

FARM PRODUCTS COUNCIL OF CANADA

CONSEIL DES PRODUITS AGRICOLES DU CANADA

Guidelines for the Consideration
of the Comparative Advantage
of Production

Lignes directrices relatives à la
considération de l'avantage
comparatif de la production

December 12, 2013

12 Décembre 2013

Canada

Canada



1. Definitions

“Act” means the *Farm products Agencies Act*.

“Agency” means a national marketing agency as established under Part II of the Act.

“Council” means the Farm Products Council in Canada.

“Comparative Advantage Methodology” refers to all indicators, formulas and considerations employed by the Agency in allocating quotas based on criteria other than historical market shares.

“Growth in Market Demand” means the difference between the anticipated demand for chicken for a set period and the total domestic chicken allocation in the same period during the previous year; taking into account unforeseen events and special circumstances.

“Historical Market Shares” of a region or province means the quantity, in kilograms, allocated to a region or province, for a set period of time in the year prior to the implementation of the Agency’s comparative advantage methodology.

2. Purpose

The purpose of these Guidelines is:

to define Council's interpretation of comparative advantage of production under section 23(2) of the Act, and;

to detail the framework which will be used by Council to satisfy itself that an Agency has given due consideration to the principle of comparative advantage of production when allocating additional quotas for anticipated growth in market demand; in the absence of another mechanism as developed by the Agency and approved by Council.

1. Définitions

« Conseil » s'entend du Conseil des produits agricoles du Canada.

« Croissance de la demande du marché » s'entend de la différence entre la demande prévue en poulet pour une période déterminée et le contingent de poulet de provenance canadienne au cours de la même période de l'année précédente en prenant en considération les événements imprévus ou les circonstances particulières.

« Loi » s'entend de la *Loi sur les offices des produits agricoles*.

« Méthodologie de l'avantage comparatif » s'entend de tous les indicateurs, formules et considérations utilisés par l'Office lorsqu'il attribue des quotas fondés sur des critères autres que les parts de marché historiques.

« Office » s'entend d'un office de commercialisation établi aux termes de la partie II de la Loi.

« Parts de marché historiques » d'une région ou d'une province s'entend de la quantité, en kilogrammes, attribuée à une région ou à une province, pour une période déterminée d'une année avant l'application de la méthodologie de l'avantage comparatif de l'office.

2. Objectif

Les objectifs des présentes lignes directrices sont les suivants :

Définir l'interprétation du Conseil quant à l'avantage comparatif de la production dans l'industrie du poulet en vertu du paragraphe 23(2) de la Loi;

Préciser le cadre qui sera utilisé par le Conseil pour veiller à ce que l'Office prenne compte du principe de l'avantage comparatif de production (ACP) lorsqu'il attribue des quotas additionnels destinés à répondre à la croissance prévue de la demande du marché, en l'absence de mécanisme alternatif tel que développé par l'Office et approuvé par le Conseil.



3. Authority

Section 6(1) b) of the Act states that:

(The duties of the Council are) to review the operations of agencies with a view to ensuring that they carry on their operations in accordance with their objects set out in Section 21 or 41, as the case may be.

Section 21 of the Act states that:

(The objects of an agency are) (a) to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry for the regulated product or products in relation to which it may exercise its powers; and (b) to have due regard to the interests of producers and consumers of the regulated product or products.

Section 23(2) of the Act states that:

In allocating additional quotas for anticipated growth of market demand, an agency shall consider the principle of comparative advantage of production¹.

4. Interpretation and Principles

In Council's view, its duties under 6(1)b) encompass a review of the Agency's operations to ensure that they are in accordance to Section 21 of the Act as well as a review of how quotas are allocated between provinces and the manner in which the principle of comparative advantage of production is considered.

Following an examination of the debates which led to the creation of the Act, Council is of the view that what was meant by the legislator when inserting the expression "principle of comparative advantage of production" was related to all costs and factors involved in bringing the regulated product from the farm to the consumer table².

As such, it is Council's position that comparative advantage of production should be interpreted as an element related not strictly to the Ricardian definition of comparative advantage of production,³ but something more akin to the theory of *competitive advantage*⁴.

In establishing its comparative advantage methodology, the Agency shall ensure that the following principles are

3. Compétences

Aux termes du paragraphe 6(1) b) de la Loi :

(Les tâches du Conseil sont) d'examiner les activités des offices afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux objectifs énoncés aux articles 21 ou 41, selon le cas.

Article 21 de la Loi prévoit que :

(Un office a pour mission) a) de promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité; b) de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.

Le paragraphe 23(2) de la Loi prévoit que :

L'office de commercialisation prend en compte les avantages comparatifs de production dans l'attribution de quotas additionnels destinés à répondre à la croissance prévue de la demande du marché⁵.

4. Interprétation et principes

Le Conseil estime qu'en vertu de l'alinéa 6(1)b), ses tâches comprennent un examen des opérations de l'Office pour veiller à ce qu'elles soient conformes à l'article 21 de la Loi, ainsi qu'une analyse de la façon dont les quotas sont attribués entre les provinces et la façon dont l'avantage comparatif de la production est pris en compte.

À la suite de l'analyse des débats qui ont donné lieu à la création de la Loi, le Conseil est d'avis que, pour le législateur, l'insertion de l'expression « avantage comparatif de la production » concernait les coûts et les facteurs impliqués dans toutes les étapes de la transformation du produit réglementé, de la ferme à la table⁶.

Par conséquent, le Conseil est d'avis que le principe de l'avantage comparatif de la production devrait être interprété comme un élément non strictement lié à la définition ricardienne de la notion de l'avantage comparatif de la production⁷, mais plutôt comme quelque chose qui s'apparente davantage à la théorie de l'*avantage compétitif*⁸.

En établissant sa méthodologie de l'avantage comparatif, l'Office doit veiller au respect des principes suivants :



respected:

- The methodology must protect the existing allocations, in kilograms, of provinces and regions, at the time of the implementation, and apply only to production growth in excess of those quantities.
- The methodology must give all provinces and regions the possibility to obtain differential growth.
- The methodology must detail how negative market growth will be distributed.
- The methodology must detail any and all eligibility criteria (sanitary requirements, quality assurances, quota utilization) which must be met by a province or region in order to be allocated quotas based on comparative advantage of production.

5. Application

The following Guidelines come into effect on September 1st, 2013 and apply to any future allocations where the quantity of chicken allocated by the Agency for a period is greater than the quantity of chicken allocated by the Agency during an equivalent period of the previous year.

6. Data Sources and Comparisons

Data employed in calculating quota distribution for anticipated market growth should come from regularly updated publicly available data sources or, where data is obtained from private sources, be made available to Council for review.

7. Comparative Advantage Methodology

Every three years, the Agency will provide Council with a comparative advantage methodology describing which criteria will be employed to assess the comparative advantages of provinces or regions. This document will also include an overview of the structure of their industry from production to consumption, and an explanation of how it relates to the criteria chosen to assess comparative advantage. This overview will, among other things, provide a description of how the sectors of the supply chain are structured; including a discussion on whether a regional or

- La méthodologie doit protéger les quotas existants, en kilogrammes, des provinces et des régions, au moment de sa mise en œuvre, et doit s'appliquer uniquement à la croissance de la production qui dépasse ces quantités.
- La méthodologie doit donner à toutes les provinces et régions la possibilité d'obtenir une croissance différentielle.
- La méthodologie doit préciser la façon dont une décroissance du marché sera répartie.
- La méthodologie doit détailler tous les critères d'admissibilité (exigences sanitaires, pratiques d'assurance de la qualité, utilisation de quotas) qui doivent être respectés par une province ou une région afin de recevoir des quotas fondés sur un avantage comparatif.

5. Champ d'application

Les présentes lignes directrices entreront en vigueur le 1^{er} septembre 2013 et s'appliqueront à tous les quotas futurs dans les cas où la quantité de poulet attribuée par l'Office pour une période est plus grande que celle attribuée par l'Office durant une période équivalente au cours de l'année précédente.

6. Sources de données et comparaisons de données

Les données utilisées dans le calcul de la répartition des quotas pour la croissance anticipée du marché devraient provenir de données mises à jour régulièrement et accessibles au public ou, dans le cas où les données proviennent de sources privées, être fournies au Conseil pour des fins d'examen.

7. Méthodologie de l'avantage comparatif

Tous les trois ans, l'Office fournira au Conseil sa méthodologie de l'avantage comparatif décrivant les critères qui seront utilisés pour évaluer les avantages comparatifs des provinces ou des régions. Ce document comprendra un aperçu de la structure de son industrie, de la production à la consommation, ainsi qu'une explication des liens entre cette structure et les critères choisis pour déterminer l'avantage comparatif. Cet aperçu comprendra notamment une description de l'organisation de la chaîne d'approvisionnement des secteurs, y compris une



provincial distribution is more appropriate to assess these sectors.

Where the Agency determines that some elements will be measured on a regional basis as opposed to a provincial one, the Agency will provide Council with an explanation of the methodology which will be employed by the Agency to distribute regional growth among the provinces within a region.

Where regional indicators are employed, the Agency will provide Council with an explanation of how provincial data will be aggregated to construct regional indicators.

The Agency's methodology will also specify the proportion of market growth to be allocated based on historical market shares and the proportion to be allocated on comparative advantage criteria.

The proportion of market growth to be allocated based on comparative advantage criteria shall not be less than 30 percent or exceed 70 percent.

8. Criteria Categories

When determining how to allocate additional quotas for the proportion of the market growth which the Agency has determined will be distributed based on comparative advantage, the Agency will select five or more indicators, with a minimum of one from each category.

The Agency will also determine the weights given to each of these indicators; ensuring that the total weight of all indicators within a given category do not amount to less than 25 percent or more than 50 percent of the proportion of market growth which the Agency has determined will be allocated through comparative advantage criteria.

The Agency will also provide Council with an overview of the data sources to be employed to measure these criteria.

a) Production

Indicators or variables which demonstrate a province or region's advantage in the production of the regulated product such as:

(1) Indicators of the price received by producers:

discussion expliquant si une répartition régionale ou provinciale est plus appropriée pour évaluer ces secteurs.

Lorsque l'Office détermine que certains éléments seront mesurés sur une base régionale plutôt que sur une base provinciale, l'Office fournira au Conseil une explication quant à la méthodologie qui sera employée par l'Office pour répartir la croissance régionale entre les provinces au sein d'une région.

Lorsque des indicateurs régionaux sont utilisés, l'Office fournira au Conseil une explication sur la façon dont les données provinciales sont regroupées pour construire des indicateurs régionaux.

La méthodologie de l'Office précisera aussi la proportion de la croissance du marché à répartir en se fondant sur les parts de marché historiques et la proportion à répartir, selon le critère de l'avantage comparatif.

La proportion de la croissance du marché à attribuer selon le critère de l'avantage comparatif ne devra pas être moins de 30 pourcent et ne pas dépasser 70 pourcent.

8. Catégories de critères

Lorsque l'Office détermine comment répartir les quotas additionnels pour la proportion de la croissance du marché qui seront attribués selon l'avantage comparatif, l'Office sélectionnera cinq indicateurs ou plus, avec au moins un indicateur de chaque catégorie.

L'Office établira aussi la pondération accordée à chacun de ces indicateurs; il veillera à ce que la pondération totale de tous les indicateurs dans une catégorie donnée n'équivaille pas à moins de 25 pourcent ou à plus de 50 pourcent de la proportion de la croissance du marché, qui sera répartie selon le critère de l'avantage comparatif comme l'a déterminé l'Office.

L'Office fournira aussi au Conseil un aperçu des sources de données utilisées pour mesurer ces critères.

a) Production

Indicateurs ou variables susceptibles de révéler l'avantage d'une province ou d'une région dans la production du produit réglementé :

(1) Indicateurs du prix obtenu par les producteurs :



- live prices;
- prices determined through a cost of production survey or
- prices determined through a cost of production model.

(2) The price of inputs which represent a substantial portion of the costs of producing the regulated product, including:

- feed prices;
- chick prices; or
- labour costs.

(3) Indicators of production efficiency such as median or average operation size.

(4) Other variables, as approved by Council, which are deemed relevant indicators of a province or region's efficiency in producing the regulated product.

(b) Processing

Indicators or variables which demonstrate a province or region's advantage in the processing or further processing of the regulated product such as:

- (1) The proportion of the processing industry.
- (2) The relative growth of the processing industry.
- (3) The proportion of the further processing industry.
- (4) The relative growth of the further processing industry.
- (5) Other variables, as approved by Council, which are deemed relevant indicators of a region's cost efficiency in processing, further processing the regulated product for consumers.

c) Retail and Consumption

Indicators or variables of both the size and growth of the retail industry, consumer market or demand within a given province or region, such as:

- (1) The size of the population;
- (2) Per capita consumption of the regulated product and population;

- prix vifs;
- prix déterminés par une étude sur les coûts de production;
- prix déterminés par un modèle des coûts de production.

(2) Prix des intrants qui représentent une partie importante des coûts de production du produit réglementé, y compris :

- le prix des aliments pour animaux;
- le prix des poussins;
- les coûts de la main-d'œuvre.

(3) Indicateurs de l'efficacité de la production comme la taille médiane ou moyenne des exploitations.

(4) D'autres variables, telles qu'approuvées par le Conseil, qu'on estime être des indicateurs pertinents de l'efficacité de la production du produit réglementé pour une province ou une région.

b) Transformation

Indicateurs ou variables qui démontrent qu'une province ou une région possède un avantage dans la transformation ou la surtransformation du produit réglementé, notamment :

- (1) la proportion de l'industrie de la transformation;
- (2) la croissance relative de l'industrie de la transformation;
- (3) la proportion de l'industrie de la surtransformation;
- (4) la croissance relative de l'industrie de la surtransformation;
- (5) d'autres variables, telles qu'approuvées par le Conseil, qu'on estime être des indicateurs appropriés de l'efficacité des coûts de transformation et de surtransformation du produit réglementé ou son acheminement aux consommateurs.

c) Industrie du commerce au détail et consommation

Indicateurs ou variables de la taille et de la croissance de l'industrie du commerce au détail, du marché de la consommation ou la demande des consommateurs dans une province ou région donnée, tels que :

- (1) taille de la population;
- (2) consommation par personne du produit réglementé et population;



- | | |
|--|--|
| (3) The relative growth of the population of a province or region; | (3) croissance relative de la population d'une province ou région; |
| (4) The proportion of the retail industry; | (4) proportion de l'industrie du commerce au détail; |
| (5) The relative growth of the retail industry; | (5) croissance relative de l'industrie du commerce au détail; |
| (6) Variations in consumer prices; | (6) variations des prix à la consommation; |
| (7) The relative variations of consumer prices; | (7) variations relatives des prix à la consommation; |
| (8) The economic growth; | (8) croissance économique; |
| (9) The relative economic growth of a province or region; | (9) croissance économique relative d'une province ou d'une région; |
| (10) Other variables, as approved by Council, which are deemed relevant indicators of a province or region's retail industry, consumer market or demand. | (10) autres variables, telles qu'approuvées par le Conseil, qu'on estime être des indicateurs appropriés de l'industrie du commerce au détail, du marché de la consommation ou de la demande des consommateurs d'une province ou région. |

9. Methodology Modifications

When the Agency wishes to modify its comparative advantage methodology, the Agency will provide Council with an overview of how it intends to consider comparative advantage of production in the future. This overview will be presented to Council at a time which is deemed most relevant to the Agency's allocation process; and which allows for sufficient review time for Council.

Where the Agency decides to change the criteria employed to measure comparative advantage or their respective weighing, it will provide Council with a rationale explaining the reasons behind the changes.

9. Modifications de la méthodologie

Lorsque l'Office souhaite modifier sa méthodologie de l'avantage comparatif, il doit donner au Conseil un aperçu de la façon dont il a l'intention de considérer l'avantage comparatif de la production à l'avenir. L'Office présentera cet aperçu au Conseil au moment le plus pertinent compte tenu du processus d'établissement des contingents de l'Office tout en donnant au Conseil suffisamment de temps pour examiner les modifications proposées.

Lorsque l'Office décide de changer les critères utilisés pour mesurer l'avantage comparatif ou leur importance respective, il donnera au Conseil une justification pour expliquer les raisons motivant ce changement.

¹ While much of the discussions at the Agency level have been on the issue of differential growth, there are no references in the Act to differential growth. However, the consideration of comparative advantage of production can lead to production within given regions or provinces growing at different rates.

² House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Agriculture Respecting Bill C-1767*, Issue no. 42, April 1, 1971, 42:26.

³ Ricardo, David (1817) *The Principles of Political Economy and Taxation*, London: John Murray.

⁴ Porter, Michael E. (1985) *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, NY: Free Press, Chapter 1.

⁵ Bien qu'une grande partie des discussions à l'échelle des PPC mette l'accent sur la croissance différentielle, la Loi ne fait aucunement mention de la croissance différentielle. Toutefois, la considération de l'avantage comparatif de production peut mener à la production au sein de régions ou de provinces données, qui croît à des rythmes différents.

⁶ Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'agriculture concernant le projet de loi C-1767*, Fascicule n° 42, 1^{er} avril 1971 – 42 :26.

⁷ Ricardo, David (1817) *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, London : John Murray.

⁸ Porter, Michael E. (1985) *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, NY: Free Press, Chapitre 1.

