

## **CANADA:**

### **Lait et viande entre gestion de l'offre et agressivité à l'exportation**

CHOTTEAU P.

GEB-Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

#### **RESUME**

Le Canada est surtout connu comme un important exportateur de denrées agricoles. C'est d'ailleurs un membre fondateur du groupe de Cairns, qui prône la libéralisation des marchés agricoles au niveau multilatéral, à l'OMC. Cependant, le « modèle canadien » qui est le plus discuté en France depuis 2008 est d'une toute autre nature : c'est la gestion de l'offre laitière, qui vise la seule satisfaction du marché intérieur, protégé par des barrières douanières élevées. Quel bilan tirent les experts canadiens de cette politique originale ? Quels sont les gagnants et les perdants de cette politique menée depuis plus de 3 décennies ? A-t-elle encore un avenir ? Certains éléments de réponse peuvent être esquissés en observant par contraste l'autre filière bovine, la filière viande, qui a de longue date choisi la voie du grand large. Sa crise actuelle ne devrait pas précipiter la filière laitière à imiter son exemple, sauf contrainte extérieure majeure, tel qu'un accord à l'OMC conforme aux modalités arrêtées en 2008 à Genève !

## **CANADA:**

### **Beef and Dairy Market Strategies between Supply Management and Focus on Exports**

CHOTTEAU P.

GEB-Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

#### **SUMMARY**

Canada is famous as an exporter of agricultural commodities. Canada is one of the founding members of the Cairns Group, which advocates agriculture trade liberalisation at the WTO. Nevertheless, the "Canadian Model" most discussed in France since 2008 has been the Dairy supply management scheme. This scheme aims at supplying only the domestic market, protected with high tariffs. How do Canadian experts assess this unique policy? Who are the winners and the losers of such a policy after more than three decades? Is there a future for it? Some answers can be found by contrasting this policy to the other bovine Canadian policy, the beef one. The strategy of the beef industry is quite the opposite: it is totally devoted to exports. The current crisis of the Canadian beef industry will not encourage the dairy industry to adopt the same strategy... except with major external constraints such as a WTO agreement with the July 2008 agricultural modalities.

## INTRODUCTION

Le Canada est le 2<sup>ème</sup> pays le plus étendu au monde, mais loin d'être le plus peuplé. Ses quelques 34 millions d'habitants se concentrent au sud du pays, et plus particulièrement dans les principales provinces de l'Est, Ontario et Québec. L'économie canadienne est naturellement très extravertie, et l'agriculture n'y fait pas exception. Ainsi, près de la moitié de la production de viande bovine est

### 1. MATERIEL ET METHODES

Cette étude s'appuie à la fois sur l'analyse de données statistiques, une étude bibliographique et des entretiens menés lors de deux missions de terrain. Les données générales sont publiées par Statistiques Canada. D'autres, plus spécifiques, sont disponibles auprès de « Agriculture et Agroalimentaire Canada ». Certaines données en particulier de prix des viandes ne sont disponibles qu'auprès de CANFAX, qui est une organisation professionnelle privée de la filière viande bovine. Enfin, nous avons consulté les publications statistiques des principales provinces concernées par ces filières, notamment du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta.

Les missions de terrain ont été menées en 2008 pour la filière laitière, au Québec et en Ontario, et en 2009 pour la filière viande bovine, en Ontario et en Alberta. L'objectif était de rencontrer les acteurs des filières lait et viande (éleveurs, abatteurs, transformateurs, exportateurs), les observateurs privilégiés de ces filières (consultants, journalistes, universitaires) ainsi que les institutions professionnelles et publiques de l'agriculture (fédération d'éleveurs, d'abatteurs, de transformateurs, ministère, instituts de recherche), afin de compléter les analyses de données statistiques et de dégager un diagnostic de ces filières.

### 2. RESULTATS

#### 2.1. LA GESTION DE L'OFFRE LAITIERE : UN MODELE CONTROVERSE

##### 2.1.1. Les fermes laitières concentrées dans l'Est

Les fermes des provinces de l'est, dans les zones les plus peuplées, sont beaucoup moins grandes que celles des grandes plaines centrales du pays. Ainsi, lors du dernier recensement en 2006, les fermes de l'Ontario exploitaient en moyenne 93 ha, celles du Québec 110 ha, quand celles des grandes plaines étaient 4 fois plus étendues. Rien d'étonnant donc que ces exploitations de l'Est aient privilégié les productions les plus intensives, telles que le lait, d'autant qu'elles sont au cœur du bassin de consommation. Le Québec comptait ainsi 37% du cheptel laitier canadien au début 2009 et l'Ontario 33%, ne laissant que 17% aux 3 provinces centrales (Alberta, Saskatchewan, Manitoba).

Les fermes laitières canadiennes comptaient en moyenne 62 vaches et près de 500 tonnes de production annuelle en 2006. C'est le double de la moyenne française, mais 1/3 plus petit que celles du Wisconsin, état laitier voisin des Etats-Unis.

##### 2.1.2. Un prix du lait élevé et peu volatil !

La politique de gestion de l'offre laitière s'est construite progressivement au Canada, pour ne se généraliser qu'en 1974. Elle résulte donc d'un compromis longuement débattu. Le système est complexe, et met en jeu de multiples acteurs, tant des syndicats de producteurs laitiers (un par province), que des élus des gouvernements fédéraux et provinciaux et des représentants des transformateurs et des consommateurs. L'administration qui le gère, la Commission Canadienne du Lait, ne comprend qu'une soixantaine de fonctionnaires, ce qui est peu pour un volume de près de 8

exportée, et une proportion plus grande encore du porc, des céréales ou des oléagineux. Cependant, certaines productions agricoles n'entrent pas du tout dans ce schéma très extraverti. C'est en particulier le cas du lait, mais aussi de la viande de volaille et des œufs. Les produits laitiers ne sont ainsi exportés que pour 2% environ, et la balance commerciale est déficitaire. Au moment où le débat sur la libéralisation du commerce des produits agricoles rebondit, il était particulièrement intéressant de faire un point sur les filières bovines, lait et viande, dans ce grand pays agricole.

millions de tonnes et un chiffre d'affaires à la production de 5,3 milliards de CAD (environ 3,3 milliards d'€ en 2009).

Pour les producteurs, ce système a l'avantage d'assurer un prix du lait très élevé. Aux taux standards, le prix du lait payé au Canada s'est établi en 2007 et 2008 aux alentours de 0,7 US\$/kg. C'est à dire environ 40% de plus que le prix payé en France en 2008, ou encore 55% de plus qu'aux Etats-Unis voisins... En outre il ne subit pas les aléas des marchés mondiaux : il n'a pas été affecté par la baisse des prix à partir du 2ème semestre 2008.

##### 2.1.3. Des coûts de production qui suivent

Mais le système a aussi ses effets pervers : la fixation du prix de soutien pour couvrir le coût de production médian n'encourage pas la recherche d'économies. Les coûts sont élevés, en partie du fait des contraintes climatiques, avec des bâtiments qui doivent être capables de supporter d'abondantes chutes de neige durant un long hiver. Du coup, la plupart des systèmes laitiers sont basés sur la conduite exclusive à l'étable, traditionnellement entravée. La logique de ces systèmes a été poussée au bout, avec une génétique favorisant une production laitière très élevée (9 800 kg de lait par lactation en 2008) pour limiter les places, avec toute une mécanisation de la distribution de fourrage et de concentrés à l'étable, avec des systèmes ingénieux de traite sans salles de traite, avec des réserves fourragères pour l'essentiel autoproduites... Ces systèmes rencontrent désormais des limites, en particulier sur la qualité des eaux avec une production fourragère plutôt intensive.

Le taux de renouvellement est élevé (près de 45% en 2008), mais en partie lié à la volonté de vendre des vaches productives à l'export : la génétique Holstein canadienne est sans doute la plus réputée au monde et constitue un revenu complémentaire très apprécié des producteurs.

Cette assurance tout risque sur le prix du lait n'a pas empêché la restructuration des fermes canadiennes. Le taux de réduction est proche de 4,5% par an. Il reste aujourd'hui 13 600 fermes laitières, avec en moyenne 72 vaches et une production de 550 tonnes annuelles. Ces fermes restent familiales. Cependant, le capital à reprendre se fait plus lourd de génération en génération. En particulier, l'achat du quota pèse énormément sur les comptes des exploitations.

Le prix du quota (unité= 1 kg de matière grasse livrable quotidiennement, correspondant à la production d'une vache moyenne au Canada) a flambé jusqu'à environ 21 000 €. Cela constitue un ticket d'entrée très important pour devenir producteur laitier. La Fédération des producteurs québécois a pris la décision de plafonner ce prix. Un autre aspect pervers est que le quota constitue un actif très rassurant pour les banques qui prêtent aux éleveurs laitiers, encourageant la formation d'une bulle spéculative et un endettement croissant.

##### 2.1.4. Les transformateurs laitiers aussi profitent du système

On pourrait penser que les transformateurs sont défavorisés par ce système de gestion de l'offre qui les empêche de négocier librement le prix du lait collecté. Or, il a aussi ses

avantages pour eux : les coûts de transaction sont extrêmement réduits et les coûts de collecte sont mutualisés et limités à moins de 4% du prix payé au producteur en 2008. La production de lait est pratiquement étale sur l'année. Les transformateurs peuvent avoir tout le lait dont ils ont besoin pour satisfaire la demande locale en laits conditionnés, en crèmes, en glaces et en produits fermentés. En revanche, ils doivent détenir un quota d'utilisation pour fabriquer du fromage ou des produits industriels.

Rigide en théorie, ce système n'a en pratique pas empêché la constitution de géants de l'industrie laitière, comme SAPUTO, 12<sup>ème</sup> entreprise mondiale du secteur, ou la coopérative AGROPUR. Des géants qui se sont développés à l'intérieur d'un marché canadien très protégé, et qui investissent depuis les années 90' dans d'autres pays, comme l'Argentine ou les Etats-Unis. De même, les gestionnaires du système ont su trouver les souplesses nécessaires pour favoriser l'émergence de nouveaux acteurs de plus petite taille, en particulier des fromageries au Québec. Et, au vu des linéaires de produits laitiers, l'innovation n'a pas été étouffée par la gestion de l'offre !

Selon la vulgate néo-classique, les payeurs d'un tel système seraient les consommateurs. Or, les prix payés par les consommateurs canadiens pour les produits laitiers ne sont pas significativement différents de ceux de leurs homologues états-uniens. En outre, s'ils augmentent légèrement plus vite que l'inflation, ils n'ont pas connu de flambée en 2007 et 2008. D'ailleurs, la consommation de produits laitiers progressait d'année en année jusqu'à la récente crise financière.

En fait, il semble que ce système ait permis de limiter la marge à la distribution, alors que les producteurs sont gagnants, que les transformateurs en profitent dans l'ensemble, que les consommateurs ne sont pas perdants et que le gouvernement n'a pratiquement rien à déboursier. On ne peut plus dire non plus que ce système pèse sur les cours mondiaux, puisque le système d'exportation a été abrogé en 2003. Au passage, la suppression d'un débouché pour près de 5% de la collecte à l'époque montre bien la résilience et la capacité d'adaptation du système.

Cependant, ce système de gestion de l'offre reste très controversé au Canada même, en particulier par les secteurs agro-exportateurs gênés par son existence, mais aussi par des lobbies proches du patronat des grandes entreprises des autres secteurs, comme l'illustre par exemple la publication d'un rapport de la *Conference Board* du Canada en novembre 2009.

## 2.2. LA FILIERE BOVIN VIANDE, DEPENDANTE DE L'EXPORTATION

### 2.2.1. Elevage allaitant et engraissement sont concentrés dans les Grandes Plaines

Le cheptel bovin est surtout à viande : 82% des vaches dénombrées en janvier 2010 étaient allaitantes. Et les 2/3 de ces dernières étaient élevées en Alberta et dans le Saskatchewan, 2 provinces au climat qu'on pourrait qualifier de semi-aride avec une pluviométrie moyenne inférieure à 400 mm, mais des hivers moins rigoureux qu'à l'Est.

Lors du dernier recensement (2006), un tiers des fermes canadiennes (83 000) détenaient des vaches allaitantes et 27% étaient spécialisées en viande bovine. Ces fermes allaitantes vendent le plus souvent les broutards sevrés, n'ayant pas les ressources fourragères pour l'hivernage. Des fermes céréalières les achètent pour réaliser la phase de post-sevrage (*backgrounding*), avant de les revendre aux engraisseurs spécialisés.

L'engraissement canadien est concentré aux 2/3 dans l'Alberta. Dans cette province, une centaine de grosses unités (les *feedlots*) de plus de 1000 places assurent les ¾ de l'engraissement.

### 2.2.2. Les élevages allaitants dans le rouge depuis la crise ESB

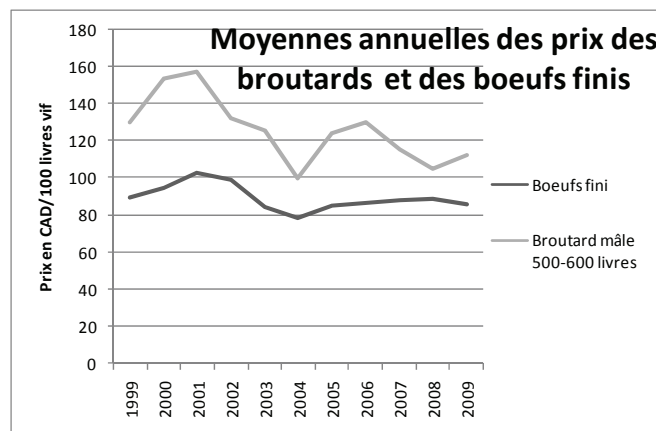
En moyenne au Canada, une ferme allaitante élève 62 vaches. Les plus petites sont pour la plupart considérées comme des « fermes d'agrément », exploitées par des double-actifs. Mais les plus importantes ont aussi bien du mal à dégager des revenus ces dernières années. Pourtant, les coûts de production sont très limités : des vaches rustiques dehors toute l'année ; des prairies permanentes souvent louées à bas prix à la Couronne (domaine public) ; des investissements limités pour l'essentiel à l'aménagement de points d'eau et des clôtures ; très peu de travail salarié. Malgré tout les élevages allaitants dégagent depuis plusieurs années les revenus agricoles les plus bas de toutes les exploitations selon les calculs d'Agriculture et Agro-alimentaire du Canada : 7000 CAD par an (soit environ 4600 €/an) sur la période 2004-2008.

La situation semble s'être encore dégradée ces dernières années. Ainsi, le cas-type suivi dans le cadre du réseau international *agribenchmark*, une ferme de 170 vaches présentant de très bons résultats techniques en comparaison avec les fermes visitées (240 kg vif/vache et par an, 2% de pertes entre naissance et sevrage...) ne peut-elle pas couvrir ses coûts opérationnels depuis 2007, et se trouve incapable de rémunérer le travail familial et le capital investi.

### 2.2.3. Un cheptel allaitant qui reflue rapidement

C'est ce qui explique le reflux rapide du cheptel allaitant. Après 20 ans d'expansion, et un apogée de 5,44 millions de vaches en 2005, le cheptel allaitant est revenu à 4,36 millions en juillet 2010. La décapitalisation s'est même accélérée depuis 1 an (-5%).

Cette situation paraît liée en premier lieu à la fermeture du marché états-unien aux exportations de bovins vivants canadiens. En effet, suite à la découverte d'un cas d'ESB en mai 2003, les exportations vers les Etats-Unis qui avaient atteint 1,6 million de têtes en 2002 ont été stoppées et n'ont repris qu'à partir de l'été 2005 pour les seuls animaux âgés de moins de 30 mois. Par la suite, les animaux maigres canadiens ont subi une décote aux Etats-Unis depuis que ce pays a imposé un étiquetage de l'origine de la viande finie (règles dites COOL), distinguant les animaux nés-engraissés et abattus localement des autres.



Source : GEB/Institut de l'Elevage selon CANFAX

En 2004, les prix des broutards mâles de 500-600 livres (227-272 kg vif) sont tombés à 1 CAD/livre vif (soit 3,17 CAD/kg), en chute de 31% sur leur cours moyen de 1999 à 2002. Ils ont légèrement repris avec la réouverture des frontières avant de rechuter entre 2,3 et 2,5 CAD/kg (1,48 à 1,56 €/kg vif) en

2008 et 2009. La situation est pire encore pour les broutardes. Quant aux vaches de réforme dont les prix avaient été amputés des 2/3 en 2003, leur prix n'a remonté en 2009 qu'à 75% de la moyenne 1999-2002, à l'équivalent de 1,23 €/kg carcasse.

Les prix des animaux vendus par les élevages allaitants restent durablement déprimés, alors que les animaux finis se sont mieux rétablis. Ainsi, la marge entre les prix au kg vif des animaux maigres et des animaux finis, qui était avant crise (moyenne 1999-2002) de 49% pour les mâles et de 46% pour les femelles, est tombée respectivement à 27% et 11% sur 2007-2009.

#### 2.2.4. Les engraisseurs ont rétabli leurs marges

Les engraisseurs aussi ont subi cette nouvelle réglementation COOL depuis octobre 2008, puisque, de 730 000 bœufs et génisses finis exportés vifs en moyenne en 2006-2008, les exportations ont chuté à 0,5 million en 2009. Ces chiffres sont à comparer aux abattages d'environ 2,5 millions de bœufs et génisses chaque année.

Cependant, les engraisseurs gardent un rapport de force favorable par rapport aux naisseurs, dû à leur taille notamment, qui leur a permis de beaucoup moins subir de baisse des prix, à la fois en niveau et en volatilité. D'ailleurs, les marges récentes calculées par l'expert du réseau *agribenchmark* sur un *feedlot* de 5 000 places qui tourne en 2 cycles annuels de finition à l'ensilage d'orge et au tourteau de colza montre des résultats positifs de 2006 à 2008.

#### 2.2.5. Un duopole d'abattage-transformation

Ces engraisseurs font pourtant face à une industrie d'abattage-transformation extrêmement concentrée. Les deux principaux groupes, *Cargill Meat Solutions* et *XL Foods*, font désormais 95% des abattages de bovins agréés à l'export au Canada, dans seulement 4 usines, dont trois en Alberta.

Les challengers de ces deux géants tentent d'exister sur les marges : soit dans l'abattage de vaches de réforme ou de veaux au Québec et en Ontario, soit en prestation pour des marchés de niche (viande bio, bœuf naturel sans antibiotique ni promoteur de croissance...).

Un certain nombre de *feedlots* sont intégrés par les principaux acteurs de la filière : 18% en 2002 (Ward & al.), et davantage aujourd'hui (entretiens personnels). Ils bénéficient d'avantages comparatifs par rapport à leurs concurrents états-unis, en particulier grâce à des prix des matières premières pour l'alimentation du bétail inférieurs sur une longue période. Ils ont aussi recours aux systèmes d'assurance revenu fédéraux (lissage sur 5 ans). Le bassin d'engraissement de l'Alberta est aussi un des plus denses de toute l'Amérique du Nord, avec des coûts d'approche réduits. En revanche, ils subissent actuellement les effets de la revalorisation du dollar canadien par rapport à l'états-unien.

#### 2.2.6. Une priorité à l'export largement partagée

Les abatteurs se sont considérablement restructurés depuis 10 ans. Ils ont profité de la crise ESB pour faire tourner leurs outils au maximum, et pour investir, notamment avec des aides publiques. Ils ont profité de la période entre septembre 2003 et juillet 2005 : aucun export en vif n'était possible mais les exports de viande d'animaux de moins de 30 mois étaient réouverts vers les Etats-Unis.

Cependant, les abatteurs restent très dépendants de l'ouverture des marchés tiers : entre 2007 et 2009, près du tiers de la production abattue a été exportée. L'ALENA représente 88% de la valeur des exportations de bœuf canadien en 2008 et 2009. Mais la stratégie de la filière est de reconquérir les marchés asiatiques qui se sont fermés lors de la crise ESB, notamment le Japon (réouvert aux animaux de moins de 21 mois) et la Corée du Sud (toujours fermé). D'autres pays asiatiques se sont ouverts, notamment Taïwan, et depuis l'été 2010 la Chine continentale. Et le Canada s'est fixé comme objectif d'ouvrir un contingent beaucoup plus important vers l'UE, même s'il conteste toujours les

« barrières réglementaires » européennes (non utilisation d'antibiotique, de promoteurs de croissance...).

### 3. DISCUSSION ET CONCLUSION

Le système de gestion de l'offre laitière présente de nombreux avantages pour les éleveurs et la filière. Mais il a une grande fragilité compte tenu des politiques commerciales actuelles. Quelle que soit la couleur politique du gouvernement fédéral, sa stratégie reste très fortement basée sur l'export, en particulier de matières premières agricoles : céréales, oléagineux, viandes bovines et porcines... Le Canada est ainsi membre fondateur du Groupe de Cairns, qui prêche pour un accès accru des produits agricoles à l'ensemble des marchés.

Il n'a jusqu'alors pas sacrifié son système de gestion de l'offre laitière ni à Marrakech ni lors des négociations de l'ALENA (accord de libre-échange entre le Mexique, les Etats-Unis et le Canada). Mais un accord à l'OMC sur les bases de la proposition de modalités actuellement sur la table à Genève ouvrirait une brèche, entamant en particulier la protection douanière et forçant à ouvrir des contingents d'importation à droit nul. C'est une épée de Damoclès qui devrait limiter la spéculation sur le prix du quota laitier.

En face, seul le secteur d'exportation des grains (céréales et oléagineux) fait actuellement figure de *success story*. Les filières viandes rouges canadiennes se débattent dans la crise. La filière porcine a perdu 20% de ses truies et le tiers de ses fermes depuis 2005. Avec les crises sanitaires qui se succèdent (*listeria*, grippe porcine), et les limites environnementales surtout au Québec, le secteur apparaît sous perfusion de fonds publics, tels que les plans d'urgence fédéraux et l'assurance revenu québécoise (ASRA). L'entreprise canadienne emblématique (*Maple Leaf*) est en restructuration. La filière viande bovine apparaît moins affectée, en tous cas pour l'aval. Mais c'est au prix de rémunérations qui ne sont tenables pour les naisseurs que lorsqu'ils ont d'autres sources de revenus. C'est le mode de vie « *cow boy* » et la priorité à la gestion patrimoniale qui maintient encore le naissage.

La filière viande bovine canadienne a peu d'alternatives : la moitié de la viande bovine produite est aujourd'hui exportée, soit en vif, soit en viande. Elle souffre aujourd'hui de son intégration incomplète au marché nord-américain. La filière canadienne subit les aléas des variations de taux de change et des réglementations aux Etats-Unis, et a beaucoup de mal à faire reconnaître sa spécificité dans les négociations commerciales avec les pays tiers (cf Corée du Sud). Il est donc difficile d'imaginer un système de gestion de l'offre de viande bovine tel qu'il existe dans le secteur laitier. En revanche, les bilans des stratégies « tout export » des filières viandes bovines et porcines canadiennes ne paraît pas plaider pour leur adoption par le secteur laitier canadien !

**Agribenchmark**, annual Beef reports, 2005 to 2009  
**CANFAX Research Services, 2009 & 2010** « *Annual Outlook* », 20 p.

**GEB-Institut de l'Elevage, 2009** « *La filière laitière au Canada : un modèle de régulation exportable ?* » Dossier Economie de l'Elevage n°395, 58 p.

**Golfarb D., 2009**, « *La production laitière : Les pratiques, les acteurs et les pressions derrière la gestion de l'offre* » – Le Conference Board du Canada, 60 p.

**Financement Agricole du Canada, 2008**, « *Evaluation du marché de la viande rouge* » – Résumé exécutif – 6 p.

**National Farmers Union, 2008**, « *The Farm Crisis & the Cattle Sector: Toward a new Analysis & New Solutions* », 31 p.

**Ward C. & al., 2006**, « *Canadian versus US Fed Cattle Pricing & Marketing – Practices & Viewpoints* ». Canfax Research Services.28 p.