

Mémoire de la Canadian Cattlemen's Association au Comité permanent des finances au sujet du budget de 2012

Résumé analytique

Les quatre priorités de ces consultations sont de permettre la relance soutenue de l'économie du Canada, de créer des emplois durables de qualité, d'assurer des taux d'imposition relativement bas et de parvenir à un budget équilibré. Les recommandations de la CCA, qui concernent les quatre fronts, sont :

1. réinvestir dans un fonds de développement des marchés administré par l'industrie pour les animaux de ferme et les bovins canadiens;
2. augmenter les dépenses consacrées aux activités de recherche-développement et au transfert des technologies dans le secteur agricole;
3. fonder la production d'éthanol à base de céréales sur la situation du marché.

La production bovine canadienne a représenté 24,6 milliards de dollars dans l'économie du Canada en 2010. Les investissements intelligents du gouvernement et de l'industrie dans les recherches et le développement des marchés permettront à l'industrie d'afficher une croissance durable. Ces investissements ont pour but de rebâtir le potentiel de recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de collaborer au financement des recherches et du développement des marchés en réapprovisionnant le Fonds spécial d'aide. Cet investissement financera les mesures importantes prises pour faciliter, élargir et défendre l'accès au marché des bovins, des animaux de ferme sur pied et de la génétique. Ces mesures englobent la négociation d'accords de libre-échange multilatéraux et bilatéraux (qui ne troquent pas l'accès aux bovins, aux animaux de ferme et à la génétique contre des intérêts agricoles protecteurs), la mobilisation personnelle au niveau du ministre et du premier ministre et le financement soutenu du Secrétariat de l'accès aux marchés d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

L'octroi soutenu de subventions pour la construction de raffineries, la production, les mandats d'utilisation et la protection tarifaire de l'éthanol à base de céréales crée une réalité artificielle pour ce concurrent des céréales fourragères. Les emplois dans ce secteur ou dans tout autre secteur tributaire des subventions de l'État ne sont pas durables et ils contribuent à une majoration de l'imposition des dépenses de l'État. Fonder la production d'éthanol sur la situation du marché permettra de s'assurer que les emplois dans ce secteur peuvent contribuer à une relance soutenue de l'économie.

Réinvestir dans l'exploration et l'expansion des marchés dirigées par l'Industrie – Réapprovisionner le Fonds spécial d'aide

Le marché mondial est de plus en plus complexe et présente des risques et des récompenses à ceux qui arrivent à contourner les obstacles d'ordre culturel, opérationnel, réglementaire, politique et commercial. En attendant que ces débouchés se matérialisent, les entreprises dans l'économie mondiale concurrentielle d'aujourd'hui sont souvent mises au défi d'être seulement concurrentielles sur leurs marchés actuels. Un élément qui complique d'autant plus le secteur agricole est la réalité que les

producteurs de produits primaires, d'animaux de ferme, de céréales, de porcs, etc. ne commercialisent pas souvent les produits qu'achètent les consommateurs. L'expansion des marchés pour ces produits finis est très prometteuse pour le producteur primaire et pour l'économie dans son ensemble. Mais les marges de la commercialisation des facteurs de production n'autorisent pas à consacrer d'importants montants à la mise en valeur des marchés des produits finis sur le plan du potentiel, de la demande et de la faisabilité.

Le « Fonds spécial d'aide » constitué en 2005 dans le cadre de la réponse à la fermeture des marchés après la découverte d'une vache positive au test de l'ESB en 2003 a été un cas exemplaire d'utilisation des ressources de l'industrie et du gouvernement pour permettre aux éleveurs de bovins d'explorer, d'évaluer, de développer et d'élargir les marchés d'écoulement des bovins, des animaux sur pied et de la génétique. Le Fonds spécial d'aide était un investissement de 50 millions de dollars échelonné sur 10 années de dépenses. Les fonds publics ont été débloqués à la condition que l'argent utilisé donne droit à des fonds de contrepartie de l'industrie et à ce qu'il serve au développement des marchés en dehors du Canada.

La CCA recommande que le Fonds spécial d'aide soit reconduit pour 10 années de plus à hauteur de 12 millions de dollars par an. Cela représente un investissement de 0,2 p. 100 au nom du gouvernement dans le secteur des bovins et des veaux qui pèse environ 6 milliards de dollars. Cela peut paraître un montant infime ou au contraire important selon l'optique où l'on se place. Mais ce montant qui donne droit à des fonds de contrepartie de l'industrie peut servir à étudier la faisabilité d'élargir l'accès aux marchés en développement où les bovins, les animaux de ferme et la génétique du Canada ne se vendent pas actuellement. En définitive, les usines de transformation du bœuf seront celles qui engageront les principaux investissements pour desservir tout nouveau marché du bœuf. Mais il faut prendre des mesures avant l'ouverture d'un marché, notamment évaluer si l'accès vaut la peine d'être poursuivi, mesures que les usines de transformation ne prennent pas toujours. Les gains qui en découlent pour les producteurs primaires valent la peine d'investir des ressources dans ce type d'exploration et de développement.

L'exploration et l'établissement de relations internationales de marketing sont importants. Les marchés internationaux demandent souvent des produits qui ne font pas l'objet d'une grande consommation au Canada ou en Amérique du Nord, alors que ces produits vont chercher des prix supérieurs sur les marchés internationaux. Mentionnons à titre d'exemples la langue, les abats, le bout des côtes, les hampes et les foies. Ainsi, pour maximiser la valeur intégrale de la carcasse par la vente des produits particuliers, les marchés internationaux constituent un important débouché pour le bœuf canadien.

Majorer les dépenses consacrées aux activités de recherche et développement et au transfert de technologies dans le secteur agricole

La généralisation des réductions des dépenses au milieu des années 90 a affecté la plupart des domaines d'activité de l'État. Dans les années qui se sont écoulées depuis, certains des domaines où des réductions ont eu lieu se sont rétablis et ont même dépassé leurs niveaux d'antan. On ne peut pas en dire autant des recherches agricoles. Un secteur où le budget de 2012 et d'au-delà doit prévoir une majoration des dépenses est la reconstruction et l'augmentation du potentiel structural des recherches publiques à Agriculture et Agroalimentaire Canada, ce qui renforcera la capacité d'amener les recherches jusqu'au stade de la commercialisation et d'assurer le transfert des recherches et de l'innovation des laboratoires et des universités à ceux et celles qui sont en mesure d'utiliser ces connaissances dans les usines, dans les exploitations et dans les fermes d'élevage ainsi que dans les usines de transformation de l'ensemble du Canada.

Le rendement de l'investissement dans la recherche-développement bénéficie grandement des recherches qui se font au Canada. Les recherches financées par les contributions des éleveurs de bovins canadiens ont affiché un rendement pouvant atteindre 46 pour chaque dollar dépensé par les éleveurs. Le taux de rendement a été plus élevé au Canada qu'aux États-Unis et en Australie, ce qui prouve qu'il existe une marge pour engager d'autres investissements au Canada, mais ce qui révèle également l'optimisation des montants investis dans la recherche au Canada.

L'OCDE préconise elle aussi d'augmenter les investissements dans les recherches agricoles. Les pays qui investissent fortement dans les activités de recherche-développement par rapport aux aides directes accordées aux producteurs se sont révélés dans le temps plus concurrentiels que leurs homologues dont les budgets sont consacrés au soutien direct des producteurs ou à des mesures de protection des marchés.

Les recherches font actuellement partie du cycle quinquennal de financement de l'agriculture entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le budget de 2012 doit commencer par optimiser la valeur des recherches en instituant un modèle de financement sur un plus long horizon pour les recherches agricoles. En passant à un plan de financement échelonné sur 10 ans, on peut investir dans les infrastructures, les ressources humaines et ajouter de nouvelles idées aux plans qui sont très souvent inflexibles en vertu de la structure quinquennale actuelle.

Il faut savoir que le Canada pâtit d'un exode des cerveaux en agriculture au profit d'autres pays, en particulier les États-Unis. Le réseau américain des universités à concessions de terre offre un milieu stable à la recherche. Le milieu de la recherche du gouvernement du Canada se heurte pour sa part à des mesures de resserrement bureaucratiques et à des budgets qui ne cessent de s'étioler. À condition d'inverser ces deux tendances, on permettra à ces personnes de faire ce dont a besoin l'agriculture de demain tout en contribuant à attirer de nouvelles personnes pour qu'elles remplacent

les effectifs vieillissants actuellement en place. L'augmentation des budgets de voyage et de recherche permettra aux chercheurs de mieux se concentrer sur leurs recherches et de faire connaître aux gens leurs résultats, au lieu de les submerger de tâches administratives. Depuis quelques années, on demande aux chercheurs de consacrer trop de temps à répondre aux demandes administratives du gouvernement. Il existe par ailleurs trop de restrictions aux déplacements, ce qui entrave la capacité de l'économie du Canada à profiter des recherches qui se transforment en innovations. La recherche ne devient innovante que si quelqu'un se saisit des nouvelles connaissances et en fait quelque chose. Le fardeau administratif et les restrictions imposées aux déplacements sont deux raisons pour lesquelles le Canada ne profite pas autant qu'il le devrait d'investissements déjà trop restreints dans les recherches agricoles.

Le secteur canadien des bovins et des animaux de ferme s'inquiète de plus en plus en plus du recul du potentiel de recherche à Agriculture et Agroalimentaire Canada où, en raison des baisses de financement, les postes de chercheur dans plusieurs secteurs clés n'ont pas été pourvus lorsque des chercheurs ont pris leur retraite ou ont été mutés à des postes administratifs ou en dehors de l'organisation. Dans plusieurs domaines, le potentiel de recherche est dans une situation critique avec pratiquement aucun plan de transition pour assurer le maintien d'importants programmes de recherche. Par exemple, le Canada comptait auparavant plusieurs chercheurs qui s'employaient à améliorer les méthodes d'évaluation de la qualité et de la composition des carcasses dans une optique commerciale. Or, cela revêt une importance cruciale si l'on veut créer les connaissances nécessaires pour éclairer les règlements fédéraux de classement et que les rendements des carcasses et les catégories de qualité sont un facteur décisif de la valeur finale des animaux dans l'industrie bovine. Actuellement, même si nous n'avons pas de chercheurs qui travaillent dans ce domaine et en dépit de l'aide au financement de l'industrie, nous croyons savoir qu'il n'existe pas de plans pour pourvoir ne serait-ce qu'un seul poste ayant trait à l'évaluation de la qualité des carcasses et à leur classement. Les situations sont identiques dans les recherches sur les fourrages et la sécurité alimentaire appliquée, où la capacité ne cesse de s'étioler à tel point qu'en dépit de l'établissement de priorités critiques en matière de recherche accompagnées du financement de l'industrie, il n'existe pas suffisamment de postes permanents de chercheur au Canada pour effectuer les travaux nécessaires.

Nous ne pouvons pas nous en remettre exclusivement au secteur privé pour qu'il mène des recherches dans ces secteurs. La gestion de nos actifs fourragers, la garantie de notre sécurité alimentaire et le relèvement de la compétitivité des produits que nous produisons en améliorant la qualité et en la mesurant sont des éléments importants de l'agriculture de demain. Tandis que la population de la planète continue d'augmenter, rares sont les pays qui sont en mesure de produire suffisamment pour eux-mêmes et pour les marchés d'exportation. La faible population du Canada et son immense assise territoriale se prêtent idéalement à l'exportation des produits agricoles, ce qui permet d'entrevoir un avenir brillant pour les emplois et la croissance. Mais, à défaut d'un financement accru et mieux ciblé des recherches agricoles, des pays comme

le Brésil, l'Australie, l'Argentine et les États-Unis se feront un immense plaisir de prendre notre place sur des marchés comme la Chine, l'Inde, la Russie et l'Union européenne.

Fonder la production d'éthanol à base de céréales sur la situation du marché

La CCA est favorable à la libre concurrence du marché pour les produits que nous produisons. Pour que l'industrie bovine canadienne soit vraiment concurrentielle sur les marchés nationaux ou internationaux, nous avons également besoin d'un marché libre pour les facteurs de production dont nous avons besoin. À part les veaux d'engraissement (qui sont vendus sur le libre marché), les céréales alimentaires constituent la principale dépense de l'engraissement des bovins. Depuis quelques années, un nouveau concurrent des céréales alimentaires est devenu très prospère en Amérique du Nord. L'éthanol à base de céréales est devenu le principal utilisateur de maïs aux États-Unis et est de plus en plus un acheteur de céréales au Canada. Malheureusement, cette croissance ne s'est pas faite grâce aux signaux du marché libre. Cette croissance au Canada est attribuable :

- aux subventions visant à renforcer la capacité à produire de l'éthanol à base de céréales;
- aux subventions visant à produire de l'éthanol à base de céréales;
- à l'obligation d'inclure de l'éthanol à base de céréales dans l'essence;
- aux tarifs contre les importations d'éthanol hors ALENA.

Ces mesures de l'État majorent les coûts d'engraissement des bovins et réduisent la capacité des producteurs de bovins canadiens à tirer parti de la vente de bovins nourris au grain.

Plusieurs arguments militent en faveur des aides gouvernementales à la production d'éthanol. L'un réside dans les avantages de l'éthanol pour l'environnement. Si ce débat fait rage, c'est essentiellement à cause d'un désaccord sur la façon de rendre compte des gaz à effet de serre dans les modèles et de comptabiliser les conséquences des changements d'utilisation des sols. Ce qui manque, c'est une étude du gouvernement canadien démontrant les avantages pour l'environnement de l'éthanol à base de blé. Le gros des recherches porte sur l'éthanol à base de maïs et de canne à sucre. Un élément important que l'on néglige trop souvent dans le débat écologique et que, si l'éthanol donne des avantages aussi importants pour l'environnement, tous les droits tarifaires imposés à son importation devraient être supprimés. Cela devrait permettre de procurer ces avantages à l'environnement avec le maximum d'efficacité.

Un autre argument avancé est l'avantage qui en découle pour les céréaliculteurs. Les prix ont augmenté à cause des pressions qui s'exercent sur la production d'éthanol. Mais nous devons également nous pencher sur les effets à long terme de la demande créée par les mesures de l'État. L'industrie du bétail a toujours été le principal acheteur de céréales fourragères en Amérique du Nord. L'éthanol ne lui a ravi ce titre que depuis peu. Mais, tandis que l'industrie du bétail rétrécit, que se passera-t-il lorsque les mandats et les subventions de l'État disparaîtront? Ce client traditionnel a diminué de

taille et les céréaliculteurs s'interrogeront pendant longtemps pour savoir où est passée la demande. D'où l'importance qu'il y a à laisser le marché décider de l'utilisation optimale des céréales fourragères de manière à ne pas pousser les céréaliculteurs au bord de la falaise. Lorsqu'ils se rapprocheront du bord de la falaise, on peut d'ores et déjà parier que des voix s'élèveront pour que les gouvernements soulagent la douleur résultant du recul créé par l'élimination des programmes de l'État.

Récemment, les défenseurs des carburants renouvelables ont déclaré que l'éthanol contribue à abaisser le prix que les consommateurs paient à la pompe. Il s'agit là d'un argument convaincant pour l'élimination complète des aides de l'État à la production d'éthanol. Si l'appui des contribuables autorise la production, c'est que les automobilistes ne paient pas moins cher à la pompe. Si l'éthanol permet d'abaisser le coût de l'essence, sa production ne devrait pas avoir besoin des aides de l'État.

Le dernier argument qu'il faut analyser consiste à savoir si la production d'éthanol crée des emplois. Les emplois créés au service d'un marché obligatoire sont à la merci de ce mandat. Or, le but du mandat n'est pas clair; faut-il augmenter la production d'éthanol produit à l'échelle nationale ou faut-il augmenter l'utilisation de l'éthanol? Comme nous l'avons vu, si l'utilisation de l'éthanol est l'objectif visé, il faut alors éliminer tous les tarifs douaniers imposés à son importation. Si l'objectif du mandat est de créer des emplois grâce à la production nationale, il faut alors trouver une réponse à la question des coûts. Examinons les estimations de rapports du Conseil du Trésor :

- L'initiative écoÉNERGIE pour les biocarburants fournit aux producteurs des incitatifs à l'exploitation d'installations dont les produits remplacent l'essence et le carburant diesel au Canada. Ce programme a versé près de 1 milliard de dollars, et sans doute plus vu que le rapport de 2010-2011 n'avait pas été publié au moment d'aller sous presse. En date du 31 mars 2010, il restait 473 millions de dollars du budget d'origine de 1,4 milliard de dollars. À l'époque, il existait d'amples occasions de solliciter ces fonds, comme on peut facilement l'imaginer.
- L'Initiative pour un investissement écoagricole dans les biocarburants (IIEB) est une initiative échelonnée sur quatre ans (et maintenant sur six) de 200 millions de dollars qui permet d'offrir des contributions remboursables moyennant certaines conditions pour la construction ou l'agrandissement d'usines de production de biocarburants qui bénéficient d'investissements de la part des agriculteurs et qui utilisent des matières premières agricoles. Au moment d'aller sous presse, le site Web de ce programme affirme que « 23 p. 100 du montant de 186 millions de dollars accessibles grâce à ce programme ont été attribués à des projets pour lesquels des accords de contribution ont été signés ». Cela laisse 143 millions de dollars non dépensés.

Cela représente environ 1,6 milliard de dollars pour subventionner le renforcement de la capacité de production et la production d'éthanol. Certes, cela fait travailler des gens, mais à quel prix. Les sites Web du programme proprement dit mentionnent une retenue de 7 p. 100 uniquement au titre des frais administratifs. Les contribuables pourraient

tirer meilleur parti de cet argent et le gouvernement le pourrait lui aussi en ne privilégiant pas une industrie aux dépens d'une autre. De l'avis de la CCA, il serait préférable qu'une partie de cet argent soit réattribuée à des secteurs qui ne sont pas tributaires de subventions pour la construction, pour des mandats de consommation ou pour des subventions par unité de production. Outre le coût des emplois créés par la participation des pouvoirs publics au secteur de l'éthanol, il faut mentionner les emplois supprimés dans le secteur du bétail. Les recettes du secteur des bovins et des veaux en 2010 se sont chiffrées à 6,16 milliards de dollars et la production bovine a pesé 24,6 milliards de dollars dans l'économie canadienne. La plupart des emplois dans le secteur de l'éthanol ne sont pas des emplois créés récemment par des entreprises innovantes. Ce sont des emplois dans la transformation des céréales fourragères en carburants qui remplacent des emplois dans la transformation des céréales fourragères en nourriture. Ce coût est plus difficile à quantifier, mais il a sans doute un impact plus profond sur le Canada rural.

Il faut signaler que la CCA ne préconise pas de supprimer des programmes comme l'Initiative de technologie écoÉNERGIE (qui investit dans les recherches nécessaires à l'amélioration des technologies énergétiques) ou dans la Technologie de développement durable Canada pour le Fonds des biocarburants de la nouvelle génération (qui étudie les nouvelles méthodes de production de carburant). La CCA souscrit à ce type d'investissement dans des idées nouvelles et dans la recherche de nouvelles technologies. Les programmes problématiques sont ceux qui soutiennent artificiellement un concurrent au titre des facteurs de production. Si la technologie qu'ils utilisent est rentable et que le produit qu'ils produisent est convoité sur le marché, il ne devrait pas être nécessaire de verser des subventions, de dicter des mandats ou d'imposer des protections tarifaires. Avec ces protections en place, les emplois créés ne sont pas durables. Ils provoquent une hausse des impôts et rallongent la durée qui s'écoule avant que le Canada ne puisse retrouver l'équilibre budgétaire. En cette époque de coûts énergétiques élevés, un substitut devrait être en mesure d'être concurrentiel sans tendre la main aux contribuables.

Les provinces ont suivi et parfois même dirigé le gouvernement fédéral en subventionnant la construction et la production dans ce secteur. Certains de ces programmes ont des dates claires de temporisation, d'autres pas. Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral doit montrer l'exemple en fixant clairement une date de temporisation pour les subventions au titre du mandat et de la production. Le 31 mars 2013 nous semble un délai raisonnable pour que les entreprises cessent de compter sur ces subventions. Le mandat mitigé peut être abrogé immédiatement pour laisser le marché décider du pourcentage d'éthanol qui doit entrer dans la composition de l'essence. Le gouvernement fédéral peut également montrer l'exemple en mettant immédiatement un terme aux programmes de subventions et de prêts pour la construction d'une nouvelle capacité. Cela permettra d'économiser des centaines de millions de dollars pour parvenir plus vite à un budget équilibré. Le fruit sera que les emplois créés dans ce domaine ou dans n'importe quel autre au moyen des céréales

fourragères seront des emplois durables qui dépendent de la demande des clients et non pas des budgets ou des mandats de l'État.

Le gouvernement fédéral peut également éliminer tous les tarifs sur les biocarburants importés pour laisser la véritable concurrence du marché s'exercer dans ce secteur. Comme l'a démontré l'année qui vient de s'écouler, les valeurs des devises et le prix du sucre dictent la quantité d'éthanol qui peut être exportée par le Brésil. Une situation analogue pourrait se développer en Amérique du Nord, où l'utilisation des céréales fourragères répondra à la plus grande demande du marché à l'époque. Les entrepreneurs et les entreprises pourront alors prendre des décisions en fonction de la demande du marché et non pas des programmes de l'État et de l'existence de l'argent des contribuables.

Conclusion

Il existe plusieurs manières de créer de la richesse. L'agriculture utilise l'énergie solaire et la productivité du sol et de l'eau pour créer des biens qui n'existaient pas auparavant. Toutes les transactions à valeur ajoutée qui contribuent à la création, au transport, à la transformation, à la préparation et à la livraison de produits finis proviennent de cette première étape créatrice de richesse qu'est l'agriculture primaire. Dernièrement, l'agriculture semble être traitée sans ménagement tandis que les technologies de pointe et les services alimentent les conversations économiques. Mais l'agriculture poursuit sa marche. La production bovine à elle seule a pesé 24,6 milliards de dollars dans l'économie canadienne en 2010. Tandis que l'on prépare le budget de 2012, il ne faut pas oublier la contribution de la production agricole et du secteur des animaux de ferme, des bovins et de la génétique à la création d'emplois et de richesses. L'idée d'investir dans cette industrie est une excellente façon de créer des emplois durables qui alimenteront la relance et qui permettront à une bonne partie de la population canadienne de connaître la prospérité.

Ces recommandations contribuent à un bon équilibre. Il faut réduire le montant d'argent des contribuables qui est investi dans une industrie qui doit être de plus en plus rentable à une époque où les coûts de l'énergie sont élevés, il faut investir une partie de ces économies dans la recherche agricole et le développement des marchés, et il restera néanmoins des millions de dollars. Ces fonds pourront servir à rééquilibrer le budget du Canada plus tôt que prévu pour que l'on puisse engager d'autres investissements dans la compétitivité.