

Le 14 septembre 2018

Modernisation réglementaire
Consultation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Courriel à : regulatoryreviews-examensreglementaires@tbs-sct.gc.ca

Conseil canadien de l'horticulture

Le Conseil canadien de l'horticulture (CCH) est une association nationale bénévole sans but lucratif établie à Ottawa qui représente les producteurs de fruits et de légumes dans l'ensemble du Canada qui participent à la production de plus de 120 types de cultures différentes, dont les recettes en espèces agricoles s'élèvent à 5,4 milliards de dollars en 2017. Depuis 1922, le CCH a plaidé en faveur de questions importantes qui ont une incidence sur le secteur horticole du Canada, visant à promouvoir des aliments sains, sûrs et durables et à assurer le succès et la croissance continue de notre industrie.

Introduction

Le CCH appuie généralement les initiatives de modernisation réglementaire du gouvernement du Canada, sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, et a répondu aux consultations antérieures sur le Conseil de coopération en matière de réglementation (CCR) Canada-États-Unis, la Table de conciliation et de coopération en matière de réglementation fédérale-provinciale-territoriale et le Forum sur la coopération en matière de réglementation entre le Canada et l'Union européenne. Nous avons hâte de poursuivre notre participation aux travaux en cours visant à renouveler et réduire les incohérences réglementaires et les obstacles au commerce.

Le fardeau réglementaire imposé aux agriculteurs constitue une préoccupation importante pour la modernisation du secteur agroalimentaire. En tant que concurrents sur un marché mondial, les agriculteurs canadiens doivent être entendus et compris et doivent forcer à agir tout au long du cycle réglementaire. Le cumul constant d'initiatives et de règlements gouvernementaux et les coûts connexes auxquels font face nos agriculteurs s'ajoutent au défi de naviguer dans un climat d'investissement des entreprises qui est instable, imprévisible ou peu favorable et à l'absence de politiques et de règlements gouvernementaux harmonisés entre les ministères fédéraux et les administrations fédérales-provinciales-territoriales, comparativement aux concurrents internationaux.

Commentaires requis sur l'examen réglementaire du gouvernement fédéral

Le CCH a cerné les domaines clés suivants où l'examen réglementaire pourrait permettre de trouver de nouvelles approches, de résoudre les difficultés et les irritants qui limitent l'innovation et la compétitivité et de cerner les possibilités de conception et de gestion de la réglementation.

1. Difficultés et obstacles réglementaires ayant une incidence sur le secteur, y compris la conception, la gestion des règlements, les irritants et les questions qui limitent l'innovation et la compétitivité

Tarifification du carbone

- Le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership pour s'assurer que les règlements sur la tarification du carbone et toute modification nécessaire à la Loi d'exécution du budget reflètent les recommandations du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts dans son douzième rapport de réduire au minimum les répercussions sur la compétitivité. Les définitions agricoles et les exemptions prévues pour les agriculteurs dans la partie 5 (Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre) de la Loi d'exécution du budget doivent être conformes au même document d'orientation technique que l'Agence du revenu du Canada utilise déjà (feuillelet S4-F11-C1 de l'impôt sur le revenu). La définition de *combustible agricole admissible* doit comprendre « gaz naturel et propane », et la définition de *machinerie agricole admissible* doit ajouter « chauffage et refroidissement d'un bâtiment destiné à la production agricole, y compris la production de légumes de serre », afin de s'assurer que les exemptions accordées en matière d'agriculture s'appliquent de façon uniforme à l'ensemble des agriculteurs canadiens et à leurs carburants à la ferme.
- Une telle approche refléterait mieux les pratiques agricoles modernes partout au Canada et le potentiel novateur du secteur des serres, favoriserait l'accroissement de la sécurité et souveraineté alimentaire et réduirait au minimum les répercussions sur la compétitivité.

Protection des cultures

- Les décisions de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) ont une incidence directe sur les outils dont disposent les agriculteurs pour protéger leurs cultures contre les ravageurs, gérer les espèces nuisibles envahissantes, réduire au minimum les déchets alimentaires et maintenir les normes de qualité requises par le marché. Le mandat de l'ARLA est de réglementer les pesticides en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires, et le CCH fait appel à sa mission¹ et son processus décisionnel réglementaire pour illustrer qu'au-delà des objectifs en matière de santé humaine et environnementale, il doit rendre des comptes aux agriculteurs canadiens et est responsable des répercussions de ses décisions sur la capacité du secteur agricole canadien d'être un bon intendant, de gérer les ravageurs et d'être concurrentiel sur le marché mondial.
- Des mesures appropriées, efficaces et adéquates de lutte antiparasitaire et d'atténuation doivent être élaborées en partenariat et être accessibles aux agriculteurs afin d'offrir des produits canadiens de haute qualité et sûrs aux consommateurs et aux marchés d'exportation canadiens, tout en maintenant une industrie florissante.
- L'absence de règlements (en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires) exigeant de

¹ La mission de l'ARLA : *Protéger la santé des Canadiens et l'environnement en ayant recours de manière ouverte et transparente à des méthodes scientifiques modernes en matière de réglementation des pesticides.*

l'ARLA qu'elle procède à une analyse coûts-avantages pour prendre des décisions réglementaires a de graves conséquences négatives sur la compétitivité des producteurs canadiens. Les décisions réglementaires sont prises uniquement sur la base d'une évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement, sans tenir compte de la façon dont ces décisions influent sur la capacité des producteurs de produire des aliments dans un système rentable et productif, si possible. Plus précisément, les producteurs canadiens sont désavantagés par rapport aux producteurs américains, étant donné que l'United States Environmental Protection Agency effectue une analyse coûts-avantages qui fait l'objet d'une consultation publique avant de prendre des décisions de réglementation finales.

- L'exigence réglementaire (en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires) voulant que l'ARLA entreprenne un examen spécial si l'abandon d'un ingrédient actif dans un pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques nécessite d'importantes ressources de la part de l'Agence, ce qui entraîne des changements réglementaires très rares au Canada. De tels examens entraînent le report des nouvelles utilisations et modifications des produits jusqu'à l'achèvement de l'examen spécial, ce qui a une incidence sur la compétitivité des producteurs canadiens.
- Le CCH appuie la poursuite des travaux d'enregistrement conjoint entre l'Environmental Protection Agency (EPA) et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA). Les examens et des décisions harmonisés des produits de protection des cultures, en particulier avec les États-Unis, pourraient être améliorés là où l'EPA et l'ARLA sont davantage en harmonie en termes de calendrier et de processus, ce qui permettrait à l'industrie et au gouvernement de tirer des avantages mutuels tels que l'harmonisation de la réglementation, la réduction des coûts et l'obtention accélérée de résultats.
 - À l'heure actuelle, les producteurs américains ont accès à de nombreux produits qui ne sont pas approuvés pour être utilisés au Canada : les produits chimiques traditionnels, mais aussi les produits chimiques organiques ou « doux », les biopesticides et les contrôles biologiques, entre autres. Si l'ARLA pouvait accélérer l'approbation de certaines autorisations, les agriculteurs conventionnels et biologiques pourraient disposer d'autres outils efficaces et réglementés.
- Le CCH encourage vivement le gouvernement fédéral de veiller à ce que l'ARLA dispose de ressources supplémentaires pour s'acquitter de son mandat et prendre des décisions scientifiques judicieuses en ce qui concerne les réévaluations des pesticides, et de communiquer clairement ses décisions aux intervenants. Le manque de données scientifiques est un problème pour l'ARLA, qui doit alors se fonder sur des modèles ou des hypothèses irréalistes ou incomplètes. Il est tout aussi difficile pour les agriculteurs et les associations de recueillir des données réelles sur l'utilisation des produits à l'intention de l'ARLA en réponse aux décisions de celle-ci.

Main-d'œuvre

- Le CCH recommande au gouvernement du Canada de s'assurer que toutes les exploitations agricoles ont accès au Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) et au volet agricole du Programme des travailleurs étrangers temporaires en élargissant la définition d'*agriculture primaire*. L'accès à la main-d'œuvre agricole signifie la différence entre des

produits frais qui sont cultivés et récoltés et les déchets alimentaires et pertes financières. Chaque année, environ 45 000 travailleurs étrangers temporaires (35 000 par l'entremise du PTAS et 10 000 par l'entremise du volet agricole) travaillent dans l'industrie de l'agriculture primaire et occupent des postes qui ne peuvent être comblés par les Canadiens.

- Exigences d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) en matière de biométrie pour les visas de travail à compter du 1^{er} janvier 2019. Le gouvernement n'est pas suffisamment outillé pour traiter les plus de 25 000 travailleurs qui viennent chaque année du Mexique. Le règlement devrait être modifié pour permettre aux travailleurs actuellement au Canada de fournir des renseignements biométriques, un plus grand nombre de centres de demande devraient être ouverts et une période de transition devrait être fixée.
- le crédit budgétaire fédérale pour accroître les inspections dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires met uniquement l'accent sur la conformité et les droits, mais ignore le soutien communautaire et le soutien à la ferme, qui ont pour fonction de favoriser l'inclusion et l'acceptation sociale. Les deux côtés de cette équation sont nécessaires pour assurer un sentiment de bien-être et d'appartenance à toutes les populations, qu'elles soient résidentes ou non-résidentes.

Déductions pour petites entreprises

- Les limites actuelles des immobilisations pour l'admissibilité aux déductions pour les petites entreprises (DPE) ont été établies en 1994 et n'ont pas été modifiées au cours des 14 dernières années. Les petites entreprises sont admissibles aux DPE si leurs immobilisations ont une valeur inférieure à 15 millions de dollars, avec une déduction par amortissement direct à partir de 10 millions de dollars. Les DPE s'appliquent à la première tranche de 500 000 \$, limite qui n'a pas été rehaussée depuis 2009.
- Les modifications à apporter aux DPE pour les sociétés affiliées sont essentielles à la réglementation fiscale des agriculteurs : les premiers 500 000 \$ pour les entreprises admissibles doivent être répartis au prorata entre les actionnaires de la société affiliée et la société affiliée elle-même. Pour bon nombre de ces sociétés du secteur des fruits et légumes frais, cette démarche augmentera les impôts cumulatifs de leurs actionnaires à hauteur de centaines de milliers ou de millions de dollars par année. Avec une augmentation des impôts aussi importante, de nombreuses entreprises devront renoncer à une grande partie de leur croissance ou réinvestissement prévus. De plus, il s'agit là d'un obstacle majeur pour les producteurs qui veulent s'unir pour créer la masse critique de produits nécessaire pour demeurer concurrentiels et approvisionner les principaux détaillants en mettant en commun leurs ressources de commercialisation et de vente.

2. Domaines où les nouvelles technologies et innovations vont remettre en question les approches réglementaires existantes/Nouvelles approches réglementaires qui seront nécessaires

Innovation en matière de sélection végétale

- Les progrès de la biotechnologie agricole posent des difficultés qui seront amplifiées par des systèmes de modification génétiques et des outils pour les plantes. Le Canada a besoin

d'accès à ces outils pour demeurer concurrentiel à l'échelle mondiale.

- Le Canada doit exempter de la réglementation les innovations agricoles qui sont le résultat de la modification du génome d'une plante. Comme les États-Unis ont adopté cette approche, le Canada devrait faire de même pour maintenir sa compétitivité et s'assurer que ces produits puissent entrer sur le marché canadien dès qu'ils seront offerts aux États-Unis.

Ressources pour les organismes de réglementation canadiens

- Le processus de réévaluation de l'ARLA a entraîné la perte de nombreux produits importants de protection des cultures pour les producteurs de fruits et légumes (possiblement 13 produits au cours de la dernière année seulement), et le processus d'enregistrement long et coûteux ne peut suivre la cadence. Le Programme des pesticides à usage limité est un excellent programme d'enregistrement frontal, mais il a besoin davantage de ressources, et ce processus n'est pas consulté ou pris en compte au cours de la réévaluation. De plus, Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) est conscient des besoins des fermes fruitières et végétales modernes, et leur apport devrait être utilisé dans le cadre des réévaluations. L'harmonisation avec l'EPA, la consultation avec les producteurs et les intervenants et leur coordination, y compris AAC, et l'accroissement de la portée du Programme des pesticides à usage limité devraient être bénéfiques à tous.
- Un financement accru est accordé à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) pour protéger les ressources végétales du Canada, permettre l'accès à de nouveaux marchés, éliminer les obstacles non tarifaires et dispenser les producteurs de payer des frais supplémentaires à l'ACIA. Face aux changements climatiques, il est essentiel pour le programme de croissance du Canada que l'ACIA soit en mesure de gérer les programmes de protection des végétaux, de prévoir et empêcher les incursions de ravageurs et de s'y préparer et réagir. À une époque où le commerce international de produits agricoles croît, l'habileté de l'ACIA à élaborer et réglementer la protection des végétaux est essentielle pour les marchés nationaux et internationaux. Par exemple, le Canada devrait considérablement accroître ses exportations de fruits et légumes s'il conclut des accords de libre-échange comme celui avec la Chine, l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, entre autres.
- La légalisation du cannabis : les ressources actuellement consacrées au système de réglementation agroalimentaire sont, dans bien des cas, déjà limitées. Le gouvernement du Canada devra répondre à la demande actuelle et à la nouvelle demande des systèmes et programmes de réglementation (par exemple, l'ARLA et l'ACIA, entre autres). La capacité existante NE SERA PAS adéquate pour également prendre en compte la satisfaction aux exigences prévues de l'industrie du cannabis.

3. Déterminer les domaines éventuels d'expérimentation réglementaire ET les tendances (scientifiques, technologiques, internationales) que le gouvernement du Canada devrait envisager :

- Le Canada (l'ACIA) est en train d'élaborer une nouvelle stratégie de protection des végétaux qui constitue une étape positive dans la protection de nos ressources végétales. La conception et la mise en œuvre d'un système d'indemnisation des

producteurs en réponse aux ravageurs invasifs devraient être étudiées afin d'encourager la détection et la divulgation précoces, à l'instar du modèle australien, où les gouvernements (tous les paliers), les producteurs et l'industrie coopèrent dans le cadre d'un tel système.

- Une approche pangouvernementale dans laquelle les nombreux intervenants impliqués dans les décisions de l'ARLA ou touchés par celles-ci peuvent déterminer l'objectif final et la voie optimale à suivre pour y parvenir : une révision des processus actuellement utilisés dans l'ARLA est nécessaire.
- Une nouvelle approche fédérale visant à établir la confiance du public à l'égard de l'agroalimentaire canadien devrait être une priorité absolue pour le gouvernement et elle nécessitera des efforts de collaboration importants à long terme. Un message cohérent transmis par le secteur et le gouvernement renforcera la confiance des consommateurs canadiens qui sont souvent assaillis de pseudoscience et de faits et chiffres trompeurs.

4. Déterminer les domaines où il est possible d'harmoniser davantage les administrations (tarifs et obstacles non tarifaires) :

- Pour ce qui est des obstacles techniques au commerce, il faut envisager l'harmonisation. Plus précisément, pour les limites maximales de résidus, il faut songer à utiliser le Codex. Cela permettra aux producteurs des deux côtés de la frontière d'avoir accès aux mêmes matériaux de lutte antiparasitaire et permettra au Canada de maintenir ses marchés à l'échelle nationale et d'accroître ses exportations partout dans le monde.
- Le Canada doit harmoniser les décisions réglementaires concernant les produits de protection des cultures avec les États-Unis afin de maintenir la compétitivité des producteurs canadiens. Une telle harmonisation permettra un accès égal aux produits de protection des cultures en même temps. En particulier pour les produits faisant l'objet d'une réévaluation, les décisions prises au Canada de cesser l'utilisation sont la plupart du temps totalement contraires aux décisions prises aux États-Unis de maintenir l'utilisation.
- Lorsque des accords de libre-échange sont négociés, l'examen d'un plan ou d'un calendrier d'accès aux marchés devrait être négocié pour des produits spécifiques. Les niveaux tarifaires sont souvent établis ou exemptés, mais les producteurs canadiens ne sont pas en mesure de les utiliser, étant donné qu'il n'existe pas d'accord phytosanitaire pour un produit donné.
- Les normes phytosanitaires du Canada et des États-Unis sont souvent fortement harmonisées, mais les États-Unis ont accès à de nombreux marchés internationaux auxquels le Canada n'a pas accès (par exemple, les pommes de terre). Il faudrait penser à faciliter l'accès des producteurs canadiens aux marchés de ces pays lorsque leur produit est déjà fortement en harmonie avec celui des États-Unis.

5. Définir des mesures concrètes (à court et à long terme) pour assurer la compétitivité des entreprises et promouvoir l'innovation :

- Exemption à la tarification du carbone pour toute la gamme d'agriculteurs, de carburants à la ferme et d'activités ou de machinerie agricoles qui respecte le document

d'orientation technique de l'Agence du revenu du Canada (feuillet S4-F11-C1 de l'impôt sur le revenu) ou qui y fait explicitement référence.

- Approche pangouvernementale pour consulter les intervenants sur les définitions agricoles élaborées et utilisées dans tout règlement canadien, en s'appuyant sur Agriculture et Agroalimentaire Canada lorsque des évaluations ou des interprétations supplémentaires sont nécessaires.
- Données et statistiques : de nombreuses consultations et décisions gouvernementales exigent la quantification des données pour montrer les répercussions sur l'industrie. Le CCH s'appuie souvent sur des données gouvernementales, dont Statistique Canada. Afin de démontrer les impacts réels, ces statistiques doivent être détaillées, précises et mises à jour pour refléter les changements au rythme des innovations de l'industrie.
- Modifier immédiatement la Loi sur les produits antiparasitaires pour y inclure l'exigence d'une analyse coûts-avantages afin de s'assurer de la prise en compte de la compétitivité dans toutes les décisions réglementaires. Veiller à ce que les agriculteurs aient leur mot à dire sur l'aspect du coût dans l'analyse.
- Harmoniser les décisions réglementaires concernant les produits de protection des cultures (en particulier la réévaluation) avec les décisions prises aux États-Unis afin de fixer la compétitivité des producteurs canadiens par rapport à ceux des États-Unis grâce à l'égalité d'accès aux produits de protection des cultures.
- Améliorer la logistique de la mise en œuvre de la solution biométrique d'IRCC afin de maximiser l'efficacité de l'accès aux travailleurs agricoles internationaux.
- Les programmes d'appui doivent être accompagnés d'un processus de réforme de la réglementation afin de s'assurer que les producteurs reçoivent l'appui nécessaire pour la réalisation d'investissements commerciaux fondamentaux et à long terme qui appuient la croissance du secteur, l'expansion des marchés d'exportation et l'obtention d'une licence sociale solide.
- L'expansion des marchés d'exportation devrait être appuyée à long terme et reconnaître la complexité et la confiance nécessaires à l'établissement de relations sur les marchés étrangers.

Plus précisément, en ce qui a trait aux déductions pour les petites entreprises :

- à court terme, nous demanderions qu'un **moratoire** soit lancé sur les déclarations d'impôt de cette année pour les sociétés affiliées touchées. Comme il y a beaucoup de confusion pour l'industrie et les fiscalistes, un moratoire leur permettrait de mieux comprendre ces changements et mieux les appliquer à leurs déclarations de revenus.
- À cette fin, l'Agence de revenu du Canada doit produire un **document d'orientation exhaustif** pour faciliter ce processus. Il existe un risque important pour l'industrie de produire une déclaration de revenus incomplète ou inexacte en raison de la complexité extrême des nouvelles règles et du manque de consignes de la part du gouvernement jusqu'à ce jour.
- Nous encourageons également le gouvernement à s'engager à **pardonner rétroactivement les omissions ou les erreurs** dans les déclarations de revenus des

sociétés liées aux DPE dues à ces modifications aux règles pour l'année de déclaration d'impôt 2018.

- À long terme, nous demandons une **exemption pour les sociétés affiliées à l'agriculture** dont la structure d'exploitation est semblable à celle des coopératives, la différence étant la structure des actionnaires. Les sociétés affiliées à l'agriculture qui mettent en commun leurs revenus de façon semblable aux coopératives et paient leurs actionnaires de la même façon que les membres de coopératives devraient être exemptés des modifications aux DPE.
- Le plafond fédéral de 500 000 \$ et le plafond de 15 millions de dollars pour les immobilisations devraient être augmentés en fonction de la réalité actuelle des petites entreprises, puis indexés à l'inflation afin de refléter les coûts d'exploitation et les opérations commerciales modernes.

6. Leçons à tirer d'autres administrations, organismes de réglementation, secteurs ou industries :

- Le CCH continue de recommander fortement au gouvernement du Canada d'établir des outils d'atténuation des risques financiers, semblables au Perishable Agricultural Commodities Act (PACA) des États-Unis. Les États-Unis ont fait savoir au Canada ce qui constituerait exactement un système comparable, en mettant l'accent sur la création d'une fiducie réputée semblable, ce qui permettrait d'obtenir des résultats comparables à ceux au PACA Trust pour tous les négociants de produits agricoles. Le Canada doit maintenant prendre des mesures pour que ces outils soient utilisés.
- Le système australien d'indemnisation des producteurs agricoles en réponse aux ravageurs invasifs devrait servir à mettre en œuvre un programme semblable au Canada.

Conclusion

Le CCH appuie les efforts du gouvernement du Canada visant à consulter et à appliquer les principes directeurs de la Directive du Cabinet sur la réglementation de la politique de réglementation fédérale² à cette étape du programme de modernisation, comme cela s'applique aux agriculteurs canadiens de fruits et légumes.

Le CCH et ses membres souligneraient que l'élaboration de politiques et la conception, la mise en œuvre et l'examen de règlements profiteraient grandement d'une collaboration accrue entre les ministères gouvernementaux. Bien que le rôle d'Agriculture et Agroalimentaire Canada soit intrinsèquement important pour l'élaboration de mécanismes de réglementation solides et efficaces, d'autres ministères comme la Santé Canada, Affaires mondiales Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Innovation Canada et d'autres ont souvent le pouvoir d'élaborer, de mettre en œuvre et d'appliquer des lois ou des règlements. La collaboration entre les ministères permettrait de mieux comprendre l'aggravation du fardeau réglementaire de leurs objectifs individuels sur les agriculteurs, ce qui devrait mener à des mesures qui allégeraient ce fardeau.

² Directive du Cabinet sur la réglementation. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-reglementation.html>. Consulté le 10 septembre 2018.

Le CCH encourage le gouvernement du Canada à continuer à rendre des comptes à tous les intervenants et à fixer des objectifs et des échéances réalistes et tangibles.

Nous serions heureux de fournir au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada toute autre information sur nos suggestions et commentaires.

Je vous prie d'accepter l'expression de mes sentiments distingués.



Brian Gilroy
Président



Rebecca Lee, Ph. D.
Directrice générale