

Comité d'examen du CSA (2005)

**Évaluation des progrès :
Rapport stratégique du Comité d'examen du
CSA**

**Vue d'ensemble de l'examen du CSA
et
conclusions et recommandations**

Le 31 mai 2006

Exonération de responsabilité

Le Comité d'examen du CSA est autonome et sans liens de dépendance avec le gouvernement et le secteur, bien que ses membres proviennent presque exclusivement de ces deux groupes. Les recommandations découlent des activités du Comité dans sans ensemble. Aussi, chacun des membres n'est pas nécessairement favorable à toutes les recommandations.

Lettre du président

Chers ministres,

Il me fait plaisir de vous présenter, au nom du Comité d'examen du CSA, ce rapport intitulé ***Évaluation des progrès : Rapport stratégique du Comité d'examen du CSA – Vue d'ensemble de l'examen du CSA et conclusions et recommandations***. Ce rapport constitue une version très abrégée d'un « rapport technique » transmis sous pli séparé et conçu de façon à offrir un document de référence en vue des programmes réalisés dans le cadre du CSA à l'avenir.

Comme il s'agissait du premier comité d'examen du CSA, nous avons consacré énormément de temps à l'élaboration d'un « processus » pour le Comité, ainsi qu'à la production d'une base d'information avant de pouvoir entreprendre un examen utile.

En raison des contraintes de temps et des ressources limitées, nous avons fondé la majeure partie de notre « analyse » sur des sources aisément disponibles, notamment des exposés de représentants gouvernementaux et d'autres experts, des exemples, la recension des écrits et un compte rendu d'expériences personnelles. Les membres du Comité ont soulevé plusieurs questions auxquelles il était impossible de répondre de façon appropriée dans les délais prévus. Malgré tout, nous estimons avoir déterminé les facteurs importants à prendre en considération en vue des prochains examens et de l'évolution du Cadre stratégique pour l'agriculture, ou de toute autre forme que pourrait prendre le Cadre dans l'avenir.

De façon générale, le CSA a permis d'améliorer les relations entre l'État et le secteur de l'agriculture au Canada. Le CSA contribue aux efforts déployés par les agriculteurs et les organismes d'aide gouvernementale en vue de l'atteinte d'objectifs communs. Pourtant, il reste encore beaucoup de travail à accomplir pour adopter un cadre réellement efficace. Il faudrait que le CSA accorde plus d'importance à la rentabilité de la chaîne de valeur du secteur de l'agriculture, principalement dans le cas de l'agriculture primaire. De même, il faudrait établir des partenariats entre les producteurs et l'État. Malgré les vastes consultations en ce qui a trait à l'évolution du CSA, bon nombre de producteurs et d'autres membres de la chaîne de valeur se sentent exclus du processus.

Je tiens à souligner le dévouement de mes collègues membres du Comité – compte tenu de leurs autres engagements – de même que leur contribution aux délibérations et à l'élaboration du rapport. J'apprécie leur attitude professionnelle lors des délibérations et discussions à propos des nombreuses questions soulevées dans le cadre du présent examen.

Le Comité souhaite exprimer sa gratitude à l'endroit des experts consultés pour la rédaction du présent rapport et souligner la qualité élevée et la pertinence des

exposés présentés. Nous apprécions énormément l'appui des employés d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Leur aide nous a été précieuse pour l'organisation des réunions du Comité, ainsi que l'élaboration et la distribution du matériel d'information. Nous tenons à souligner la qualité exceptionnelle de l'écriture et les compétences techniques de David Wylynko, de West Hawk Associates, et de Heather Gregory, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, en vue de l'élaboration des rapports du Comité. Leur aide a été extrêmement précieuse.

Ce processus d'apprentissage collectif a été stimulant et généralement agréable. Le Comité tient à remercier les ministres de lui avoir donné l'occasion de participer à cet examen. Ce fut un privilège et un plaisir pour moi de présider cette importante consultation.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Ed Tyrchniewicz
Le président du Comité d'examen du CSA,

Vue d'ensemble de l'examen du CSA

1. Contexte de l'examen du CSA

L'agriculture fait partie intégrante de la vie des Canadiens. Le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire joue un rôle central pour l'économie et la vie en milieu rural. Le secteur représente un emploi sur huit et 8 p. 100 du produit intérieur brut. Il donne lieu à environ 25 milliards de dollars d'exportations annuelles, soit 7 p. 100 de la valeur totale des exportations canadiennes. Pourtant, le secteur fait face à de nombreux défis, notamment la mondialisation et les innovations sur le plan de l'agriculture, de la technologie et des pratiques commerciales.

En juin 2001, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'agriculture se sont rencontrés à Whitehorse pour examiner ces défis. Ils ont convenu qu'il fallait se doter d'une nouvelle vision pour assurer l'avenir du secteur de l'agriculture au Canada et ont exposé cette perspective dans l'Accord de Whitehorse.

L'Accord a jeté les bases en vue de l'annonce, en juin 2002, du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA). Le CSA représente un partenariat entre les deux paliers de gouvernement et prévoit un budget de près de 9,4 milliards de dollars sur une période de cinq ans (2003-2008). Le CSA vise à assurer la rentabilité du secteur à long terme en faisant du Canada un chef de file en matière de salubrité des aliments, d'innovation et de production agricole respectueuse de l'environnement.

Le CSA repose sur un consensus national établi en fonction de plusieurs grands principes :

1. Partenariat
 - la politique nationale est axée sur des objectifs fédéraux, provinciaux et territoriaux communs et permet de tenir compte des priorités locales
 - tous les intervenants de la chaîne de valeur du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire participent au processus
2. Intégration : intégration de politiques à toutes les étapes de la chaîne de valeur
3. Stabilité : financement stable à long terme pour appuyer le CSA (à raison de 60 p. 100 dans le cas du gouvernement fédéral et de 40 p. 100 dans le cas des provinces et territoires)
4. Transparence : rapports d'étape périodiques destinés aux Canadiens sur les résultats obtenus

Le CSA repose sur les cinq piliers suivants :

1. **Salubrité et qualité des aliments** : faire du Canada un chef de file en matière de production, de transformation et de distribution d'aliments salubres et fiables répondant aux besoins et tenant compte des préférences des consommateurs.
2. **Environnement** : aider les producteurs à jouer le rôle

- d'intervenants dans le domaine des ressources et tenir compte des exigences des consommateurs en matière de rendement environnemental.
3. **Science et innovation** : appuyer le développement durable et l'innovation donnant lieu à des profits et permettant de gagner la confiance des consommateurs pour ce qui est de la salubrité et de la qualité des aliments.
 4. **Renouveau** : aider les familles d'agriculteurs à acquérir les connaissances

requis pour réussir dans une économie axée sur le savoir.

5. **Gestion des risques de l'entreprise** : encourager les producteurs à intervenir de façon proactive afin de réduire les risques de l'entreprise.

Les ministres de l'Agriculture ont créé le Comité d'examen du CSA le 29 avril 2005. Ce comité est chargé d'examiner les progrès accomplis dans le cadre du CSA et de fournir des conseils aux ministres quant aux progrès réalisés par l'État et par le secteur de l'agriculture en vue de l'atteinte des objectifs communs en vertu du CSA.

2. Mandat

Le Comité d'examen du CSA a reçu le mandat d'examiner tous les éléments des programmes existants du CSA en fonction des objectifs communs prévus dans l'accord de

mise en œuvre une fois par année et de fournir des conseils quant aux modifications susceptibles d'améliorer le rendement.

3. Principes

Le processus qu'a emprunté le Comité d'examen du CSA reposait sur plusieurs grands principes :

1. **Partenariat** : le processus d'examen doit être acceptable pour le gouvernement fédéral, les provinces et territoires et le secteur pour faire en sorte que les investissements dans les programmes du CSA respectent les objectifs et principes du secteur et de l'État
2. **Transparence** : pour être crédible, le processus

d'examen doit être ouvert et transparent

3. **Indépendance** : le processus d'examen ne saurait être objectif s'il est associé à l'État et au secteur
4. **Expertise et objectivité** : la méthodologie adoptée pour le processus d'examen doit être valable et axée sur des évaluations expertes, objectives et impartiales du rendement des programmes
5. **Complexité minimale** : le processus d'examen doit être simple et facile à comprendre

6. Portée : le processus d'examen doit permettre

d'aborder toute préoccupation de l'État ou du secteur.

4. Processus

L'ancien ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, Andy Mitchell, a nommé président du Comité Ed Tyrchniewicz, un économiste agricole de la Asper School of Business de l'Université du Manitoba. Le Comité était formé d'un Comité directeur comptant 31 membres (annexe A) et d'un Comité exécutif comptant six membres. Les termes « Comité » et « Comité exécutif » sont employés de façon interchangeable tout au long du présent rapport. Les membres du Comité directeur ont été nommés par des ministres pour un mandat d'un an. Ils représentaient le gouvernement

fédéral, les provinces et les territoires, ainsi que le secteur de l'agriculture primaire. Les membres du Comité devaient faire partie du Comité à titre individuel et non pas en tant que représentants d'organismes ou de groupes d'intérêt. Les membres du Comité exécutif étaient également membres du Comité directeur et incluaient un représentant du gouvernement fédéral, deux représentants des provinces et trois représentants du secteur privé (deux producteurs et le président du Comité directeur). Le Comité exécutif a le mandat d'assurer l'orientation générale de l'examen.

5. Plan de travail

Les membres du Comité directeur se sont réunis cinq fois en personne et les membres du Comité exécutif ont organisé cinq conférences téléphoniques. Le Comité directeur a invité des experts à présenter des exposés dans le cadre de ses réunions et distribué un questionnaire de sondage sur le CSA à une centaine d'organismes et

de personnes. Les conclusions et recommandations contenues dans le présent rapport s'appuient sur ces exposés, une synthèse des réponses au questionnaire, l'opinion de membres individuels du Comité directeur et le fruit de nombreux débats et délibérations de l'ensemble du Comité directeur.

Conclusions et recommandations

Dans l'ensemble, le CSA a permis d'améliorer les relations entre l'État et le secteur de l'agriculture au Canada en offrant un programme de financement quinquennal au profit de l'agriculture et ses programmes, une

étape positive dans l'élaboration de politiques agricoles stables. La simple existence du CSA a permis de mieux faire connaître les enjeux dans le secteur agricole. Le Cadre a contribué à aider les producteurs et

les organismes gouvernementaux à s'efforcer d'atteindre des objectifs communs. Ensemble, les cinq piliers ont permis de mettre l'accent sur la vision et les politiques du secteur de l'agriculture, en fonction de certains thèmes communs. Certains progrès ont été réalisés en ce qui a trait à chacun des piliers, surtout au chapitre de l'environnement et du renouveau.

Pourtant, le Comité a eu de la difficulté à quantifier les réalisations du CSA. On n'a pas suffisamment de points de référence clairs et de données à l'appui pour mesurer efficacement le taux de réussite des piliers et programmes du CSA. Le CSA n'en est qu'à sa troisième année et bon nombre des programmes ont été retardés; le Comité éprouve de la difficulté à évaluer de façon appropriée l'incidence ou l'efficacité du CSA puisqu'il y a si peu de résultats mesurables.

La stratégie liée au CSA soulève deux questions. Premièrement, l'évaluation du taux de réussite du Cadre doit être axée sur les résultats à long terme. Le CSA a été considéré comme un mécanisme visant à éliminer les approches ponctuelles pour régler le problème des revenus agricoles. Or, le CSA devait être une stratégie à long

terme et non pas un outil permettant de régler les problèmes à court terme. Deuxièmement, le CSA doit mettre l'accent sur les leçons tirées et sur l'obtention de meilleurs résultats généraux dans le secteur de l'agriculture et non pas sur les détails liés à chacun des piliers du Cadre.

Le CSA doit accorder plus d'importance à la rentabilité de la chaîne de valeur dans le secteur de l'agriculture, principalement dans le cas de l'agriculture primaire. De même, les partenariats entre les producteurs et l'État exigent plus d'attention. Malgré les vastes consultations organisées en ce qui a trait à l'évolution du CSA, bon nombre de producteurs et autres membres de la chaîne de valeur se sont sentis exclus du processus ou n'y étaient pas traités comme des partenaires.

Vous trouverez ci-après les 20 recommandations formulées, réparties en fonction du thème abordé. Les thèmes visés sont les suivants : une vision commune pour le secteur de l'agriculture au Canada, une politique stratégique, l'établissement de partenariats, la gouvernance, les opérations et la mesure de la réussite.

1. Vision commune pour le secteur de l'agriculture au Canada

Le secteur de l'agriculture ne peut pas raisonnablement s'attendre à adopter un cadre stratégique efficace s'il ne tient pas compte des besoins et attentes de la population.

Le Comité d'examen du CSA comprend très bien qu'il existe une dichotomie possible entre les attentes de la population en matière de protection de l'environnement et

de salubrité des aliments et les attentes du secteur de l'agriculture en matière de rentabilité. Les attentes de la population doivent s'inscrire dans le cadre de la vision globale du secteur. Par ailleurs, la population et l'État doivent déterminer ce qu'on attend du secteur de l'agriculture et dans quelle mesure ils sont disposés à payer pour qu'on respecte ces attentes.

La vision dans le secteur de l'agriculture devrait mettre l'accent sur la mise en œuvre d'un secteur rentable, autonome, adaptable, axé sur les marchés et durable, et reposer sur une approche axée sur les « chaînes de valeur ». Les programmes réalisés actuellement dans le cadre du CSA sont peu pertinents par rapport aux activités à valeur ajoutée; le Cadre doit profiter des occasions en ce qui a trait à la chaîne de valeur. Le secteur de l'agriculture est important pour l'économie canadienne. Il offre des emplois, des revenus et une balance des paiements positive. Le secteur de l'agriculture exerce également une forte influence sur le tissu social du Canada en milieu rural et joue un rôle de gérance pour assurer la santé des ressources terrestres et hydriques du Canada. Le secteur de l'agriculture du Canada devrait être considéré comme la base d'une société saine et durable plutôt qu'un problème chronique. Le Comité estime que la rentabilité dans le

secteur de l'agriculture pourrait tirer profit de ces considérations « pour le bien public », ainsi que des préoccupations liées à la production. En résumé, la vision devrait mettre l'accent sur la conciliation des attentes de la population à l'égard de l'agriculture et sur l'établissement d'un secteur agricole rentable pour tous les maillons de la chaîne de valeur dans le secteur de l'agriculture.

Recommandation n° 1 :

L'ÉTAT ET LA POPULATION DEVRAIENT RECONNAÎTRE ET APPUYER LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE COMME FAISANT PARTIE INTÉGRANTE DE LA VISION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DU CANADA.

Recommandation n° 2 :

LE COMITÉ RECOMMANDE D'ENTREPRENDRE L'ÉLABORATION D'UNE VISION AXÉE SUR UN VASTE PROCESSUS DE CONSULTATION TRANSPARENT POUR LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE.

Ce processus devrait inclure tous les intervenants de la chaîne de valeur du secteur de l'agriculture, ainsi que d'autres Canadiens, et il devrait tenir compte des besoins et attentes de la population. Cet exercice devrait permettre d'élaborer une vision commune pour le secteur de l'agriculture.

2. Politique stratégique

La version actuelle du CSA repose sur cinq piliers conçus de façon à

être complémentaires. Ces piliers visent à assurer la rentabilité à long

terme du secteur en faisant du Canada un chef de file en matière de salubrité des aliments, d'innovation et de production agricole respectueuse de l'environnement. Dans le cadre des délibérations du Comité, un certain nombre de questions ont été soulevées quant au bien-fondé des cinq piliers, à l'importance qu'on leur accorde, ainsi qu'à l'ajout d'autres piliers, le cas échéant.

Bon nombre d'observateurs estiment qu'on accorde trop d'importance au pilier de la GRE et pas assez aux autres piliers, surtout le pilier de la science et de l'innovation. Le secteur agricole canadien est présentement confronté à une crise importante pour ce qui est du revenu agricole net et le pilier actuel de la GRE ne fait pas ce qu'il faut, voilà pourquoi une si grande importance est accordée à la GRE. On ne veut pas ici sous-entendre que les piliers de l'innovation et de la GRE sont en concurrence; ils seraient plutôt complémentaires. De fait, il faut investir davantage dans l'innovation pour améliorer la capacité concurrentielle du secteur agricole. Toutefois, entre maintenant et le moment où les investissements dans l'innovation produiront des résultats, il faudra se doter d'un solide pilier de la GRE.

Une vaste gamme de répondants ont suggéré d'inclure d'autres piliers dans les prochaines versions du CSA. Ainsi, la Fédération canadienne de l'agriculture a proposé l'adoption d'une approche axée sur trois piliers, soit le pilier de la gestion des risques de l'entreprise et deux nouveaux piliers : la

croissance stratégique et les biens et services publics.

Il convient de signaler qu'il existe certaines fluctuations importantes des revenus agricoles dont on ne tient pas compte en raison de l'utilisation de moyennes. Ces fluctuations sont souvent axées sur des différences typologiques, notamment l'âge de l'exploitant, la taille de l'exploitation agricole, l'importance des revenus non agricoles, ainsi que les différences liées à la région et aux produits. Il ne fait aucun doute qu'une politique agricole nationale unique ne permettrait pas de répondre aux besoins de cette vaste gamme d'agriculteurs.

Recommandation n° 3 :

IL FAUDRAIT ADOPTER UNE APPROCHE STRATÉGIQUE POUR L'AJOUT DE PILIERS; NOUS NE DEVRIONS PAS SIMPLEMENT AJOUTER DES PILIERS POUR RÉGLER DES PROBLÈMES PRÉCIS. Tout autre CSA devrait faire du secteur de l'agriculture du Canada la base d'une société saine et durable. Les membres du Comité d'examen du CSA estiment que la rentabilité dans le secteur de l'agriculture peut tirer profit de l'importance accordée à une société saine et durable de même qu'aux préoccupations liées à la production. L'approche axée sur trois piliers proposée par la FCA tient compte de la question de durabilité.

Recommandation n° 4 :

L'ÉTAT NE DEVRAIT PAS ESSAYER DE RÉGLER LES SITUATIONS DE CRISE UNIQUEMENT GRÂCE AU PCSRA.

Le PCSRA présente certaines caractéristiques qu'il serait bon de conserver. Mais il a aussi certaines lacunes importantes en termes de souplesse, de prévisibilité et de capacité à stabiliser le secteur agricole dans l'avenir. À cette fin, le Comité encourage fortement les ministres de l'Agriculture à faire preuve de circonspection lorsqu'ils apportent des modifications majeures au PCSRA et ce, jusqu'à ce qu'on ait élaboré des objectifs plus précis en matière de gestion des risques et jusqu'à ce qu'on comprenne bien les ramifications de toute modification proposée par l'État et par les producteurs. Tous les changements apportés doivent viser l'atteinte des objectifs de stabilisation et d'établissement du secteur agricole. On devrait envisager la possibilité de diviser le PCSRA en deux programmes : un premier axé sur la stabilisation et un deuxième axé sur l'aide en cas de catastrophe. Et il faudrait aussi envisager des programmes d'auto-stabilisation.

Recommandation n° 5 :

LES PROGRAMMES RÉALISÉS EN VERTU DES PROCHAINES VERSIONS DU CSA DEVRAIENT TENIR COMPTE DE LA TAILLE ET DES BESOINS DE DIFFÉRENTES RÉGIONS ET EXPLOITATIONS AGRICOLES. L'approche « unique » en matière de gestion des risques de

l'entreprise adoptée dans le cadre du CSA n'est pas efficace. Certains programmes comme le PCSRA semblent avoir été conçus en fonction de cette approche. Or, une telle approche ne fonctionne pas dans la pratique et cause énormément de problèmes aux producteurs et aux gestionnaires de programmes. La gestion et la mise en œuvre de programmes afférents au pilier de la GRE devraient être plus souples et plus adaptables. Les opinions sont variées parmi les provinces et territoires quant à la marge de manœuvre qui devrait être autorisée.

Recommandation n° 6 :

ON DEVRAIT ENVISAGER LA POSSIBILITÉ DE METTRE EN ŒUVRE D'AUTRES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES DE L'ENTREPRISE, SURTOUT POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES PROVINCES ET TERRITOIRES PRÉSENTANT DES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIALES DANS LE DOMAINE DE L'AGRICULTURE.

Les programmes et le financement dans le cadre du CSA ont besoin de plus de souplesse pour tenir compte des différences régionales et mieux répondre aux besoins locaux. Les programmes nationaux présentent des avantages, mais les provinces et territoires devraient être autorisés à établir des programmes d'accompagnement permettant de tenir compte des enjeux locaux et régionaux. Il importe de signaler que ce point de vue n'est pas partagé par l'ensemble des provinces et territoires. La majorité des

producteurs membres du Comité estiment cependant que les programmes complémentaires constituent des éléments essentiels à la marge de manœuvre qu'il faut pour satisfaire les besoins régionaux et spécifiques à des produits.

Recommandation n° 7 :

LE CSA DOIT ACCORDER PLUS D'ATTENTION AUX PILIERS AUTRES QUE LA GRE, SURTOUT CELUI DE LA SCIENCE ET DE L'INNOVATION.

L'importance accordée à la GRE est justifiée compte tenu des pressions financières auxquelles les producteurs primaires sont confrontés, mais cette approche a eu pour effet de créer un énorme déséquilibre entre les piliers. Les piliers autres que la GRE ont disposé de ressources, mais la mise en œuvre du programme a pris plus de temps que prévu et le taux de participation s'est accru lentement. Du point de vue de la rentabilité à long terme de tous les maillons de la chaîne de valeur, il est essentiel de ne pas négliger le pilier de la science et de l'innovation.

Recommandation n° 8 :

LE COMITÉ ENCOURAGE L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE RURALE FAISANT PARTIE INTÉGRANTE DU CSA OU ADOPTÉE PARALLÈLEMENT À CELUI-CI. La prospérité en milieu rural est tributaire des possibilités d'emploi et des revenus, aussi bien dans le secteur de l'agriculture que dans d'autres secteurs.

Recommandation n° 9 :

LE COMITÉ ENCOURAGE UNE RECONNAISSANCE ACCRUE DES DIMENSIONS DU COMMERCE INTERNATIONAL (OMC ET ACCORDS BILATÉRAUX) DANS LA PROCHAINE VERSION DU CSA.

Une telle approche aura des répercussions non seulement sur les secteurs axés sur l'exportation, mais également sur les secteurs soumis à la gestion de l'offre. Une préoccupation connexe vise la façon dont la politique agricole du Canada tiendra compte des répercussions de programmes agricoles dans les pays concurrents. Il faut adopter une approche plus stratégique en ce qui a trait aux négociations commerciales multilatérales et bilatérales en vue d'occuper une position commerciale équilibrée et accroître le revenu agricole canadien.

Recommandation n° 10 :

ON DEVRAIT EFFECTUER AUPRÈS DES AGRICULTEURS UN EXAMEN PLUS POUSSÉ DE L'ACHAT DE BIENS ET SERVICES ÉCOLOGIQUES PAR LA POPULATION AFIN DE METTRE EN ŒUVRE UN TEL PROGRAMME DANS LE CADRE D'UNE PROCHAINE VERSION DU CSA.

Le Comité a été impressionné par l'exposé sur le concept SURT (Service d'utilisation plus rationnelle des terres), présenté par Keystone Agricultural Producers, et reconnaît que le concept d'achat de biens et services écologiques par la population auprès des producteurs mérite d'être examiné de plus près.

L'analyse devrait établir dans quelle mesure le marché peut récompenser les actions environnementales (et liée à la qualité des aliments) et quels mécanismes de soutien de programme ou de politique pourraient s'avérer nécessaires.

Recommandation n° 11 :

IL FAUT SE DOTER DE STRATÉGIES À L'ÉGARD DES REVENUS À VALEUR AJOUTÉE ET DES POSSIBILITÉS DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE,

SURTOUT À PARTIR DES INTRANTS AGRICOLES DANS LE SECTEUR DE LA BIOÉCONOMIE ET DES SOURCES D'ÉNERGIE DE REMPLACEMENT PRODUITES PAR LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE. On doit également accorder plus d'importance aux initiatives appropriées en matière de science et d'innovation, à l'efficacité des règlements, aux incitatifs fiscaux et à d'autres composantes. Il importe en outre que les producteurs tirent mutuellement profit des avantages découlant de ces possibilités.

3. Partenariats

Les producteurs membres du Comité d'examen du CSA craignent que l'État n'ait pas établi de partenariats réels avec les producteurs. Les producteurs exigent un sentiment accru de partenariat et de participation au CSA. Ils reconnaissent que de vastes consultations ont été organisées ces dernières années en vue de l'élaboration du Cadre et qu'elles visaient des intervenants du secteur et du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. Le CSA est un accord intergouvernemental. Cependant, d'autres mesures s'imposent. Bon nombre de producteurs estiment qu'il y a de la place pour l'amélioration en ce qui a trait à l'interaction entre le secteur et l'État, principalement dans le cas de l'élaboration de politiques et de programmes.

Recommandation n° 12 :

ON DEVRAIT ACCORDER PLUS D'IMPORTANCE À L'ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS ENTRE TOUS LES INTERVENANTS DE LA CHAÎNE DE VALEUR. Les producteurs et autres intervenants de la chaîne de valeur devraient prendre part à l'élaboration de la politique dès le début et devraient s'approprier les résultats bénéfiques et en assumer la responsabilité. La prochaine version du CSA doit appuyer l'établissement d'un secteur agricole et agroalimentaire solide et dynamique produisant des avantages et des occasions équitables à l'ensemble des partenaires de la chaîne de valeur.

Recommandation n° 13 :

LES MINISTÈRES N'ŒUVRANT PAS DANS LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE DEVRAIENT PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES PROCHAINES VERSIONS DU CSA. Les stratégies et dépenses des ministères de l'Environnement, des Ressources naturelles, de la Santé et du Commerce peuvent avoir une incidence marquée sur les

programmes réalisés dans le cadre du CSA et sur le secteur de l'agriculture en général. La population s'attend à ce que ces ministères participent au processus. Or, il doit s'agir d'un partenariat réel, fondé sur la confiance, sans toutefois se faire aux dépens de l'efficacité et provoquer des retards dans la mise en œuvre.

4. Gouvernance

Le Comité d'examen du CSA reconnaît que son mandat prévoit l'examen de questions « générales » et non pas l'examen des opérations détaillées de programmes précis. Pourtant, les producteurs membres du Comité s'inquiètent de l'absence apparente d'approche coordonnée permettant d'apaiser les préoccupations des producteurs. De même, la structure de gouvernance et de décision du CSA est jugée nettement inefficace. Certains piliers (p. ex., la salubrité et la qualité des aliments) sont inefficaces en raison d'une structure de gouvernance exagérément complexe, c'est-à-dire une structure trop onéreuse visant plusieurs administrations en ce qui a trait à la salubrité des aliments, soit Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et les administrations locales.

Recommandation n° 14 :

IL FAUDRAIT PRÉCISER DAVANTAGE LES RÔLES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DANS LE CONTEXTE DU CSA. Les représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires semblent bien comprendre leurs rôles et responsabilités, mais il en va autrement pour les producteurs et autres intervenants de la chaîne de valeur. Les rôles et responsabilités sont précisés dans les accords de mise en œuvre mais ils sont complexes et difficiles à comprendre.

Recommandation n° 15 :

LE COMITÉ RECOMMANDE DE DÉLÉGUER PLUS DE POUVOIRS DE DÉCISION AUX NIVEAUX DES RÉGIONS ET DES ADMINISTRATIONS LOCALES AFIN D'ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

DANS LE CADRE DU CSA, AINSI QUE LA RÉALISATION DES PROGRAMMES ET ACTIVITÉS. La gestion centralisée du financement et de la coordination impose des restrictions marquées en ce qui a trait à la mise en œuvre. La décentralisation permettrait d'améliorer le taux d'atteinte des objectifs locaux. De même, la responsabilisation en matière de

résultats exige que les responsables de la mise en œuvre et de la réalisation des programmes disposent des ressources approuvées pour accomplir le travail. Ce processus exigera un compromis; et on aura toujours besoin de principes directeurs pour assurer le traitement équitable et cohérent des producteurs à l'échelle du pays.

5. Opérations

Les processus administratifs prévus dans le cadre du CSA sont très complexes et très difficiles à appliquer, et ces complexités diffèrent en fonction des programmes et des compétences. Jusqu'à maintenant, peu de résultats mesurables ont été obtenus, en raison de la lenteur du processus d'approbation et de mise en œuvre des programmes. On devrait prendre des mesures pour réduire les délais en cas de mise en œuvre ou de modification de programmes. Le Comité reconnaît la préoccupation accrue de la population en matière de responsabilisation pour ce qui est de l'utilisation des fonds publics, mais la mise en œuvre des programmes doit être plus rationalisée et plus efficace. Une telle mesure pourrait permettre : de réduire les coûts d'application et d'accroître le taux de participation aux programmes; de réduire les délais d'approbation des projets (en faisant en sorte que les décisions soient prises plus près de la base, grâce à la délégation de pouvoirs); de réduire le fardeau administratif et les coûts connexes non financés à l'heure actuelle; de réorienter le point de mire, des processus et

procédures aux résultats; de permettre que les gains associés à l'amélioration de l'efficacité soient investis dans des secteurs d'activité offrant un taux de rendement plus élevé; de faciliter le changement de cap pour optimiser l'efficacité de l'accord.

Recommandation n° 16 :

LA RATIONALISATION DES PROCÉDURES S'IMPOSE POUR ASSURER UNE MISE EN ŒUVRE PLUS EFFICACE DES PROGRAMMES. Jusqu'à maintenant, peu de résultats mesurables ont été obtenus dans le cadre du CSA en raison de la lenteur du processus d'approbation et de mise en œuvre des programmes. On devrait donc prendre des mesures pour accélérer ce processus en cas de modification ou de mise en œuvre de programmes.

Recommandation n° 17 :

ON DEVRAIT ACCORDER PLUS D'IMPORTANCE À LA DÉTERMINATION ET À L'ADOPTION D'ACTIVITÉS

INNOVATRICES NÉCESSAIRES EN VERTU DES PILIERS AUTRES QUE LA GRE. On ne devrait pas permettre l'annulation du financement fédéral des piliers autres que la GRE ni la réaffectation à la GRE. Le Comité a constaté que la préoccupation visant la crise immédiate dans le cas des revenus agricoles a fait en sorte que le CSA accorde plus d'importance au pilier de la GRE. Il ne faudrait pas laisser de côté les autres piliers parce qu'on accorde une attention particulière à la GRC.

Recommandation n° 18 :

ON DEVRAIT ACCROÎTRE LES EFFORTS DE COMMUNICATIONS ET DE VULGARISATION DANS LE CADRE DU CSA DANS LE CAS DES NOUVEAUX PARTICIPANTS AU PROGRAMME. En l'absence de

communications appropriées, on ne peut informer les intervenants des activités de programme et joindre les participants éventuels.

Recommandation n° 19 :

LES ORGANISMES APPROPRIÉS RESPONSABLES DE LA MISE EN ŒUVRE DEVRAIENT PARTICIPER PLUS ACTIVEMENT À LA MISE EN ŒUVRE DU CSA. Les organismes comme les conseils du PASCAA, les conseils provinciaux de recherche et les associations sectorielles peuvent constituer des outils efficaces pour la mise en œuvre et la gestion de programmes à l'intention des agriculteurs. Un équilibre approprié entre de tels organismes permettrait une gestion moins onéreuse et un meilleur examen par les pairs, de même que la participation du secteur au processus décisionnel.

6. Mesure de la réussite

Le Comité a eu de la difficulté à définir la réussite. Il a conclu que la rentabilité est l'élément le plus important. Cependant, les membres ne s'entendent pas quant à la définition de la rentabilité. Les marges de profit ou les pertes peuvent varier considérablement selon l'agriculteur, selon le produit et selon le secteur. Le Comité a constaté qu'il existe d'autres critères efficaces pour évaluer la réussite, notamment : une réduction des politiques et programmes spéciaux nécessaires; un environnement stratégique stable favorisant les investissements et la participation accrue au secteur de l'agriculture; les primes afférentes aux produits

canadiens sur les marchés internationaux; des systèmes biologiques efficaces en milieu rural; une meilleure compréhension des enjeux en milieu rural et en milieu urbain.

Que ce soit par l'intermédiaire d'études ou de consultations, il est nécessaire de définir plus clairement ce qu'on entend par rentabilité. Il faut également déterminer les facteurs qui contribuent à la capacité d'un producteur de participer aux programmes du CSA ou qui entravent sa participation. Il est nécessaire de mieux comprendre les coûts engagés par les producteurs par rapport aux avantages que

présente la participation aux programmes du CSA. On devrait également entreprendre l'examen de la compétitivité et de la concentration en ce qui a trait à la chaîne de valeur du secteur de l'agriculture et déterminer l'incidence sur la rentabilité des exploitations agricoles.

Le Comité a eu de la difficulté à trouver les points de repère et données à l'appui lui permettant de mesurer adéquatement le taux de réussite du CSA. Les accords de mise en œuvre renferment certaines données comparatives, mais celles-ci ne sont pas faciles à comprendre par une personne qui ne connaît pas tous les détails d'un programme. Le Comité a également constaté qu'il est particulièrement difficile d'obtenir des données cohérentes et comparables sur les dépenses de programme, surtout à l'échelle provinciale, ainsi que des critères pour mesurer les résultats obtenus. Par ailleurs, le Comité ne pourrait pas évaluer de façon appropriée l'incidence ou l'efficacité du CSA puisqu'il existe peu de résultats mesurables.

Cependant, d'après les renseignements et résultats obtenus,

il semble que les programmes qui remportent le plus de succès présentent quatre grandes caractéristiques : (1) une compréhension commune des objectifs partagés; (2) une conception souple des programmes permettant de répondre aux besoins locaux; (3) une structure de gouvernance efficiente et réceptive; (4) des ressources appropriées. Il convient de signaler que des progrès considérables ont été réalisés dans certaines provinces en ce qui a trait à la mise en œuvre du CSA et à l'évaluation des résultats obtenus lorsque ces caractéristiques sont présentes.

Recommandation n° 20 :

LE COMITÉ RECOMMANDE VIVEMENT D'ACCORDER PLUS D'IMPORTANCE À L'ÉTABLISSEMENT DE POINTS DE REPÈRE FACILES À COMPRENDRE ET À DES RÉSULTATS MESURABLES POUR CONNAÎTRE LES RÉPERCUSSIONS DE CHACUN DES PROGRAMMES DU CSA ET DE L'ENSEMBLE DU CSA.

Conclusion

Le Comité d'examen du CSA était le premier, c'est pourquoi il a consacré énormément de temps à l'élaboration d'un « processus », ainsi qu'à l'établissement d'une base de données avant de pouvoir entreprendre un examen utile. Compte tenu des contraintes de temps et des ressources restreintes imposées au Comité, la majeure partie de l'« analyse » dont il est question dans le présent document s'est appuyée sur des sources aisément disponibles, notamment des exposés de représentants gouvernementaux et d'autres experts, des exemples, une recension des écrits et un compte rendu d'expériences pratiques.

Les membres du Comité ont soulevé plusieurs questions auxquelles on ne pouvait pas répondre de façon appropriée dans les délais prévus. Malgré tout, nous avons établi une base de connaissance et déterminé les facteurs importants en vue des prochains comités d'examen et de l'évolution du Cadre stratégique pour l'agriculture (peu importe la nouvelle appellation).

L'une des questions dont les membres du Comité n'ont pas discuté à fond au cours de l'examen est le rôle de la gestion de l'offre et de la mise en marché collective dans l'agriculture canadienne. Toutefois, le Comité reconnaît pleinement l'importance de la gestion de l'offre et de la mise en marché dans le secteur agricole canadien. D'ailleurs, l'accord du CSA considère la gestion de l'offre comme un outil de la GRE. Il est prévu que la prochaine version du CSA tiendra plus directement compte de ces deux questions.

Le présent examen s'est avéré stimulant et nous a permis d'apprendre. Il fut agréable la majeure partie du temps. Les membres du Comité souhaitent sincèrement que les ministres se pencheront de façon sérieuse et immédiate sur nos conclusions et recommandations. Le Comité remercie les ministres de lui avoir donné l'occasion de participer à cet examen.

Membres du Comité d'examen du CSA

Représentants du gouvernement fédéral

Susie Miller, Agriculture et Agroalimentaire Canada
Jean Lamoureux*, Agriculture et Agroalimentaire Canada
Tom Shenstone, Agriculture et Agroalimentaire Canada

Représentants des provinces/territoires et du secteur de l'agriculture

Peter Leitz, gouvernement de la Colombie-Britannique
Nithi Govindasamy, gouvernement de l'Alberta
Rick Burton, gouvernement de la Saskatchewan
Greg Fearn, gouvernement du Manitoba
George McCaw*, gouvernement de l'Ontario
Laval Poulin, gouvernement du Québec
Kevin McKendy, gouvernement du Nouveau-Brunswick
George D. Macintosh*, gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Brian Douglas, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Cindy MacDonald, gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Bob Kuiper, gouvernement du Yukon
John Colford, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Mark Boudreau, gouvernement du Nunavut
Garnett M. Etsell, producteur de la Colombie-Britannique
John Kolk*, producteur de l'Alberta
Arlee McGrath, producteur de la Saskatchewan
David E. Rolfe, producteur du Manitoba
Graeme Hedley, producteur de l'Ontario
Laurent Pellerin*, producteur du Québec
Philip Christie, producteur du Nouveau-Brunswick
Laurence Nason, producteur de la Nouvelle-Écosse
Robert MacDonald, producteur de l'Île-du-Prince-Édouard
Mervin Wiseman, producteur de Terre-Neuve-et-Labrador

Membres nommés par le ministre fédéral de l'Agriculture

Edward W. Tyrchniewicz*, président du Comité d'examen, Université du Manitoba
Bob Friesen, président de la FCA
Dale Verbeke, producteur de la Saskatchewan
Marcel Groleau, producteur du Québec
Randall Affleck, producteur de l'Île-du-Prince-Édouard

* Membres du Comité exécutif du CSA

EXAMEN DU CSA ADDENDUM

A noter: Cet addendum a été préparé comme commentaire additionnel par un nombre des membres du Comité d'examen pour rehausser les recommandations de celui-ci. Les points de vue ne sont pas divergeant.

Le mandat du Comité d'examen du CSA était d'examiner tous les éléments des programmes existants du CSA en les comparant aux objectifs communs fixés dans l'Accord-cadre et de fournir des conseils au sujet des changements qui pourraient être apportés aux programmes pour améliorer leur rendement.

Les résultats des travaux du Comité tels qu'exposés dans son rapport final sont généralement positifs. Le présent addendum ne vise aucunement à critiquer le rapport final, mais les soussignés avaient le sentiment que trois recommandations additionnelles sont requises pour compléter les recommandations contenues dans le rapport. Les trois recommandations qui suivent s'inscrivent dans le mandat du Comité et, à notre avis, ajoutent beaucoup aux résultats du processus d'examen.

Recommandation n° 1) Établissement d'un Cadre stratégique pour l'agriculture qui est complet et qui assure l'intégration des composantes efficaces de l'agriculture canadienne.

Le CSA est un cadre de politiques pour l'agriculture et l'agroalimentaire dans leur ensemble. Le but principal devrait être d'assurer la profitabilité et la croissance du secteur et doit aller au-delà de la simple définition de solutions à des problèmes, mais doit également définir et renforcer les composantes qui fonctionnent bien. Le prochain CSA doit continuer à identifier et à renforcer les mécanismes qui fonctionnent afin de maintenir les revenus agricoles et le pouvoir de négociation sur les marchés qu'offrent notamment les coopératives, le marketing collectif, la gestion de l'offre et ses trois piliers et la Commission canadienne du blé. Les décisions au sujet de ces politiques doivent être prises par les agriculteurs. Le marketing collectif et la gestion de l'offre devraient être entièrement reconnus dans le prochain CSA comme un programme de gestion du risque de l'entreprise, et les politiques nationales appuyées par les agriculteurs devraient être renforcées et protégées dans les accords internationaux, afin que ces programmes soient solides et durables dans le futur.

Recommandation n° 2) Création d'un mécanisme d'examen annuel indépendant du CSA et de ses composantes

Pour que l'on puisse en rendre compte aux gouvernements, à tous les intervenants dans l'industrie de l'agriculture et de l'agroalimentaire et aux Canadiens en général, le CSA doit être évalué sans cesse et de façon

approfondie. Le CSA doit être assujéti à un processus d'examen annuel qui permettra de déterminer s'il atteint ses objectifs.

Cependant, il faut davantage de ressources si l'on souhaite que le processus d'examen soit utile et valable pour tous les intervenants. À cause d'un manque de ressources, le processus d'examen actuel a soulevé un certain nombre de problèmes et de questions, notamment : les exposés et l'information au sujet des programmes ont été fournis presque entièrement par les organismes gouvernementaux qui administrent les programmes, une grande partie des renseignements fournis était anecdotique et il ne semblait pas facile d'obtenir certains éléments d'information : critères de base, délais pour l'obtention de résultats mesurables, ou résultats de sondages effectués auprès des participants, des utilisateurs et des auteurs des programmes.

Pour qu'on puisse en rendre compte, le CSA et les programmes qui le constituent doivent faire l'objet d'une analyse exhaustive et critique. Le processus décisionnel visant à définir les questions cruciales sur lesquelles il y a lieu de se pencher doit être ouvert et transparent pour tous les intervenants. En plus du processus de collecte de renseignements, des parties partiales et indépendantes devraient également mener des recherches et tous les résultats devraient être rendus publics, pour que l'ensemble des intervenants en prennent connaissance et fassent des commentaires à leur sujet.

Recommandation n° 3) Politique stratégique

Tout en s'appuyant sur les recommandations 3 et 6, il y a un besoin d'être plus précis en ce qui concerne l'élaboration d'une politique stratégique. L'incertitude tue les entreprises. De nombreux risques et beaucoup d'incertitude entourent la politique agricole et il faut y remédier. Alors que l'industrie tente de développer des produits à valeur ajoutée, à accroître la productivité et à contribuer davantage à l'économie canadienne, les décisions dans le monde des affaires et en matière d'investissement sont basées sur la compétitivité et la stabilité. La politique doit favoriser le développement stratégique de cet environnement pour assurer la croissance et la profitabilité du secteur agricole. Les programmes stratégiques de gestion du risque de l'entreprise constituent le point de départ. Il ne s'agit pas juste d'une question de savoir combien nous voulons dépenser mais également l'efficacité avec laquelle nous engageons des dépenses. Les programmes de GRE doivent créer de la certitude pour faciliter la prise de décisions par les entreprises. Les programmes doivent être imputables, prévisibles et répondre aux besoins. Ils doivent également être souples, puisque les différents produits et régions ont des problèmes, des stratégies et des vulnérabilités commerciales qui varient. Pour aller de l'avant, nous recommandons l'examen de plusieurs éléments de sorte à rendre les programmes de GRE plus efficaces, dont certains sont déjà en voie d'être examinés par les ministres :

- séparation des programmes de stabilisation et des programmes d'aide en cas de catastrophe;
- maintien d'un programme d'aide en cas de catastrophe;
- création éventuelle d'un nouveau programme de stabilisation amélioré similaire au CSRN;
- maintien de la souplesse pour tenir compte des besoins précis des différentes régions et des différents produits;
- solide engagement pour atteindre l'objectif consistant à créer un régime d'assurance-production ou de prendre une mesure comparable pour tous les produits;
- création d'un programme de « politique concurrentielle » qui permet d'éliminer le désavantage sur le plan concurrentiel causé par des subsides faussant les échanges commerciaux versés par les États-Unis et l'Union européenne aux producteurs des secteurs des céréales et des oléagineux. Les producteurs canadiens de céréales et d'oléagineux sont concurrentiels, ce qu'il faut est une politique qui le soit également.

Garnett Etsell
 Phillip Christie
 Bob Friesen
 Marcel Groleau
 John Kolk
 Robert MacDonald

Arlee McGrath
 Laurence Nason
 Laurent Pellerin
 David Rolfe
 Mervin Wiseman
 Dale Verbeke