

# *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. »<sup>1</sup>

Cet extrait met en lumière la nécessité d'une stratégie alimentaire nationale et se trouve au commencement du rapport de 2011 de la FCA, [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 identifierait des objectifs clairs pour le secteur et qui apporterait de la clarté et une orientation aux politiques 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, qu'une politique qui sous-entend une approche plus passive et une orientation rigide. Cette stratégie fournirait un cadre pour harmoniser les politiques et les initiatives adoptées par tous les intervenants, les gouvernements provinciaux et chacun des ministères fédéraux autour d'une vision commune et elle permettrait de s'assurer que ces mesures convergent vers un objectif commun.

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;

---

<sup>1</sup> 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/>

- préserver les sols, l'eau et l'air;
- produire une plus grande quantité d'aliments de qualité supérieure.

Chacun de ces piliers représente des objectifs non spécifiques de haut niveau 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 que les opinions sont très partagées. Aucune stratégie ne pourra répondre aux préoccupations de chacun, mais 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 à prendre à court et à long terme pour les atteindre.

Alors que les gouvernements tentent d'identifier des terrains d'entente, il est important de noter que la FCA, l'Institut canadien des politiques agroalimentaires, le Réseau pour une alimentation durable et le Conference Board du Canada ont élaboré, au cours des sept dernières années, des propositions de politique ou de stratégie alimentaire dont les objectifs identifiés et les mesures suggérées s'alignent en grande partie. Les quatre propositions étaient basées sur des processus de consultation à grande échelle qui ont mené à des objectifs similaires, démontrant le consensus et l'appui significatif des intervenants en matière d'objectifs essentiels et de mesures proposées, dans tout le système alimentaire. Reconnaisant le travail considérable déjà accompli, soit des centaines d'heures de consultation dans l'ensemble du système alimentaire, la consultation sur la politique alimentaire devra s'en inspirer fortement.

## 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 agriculteurs, les éleveurs, les pêcheurs et les transformateurs de produits alimentaires canadiens.

Il existe des exemples de décisions prises de manière cloisonnée, où les compromis et les conséquences inattendues ne sont apparemment pas reconnus ou reçoivent une attention limitée. Au lieu de mettre l'accent sur des cas ou des initiatives précises, une stratégie alimentaire nationale offre une occasion unique de s'attaquer directement à la source de ces cloisonnements et de faire un effort concerté pour examiner les synergies, les compromis et plus important encore, l'effet cumulatif des initiatives simultanées sur la chaîne de valeur agroalimentaire. Les initiatives proposées en lien avec la sécurité alimentaire, le bien-être animal et l'étiquetage des aliments en matière de santé, entre autres, représentent un fardeau financier additionnel pour le secteur, avec des répercussions directes sur la compétitivité et la confiance du public. L'effet cumulatif de ces propositions de réglementations, de programmes et de changements de politiques de la chaîne de valeur

agroalimentaire doit être une préoccupation essentielle lors de l'évaluation d'une initiative proposée. Surmonter le défi chronique des décisions prises de manière cloisonnée requiert un comité intercabinet ou une direction visant à habiliter une approche pangouvernementale vers une stratégie alimentaire nationale harmonisée avec les politiques existantes. Par le biais d'une direction intercabinet, le gouvernement fédéral pourrait examiner les compromis potentiels, les conséquences inattendues et l'effet cumulatif des initiatives proposées et déterminer la meilleure manière d'atteindre les objectifs souhaités sans nuire aux programmes existants.

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 les intervenants du secteur de l'agroalimentaire 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<sup>e</sup> siècle »<sup>2</sup>. La FCA était heureuse de constater que le Budget fédéral de 2017 se conformait à cette vision et reconnaissait le potentiel du secteur, le secteur de l'agroalimentaire étant défini 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 une stratégie alimentaire nationale doit être construite. 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 la chaîne de valeur, 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 que différentes industries, disciplines universitaires et 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 officialisant une approche plus globale et pangouvernementale afin de stimuler la croissance économique inclusive par l'entremise de l'ensemble de la chaîne de valeur. Pour réellement concrétiser cette vision, l'approche pangouvernementale doit travailler en partenariat avec l'ensemble de la chaîne de valeur afin de mobiliser le leadership dans tout le secteur privé.

---

<sup>2</sup> 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.

La seule manière de parvenir à une telle compréhension est d'avoir recours au dialogue fondé sur des éléments de preuve qui rassemble les représentants de l'ensemble de la chaîne de valeur. Ce dialogue constitue une plateforme unique permettant d'établir des collaborations multidisciplinaires, mais il permet également d'impliquer les Canadiens et de partager l'information qui pourrait contribuer à combler le fossé grandissant entre les attentes des consommateurs et les pratiques modernes de production alimentaire. Au cours des dernières décennies, les consommateurs ont démontré un intérêt accru envers les aspects gastronomiques et culturels des aliments, perceptible par leur volonté constante de consommer davantage d'aliments canadiens. Tout au long de ce dialogue, il faut évaluer attentivement de quelle manière cet intérêt accru peut être mis à profit afin d'améliorer la compréhension des pratiques modernes en matière de production agroalimentaire et ainsi contribuer à renforcer la confiance du public envers le système agroalimentaire canadien.

Les consultations entreprises par le gouvernement représentent le début de cette discussion et constituent une occasion de clarifier les valeurs, principes et objectifs de haut niveau d'une stratégie alimentaire nationale. Toutefois, les hauts fonctionnaires au sein des nombreux ministères doivent ensuite s'entendre sur les stratégies requises pour l'atteinte de ces objectifs, alors que l'industrie et les autres intervenants non gouvernementaux doivent également jouer un rôle de chef de file en matière de développement et de mise en œuvre de telles stratégies. Pour cela, il faut aller au-delà des objectifs de haut niveau et identifier des cibles, des actions et des priorités 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 sains, nutritifs et durables.

Cependant, la discussion a également porté sur la stratégie alimentaire nationale qui doit d'abord établir un fondement 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 la chaîne de valeur agroalimentaire 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. Alors que la FCA soutient le rôle de chef de file d'AAAC dans cette initiative, assurant que l'expérience et les connaissances du ministère en matière de système agroalimentaire continuent d'éclairer la prise de décisions, les décideurs de haut niveau dans les ministères doivent faire partie d'un seul organisme officiel relevant directement du Cabinet du premier ministre.
- 2. Assurer la participation de tous les ordres de gouvernement :** Une stratégie alimentaire nationale ne peut être limitée au gouvernement fédéral. En effet, la participation des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux est cruciale si l'on veut profiter des avantages d'une vision holistique pour le système alimentaire au Canada. Avec le leadership des ministères de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, la stratégie doit également établir des rôles clairs pour les dirigeants provinciaux, municipaux et autochtones de tous les ministères par le biais de prise de mesures spécifiques et coordonnées par toutes les parties. Pour surmonter les sources potentielles de tension et d'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, afin d'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 être assurée seulement par le biais d'un dialogue continu entre les ministères dans tous les ordres de gouvernement, l'ensemble de la chaîne de valeur agroalimentaire et 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 chez les consommateurs et les conditions du marché mondial. La meilleure façon d'y parvenir est de se concentrer initialement sur les aspects qui font l'unanimité au lieu 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 à prendre 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'établissement de rôles distincts par rapport à chaque objectif et action subséquente permettra d'impliquer et de mobiliser l'ensemble varié des intervenants, tout en garantissant que l'accent continue d'être mis sur les quatre objectifs. L'amélioration de l'accès à des aliments abordables démontre clairement que les politiques et les programmes agricoles jouent un rôle primordial en contribuant à la production efficace de tels aliments, alors que les autres secteurs stratégiques sont mieux placés pour traiter les enjeux socioéconomiques complexes qui contribuent à l'insécurité alimentaire au Canada. La chaîne de valeur agroalimentaire canadienne continue d'exceller dans la production d'aliments abordables et la force du secteur en matière d'approvisionnement de tels produits est une véritable réussite sur laquelle peut s'appuyer une stratégie alimentaire nationale, par le biais de politiques socioéconomiques, sans nuire à la vitalité et à la durabilité de la production alimentaire du 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** : Un 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 les 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 du 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.

BUREAU NATIONAL :  
21, rue Florence  
Ottawa, ON K2P 0W6  
Téléphone : 613-236-3633  
Télécopieur : 613-236-5749  
Informations générales : [info@canadian-farmers.ca](mailto:info@canadian-farmers.ca)  
Site Internet : [www.cfa-fca.ca](http://www.cfa-fca.ca)