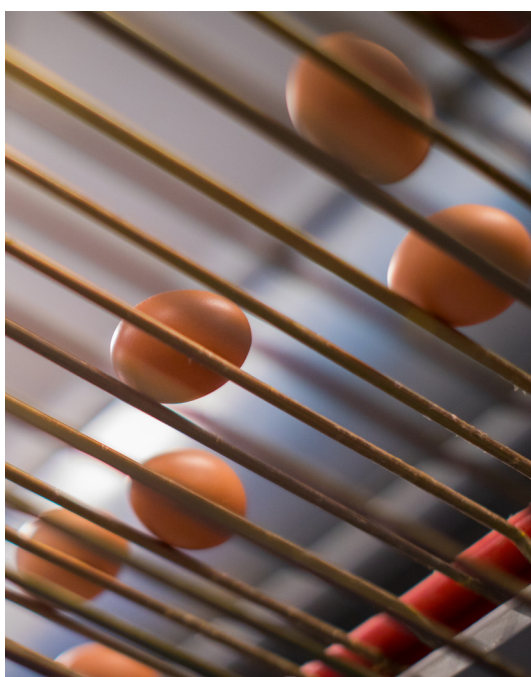




## Gestion de l'offre des œufs et de la volaille

# Les répercussions économiques des changements au système de gestion de l'offre du Canada

Janvier 2018



Une étude  
mandatée par



**En partenariat avec**  
Excelandor coopérative  
Burnbrae Farms Limited / Fermes Burnbrae Ltée  
Nutrigroupe

**avec la collaboration de**  
Fédération des producteurs d'œufs du Québec  
Les Éleveurs de volailles du Québec  
Producteurs d'œufs d'incubation du Québec

## Résumé

**Ce qui suit sont des paragraphes choisis d'un rapport produit par PricewaterhouseCoopers, LLP (PwC). Nous vous prévenons que l'utilisation de ces extraits sans lire le rapport complet peut créer une vision erronée des constatations de PwC ou mettre un accent démesuré sur certains éléments du rapport. L'analyse de PwC résulte d'un processus complexe qui n'est pas nécessairement susceptible d'une analyse partielle ou d'une description sommaire**

Le 19 mai 2017, l'administration américaine a formellement avisé le Congrès américain qu'elle renégocierait l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. La première série de pourparlers a été lancée en août 2017.

Les États-Unis sont le premier producteur mondial d'œufs et de volaille et cherchent à accroître leur part des exportations de ces produits. L'administration américaine croit que le système actuel de gestion de l'offre au Canada, qui comprend les œufs et la volaille, limite injustement sa capacité d'exporter ces produits au Canada. Par conséquent, on s'attend à ce que la position américaine dans les renégociations de l'ALENA inclue une demande d'accès accru au marché canadien des œufs et de la volaille.

Dans le contexte de la position de l'administration américaine, PwC a été retenue par La Coop fédérée en partenariat avec Exceldor coopérative, Burnbrae Farms Limited / Fermes Burnbrae Ltée, Nutrigroupe et la collaboration de la Fédération des producteurs d'œufs du Québec, des Éleveurs de volailles du Québec et de Producteurs d'œufs d'incubation du Québec, pour évaluer les répercussions économiques probables de certains changements supposés au système canadien de gestion de l'offre, en ce qui concerne la production d'œufs et de volaille.

## Caractéristiques canadiennes de la production d'œufs et de volaille

La production d'œufs et de volailles du Canada est largement caractérisée par des fermes familiales de taille relativement petite. Les principaux producteurs et exportateurs sont les États-Unis et le Brésil, où la production de volaille et d'œufs est principalement dominée par de grandes fermes industrielles, certaines bénéficiant d'une intégration verticale et donc une structure de coûts globalement inférieure aux fermes canadiennes.

## Empreinte économique actuelle des œufs et de la volaille au Canada

Les retombées économiques pancanadiennes des producteurs et des transformateurs de volaille et des producteurs d'œufs ont été de 24,34 milliards de dollars en 2016, ce qui représente 8 milliards de dollars du PIB et 101 705 emplois. Cette industrie a également généré et facilité des revenus du travail de 4,87 milliards de dollars.

Grâce à leurs effets directs, indirects et induits, les producteurs et transformateurs de volaille et les producteurs d'œufs de l'Ontario ont créé et facilité en 2016 près de 48 486 emplois, 11,79 milliards de dollars de valeur de production générant 3,92 milliards de dollars au PIB de l'économie provinciale. On évalue également la contribution au revenu du travail à 2,38 milliards de dollars.

Au Québec, les producteurs et les transformateurs de volaille et les producteurs d'œufs ont généré et facilité en 2016 une production provinciale de 6,5 milliards de dollars, contribuant pour 2,13 milliards de dollars au PIB provincial et 26 054 emplois. La valeur du revenu du travail généré et facilité s'élevait à 1,3 milliard de dollars.

Nous avons élaboré différents scénarios hypothétiques afin d'estimer les impacts économiques potentiels de la modification au système de la gestion de l'offre, notamment du démantèlement complet de la gestion de l'offre pour ces secteurs agricoles.

## Gestion de l'offre au Canada

La gestion de l'offre est un système qui réglemente les marchés agricoles individuels au Canada, y compris les produits laitiers, la volaille (poulet et dinde) et les œufs (œufs de consommation et œufs d'incubation). Alors qu'en pratique le système peut être assez complexe, le concept derrière la gestion de l'offre est simple. L'objectif est de gérer la production de sorte que l'offre soit égale à la demande et d'établir des prix qui couvrent les coûts de production pour les agriculteurs et leur fournissent un niveau de rentabilité raisonnable.

Au Canada, les secteurs des produits laitiers, du poulet, de la dinde, des œufs de consommation et des œufs d'incubation relèvent d'organismes nationaux distincts et de commissions de commercialisation provinciales. Cependant, tous ces systèmes fonctionnent de la même manière, ce qui inclut les éléments suivants :

- Le volume de production au Canada est contrôlé par un système de quotas ;
- Le volume de produits importés au Canada est limité par des contingents tarifaires ;
- Le prix que les producteurs reçoivent pour leur produit est réglementé.

### Il y a trois piliers essentiels pour que le système de gestion de l'offre fonctionne efficacement :

#### 1. Planification de la production

Dans le cadre de la gestion de l'offre, la planification de la production détermine la quantité de produits (par exemple la volaille et les œufs) à produire localement pendant une période donnée. En général, les niveaux de production nationaux sont déterminés par l'organisation nationale de chaque secteur.

À partir de là, les niveaux de production sont attribués aux offices de commercialisation provinciaux et, éventuellement, aux producteurs individuels.

Par exemple, les Producteurs de poulet du Canada est l'organisation nationale qui supervise la planification de la production de poulet. Pour chaque période de huit semaines, les producteurs, les transformateurs et les autres participants de l'industrie à travers le Canada se rencontrent pour estimer la demande du marché et établir les niveaux de production de poulet en conséquence. Les niveaux de production sont attribués à chaque office provincial de commercialisation du poulet, qui, à son tour, attribue la production aux fermes de poulet individuelles, au moyen de quotas.

#### 2. Contrôle d'importation

Bien que les quotas de production déterminent la quantité de biens produits au pays, le contrôle des importations détermine en fait la quantité de marchandises autorisées à entrer au Canada en provenance d'autres pays.

Le Canada utilise un système connu sous le nom de contingents tarifaires (CT) pour contrôler les importations de produits agricoles. Les contingents tarifaires sont essentiellement des tarifs à deux vitesses. Les importations qui entrent au Canada dans un contingent prédéterminé « dans l'engagement d'accès » sont assujetties à des taux de droits inférieurs, tandis que les importations qui dépassent le seuil contingentaire « engagement d'accès excédentaire » sont assujetties à des tarifs beaucoup plus élevés et coûteux. En 2016, les droits de douane sur les engagements d'accès étaient de 238 % pour la volaille et de 163,5 % pour les œufs. En ayant des tarifs d'engagement d'accès significativement plus élevés, les contingents tarifaires simulent des contingents d'importation.

Alors que le Canada délivre des permis d'importation à plusieurs pays, les États-Unis sont le seul exportateur d'œufs vers le Canada et représentent 86 % du poulet exporté au Canada. En vertu de l'ALENA, les importations d'œufs et de poulets en provenance des États-Unis qui respectent le niveau d'engagement en matière d'accès sont exonérées de tout droit.

### 3. Prix au producteur

Le dernier pilier du système de gestion de l'offre est la tarification de la production. En général, le prix que les producteurs reçoivent pour leur produit (c'est-à-dire le prix à la ferme) est établi en fonction du coût de production. Les prix à la ferme sont établis à l'échelle provinciale par chaque office de commercialisation provincial. Les offices de commercialisation provinciaux utilisent le coût de production comme principal facteur pour déterminer les prix, ce qui comprend généralement les coûts des intrants - aliments, main-d'œuvre, frais généraux et une marge bénéficiaire pour les producteurs. Les coûts des intrants sont mesurés et mis à jour au moyen d'enquêtes auprès des producteurs et / ou de modèles économiques.

### Arguments pour et contre la gestion de l'offre

La gestion de l'offre a été établie dans le but d'éviter des fluctuations de prix importantes et une incertitude pour les agriculteurs et les consommateurs. En d'autres termes, il s'agit d'un instrument politique permettant de remédier aux défaillances potentielles du marché.

Les fluctuations de prix peuvent avoir de graves répercussions sur la capacité des agriculteurs à investir et à planifier pour l'avenir. En outre, des prix erratiques et souvent fluctuants peuvent également avoir une incidence négative sur les consommateurs - en particulier lorsque ces fluctuations prennent la forme d'augmentations de prix imprévisibles. La gestion de l'offre vise à remédier à ces défaillances potentielles du marché et aux volatilités qui en résultent au profit des consommateurs et des producteurs.

Pourtant, la gestion de l'offre est souvent critiquée par diverses parties prenantes. Les importateurs de produits soumis à la gestion de l'offre se plaignent de l'accès restreint au marché canadien. À l'échelle nationale, la gestion de l'offre a été soumise à la pression des groupes de réflexion et de certains médias - en grande partie parce qu'elle est perçue comme étant trop coûteuse pour le consommateur canadien.

En ce qui concerne les arguments avancés selon lesquels les consommateurs canadiens sont moins bien lotis en raison de la gestion de l'offre, il est important de faire la distinction entre les prix à la ferme (ou producteurs) et les prix de détail. Les agriculteurs n'établissent pas de prix de détail, ce sont plutôt les détaillants qui fixent leurs prix en fonction de ce qu'ils attendent du marché, ainsi que de leur propre structure de coûts et des marges requises.

Alors que de nombreux critiques de la gestion de l'offre affirment que celle-ci mettrait fin au développement d'une industrie exportatrice robuste, un balisage de l'évolution des pays qui ont abandonné la gestion de l'offre démontre que cela n'a pas été le cas en Nouvelle-Zélande ni en Australie qui n'exportent pas d'œufs. Il est difficile de dire si cela est dû au coût relativement élevé de la production dans ces pays ou à leur éloignement géographique.

Il ressort également de cet examen juridictionnel qu'il n'y a pas de lien direct entre le prix au producteur et le prix de détail, ce qui confirme notre évaluation selon laquelle la réduction des coûts due aux importations plus importantes en provenance des États-Unis ne serait pas nécessairement répercutée aux consommateurs canadiens.

Par conséquent, on peut soutenir que le marché de l'agriculture est caractérisé par des circonstances particulières qui peuvent conduire à des résultats indésirables si ce marché n'est pas réglementé. Différentes juridictions ont tendance à traiter ces circonstances de différentes manières, chacune ayant ses propres éléments positifs et négatifs. La gestion de l'offre est un moyen de faire face à ces défis.

## Différences de coûts entre le Canada et les États-Unis

Dans l'ensemble, par rapport au Canada, le coût de production aux États-Unis est nettement inférieur pour les œufs et légèrement inférieur pour le poulet. Un facteur important de ces différences de coûts est le coût des intrants - les exploitants canadiens, dans la plupart des régions, sont confrontés à des coûts plus élevés pour le maïs et le tourteau de soja, les principaux composants des aliments pour animaux.

L'une des raisons en est que le maïs et le soja américains sont subventionnés à un taux beaucoup plus élevé qu'au Canada. De plus, les opérateurs américains sont généralement situés plus près des principales régions de production de maïs et de soja, abaissant ainsi le prix de base de ces produits.

Les économies d'échelle et l'intégration verticale jouent également un rôle important : les principaux transformateurs américains opèrent à une échelle beaucoup plus grande que les transformateurs canadiens. Il en résulte une structure industrielle sensiblement différente entre les deux pays, ce qui permet aux transformateurs américains de réduire les frais généraux et de réaliser des gains d'efficacité par rapport aux transformateurs canadiens.

Une différence clé au niveau du traitement est le coût de la main-d'œuvre. Les taux de main-d'œuvre pour la transformation des aliments sont considérablement plus faibles aux États-Unis qu'au Canada. En 2016, par exemple, les gains horaires moyens dans la transformation des aliments au Canada étaient d'environ 21,20 \$. En revanche, les salaires horaires moyens aux États-Unis étaient inférieurs de près de 6 \$ à 15,70 \$.

Bien que ces chiffres s'appliquent au segment plus large de la transformation des aliments, ils fournissent une indication des différences importantes entre les taux de salaire horaire entre le Canada et les États-Unis au niveau de la transformation de la volaille. D'après les discussions avec les participants de l'industrie canadienne, nous comprenons qu'un avantage aussi important en termes de coûts s'applique également au traitement des œufs et de la volaille.

Les conditions météorologiques et climatiques sont un autre facteur qui influence les écarts de coûts. Une grande partie de la production américaine est située dans des régions où la température est comparativement plus douce que les températures moyennes au Canada. Ceci, à son tour, a un impact sur le coût de production,

Le coût de production moyen total par douzaine d'œufs au Canada est de 1,79 \$ comparativement à 0,77 \$ US par douzaine d'œufs équivalents. Le coût d'importation des œufs des États-Unis au Canada varie et se situe en moyenne à 0,29 \$ par douzaine d'œufs (pour un coût total moyen de 1,08 \$ au Canada).

Le coût moyen total par kilogramme de poulet vivant au Canada est de 1,48 \$ comparativement à 1,08 \$ US. Étant donné que la volaille en provenance des États-Unis est importée essentiellement sous forme transformée, le prix de gros a servi de valeur de remplacement pour le coût combiné de production et de transformation. Le prix de gros moyen d'un kilogramme de poulet éviscéré est de 2,48 \$ aux États-Unis comparativement à 3,63 \$ au Canada.

Aucune donnée fiable n'était disponible pour permettre une comparaison équitable entre le coût de production et de transformation du dindon au Canada et aux États-Unis. Les participants du marché nous ont mentionné que, tout comme le poulet et les mêmes facteurs, le coût de production et de transformation du dindon aux États-Unis est beaucoup moins élevé qu'au Canada.



## L'impact économique du démantèlement de la gestion de l'offre au Canada

À des fins d'illustration, nous avons formulé les hypothèses suivantes au sujet d'un scénario sans gestion de l'offre :

- Le prix et la quantité sont fixés par le marché et non par les offices de commercialisation;
- Le commerce est ouvert aux importations et n'est pas limité par des quotas;
- Aucun tarif sur les exportations américaines;
- La gestion de l'offre n'est pas remplacée par un autre système non basé sur le marché libre. Dans ce scénario, les marchés canadien et américain de la volaille et des œufs s'intégreraient.

Dans un tel marché intégré et compte tenu de la taille et du coût des transformateurs intégrés américains, il est probable que les prix canadiens seraient largement déterminés par les coûts de production, de transformation et de transport des États-Unis au Canada.

Cela signifie que le coût des importations américaines au Canada deviendrait probablement le prix de référence pour les marchés combinés des États-Unis et du Canada. Un démantèlement du système de gestion de l'offre au Canada entraînerait probablement une baisse importante de la part de marché de la production nationale.

La part de marché de la production canadienne d'œufs diminuerait de 80 % à 90 % tandis que la part de marché de la production de poulet diminuerait de 40 % à 70 %. La production de dinde devrait probablement cesser complètement.

Ces changements se traduiraient par une diminution du PIB canadien de 4,6 à 6,3 milliards de dollars et une diminution des emplois à temps plein (équivalent temps plein) de 58 000 à 80 000.

De plus, il est peu probable que le démantèlement de la gestion de l'offre procure un avantage significatif aux consommateurs canadiens. En termes d'impacts sociaux, une diminution du nombre d'exploitations familiales pourrait gravement nuire à la cohésion sociale dans les zones rurales. Dans le même temps, des menaces négatives pour la biosécurité et l'environnement vont probablement apparaître.

## Conclusions

Un démantèlement complet de la gestion de l'offre pour les œufs et la volaille signifierait que la production et les prix canadiens seraient établis par les marchés plutôt que par les offices de commercialisation et que les contrôles à l'importation seraient supprimés.

Nous supposons également que la gestion de l'offre ne serait pas remplacée par des subventions à grande échelle ou tout autre système non basé sur le marché libre.

Selon ce scénario, nous estimons que le PIB global du Canada diminuerait de 4,6 à 6,3 milliards de dollars par année. L'emploi serait réduit de 58 031 à 79 868 emplois ETP (équivalent temps plein).

## En outre, nous estimons ce qui suit :

1. Étant donné la concentration des détaillants au Canada, nous nous attendrions à des changements négligeables des prix à la consommation dans le cadre d'une augmentation des contingents et à une baisse relativement modeste des prix à la consommation en cas de démantèlement du système.
2. En cas de démantèlement du système de gestion de l'offre, il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'en l'absence d'une longue période de transition et de restructuration majeure, une grande partie des marchés des œufs et du poulet au Canada soit desservie par des entreprises américaines.

Selon notre évaluation, la perte pourrait aller de 80 % à 90 % du marché canadien des œufs et de 40 % à 70 % du marché canadien du poulet. De plus, la grande majorité de l'industrie canadienne du dindon pourrait disparaître dans ce scénario.

3. Des menaces négatives importantes pour la biosécurité et l'environnement apparaîtraient probablement à la suite du démantèlement du système de gestion de l'offre et d'une incidence nettement moindre, mais néanmoins négative de cette nature dans le cadre de l'augmentation des contingents examinée dans la présente évaluation. En effet, afin de réduire les coûts, les producteurs devraient devenir plus grands et plus concentrés, ce qui va à l'encontre du modèle canadien qui repose sur des fermes familiales.
4. Les tentatives des gouvernements pour atténuer les résultats ci-dessus nécessiteraient un soutien massif du gouvernement et un long processus de transition.
5. Le gouvernement canadien pourrait être forcé d'examiner les règlements qui réduisent actuellement la capacité de l'industrie canadienne des œufs et de la volaille de concurrencer les producteurs et les transformateurs américains sur un pied d'égalité, y compris l'application de ces règlements.
6. Nous pouvons prévoir des effets négatifs disproportionnés sur certaines régions qui contiennent un grand nombre de petits producteurs d'œufs et de poulets. Les provinces sans grandes entreprises de transformation perdraient probablement la plus grande partie de leur production.
7. Les employés qui perdraient leur emploi auraient probablement de la difficulté à trouver un nouvel emploi, car le niveau de scolarité moyen de ces employés est nettement inférieur à la moyenne nationale.
8. Le Canada accroîtrait sa dépendance à l'égard des importations alimentaires de base, ce qui augmenterait les risques de chocs alimentaires.

Par exemple, les chocs d'approvisionnement causés par des flambées de maladies, comme la grippe aviaire de 2015 aux États-Unis, augmentent considérablement les prix des œufs.

De plus, la réglementation des aliments au Canada est plus stricte qu'aux États-Unis. Un régime de marché ouvert pourrait entraîner une baisse de la qualité des approvisionnements alimentaires et une diminution du choix des consommateurs.

9. Bien qu'il existe un potentiel d'augmentation des exportations, sans une restructuration majeure et coûteuse, la probabilité que le Canada soit en concurrence efficace avec les principaux producteurs et exportateurs internationaux (par exemple, les États-Unis et le Brésil) est faible.