



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LES PRIX DU BÉTAIL ET DU BŒUF CANADIENS AU
LENDEMAIN DE LA CRISE DE L'ESB**

**Rapport du Comité permanent
de l'agriculture et de l'agroalimentaire**

**Paul Steckle, député
Président**

Avril 2004

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LES PRIX DU BÉTAIL ET DU BŒUF CANADIENS AU
LENDEMAIN DE LA CRISE DE L'ESB**

**Rapport du Comité permanent
de l'agriculture et de l'agroalimentaire**

**Paul Steckle, député
Président**

Avril 2004

COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

PRÉSIDENT

Paul Steckle, député

Huron—Bruce, Ontario

VICE- PRÉSIDENTS

Gerry Ritz, député

Battlefords—Lloydminster, Saskatchewan

Rose-Marie Ur, députée

Lambton—Kent—Middlesex, Ontario

MEMBRES

Gilbert Barette, député

Témiscamingue, Québec

Rick Borotsik, député

Brandon—Souris, Manitoba

L'hon. Wayne Easter, député

Malpeque, Île-du-Prince-Édouard

Ken Epp, député

Elk Island, Alberta

L'hon. Mark Eyking, député

Sydney—Victoria, Nouvelle-Écosse

L'hon. Georges Farrah, député

Bonaventure—Gaspé—Îles-de-la-Madeleine—Pabok, Québec

Marcel Gagnon, député

Champlain, Québec

Howard Hilstrom, député

Selkirk—Interlake, Manitoba

L'hon. David Kilgour, député

Edmonton Sud-Est, Alberta

Larry McCormick, député

Hastings—Frontenac—Lennox and Addington, Ontario

John O'Reilly, député

Haliburton—Victoria—Brock, Ontario

Louis Plamondon, député.

Bas-Richelieu—Nicolet—Bécancour, Québec

Dick Proctor, député

Palliser, Saskatchewan

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Garry Breitkreuz, député	<i>Yorkton—Melville, Saskatchewan</i>
Murray Calder, député.	<i>Dufferin—Peel—Wellington—Grey, Ontario</i>
Rick Casson, député	<i>Lethbridge, Alberta</i>
L'hon. Brenda Chamberlain, députée	<i>Guelph—Wellington, Ontario</i>
Claude Duplain, député	<i>Portneuf, Québec</i>
L'hon. Dan McTeague, député	<i>Pickering—Ajax—Uxbridge, Ontario</i>
Deepak Obhrai, député	<i>Calgary-Est, Alberta</i>
Pauline Picard, députée	<i>Drummond, Québec</i>
Suzanne Tremblay, députée	<i>Rimouski-Neigette-et-la Mitis, Québec</i>

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Bibiane Ouellette

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Jean-Denis Fréchette, analyste principal

Frédéric Forge, analyste

Daniel J. Shaw, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à une étude sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage, de la vente aux grossistes et au détail, dans le contexte de la crise d'ESB au Canada. Après avoir entendu les témoignages, le Comité a convenu de présenter le rapport suivant à la Chambre :

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a entrepris une étude sur le prix du bœuf à l'étape des abattoirs, de la vente de gros et de la vente de détail dans le contexte de la crise de l'ESB au Canada. Cette étude fait suite au rapport intitulé *L'enquête et la réponse du gouvernement suite à la découverte d'un cas unique d'encéphalopathie spongiforme bovine*, que le Comité a déposé à la Chambre des communes en novembre 2003. Dans ce document, le Comité rapporte qu'il a constaté une stabilité ou une légère baisse du prix de gros et de détail des produits du bœuf par rapport au déclin marqué du prix des bovins. Le Comité juge cette structure de prix désalignée plutôt déconcertante; c'est pourquoi il a recommandé au Bureau de la concurrence d'enquêter sur la pratique de fixation du prix de la viande de bœuf à l'étape de la transformation et de la vente de détail, en faisant parvenir une demande écrite officielle au commissaire à la concurrence.

Dans sa réponse du 3 décembre 2003, le commissaire à la concurrence par intérim a déclaré que le rapport du Comité et les audiences qu'il a tenues le 11 août 2003 n'avaient révélé aucun élément pouvant lui faire conclure qu'il y avait eu infraction à la *Loi sur la concurrence*, comme l'exige l'article 9(2) de la *Loi* pour justifier une enquête. Par conséquent, le Bureau de la concurrence n'a pas été en mesure d'examiner la structure de fixation du prix du bœuf.

Depuis, de nouvelles informations nous portent à croire que la situation a empiré. Ainsi, dans la foulée de la crise de l'ESB, non seulement des spécialistes du secteur, mais le grand public aussi, ont vu le prix des bovins plonger bien en deçà du seuil de rentabilité économique des éleveurs. D'un autre côté, le prix des produits du bœuf, de gros et de détail, a augmenté ou diminué beaucoup plus subtilement que celui des bovins sur pied. Devant l'écart croissant entre le prix à la ferme (ou prix à la production) et le prix de détail, de nombreux observateurs ont émis des réserves quant à la consolidation et à la rationalisation récentes du secteur de l'abattage et de celui de la transformation. Ils craignent en effet que cela n'ait résulté en une trop grande concentration de la propriété. Pour y voir clair, le Comité a continué à chercher pourquoi le fossé s'élargissait entre, d'une part, le prix de vente de gros et à la production et, d'autre part, le prix de vente de détail et de gros, tout en reconnaissant la possibilité de conduite anticoncurrentielle. S'il constate que des exploitations à intégration verticale ont bel et bien agi de façon anticoncurrentielle, soit en complotant en vue de faire diminuer le prix des bovins lors des enchères, soit par des pratiques d'approvisionnement abusives, comme l'interfinancement excessif des abattoirs grâce à des fonds devant normalement aller aux parcs d'engraissement, ou encore en refusant de traiter avec des éleveurs ou leurs agents, le Comité recommandera des mesures de correction au gouvernement. En effet, le Comité, en plus du présent rapport, fera parvenir au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, à la ministre de l'Industrie et à la

commissaire de la concurrence, des informations sur des plaintes et des allégations formulées par des intervenants de l'industrie.

Au nom du Comité, je tiens à remercier tous ceux qui ont pris part aux audiences pour nous faire profiter de leur connaissance de la question. Enfin, le Comité reconnaît que le secteur canadien de l'agriculture offre des aliments salubres à prix compétitifs tout en contribuant généreusement à l'économie du Canada.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que la ministre de l'Industrie donne consigne à la commissaire de la concurrence, comme le prévoit l'article 10 de la *Loi sur la concurrence*, de mener immédiatement une enquête sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage et de la vente aux grossistes.

RECOMMANDATION 2

Que le Bureau de la concurrence surveille l'établissement des prix de gros et de détail du bœuf ainsi que les prix des bovins engraisés et des bovins d'embouche, et que la commissaire de la concurrence fasse rapport périodiquement, ou à l'appel de la présidence, au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada demande à un groupe indépendant de réaliser une étude exhaustive sur la concurrence dans l'industrie des bovins et des produits du bœuf au Canada.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada et les organismes responsables du secteur agroalimentaire cherchent, en collaboration avec les producteurs de bétail et les transformateurs, à trouver de nouveaux débouchés commerciaux dans le secteur de la transformation du bétail en mettant particulièrement l'accent sur l'augmentation de la capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée.

RECOMMANDATION 5

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis mettent immédiatement en application le code de l'Organisation internationale des épizooties et lèvent leurs embargos tout en continuant à négocier les modalités d'un plan de mise en œuvre qui améliorerait la libre circulation du bétail et des autres produits carnés.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	vii
LISTE DES RECOMMANDATIONS	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1: LE MARCHÉ ET LE PRIX DU BŒUF ET DES BOVINS AU CANADA	5
Marchés intérieur et d'exportation pour le bœuf et les bovins du Canada (1987-2002)	5
Les marchés du bœuf et des bovins après l'ESB.....	6
Prix du bétail (2002-2004)	8
Prix de gros du bœuf (2002-2004)	10
Prix de détail du bœuf (2002-2004).....	11
Écart entre le prix de détail, le prix de gros et le prix à la production	12
CHAPITRE 2: STRUCTURE, RENDEMENT ET CONCURRENCE AU SEIN DE L'INDUSTRIE	15
Un marché nord-américain intégré	15
La chaîne d'approvisionnement/de valeur des bovins et du bœuf	16
Structure et rendement de l'industrie.....	18
Exploitations d'élevage-naissage	18
Parcs d'engraissement.....	20
Abattoirs et autres usines de transformation	22
Détaillants.....	24
Concurrence	25
CHAPITRE 3: CONSÉQUENCES DE L'ESB ET PROGRAMME DE REDRESSEMENT DU GOUVERNEMENT	29
Conséquences de l'ESB.....	29

Conséquences à court terme	29
Conséquences à long terme.....	31
Le Programme fédéral-provincial de redressement de l'ESB.....	32
CHAPITRE 4: RÉACTIONS DE L'INDUSTRIE ET DU GOUVERNEMENT À LA CRISE DE L'ESB ET MESURES POUR L'AVENIR.....	37
Les prix du bœuf au Canada et la crise de l'ESB.....	37
Avantage comparatif pour le prix du bœuf et les marges bénéficiaires brutes des abattoirs.....	39
Retour sur le programme d'aide financière du gouvernement.....	44
Capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée	46
Des marchés d'exportation complètement libres et des règles claires.....	48
CONCLUSION	51
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS.....	53
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES	55
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	57
PROCÈS-VERBAL	59

INTRODUCTION

Le 20 mai 2003, un cas unique d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) a été découvert en Alberta. La nouvelle a déclenché une série d'événements catastrophiques pour les éleveurs canadiens de bovins et d'autres animaux, et dont les conséquences se font encore ressentir. La fermeture immédiate des marchés du monde industrialisé aux bovins et à la viande de bœuf d'origine canadienne a fait tomber le prix des bovins en chute libre, entraîné des accumulations record de bêtes dans les exploitations, provoqué l'augmentation dramatique du prix de la nourriture pour animaux, drainé la situation de caisse des éleveurs et complètement éliminé toute possibilité de profit pour l'année 2003, en ne laissant guère d'espoir de reprise à court ou moyen terme. Mais les dégâts ne se limitent pas aux éleveurs de bovins et d'autres animaux. Les abattoirs et autres usines de transformation de la viande de bœuf sont aussi d'importantes entreprises axées sur l'exportation dont les finances ont souffert de la rétention des bovins aux frontières et de l'interruption des envois de bœuf et de produits du bœuf, surtout ceux qui étaient destinés au Japon et à la Corée. Dans certains cas, ces entreprises ont dû payer des frais de surestaries et de destruction de leurs produits, ou encourir d'énormes frais d'entreposage et de réfrigération pour la marchandise accumulée dans des dépôts de conteneurs ou des entrepôts douaniers. Le seul aspect positif qui se dégage de toute la crise de l'ESB, c'est le don de plus de un million de dollars de produits du bœuf aux banques alimentaires du Canada.

Le secteur de l'élevage bovin et de la transformation du bœuf est une source inestimable de création de richesses et d'emplois au Canada. Il a en effet enregistré, pour l'année 2002, des ventes d'environ 7,7 milliards de dollars et connu une poussée soudaine de ses exportations de l'ordre de 4 milliards de dollars. Certaines régions de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario ont particulièrement souffert de la crise de l'ESB. Prenons le cas des abattoirs, qui, avant la crise, employaient directement plus de 10 000 personnes et créaient cinq emplois de plus (indirects ou induits) pour chaque emploi direct. Les pertes d'emploi ont été tellement massives qu'elles en ont compromis les fondations de nombreuses économies rurales et à vocation agricole. On espère que le Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB de 500 millions de dollars, que l'aide supplémentaire d'au moins 400 millions versée par les provinces, et le Programme transitoire de soutien à l'industrie de 680 millions du gouvernement fédéral qui vient d'être lancé, empêcheront plusieurs collectivités qui dépendent de l'élevage bovin de subir un effondrement économique en attendant la réouverture des marchés d'exportation, particulièrement ceux des États-Unis.

Depuis le début de la crise de l'ESB, le mouvement des prix de vente de gros et de détail pour le bœuf et les produits du bœuf est devenu une source de

confusion et d'inquiétude pour les Canadiens. D'une part, les consommateurs ont remarqué qu'il fallait pas mal de temps, près de deux mois, pour que l'impact initial sur le prix des bovins, c'est-à-dire le prix à l'étape de la production, ne se répercute sur le reste de la chaîne, c'est-à-dire sur le prix de vente de gros jusqu'au prix de vente de détail, étape finale de la chaîne. En outre, la baisse du prix de détail au cours de cette période a été moins dramatique et faible si on la compare à la baisse du prix à la ferme (le prix consenti aux éleveurs de bovins). D'autre part, comme les prix de gros et de détail semblent insensibles aux tendances du prix à la production, on est porté à croire que la consolidation et la rationalisation récentes du secteur de l'abattage et de celui de la transformation n'aient entraîné une trop forte concentration de la propriété, ce qui a engendré des pratiques de fixation des prix et d'approvisionnement anticoncurrentielles. De plus, les Canadiens craignent qu'un segment de l'industrie — celui des abattoirs et des surtransformateurs — n'ait en grande partie échappé au remous économique causé par l'ESB (sauf pour leurs pertes initiales) et qu'il en ait même profité, tandis qu'un autre segment — celui des éleveurs de bovins — demeure au prise avec des difficultés financières.

De toute évidence, les forces économiques qui règlent le flux du prix à la ferme, du prix de gros et de détail pour la vente de bœuf et de produits du bœuf sont complexes. Il faut par exemple tenir compte de la production commune des diverses coupes de bœuf. Certains sous-produits normalement exportés au Japon et en Corée — langues, reins, tripes, pieds et queues de bœuf — sont maintenant envoyés à l'équarrissage ou vendus à des prix beaucoup plus bas à d'autres marchés d'exportation. À cela s'ajoute la perte du lucratif marché coréen pour la vente de bouts de côtes, qu'on envoie maintenant faire parer pour transformation en viande hachée à 20 % du prix habituellement versé par la Corée. Tous ces facteurs exercent une pression sur la structure de fixation des prix. Il faut aussi prendre en considération que les transformateurs ont perdu les crédits qu'ils recevaient pour l'équarrissage de viandes et d'os de rejet, et qu'il semble qu'ils doivent maintenant déboursier jusqu'à 40 dollars la tête pour les faire emporter. Enfin, depuis juillet 2003, le Canada oblige les transformateurs à retirer les matériels à risques spécifiés (MRS) — tissus qui contiennent l'agent infectieux de l'ESB — de tous les bovins abattus âgés de 30 mois et plus, ce qui alourdit d'autant plus les coûts de transformation. Ils encourent en effet des frais directs pour les services de vétérinaire et de dentisterie, et des frais indirects pour la séparation des activités d'abattage et de transformation en fonction de l'âge des bêtes. Par conséquent, le fossé se creuse de plus en plus entre le prix de gros des coupes traditionnelles vendues sur le marché intérieur, qui tend à monter; et le prix à la production qu'obtiennent les éleveurs pour le bétail, qui tend à baisser.

C'est justement la cause de cet écart que le Comité s'est employé à comprendre, en cherchant à savoir s'il y avait pratiques anticoncurrentielles ou non. Voici comment nous avons organisé le contenu de notre rapport.

Dans le premier chapitre, nous examinons les données sur les marchés et les prix — prix à la ferme, prix de vente de gros et de détail — relatifs aux bovins, au bœuf et aux produits du bœuf juste avant et juste après la crise de l'ESB, et les écarts entre les prix de vente de gros et les prix à la production, et entre les prix de vente de détail et les prix de vente de gros.

Dans le chapitre 2, nous examinons la structure de la concurrence au sein de l'industrie et son rendement à chaque étape de la production. Le Comité permanent s'est également intéressé aux aspects concurrentiels des exploitations à intégration verticale (parcs d'engraissement et abattoirs) — Cargil Foods, Tyson Foods, XL Beef dans l'Ouest du Canada et Better Beef en Ontario.

Au chapitre 3, nous analysons les incidences à court et à long terme de la crise de l'ESB, ainsi que l'efficacité du Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB.

Dans le chapitre 4, le Comité examine les réactions de l'industrie et du gouvernement fédéral face à la crise de l'ESB et formule d'autres suggestions pour atténuer de telles crises à l'avenir.

Enfin, dans la conclusion, nous présentons un résumé de nos constatations et de nos recommandations au gouvernement.

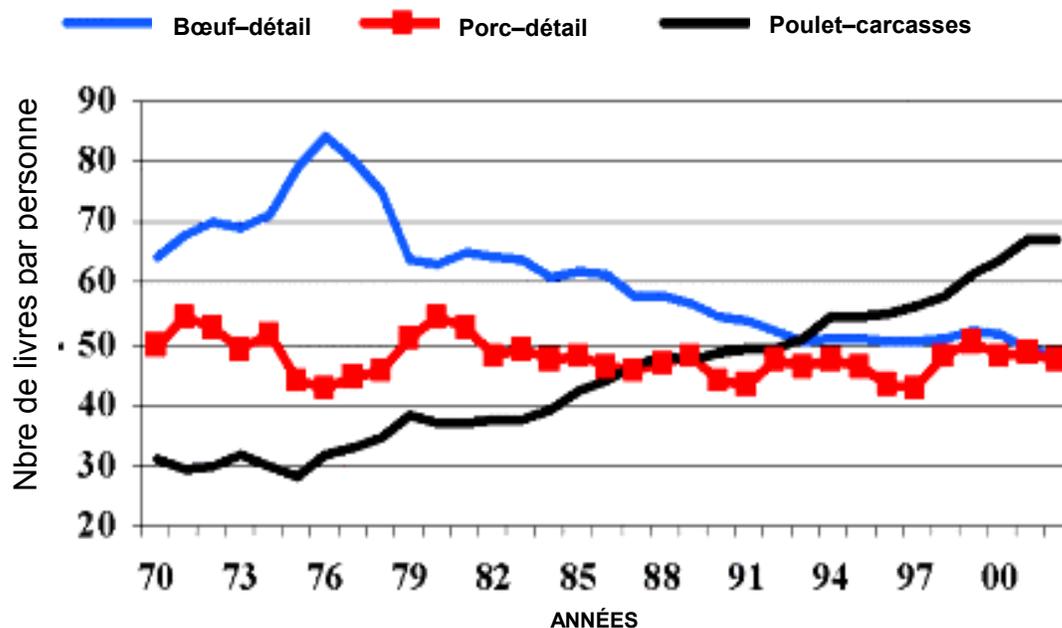
CHAPITRE 1

LE MARCHÉ ET LE PRIX DU BOEUF ET DES BOVINS AU CANADA

Marchés intérieur et d'exportation pour le bœuf et les bovins du Canada (1987-2002)

Depuis la fin des années 1980, le secteur canadien du bœuf et des bovins est passé à près de 7,7 milliards de dollars en ventes annuelles. Cette expansion résulte avant tout des exportations aux États-Unis, favorisées par des politiques de libre-échange (grâce à la mise en œuvre de l'ALE et de l'ALENA) et le déclin de la valeur d'échange de la devise canadienne. Par ailleurs, la consommation nationale de produits du bœuf est demeurée stable ou a diminué pendant la période (voir le graphique 1.1).

Graphique 1.1
Consommation de viande par personne au Canada
1970-2002

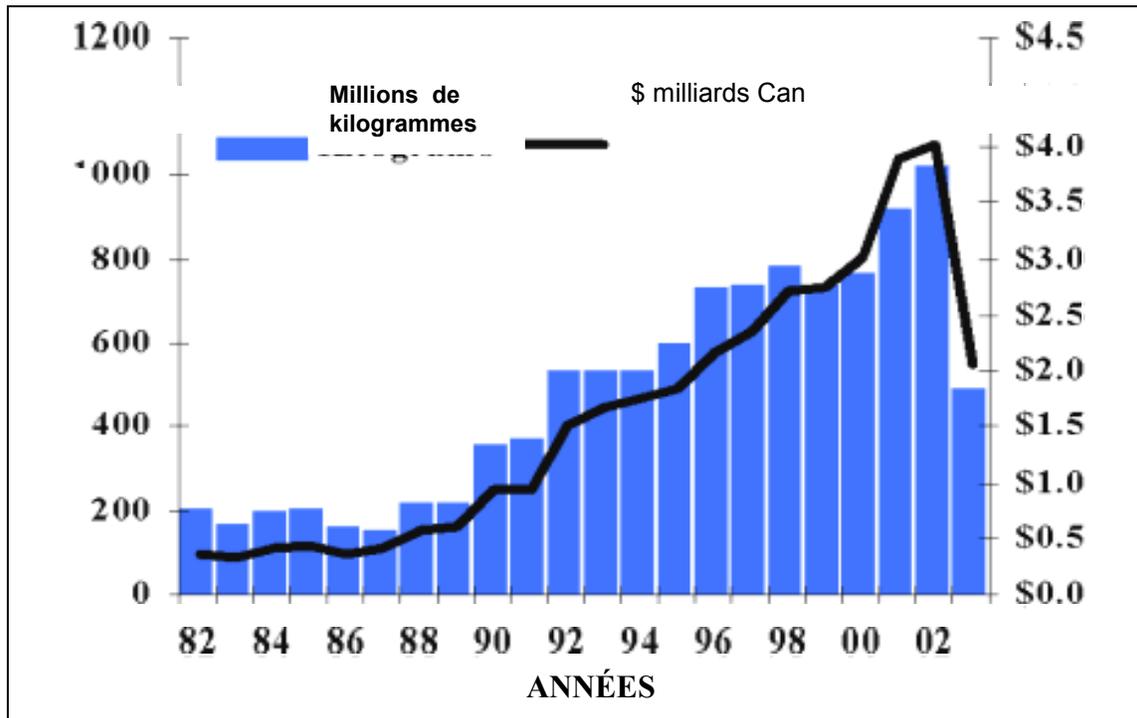


Source : Canfax et le George Morris Centre

En effet, les exportations totales de bœuf et de bovins se sont chiffrées à 4 milliards de dollars en 2002, ce qui équivaut à 11 millions de dollars par jour (voir le graphique 1.2). Ces exportations se composent de 1,8 milliard de dollars en bovins et en veaux et de 2,2 milliards de dollars en produits du bœuf. Le Canada a

exporté environ 60 % de sa production nationale en 2002, les États-Unis ayant compté pour 80 % de ses exportations de bœuf et pour près de 100 % de ses exportations de bovins sur pied.

Graphique 1.2
Exportations canadiennes de bœuf et de bovins — 1982-2003



Source : Canfax, et le George Morris Centre

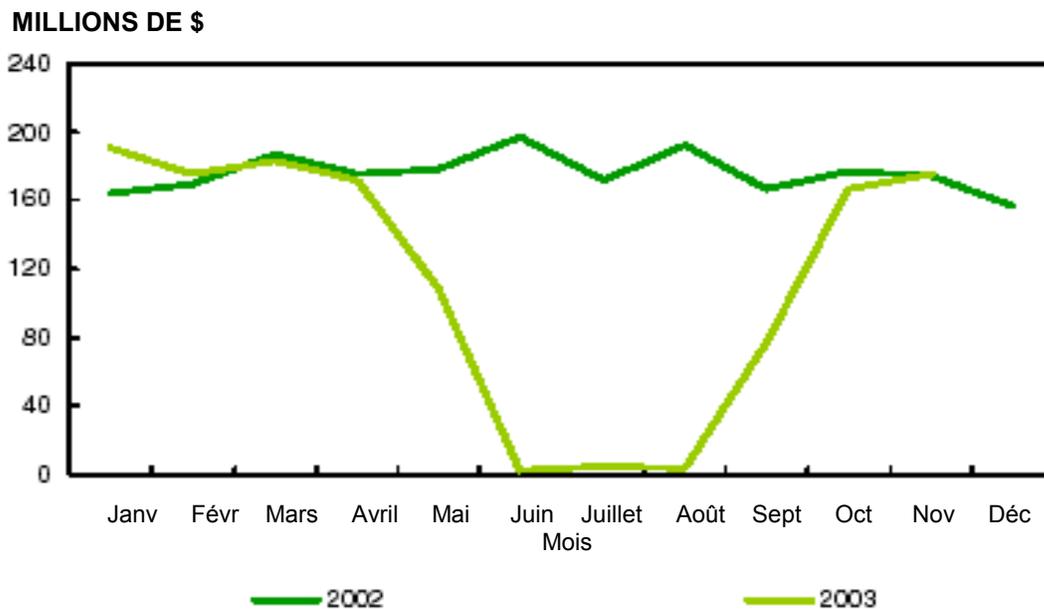
Le marché de l'exportation a connu une croissance phénoménale depuis la fin des années 1980. Au début, la valeur des exportations canadiennes de bœuf et de bovins ne dépassait guère la barre des 500 millions de dollars. Dans les 15 années suivant la mise en œuvre de l'ALE, en 1988, elles ont augmenté de huit fois, ce qui équivaut à un taux de croissance composé de 16,3 % par an. L'ALE a de toute évidence été le principal moteur de ce rendement supérieur, mais le déclin du huard par rapport au dollar américain — il est passé de 85 ¢US en 1990 à 64 ¢US en 2002, soit une baisse d'environ 25 % sur la période — a également joué un rôle prépondérant.

Les marchés du bœuf et des bovins après l'ESB

Le secteur canadien du bœuf et des bovins battait des records de demande en 2003. Toutefois, le marché des exportations, qui avait entamé l'année en force, a commencé à montrer des signes de faiblesse à la fin de mars et au début d'avril, sous l'effet peut-être de la hausse du dollar canadien. Les choses sont allées de

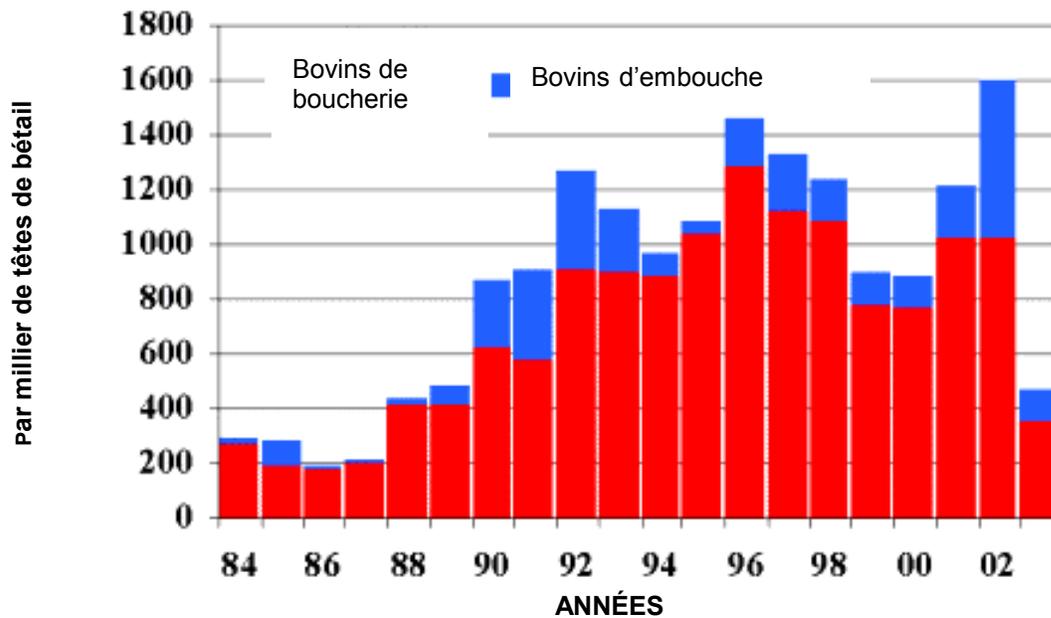
mal en pis le 20 mai 2003, date où l'on a découvert un cas unique d'ESB en Alberta. Suivant l'annonce de cette découverte, le monde industrialisé a immédiatement fermé ses frontières aux bovins et aux produits du bœuf d'origine canadienne. Les exportations de bœuf se sont alors pratiquement interrompues en juin, juillet et août, avant de remonter graduellement la pente en septembre et octobre, une fois levé l'embargo américain sur les coupes de bœuf désossé provenant de vaches âgées au maximum de 30 mois. En novembre 2003, le niveau des exportations de bœuf ressemblait à celui d'avant la crise (voir le graphique 1.3), ce qui est un peu étonnant étant donné l'appréciation de 20 % du dollar canadien par rapport au dollar américain durant cette période. Cette performance supérieure des exportations ne peut être attribuée qu'à l'avantage comparatif conféré aux abattoirs canadiens sur les abattoirs américains par la baisse du prix des bovins canadiens nécessaire pour éponger l'offre excédentaire créée par l'embargo américain sur le bœuf canadien. Néanmoins, en raison des pertes de ventes encourues pendant l'été, les exportations de produits du bœuf en 2003 ont été de beaucoup inférieures à celles de 2002. En fait, de janvier à novembre de l'an passé, les exploitants canadiens ont exporté pour 1,3 milliard de dollars de produits du bœuf, une baisse de 36 % par rapport aux 2 milliards engendrés au cours de la même période de 11 mois en 2002.

Graphique 1.3
Exportations canadiennes de produits du bœuf — 2002-2003



Source : Statistique Canada, *La maladie de la vache folle et le commerce du bœuf : une mise à jour*, catalogue n° 11-621-MIF-010, p. 2

Graphique 1.4
Exportations canadiennes de bovins — 1984-2003



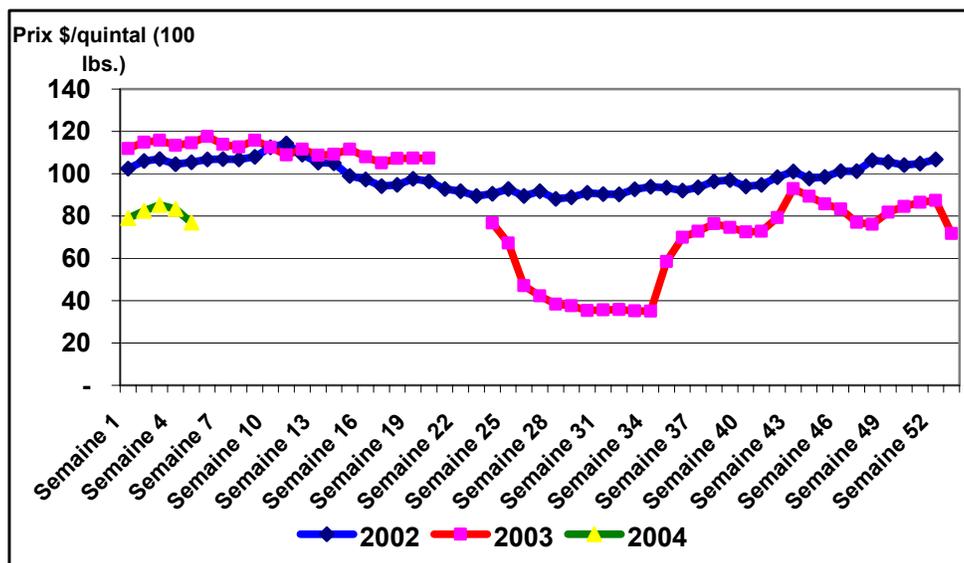
Source : Canfax et le George Morris Centre

Malheureusement, les exportations de bovins demeurent assujetties à l’embargo des États-Unis. C’est pourquoi les 512 353 bovins canadiens vendus avant le 20 mai 2003 représenteront l’ensemble des exportations de l’année, ce qui équivaut, sur une base annuelle, à une baisse d’au moins 70 % par rapport à 2002. Alors que l’année semblait si prometteuse, les recettes totales des exportations pour 2003 font état du pire rendement jamais enregistré en 15 ans.

Prix du bétail (2002-2004)

Le prix des bovins sur pied est établi au moyen d’enchères ouvertes ou d’enchères scellées. Les compagnies de vente aux enchères sont indépendantes de ceux qui vendent et achètent des bovins à leurs enchères et reçoivent, en échange de leurs efforts, un pourcentage du produit des ventes. D’après les données de Canfax, au cours des neuf premières semaines de 2004, les bovins d’engraissement de l’Alberta (600 à 700 livres) se sont vendus en moyenne 83,22 \$/q (les cent livres). Au cours de la même période en 2003, ils se vendaient en moyenne 126,33 \$/q, mais leur prix moyen pour l’année s’est établi à 119,77 \$/q. C’est donc dire que le prix des bovins d’engraissement de l’Alberta, après la découverte d’un cas d’ESB, a diminué d’environ 34 % par comparaison à un an plus tôt. Pour les éleveurs albertains, le prix a baissé de 758 \$ le bovin d’engraissement de 600 livres au début de 2003 à 499 \$ au début de 2004.

Graphique 1.5
Prix hebdomadaires des bouvillons finis – 2002-2004



Source : Canfax, tableaux statistiques, et le George Morris Centre

Toujours d'après les données de Canfax et comme le montre le graphique 1.5, les prix payés en 2002 pour les bovins engraisés de l'Alberta ont varié entre 90,25 \$ et 114,22 \$/q. Le prix moyen pour 2002 a été de 98,82 \$/q. Si on multiplie ce prix par le poids d'abattage moyen de 1 300 livres, on constate qu'un bovin engraisé est allé chercher, en moyenne, 1 284 \$ en 2002. Entre le 1^{er} janvier et le 20 mai 2003, le prix des bovins engraisés de l'Alberta a varié entre 105,08 \$ et 117,52 \$/q pour s'établir en moyenne à 111,38 \$/q, ce qui donne un prix moyen de 1 448 \$. Donc, le marché des bovins était en plein essor à en juger par les prix versés aux parcs d'engraisement avant la crise de l'ESB. Entre le 20 mai et la fin de 2003, le prix des bovins engraisés de l'Alberta a varié entre 35,06 \$ et 89,36 \$/q et s'est établi à 65,96 \$/q en moyenne, d'où un prix moyen de 857 \$ par tête de bétail. Résultat, dans la foulée de l'ESB, les exploitants de parc d'engraisement de l'Alberta ont enregistré une baisse du prix du bovin de 33 % par rapport à 2002 et de 40 % par rapport au début de l'année 2003.

Les données de Canfax indiquent que le prix des vaches laitières de l'Alberta (D1 et D2) était encourageant avant la crise de l'ESB, puisqu'il était passé en moyenne de 57,04 \$/q en 2002 à 58,49 \$/q pour les cinq premiers mois de 2003, ce qui représente une augmentation de 2,5 % (ou de 6 % par année). Or, le prix enregistré en 2003 après l'ESB a été en moyenne de 21,71 \$/q, soit une baisse de 63 % par rapport aux cinq premiers mois de 2003.

Même s'ils se situent encore bien en deçà des prix payés avant l'ESB, les prix des bovins se sont quelque peu rétablis en 2004. Le prix moyen payé pour les bovins engraisés de l'Alberta a été de 82,29 \$/q au cours des deux premiers mois de 2004, ce qui représente une augmentation de 25 % par rapport au prix moyen

de 2003, après l'ESB. Le prix moyen payé pour les vaches laitières de l'Alberta (D1 et D2) au cours des deux premiers mois de 2004 a été de 23,72 \$/q, ce qui représente une augmentation de 9,3 % par comparaison au prix moyen de 2003, après l'ESB.

Prix de gros du bœuf (2002-2004)

Le prix de gros des différentes coupes de bœuf — que reçoivent les abattoirs et les transformateurs de second cycle — varie énormément d'une coupe ou d'un produit à l'autre. Le prix des différentes coupes de boeuf ne donne toutefois qu'un très mince aperçu des revenus des abattoirs et de la valeur reçue. Avant le déclenchement de la crise de l'ESB, une vache de boucherie de 1 387 livres donnait environ 625 livres de viande consommable, 580 livres de sous-produits (cuir, abats, farine d'os, etc.) et 182 livres de déchets¹. Après la découverte de l'ESB au Canada, les changements en faveur de la sécurité apportés aux pratiques de transformation conjugués à l'embargo international sur les produits canadiens du boeuf ont entraîné une baisse du ratio moyen de déchets par vache de boucherie. En outre, étant donné que le prix des différentes coupes de boeuf peut en tout temps fluctuer dans des directions opposées, une trop grande concentration sur ce prix peut être trompeuse (et le sera vraisemblablement) en l'absence de certaines données sur le rendement boucher. Un prix composite, ou une valeur qui englobe toutes les coupes de boeuf, pondérée en fonction de leur rendement, et les sous-produits peut donner une bien meilleure idée de la situation.

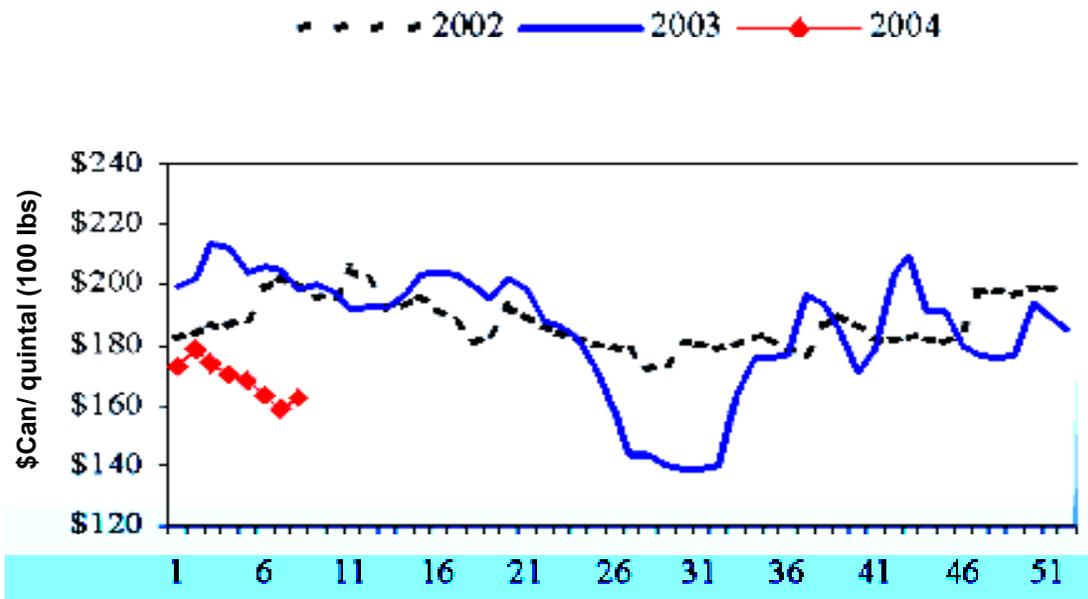
À cette fin, le George Morris Centre a construit un modèle composite de la valeur de gros des produits du boeuf. Le modèle fournit une valeur « bouchère » ou rendement à l'abattage (voir le graphique 1.6), c'est-à-dire la valeur totale, au niveau de l'abattoir/du gros, des coupes et produits différents provenant d'une carcasse de boeuf. On la calcule en combinant la valeur ou le prix de chaque coupe de boeuf, pondérée en fonction du rendement type des différentes coupes primaires (c'est-à-dire cuisse, longe, bloc d'épaule et côte). La combinaison du prix des coupes et de leur rendement correspond à la valeur bouchère du boeuf. Le rendement est fondé sur les spécifications canadiennes de coupe types ou normalisées. Le prix des coupes est fondé sur l'information provenant de l'industrie du boeuf et sur les listes de prix des abattoirs. Les prix sont recueillis dans l'ensemble du Canada et la valeur bouchère calculée sur la base du sud de l'Alberta.

Le graphique 1.6 montre la valeur moyenne reçue par les abattoirs pour la découpe de boeuf de catégorie AAA de la première semaine de 2002 à la huitième semaine de 2004. Le graphique indique que les abattoirs s'en sont mieux

¹ Gouvernement de l'Alberta, Agriculture, Food and Rural Development, *Backgrounder — How the cattle and beef industry works*, <http://www.gov.ab.ca/acn/200403/16064.html>

tirés en 2003, jusqu'à la découverte de l'ESB le 20 mai, qu'en 2002. La valeur bouchère du bœuf de catégorie AAA a fluctué entre 180 \$ et 215 \$/q au cours de la première partie de 2003. Elle a cependant diminué au cours des mois de l'été 2003 pour se stabiliser à 140 \$/q, ce qui représente une baisse de 27 % par rapport à la tendance précédente de 190 \$/q. À l'automne 2003, la valeur bouchère du boeuf de catégorie AAA sur le marché de gros était revenue aux niveaux de 2002, soit environ 190 \$/q, mais la valeur reçue par les abattoirs a diminué une fois de plus au cours des deux premiers mois de 2004.

Graphique 1.6
Valeurs hebdomadaires du rendement à l'abattage au Canada
Cat. AAA — 600-750 lbs

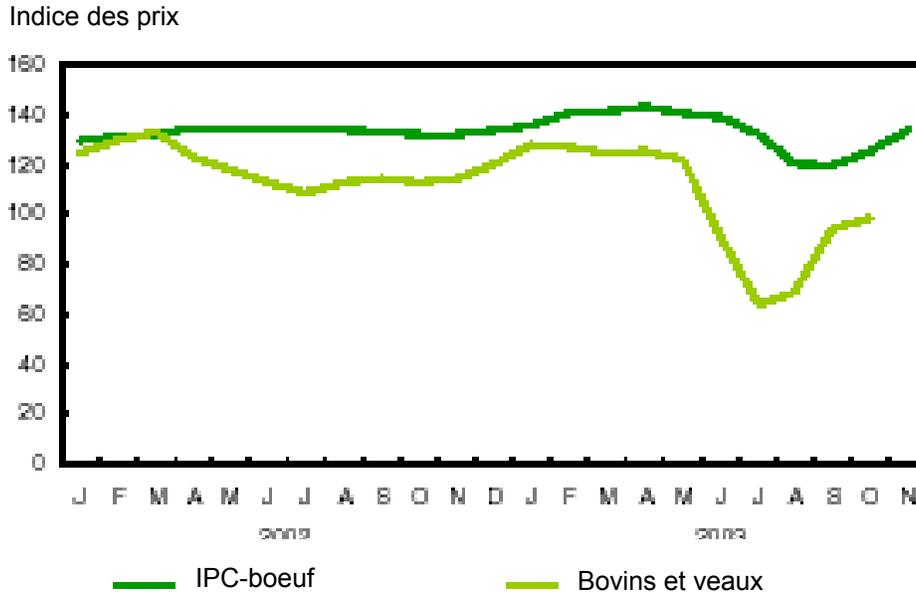


Source : George Morris Centre, Le rapport sur le commerce du bœuf en boîtes carton

Prix de détail du boeuf (2002-2004)

Les prix de détail des produits du boeuf ont plus ou moins suivi la tendance des prix de gros tout au long de 2003 et jusqu'à maintenant en 2004. Même si les fluctuations des prix de gros du filet, du contrefilet et du haut de surlonge ont été plus légères que celles des prix des bovins tout au long de 2003, les fluctuations des prix de détail l'ont été encore plus. Comme le montre le graphique 1.7, les prix de détail des produits du bœuf ont baissé de 14 % entre mai et septembre 2003, mais affichent une tendance à la hausse depuis. En septembre 2003, les prix du bœuf étaient à leur plus bas niveau depuis janvier 2001.

Graphique 1.7
Indice des prix de détail des produits du boeuf au Canada — 2002-2004



Source : Statistique Canada, *La maladie de la vache folle et le commerce du bœuf : une mise à jour*, catalogue 11-621-MIF-010, p. 6

Écart entre le prix de détail, le prix de gros et le prix à la production

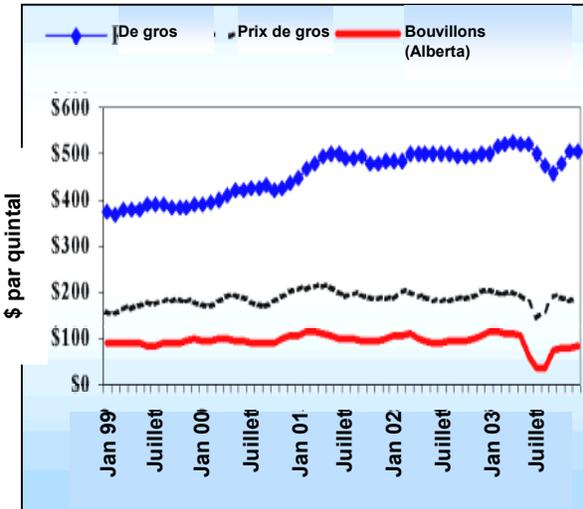
La différence entre les prix que reçoivent l'abattoir et l'éleveur correspond à l'écart entre le prix de gros et le prix à la production. Cet écart reflète généralement les coûts unitaires pour l'abattoir de l'habillage, du désossage, de la freinte, des pertes à la coupe, de l'emballage et du transport et constitue, à plus long terme, une marge de profit en dédommagement des risques. La différence entre les prix que reçoivent le détaillant et l'abattoir correspond à l'écart entre les prix de détail et de gros. Cet écart reflète généralement les coûts unitaires pour le détaillant de l'habillage, du désossage, de l'emballage, du transport, des frais généraux du magasin, de la freinte et des pertes à la coupe et constitue, à plus long terme, une marge de profit en dédommagement des risques. À court terme, cependant, rien ne garantit un profit ni aux abattoirs ni aux détaillants, et ces écarts de prix peuvent entraîner des profits ou des pertes.

Comme il est indiqué ci-dessus, les prix de détail ont légèrement diminué depuis le début de la crise de l'ESB. Les prix de gros, représentés par les valeurs bouchères composites du boeuf de catégorie AAA, ont diminué de 27 % dans la foulée immédiate de la crise de l'ESB, mais se sont rétablis depuis. Le prix des bovins engraisés de l'Alberta a diminué d'environ 40 % au cours de l'été 2003, mais il a enregistré une hausse d'environ 20 % depuis. Ces données laissent entrevoir une augmentation de l'écart entre les prix de détail et les prix de gros et

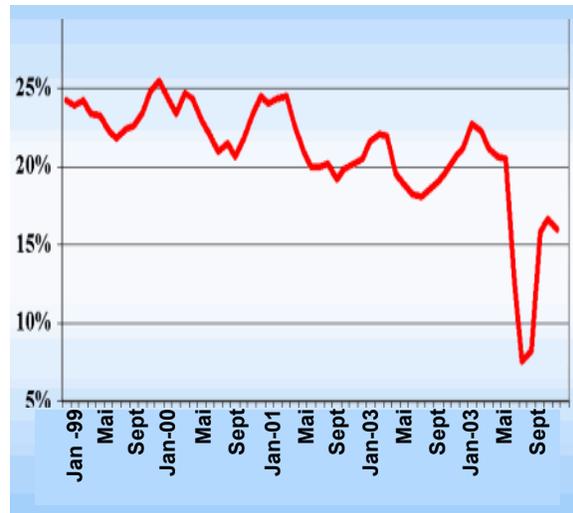
entre les prix de gros et les prix à la production. Le premier tableau du graphique 1.8 confirme ces deux tendances. L'écart entre le prix de gros et le prix à la production est passé d'environ 70 \$/q en janvier 1999 à plus de 100 \$/q en décembre 2003, alors que l'écart entre le prix de détail et le prix de gros est passé d'environ 220 \$/q à plus de 320 \$/q au cours de la même période.

Graphique 1.8

**Fourchettes de prix de gros et détail
bouvillons finis vivants**



**Prix des bouvillons finis par pour les
rapport aux prix de détail**



Source : Canfax et le George Morris Centre

Le deuxième graphique montre une diminution du prix à la ferme des bovins en tant que pourcentage du prix de détail du boeuf — une simple conséquence mathématique de l'augmentation des écarts entre les prix mentionnés ci-dessus. Le prix des bœufs engraisés de l'Alberta, qui représentait 25 % du prix de détail du boeuf en janvier 1999, ne représentait plus que 15 % de ce prix en décembre 2003. Au plus haut point de la crise de l'ESB, le prix des bovins engraisés a chuté à 7 % du prix de détail. Cependant, même si les deux graphiques mettent en lumière la situation critique des éleveurs par comparaison aux abattoirs et aux détaillants depuis le déclenchement de la crise de l'ESB — et confirment ce que de nombreux Canadiens pensaient — le deuxième graphique montre également que la tendance s'était amorcée il y a plus de quatre ans déjà — bien avant même la découverte d'un cas unique d'ESB au Canada.

CHAPITRE 2

STRUCTURE, RENDEMENT ET CONCURRENCE AU SEIN DE L'INDUSTRIE

Un marché nord-américain intégré

La mise en œuvre de l'ALE, en 1988, a entraîné l'intégration inextricable des marchés canadiens et américains des bovins et du bœuf, dont les échanges étaient jusque là limités. Dorénavant, la production nationale ne serait plus uniquement destinée à la consommation intérieure mais plutôt à l'ensemble de l'Amérique du Nord, ainsi qu'à de nombreux marchés outre-mer. Par conséquent, il n'y aurait plus de différence entre le prix des bovins et du bœuf canadiens et américains en raison de leur convergence forcée. En outre, suivant l'élimination de la plupart des obstacles tarifaires et non tarifaires, la valeur des échanges augmenterait de façon disproportionnée et la structure commerciale serait régie par des critères d'efficacité et non plus par les décisions prises par les pays. Toutefois, la réglementation sur la salubrité et la sécurité des aliments resterait, elle, distincte de part et d'autre de la frontière. Les politiques agricoles et les régimes fiscaux, qui peuvent indirectement toucher le rendement de l'industrie, demeurent également distincts.

L'intégration des marchés à l'échelle continentale présente de toute évidence des avantages considérables pour les entreprises jouissant d'un avantage comparatif ou concurrentiel et qui sont prêtes à exporter. Les éleveurs canadiens de bovins et d'autre bétail ont un avantage comparatif, tandis que les abattoirs canadiens, surtout ceux qui sont des filiales de multinationales américaines, ont un avantage concurrentiel. En 2002, ces avantages économiques combinés se sont traduits par l'exportation d'environ 1,6 million de bovins, soit plus de 30 000 bêtes par semaine, et par l'exportation d'un milliard de kilogrammes de produits du bœuf pour les producteurs canadiens. L'envers de la médaille, pour ces producteurs, c'est qu'ils s'exposent à d'énormes risques économiques advenant la fermeture de la frontière américaine aux exportations canadiennes. Les éleveurs de bovins ainsi que les exploitants de parcs d'engraissement seraient particulièrement vulnérables, parce qu'ils ne pourraient plus compter sur les abattoirs étrangers pour vendre leurs 30 000 bovins destinés à l'exportation et deviendraient captifs des abattoirs canadiens. Et c'est justement ce qui est arrivé, du fait que nos deux pays n'ont pas procédé à l'harmonisation des règles sur la salubrité et la sécurité des aliments et que nous ne disposons pas d'un plan de mise en œuvre des règles et des procédures scientifiques établies par traité international pour dissiper nos préoccupations communes. Et vu l'influence inégale des intervenants au sein de l'industrie, on se sert de la réglementation pour faire obstacle au commerce.

Ce scénario est devenu réalité lorsqu'on a découvert un cas d'ESB chez une seule vache, dans un seul troupeau, en Alberta. Les États-Unis ont immédiatement fermé leurs portes à tous les bovins et produits du bœuf d'origine canadienne, et non seulement à ceux de l'Alberta, tandis que les autres provinces continuaient d'en acheter. Les autorités fédérales et provinciales chargées de réglementer la santé et la sécurité ont circonscrit leur action à la ferme ou au troupeau spécifique où l'on avait découvert le cas d'ESB (ainsi qu'à toutes les autres fermes où la vache atteinte avait résidé et aux troupeaux qu'elle avait côtoyé). De leur côté, les autorités américaines ont interdit sans discernement l'importation de tous les bovins et produits du bœuf canadiens, en raison du risque perçu de contamination que pose le système canadien d'alimentation du bétail, applicable à l'ensemble du pays. Le Canada, par mesure de représailles, a temporairement interdit l'importation de bovins et de bœuf des États-Unis suivant la découverte d'un cas d'ESB dans l'État de Washington.

À défaut de la mise en œuvre de règles internationales officielles pour résoudre le problème de salubrité et de sécurité des aliments, des négociations s'imposent. Dans les circonstances, toutefois, les autorités américaines ne favoriseront certainement pas les diplomates canadiens mais plutôt les éleveurs américains qui, sans la concurrence des bovins canadiens, obtiennent des prix supérieurs pour leurs bêtes abattues. Le calcul politique est simple : les éleveurs de bovins américains sont, aux yeux du président, des représentants et des sénateurs, des électeurs — qualité que n'ont pas les diplomates canadiens.

À ce titre, les négociations internationales se sont avérées longues et laborieuses, et seuls les échanges de produits désossés provenant de bovins de moins de 30 mois ont repris. La frontière américaine demeure fermée aux bovins sur pied d'origine canadienne et vice-versa. La scission d'un marché que nous avons réussi à intégrer a provoqué la perte de plus de trois mois de commerce transfrontalier pour les produits du bœuf et d'au moins une année pour les bovins sur pied. La croissance imprévue des troupeaux canadiens a entraîné un manque à gagner ainsi qu'une augmentation des dépenses en nourriture pour les éleveurs-naisseurs et les propriétaires de vaches de réforme. Les consommateurs américains ont aussi souffert de cette mesure temporaire.

La chaîne d'approvisionnement/de valeur des bovins et du bœuf

Les données de marché qui précèdent fournissent une vue d'ensemble de l'activité commerciale sur quatre marchés d'animaux vivants, deux marchés de gros et deux marchés de détail, représentés schématiquement au graphique 2.1. Les quatre marchés d'animaux vivants sont les suivants :

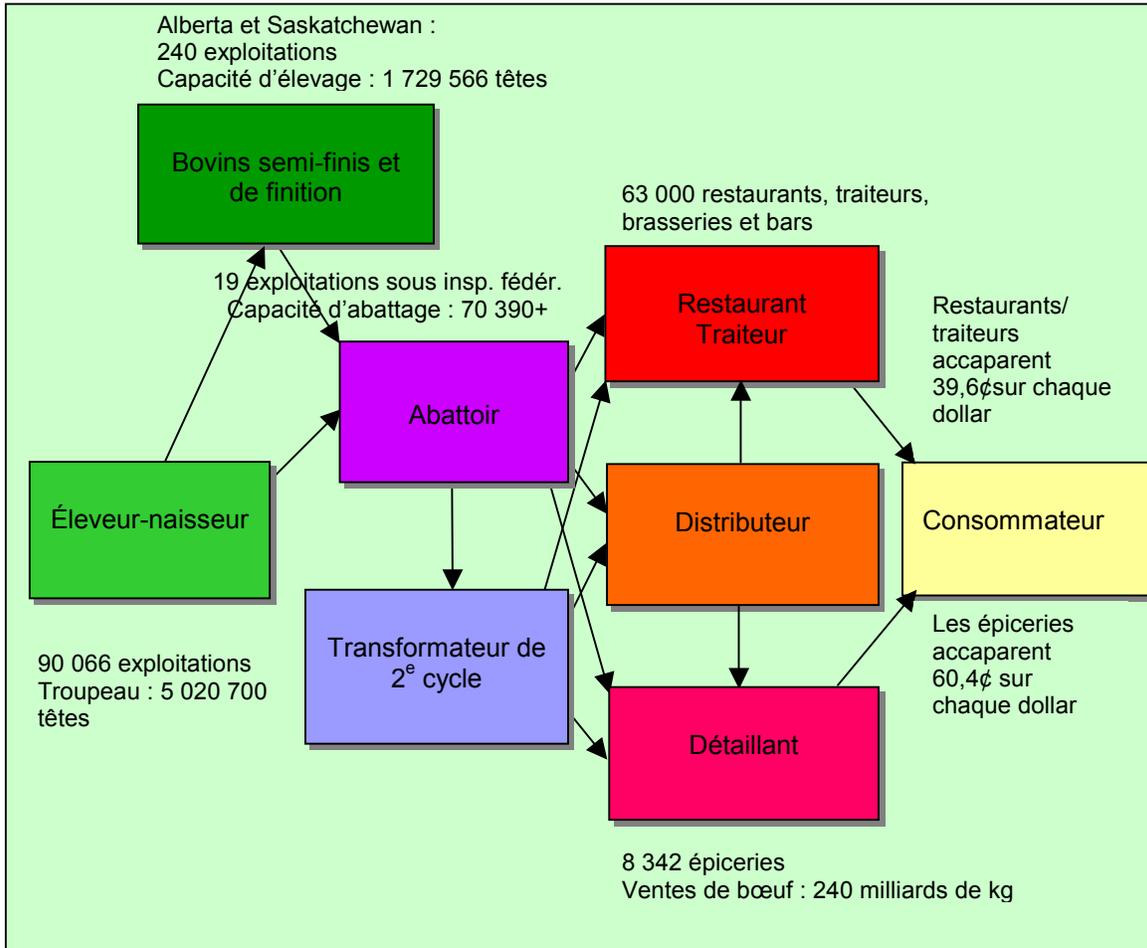
- 1) Bovins d'engraissement :** les éleveurs-naisseurs vendent des bouvillons et des génisses de 6 à 12 mois, pesant entre 600 et 800 livres, aux

exploitants de parc d'engraissement qui les engraisent en vue de l'abattage;

- 2) **Bovins d'abattage** : les exploitants de parc d'engraissement (ou éleveurs) vendent de jeunes bovins, habituellement âgés de 18 à 24 mois, pesant entre 1 200 et 1 400 livres;
- 3) **Bovins laitiers et de boucherie reproducteurs** : les éleveurs vendent des vaches laitières et de boucherie reproductrices, de classes D1 à D5, habituellement âgées de plus de 30 mois; et
- 4) **Veaux de boucherie** : les éleveurs vendent aux abattoirs des veaux de boucherie de 18 à 20 semaines, pesant en moyenne 525 livres sur pied.

Les bouvillons engraisés donnent les morceaux de choix et la meilleure viande. Les bovins laitiers et de boucherie servent à la fabrication de bœuf à ragoût, de bœuf haché et d'autres produits de transformation. Les sous-produits, comme la langue, les rognons, les tripes (estomac), les pieds et la queue, proviennent de tous les types de bovin. Les deux marchés de gros incluent les abattoirs et les transformateurs de second cycle (qui ont acheté leur bœuf des abattoirs), qui vendent leurs produits aux distributeurs, aux détaillants ou aux restaurants et aux traiteurs. Pour leur part, les distributeurs vendent leurs produits aux détaillants ainsi qu'aux restaurants et aux traiteurs, c'est-à-dire les deux marchés de détail, qui à leur tour vendent leurs produits aux consommateurs.

Graphique 2.1
Chaîne d'approvisionnement/valeur des bovins et du bœuf



Source : Conseil des viandes du Canada et résumés hebdomadaires de Canfax.

Structure et rendement de l'industrie

Chacune des étapes qui composent l'industrie canadienne des bovins et des produits du bœuf est structurée de manière passablement différente, malgré leur tendance à se consolider et à se concentrer — une réalité dont il sera question ici. Chaque étape comporte à son tour différents types d'activités. Le présent chapitre portera sur la structure et le rendement des intervenants de l'industrie s'étant arrogé la part du lion à chacune de ces étapes; ils seront tour à tour décrits et analysés.

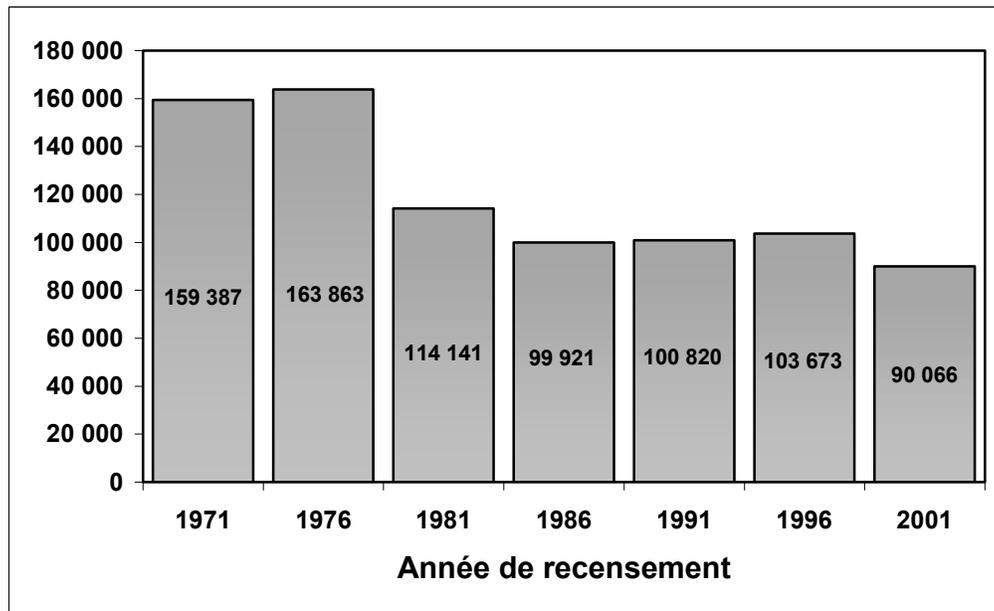
Exploitations d'élevage-naissage

La chaîne de production commence avec les éleveurs-naisseurs, qui élèvent des veaux pour le reste de l'industrie. Les vaches sont sélectionnées en

fonction de leurs qualités maternelles, de la qualité de leur viande et d'autres traits. L'accouplement se fait au début de l'été et le vêlage a lieu le printemps suivant. Dans la plupart des exploitations, l'ensemble du processus d'élevage-naissage se déroule exclusivement sur des parcours herbeux, où les vaches pâturent et allaitent leurs veaux jusqu'à ce qu'ils atteignent 500 ou 600 livres. Ils sont alors sevrés et nourris principalement de foin.

Selon le recensement canadien de 2001, 90 066 exploitations ont rapporté posséder des vaches de boucherie, une baisse d'environ 16 % par rapport à 1996, où l'on en comptait 103 675, et une baisse d'environ 45 % par rapport à 1976, où l'on en recensait 163 863 (voir graphique 2.2). On constate une consolidation des activités dans tous les secteurs : les fermes sont moins nombreuses mais plus grosses. En 2001, le cheptel canadien de vaches de boucherie s'estimait à 4,6 millions de têtes, alors qu'il se chiffrait à 4,5 millions de têtes en 1976. Autrement dit, une exploitation moyenne de vaches de boucherie est passée de 27 à 51 bêtes entre 1976 et 2001. On trouve aujourd'hui 40 % du cheptel de vaches de boucherie dans des exploitations d'au moins 123 bêtes.

Graphique 2.2
Nombre d'exploitations canadiennes faisant l'élevage de bovins de boucherie



Source : Statistique Canada

En partie à cause de la crise de l'ESB, le cheptel canadien de vaches de boucherie a atteint un peu plus de 5 millions de têtes au 1^{er} janvier 2004, une taille record. Dans l'Est, le cheptel se chiffrait à 706 700 têtes, soit 14 % de la totalité des vaches de boucheries du pays, alors que l'Ouest comptait 4 314 000 têtes ou 86 % du cheptel total. C'est surtout pour des raisons de climat que l'élevage des

bovins de boucherie se concentre dans l'Ouest du pays, loin des principaux centres de consommation.

D'un autre côté, on retrouve davantage d'exploitations laitières dans l'Est ou le centre du Canada que dans l'Ouest. Étant donné que la production laitière ne dépend pas autant du climat que la production de viande de bœuf, que les produits laitiers se conservent relativement moins longtemps et qu'ils coûtent plus cher à transporter, il importe de rapprocher les exploitations laitières des consommateurs. C'est pourquoi leur répartition colle davantage au modèle démographique du pays que les élevages de bovins de boucherie. En outre, les vaches de réforme constituent une plus grande source de bœuf à ragoût et de bœuf haché pour l'Est que pour l'Ouest. Celles-ci sont exportées pour abattage aux États-Unis de manière disproportionnée par rapport aux vaches de boucherie, parce que la capacité d'abattage du Canada n'est pas suffisante pour ce type de bovins. Dans l'Est, le cheptel de vaches laitières comptait 836 000 têtes au 1^{er} janvier 2004, soit 78 % de l'ensemble des 1 077 100 vaches laitières du Canada. Dans l'Ouest, il se chiffrait à 241 000 têtes, soit 22 % du total national. En raison de la grande amélioration de leur productivité, le nombre de vaches laitières est en baisse constante; on en dénombrait trois millions en 1960.

Parcs d'engraissement

Les exploitants de parcs d'engraissement fournissent une nourriture riche en protéines aux jeunes vaches, pesant habituellement entre 600 et 800 livres, qu'ils achètent des éleveurs, jusqu'à ce qu'elles aient atteint un poids se situant entre 1 200 et 1 400 livres et soient prêtes pour l'abattoir. Au début, le régime des veaux consiste en fourrages pour progressivement se composer à 90 % de céréales. Un régime à base de céréales favorise la production d'une viande persillée tendre.

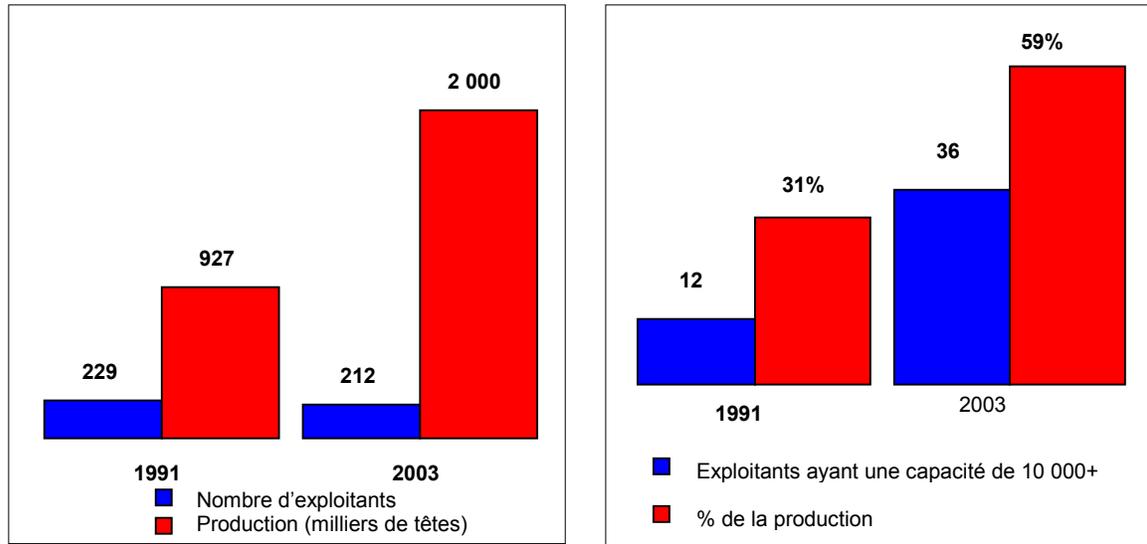
Tableau 2.1
Capacité d'élevage des parcs d'engraissement de l'Alberta et de la
Saskatchewan — 1^{er} janvier 2004

Capacité d'élevage	Alberta		Saskatchewan		Alberta et Saskatchewan		Capacité d'élevage
	#	Capacité % du total	#	Capacité % du Total	#	Capacité % du total	
1 000-5 000	130	20 %	19	34 %	149	21 %	1 000-5 000
5 001-10 000	46	22 %	6	29 %	52	22 %	5 001-10 000
10 001-15 000	14	11 %	3	38 %	39	57 %	10 001+
15 001-20 000	11	13 %					
20 001+	11	35 %					

Source : Canfax

Il existe des statistiques sur les parcs d'engraissement de l'Alberta et de la Saskatchewan. Au 1^{er} janvier 2004, il y avait 212 parcs d'engraissement en Alberta et 28 en Saskatchewan. Le tableau 2.1 donne la répartition des parcs d'engraissement en fonction de la taille (capacité limite) en Alberta et en Saskatchewan. Lorsqu'on répartit les parcs d'engraissement par catégorie selon qu'ils comptent de 1 000 à 5 000, de 5 001 à 10 000 ou plus de 10 000 bêtes, on constate que la capacité totale est distribuée assez également en Saskatchewan. Ce n'est pas le cas pour les parcs d'engraissement de l'Alberta. Onze parcs d'engraissement de l'Alberta d'une capacité de plus de 20 000 bêtes représentent à eux seuls 35 % de la capacité totale des parcs d'engraissement de l'Alberta. Le parc d'engraissement moyen a une capacité limite de 1 000 à 5 000 bêtes; il y en a 130 dans cette catégorie en Alberta, mais ils ne représentent globalement que 20 % de la capacité totale pour la province.

Graphique 2.3
Regroupement et concentration des parcs d'engraissement
en Alberta — 1991 et 2002



Source : Canfax, Rapport annuel 2002, et le George Morris Centre

Le graphique 2.3 indique qu'il y a également eu consolidation dans ce secteur de l'industrie. En Alberta, le nombre de parcs d'engraissement est descendu de 229 en 1991 à 212 en 2003. Durant cette période, la production annuelle des parcs d'engraissement est passée de 927 000 à 2 millions de bêtes. La production annuelle moyenne a donc augmenté de 4 048 à 11 538 bêtes. Le nombre de parcs d'engraissement d'une capacité de plus de 10 000 bêtes est passé de 12 à 36 entre 1991 et 2003, et leur pourcentage de la production a presque doublé puisqu'il s'est porté de 31 % à 59 %.

Abattoirs et autres usines de transformation

Les abattoirs tuent les bovins dont la carcasse pesait en moyenne 836 livres en 2003. La viande y est découpée, parée et emballée pour ensuite être acheminée vers les détaillants, les distributeurs ou les restaurants et traiteurs; les sous-produits, comme le cuir, les abats et la farine d'os, sont vendus à d'autres clients. Parce que ces activités consistent en des processus de réduction (de la carcasse de l'animal aux coupes de viande spécialisées), les abattoirs économisent sur les coûts de transport en s'installant à proximité des exploitations de naissance et des parcs d'engraissement plutôt que des centres de consommation du pays. C'est la raison pour laquelle la majorité des abattoirs sont situés en Alberta et en Saskatchewan.

Les abattoirs sont inspectés soit par le gouvernement fédéral soit par le gouvernement provincial; le présent chapitre porte sur les abattoirs et autres

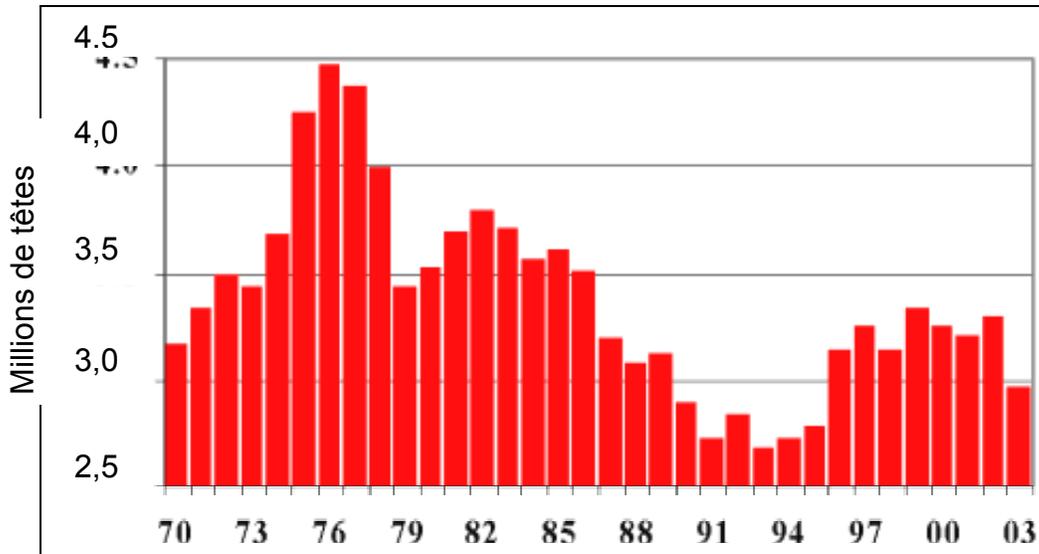
établissements de transformation sous contrôle fédéral. Le tableau 2.2 montre qu'il y a 19 abattoirs pour le bœuf inspectés par le gouvernement fédéral au Canada, dont la capacité d'abattage hebdomadaire va de 25 bêtes à Lacombe (Alberta) à 22 000 bêtes à Brooks (Alberta). La capacité totale d'abattage par semaine s'élève à plus de 73 725 bêtes et l'Alberta mène avec 49 325 bêtes.

Tableau 2.2
Abattoirs canadiens inspectés par le gouvernement fédéral — 2003

Entreprise	Emplacement	Type de bovins	Capacité d'abattage hebdomadaire (têtes)
Medallion Meat Corp.	Falkland (C.-B.)	Boeufs	500-600
Pitt Meadows Meats	Pitt Meadows (C.-B.)	Bouvillons, vaches, taureaux, veaux	75
Northwest Foods Inc.	Edmonton (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux, bisons	600
Bouvry Export Co. Calgary Ltd.	Fort McLeod (Alberta)	Bisons	1 200
Cargill Foods	High River (Alberta)	Bouvillons, génisses	20 500
Lacombe Research Centre	Lacombe (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	25
Lakeside Packers Ltd. (Tyson)	Brooks (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	22 000
XL Beef	Calgary (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	5 000
XL Beef	Moose Jaw (Sask.)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	4 000
Plains Processors Ltd.	Carman (Manitoba)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux, veaux	200
Better Beef Limited	Guelph (Ontario)	Bouvillons, génisses	8 500
St. Helen's Meat Packers Ltd.	Toronto (Ontario)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux, veaux	2 000
Ryding Regency Meat Packers Ltd.	Toronto (Ontario)	Bouvillons, génisses, veaux	1 500
White Veal Meat Packers Ltd.	Weston (Ontario)	Veaux	250
Abattoir Colbex Inc.	Wendover (Qc)	Taureaux, vaches	2 500
Ecolait Ltée.	Ste-Claire Laplaine (Qc)	Veaux	2 400
Abattoir St-Germain	St-Germain (Qc)	Veaux	1 700
Viandes Giroux (1997)	East Angus (Qc)	Vaches	75
Abattoir Z. Billette	St-Louis-Gonzague (Qc)	Bouvillons, génisses	600
Total			73 725

Source : Canfax, Rapport annuel 2002; et le George Morris Centre

Graphique 2.4
Nombre de vaches abattues dans les établissements inspectés par le
gouvernement fédéral



Source : Canfax et le George Morris Centre

Le graphique 2.4 donne à entendre que la forte concentration de la propriété dans l'industrie canadienne du bœuf pourrait s'expliquer par les fusions qui ont eu lieu entre la fin des années 1970 et le début des années 1990. Le nombre de bovins abattus a diminué progressivement pour passer d'un point culminant d'environ 4,5 millions en 1976 au point le plus bas de 2,7 millions en 1993. De nombreux abattoirs ont fermé leurs portes dans l'intervalle. Par la suite, le nombre d'abattages a augmenté pour se stabiliser autour de 3,2 à 3,4 millions de bêtes jusqu'à la crise de l'ESB en 2003.

Détaillants

Les détaillants alimentaires, qui englobent par définition les supermarchés, épiceries et autres établissements d'alimentation et comptent au total 8 342 magasins, vendent plus de 25 000 articles. En 2002, leur chiffre de ventes a été de 64 milliards de dollars et ils employaient 400 000 personnes. La marge de profit sur tous les articles vendus dans ces magasins représente en moyenne entre 1 % et 2 % des ventes.

Les ventes des épiceries ont continuellement affiché une avance sur l'économie canadienne au cours des quelques dernières années, augmentant en moyenne de 4 % par année. Malgré cette solide performance, les épiceries canadiennes traditionnelles ont vu leur part du marché des ventes au détail diminuer constamment. D'autres types de magasin de détail, comme les pharmacies, les grandes surfaces et les clubs-entrepôts, se sont lancés dans la

vente au détail d'aliments pour faire profiter les consommateurs des avantages du « guichet unique ». Par conséquent, le vaste choix de circuits de distribution de détail pour les produits d'épicerie de base a intensifié la concurrence à l'égard du dollar du consommateur et favorisé le brouillage des circuits. Le secteur du commerce alimentaire de détail a donc vu sa part des ventes au détail tomber à 22 % en 2002. Le tableau 2.3 donne la part de marché des ventes d'épicerie des dix plus grands détaillants au Canada en 2002.

Tableau 2.3
Dix plus grands détaillants alimentaires au Canada selon les ventes et la part du marché — 2002

Détaillant	Ventes (millions \$)	Part du marché	Détaillant	Ventes (millions \$)	Part du marché
Loblaws	23 894	32,0 %	Costco	3 550	4,8 %
Sobeys	10 960	14,7 %	C Store	3 258	4,4 %
Safeway	5 492	14,7 %	Wal-Mart	2 758	3,7 %
Métro	5 201	7,0 %	Drugmart	2 659	3,6 %
A&P	4 400	5,9 %	Overwaites	2 667	3,6 %

Source : CIBC, World Markets Estimates

Les épiceries de détail canadiennes ont vendu 240 milliards de kilogrammes de bœuf et de produits du bœuf d'une valeur de 2,1 milliards de dollars en 2003. La promotion dynamique des ventes orchestrée par de nombreux détaillants alimentaires pour venir en aide aux éleveurs canadiens tout au long de l'année a fait augmenter la consommation de bœuf au Canada de 5 % par rapport à 2002. Cette augmentation se compare très favorablement à la performance plutôt médiocre des années précédentes, quoiqu'elle ne soit pas supérieure à la hausse de consommation du poulet (5 %) et du porc (9 %) au cours des douze derniers mois. D'après les données sur les prix lus optiquement d'AC Nielsen, le prix moyen du bœuf et des produits du bœuf a diminué de 13,8 % entre mai et décembre 2003.

Concurrence

Depuis un certain temps déjà — au moins deux décennies — tous les secteurs de l'industrie du bœuf sont témoins de fusions, les participants restants devenant plus gros — beaucoup plus gros. Par exemple, d'après les données de recensement de Statistique Canada, la taille des exploitations des éleveurs-naisseurs a presque doublé au cours des 25 dernières années pour passer d'une moyenne de 27 bêtes en 1976 à 51 bêtes en 2001. Toutefois, le nombre des exploitants s'élevant à 90 000, ce secteur est le moins concentré de l'industrie. Les gains en efficacité semblent être la raison première de ces fusions. En effet, les données révèlent que les prix de détail des produits du bœuf ont augmenté au même rythme que l'inflation générale des prix des biens et services

au cours des quelques dernières années. Par ailleurs, les prix à la production du bétail ont diminué en tant que pourcentage des prix de détail. Ces deux tendances semblent appuyer les allégations de gains en efficacité.

Il y aurait également eu regroupement dans le segment des parcs d'élevage, le nombre des exploitations en Alberta ayant diminué de 229 en 1991 à 208 en 2002 pour grimper à 212 en 2004. Il n'existe pas de données nationales, mais les données pour l'Alberta et la Saskatchewan laissent entrevoir une tendance vers des parcs d'élevage moins nombreux, mais plus gros. Les gains en efficacité semblent être à nouveau le motif, puisque ce secteur de l'industrie n'est pas dominé par un petit nombre d'exploitants.

La situation n'est cependant pas la même dans le secteur de l'abattage. Au premier coup d'œil, il semblerait que les 19 abattoirs inspectés par le gouvernement fédéral et les quelques centaines d'exploitations inspectées par les gouvernements provinciaux² assurent une concurrence suffisante. Toutefois, l'industrie de la viande de l'Ouest du Canada est caractérisée par un triopole composé de Cargill Foods, Lakeside Packers (une division de Tyson Foods) et XL Beef, à qui quelques petits rivaux viennent livrer concurrence. Dans l'Est et le centre du Canada, l'industrie est également concentrée — quoique dans une mesure moindre — puisque Better Beef Limited a une capacité d'abattage de 8 500 bovins par comparaison à une capacité d'abattage régionale de 19 525 bêtes par semaine, soit 43,5 % du total.

Dans l'Ouest du Canada, Cargill Foods, Lakeside Packers Ltd. et XL Beef peuvent abattre 51 500 bêtes par semaine alors que la capacité d'abattage totale est de 54 200 bovins. Ces trois entreprises contrôlent donc 95 % de l'industrie du bœuf de l'Ouest. Elles sont aussi intégrées verticalement, car elles possèdent des parcs d'élevage, l'acquisition de bovins appartenant aux abattoirs ayant représenté en moyenne 16 % des ventes de bovins en Alberta au cours des six dernières années³. D'aucuns affirment que, comme les abattoirs du Colorado, ceux de l'Alberta sont plus verticalement intégrés (en termes de pourcentages) que leurs homologues du Kansas, du Nebraska ou du Texas de sorte qu'il leur est plus facile de gérer l'aspect saisonnier de l'approvisionnement en bovins gras au Canada. Une intégration verticale partielle garantit aux abattoirs un approvisionnement en bovins gras plus sûr et plus régulier tout au long de l'année, ce qui réduit les risques d'investissement tout en permettant de plus grandes économies d'échelle.

² Par exemple, il y aurait, selon le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, 121 usines de transformation du bœuf inspectées par la province. Il s'agit d'établissements locaux dont les produits ne peuvent faire l'objet d'un commerce interprovincial.

³ Canfax résumé hebdomadaire, volume XXXVI, numéro 6, 13 février 2004, p. 1.

Cargill Foods et Lakeside Packers Ltd. sont des filiales de multinationales basées aux États-Unis qui peuvent compter sur une infrastructure de marché considérable aux États-Unis, au Japon, au Mexique et dans d'autres grands pays importateurs de viande de même que sur une information au sujet de ces pays. L'appartenance à ce plus vaste réseau oblige les dirigeants de ces entreprises à utiliser les bovins et le bœuf canadiens de façon à compléter la production de leurs usines américaines, sans les concurrencer directement. Ce type d'organisation de l'entreprise conférerait apparemment un avantage concurrentiel.

Les plus petits abattoirs pourraient être désavantagés par rapport à Cargill, Tyson et XL Beef pour ce qui est des coûts unitaires de production, mais ils bénéficient quand même d'avantages particuliers. Du fait qu'ils sont beaucoup plus petits, leurs calendriers de production sont plus flexibles et il leur est plus facile de les adapter à la conjoncture du marché. Les plus petits abattoirs possèdent également une meilleure connaissance des marchés locaux et sont mieux en mesure de saisir les occasions qui peuvent y surgir.

CHAPITRE 3

CONSÉQUENCES DE L'ESB ET PROGRAMME DE REDRESSEMENT DU GOUVERNEMENT

Conséquences de l'ESB

On peut dire que la crise de l'ESB a entraîné deux types de conséquences sur l'industrie bovine : à court et à long terme. D'un côté, les conséquences à court terme résultent de la fermeture des frontières du monde industrialisé aux bovins et au bœuf d'origine canadienne. Ce sont surtout les éleveurs de bovins et d'autre bétail qui en ont écopé, mais aussi les exploitants d'abattoirs, leurs employés et leurs fournisseurs. Si le couperet n'est tombé qu'une seule fois, les intervenants ne peuvent espérer améliorer leur sort tant que les frontières resteront closes. De l'autre, les conséquences à long terme résultent de l'imposition de nouvelles règles de salubrité alimentaire pour la transformation du bœuf. Dans ce cas-ci, ce sont presque exclusivement les abattoirs qui en ont souffert, mais aussi, dans une moindre mesure, les éleveurs de bovins et les consommateurs. Il s'agit ici d'un fardeau perpétuel. En 30 ans, les exploitations de bovins de boucherie ont déjà beaucoup diminué, passant de 159 387 têtes en 1971 à 90 066 en 2001, comme l'illustre le graphique 2.2. Cette tendance à la baisse se maintiendra sans doute, en partie à cause des conséquences immédiates de l'ESB (malgré l'aide du gouvernement), en partie parce que certaines de ces conséquences à long terme risquent de se répercuter sur le reste de la chaîne de valeur, passant des abattoirs aux élevages de bovins, et en partie parce que les autres tendances à long terme se maintiendront aussi probablement.

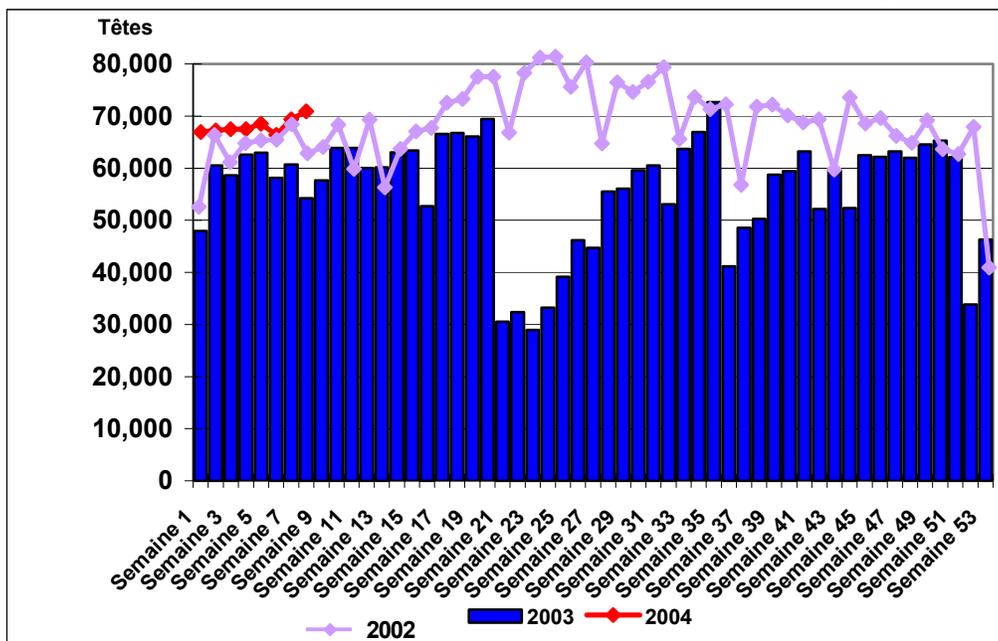
Conséquences à court terme

La fermeture des frontières du monde industrialisé aux bovins et au bœuf d'origine canadienne a entraîné des pertes à plus d'un titre pour de nombreux Canadiens et leurs entreprises. Par exemple, on a dû mettre sur le marché canadien environ 25 000 bovins par semaine normalement destinés aux États-Unis — alors que les abattoirs canadiens fonctionnaient déjà à l'automne à près de 90 % de leur capacité, ce qui ne leur laissait guère de marge de manœuvre pour absorber cette offre excédentaire (voir le graphique 3.1). C'est pourquoi les éleveurs de bovins et les exploitants de parcs d'engraissement ont épongé d'énormes pertes sur la vente de leur bétail. Ils devront en outre assumer des frais supplémentaires pour nourrir les animaux qu'ils n'ont pas pu ou voulu vendre, et consentir à de généreux escomptes en raison de l'âge de leurs bêtes quand ils finiront par les vendre. Les exploitants d'abattoirs ont aussi subi des frais de surestaries et de destruction pour certains de leurs produits, en plus d'encourir

d'énormes frais d'entreposage et de réfrigération pour la marchandise accumulée dans des dépôts de conteneurs ou des entrepôts douaniers.

Un grand nombre d'intervenants ont certes souffert de la crise de l'ESB; toutefois, d'autres en ont profité. C'est le cas des fabricants de nourriture pour bovins ainsi que des propriétaires d'entrepôts et de dépôts de conteneurs, où les abattoirs ont dû stocker leur bœuf excédentaire. Par ailleurs, les banques alimentaires du Canada ont reçu à titre gracieux pour plus d'un million de dollars en produits du bœuf. Par conséquent, il est impossible de dresser un bilan définitif de la crise de l'ESB en se bornant à additionner les gains et les pertes qui en résultent. Ce calcul peut toutefois aider le gouvernement à reconnaître les groupes d'intervenants qui méritent d'être aidés d'urgence et indemnisés.

Graphique 3.1
Usines sous inspection fédérale : nombre d'animaux abattus par semaine



Source : Canfax et le George Morris Centre

On peut également avoir un aperçu brut des conséquences économiques néfastes de l'ESB sur le Canada en calculant simplement le total des pertes en exportation de bovins et de bœuf pour l'année 2003. Il suffit pour cela de soustraire la valeur des exportations réalisées en 2003, soit 1,8 milliard de dollars, de leur valeur estimée si l'on n'avait pas détecté un cas d'ESB. Étant donné que les exportations réalisées avant le 20 mai 2003 étaient comparables au rendement moyen de la même période sur les trois années précédentes, on peut raisonnablement supposer que sans l'ESB, le Canada aurait obtenu en 2003 le même rendement moyen de ces trois années, soit 3,6 milliards de dollars. On en déduit ainsi que la crise de l'ESB a coûté au pays pour 1,8 milliard de dollars de pertes en exportation de bovins et de bœuf.

Toutefois, deux mises en garde s'imposent dans ce calcul. Certains produits du bœuf d'abord destinés au lucratif marché d'exportation, comme les bouts de côtes destinés à la Corée, ont plutôt été acheminés sur le marché intérieur du bœuf haché, de moindre valeur, après la découverte du cas d'ESB. Par conséquent, les abattoirs ont pu récupérer une partie de leurs exportations perdues. De cet angle, les pertes estimatives de 1,8 milliard de dollars sont exagérées. En revanche, ce manque à gagner d'environ 1,8 milliard de dollars a provoqué un impact négatif sur la somme des dépenses, qui s'est répercuté sur l'ensemble de l'économie canadienne et principalement sur le secteur bovin. De cet angle, les pertes estimatives de 1,8 milliard de dollars sont trop modestes. Il faut donc user de discernement lorsqu'on cite cette estimation.

Conséquences à long terme

Les conséquences à long terme de la crise de l'ESB découleront principalement de la nouvelle réglementation sur la transformation du bœuf et la séparation des bovins à des fins de salubrité alimentaire. Les consommateurs canadiens en seront les premiers bénéficiaires. Viendront ensuite les vétérinaires, dont les compétences seront davantage sollicitées, ainsi que les organes de réglementation qui administreront les nouvelles règles de santé et de sécurité. Les coûts supplémentaires qui s'y rattachent reposeront sur les épaules des exploitants d'abattoirs mais, dans la mesure où ces coûts peuvent se déplacer dans la chaîne de valeur, les éleveurs et les consommateurs pourraient aussi perdre au change. On suppose toutefois qu'au bout du compte, du point de vue santé et sécurité, la nouvelle réglementation sera à l'avantage des consommateurs.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour estimer les coûts de transformation supplémentaires auxquels les abattoirs font face, voici ce qu'ils allèguent à cet égard :

- Main-d'œuvre supplémentaire pour séparer les bovins âgés de 30 mois et plus des autres;
- Main-d'œuvre supplémentaire pour faire monter de 70 % à 100 % la combinaison de produits désossés de façon à répondre aux exigences d'exportation;
- Coûts directs pour retirer et détruire le matériel à risque spécifié des bovins âgés de plus de 30 mois et l'iléon distal (intestin grêle) de tous les bovins, activités qui augmentent indirectement les coûts de production car elles ralentissent la chaîne.

Au Centre George Morris, on estime que les coûts moyens d'exploitation des abattoirs, qui revenaient à environ 150 dollars la tête avant l'ESB, seront

d'environ 250 dollars la tête après l'ESB. Vu cette augmentation dramatique, on ne sait pas si les 19 abattoirs sous inspection fédérale resteront économiquement viables. À long terme, certains abattoirs pourraient fermer, changer de mains ou fusionner avec d'autres.

Pour l'instant, les abattoirs canadiens semblent toutefois viables. En effet, l'offre excédentaire de 25 000 bovins par semaine a considérablement augmenté la marge brute des abattoirs⁴, bien au-delà de l'augmentation estimée de 100 dollars la tête des coûts moyens d'exploitation. Un rapport préparé par l'Alberta Cattle Feeders Association et présenté au gouvernement de l'Alberta intitulé *Consolidated Beef Industry Action Plan: Actions for Industry if Borders Remain Closed*, révèle que la marge brute moyenne des abattoirs, pour la période du 22 septembre 2003 au 16 février 2004, était de 431 dollars la carcasse, au lieu de 144 dollars un an plus tôt et de 208 dollars CAN pour les abattoirs américains au cours de la même période. Selon le rapport, la marge des abattoirs canadiens est supérieure de 200 % à celle de l'an dernier et supérieure de 107 % à celle de leurs concurrents américains pour la même période.

Si ces estimations sont exactes, cela signifie que les abattoirs canadiens ont peut-être profité de l'offre excédentaire des bovins au cours de la période intermédiaire se situant entre les contrecoups immédiats de la crise, où presque tous les intervenants ont souffert, abattoirs y compris, et la période à long terme suivante, au cours de laquelle les abattoirs seront sans doute le plus touchés. Encore une fois, il importe d'aborder avec prudence ces conclusions. Par exemple, les estimations avancées par le Centre George Morris au sujet de la marge brute supposent que les abattoirs canadiens reçoivent le prix courant pour certains des produits qu'ils vendent, même lorsque le prix de ces produits est réduit par rapport au prix courant. En outre, la production ou l'abattage de vaches a diminué de 327 630 têtes en 2003 par rapport à 2002 (voir le graphique 3.1), ce qui a fait augmenter le coût du capital par tête d'en moyenne 10 % pour les abattoirs.

Le Programme fédéral-provincial de redressement de l'ESB

Dans les semaines suivant la fermeture des frontières au bœuf canadien, le secteur des abattoirs a ralenti ses opérations, passant d'un peu moins de 70 000 têtes par semaine en moyenne en mai à seulement 30 000 têtes (voir le graphique 3.1). La crise de l'ESB s'est traduite par un énorme écart entre le prix demandé par les exploitants de parcs d'engraissement pour des bovins engraisés et le prix offert par les abattoirs. Les abattoirs n'avaient d'autre choix que de soumissionner à la baisse parce qu'ils obtenaient moins pour leurs propres

⁴ On calcule la marge brute en additionnant les revenus du bœuf aux revenus des sous-produits et en soustrayant le coût des bovins. La marge brute ne comprend pas les coûts d'exploitation, d'emballage ou d'immobilisation.

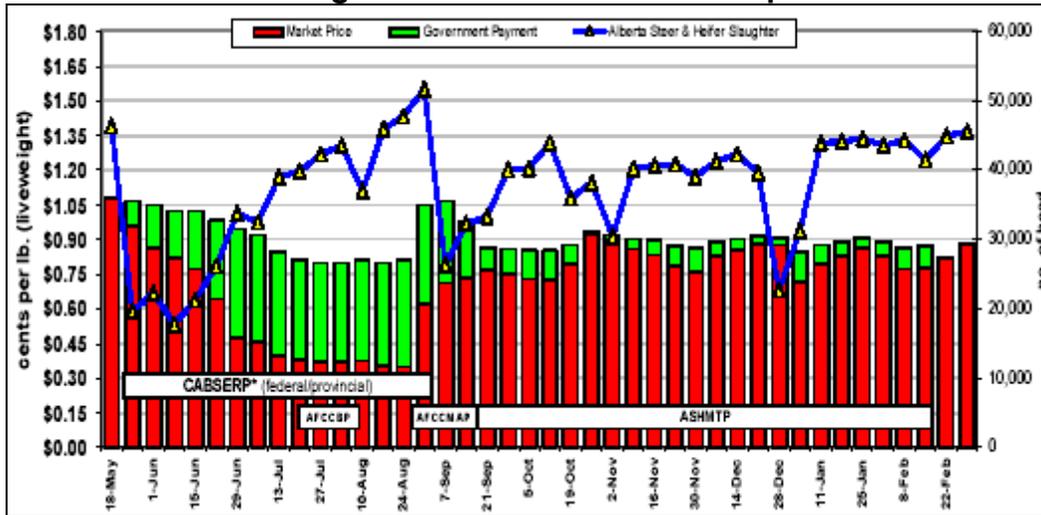
produits et que leurs coûts augmentaient de façon exponentielle. Les exploitants de parcs d'engraissement, de leur côté, hésitaient à vendre au faible prix offert par les abattoirs en raison des grosses pertes qui en résulteraient.

Pour mettre fin à l'impasse et éliminer l'arriéré de bovins, le 18 juin 2003, les ministres de l'Agriculture du fédéral, des provinces et des territoires ont annoncé un programme temporaire de 500 millions de dollars pour aider le secteur. Le Programme de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB verserait aux producteurs la différence entre le prix moyen hebdomadaire des bovins engraisés du marché américain (en devise canadienne) et le prix moyen hebdomadaire du marché albertain, jusqu'à concurrence de 50 % du prix de référence américain. Les coûts du Programme ont été partagés à 60 % par le fédéral et à 40 % par les provinces.

Le Programme de redressement visait deux objectifs principaux : 1) encourager les parcs d'engraissement à vendre sur un marché faible et 2) augmenter le volume d'abattage. Le Programme, auquel les parties ont entièrement souscrit, s'est terminé en août et, en terme des deux objectifs ci-haut, il a accompli sa mission. Comme l'illustre le graphique 3.1, le volume hebdomadaire d'abattage a graduellement augmenté pour dépasser les 60 000 têtes à la fin août et, avec l'ouverture du marché américain au bœuf en boîte carton au mois de septembre, il se maintient depuis.

Grâce au Programme, les propriétaires de parcs d'engraissement ont pu maintenir des prix se rapprochant davantage des niveaux habituels. On a ainsi redonné confiance au secteur bovin et les exploitants de parcs d'engraissement ont pu acheter des veaux d'automne à des prix comparables à ceux de 2002. Le graphique 3.2 démontre que même si le prix du marché des bovins engraisés de l'Alberta a récemment chuté à 35,06 dollars le quintal, si l'on prend en compte les paiements du gouvernement, les recettes des parcs d'engraissement ne sont pas tombées sous les 80 dollars le quintal. L'aide gouvernementale a donc considérablement atténué l'impact des faibles prix résultant de l'offre excédentaire de bovins. Nombre de parcs d'engraissement ont ainsi pu demeurer viables au cours de l'été, alors que les frontières étaient fermées aux bovins sur pied et au bœuf.

Graphique 3.2
Bovins engraisés : recettes estimées par tête



Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et du Développement rural de l'Alberta, *Review of Pricing in the Beef Industry*, mars 2004, p. 8.

Le Programme de redressement de l'ESB compte aussi des détracteurs. Certains observateurs ont avancé qu'il favorisait l'abattage en masse parce qu'une date limite avait été fixée, ce qui a affaibli les prix encore plus que s'il n'y avait pas eu le Programme. Il y a du vrai dans leurs critiques, mais celles-ci ne tiennent pas compte des résultats positifs du Programme.

Le prix des bouvillons engraisés de l'Alberta a chuté de 70,2 %, passant d'un sommet de 117,52 dollars le quintal au cours de la deuxième semaine de février à un creux de 35,06 dollars le quintal au cours de la quatrième semaine d'août 2003. En date du 20 juin 2003, le prix des bouvillons engraisés de l'Alberta avait déjà chuté de 28,6 % pour atteindre 67,16 dollars le quintal, mais la semaine suivant l'annonce du Programme, il avait encore baissé de 18,7 % pour s'établir à 47,02 dollars le quintal. Ce prix est encore tombé de 14 % au cours de la quatrième semaine d'août, à la fin du Programme, et a généralement remonté la pente depuis. Tous ces mouvements portent à croire que le Programme de redressement a bel et bien amorti la chute des prix consentis aux éleveurs de bovins et aux propriétaires de parcs d'engraissement. Toutefois, vu l'offre excédentaire, les abattoirs ont indirectement bénéficié d'une augmentation de 20,14 dollars à 32,10 dollars le quintal pour les bovins qu'ils ont achetés au cours de l'été 2003.

Une telle conclusion, cependant, exagère la situation. Il faut préciser que le prix des bouvillons engraisés de l'Alberta dépend de la saison : tous les ans, il décline au cours du printemps et de l'été, et ne remonte qu'à l'automne et à l'hiver. Par exemple, le prix des bouvillons engraisés de l'Alberta, en moyenne, a diminué de 23 % entre son sommet et son creux, en 2001 et en 2002. Le sommet

a été atteint dans la deuxième et la troisième semaine de mars respectivement pour chaque année, et le creux dans la quatrième semaine de septembre et la deuxième semaine de juillet respectivement. Par conséquent, le déclin en 2003 était de 47 % supérieur à celui des deux années précédentes, et le faible prix s'est davantage prolongé, puisqu'il a duré six mois et demi plutôt que cinq mois et quart en moyenne pour les deux années précédentes. À la lumière de ces deux résultats, il semble raisonnable de conclure que le prix des bouvillons engraisés de l'Alberta serait sans doute tombé à l'été 2003 en l'absence du Programme, quoique de façon moins abrupte que 18,7 % en une semaine comme cela s'est produit après l'annonce du programme.

Heureusement, les paiements accordés en vertu du Programme gouvernemental étaient liés aux prix en vigueur et à l'abattage de bovins. La portée du Programme se limitait donc uniquement à indemniser partiellement les éleveurs de bovins et les exploitants de parcs d'engraissement. Si cela n'avait pas été le cas, la reprise aurait certainement été plus lente. On aurait abattu moins de bovins, ce qui signifie qu'ils se seraient davantage accumulés dans les parcs d'engraissement, ce qui aurait grossi les coûts d'exploitation des propriétaires de parcs et les aurait forcés à consentir à des escomptes pour vendre leurs animaux plus vieux.

CHAPITRE 4

RÉACTIONS DE L'INDUSTRIE ET DU GOUVERNEMENT À LA CRISE DE L'ESB ET MESURES POUR L'AVENIR

Les prix du bœuf au Canada et la crise de l'ESB

Suite à la mise en œuvre de l'ALE en 1988, et de l'ALENA en 1994, les marchés canadien, américain et mexicain du bœuf et des bovins ont été entièrement intégrés au sein d'un marché nord-américain. Comme l'a exprimé un intervenant de l'industrie :

Le marché du bétail au Canada est un marché libre compétitif, et avant la fermeture de la frontière internationale, à la suite de la découverte d'un cas d'EBS au Canada, le marché était vraiment tout à fait intégré au marché du bétail, du boeuf et du veau des États-Unis.

Jim Laws, Conseil des viandes du Canada
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 4-16:45, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 23 février 2004

Le Canada a ensuite joui d'un avantage comparatif pour ce qui est des bovins et des autres animaux sur pied et d'un avantage compétitif pour ce qui est du bœuf et des produits du bœuf. Ces avantages économiques se sont reflétés dans les données commerciales, le Canada devenant un important exportateur net de ces deux types de produits. De fait, le Canada vient au troisième rang dans le monde pour ce qui est de l'exportation du bœuf et des bovins.

Un marché nord-américain intégré du bœuf et des bovins comporte toutefois des avantages et des inconvénients. Du côté positif, le Canada a vu sa richesse et sa prospérité augmenter du fait qu'il a concentré et spécialisé ses ressources dans cette industrie, en plus d'attirer un important capital étranger. En outre, les Canadiens profitent de prix semblables à ceux exigés des Américains pour le bœuf et les bovins puisqu'un marché intégré tend à éliminer les écarts à ce chapitre (c.-à-d. que les forces du marché opèrent une stabilisation entre les différentes régions de l'Amérique du Nord). Du côté négatif, les éleveurs, les exploitants de parcs d'engraissement et les abattoirs canadiens deviennent vulnérables si les États-Unis ferment leurs frontières aux exportations de bœuf et de bovins canadiens, ce qui s'est effectivement produit le 20 mai 2003.

Cet événement a entraîné une offre excédentaire de bœuf et de bovins au Canada et à une offre déficitaire aux États-Unis. Ainsi, l'inventaire de bovins aux États-Unis totalisait 94,9 million d'animaux au 1^{er} janvier 2004, constituant ainsi le niveau le plus bas depuis 1952. Par la suite, lorsque le marché américain a ouvert ses portes aux morceaux de bœuf désossé provenant d'animaux âgés d'au plus 30 mois, l'offre excédentaire au Canada n'a plus touché que les bovins. L'interdiction américaine à l'égard des bovins canadiens a eu l'impact suivant :

Ceux qui ont été le plus durement frappés sont les exploitants de parcs d'engraissement. Comme il leur est impossible d'exporter leurs animaux sur pied aux États-Unis, le Canada, depuis quelques mois, a un gros excédent de bétail. [...] L'offre trop importante de bétail au Canada a provoqué un recul marqué des conséquences dramatiques sur les bénéficiaires nets des éleveurs. Ce n'est pas compliqué : l'offre de bétail a augmenté sans que la demande en face autant et par conséquent les prix ont chuté.

Willie Van Solkema, Cargill Foods
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 7-15:35, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Autrement dit, le marché a réagi comme il le fait toujours en situation d'offre excédentaire. Les participants de l'industrie ont rendu possible ou forcé une chute des prix des bovins afin de stimuler la demande interne et de réduire le nombre de bovins excédentaires. Sans le marché américain des bovins, le maintien des prix aux niveaux d'avant l'ESB aurait préservé l'offre excédentaire, fait augmenter sensiblement le coût des provendes et entraîné la ruine financière de nombreux éleveurs. Sur le marché américain, c'est le contraire qui s'est produit. Les participants de l'industrie ont augmenté les prix des bovins au profit des éleveurs, mais au détriment des abattoirs. La désagrégation du marché nord-américain des bovins signifiait que les prix des bovins au Canada et aux États-Unis ne seraient plus stabilisés; ils allaient diverger sensiblement. Certains de ces effets ont été mesurés dans une lettre présentée comme pièce à l'appui au Comité permanent :

Depuis l'ouverture de la frontière canado-américaine l'automne dernier au bœuf en caisse carton provenant de bovins canadiens de moins de 30 mois — qui demeure cependant fermée à l'importation de ces mêmes bovins — notre gagne-pain est sérieusement menacé :

- *Le volume de transformation des bovins aux États-Unis a diminué de plus de 12% [...] la baisse s'est amorcée immédiatement après que la frontière américaine a été ouverte au bœuf en caisse carton [en provenance du Canada]*
- *Les bovins canadiens se sont vendus en moyenne **275 \$ par tête** de moins que les bovins américains — ce qui a permis aux abattoirs canadiens de vendre moins cher que les abattoirs américains sur notre propre marché.*

*Au cours des quatre derniers mois seulement, nous estimons que les pertes financières pour une seule collectivité axée sur la transformation du bœuf — Greeley au Colorado — s'élèvent à plus de **100 millions de dollars** en raison d'une diminution de l'activité économique attribuable à la baisse des niveaux de production.*

John Simons, président-directeur général
Swift & Company
Pièce d'appui du 3 mars 2004
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
3^e session, 37^e législature

De l'avis de la plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité, le marché a réagi aux événements. Comme l'a exprimé un témoin :

Le marché fonctionne, même s'il ne joue pas aussi bien son rôle d'arbitre que si la frontière était ouverte pour le bétail vivant.

Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 7-15:50, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Le Comité reconnaît que le marché a réagi à la situation d'offre excédentaire, mais que cette réaction fut excessivement inéquitable pour certains des intervenants de l'industrie. Le gouvernement, à l'échelon fédéral ou des provinces, devait intervenir et redistribuer le fardeau infligé par l'embargo américain.

Avantage comparatif pour le prix du bœuf et les marges bénéficiaires brutes des abattoirs

Immédiatement après la découverte du problème d'ESB au Canada, la fermeture des frontières du monde industrialisé au bœuf canadien a eu un effet dévastateur sur les abattoirs canadiens. Selon le Conseil des viandes du Canada, les abattoirs canadiens avaient perdu environ 50 millions de dollars pendant les premières semaines de la crise de l'ESB. Toutefois, après la levée de l'embargo américain sur les produits du bœuf désossé canadien provenant d'animaux âgés d'au plus 30 mois, la situation des abattoirs a connu un revirement. On a décrit de la façon suivante l'évolution de la situation :

Il y a des surplus énormes de bovins. Nous n'avons toutefois pas de problème sur le plan de la viande pour l'instant. Les abattoirs fonctionnent à pleine capacité pour répondre à la demande de leurs marchés d'exportation. Ils transforment autant de vaches qu'ils peuvent, et la viande n'est pas entreposée dans des congélateurs ou ailleurs, elle est consommée.

Scott Zies, Alliance pour le commerce du bœuf
équitable
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 4-16:15, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 23 février 2004

Autrement dit, l'offre excédentaire de bœuf et de bovins s'est transformée essentiellement en un engorgement de bovins. Il n'est donc guère étonnant que les prix de gros et de détail des produits du bœuf, qui ont été en diminuant tout au long de l'été, aient changé de direction et se soient mis à remonter à partir de septembre 2003 jusqu'au 23 décembre, moment où un cas d'ESB a été détecté dans l'état de Washington. Néanmoins, les consommateurs canadiens bénéficient encore aujourd'hui, dans certains cas, d'un très léger avantage au niveau des prix, selon au moins un détaillant :

Les abattoirs nous donnent à peu près les mêmes prix que l'année passée, peut-être un peu plus bas. On en profite, parce qu'il y a beaucoup plus de boeufs cette année, ce qui veut dire que lorsqu'il y a des coupes en promotion, quand les prix sont plus bas, c'est sûr qu'on les utilise pour faire nos promotions. Dans les prix réguliers, les prix sont à peu près les mêmes, juste un peu moins que l'année passée.

Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific
Company of Canada Limited
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 9-17:15, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 22 mars 2004

Les prix de gros du bœuf approchant ceux d'avant la crise de l'ESB et les prix des bovins demeurant très bas afin d'éliminer le problème de l'offre excédentaire, les abattoirs canadiens ont obtenu sans s'y attendre un avantage comparatif notable par rapport à leurs concurrents américains. Les abattoirs américains versent pour les bovins des prix bien supérieurs aux niveaux d'avant l'ESB depuis le début de la crise, de sorte que les abattoirs canadiens peuvent offrir des conditions plus avantageuses que leurs pendants américains dans leur propre marché du bœuf. Il s'ensuit que les marges bénéficiaires brutes des abattoirs canadiens, et possiblement leurs marges de profit, ont connu une flambée comme jamais auparavant. Le représentant d'un abattoir canadien a décrit la situation de la façon suivante :

Nos pertes en mai et en juin ont été horribles. En juillet et en août, nous avons fait un peu d'argent, et en septembre et en octobre aussi. Ce qu'il faut se demander, c'est comment évaluer l'inventaire. [...] En évaluant l'inventaire selon le prix du marché avant la crise de l'ESB, vous faisiez beaucoup d'argent. Mais si vous l'évaluez selon les prévisions et que vous retranchez les coûts de transport, ainsi que les coûts liés au fait d'avoir un bureau au Japon, ce qui nous coûte environ 10 000 \$ par semaine, c'est une autre paire de manches.

Lorne Goldstein, Better Beef Limited
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 4-17:20, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 23 février 2004

Les données financières de 2003 ne sont pas encore connues. Dans la foulée de la crise de l'ESB, les propriétaires d'abattoirs ont affirmé qu'ils font eux-mêmes face à un certain nombre d'obstacles économiques :

La première variable à prendre en considération est le changement de valeur du dollar canadien. En Amérique du Nord, le prix des bovins est fixé en dollars américains. Le dollar canadien s'est apprécié de 15 %, ce qui équivaut à 13 ¢ la livre. Cela fait de notre 87 ¢, un dollar. À cause de l'ESB, [...] nous devons désosser une portion considérable du quartier avant des bovins. Cela ajouterait un coût de 20 à 30 \$ par tête, ou de 2 à 2,25 \$ par quintal. L'autre facteur majeur est [...] que nous ne pouvons profiter de la prime d'exportation et [...] cela représente environ 190 \$ par animal. L'autre facteur est l'augmentation de la dépense pour l'équarrissage. Pour les grandes entreprises, cette opération était une source de recettes. À l'heure actuelle, c'est plutôt une dépense ou quelque chose qui ne rapporte pas. Il y a aussi un autre facteur [...] les abattoirs canadiens qui font aujourd'hui le commerce de produits désossés aux États-Unis perdent de 5 à 10 ¢ la livre sur le triple A, ou la catégorie américaine équivalente (USDA choice), ce qui diminue leurs revenus de 2 à 3 \$ le quintal. En additionnant tous ces facteurs, on obtient environ 1,13 \$.

Ben Thorlakson, Canada Beef Export Federation
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 9-16:30, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 22 mars 2004

Le représentant d'un abattoir canadien a calculé grosso modo, pour ses activités, l'impact financier découlant de l'ESB de la façon suivante:

La semaine dernière, j'ai fait une comparaison. Le prix de la viande que j'ai vendue la semaine dernière était d'environ 275 \$ de moins par animal qu'il y a un an. J'ai ensuite comparé le prix des bouvillons et j'ai constaté que j'avais payé 300 \$ de moins. [...] En réalité, [à cause de] mes frais

d'exploitation [...] aujourd'hui, l'abattage de bouvillons me rapporte moins qu'il y a un an.

Brian Nilsson, XL Beef
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 7-16:45, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Un détaillant canadien a soutenu que la baisse des prix des bovins au Canada était le résultat direct de la perte de marchés étrangers pour les sous-produits :

Dans un animal qui pèse environ 1 200 livres, après que vous avez enlevé la peau et les os, il reste environ 450 livres, mais il y a beaucoup de produits qui sont vendus à l'exportation, comme les langues, les cœurs, des coupes de viande qu'on appelle try-tips ... Mais aujourd'hui c'est cela qu'ils ne peuvent plus envoyer ailleurs, qu'ils ne peuvent plus vendre à l'extérieur. C'est aujourd'hui pour ça que maintenant les fermiers n'ont peut-être pas le prix qu'ils devraient avoir pour leurs animaux.

Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific
Company of Canada Limited
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 9-16:00, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 22 mars 2004

Le Comité souligne toutefois que la production des abattoirs canadiens se situait toujours tout près de leur capacité ou la dépassait même parfois pendant un certain nombre de semaines l'automne dernier. De plus, en novembre 2003, les abattoirs canadiens ont exporté autant de produits de bœuf désossé aux États-Unis qu'ils ne l'avaient fait en novembre 2002, malgré une appréciation de 20 % du dollar canadien vis-à-vis la devise américaine. Étant donné la concentration, décrite dans le chapitre 2, de la propriété dans le secteur de l'abattage, le Comité se préoccupe que non seulement les abattoirs puissent indûment profiter de l'offre excédentaire de bovins au Canada, mais aussi qu'ils puissent en fait profiter de leur emprise sur le marché (en tant qu'acheteur) au détriment des éleveurs canadiens.

C'est pourquoi le Comité a entrepris ses audiences sur la formation des prix du bœuf en entendant le témoignage de la commissaire de la concurrence, Mme Sheridan Scott. Durant cette réunion, la commissaire a exposé les paramètres et limites de la *Loi sur la concurrence*. Elle a ensuite expliqué pourquoi les audiences du Comité de l'an dernier ainsi que son rapport de novembre 2003 n'avaient pas convaincu le Bureau de la concurrence d'entreprendre une enquête sur la formation des prix du bœuf. Le Comité comprend que la *Loi* ne traite pas directement des questions de justice ou d'injustice. La *Loi* s'intéresse principalement au comportement et aux pratiques

commerciales des divers intervenants sur le marché, notamment aux complots en vue de la fixation des prix et aux abus de position dominante. Malgré ces limites, la commissaire a également reconnu que la crise de l'ESB avait créé une situation très difficile sur le marché des bestiaux :

Je ne sous-estime pas les énormes conséquences. ... Je saisis l'ampleur des changements qui se produisent sur ce marché et les effets épouvantables qu'ils ont sur beaucoup de gens. Il m'est donc difficile de venir vous dire aujourd'hui que mes interventions sont limitées par la loi, mais le fait est qu'elles le sont. J'essaie d'être le plus utile possible en trouvant des dispositions que nous pouvons invoquer pour améliorer la situation ...

Sheridan Scott, commissaire de la concurrence
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 2-16:10, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 16 février 2004

Le Comité croit que tous les aspects du marché des bestiaux doivent être attentivement surveillés dans le contexte de la présente crise. Le Comité a donc exercé l'un de ses privilèges et demandé au ministre de l'Industrie d'entreprendre une enquête en approuvant la motion suivante :

Que le Comité demande au ministre de l'Industrie d'ordonner au Bureau de la concurrence de tenir une enquête en vertu de l'article 45 de la *Loi sur la concurrence* sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage, de la vente aux grossistes et au détail, dans le contexte de la crise de l'ESB au Canada.

Le Comité souligne que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a également demandé que la ministre de l'Industrie donne instruction à la commissaire de la concurrence d'entreprendre une telle enquête. Toutefois, la ministre de l'Industrie n'a pas encore formulé cette demande à la commissaire. Considérant l'information contenue dans le présent rapport et dans la lettre à la ministre de l'Industrie, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que la ministre de l'Industrie donne consigne à la commissaire de la concurrence, comme le prévoit l'article 10 de la *Loi sur la concurrence*, de mener immédiatement une enquête sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage et de la vente aux grossistes.

Entre-temps, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le Bureau de la concurrence surveille l'établissement des prix de gros et de détail du bœuf ainsi que les prix des bovins engraisés et des bovins d'embouche, et que la commissaire de la concurrence fasse rapport périodiquement, ou à l'appel de la présidence, au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes.

Le Bureau de la concurrence, en tant qu'organisme d'enquête sur des questions criminelles et civiles, n'a pas le mandat d'entreprendre une étude sur les aspects concurrentiels d'une industrie. Le Parlement n'a pas jugé bon de lui accorder ces pouvoirs. Cependant, le Comité recommande qu'une telle étude soit menée afin de rendre plus transparentes les pratiques commerciales de l'industrie des bovins et des produits du bœuf. Lorsqu'une situation similaire s'est présentée à l'égard de l'industrie du pétrole et de l'essence en 2000, le gouvernement a décidé de demander au Conference Board du Canada de réaliser une étude détaillée et exhaustive sur cette industrie. Le Comité demande qu'on procède de la même façon pour l'industrie du bœuf et recommande donc :

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada demande à un groupe indépendant de réaliser une étude exhaustive sur la concurrence dans l'industrie des bovins et des produits du bœuf au Canada.

Retour sur le programme d'aide financière du gouvernement

Étant donné la surabondance de bovins au Canada et le grand nombre de producteurs de bétail aux prises avec des difficultés financières, l'intervention gouvernementale a été perçue comme nécessaire pour remettre rapidement l'industrie sur pied. Voici comment on a expliqué au Comité le cœur du problème :

Le fait est qu'avant l'annonce du programme, l'industrie était dans une impasse. Il fallait que nous achetions le bétail moins cher parce que nous avons été évincés du marché américain. Le producteur avait investi dans le bétail et ne vendait pas. Si vous regardez les statistiques sur l'abattage, vous verrez que pendant six semaines, le nombre de bêtes abattues était très petit; c'était environ la moitié.

Faut-il le rappeler, l'argent du gouvernement n'a pas fait augmenter ni fait diminuer le nombre de bovins existants. La loi de l'offre et de la demande a

continué à jouer, sans égard à l'argent injecté dans le secteur par le gouvernement. Les subventions gouvernementales ont donné aux producteurs l'assurance que s'ils vendaient leurs bêtes comme ils allaient le faire de toute façon, ils obtiendraient une partie de cet argent pour compenser leurs pertes. Ils ont donc commencé à vendre leurs bêtes et les affaires ont repris.

Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 7-16:35, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Le Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB a atteint certains de ses objectifs. Ce programme de 500 millions de dollars a ainsi permis aux abattoirs canadiens de reprendre leur production à un niveau quasi maximal et a aidé à réduire l'offre excédentaire de bovins. Le Programme n'a toutefois pas fait augmenter les prix du marché du bétail, ce qui aurait pu aider les éleveurs de bétail canadiens aux prises avec des difficultés financières.

Le Comité est également conscient qu'un autre programme gouvernemental, le Programme relatif aux animaux de réforme doté d'un budget de 200 millions de dollars, ne rencontre pas les cibles des producteurs en matière de réduction de l'offre excédentaire. Dans leur lettre du 9 mars 2004 qu'ils ont fait parvenir au Comité, les Producteurs laitiers du Canada ont fait valoir que le taux de réforme des troupeaux laitiers « tel que reconnu par Agriculture et Agroalimentaire Canada est de 25 % » alors que le programme ne reconnaît qu'un taux de réforme de 16 %. Bien que ce programme puisse alléger le fardeau financier des producteurs, il n'est pas perçu pas le Comité comme une solution au surplus d'animaux de réforme laitiers et aux bas prix versés aux producteurs.

Le Comité conclut que le Programme de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB présentait globalement des défauts, tant sur le plan de sa conception qu'à propos d'un de ses objectifs. Compte tenu des deux objectifs énoncés, les deux paliers de gouvernement ont eu raison de spécifier une date pour la conclusion du programme. Ce délai a favorisé un retour à la normale pour les secteurs de l'abattage et de la transformation, mais ce ne fut pas le cas pour les éleveurs de bétail. Le Comité croit toutefois que le programme aurait dû chercher davantage à atténuer l'impact qu'a eu l'offre excédentaire de bovins pour les éleveurs qu'à accroître la production dans les abattoirs (la deuxième priorité du programme). Si on avait choisi cette option, il aurait été préférable de ne pas prévoir de date pour la conclusion du programme. L'inclusion d'une date précise ne pouvait qu'encourager les propriétaires de bovins à vendre leurs bêtes avant cette date — plutôt que d'attendre le meilleur moment — de manière à profiter des subventions gouvernementales. Seule cette date limite pourrait expliquer la diminution de près de 20 % du prix des bovins gras d'Alberta en seulement une semaine (la semaine de l'annonce du programme, c'est-à-dire du 18 au

25 juin 2003) et le relèvement de ce prix immédiatement après la fin du programme. Selon le Comité, l'aide gouvernementale aurait dû être versée directement aux éleveurs et le programme aurait dû se terminer à la levée de l'embargo américain sur le bétail canadien visé par celui-ci. Ainsi, il n'aurait eu aucune incidence sur le moment choisi pour envoyer les bovins à l'abattage, et il aurait surtout visé les éleveurs. Les avantages du programme n'auraient pas été autant accaparés par les abattoirs qui ont profité des baisses des prix tout au long de l'été.

Le 22 mars 2004, le gouvernement du Canada a annoncé son Programme transitoire de soutien à l'industrie dans le cadre duquel la somme de 680 millions de dollars sera accordée aux éleveurs de bovins qui subissent les effets négatifs de la fermeture prolongée de la frontière canado-américaine. Ces fonds seront versés aux éleveurs de bovins sous forme de paiements directs pouvant aller jusqu'à 80 \$ par bovin admissible faisant partie de leur troupeau au 23 décembre 2003. Tous les bovins sont admissibles, à l'exception des taureaux et des vaches en pleine maturité (vaches qui ont vêlé et taureaux non castrés âgés de plus d'un an). Les éleveurs d'autres ruminants qui ont perdu accès au marché américain bénéficieront de mesures similaires.

Le Comité a aussi évalué la possibilité d'adopter une politique de fixation d'un prix minimal pour les bovins, mais il n'a reçu aucun appui en ce sens de l'industrie. Certains témoins ont mentionné qu'une telle politique ne servirait pas les intérêts de l'industrie canadienne du bœuf et des bovins, ni ceux des consommateurs canadiens.

Capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée

Aux audiences du Comité, il est apparu évident que de nombreux intervenants de l'industrie croient qu'il serait préférable pour le Canada d'avoir une plus grande capacité intérieure d'abattage et de transformation. Comme il est indiqué au chapitre 2, l'industrie de la transformation a été témoin de nombreux fusionnements au cours de la dernière année, les usines et les emplois disparaissant à un point tel qu'il n'y a plus que trois grands joueurs dans l'Ouest du Canada, et un seul dans l'Est du Canada. Ces fusionnements ont entraîné l'exportation d'un nombre croissant de bovins sur pied aux États-Unis alors que, paradoxalement, le Canada a importé plus de morceaux désossés.

L'année d'avant, nous avons importé 130 000 tonnes de coupes désossées contre 760 000 tonnes exportées aux États-Unis. Si on compare les populations des deux pays, nous avons importé deux fois plus par habitant. Par contre, sous l'angle de la production, si on songe que nous devons

exporter de 60 à 70 p. 100 de ce que nous produisons, et donc qu'il nous faut beaucoup plus impérieusement exporter que les Américains, nous importons deux fois plus que ceux-ci.

Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 7-16, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Au cours des trois dernières décennies, l'industrie a forgé un nouvel équilibre fondé sur une capacité d'abattage hebdomadaire d'environ 65 000 têtes, un marché des exportations d'animaux sur pied de 25 000 têtes et des importations supplémentaires de produits du bœuf, dont les États-Unis sont de loin le principal fournisseur. Puis, un jour de mai 2003, ce marché nord-américain bien rodé a cessé de fonctionner. Un cas unique d'ESB au Canada a rompu l'équilibre. Une industrie lucrative qui a par le passé régulièrement refusé l'aide directe du gouvernement s'est mise à perdre plusieurs millions de dollars par jour. Les pertes totales pour le Canada ont tourné autour de 1,8 milliard de dollars en 2003, mais ce total augmente chaque jour que la frontière américaine demeure fermée aux animaux sur pied.

Les événements qu'a déclenchés la découverte de l'ESB au Canada ont sensibilisé les intervenants (surtout les éleveurs) à l'importance du marché d'exportation des animaux vivants pour leur gagne-pain. Ils ont aussi fait ressortir la vulnérabilité du marché nord-américain intégré. Les systèmes distincts de salubrité et de sécurité des aliments des deux pays constituent le maillon faible de la chaîne. Les affaires sont presque revenues à la normale pour le secteur canadien de la transformation, parce que de nombreux produits du bœuf peuvent à nouveau être exportés, mais les producteurs de détail ont besoin de l'aide des gouvernements fédéral et provinciaux pour survivre.

Des producteurs de bétail de partout au Canada cherchent néanmoins des possibilités d'investissement dans des activités à valeur ajoutée. Dans certaines régions, ils n'ont accès qu'à une seule grande usine de transformation. Dans leur optique, le marché est trop concentré. Dans d'autres régions, il n'y a tout simplement pas d'abattoir ou d'usine de transformation. C'est pourquoi certains des intervenants entendus par le Comité ont donné à entendre qu'il existait peut-être des possibilités d'investissement pour les agriculteurs dans le secteur de la transformation du bœuf.

Pourquoi ne pas s'occuper de notre destin nous-mêmes. Établissons une autre usine ou agrandissons celles déjà existantes ici au Canada et, ensuite, vendons nos coupes [de viande à l'étranger] et conservons les

emplois au Canada. Je crois que c'est là où nous devrions concentrer nos efforts. C'est ce que nous devrions faire au lieu d'attendre que les États-Unis ouvrent leur frontière.

Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific
Company of Canada Limited
Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire
Réunion n° 9-17:00, 3^e session, 37^e législature
Ottawa, 22 mars 2004

Toutefois, compte tenu des témoignages contradictoires que le Comité a entendus, nul ne sait s'il conviendrait pour le moment d'accroître la capacité d'abattage au Canada

Dans son rapport de novembre 2003, le Comité avait recommandé au gouvernement d'appuyer le développement de nouveaux débouchés dans l'industrie du bétail. Dans son plan budgétaire 2004, le gouvernement a annoncé son intention d'injecter la somme supplémentaire de 270 millions de dollars aux fins de nouveaux investissements de capital de risque par la Banque de développement du Canada et Financement agricole Canada. Le Comité recommande une fois de plus :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada et les organismes responsables du secteur agroalimentaire cherchent, en collaboration avec les producteurs de bétail et les transformateurs, à trouver de nouveaux débouchés commerciaux dans le secteur de la transformation du bétail en mettant particulièrement l'accent sur l'augmentation de la capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée.

Des marchés d'exportation complètement libres et des règles claires

L'industrie canadienne des bovins et du bœuf est complètement intégrée à l'intérieur d'un marché nord-américain, mais il reste aux pays de l'ALENA à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des règles d'importation et d'exportation conformes aux normes internationales — des normes qui empêcheraient l'utilisation de mesures sanitaires pour faire obstacle au commerce. Les cas d'ESB au Canada et aux États-Unis ont mis en lumière la vulnérabilité de l'industrie des bovins et des produits du bœuf, surtout des producteurs primaires. Il faut mettre un terme à de tels gestes, qui ne sont fondés ni sur des principes scientifiques ni sur l'évaluation des risques, si l'on veut que l'industrie canadienne des bovins demeure économiquement viable à plus long

terme. Le Canada et les États-Unis ne retirent aucun avantage à s'imposer mutuellement des embargos.

Les consultations entre les partenaires commerciaux nord-américains se poursuivent, mais ces partenaires sont aussi des concurrents sur de nombreux marchés, une réalité qu'il ne faudrait pas sous-estimer au moment de la négociation de l'harmonisation des systèmes nationaux de salubrité et de sécurité des aliments. L'année dernière, dans le contexte de ses audiences sur la crise de l'ESB, le Comité a écrit au directeur général de l'Office international des épizooties (OIE) pour savoir si les pays peuvent ou non protéger légitimement leur marché lorsqu'un autre pays signale un cas unique d'ESB. Voici ce que le directeur général a répondu dans sa lettre au Comité :

Lors de leur dernière rencontre, en septembre 2003, les spécialistes en sont arrivés à la conclusion que le fondement scientifique du Code était toujours valide. En outre, ils ont jugé que les restrictions commerciales en cours résultaient du fait que les pays n'appliquent pas le Code tel qu'il est écrit. En effet, de nombreux pays imposent des embargos commerciaux totaux dès qu'un pays exportateur rapporte son premier cas d'ESB, sans toutefois mener d'évaluation du risque, comme le recommande pourtant le Code. Quel qu'il en soit, ce Code ne recommande pas l'imposition d'un embargo total pour les animaux et les produits d'animaux provenant d'un pays infecté par l'ESB. Il préconise plutôt d'accroître les niveaux de restriction en fonction de la catégorie du pays exportateur. Cela dit, je crois que vous devriez canaliser vos énergies à aider l'OIE à encourager ses membres, le Canada y compris, à respecter le Code dans l'application de leurs mesures d'importation.

Dr Bernard Vallat, directeur général, OIE
Lettre au Comité permanent de l'agriculture et
de l'agroalimentaire
2^e session, 37^e législature
Ottawa, 3 novembre 2003

De plus, le groupe d'experts international sur l'ESB, dans son rapport sur les mesures qui concernent l'ESB aux États-Unis, a déclaré :

- *Le sous-comité est heureux que le gouvernement américain ait l'intention d'adopter une approche scientifique pour l'établissement de ses politiques.*
- *Les cas nord-américains démontrent encore une fois que les pays exportateurs subissent des répercussions sociales et financières importantes quand les pays importateurs ne respectent pas les règles internationales en matière de commerce.*
- *Par conséquent, le sous-comité recommande que les É.-U. fassent preuve de leadership en matière de commerce en adoptant des politiques d'importation/d'exportation conformes aux normes internationales et*

encouragent donc l'abandon des barrières commerciales irrationnelles quand des pays découvrent un premier cas d'ESB.

Le Comité croit que l'harmonisation des règles commerciales doit se faire correctement et sans tarder. Sinon, toute nouvelle désorganisation du marché des produits agricoles et agroalimentaires risque d'être plus coûteuse et durer plus longtemps encore. Si les pays de l'ALENA croient vraiment à un marché nord-américain intégré pour les bovins et les produits du bœuf, ils doivent respecter à la lettre les codes internationaux. Le Comité reconnaît les efforts déployés des deux côtés de la frontière pour rétablir les exportations de bétail et d'autres produits connexes, mais il est préoccupé par l'incidence négative qu'ont eue sur le marché canadien du bétail les longues négociations politiques. Les producteurs primaires de pays concurrents sont en train de se tailler une place sur les marchés traditionnels d'exportation du Canada. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis mettent immédiatement en application le code de l'Organisation internationale des épizooties et lèvent leurs embargos tout en continuant à négocier les modalités d'un plan de mise en œuvre qui améliorerait la libre circulation du bétail et des autres produits carnés.

CONCLUSION

Le 20 mai 2003, l'ESB a frappé au Canada. La découverte d'un cas d'ESB chez une seule vache, au sein d'un seul troupeau, dans une seule province, a déclenché une série d'événements catastrophiques pour les éleveurs canadiens de bovins et d'autres bestiaux. Le monde industrialisé a immédiatement fermé ses frontières aux bovins et au bœuf canadiens et le marché nord-américain des produits du bœuf et des animaux vivants, qui était alors pleinement intégré, a été durement secoué. Les prix des bovins sont tombés en chute libre, les troupeaux sont devenus inabordables, des exploitations de naissance florissantes sont passées sous le seuil de la rentabilité et les transformateurs ont dû se soumettre à de nouveaux règlements coûteux.

Le marché a réagi à l'offre excédentaire en réduisant le prix des bovins pour stimuler la demande intérieure. C'est tout ce que pouvait faire l'industrie canadienne en l'absence du marché américain. Par ailleurs, la baisse des prix des bovins a procuré aux abatteurs canadiens un avantage économique inattendu sur leurs concurrents américains, puisqu'ils peuvent maintenant vendre moins cher que leurs homologues américains sur leurs propres marchés du bœuf. Les abatteurs canadiens ont donc rapidement repris le chemin de la rentabilité, contrairement toutefois aux éleveurs canadiens.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont réagi à la situation dévastatrice en accordant une aide financière d'environ 1,58 milliard de dollars aux intervenants de l'industrie. Les deux programmes fédéraux ont connu un succès mitigé. Le Comité conçoit que le Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB a atteint les objectifs visés, mais il aurait préféré que les paiements soient liés et versés directement à un propriétaire de bovins ou bestiaux et ne soient pas soumis à une date limite. S'il en avait été ainsi, le programme n'aurait pas influé sur le choix du moment de l'abattage et les éleveurs et propriétaires de bétail en auraient profité pleinement.

En raison de la perte temporaire de soumissions des abattoirs étrangers pour les bovins canadiens et de la forte concentration de la propriété dans le secteur canadien de la transformation, le Comité croit que tous les aspects du marché des bestiaux doivent être attentivement surveillés durant cette période de crise. Le Comité recommande que la ministre de l'Industrie donne consigne à la commissaire de la concurrence de mener une enquête, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la concurrence*, sur l'établissement des prix de gros du bœuf ainsi que les prix des bovins à l'abattage. De plus, le Comité recommande que la commissaire de la concurrence surveille les prix de gros et de détail du bœuf, et ceux des bovins engraisés et des bovins de parcs d'engraissement, et qu'elle fasse rapport périodiquement au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes. Enfin, le Comité recommande

également que le gouvernement du Canada demande à un groupe indépendant de réaliser une étude exhaustive sur la concurrence dans l'industrie des bovins et des produits du bœuf au Canada.

À plus long terme, les efforts devront porter sur l'amélioration du fonctionnement du marché nord-américain des bovins et des produits du boeuf. Il faut éliminer l'utilisation de mesures sanitaires à des fins politiques pour faire obstacle au commerce. Une plus grande capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée s'impose si le Canada veut améliorer la structure de concurrence de l'industrie et réduire le nombre de bovins et autres animaux d'élevage exposés aux embargos commerciaux. Par conséquent, le Comité recommande que le gouvernement du Canada recherche et finance des débouchés commerciaux en mettant particulièrement l'accent sur l'augmentation de la capacité d'abattage du bétail et de transformation de produits à valeur ajoutée. Le Comité recommande en outre que les gouvernements du Canada et des États-Unis mettent immédiatement en application le Code de l'OIE et lèvent leurs embargos respectifs.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bureau de la concurrence Suzanne Legault, sous-commissaire adjointe, Division des affaires législatives Sheridan Scott, commissaire de la concurrence du Canada Richard Taylor, sous-commissaire adjoint de la concurrence, Direction générale des affaires criminelles	16/02/2004	2
Alliance canadienne pour le commerce du boeuf équitable Wayne Holland, co-président Scott Zies, co-président	23/02/2004	4
Better Beef Limited Bennie Dejonge, président Lorne Goldstein, secrétaire trésorier		
Conseil des viandes du Canada Jim Laws, directeur exécutif		
Produits de viande Levinoff limitée Brian Read, directeur général		
Cargill Foods Willie Van Solkema, directeur général adjoint/ventes	10/03/2004	7
Lakeside Packers Garnett Altwasser, président-directeur général		
XL Beef Brian Nilsson, co-président		
Canada Beef Export Federation Ben Thorlakson, président	22/03/2004	9
Conseil canadien des distributeurs en alimentation Paul Fortin, vice-président, achats et gestion, aliments frais, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited Nick Jennery, président Kim McKinnon, vice-présidente, Communications		
George Morris Centre Kevin Grier, analyste principal des marchés	25/03/2004	10

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Alliance canadienne pour le commerce du boeuf équitable

Conseil canadien des distributeurs en alimentation

Conseil des viandes du Canada

Fédération canadienne pour l'exportation de boeuf

Syndicat national des cultivateurs

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, (*séances n^{os} 2, 4, 7, 9, 10, 11 et 13 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Paul Steckle, député
Huron—Bruce
président

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 31 mars 2004
(Séance n^o 13)

Le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 51, dans la pièce 362 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de Paul Steckle.

Membres du Comité présents : Gilbert Barrette, l'hon. Mark Eyking, l'hon. David Kilgour, Larry McCormick, John O'Reilly, Louis Plamondon, Dick Proctor, Gerry Ritz, Paul Steckle et Rose-Marie Ur.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Jean-Denis Fréchette, analyste principal; Dan Shaw, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de projet de rapport sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage, de la vente aux grossistes et au détail, dans le contexte de la crise d'ESB au Canada.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé: Les prix du bétail et du bœuf canadiens au lendemain de la crise de l'ESB.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente ce rapport, tel que modifié, à la Chambre comme le 2^{ième} rapport du Comité.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

À 18 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Bibiane Ouellette

