec les intervenants, voici nos recommandations : (1) la création d'un Conseil national de politique alimentaire dans les plus brefs délais; (2) la mise en œuvre de quatre recommandations à court terme pour améliorer la gouvernance de la politique alimentaire au Canada et (3) l'examen de certaines options à

¹ Pour plus d'informations, voir : https://foodsecurecanada.org/sites/foodsecurecanada.org/files/finalbrainstormonfoodpolicysummaryreport_0.pdf (seulement disponible en anglais)

² Pour plus d'informations, voir : http://www.cfa-fca.ca/wp-content/uploads/2017/07/Finding-Common-Ground-Summary-of-Discussion_Final2.pdf (disponible en anglais seulement)

plus long terme pour le soutien institutionnel de la gouvernance de la politique alimentaire.

Conseil national de politique alimentaire

Toutefois, l'analyse et les discussions avec les intervenants ont surtout mené le groupe à suggérer l'élaboration d'un Conseil national de politique alimentaire (CNPA), un nouvel organisme indépendant d'intervenants multiples qui réunit des exécutants de l'éventail du système alimentaire, y compris les gouvernements, des groupes de la société civile, des experts universitaires et des intervenants du secteur privé, afin d'offrir une surveillance uniforme, des conseils bien documentés et le soutien d'Une politique alimentaire pour le Canada largement appuyé par les intervenants. Le Conseil national de politique alimentaire collaborerait de façon proactive avec ces divers intervenants afin de fournir un apport continu à la mise en œuvre d'*Une politique alimentaire pour le Canada*. Tout aussi important, il aiderait à augmenter la collaboration, dresser et coordonner les programmes et favoriser le changement chez ces divers intervenants afin d'accélérer le progrès vers les objectifs de la politique alimentaire.

L'idée d'un Conseil national de politique alimentaire a été soulevé à maintes reprises, au cours des consultations mentionnées précédemment, en tant qu'importante innovation de gouvernance qui pourrait aider à résoudre deux graves problèmes auxquels notre système alimentaire est confronté : (1) l'absence d'une agence spécialisée pour surveiller et améliorer la coordination parmi les ministères et les échelons gouvernementaux qui s'occupent de l'alimentation et (2) le manque d'inclusivité dans l'élaboration d'une politique alimentaire. Ces deux restrictions dans les dispositions actuelles compromettent la cohérence des politiques et la prise de mesures efficaces et contribuent à la déconnexion croissante entre les producteurs d'aliments du Canada et le grand public canadien. Si on l'établit de manière appropriée, un tel conseil peut jouer un rôle essentiel pour orienter le Canada à long terme vers un système alimentaire économiquement robuste, novateur et durable dans lequel tous les Canadiens peuvent profiter pleinement de leur droit de bénéficier d'aliments sains et au sein duquel l'industrie peut prospérer. Ce rapport fournit certaines réflexions sur les défis de la gouvernance et les possibilités qui s'offrent à nous.

Un conseil de politique alimentaire est un groupe d'intervenants de l'ensemble du système alimentaire qui se rencontrent pour discuter de questions sur l'alimentation et prendre les mesures qui s'imposent. Étant donné que les membres comprennent généralement des exécutants de divers secteurs du système alimentaire, les conseils de politique alimentaire ont tendance à avoir une vue plus globale et multiculturelle des questions de politique alimentaire que les exécutants individuels. Les conseils de politique alimentaire arrivent à leur fins en permettant à de multiples exécutants des systèmes alimentaires de discuter de problèmes complexes, de travailler ensemble pour trouver des solutions qui tiennent compte des préoccupations de divers secteurs et de trouver des ressources dans leurs réseaux qui peuvent accélérer la mise en œuvre. Depuis l'émergence du modèle de Conseil de politique alimentaire en tant que conseil consultatif du Conseil de santé de Toronto en 1991, plus de 200 conseils de

politique alimentaire ont été créés, la plupart à l'échelon des gouvernements municipaux et de l'état (aux États-Unis). Des organismes multisectoriels apparentés à un CNPA ont également été établis dans plusieurs pays et ont réussi à rassembler divers exécutants et à offrir de bons conseils (voir des exemples internationaux à l'Annexe II). Des exemples de conseils consultatifs semblables ont également existés au Canada dans d'autres domaines (voir l'Annexe III).

Entre le conseil même, son personnel et les groupes de travail ou d'étude qu'il convoquerait pour des questions prioritaires, le CNPA impliquerait des ministères et agences clés du gouvernement fédéral (p. ex., Agriculture et Agroalimentaire Canada; Santé Canada; Environnement et Changement climatique Canada; Innovation, Sciences et Développement économique Canada; Emploi et Développement social Canada; et Services aux Autochtones Canada), des universitaires et des chercheurs, des représentants de l'industrie alimentaire de l'ensemble de la chaîne de valeur (y compris les agriculteurs et les pêcheurs), une large représentation de la société civile, du secteur de bienfaisance et des représentants des peuples autochtones³. Il est essentiel que les membres reflètent les nombreux exécutants du système alimentaire canadien pour que le CNPA puisse être efficace et instaurer la confiance. Nous envisageons une structure tripartite dans laquelle le gouvernement, l'industrie et la société civile sont représentés d'une manière équilibrée au sein d'un conseil ou d'un organe directeur qui serait d'une taille gérable⁴. Ces leaders sectoriels devraient avoir une vision large du système alimentaire du Canada et la capacité de représenter les points de vue de leurs mandants respectifs et de leur rendre compte de manière officielle et crédible. Au-delà des considérations d'équilibre et de représentation, les détails précis définissant l'affiliation des membres méritent davantage de recherche et de discussion, notamment en approfondissant les études de cas à l'Annexe III.

Si le conseil est créé en tant que loi du Parlement et que les nominations au conseil d'administration doivent être faites par le gouverneur en conseil, la loi pourrait définir la portée des critères à considérer et certaines protections pourraient y être intégrées, comme ce fut le cas de Droits et Démocratie (voir l'Annexe III). Autrement, le gouvernement, ainsi que les intervenants des secteurs industriels et de la société civile, pourraient collaborer à la création d'une nouvelle institution sans projet de loi du Parlement. Quoi qu'il en soit, le CNPA devrait avoir un secrétariat disposant de bonnes ressources, basé à Ottawa, avec des partenaires et des collaborateurs dans l'ensemble du pays et n'aurait pas besoin d'une importante attribution

³ Le Conseil national de la nutrition de la Finlande (<https://www.evira.fi/en/foodstuff/healthy-diet/national-nutrition-council/>) et le sous-comité de la politique alimentaire du Comité de collaboration interdépartemental du Michigan (http://www.michigan.gov/mdard/0,4610,7-125-1572_2885_70065---,00.html) sont deux exemples parmi les nombreux conseils de politique alimentaire comprenant une diversité de représentants du gouvernement, de la société civile et de l'industrie. (disponible en anglais seulement)

⁴ L'exemple international représentant le mieux un conseil intersectoriel, qui travaille sur l'ensemble des défis du système alimentaire, est le Conseil des conseillers en politique alimentaire du Royaume-Uni, créé en 2008 (et dissous après un changement de gouvernement en 2011). <https://www.wired-gov.net/wg/wg-news-1.nsf/0/32437AA89B964566802574DA003C4855?OpenDocument> (disponible seulement en anglais)

de fonds d'une source unique. Il est concevable qu'avec le temps, il pourrait avoir un mandat de financement pour soutenir du travail qu'il accomplit sur le terrain pour faire progresser davantage les objectifs qu'il s'efforce d'atteindre et il pourrait recevoir des contributions d'autres organismes qui souhaitent appuyer son mandat.

Le mandat d'un Conseil national de politique alimentaire

L'objectif principal du CNPA serait de soutenir l'élaboration continue et la mise en œuvre d'*Une politique alimentaire pour le Canada* avec une attention particulière à la création d'une plus grande cohésion des interventions en matière de politique et un dialogue amélioré entre une diversité d'intervenants, au moyen de recherche et de surveillance, d'étalonnage, de fixation des objectifs et d'organisation d'ateliers, de conférences et de dialogues où la collaboration intersectorielle et intergouvernementale pourrait être avantageuse.

Particulièrement, le CNPA pourrait recevoir le mandat suivant :

1. Harmoniser l'intention, l'expertise et les actions pour mettre en œuvre *Une politique alimentaire pour le Canada* dans l'ensemble des secteurs.
2. Conseiller le gouvernement sur des questions critiques de politique alimentaire au fur et à mesure qu'elles surviennent, tout en veillant à ce que les ministères conservent une autorité indépendante sur leurs mandats.
3. Travailler pour établir un consensus et un engagement tout en favorisant l'efficacité parmi divers groupes d'intervenants et exécutants du gouvernement.
4. Fournir de la recherche et de l'expertise qui incorporent des données et des analyses de l'ensemble du système alimentaire afin de renseigner les décideurs de politiques gouvernementales.
5. Offrir régulièrement des endroits servant au dialogue et au partage d'information, comme des plateformes Web, des conférences et des ateliers.
6. Établir de l'étalonnage afin de surveiller indépendamment la réalisation des objectifs établis dans la politique alimentaire du Canada.
7. Fournir du soutien aux intervenants aux ressources limitées, leur permettant ainsi de participer aux discussions pertinentes sur les politiques alimentaires.
8. Engager proactivement les intervenants afin de faciliter la coordination des activités et l'alignement et accélérer ainsi le rythme du changement vers les objectifs d'*Une politique alimentaire pour le Canada*.

9. Possiblement, sous réserve de ressources adéquates et de soutien coordonné d'organismes privés et de bienfaisance, financer des projets qui atteignent les buts de la politique alimentaire.

Justification

Au cours des dernières années, divers pays ont élaboré des politiques alimentaires nationales ou des stratégies conçues pour aborder, de manière plus coordonnée et harmonisée, un éventail de problèmes complexes du système alimentaire (voir Annexe II). Bien que l'élan derrière la politique alimentaire de chaque pays varie, dans chaque pays examiné, il existe le dénominateur commun d'avoir introduit une forme quelconque de mécanisme de cogouvernance par de multiples intervenants et des éléments intragouvernementaux ou intergouvernementaux afin d'aider à la mise en œuvre, l'engagement d'intervenants et la surveillance. Notamment, dans des cas où il n'existe pas de processus d'inclusivité et de transparence géré par de multiples intervenants (p. ex., en Australie et au Pays de Galles), le résultat est incomplet et la mise en œuvre a été contestée⁵.

Le Canada a le potentiel de faire preuve de leadership en adoptant une approche entièrement intégrée. Le Canada pourrait être le premier important exportateur mondial d'aliments à développer une politique alimentaire intégrée soutenue par des mécanismes de cogouvernance intersectorielle. Cette étape pourrait donner au Canada un avantage concurrentiel dans le monde du commerce alimentaire en concentrant les politiques sur les objectifs de triple bilan de durabilité économique, sociale et environnementale.

Les intervenants canadiens ont longtemps discuté de divers éléments d'une approche de gouvernance intégrée et le gouvernement réunit déjà 16 ministères et agences, alors qu'il élabore *Une politique alimentaire pour le Canada*. Si le gouvernement réalise son engagement de livrer un énoncé de politique alimentaire d'ici la mi-2018, il y aura nécessairement plusieurs questions non résolues et dilemmes politiques qui exigeront davantage de dialogue parmi les intervenants, ainsi que plus de travail, y compris la recherche, la consultation, la coordination, l'exécution de programmes et l'éducation du public. Le moment est venu de s'associer afin de produire un cadre de politique générale qui fournit la cohésion et la direction pour améliorer la sécurité alimentaire, la santé et la sécurité, la durabilité environnementale, l'innovation et le développement économique – et une structure de gouvernance afin d'assurer une mise en œuvre réussie dans l'ensemble de la société.

⁵ L'industrie s'est réunie au cours des deux dernières années pour mettre sur pied un comité directeur et un réseau d'intervenants de l'industrie axés sur l'élaboration de matériel éducatif et de messages pour aider à promouvoir une meilleure compréhension du secteur. Le Centre canadien pour l'intégrité des aliments, un affilié indépendant du Centre for Food Integrity aux États-Unis, a également été créé en 2016 en tant que ressource pour outiller et soutenir les intervenants de l'industrie de manière à gagner la confiance du public. Plus d'informations disponibles sur : <http://www.foodintegrity.ca/>

La gouvernance de la politique alimentaire nationale a de l'importance pour divers exécutants du système alimentaire pour différentes raisons :

- Les **exécutants de l'industrie** dans l'ensemble de la chaîne de valeur du système alimentaire ont longtemps préconisé d'avoir une interface par l'intermédiaire de laquelle ils peuvent accéder à des approches pangouvernementales pour explorer, comprendre et aborder les questions de politique qui vont au-delà du domaine d'un ministère unique. De plus, les intervenants de l'industrie agroalimentaire du Canada continuent à lutter contre la distance croissante entre le Canadien moyen et la production de ses aliments⁶. Le dialogue entre les intervenants qui participent à la gouvernance de la politique alimentaire nationale offre une tribune potentielle pour augmenter la compréhension commune et aborder de manière proactive les préoccupations du public en matière de confiance.
- Les **exécutants de la société civile** ont une expertise essentielle sur le terrain fondée sur des données probantes, en matière de santé et de nutrition, d'environnement, de justice sociale et de questions d'équité, tout un éventail de facteurs qui pourraient être mieux intégrés en élaboration de politique. Les organismes et les institutions de société civile ont peu d'accès aux processus décisionnels, malgré le fait qu'ils font souvent face à des obstacles politiques qui compromettent leur propre efficacité et qu'ils contribuent régulièrement aux consultations. Leur participation intégrale offre au gouvernement fédéral des occasions de favoriser l'innovation et d'utiliser ses ressources de manière plus efficace.
- Les **experts universitaires** offrent également des recherches claires, indépendantes et évaluées par les pairs dans de nombreuses disciplines afin d'aider à faire des prévisions sur des questions de politique problématiques, à surveiller les répercussions, à évaluer les programmes et à assurer qu'une large base de données factuelles interdisciplinaires serve régulièrement à renseigner la politique.

⁶ L'industrie s'est réunie au cours des deux dernières années pour mettre sur pied un comité directeur et un réseau d'intervenants de l'industrie axés sur l'élaboration de matériel éducatif et de messages pour aider à promouvoir une meilleure compréhension du secteur. Le Centre canadien pour l'intégrité des aliments, un affilié indépendant du Centre for Food Integrity aux États-Unis, a également été créé en 2016 en tant que ressource pour outiller et soutenir les intervenants de l'industrie de manière à gagner la confiance du public. Plus d'informations disponibles sur : <http://www.foodintegrity.ca/>

- Les **donateurs** en tous genres sont de plus en plus intéressés à travailler avec les gouvernements, les communautés, les entreprises et les organismes afin de faire des investissements en coparticipation qui sont fondés sur des preuves de l'impact produit, afin de stimuler les décisions d'investissement.

Contexte décisionnel de la politique alimentaire

Le Canada a de nombreux « nœuds de prise de décisions » fondés sur les autorités constitutionnelles, des précédents historiques, des pratiques commerciales couramment acceptées et des mandats organisationnels⁷. Le défi d'une politique alimentaire nationale cohérente consiste à établir une direction unificatrice qui aide à aligner tous ces nœuds.

De nombreux organismes existent déjà pour aider à fournir une mesure de coordination et d'alignement⁸. Cependant, étant donné la complexité du système alimentaire, la gouvernance en deçà et dans l'ensemble des nœuds existants est incomplète et la coordination, souvent faible. Une politique alimentaire nationale jette les bases pour l'alignement progressif de la prise de décisions. Les organismes et les gouvernements doivent progressivement consacrer des ressources et introduire des outils afin de faciliter des changements qui rejoignent les objectifs communs en matière de politique (une caractéristique clé des dispositions de cogouvernance qui réussissent).

Les propositions du présent rapport devraient être considérées comme une partie d'une stratégie en cours pour élaborer des changements politiques adaptatifs, évaluer les effets, puis passer aux prochaines étapes. Les auteurs du modèle proposé considèrent qu'une politique alimentaire nationale nécessite une approche pancanadienne qui touche tous les secteurs du système alimentaire et des décisionnaires. En proposant cela, nous souhaitons éviter les

⁷ Ces nœuds comprennent le Parlement, les assemblées législatives provinciales et territoriales, les Premières Nations autonomes et les organismes associés qui leur sont responsables; Cabinets et comités du cabinet; Ministères / ministères et agences; Organismes centraux de coordination et comités (bureaux du Premier Ministre et des premiers ministres provinciaux, organismes de la fonction publique, comités interministériels); Les corps FPT (Conseils des ministres, conseils de fonctionnaires); les accords bilatéraux et multilatéraux régissant le commerce et l'investissement dans le domaine alimentaire; Conseils et départements municipaux; les Premières nations (des conseils et organismes locaux, aux organismes régionaux tels que les réseaux de sécurité alimentaire des Premières Nations ou les cercles alimentaires autochtones, aux organisations nationales) et aux relations de nation à nation (lois, traités et accords, ententes de cogestion); Entreprises privées et fermes, associations commerciales, groupes agricoles et de produits de base; Cours et tribunaux; Les organisations non gouvernementales et les réseaux aux niveaux communautaires, provinciaux et nationaux; Tables rondes (y compris diverses formes de comités multipartites et de conseils de politique alimentaire

⁸ Par exemple : les conseils municipaux des politiques alimentaires, les conseils des Premières nations, les organisations agricoles, les groupes de produits, les associations d'entreprises, les tables rondes sur les chaînes de valeur, les ententes FPT (par exemple : Partenariat canadien pour l'agriculture), les comités interministériels, les organismes centraux, les comités du Cabinet et les comités de la Chambre et du Sénat.

restrictions d'Une stratégie alimentaire pour le Canada de 1977 qui comportait des objectifs nationaux, mais sans l'inclusion active des provinces et des autres intervenants dans l'élaboration de la stratégie ou dans les engagements de mise en œuvre.

Cette proposition tient compte et renforce les principes existants du gouvernement pour *Une politique alimentaire pour le Canada*, à savoir, qu'elle soit : inclusive, participative, conforme aux efforts de réconciliation, collaborative, axée sur les résultats, fondée sur des données probantes, intégrée, facilitant la cohérence politique (verticalement et horizontalement), fondée sur des systèmes, adaptable, novatrice, responsable et transparente. Un aspect essentiel de l'activation de ces principes est de veiller à ce que de nouvelles structures collaboratives soient établies, dans l'ensemble du gouvernement et prolongées au-delà de lui. Le Conseil national de politique alimentaire que nous proposons s'inspire de ces valeurs, ainsi que de l'expérience municipale vécue à travers le Canada au cours des trois dernières décennies, dans laquelle tous les intervenants sont encouragés à contribuer de l'expérience, des connaissances et des ressources.

Une question centrale, pour *Une politique alimentaire pour le Canada*, est comment gouverner nos systèmes alimentaires de manière à atteindre nos objectifs sociaux, environnementaux et économiques. La politique doit reposer sur des structures existantes (complexes), des nœuds de prise de décisions et les réalités du marché, tout en favorisant une culture d'innovation et de collaboration qui aidera à contribuer concrètement à la vision et aux priorités identifiées en elle. Quelles que soient les priorités annoncées, tout nouveau mécanisme de gouvernance devra montrer des gains et des mesures d'efficacité à court terme pour atteindre les objectifs du gouvernement et pour identifier les plans à plus long terme afin de s'attaquer aux problèmes plus complexes qui nécessiteront un effort soutenu sur de nombreuses années par différents exécutants.

Recommandations supplémentaires pour améliorer la gouvernance de la politique alimentaire

Les recherches démontrent que l'élaboration des politiques alimentaires est plus efficace si une structure de gouvernance intersectorielle telle qu'un conseil de politique alimentaire est jumelé à des structures intergouvernementales ou intragouvernementales. Un certain nombre de propositions ont été développées par le groupe de travail et elles devraient être considérées auprès de l'élaboration d'un CNPA. Le CNPA pourrait être chargé du développement de telles recommandations de manière plus détaillée au cours des premières années de son mandat.

- a. Adapter les mécanismes interministériels actuels afin de créer un **comité interministériel de politique alimentaire** (englobant les sous-ministres) sous le leadership du Bureau du Conseil privé

(BCP) (qui rendent des comptes au BCO [Bureau du Conseil privé]), avec un mandat pour une gouvernance alimentaire décloisonnée, soutenue par un **secrétariat de politique alimentaire** installé au sein du BCP. Il pourrait être fondé sur des structures créées afin d'élaborer la politique alimentaire, mais devrait avoir un gouvernement central, plutôt qu'un leadership ministériel : un objectif principal consiste à éviter que les paliers et les ministères du gouvernement travaillent à contre-courant, avec l'établissement de priorités et de principes clairs établis et convenus dans *Une politique alimentaire pour le Canada*.

- i. **Précédents internationaux** : Le High Level Implementation Committee (comité de mise en œuvre de haut niveau) de l'Irlande et la Chambre interministérielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Brésil.
 - ii. **Considérations clés** : Ce comité et le nouveau secrétariat doivent être étroitement coordonnés avec les processus FPT, les processus de consultation auprès des Autochtones et le **Conseil national de politique alimentaire** aux intervenants multiples.
- b. Initier un **processus d'alignement fédéral-provincial-territorial (FPT)** avec la politique alimentaire nationale avec l'appui des organes de soutien FPT existants. Fondés sur des rencontres de ministres existantes (p. ex., Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Environnement et Changement climatique Canada) ou, potentiellement, créer un nouveau **Conseil des ministres pour la politique alimentaire**. Auprès de cette structure, un nouveau **comité de la fonction publique FPT pour la politique alimentaire** devrait être créé et des comités pertinents FPT existants devraient s'aligner aux priorités de politique alimentaire. Étant donné la complexité du dossier, le défi consiste à identifier, pour les deux comités, la liste des ministères participants.
- i. **Considérations clés** : Au minimum, nous recommandons Agriculture et Agroalimentaire Canada; Santé Canada; Environnement et Changement climatique Canada; Innovation, Sciences et Développement économique Canada; Emploi et Développement social Canada; et Services aux Autochtones Canada.

- c. **Un processus de nation à nation/de la Couronne aux Inuits sur l'alimentation**, entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral, qui comprendrait également la création de mécanismes pour la participation et la contribution des autochtones aux organes d'élaboration de politique alimentaire locaux, régionaux et nationaux. Cette discussion et l'identification de soutiens appropriés impliqueraient aussi, au minimum, l'Assemblée des Premières nations (APN), Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), le Ralliement national des Métis (RNM), les deux nouveaux ministères fédéraux (Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Canada); Santé Canada; Agriculture et Agroalimentaire Canada; Innovation, Sciences et Développement économique Canada; Environnement et Changement climatique Canada; et Emploi et Développement social Canada.
- i. **Considérations clés** : Ce processus devrait être lié à l'engagement fédéral aux relations de nation à nation et à la réconciliation.
- d. **Réunion annuelle sur la politique alimentaire canadienne** : Semblables au processus de la Table ronde sur la chaîne de valeur (TRCV), le leadership d'un CNPA devrait rencontrer annuellement des sous-ministres clés qui participent aux processus FPT. La réunion serait organisée par le CNPA.
- i. **Précédent international**⁹ : La conférence annuelle du Brésil sur la politique alimentaire entre les exécutants du gouvernement, de l'industrie et de la société civile. **Précédent intérieur** : Tribune de tous les présidents des TRCV.
- ii. **Considérations clés** : Idéalement, à l'avenir, des réunions semblables auraient lieu dans chaque province entre le leadership d'un conseil de politique alimentaire provincial et des députés provinciaux clés impliqués dans des processus FPT.
- e. **Un centre de données de recherches sur la politique alimentaire**, afin d'améliorer la manière dont le gouvernement et

⁹ Pour plus d'informations, voir : <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network#the-what-works-network> (seulement disponible en anglais) et Bridging the Gap, un rapport récent du Centre Mowat sur la conception d'un Centre canadien des travaux pratiques. (<https://mowatcentre.ca/bridging-the-gap/>, disponible en anglais seulement)

d'autres organismes créent, partagent et utilisent une diversité de données de recherche de haute qualité pour la prise de décisions liée à la politique alimentaire nationale.

- i. **Précédent international** : Sept « What Works Centres » en GrandeBretagne rassemblent les résultats de recherches existants sur l'efficacité de programmes et pratiques en matière de politique, produisent des rapports et des examens systématiques dans des domaines où ils n'existent pas, évaluent l'efficacité des politiques et des pratiques par rapport à un ensemble de résultats convenus et partagent les constatations d'une manière accessible.

Options à long terme

Conformément aux zones liées et autres territoires de compétence, ces structures et initiatives auront besoin d'un examen détaillé au fur et à mesure qu'on élabore le modèle de gouvernance.

- a. **Comité du Cabinet sur l'alimentation** : Historiquement, la reconfiguration du comité du Cabinet a été utilisée pour mettre en lumière des dossiers complexes et des priorités politiques.
- b. **Ministères fédéraux de l'alimentation** afin de regrouper les fonctions de nombreux ministères. D'autres territoires de compétence l'ont fait, y compris le ministère de l'environnement, l'alimentation et les affaires rurales du Royaume-Uni.
- c. **Loi canadienne sur l'alimentation** (semblable à la Loi canadienne sur la santé) : Étant donné qu'il existe des compétences parallèles entre la santé et l'alimentation au Canada, il pourrait être utilisé, à long terme, de créer une loi comparable qui établit les critères pour la participation de tous les exécutants du système alimentaire, au cours du processus de changement.

Annexe I

Liste des collaborateurs

De nombreuses personnes ont contribué à la recherche, aux analyses et l'élaboration de ce rapport. Il s'agit du produit de plusieurs cycles d'ébauches, de discussions, de rétroaction et de révision et il représente l'expertise collective de personnes d'une grande diversité de secteurs du système alimentaire. Les organismes sont indiqués uniquement aux fins d'identification.

Dr Peter Andrée | Université Carleton
Dr Patricia Ballamingie | Université Carleton
Margaret Bancercz | Université Ryerson
Ted Bilyea | Institut canadien des politiques agroalimentaires
Diana Bronson | Réseau pour une alimentation durable (*Food Secure Canada*)
Don Buckingham | Institut canadien des politiques agroalimentaires
Mary Coulas | Université Carleton
Evan Fraser | Arrell Food Institute à l'Université de Guelph
Beth Hunter | La fondation McConnell
Derek Johnstone | Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce
Dr Mustafa Koc | Université Ryerson
Lynda Kuhn | Centre d'action de Maple Leaf pour la sécurité alimentaire
Dr Joseph Leblanc | Conseil de planification sociale de Sudbury
Ron Lemaire | Association canadienne de la distribution de fruits et légumes
Tia Loftsgard | Association pour le commerce des produits biologiques
Dr Rod MacRae | Université York
Rory McAlpine | Aliments Maple Leaf
Ashley McInnes | Université de Guelph
Sasha McNicoll | Réseau pour une alimentation durable (*Food Secure Canada*)
Mary Robinson | La Fédération canadienne de l'agriculture
Scott Ross | La Fédération canadienne de l'agriculture
Troy Sherman | Association canadienne de la distribution de fruits et légumes
Deborah Stark | Ancienne fonctionnaire
Pat Vanderkooy | Les diététistes du Canada

Tülay Yildirim | Institut canadien des politiques agroalimentaires

Annexe II

Cas internationaux examinés

Au cours des dernières années, divers pays ont élaboré des politiques ou des stratégies alimentaires nationales conçues pour aborder, d'une manière plus coordonnée et harmonisée, une série de problèmes complexes du système alimentaire (chaque problème ayant différentes priorités). Notamment, les pays dont nous discutons ici sont ceux qui ont expressément déployé des stratégies alimentaires nationales ou des structures de cogouvernance alimentaire semblables. En raison de contraintes de temps, nous n'avons pas examiné les structures de gouvernance alimentaire d'autres importants exportateurs agricoles (à l'exception du Brésil et de l'Australie).

- La Norvège a créé son Conseil de nutrition national en 1975 afin d'aborder deux problèmes importants : les taux croissants de maladies cardiovasculaires en Norvège et la crise alimentaire mondiale du milieu des années 1970 (Blueprint, 26).
- Le Brésil a développé sa politique nationale de sécurité des aliments et de la nutrition en 1999 afin d'aborder la pauvreté et améliorer le régime alimentaire, la nutrition et la santé de la population brésilienne.
- L'Écosse (2009), le Royaume-Uni (2010), le pays de Galles (2010), l'Australie (2013) et l'Irlande (2014) ont tous créé des plans et stratégies nationaux visant principalement à faire croître les exportations agricoles tout en abordant concurremment les problèmes connexes tels que le changement climatique. Pour faire progresser les objectifs de sa politique alimentaire, chaque pays a élaboré une panoplie d'outils fonctionnels, procéduraux et institutionnels.

Exemples de mécanismes de cogouvernance créés :

- La Finlande a initialement créé un Conseil national de la nutrition en 1936. Il fut restructuré au début des années 1980 afin de mieux faciliter les délibérations et la coordination de la politique. Le conseil se compose de 13 membres qui représentent des ministères clés du gouvernement, ainsi que des représentants de l'industrie, l'agriculture et les organismes de consommateurs. Il soumet des propositions aux autorités, entreprend des recherches et rédige des rapports sur les efforts de l'industrie et d'autres exécutants pour améliorer le régime alimentaire de la population finlandaise (Roos et al. 2002).
- La Chambre interministérielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Brésil

(également connu comme Comité intersectoriel pour l'alimentation et la nutrition) coordonne la politique dans l'ensemble des ministères pertinents, assure la coordination avec les autorités infranationales et travaille de prêt avec le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) afin de transformer les propositions en politique. Un tiers des membres de CONSEA comprend des représentants gouvernementaux de haut niveau responsables de domaines liés à la sécurité alimentaire et les autres proviennent d'organismes de la société civile (p. ex., des organismes non gouvernementaux, des institutions religieuses et des associations professionnelles) (Leão et Maluf, 2013).

- La Norvège a créé son Conseil de nutrition national en 1975 afin d'aborder les taux croissants de maladies cardiovasculaires dans le contexte d'une crise alimentaire mondiale en pleine croissance (Blueprint, 26). Comme en Finlande, l'objet principal du conseil est la coordination et la délibération et il n'a pas de pouvoir exécutif officiel (Milio 1981; Klepp et Forster, 1985).
- Le Royaume-Uni a créé un 'Council of Food Policy Advisors' (Conseil d'experts en matière de politique alimentaire) intersectoriel de 15 membres en 2008. Ce conseil consultatif comprenait un secrétariat (établi sous l'autorité du Department of Environment, Food and Rural Affairs) ayant des fonctions de génération de rapports. Le conseil a joué un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un document de stratégie alimentaire pangouvernemental ('Food 2030', publié en 2010) jusqu'au changement du gouvernement.

Exemples d'élaboration ou de mise en œuvre de mécanisme de cogouvernance limitée :

- Le plan alimentaire national proposé en Australie (2013; jamais mis en œuvre en raison de changement du gouvernement) était censé collaborer avec les états et les territoires sur la politique liée à l'alimentation au moyen de mécanismes traditionnels, y compris le Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Food Regulation (la Tribune législative et de gouvernance de la réglementation des aliments du Conseil des gouvernements australiens), ainsi que le Standing Council on Primary Industries (Conseil permanent sur les industries primaires). L'Australie avait également un organe d'engagement consultatif/d'intervenants (Australian Council on Food) surtout composé de représentants de l'industrie. De plus, le groupe de travail de haut niveau sur la politique alimentaire nationale de l'Australie (Australia's high-level National Food Policy Working Group), conçu pour servir de conduit entre l'industrie alimentaire et le gouvernement, avait 10 membres sur 13 qui provenaient de l'industrie. Aucun mécanisme parallèle n'avait été créé pour un engagement avec les intervenants de la société civile (Blueprint, 29). Le gouvernement australien a été mis au défi à de multiples étapes de l'élaboration de sa politique alimentaire par des organismes de la société civile qui soutenaient que ses

processus manquaient d'inclusion et de transparence (Carey et al. 2015)¹⁰.

- A Food Strategy for Wales (2010) (une Stratégie alimentaire pour le pays de Galles) identifie « l'établissement de liens et de capacités » dans l'ensemble du système alimentaire comme étant une priorité centrale. Food for Wales propose qu'une « caractéristique clé de la stratégie est d'encourager l'intégration d'éléments disparates de la politique alimentaire (tels que la nutrition, l'hygiène alimentaire et la production alimentaire) et de lier les politiques alimentaires aux autres initiatives clés (telles que la minimisation du gaspillage et de l'énergie, le tourisme durable et le transport) » (Food for Wales, 68). Marsden et al. ont noté qu'en dépit de leur ordre du jour de gouvernance ambitieux, les efforts gallois sont insuffisants dans cinq domaines : a) établissement de rapports avec les intervenants de l'ensemble du système agroalimentaire; b) l'utilisation de des leviers politiques disponibles; c) stimuler l'innovation pour apporter des changements systémiques et adaptifs; d) créer de l'espace pour les défis et la réflexion; et e) mettre l'accent sur les dimensions clés de la vulnérabilité dans le système alimentaire gallois (Marsden et al. 2016, p. 10). Une situation semblable existe en Irlande (High Level Implementation Committee) et en Écosse (Food and Drink Leadership Forum).

References Cited:

Carey, R., M. Caraher, M. Lawrence, & S. Friel, 2015 Opportunities and Challenges in developing a Whole-of-Government National Food and Nutrition Policy: Lessons from Australia's National Food Plan, 19 Pub. Health Nutrition 1. 1-12 DOI: 10.1017/S1368980015001834 .

Leão, Marília and Renato S. Maluf. 2013. Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's Experience of Building a Food and Nutrition Security System 15, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-brazil-experience-food-nutrition-security-190214-en.pdf>.

Klepp, Knut-Inge and Jean L. Forster, 1985. The Norwegian Nutrition and Food Policy: An Integrated Policy Approach to a Public Health Problem, 6 J. of Pub. Health Pol'y. 447, 449

Marsden, T., K. Morgan and A. Morley. 2016. Food Policy as Public Policy: A Review of the Welsh Government's Food Strategy and Action Plan. Public Policy Institute for Wales. Cardiff University. <http://ppiwi.org.uk/files/2016/06/PPIW-Report-Food-Policy-as-Public-Policy.pdf>

¹⁰ Ceci était l'un des facteurs qui a conduit les organisations de la société civile en Australie à former l'Australian Food Sovereignty Alliance et à développer *The People's Food Plan* (2012).

Nancy Milio, 1981. Promoting Health Through Structural Change: Analysis of the Origins and Implementation of Norway's Farm-Food-Nutrition Policy, 15A Soc. Sci. Med. 721, 727

Roos, G, M. Lean and A. Anderson. 2002. Dietary interventions in Finland, Norway and Sweden: nutrition policies and strategies. J Hum Nutr Dietet, 15, pp. 99–110

Annexe III

Modèles intérieurs examinés (objet : structure du Conseil national de politique alimentaire)

Le Canada a divers modèles institutionnels qui peuvent offrir de l'inspiration et des leçons pour l'établissement d'un Conseil national de politique alimentaire, selon le mandat précis proposé. Les recherches ont démontré que les modèles les plus efficaces ont un lien direct au gouvernement, mais une capacité d'action indépendante qui ne repose pas sur l'accord du gouvernement. Sans être exhaustifs, les exemples cidessous illustrent des options sur l'approche à adopter pour une nouvelle institution comme le Conseil national de politique alimentaire et comment ce dernier peut accomplir des fonctions de base telles que (1) fournir des conseils indépendants au gouvernement, (2) partager des renseignements de différents domaines et différentes disciplines (p. ex., santé et agriculture); (3) négocier un consensus parmi divers intervenants, (4) faire des recherches indépendantes et de la surveillance qui offre d'importantes données pour aider à l'élaboration d'une politique, (5) obtenir l'appui du public pour les objectifs de la politique.

Droits et Démocratie (officiellement le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) :

Le président et les membres du conseil de Droits et Démocratie étaient nommés par un décret en conseil, en consultation avec les partis de l'opposition. Droits et Démocratie rendait compte annuellement au Parlement et ses budgets lui étaient attribués pour des mandats de cinq ans afin d'assurer son indépendance (qui, dans ses dernières années d'existence, a été minée par le gouvernement fédéral qui a fini par éliminer cet organisme). À tous les cinq ans, une évaluation indépendante était effectuée. Son budget avait débuté à un million de dollars par année et fut augmenté à cinq millions de dollars au cours du premier mandat de cinq ans. Le défaut de diversifier significativement son financement (par opposition à l'Institut international du développement durable) et de changer les priorités du gouvernement par rapport à son mandat ont fini par compromettre son indépendance et son efficacité. Le conseil de Droits et Démocratie avait le pouvoir de nommer trois représentants.

Institut international du développement durable (IISD) :

L'IISD a reçu son financement de base initial (25 millions de dollars sur cinq ans) d'Environnement Canada, de l'Agence canadienne de développement international et de la province du Manitoba pour la planification et la mise en place de ses opérations. L'Institut

international du développement durable est tenu en haute estime à travers le monde et s'investit beaucoup dans les processus de l'ONU.

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (CCCSF) :

Le CCCSF a débuté en tant que groupe consultatif indépendant ayant un accès au Parlement mais, à la longue, a été repris par le gouvernement (p. ex., initialement, les publications étaient indépendantes et évaluées par les pairs, mais le ministère de l'Emploi et de l'immigration a commencé à tirer et même à modifier le travail avant sa publication, sans toujours consulter les chercheurs responsables du travail). Doris Anderson, ancienne présidente du CCCSF, a affirmé qu'un conseil indépendant ne doit pas relever d'un ministre de cabinet.

Tables rondes sur la chaîne de valeur (TRCV) :

Actuellement, les TRCV soutiennent la communication entre l'industrie et les ministères gouvernementaux pertinents. Par exemple, une Tribune de tous les présidents des Tables rondes sur la chaîne de valeur comprend le sous-ministre d'AAC (Agriculture et Agroalimentaire Canada), les administrateurs généraux de tous les autres ministères fédéraux et agences fédérales et les hauts fonctionnaires de multiples ministères. La Table ronde sur la santé des abeilles est probablement le modèle le plus emblématique pour un Conseil national de politique alimentaire, étant donné la représentation de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, des gouvernements et d'une ONG et une mission au-delà de la simple production. Des entrevues ont laissé entendre que la représentation égale des organismes à but non lucratif, auprès du gouvernement et de l'industrie, pourrait appuyer une représentation plus diversifiée des intervenants.

Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) :

L'ECUS était censée clarifier les rôles et les responsabilités des compétences en soins de santé, services sociaux, éducation post-secondaire, assistance sociale et formation. Elle était conçue pour établir de nouvelles règles pour le pouvoir fédéral de dépenser et établir des règles pour la coopération et les conflits dans la politique sociale. Cependant, plusieurs analystes croient qu'elle n'a pas alimenté la collaboration efficace de FPT, étant donné que le gouvernement fédéral a continué à introduire des initiatives de politique sociale qui sont de compétence provinciale exclusive en se servant de son pouvoir de dépenser, sans consulter les provinces.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) :

La TRNEE était un conseil consultatif et de recherche qui conseillait le gouvernement fédéral sur l'intersection des questions environnementales et économiques; elle avait été établie en tant

qu'organe du gouvernement fédéral par l'entremise de la Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie adoptée en 1993. Elle produisait des rapports de recherche, rassemblait divers spécialistes de différents secteurs environnementaux et fournissait des conseils en matière de politique au gouvernement. La TRNEE était « le seul organisme national disposant d'un mandat direct du Parlement pour obtenir la participation des Canadiens à la génération et la promotion de conseils et de solutions sur le développement durable ».

Les membres de la TRNEE étaient nommés par le gouvernement fédéral pour un mandat maximum de trois ans. Ses membres représentaient le monde des affaires, la communauté universitaire, les organismes environnementaux et les organismes syndicaux et de politique publique. Les membres avaient le soutien de personnel géré par un président et chef de la direction nommé par le gouverneur en conseil. Le secrétariat de la TRNEE était responsable de la surveillance des recherches suggérées par ses membres et du travail administratif et des communications de la Table ronde. Elle rendait compte au Parlement par l'entremise du ministre de l'Environnement. Le financement de la TRNEE a pu lui être retiré assez facilement, puisqu'elle ne recevait pas de soutien populaire.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) :

Faisant partie du Bureau du vérificateur général (BVG), ce poste pourrait être un modèle des fonctions de surveillance liées à la mise en œuvre d'une politique alimentaire. Le BVG et le CEDD rendent compte au Parlement, ont un important budget qui leur est attribué par le Parlement et une importante autorité législative pour examiner les dépenses ministérielles. Malheureusement, le poste est limité, par cette même législation, à l'évaluation de la rentabilité et n'a pas l'autorité d'examiner la politique en soi. Historiquement, un cloisonnement de l'information a été construit entre le CEDD et les groupes environnementaux, ce qui représenterait un facteur limitant pour la question de la politique alimentaire. En outre, l'accent est mis sur les affaires du gouvernement fédéral, plutôt que le réseau entier de la politique.