
**Direction générale de
l'examen de programmes**

Review Branch

**RAPPORT - EXAMEN DU PROCESSUS DE
CONSULTATION SUR L'ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE (OMC)**

JUILLET 2000



Agriculture et
Agroalimentaire Canada

Agriculture and
Agri-Food Canada

Canada

**RAPPORT - EXAMEN DU PROCESSUS DE
CONSULTATION SUR L'ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE (OMC)**

JUILLET 2000

TABLE DES MATIÈRES

| | PAGE |
|---|-------------|
| 1.0 INTRODUCTION | 1 |
| Conclusions | 2 |
| 2.0 OBSERVATIONS CLÉS ET RECOMMANDATIONS | 3 |
| 2.1 Planification du processus de consultation | 3 |
| 2.2 Gestion du processus | 6 |
| 2.3 Utilisation des résultats pour améliorer les stratégies/ Prestation d'une rétroaction aux participants | 8 |
| 2.4 Apprentissage et amélioration | 9 |
| 3.0 MÉTHODOLOGIE | 10 |
| Statistiques du sondage | 10 |

Direction générale de l'examen de programmes
Édifice Sir John Carling
930, avenue Carling
Ottawa (Ontario)
K1A 0C5
(613) 759-6503
<http://www.agr.ca/review/frbmain.html>

1.0 INTRODUCTION

L'actuelle série de négociations commerciales dans le cadre de l'OMC a commencé à la fin de 1999. Dès 1997, AAC s'est engagé à mettre en place un vaste processus de consultation avant l'adoption de la position de négociation initiale du Canada. Ce processus est jugé nécessaire pour faire en sorte que la position du Canada soit solide, unifiée, crédible et représentative des grands intérêts commerciaux du secteur agroalimentaire ainsi que de sa diversité régionale. Sur la scène internationale, notre position de négociation doit être perçue comme réaliste et pragmatique, de façon à éviter que le Canada ne soit marginalisé dès les premières étapes des pourparlers, sans grande possibilité d'exercer une influence sur le résultat final.

La raison d'être du processus de consultation national est d'aider à faire en sorte que la position de négociation du Canada soit inclusive et donne lieu à des échanges ouverts et transparents entre les intervenants agroalimentaires et le gouvernement.

L'objectif global de cet examen était de fournir au Ministère une évaluation de l'efficacité et de la pertinence du processus de consultation qu'il a mis en place pour élaborer la position de négociation initiale du Canada sur l'agriculture, ainsi que des orientations dont il pourra s'inspirer dans l'analyse des options visant à améliorer le processus. Pour effectuer cette évaluation, on s'est fondé sur les « caractéristiques » d'un processus de consultation efficace, mis au point par le Bureau du vérificateur général (BVG). Ces caractéristiques couvrent les aspects critiques de la conception du processus de consultation et représentent des idéaux de performance vers lesquelles doivent tendre les efforts de la direction.

Les caractéristiques¹ d'un processus de consultation selon le BVG se répartissent en cinq domaines différents :

1. Planifier le processus de consultation
2. Gérer le processus
3. Utiliser les résultats pour améliorer les stratégies
4. Fournir une rétroaction aux participants
5. Apprendre et s'améliorer

¹ Ces caractéristiques ont été mises au point par l'Association canadienne de normalisation - Guide de la participation du public (mars 1996) et ont été peaufinées par le BVG.

Cette évaluation a porté sur deux années à l'intérieur d'un processus à plus long terme, c'est-à-dire sur la période où le Ministère a mis la touche finale à sa position de négociation initiale en prévision de l'actuelle série de pourparlers commerciaux. Essentiellement, cette évaluation se veut une étape provisoire en vue d'aider la direction à raffiner encore le processus. La méthode utilisée pour cet examen est décrite à la Section 3.

Conclusions

Tout en soulignant bon nombre d'aspects positifs du processus suivi jusqu'ici, on a décelé et décrit à la section « Observations clés » plusieurs possibilités d'amélioration. Les résultats de l'évaluation révèlent que la stratégie de consultation sur l'OMC a permis des progrès importants dans la réalisation des objectifs énoncés à la Figure 1.

Les participants ont souligné que le processus utilisé pour obtenir leurs points de vue représentait une nette amélioration par rapport ce qui s'était fait lors de la précédente série de consultations sur l'OMC. L'approche a été perçue comme efficace pour ce qui est de dégager le maximum de consensus possible compte tenu des intérêts divergents en cause. L'approche « écouter et apprendre » adoptée par AAC – consistant à réunir les points de vue et positions des divers intervenants – lui a permis d'informer les participants de leurs points de vue réciproques et de façonner la position de négociation du Canada. Toutefois, la dimension « éducation » n'a pas connu un succès aussi grand que ce qui aurait été possible si le Ministère avait adopté comme approche de présenter divers scénarios, options et analyses d'impact, pour ensuite les mettre en commun et en débattre avec les participants.



Figure 1

L'évaluation était axée sur le processus de consultation sur l'OMC, mais certains enjeux de plus grande portée pour le Ministère ont fait surface :

- Au cours des dernières années, AAC a tenu des consultations sur plusieurs enjeux prioritaires, tels que le Canada rural, le commerce extérieur et la protection du revenu. Elles visaient à répondre aux besoins de dossiers particuliers, sans s'inscrire dans un cadre stratégique global et dans une stratégie de consultation connexe. Le Ministère pourrait profiter davantage de ces consultations et en obtenir des résultats de plus grande portée s'il les gérait dans l'optique de faire progresser son programme d'action globale. Le besoin d'une approche ministérielle plus stratégique est devenu

manifeste à l'analyse des préoccupations du personnel concernant un manque d'efficacité dans la planification budgétaire des consultations. Il semble que les fonds nécessaires aux consultations proviennent généralement des budgets de dossiers particuliers et aient un caractère ponctuel, plutôt que de s'inscrire dans une stratégie de consultation ministérielle conçue pour appuyer les orientations globales du Ministère.

- L'autre question de fond concerne la représentativité de l'échantillon d'intervenants consultés. L'une des leçons à tirer des perturbations qui ont marqué la conférence de Seattle est que les gouvernements, pour répondre aux attentes croissantes du public, doivent établir et entretenir des rapports avec les groupes qui représentent des intérêts non traditionnels. Dans ses efforts pour définir des positions gouvernementales reflétant les intérêts du Canada dans son ensemble, le Ministère doit étudier comment il pourrait nouer des relations avec ces groupes et, ce qui est peut-être plus important encore, favoriser des alliances entre eux et le secteur. Cela doit s'inscrire dans l'approche globale du gouvernement visant à susciter un engagement de la part d'un plus grand nombre de Canadiens et de Canadiennes.

Le Ministère devrait adopter une stratégie intégrée de consultation axée sur son orientation stratégique globale, à l'intérieur de laquelle les consultations sur des dossiers particuliers s'inscriraient et seraient financées. Cette stratégie comprendrait des mécanismes permettant d'établir des rapports avec les groupes non traditionnels.

2.0 OBSERVATIONS CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Caractéristique

Constatations

2.1 Planification du processus de consultation

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Processus clairement compris de tous | <ul style="list-style-type: none"> • Notre analyse révèle qu'une majorité de participants comprenaient le processus de consultation utilisé. Toutefois, des préoccupations ont été exprimées concernant la phase de pré-planification, au cours de laquelle le Comité fédéral-provincial sur la politique commerciale agricole et le GCSCÉ (Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur) ont été consultés sur la conception du processus de consultation. Ces groupes consultatifs ont signalé l'absence de plans à long terme visant le processus global de consultation. Il ressort des constatations que le gouvernement fédéral a dressé des plans préliminaires pour guider le processus de consultation, mais que ceux-ci étaient plus ou moins complets et de qualité variable. Il s'ensuit que |
|---|---|

- les groupes consultatifs se perdaient en conjectures quant aux prochaines étapes des consultations sur l'OMC.
2. Le processus est lié à l'échéancier et aux modalités des décisions prises
 - Il existe un lien évident entre le plan de consultation et l'échéancier des décisions que doit prendre le gouvernement. AAC s'est engagé à tenir des consultations complètes environ deux ans avant le dépôt prévu de la position agricole initiale du Canada en août 1999. Cela laissait suffisamment de temps pour tenir de vastes consultations avant l'approbation par le Cabinet de la position de négociation
 3. Tous les intérêts pertinents sont représentés
 - Quatre-vingt-cinq pour cent des intervenants interrogés ont convenu que le Ministère avait demandé le point de vue d'un vaste échantillon d'intérêts. Toutefois, l'examen a fait ressortir une lacune dans la représentation de plusieurs groupes, soit spécifiquement les organisations de la société civile. Bien que plusieurs de ces groupes aient participé aux consultations sur l'OMC du MAECI (questions commerciales plus générales), leur point de vue sur l'agriculture n'a pu être entendu ni expliqué durant les exercices de consultation d'AAC.

La Direction générale doit adopter une approche plus stratégique et renforcer son processus de consultation afin d'assurer à l'avenir une meilleure participation des groupes de la société civile, des plus petites organisations et des groupements d'intérêt naissants. Cette conclusion cadre avec les résultats des consultations plus générales menées auprès des intervenants au cours des dernières années.

Cette approche devrait s'inscrire dans la stratégie globale élaborée par le Ministère et/ou le gouvernement en vue de faire participer davantage les Canadiens et les Canadiennes aux grands débats publics, et cadrer avec elle.

4. Le processus est conçu pour s'adapter aux circonstances et aux besoins
- Le processus de consultation sur l'OMC était axé sur la position de négociation du Canada sur l'agriculture dans l'actuelle série de pourparlers, et conçu pour définir cette dernière. Il a effectivement permis au Ministère de déposer sa position de négociation en août 1999.
 - L'analyse révèle que les intervenants (tant les personnes interviewées que les répondants au sondage) sont d'avis que le processus de consultation sur l'OMC représente une nette amélioration par rapport à ce qui s'est fait lors des négociations précédentes (Uruguay). Environ quatre sur cinq des participants recensés se sont dits satisfaits de la façon dont les consultations ont été menées et heureux de la possibilité qui leur a été donnée d'exprimer leurs points de vue et de défendre leurs intérêts. Ces niveaux de satisfaction ont été constatés de façon uniforme d'un bout à l'autre du pays.
 - Toutefois, l'analyse révèle également un manque de cohérence entre les attentes du secteur et le besoin d'une plus grande sensibilisation aux questions commerciales, d'une part, et la stratégie du Ministère consistant pour l'essentiel à « écouter et apprendre », de l'autre. Cette constatation vaut pour une majorité de participants des plus petites organisations sectorielles, qui ont surtout une vocation régionale.

La Direction générale devrait réorienter ses efforts et passer d'une approche « écouter et apprendre » à une autre où le processus de consultation sert également à éduquer le secteur grâce à une mise en commun des options, des scénarios et des analyses d'impact, et à accroître sa capacité à comprendre les enjeux.

2.2 Gestion du processus

5. Souplesse intégrée au processus
 - Compte tenu de la courte durée et du caractère concentré du processus de consultation, l'évaluation n'a pas porté sur l'aspect souplesse.
6. Mesures appropriées en place pour favoriser la participation des intervenants
 - Le Ministère a réussi à coordonner le processus et à utiliser ses alliances stratégiques avec les gouvernements provinciaux pour faire en sorte que toutes les provinces et tous les groupements de l'industrie soient représentés. Fait à signaler, l'examen a fait ressortir une corrélation directe entre, d'une part, la participation du gouvernement provincial et, de l'autre, le degré de sensibilisation des petites organisations régionales et leur préparation à débattre des questions commerciales à l'échelle nationale. Il semble que là où la participation provinciale est plus faible, ces organisations sont moins aptes à participer activement aux consultations, faute de ressources humaines et financières adéquates.

Si la Direction générale entend élargir la gamme et le type d'organisations qu'elle consulte, elle devra tenir compte des capacités et ressources variables des groupes plus petits ou de formation récente. Cela pourrait comprendre une délimitation nette des rôles et responsabilités des gouvernements provinciaux et des bureaux régionaux dans les futures consultations sur le commerce extérieur.

7. Reconnaître et respecter la diversité de valeurs, d'intérêts et de connaissances des intervenants
- L'approche « écouter et apprendre » choisie par le Ministère tend à favoriser des discussions fondées sur les positions traditionnelles des protagonistes plutôt qu'une compréhension commune des intérêts fondamentaux sous-jacents à ces positions. Or les discussions axées sur les intérêts fournissent aux organisations la possibilité de discuter de leurs besoins, désirs, préoccupations et craintes, et recèlent le potentiel d'une plus grande créativité et d'un consensus élargi sur des objectifs communs. De telles discussions n'ont été possibles que dans les rencontres individuelles avec les fonctionnaires du gouvernement, alors que les pourparlers fondés sur les positions ont été le fait des grandes conférences. Les résultats des interviews révèlent que les discussions visant avant tout à formuler des positions, plutôt qu'à faire valoir des intérêts communs, ont généralement été plus rigides et moins propices à la formulation de solutions créatrices.
 - Il semble qu'on ait utilisé un bon mélange d'outils et de techniques de consultation, incluant des ateliers, des conférences, des documents de travail et des rencontres individuelles, etc. Toutefois, les personnes interviewées ont manifesté le désir de participer à des ateliers à caractère plus sectoriel, de portée plus restreinte, qui favoriserait une meilleure compréhension des enjeux propres à un secteur donné.
8. Les rôles et les responsabilités sont clairement définis
- Les bureaux régionaux d'AAC ont joué un rôle dans les consultations, en particulier comme interface avec les provinces. Bien qu'il existe un protocole d'entente global précisant leurs rôles et responsabilités généraux en regard de ceux de l'administration centrale d'AAC, on ne voit pas très bien comment les bureaux régionaux étaient censés participer activement au processus de consultation sur l'OMC.
9. Information facile à comprendre accessible aux intervenants en temps opportun
- Les résultats de l'examen révèlent que le Ministère a effectivement diffusé de l'information uniforme au secteur. Toutefois, certains ont suggéré que l'on renforce et utilise davantage les ressources Internet d'AAC.

10. Établissement d'un échancier raisonnable et clair

- Les fonctionnaires du Ministère ont établi un échancier décrivant les principaux jalons du processus de consultation, mais on n'a pas systématiquement mis en oeuvre une stratégie de communication visant à informer le secteur de ce processus. On aurait pu s'attendre à une telle mesure, étant donné que la série de négociations devrait durer de trois à cinq ans.

2.3 Utilisation des résultats pour améliorer les stratégies/Prestation d'une rétroaction aux participants

11. Les résultats sont communiqués et mis en oeuvre

- La satisfaction des participants et des intervenants est essentielle pour assurer l'acceptation et la crédibilité du processus. Les résultats de l'examen révèlent que la satisfaction à l'égard du processus est élevée, mais que des améliorations pourraient être apportées à la façon dont les résultats ont été communiqués aux participants. Le Ministère n'a pas fourni de rétroaction systématique à tous les participants pendant l'ensemble du processus de consultation

La Direction générale doit intégrer dans le processus de consultation un mécanisme officiel de rétroaction que les intervenants comprennent et jugent acceptable.

2.4 Apprentissage et amélioration

12. Le succès et les résultats du processus sont mesurés

- Bien que cette évaluation fournisse un instantané des résultats et du degré de satisfaction des intervenants jusqu'ici, on ne sait pas très bien comment on surveillera ce degré de satisfaction et d'autres résultats en permanence de façon à rajuster le tir au besoin. Sans mécanisme permanent de surveillance, il sera difficile d'évaluer de façon continue l'efficacité des consultations et de procéder au rajustements nécessaires.
- En outre, un examen des documents administratifs a mis en lumière le besoin d'améliorer la gestion de l'information administrative et opérationnelle sur les coûts, de façon à mieux déterminer et suivre le coût total de la tenue des consultations sur l'OMC.

La Direction générale doit établir un mécanisme permanent de surveillance et assurer le suivi de domaines clés tels que la satisfaction des intervenants, la rétroaction et la mesure effective du processus de consultation sur l'OMC jusqu'à la fin des négociations.

3.0 MÉTHODOLOGIE

Afin d'en arriver à un examen objectif, on a effectué des recoupements entre les sources de données et utilisé à la fois des méthodes qualitatives et quantitatives. Ces dernières comprennent notamment :

- **Examen de documents et de fichiers**

On a procédé à un examen des documents relatif au processus de consultation d'AAC, de la documentation du Bureau du vérificateur général (BVG), des politiques gouvernementales et des principes des normes de qualité.

- **Analyse comparative**

On a utilisé comme outil pour évaluer le processus de consultation les critères définis par l'Association canadienne de normalisation. Le BVG a raffiné ces critères et les a répartis en 12 caractéristiques (« ce que nous devrions attendre d'un processus de consultation bien géré »). Dans l'examen, on a regroupé et analysé ces critères en fonction des diverses phases du processus de consultation.

- **Interviews personnelles**

On a interviewé 30 participants de l'industrie afin d'obtenir leurs points de vue sur l'efficacité et la pertinence du processus. Le choix des questions dans ces interviews, tant comme dans l'enquête auprès des participants, se fondait sur les critères du BVG décrits ci-haut.

- **Questionnaire d'enquête auprès des participants**

On a distribué un questionnaire par télécopieur à quelque 415 organisations (population totale) qui avait participé à un degré quelconque au processus de consultation des intervenants sur l'OMC. Environ 20 p. 100 (80 réponses) des organisations ont rempli le questionnaire. Compte tenu de la méthode de distribution (télécopieur) et de la taille relativement faible de la population, nous sommes confiants que le taux de réponse est suffisant et raisonnable. Le questionnaire a été expédié entre novembre 1999 et janvier 2000.

Statistiques du sondage

Les graphiques suivants (figures 2 et 3) donnent la ventilation des réponses au sondage, à la fois par type d'organisation et par région de participation. La répartition des réponses semble indiquer une représentation équitable du secteur agricole.

Ventilation des 80 réponses au sondage

| Figure 1: Type d'organisation | |
|--------------------------------------|-------|
| Secteur de la vente au détail | 3.1% |
| Secteur de la transformation | 23.1% |
| Groupes sectoriels | 24.6% |
| Agrofourniture | 1.5% |
| Entreprises privées | 12.3% |
| Secteur de la vente de gros | 3.1% |
| Gouvernement provinciaux | 7.7% |
| Organisations agricoles | 24.6% |

| Figure 2: Area of Particiapation | |
|---|-------|
| RCN et propre région | 6.1% |
| Atlantique | 7.8% |
| Québec | 7.0% |
| Ontario | 14.8% |
| Centre-Ouest | 9.6% |
| Pacifique | 19.1% |
| RCN (Ottawa) | 35.7% |