



ICPA

L'INSTITUT CANADIEN DES
POLITIQUES AGRO-ALIMENTAIRES

Favoriser un dialogue sur les politiques



Série II : Contexte et perspectives sur les politiques agro-alimentaires

Contexte politique et justification pour une intervention dans le secteur agroalimentaire

FEVRIER 2011

PAR SHELLEY THOMPSON

Au sujet de cette publication

Cette document, un dans la serie *Favoriser un dialogue sur les politiques*, a préparé pour l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires. Les opinions émises sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires.

Une permission doit être obtenue de l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires pour la reproduction de ces documents.

L'Institut souhaite favoriser un dialogue national sur les questions agricoles en s'attaquant aux politiques qui permettront au Canada de prospérer sur le marché mondial de l'agroalimentaire.

Distribution

On peut se procurer les documents de cette collection en format PDF dans le site web de l'ICPA au www.capi-icpa.ca.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à :
L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires
960, avenue Carling, CEF
Immeuble 49, bureau 318
Ottawa (Ontario) K1A 0C6

Téléphone : (613) 232-8008 ou sans frais 1(866) 534-7593
Télécopieur : (613) 232-3838
Courriel : info@capi-icpa.ca
Site web : www.capi-icpa.ca



Au Canada, les gouvernements sont toujours intervenus dans le secteur agroalimentaire. Or, le secteur agricole évolue dans un contexte économique qui change rapidement; plusieurs décennies après la mise en place des politiques, il se peut très bien que les gouvernements et les intervenants aient oublié les raisons qui justifiaient alors leur intervention. La justification pour une intervention est généralement associée à la répartition du revenu (dimension liée à l'équité) ou à un échec des marchés de fonctionner conformément à la théorie économique (dimension liée à l'efficacité). La justification pour une intervention en raison de l'imperfection des marchés peut comprendre :

- ❑ Biens et services d'intérêt public, comme les rapports de vulgarisation et les renseignements sur les cultures sur Internet. Les marchés privés pourraient se montrer incapables de fournir suffisamment de biens et de services d'intérêt public, lorsqu'il est impossible d'empêcher les personnes de consommer lesdits biens et services et que l'utilisation par une personne n'exclut pas une autre utilisation.
- ❑ Effets externes, comme des coûts de soins de santé plus élevés associés à une mauvaise alimentation. Un facteur externe survient lorsque les avantages ou les coûts ne sont pas pris en charge par le décideur.
- ❑ Pouvoirs du marché et monopoles, comme lorsqu'une entreprise influence les prix du marché. Par exemple, les coopératives ont obtenu certains privilèges pour compenser la concentration de pouvoirs que détenaient un petit nombre d'acheteurs ou de fournisseurs de services comme les sociétés de chemin de fer.
- ❑ Information imparfaite et asymétrique, par exemple lorsqu'une partie est incertaine au sujet des attributs d'un produit, ou lorsqu'un transformateur possède plus de renseignements sur les attributs exigés que le fournisseur. Les exigences d'étiquetage peuvent servir à régler certaines de ces imperfections sur le marché privé. Les justifications d'une intervention auront également pour objectif de compenser les distorsions économiques créées par les actions d'un intervenant étranger. Les subventions à l'exportation accordées par un pays peuvent nuire au rendement économique dans un autre pays. Un autre argument économique justifiant l'intervention du gouvernement est l'harmonisation des normes avec celles des grands partenaires commerciaux.

Les politiques sociales sont également des facteurs justifiant l'intervention du gouvernement. Par exemple, les subventions accordées à l'utilisation de l'éthanol à base de grains et d'autres biocarburants ont été justifiées par la volonté de développer des économies rurales, d'encourager la sécurité énergétique et de satisfaire aux objectifs environnementaux. Il y a d'autres raisons politiques justifiant l'intervention gouvernementale : améliorer la compétitivité du secteur, favoriser le développement économique dans certains secteurs en diminuant le risque d'échec, désigner les secteurs qui présentent le plus grand potentiel de croissance (p. ex., produits biochimiques) et renforcer les capacités dans les régions sous-développées. L'argument équité justifiant l'intervention est fondé sur une répartition inadéquate des revenus. Dans le cas des gouvernements élus démocratiquement, l'intervention n'est pas toujours fondée sur la dimension équité, mais peut être justifiée par les demandes des électeurs et des groupes d'intérêt.

Les groupes d'intérêt tentent de redistribuer les revenus à certains groupes et de les détourner d'autres groupes, le transfert de richesses qui en résulte pourrait ne pas être conforme aux objectifs économiques à plus vaste échelle. Les marchés politiques ne sont pas plus parfaits que leurs homologues du marché privé.

Ces justifications sont fondées pour la plupart sur le fait que les marchés ne fonctionnent pas parfaitement. Cependant, ce n'est pas un motif suffisant justifiant l'intervention du gouvernement. De plus, les avantages de l'intervention gouvernementale devraient excéder les coûts associés, lesquels incluent les frais d'administration, les coûts d'observation pour ceux qui en subissent les conséquences et les distorsions créées au sein de l'économie.

L'examen de l'ensemble des programmes actuels dans le secteur agroalimentaire suggère que la justification de l'intervention n'est pas toujours un fait bien établi, ou encore, qu'il n'y a pas de réel argument financier à l'appui de l'intervention. Cette observation renforce l'hypothèse qui affirme que certaines interventions sont fondées sur des réalités politiques. Par conséquent, il est nécessaire de clairement énoncer les objectifs politiques et de veiller à ce que les interventions gouvernementales soient le plus efficaces possible.

Introduction

C'est depuis la Confédération que l'intervention gouvernementale est apparue dans le secteur agroalimentaire. Le gouvernement s'implique dans divers types de programmes, réglementations et subventions. Cette tradition de longue date étant bien ancrée, elle peut amener certains partenaires à oublier le soutien à la justification de l'intervention. Pour d'autres, la justification nécessite un débat sain du fait que le secteur opérationnel de l'environnement évolue.

Ce rapport est destiné à mettre en contexte l'intervention du gouvernement dans le secteur agroalimentaire. L'objectif qu'il poursuit¹ consiste à « créer une compréhension du contexte politique et de la justification du soutien servant à des fins politiques, des objectifs politiques et des instruments politiques d'usage dans le secteur agroalimentaire canadien aujourd'hui ». Les trois importantes questions auxquelles il faut répondre sont : quels sont, actuellement, les plus importants problèmes et leurs aspects? Quelles sont les possibilités actuelles? Quels sont les aspects, problèmes et possibilités que le bien collectif peut aborder? Il est également important de limiter les problèmes, sujets et possibilités que la politique publique est en mesure de traiter. Le document commence par quelques justifications d'intervention du gouvernement dans le secteur agroalimentaire.

Les raisons d'intervention des gouvernements

Dans un contexte économique, les interventions gouvernementales dans un secteur tel que celui de l'agroalimentaire sont justifiées. Elles suivent les principes de la philosophie économique qui conçoit qu'une économie capitaliste faite de marchés privés est le meilleur système pour diriger la production et la répartition de biens et services. Toutefois, la justification d'intervention du gouvernement s'articule autour de deux aspects de base concernant la performance des marchés privés. 1) Comment (ou si) l'intervention gouvernementale peut améliorer la performance de l'économie du marché privé (communément appelée justification « efficace »)? 2) Comment (ou si) l'intervention gouvernementale peut limiter les biaisements des conséquences du marché privé en apportant aux individus le minimum de bien-être ou d'équité (communément appelée justification « équitable »)? Par conséquent, selon ce traditionnel argument économique, l'intervention est garantie si les marchés ne fonctionnent pas correctement (efficacement) ou si l'actuelle répartition des revenus (équité) a besoin d'être démontrée.² Ces deux importants arguments économiques d'intervention sont abordés ci-dessous.

Le gouvernement peut, si souhaité, changer la répartition des revenus. Par exemple, le transfert des revenus aux producteurs peut être utilisé en cas de problèmes de justice sociale (ex. : accorder aux producteurs un minimum de bien-être). Dans ce cas, il est important que l'intervention concerne directement le problème.³ Ce ne sont pas tous les économistes qui sont favorables au transfert de revenus pour traiter des problèmes d'équité. Spriggs et Van Kooten contestent la répartition des revenus aux producteurs, car le problème de justice sociale n'est pas valable pour les raisons suivantes :

- ❑ Les avantages tendraient à aller aux gros producteurs qui n'en ont pas le plus besoin;
- ❑ Les avantages basés sur la marchandise ne rapportent pas forcément des revenus supérieurs aux besoins;
- ❑ Les programmes de bénévolat impliquant la contribution des producteurs ne reflètent pas les besoins;
- ❑ Les programmes regroupant des critères ne correspondent pas aux besoins des personnes (trop, ou pas assez).⁴

On entend souvent dire qu'augmenter l'équité va à l'encontre de l'efficacité et que la perte d'efficacité l'emporte sur tout résultat d'équité.

Si les marchés ne fonctionnent pas convenablement, les ressources ne sont pas réparties au meilleur de leur usage. Les défaillances du marché peuvent engendrer des marchés inefficaces d'une façon générale et significative et donneront lieu à une justification de l'intervention gouvernementale.⁵ Les principaux types de défaillances de marchés sont décrits dans le tableau ci-dessous et comprennent :

- ❑ L'approvisionnement des biens collectifs;
- ❑ Les effets externes ou les réactions de chaîne des actions sur les autres;
- ❑ La neutralisation de l'emprise sur le marché;
- ❑ La compensation pour les problèmes d'information inexacte.

Des exemples connus de biens collectifs sont la Défense nationale et les phares. Des renseignements gratuits sur l'état des cultures fournies par statistique Canada et des services à caractères généraux sont aussi des exemples de biens collectifs. Dans ces cas, et dans tous les cas de biens collectifs, il est impossible d'exclure quelqu'un de l'utilisation de biens ou services et l'utilisation par une personne n'altère pas la valeur quantitative disponible pour une autre personne.

Les effets externes apparaissent lorsque les actions d'une personne ont un impact sur celles d'une autre. Ces effets externes peuvent être positifs ou négatifs. Le flux des avantages pour les autres lors des pratiques

Tableau 1. Défaillances potentielles de marché du secteur agroalimentaire

Type	Explication ⁶
Bien collectif	Apparaît lorsqu'il est impossible de proscrire l'utilisation des biens collectifs par le public, ni d'éviter que son utilisation n'ait un impact sur l'usage d'une autre personne. «Les biens collectifs ont tendance à être sous approvisionnés par les marchés privés parce qu'ils sont soumis à la loi des «resquilles boursières» (ceux qui profitent de l'avantage d'utiliser un bien peuvent le faire gratuitement)». Les rapports de vulgarisation disponibles sur un site Web du gouvernement sont un exemple de bien collectif.
Effets externes	Ont lieu «quand la production ou la consommation d'une personne occasionne des coûts ou des avantages de réaction à la chaîne qui sert pour le compte d'une autre personne que celle qui a fait la transaction initiale. Dans ce cas, la production ou la consommation est soit supérieure, soit inférieure à celle entraînée par le marché. Il arrive que des effets externes soient corrigés par des négociations si les droits de propriété sont bien définis. La dérive de la pulvérisation d'une ferme à une autre est un exemple d'effet externe.
Emprise sur le marché	Prend forme « lorsqu'une entreprise peut influencer le prix du marché des biens pour augmenter les profits». Cela peut provenir de quelques acheteurs ou vendeurs, des structures de coût, ou d'obstacles. Avoir un acheteur pour un produit peut être un exemple d'emprise sur le marché.
Renseignement inexact	Survient en cas d'information asymétrique («lorsque les renseignements d'une transaction ne sont pas transmis dans les deux sens») ou quand le renseignement est inexact, tant pour le producteur que pour le consommateur. L'exemple suivant illustre une défaillance du marché due à une information inexacte : un transformateur d'aliments qui comprend les caractéristiques requises par les consommateurs, mais ne les transmet pas aux producteurs.

de gérance de l'environnement par les producteurs est un exemple d'effet externe positif. Les coûts élevés des soins de santé publique dus à une mauvaise alimentation sont un exemple d'effet externe négatif. Lorsqu'il y a des effets externes, le secteur privé fournira soit, trop ou pas assez de biens ou de services. L'intervention peut être nécessaire pour corriger la situation par l'introduction de lois définissant les droits de propriété et des réglementations sur les manœuvres autorisées. Plusieurs gouvernements ont des réglementations en place pour limiter l'emprise du marché et augmenter la compétition entre marchés. Par exemple, en agriculture, le gouvernement peut instaurer une réglementation afin de protéger les producteurs des pratiques commerciales en proposant des fournisseurs.

Les problèmes de renseignements tels que des renseignements asymétriques et inexacts peuvent aussi causer la défaillance du marché. Par exemple, des renseignements asymétriques apparaissent quand ceux qui pratiquent la transformation, mais pas les consommateurs, connaissent la qualité du produit. Ceci peut entraver le bon fonctionnement du marché et l'intervention gouvernementale est nécessaire (ex. : exigences d'étiquetage). Les maladies d'origine alimentaire et la contamination chimique

sont des exemples d'informations inexacts. Ni les consommateurs, ni les producteurs ne savent sans les tests, si le produit est porteur de maladies d'origine alimentaire ou s'il est contaminé par des produits chimiques. Dans ce cas, les gouvernements peuvent avoir à intervenir pour garantir la salubrité de l'aliment.

La compétitivité a des conséquences liées à la défaillance du marché. L'efficacité technique et l'efficacité du marché peuvent être touchées par la défaillance du marché en entraînant une diminution de la compétitivité. Le secteur primaire démontre une faiblesse d'efficacité technique lorsque le rapport entre les entrées et les sorties est plus bas que celui des compétiteurs dans les mêmes conditions. Mais une bonne intervention gouvernementale peut corriger le manque de connaissance ou de faibles aptitudes de gestion qui réduisent l'efficacité technique. Un manque d'économie d'échelle en produits de distribution (nécessité de corriger l'emprise du marché) peut réduire l'efficacité du marketing. L'intervention gouvernementale peut aider à créer des associations de marketing pour producteurs. La mise à disposition de renseignements sur le marché pourrait aider les producteurs à répondre aux questions des consommateurs. Le manque de réactivité est aussi un symptôme de faible efficacité du marché. La faible

transmission de signaux du marché peut conduire à une réduction d'efficacité du marché. On peut faire appel au gouvernement si ces faibles efficacités sont dues à un manque de compétition dans la chaîne d'approvisionnement. Le modèle d'évaluation du gouvernement peut aider les producteurs à différencier leurs produits. Un manque de différenciation de produits peut aussi être la cause d'un marché inefficace.⁷

La défaillance du marché est une condition nécessaire, mais pas suffisante pour l'intervention gouvernementale. Pour se faire, il faut que : a) les bénéfices nets de l'intervention dépassent les coûts; b) le coût d'option des interventions soit approprié.⁸ L'intervention en elle-même est coûteuse, donc la politique du gouvernement devrait être livrée efficacement en tenant compte de l'instrument politique et des résultats politiques escomptés.

Une autre justification des interventions gouvernementale est, elle, basée sur la reconnaissance qu'il peut y avoir des distorsions économiques, hors du contrôle du gouvernement, nuisant à l'économie. Par exemple, les subventions des autres producteurs agricoles qui, semble-t-il affecteraient le revenu des agriculteurs canadiens peut constituer de telles distorsions. Les obstacles commerciaux basés sur les arguments du phytosanitaire peuvent avoir un effet négatif sur le secteur tourné vers l'export. Donc, l'intervention gouvernementale peut être justifiée s'il est nécessaire d'enlever une distorsion créée par un tiers.⁹

Dans une telle situation, Spriggs et Van Kooten s'interrogent sur l'utilité du retrait des subventions. Cet argument « fournit une solution pour augmenter sans fin les niveaux de protection. En effet, comment peut-on déterminer la distorsion optimale avec précision dans un monde dynamique où une distorsion en engendre une autre et ainsi de suite? » Le Canada pourrait soutenir les secteurs touchés pour inciter les autres à réformer leur politique, mais les mesures doivent être temporaires. « Le problème des programmes de stabilisation est leur aspect permanent ». Un outil politique plus stratégique que stabilisateur pour déplacer les distorsions ailleurs est un programme ad hoc.

L'intervention gouvernementale a également des raisons politiques et sociales dont certaines ont un argument économique. Les politiques entreprises par le gouvernement sont ancrées dans l'ensemble de la structure politique canadienne avec ses caractéristiques régionales et ses intérêts pour les questions telles que l'unité nationale. Il serait naïf de croire que l'intervention gouvernementale est sans rapport avec de telles questions. Les gouvernements élus démocratiquement servent aux besoins de leurs électeurs afin de conserver le pouvoir politique. Les intérêts des électeurs peuvent ne pas être compatibles avec les besoins de l'économie.

Ce qu'a écrit Gilson en 1980 éclaircit le débat politique. Les citations suivantes sont tirées de sa publication¹⁰ :

- ❑ « L'économie n'est pas synonyme de politique ou vice versa... La politique est vaste et plus inclusive que l'économie », de Willard Cochrane.
- ❑ Concernant tous les sujets contestés, les conseils des économistes -- parfaits sur le plan de la logique et de la théorie d'économie -- ont cependant été soit rejetés, soit substantiellement modifiés par les politiciens ayant une responsabilité exécutive ou législative. Et dans chaque cas, il est clair que les raisons sous-jacentes étaient la négligence des économistes sur de puissants facteurs non économiques impliqués dans la façon de mener la politique publique. Les économistes n'avaient pas tort, mais ils n'avaient qu'en partie raison, de Seymour Harris.

De ce point de vue, l'intervention gouvernementale a lieu à cause d'actions menées par des groupes ayant des intérêts particuliers. Ces groupes tentent de répartir les revenus entre eux-mêmes et en éloignant les autres. Selon Gardner, « En bref, l'ensemble de la politique agricole que nous observons aux États-Unis et dans les pays industrialisés, en général, peu importe les objectifs fixés, semble être équivalent aux politiques destinées à soutenir les revenus des agriculteurs en tant que groupe d'intérêts ». ¹¹ Au Canada, ces types d'intérêts tendent à être liés aux traditionnelles questions canadiennes, telles que l'union nationale et le régionalisme. Les débats politiques tendent aussi à s'associer, au sens large, à la question du développement rural et de l'exode rural. Le déséquilibre relativement grand qui favorise les électeurs ruraux versus les électeurs urbains a tendance à favoriser les communautés agricoles au Canada. Les plus grands problèmes régionaux continueront à influencer les questions de politique agricole.

Il existe de nombreuses politiques sociales et justificatives qui résultent de l'intervention gouvernementale. Par exemple, le désir d'aider au développement économique rural, d'encourager la sécurité énergétique et d'atteindre des objectifs environnementaux et d'autres objectifs sociopolitiques qui peuvent être à la base du soutien de subventions à l'éthanol ou à d'autres biocarburants. En outre, les politiques agricoles ne sont pas indépendantes à l'ensemble des politiques monétaires et fiscales des gouvernements canadiens successifs.

Une autre justification à l'intervention gouvernementale est que les stratégies politiques dans l'arène internationale peuvent améliorer la performance économique par secteurs clés. En stratégie de politique commerciale, « sous certaines circonstances, un gouvernement qui soutient ses entreprises dans la compétition internationale peut augmenter le bien-être

national aux dépens d'un autre pays ». ¹² Le soutien des subventions gouvernementales aux groupements de producteurs spécialisés pour le développement international du marché pourrait être un exemple de ce type de politique.

À part les stratégies politiques, il y a d'autres raisons politiques à l'intervention gouvernementale pour améliorer la compétitivité. Elles peuvent inclure l'encouragement au développement économique dans certains domaines et secteurs en diminuant les risques (risque d'échec ou capacité d'attirer des capitaux), en signalant les domaines d'opportunité de croissance (comme en biochimie) et en développant des aptitudes et dans des domaines sous-développés afin de promouvoir la croissance et le développement économique.

Sur le fond des justifications d'intervention, les conséquences involontaires d'intervention doivent être prises en considération. D'abord, l'action prise par le gouvernement canadien peut être illégale et violer les accords commerciaux internationaux. Si le cas de nuisance canadienne est justifié, il devra passer devant un tribunal international avant toute prise d'action. Dans certaines situations, les représailles des autres pays pourraient faire plus que retirer tout gain pour nuire aux parties au Canada. Canada doit aussi maintenir une réputation en tant que bon citoyen international afin d'avoir de l'influence dans le développement d'accords commerciaux internationaux qui peuvent apporter des bénéfices à l'agriculture canadienne. Canada doit être à la fois consistant envers ses obligations des traités internationaux, faire en sorte de causer un minimum de distorsion au marché la politique agricole du pays et devrait s'appliquer avec neutralité dans les secteurs et les chaînes d'approvisionnement.

Contexte de la politique – Questions actuelles

La section précédente donne le contexte d'intervention du gouvernement. L'intervention est généralement reliée aux questions et aux occasions dans l'industrie agroalimentaire. Un examen des positions organisationnelles a fait ressortir des questions dans l'industrie. Au Canada, on se préoccupe beaucoup des revenus des agriculteurs et des revenus des agriculteurs par rapport aux programmes de stabilisation. Le secteur de la gestion de l'approvisionnement est une exception notoire. Plusieurs des organisations d'agriculteurs sont d'avis que le Canada ne possède pas de politique d'ensemble pour les agriculteurs ou de stratégies sur l'agriculture. Certains groupes tentent de mettre en place de telles politiques. ¹³ D'autres organisations pensent que les gouvernements devraient aborder les problèmes auxquels sont confrontés les producteurs canadiens et qui sont hors de leur contrôle, tels que des actions

entreprises par les gouvernements étrangers et des questions portant sur l'accès aux marchés. Le besoin d'innovation est une problématique. Les biotechnologies et le marketing sont des préoccupations qui touchent la chaîne d'approvisionnement des cultures. Les problèmes liés au système réglementaire ont des conséquences qui se font ressortir dans la gestion des cultures, de l'horticulture et de la chaîne d'approvisionnement. La structure et le pouvoir de quelques intervenants de certaines chaînes d'approvisionnement ont été identifiés comme étant problématiques. L'élimination du matériel à risque spécifié (MRS) représente une problématique dans la chaîne d'approvisionnement de la viande rouge.

Les questions ont-elles changé/évolué au fil du temps?

Il y a eu quelques changements en ce qui concerne les questions. Au plan local, régional et national, la plus récente problématique porte sur les occasions émergeant de la popularité des marchés locaux. Les autres questions soulevées concernent les changements climatiques, la santé, le tourisme et les loisirs et l'environnement. Les nouvelles problématiques auxquelles les agriculteurs sont confrontés sont la traçabilité et la biosécurité. Les questions perpétuelles des agriculteurs sont : les questions reliées au revenu de l'agriculteur, l'accès au capital pour les nouveaux agriculteurs et les produits agricoles qui ne sont pas soumis à la gestion de l'offre, le prix élevé des terres, le manque de jeunes agriculteurs et le besoin de capital humain et des intrants agricoles. On reconnaît de plus en plus l'importance de l'innovation. Autant la gauche que la droite politiques exprime leur soutien à la réforme de la réglementation sur les chemins de fer afin de protéger les producteurs de la puissance du chemin de fer sur le marché. Ce changement est fondamental. Les chaînes d'approvisionnement à l'exportation intensive, comme les cultures et la viande rouge, sont confrontées à plus de problématiques sur le plan international que les chaînes d'approvisionnement axées sur les marchés intérieurs. Il est clair que les problématiques portant sur les barrières non tarifaires l'emportent sur celles portant sur les tarifs. L'importance de l'accès au marché a augmenté au fil du temps.

Le contexte d'intervention varie-t-il d'une province à l'autre et/ou existe-t-il des différences entre les provinces et le gouvernement fédéral?

Les chaînes d'approvisionnement des cultures et de la viande rouge sont principalement concentrées dans l'Ouest canadien, en particulier dans les provinces des prairies. Les chaînes d'approvisionnement de la laiterie, de l'horticulture et de la volaille se concentrent au centre du Canada. Par conséquent, les provinces

des prairies tendent à concentrer leurs efforts sur les chaînes d'approvisionnement des cultures et de la viande rouge tandis que les chaînes d'approvisionnement de la laiterie, de l'horticulture et de la volaille prennent de l'importance ailleurs au Canada. Les questions d'ordre international prennent de l'importance pour les chaînes d'approvisionnement des cultures et de la viande, car elles sont axées sur les exportations. Le gouvernement fédéral devrait alors se concentrer un peu plus sur l'international pour ces chaînes d'approvisionnement. Une exception importante provient de la préoccupation des chaînes d'approvisionnement de la gestion de l'offre dû au fait que leur existence même pourrait être menacée par les changements qu'apportent les accords commerciaux internationaux. Il est arrivé à certains moments que des provinces mettent en place des programmes visant à soutenir des secteurs spécifiques. Ces initiatives ont causé des distorsions dans d'autres provinces.

La masse critique – ou l'absence de masse critique – est-elle une problématique qui se répercute sur certaines parties du secteur ou de la chaîne d'approvisionnement ?

Ceci est le cas pour certaines chaînes d'approvisionnement. La chaîne d'approvisionnement de l'horticulture soutient que les alliances peuvent être utiles pour compenser le manque de masse critique. Les producteurs de viande rouge font actuellement les frais de la concentration de l'industrie de transformation. Les producteurs du secteur laitier et de la volaille se servent de la gestion de l'approvisionnement pour créer cette masse critique.

Contexte de la politique – Possibilités actuelles

Tandis que bon nombre de problématiques négatives répandues peuvent être abordées grâce à l'intervention du gouvernement, il existe également des occasions que l'on peut potentiellement aborder grâce aux actions du gouvernement. Les occasions suivantes, du point de vue des producteurs, ont été identifiées à l'aide de l'analyse des positions organisationnelles : la bioénergie et le biocarburant, les activités de recherche et développement, les occasions d'innovation à travers les activités de développement de marché de la grappe scientifique, l'expansion du marché intérieur du blé, du soja et de l'éthanol fondée sur la collaboration (à l'extérieur de la zone de la CCB), la demande des consommateurs pour des aliments locaux, le positionnement des produits sur le marché intérieur, la relation entre les fruits, les légumes et la santé, la

détermination de normes minimales de consommation de fruits et de légumes, la prolongation de la saison de vente des denrées périssables grâce aux avancées technologiques, la différenciation de produits et la participation à la compensation des émissions de CO₂.

L'industrie agroalimentaire possède-t-elle la capacité d'identifier les occasions du marché et de les saisir?

Il existe des obstacles qui restreignent cette capacité. Une partie de la chaîne d'approvisionnement des cultures pense que la réglementation l'empêche de saisir les occasions du marché en matière de biotechnologie. La réglementation pourrait avoir un effet inhibiteur sur le développement de niche dans le marché des produits laitiers. Dans certaines régions (Atlantique), l'absence de mesures dans la transformation empêche l'accès aux marchés régionaux de la viande rouge.

Intervention visant à aborder les problèmes, les questions et les occasions

Cette section portera sur les justifications de l'intervention du gouvernement concernant certains problèmes, questions et occasions identifiés.

La gestion des risques de l'entreprise : plusieurs groupes ont critiqués les plus récents programmes de gestion des risques de l'entreprise. Les anciens programmes ou actuels qui pourraient répondre aux critères de la bannière de la gestion des risques de l'entreprise comprennent la stabilité, le soutien direct des prix, l'assurance-récolte et le soutien du revenu. L'inefficacité économique provient de la défaillance des marchés (problèmes de renseignement et renseignement inexact sur les marchés à risque). Si cela devait se produire, le bien-être des producteurs pourrait augmenter grâce à la stabilisation. Cependant, Spriggs et Van Kooten soutiennent qu'il existe d'autres possibilités, meilleures et moins coûteuses, notamment les services de renseignement sur les marchés, des marchés à terme et des marchés futurs. Certains économistes contestent en disant que les programmes de stabilisation sont en fait des paiements de transferts parce qu'ils supposent des paiements à un segment ciblé de la population. Le transfert pourrait avoir lieu au moyen du soutien des prix ou d'une subvention d'assurance.¹⁴

À la suite du dernier accord de l'OMC, plusieurs pays ont tenté de découpler leurs politiques agricoles. Une subvention découplée est une somme transférée en un versement unique pour laquelle le comportement du producteur et le montant du transfert n'ont pas de lien

entre eux. Les producteurs réagissent seulement aux signes du marché. Le but de tels programmes agricoles est de pouvoir situer leur impact afin de limiter les répercussions sur les marchés internationaux.

Le Canada se dirige vers la méthode d'ensemble de l'exploitation agricole qui cible le revenu net. Le Canada a fourni de l'argent au coup par coup relié à des critères fixes et historiques pour l'ESB, les céréales et oléagineux. Même si les programmes ad hoc sont découplés, ils pourraient engendrer des problèmes parce qu'ils cautionneraient des comportements à risque et par conséquent, pourraient ainsi représenter une menace d'ordre moral.¹⁵ Ceci fut soulevé par l'OCDE dans son rapport d'évaluation sur la politique agricole du Canada. « Un soutien qui se fonde sur une production non actuelle est en augmentation constante depuis l'an 2000, mais il n'y a qu'un seul programme de cette catégorie dont la durée s'est prolongée au-delà de deux ans. La poursuite de ces programmes de paiement ad hoc risque d'entraîner une institutionnalisation de facto de la mesure de soutien du revenu et d'avoir pour conséquences une incohérence, avec des politiques gouvernementales qui identifient la gestion du risque du revenu et le non-soutien du revenu comme étant le point principal d'intervention du gouvernement dans ce secteur. De plus, de tels programmes peuvent changer les attentes des producteurs, ce qui augmenterait la distorsion et réduirait l'orientation axée sur le marché de l'industrie. »¹⁶

Neutraliser les forces extérieures : certains groupes ont indiqué que l'intervention du gouvernement était nécessaire afin de contrebalancer les distorsions des marchés internationaux. Ce type de politique a été utilisé au Canada par le passé (p.ex. : paiements ad hoc pour les céréales et oléagineux) et d'autre pays [p.ex. : les exportations des États-Unis dans le cadre du Programme d'accroissement des exportations (Export Enhancement Program)]. Les résultats sont mitigés.

La recherche et développement en agriculture (R&D) : les intervenants ont identifié la R&D comme étant une occasion et aussi une problématique. Dans un contexte d'échec du marché, une intervention en R&D sur l'agriculture pourrait être nécessaire à cause de l'effet de déversement des connaissances et des problématiques à risque, incertaines et des marchés financiers. L'effet de déversement des connaissances survient lorsque les entreprises sont incapables de saisir tous les avantages de la R&D. Les droits de Propriété intellectuelle peuvent servir à corriger cette situation. Les cas où l'intervention est la plus nécessaire surviennent en recherche fondamentale « en particulier là où se concentrent les mécanismes de gouvernance et de financement de la plus grande qualité et des pratiques de diffusion des plus efficaces » et « là où les entreprises sont engagées dans les nouvelles activités de R&D générées par le soutien, soit qui se déverse de façon médiocre aux autres, soit

qui déclenche des cycles d'innovation par rapport aux rivaux ». ¹⁷

Il est possible que des problématiques à risque, incertaines, et des marchés financiers nécessitent une intervention. Par exemple, pendant que les profits sont taxés aujourd'hui, les pertes sont reportées. Dans les années ultérieures, les pertes du passé ont diminué à cause de réductions. Ceci réduisait l'incitation à faire des investissements risqués qui pouvaient être surmontés par des compensations de taxe pour la R&D. Des défaillances des marchés financiers peuvent survenir à cause du risque associé à la R&D et à cause d'un manque de connaissances du milieu financier. Il se pourrait qu'il y ait aussi des « difficultés pour indiquer la valeur intangible des actifs sur les marchés, telles que le capital humain en R&D ». Dans ce cas, l'obtention de financement pourrait être plus difficile. L'intervention gouvernementale peut donc être nécessaire tant et aussi longtemps que les écarts de la disponibilité du financement ne sont pas dus aux coûts élevés des transactions (par. ex. : les coûts offerts par les institutions financières peuvent être élevés lorsqu'elles font affaire avec des petites entreprises à risque).

On peut aussi émettre des arguments non économiques au soutien de la R&D par le gouvernement. La R&D pourrait être une contribution aux activités du gouvernement comme la défense, les politiques économiques et de vastes problèmes environnementaux. Le soutien du gouvernement à la R&D serait efficace dans ce cas-ci.¹⁸

Problématiques reliées à l'emprise sur la chaîne d'approvisionnement : selon les producteurs, certaines chaînes d'approvisionnement subissent l'influence de joueurs qui ont une emprise sur le marché. Il se pourrait donc que le gouvernement puisse y jouer un rôle afin d'avoir une emprise sur le marché dans la chaîne d'approvisionnement.¹⁹ Pour contrebalancer l'emprise sur le marché en aval, les gouvernements peuvent se servir des lois et des règlements afin de mettre à disposition des producteurs l'information concernant les prix.²⁰ « Il serait possible d'exploiter l'emprise sur le marché d'un secteur dans le marché international. L'emprise sur le marché international pourrait être exercée pour améliorer le bien-être de groupes d'intérêt particuliers tout en récoltant des rentes sur le marché international. »²¹ Toutefois, il n'est pas facile de définir ni de mesurer l'emprise sur le marché, à plus forte raison, de réglementer les entreprises qui détiennent l'emprise sur le marché.

La salubrité alimentaire : La problématique de la salubrité alimentaire revient fréquemment au cours des discussions quand il s'agit de cette question, des problèmes et des occasions auxquels le secteur est confronté. Les marchés sont prêts à respecter la salubrité alimentaire pourvu que les consommateurs

soient bien informés et que les renseignements de salubrité alimentaire soient disponibles à bas coût. L'information asymétrique peut être surmontée pas des mécanismes privés comme la réputation, la certification et l'étiquetage—s'ils sont disponibles à moindre coût. Les marchés ne pourront vraisemblablement pas respecter la salubrité alimentaire de manière efficace s'il existe de l'information asymétrique et qu'il en coûte cher pour obtenir de l'information précise ou lorsqu'il existe des renseignements inexacts pour le consommateur aussi bien que pour le producteur. Cette dernière situation peut se produire dans le cas de maladies d'origine alimentaire ou de contamination chimique. Ni les consommateurs ni les producteurs ne sont en mesure de détecter des maladies d'origine alimentaire ni de contamination chimique sans recourir à des tests. Par conséquent, l'intervention du gouvernement peut être bénéfique dans le cas d'une maladie d'origine alimentaire ou de contamination chimique. Cette intervention peut prendre toutes sortes de formes : l'éducation du consommateur, les exigences en matière d'étiquetage et une réglementation sur la salubrité alimentaire (concevoir des méthodes comme la HACCP et des normes de performance comme le décompte des bactéries soumis à des inspections et des pénalités). Les coûts peuvent être très élevés comme le sont les coûts pour arrêter un contrevenant. En concevant des systèmes qui comportent des mesures d'incitation à l'autorenforcement, on pourrait accroître l'efficacité.²²

La santé : la santé a été identifiée comme étant un secteur de possibilités pour l'agriculture canadienne. Le gouvernement peut intervenir en fournissant : des renseignements et des conseils sur la nutrition, des exigences sur l'étiquetage des ingrédients.²³ Cash et coll. recommandent une plus grande prudence en ce qui concerne les liens qu'on serait tenté d'établir entre l'agriculture et la santé. Bien que le fait d'aider les consommateurs à faire des choix plus éclairés relève de l'intérêt social parce qu'il contribue à diminuer les coûts de santé et à améliorer la qualité, il est difficile d'en faire autant à l'aide des politiques d'intervention.²⁴

L'accès au marché : les associations de producteurs ont identifié diverses problématiques reliées à l'accès au marché. L'intervention du gouvernement portant sur l'accès aux marchés internationaux se justifie grâce aux effets externes. Par exemple, si une entreprise individuelle peut négocier un meilleur accès au marché, le reste de l'industrie pourrait bénéficier d'un meilleur accès. Le résultat est que le secteur privé n'investit pas suffisamment dans les activités d'accès au marché. Le sous-investissement du secteur privé se produit aussi si les entreprises sont incapables de supporter le risque de défaillance. Les efforts déployés par le gouvernement en biosécurité peuvent élargir l'accès et produire des bénéfices nets. Les modifications aux barrières commerciales requièrent en général que les gouvernements modifient la législation/réglementation.²⁵

Plusieurs chaînes d'approvisionnement ont identifié les inégalités d'accès des marchés aux apports et des barrières réglementaires qui y sont associées comme étant une problématique importante. Par exemple, le secteur de l'horticulture est en compétition avec le secteur des É.-U. qui, lui, a accès à une plus grande quantité de pesticides. Les inégalités dans ce secteur persistent malgré le lobbying et les efforts pour réformer la réglementation.

Sommaire et conclusion

Ce document a identifié des questions, des problématiques et des occasions de l'industrie agroalimentaire du Canada. Le tableau 2 résume bien les justifications potentielles d'une intervention du gouvernement pour ces zones et d'autres aussi.

Il est impossible de réduire les programmes à seulement une justification d'intervention. Il est aussi difficile, voire impossible, de déclarer sans aucune ambiguïté que de telles interventions sont fondées sur des principes économiques sensés. On pourrait en extraire un modèle général qui génère des fonds pour un groupe d'intérêt particulier qui détient un pouvoir à l'intérieur du système. Puisqu'il est important de reconnaître les limites des politiques publiques, le tableau contient également des commentaires qui portent sur les conséquences involontaires des interventions.

Le besoin d'avoir une politique d'intervention dans l'industrie agricole est-il unique et différent si on le compare aux autres segments de la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire?

Les défaillances du marché surviennent dans toute la chaîne d'approvisionnement de l'industrie agroalimentaire et ne sont pas réservées au seul secteur agricole. Par exemple, les investissements du secteur privé dans le développement des cultures dépendent de l'adoption de réglementation sur les droits de la Propriété intellectuelle. Ce qui est peut-être propre au secteur agricole est le nombre de personnes qui en sont affectées. Par exemple, le secteur des cultures compte plus de 118 000 producteurs individuels.

Le nombre d'entités en amont et en aval est très faible par rapport au nombre de producteurs. Ce déséquilibre en nombre peut entraîner des problématiques de pouvoir de marché qui pourrait créer des besoins très spécifiques du secteur agricole.

La volonté d'un transfert de revenu à l'industrie agricole pour des raisons de justice sociale est propre à l'industrie de l'agriculture. L'industrie agricole bénéficie également de la redistribution du revenu à cause de son pouvoir politique. Toutefois, d'autres parties de la chaîne d'approvisionnement bénéficient du pouvoir politique.

Tableau 2. Lien entre les différents types d'intervention et les justifications de l'intervention

Justification	Exemples de politiques/ programmes agricoles	Commentaires
Distribution du revenu – Équité	<p>Programmes de gestion du risque de l'entreprise.</p> <p>Gestion de l'approvisionnement.</p> <p>Réponses aux chocs exogènes comme celui de l'ESB.</p>	<p>Peut être difficile de définir la justification exacte.</p> <p>Risque d'être reprise par certains groupes d'intérêt. Ou, peut être le résultat de pressions pour la redistribution des revenus provenant de groupes d'intérêt particuliers.</p> <p>Peut résulter de changements nuisibles du comportement des producteurs.</p>
Défaillance du marché (défaillance spécifique du marché entre parenthèses)	<p>R&D (biens publics, effets externes).</p> <p>Commercialisation/Innovation (biens publics, effets externes).</p> <p>Gestion du risque commercial (renseignement inexact).</p> <p>Bien-être des animaux (biens publics, effets externes renseignement inexact).</p> <p>Biosécurité (biens publics).</p> <p>Salubrité alimentaire (biens publics, effets externes renseignement inexact).</p> <p>Gestion de l'approvisionnement (emprise sur le marché).</p> <p>Bureau unique de vente comme la CCB (emprise sur le marché).</p> <p>Accès au marché (effets externes).</p> <p>Extension (biens publics, effets externes).</p> <p>Multifonctionnalité (effets externes).</p> <p>Santé (biens publics, effets externes).</p> <p>Allègement de l'endettement agricole (renseignement inexact).</p> <p>Promotion des produits agricoles (effets externes).</p>	<p>Il est très difficile de définir si la défaillance du marché a réellement lieu et si l'intervention améliorerait la situation.</p> <p>Il pourrait y avoir des conséquences involontaires considérables comme des changements nuisibles dans le comportement des producteurs, des violations aux accords commerciaux, etc.</p>
Distorsions externes compensatoires	<p>Paiements ad hoc reliés aux buts et objectifs (neutraliser l'impact qu'ont les subventions des autres pays sur le marché international).</p> <p>Paiement ad hoc pour le bétail (neutraliser la perte d'accès aux marchés à l'exportation due à la fermeture des frontières qu'a provoquée l'ESB).</p>	<p>Il n'est pas facile d'exprimer une justification efficace.</p> <p>Risque d'être repris par certains groupes d'intérêt.</p> <p>Ces politiques peuvent engendrer des représailles.</p>
Politique stratégique	<p>Programmes de développement de l'exportation.</p>	<p>Difficulté de formuler une intervention efficace.</p> <p>May be captured by special interest groups.</p> <p>Retaliation can result from these policies.</p>
Raisons politiques et sociales	<p>Soutien aux biocarburants, au développement rural, etc.</p>	<p>Risque d'être repris par certains groupes d'intérêt particuliers. Ou, peut être le résultat de pressions pour la redistribution des revenus provenant de groupes d'intérêt particuliers.</p> <p>Peut avoir un effet nuisible sur le comportement du producteur.</p>

Au Canada, les politiques stratégiques commerciales semblent servir plus fréquemment aux secteurs industrialisés.

Est-ce que les justifications des politiques ont changé/évolué au fil du temps?

Jusqu'à tout récemment, il y a eu moins de pression pour que les politiques compensent les distorsions des marchés mondiaux. Dans les années '80, les É.-U. et l'UE ont démarré une guerre de subventions agricoles. Les interventions ont eu pour conséquences de provoquer d'autres interventions de la part des combattants du début, et d'autres pays s'y sont mis, au fil du temps, jusqu'à ce que l'OMC impose des limites sur les subventions de chacun des pays (les cases vertes, les boîtes orange et les boîtes bleues seront abordées plus loin). Certaines organisations et certains experts soutiennent que certaines de ces réformes ont eu des conséquences ayant mené à une nouvelle escalade des interventions du gouvernement. Parfois, ces interventions prennent la forme de programmes des cases vertes ou des boîtes bleues (qui ne sont pas régis par l'OMC) et parfois prennent la forme de barrières commerciales très techniques (présence de bas niveau et problématiques phytosanitaires) Les producteurs canadiens ont commencé à faire appel à l'intervention du gouvernement à cause de ce qu'ils appellent de la « concurrence déloyale » sur les marchés à l'exportation.

Les interventions dans les domaines comme la R&D, la salubrité alimentaire et l'accès au marché dépendent des arguments de défaillance du marché pour leur justification. Cette situation n'a pas changé au fil du temps.

Les programmes de gestion du risque de l'entreprise couvrent un grand nombre de risques, y compris le risque associé au revenu, le risque des prix et les risques de production. Il n'est pas facile d'établir un lien d'action-réaction entre ces programmes et les défaillances du marché (et si c'est le cas, quel type de risque associé au marché) ou la volonté de redistribuer les revenus aux producteurs pour des raisons de justice sociale et/ou parce que les producteurs représentent un groupe d'intérêt puissant.

Le gouvernement intervient-il à cause des conséquences des politiques dans les principaux pays exportateurs qui créent une distorsion sur les marchés ?

Dans le passé, le Canada a répondu aux distorsions causées par les programmes des autres pays. À l'heure actuelle, certains groupes sont d'avis que les marchés internationaux se trouvent affaiblis par les politiques des États-Unis et de l'Union européenne et souhaitent la mise en place de programmes compensatoires. Cependant,

les programmes actuellement utilisés par les États-Unis et l'Union européenne sont conformes aux accords de l'OMC. L'Union européenne a adopté des programmes découplés (programmes des cases vertes), qui n'ont qu'un impact minime sur les marchés internationaux. Certaines des politiques américaines ne sont pas entièrement découplées (programmes des cases bleues). La dernière mouture des programmes de représailles déclarait clairement que ce genre de politique est inefficace.

Le fait d'être partie intégrante de l'économie nord-américaine influence-t-il le contexte des politiques et les justifications des objectifs des politiques dans l'industrie agroalimentaire?

Les chaînes d'approvisionnement à l'exportation intensive telles que les cultures et la viande rouge comportent plus de problématiques sur le plan international que les chaînes d'approvisionnement axées sur le marché intérieur. Il est clair que les problématiques portant sur les barrières non tarifaires l'emportent sur celles portant sur les tarifs. Les chaînes d'approvisionnement de l'horticulture, de la viande rouge et des cultures sont plus intégrées dans l'économie de l'Amérique du Nord que les chaînes d'approvisionnement de la gestion de l'offre. Ceci a pour effet de restreindre le type d'interventions qui pourraient permettre d'éviter des difficultés de nature commerciale. L'intégration crée aussi un besoin d'accès, pour les producteurs horticoles canadiens, aux mêmes technologies que les autres producteurs de l'Amérique du Nord ainsi qu'aux mêmes étiquettes harmonisées de produits et aux normes.

Il existe une longue tradition d'intervention gouvernementale dans l'industrie agroalimentaire et une variété de justifications potentielles pour ces interventions, dont certaines n'ont rien d'économique. En reconnaissant la réalité politique de la politique agroalimentaire, Sandell *et. coll.* proposent que « s'il est impossible d'identifier l'intervention gouvernementale sur des bases économiques, l'économie propose que la suite logique des choses est de s'assurer de la clarté de l'objectif énoncé dans la politique (peu importe les bases de la justification) et d'en assurer le suivi de la manière la plus efficace qui soit. »²⁶

Références

1. Ce document est une version résumée d'un plus long rapport rédigé par les auteurs.
2. Rama I and Harvey S, "Market Failure and Role of Government in Food Supply Chain", Department of Primary Industry, Government of Victoria, June 2009.
3. Sandell J, G Kaine, and F Johnson, "Clarifying Economic Justifications for Government Intervention to Assist Agricultural Adaptation to Climate Change", Department of Primary Industries, Government of Victoria, September 2009.
4. Spriggs J and GC Van Kooten, "Rationale for Government Intervention in Agriculture: A Review of Stabilization Programs", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Volume 36, 1988.
5. Rama I and Harvey S, "Market Failure and Role of Government in Food Supply Chain", Department of Primary Industry, Government of Victoria, June 2009.
6. Ibid
7. Van Berkum S, "The Role of the Government in Enhancing Competitiveness of the Agrifood Sector", 2004 Workshop on Enhancing Competitiveness in the Agro-Food Sector: Making Policies Work.
8. Rama I and Harvey S, "Market Failure and Role of Government in Food Supply Chain", Department of Primary Industry, Government of Victoria, June 2009.
9. Spriggs J and GC Van Kooten, "Rationale for Government Intervention in Agriculture: A Review of Stabilization Programs", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Volume 36, 1988.
10. C Gilson, "The Agricultural Task Force Report – The Benefit of Hindsight", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Volume 28, 1980.
11. Hueth B, "The Goals of US Agricultural Policy: A Mechanism Design Approach", *American Journal of Agricultural Economics*, Volume 82, 2000.
12. Krugman P, "Is Free Trade Passe?", *Journal of Economic Perspectives*, 1987.
13. La FCA, par exemple, déclarait dans un communiqué du 25 février 2010 au sujet de son initiative de concevoir une stratégie nationale sur les aliments que : « La croyance que la production alimentaire et l'agriculture existeraient toujours a mené à l'établissement de politiques et de programmes déçus. Nous ne pouvons nous attendre à ce que l'agriculture existe sans plan global pour l'avenir. Une stratégie est nécessaire pour que nous ayons une agriculture dynamique au Canada. Sans vision à long terme, ce sera difficile de construire un avenir pour l'agriculture canadienne.»
14. Spriggs J and GC Van Kooten, "Rationale for Government Intervention in Agriculture: A Review of Stabilization Programs," *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Volume 36, 1988.
15. Rude J, "Production Effects of the European Union's Single Farm Payment", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Volume 56, 2008.
16. OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007", 2007.
17. Australian Government, Productivity Commission, "Public Support for Science and Innovation", March 2007.
18. Ibid
19. Rama I and Harvey S, "Market Failure and Role of Government in Food Supply Chain", Department of Primary Industry, Government of Victoria, June 2009.
20. ERS, USDA, "Market Failure When the Invisible Hand Gets Shaky", Amber Waves, November 2008.
21. Paarlberg P and P Abbott, "Oligopolistic Behavior by Public Agencies in International Trade: The World Wheat Market," *American Journal of Agricultural Economics*, Volume 68, 1986.
22. Rama I and Harvey S, "Market Failure and Role of Government in Food Supply Chain", Department of Primary Industry, Government of Victoria, June 2009.
23. Ibid
24. Cash S, E Goddard and M Lerohl, "Canadian Health and Food: The Links between Policy, Consumers, and Industry", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Volume 54, 2006.
25. Rama I and Harvey S, "Market Failure and Role of Government in Food Supply Chain", Department of Primary Industry, Government of Victoria, June 2009.
26. Sandell J, G Kaine, and F Johnson, "Clarifying Economic Justifications for Government Intervention to Assist Agricultural Adaptation to Climate Change", Department of Primary Industries, Government of Victoria, September 2009.

