

Octobre 2021

Gestion de la capacité de pointe et renforcement de la résilience des chaînes d'approvisionnement de la viande

Rapport Réflexion rapide préparé pour l'ICPA par Al Mussell et Darryl Robinson



Rapport
Réflexion rapide



Institut canadien des politiques agroalimentaires
960, avenue Carling
Ferme expérimentale centrale, immeuble 60
Ottawa, (Ontario) K1A 0C6
www.capi-icpa.ca/fr/

Canada

En été 2020, l'Institut canadien des politiques agroalimentaires (ICPA) a commandé une étude sur la faisabilité des petites usines de transformation de la viande dans le but d'atténuer les risques pour les approvisionnements de viande au Canada à la lumière des perturbations causées par la COVID 19. L'étude a été préparée par le professeur James Rude de l'Université de l'Alberta . Selon cette étude, le fait de construire un plus grand nombre d'usines de transformation de la viande plus petites et régionales, d'établir une capacité excédentaire obligatoire dans les usines de transformation de la viande afin de fournir de l'espace supplémentaire aux travailleurs et de recourir davantage à l'automatisation dans les usines de transformation ne suffirait pas à garantir la résilience de la chaîne d'approvisionnement de la viande.

Les petites usines de transformation de la viande ont besoin d'une chaîne de valeur supérieure pour surmonter les désavantages au chapitre des coûts par rapport aux grandes usines qui bénéficient d'économies d'échelle. Le rapport recommande que les fonds publics ne servent pas à financer les petites usines, mais plutôt à créer un environnement d'investissement amélioré; par exemple, par des taux d'imposition plus concurrentiels et une meilleure connaissance du marché qui peut soutenir le développement de créneaux. La solution d'imposer une capacité excédentaire pourrait permettre une plus grande dispersion des travailleurs d'usine sur les lieux en cas d'urgence, mais l'augmentation des coûts entraînera une hausse des prix de la viande et/ou une baisse des prix du bétail, ainsi qu'une réaction négative des consommateurs à des prix plus élevés. Le rapport recommande plutôt que les coûts et les rajustements liés à l'atténuation de cet effet soient communiqués de façon transparente à tous les niveaux du marché dans le cadre d'une stratégie globale de la chaîne d'approvisionnement en cas de maladies et d'autres perturbations (p. ex., grèves, incendies). Les solutions de robotique et d'automatisation entraînent des coûts d'investissement initiaux élevés et présentent des complexités qui favorisent les grands transformateurs. Elles exacerbent les préoccupations existantes au sujet de la concentration du marché dans la transformation de la viande, même si elles améliorent la productivité des petits et grands transformateurs.

En fin de compte, il y a un compromis à faire entre un plus grand nombre d'usines plus petites offrant plus de redondance et de la souplesse pour s'adapter et évoluer en fonction des possibilités du marché, une plus grande automatisation et une capacité de pointe par rapport à l'efficacité économique, à la taille et aux avantages de la concurrence. Le rapport de l'ICPA cite Temple Grandin qui fait remarquer que [traduction] « les installations des gros fournisseurs sont efficaces, fragiles et peu coûteuses. Les installations de production locales, plus nombreuses, sont plus coûteuses, mais l'ensemble de l'offre est plus robuste² ».

Le présent document vise à réexaminer les conclusions du rapport de l'ICPA de 2020 rédigé par James Rude dans le contexte actuel et à élargir son contexte à certains égards clés.



¹<https://capi-icpa.ca/fr/explorer/ressources/la-faisabilite-de-petites-usines-locales-de-transformation-de-la-viande-au-canada/>

²Grandin T. 2020. « Temple Grandin : Big Meat Supply Chains Are Fragile » (Les grandes chaînes d'approvisionnement de la viande sont fragiles), Forbes <https://www.forbes.com/sites/templegrandin/2020/05/03/temple-grandin-big-meat-supply-chains-are-fragile/?sh=65c768d7650c>.

Contexte actuel

Certains des facteurs qui ont suscité des préoccupations au sujet de la capacité de transformation de la viande au Canada pendant la pandémie de COVID 19 persistent ou sont réapparus. Une interruption de travail dans une usine de transformation de la volaille du Québec a entraîné l'euthanasie d'un million de volailles³, et un conflit de travail dans une usine de transformation du porc du Québec a menacé la nécessité d'euthanasier les porcs de marché⁴.

Aux États-Unis, une initiative a récemment été annoncée pour accroître le nombre de petites et moyennes usines de transformation de la viande, visant en partie à atténuer les risques pour la chaîne d'approvisionnement de la viande observés lors de la pandémie de COVID 19⁵. Dans de nombreuses régions du monde, la pandémie de COVID 19 se poursuit, notamment dans certaines régions des États-Unis, et une quatrième vague est arrivée. La peste porcine africaine (PPA) continue de menacer plusieurs régions du monde à l'extérieur du Canada. Elle a été récemment signalée en République dominicaine, qui prévoit d'euthanasier les porcs pour éradiquer la maladie. La récurrence de la PPA dans les Caraïbes ne fait qu'accroître le risque d'infection au Canada.

Le rôle du commerce et de l'ouverture des frontières pour améliorer la résilience

Selon le rapport de l'ICPA, les usines de transformation de la viande sont généralement situées là où le bétail est abondant. Par conséquent, si les installations de transformation doivent fermer temporairement leurs portes ou réduire les volumes de transformation en raison d'une maladie ou d'une grève des travailleurs, il faut trouver d'autres marchés pour le bétail afin que les éleveurs locaux demeurent viables. Les frontières doivent donc être ouvertes, tant au niveau provincial qu'international, pour permettre la libre circulation du bétail vers d'autres usines de transformation. Par ailleurs, le manque de capacité de transformation locale peut entraîner une offre excédentaire de bétail sur le marché et une baisse des prix et des revenus pour les producteurs. Certaines mesures d'atténuation peuvent être prises en modifiant les régimes alimentaires du bétail en vue de ralentir les gains quotidiens et la croissance, mais ces mesures ne s'appliquent pas uniformément à toutes les espèces de bétail et servent à atténuer plutôt qu'à éliminer les effets de la réduction de la capacité de transformation.

Le cas relatif aux porcs canadiens est révélateur de l'importance pour les producteurs canadiens de l'ouverture des frontières et de la libre circulation du bétail. La figure 1

montre qu'après la baisse en février 2020, les exportations de porcs de marché ont augmenté de mars à juillet, car plusieurs usines de transformation canadiennes ont été forcées de fermer ou ont connu des ralentissements en raison de la COVID 19. Les marchés américains ont fourni un autre marché pour les produits canadiens, malgré le fait que de nombreuses usines aux États-Unis ont également connu des fermetures en raison de la COVID 19. Puis, en septembre 2020, l'interruption des exportations chinoises de porc par les transformateurs canadiens (et non par les transformateurs américains) en raison du retrait des usines canadiennes de la liste des exportations chinoises et de la forte demande de porcs canadiens par les transformateurs de porc américains a entraîné une augmentation spectaculaire des exportations vers les États-Unis pour combler les approvisionnements, ce qui illustre à quel point les marchés canado-américains sont intégrés. Par conséquent, l'accès à d'autres marchés pour la transformation en cas de perturbations contribue à améliorer la résilience du secteur. Cette observation s'applique tant aux frontières provinciales que nationales, compte tenu des barrières commerciales interprovinciales et des restrictions relatives au transport de la viande d'une province à l'autre.

³<https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/labour-strikes-quebec-meat-industry-1.6102422>

⁴<https://globalnews.ca/news/8079526/quebec-pork-olymel-strike/>

⁵<https://www.usda.gov/media/press-releases/2021/07/09/usda-announces-500-million-expanded-meat-poultry-processing>



Transparence et souplesse dans les contrats

La commercialisation de l'abattage de bétail est dominée par des contrats de commercialisation et des ententes d'approvisionnement qui engagent les vendeurs et les acheteurs à respecter les volumes précis, les délais de livraison, les prix et d'autres aspects. Cependant, les contrats comportent généralement des clauses de force majeure, qui libèrent les parties de leurs obligations en cas de contingence hors de leur contrôle, à condition que les parties contractantes puissent prendre des mesures d'atténuation. Dans le cas des usines de transformation de la viande faisant face à une perturbation soudaine qui

les empêche d'accepter les livraisons de bétail, le bétail faisant l'objet d'un contrat peut être relâché et redirigé vers d'autres usines, grâce aux efforts déployés par les deux parties pour faciliter cette opération.

La réorientation du bétail permet de répartir le risque de perturbations soudaines dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et aide à protéger les parties individuelles. Une grande partie de cette réorientation des animaux est fondée sur des relations entre les entreprises et sur la nécessité de pérenniser l'industrie.

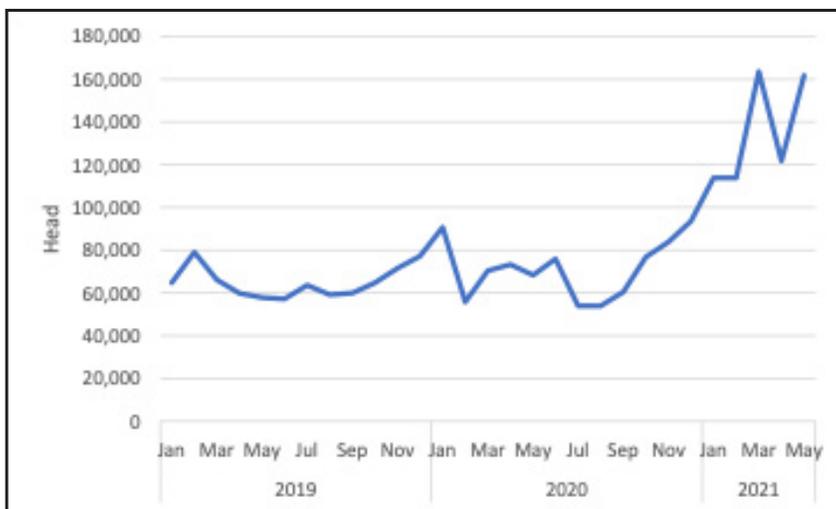


Figure 1 Exportations mensuelles de porcs vivants canadiens autres que les porcs de race pure, poids supérieurs à 50 kg

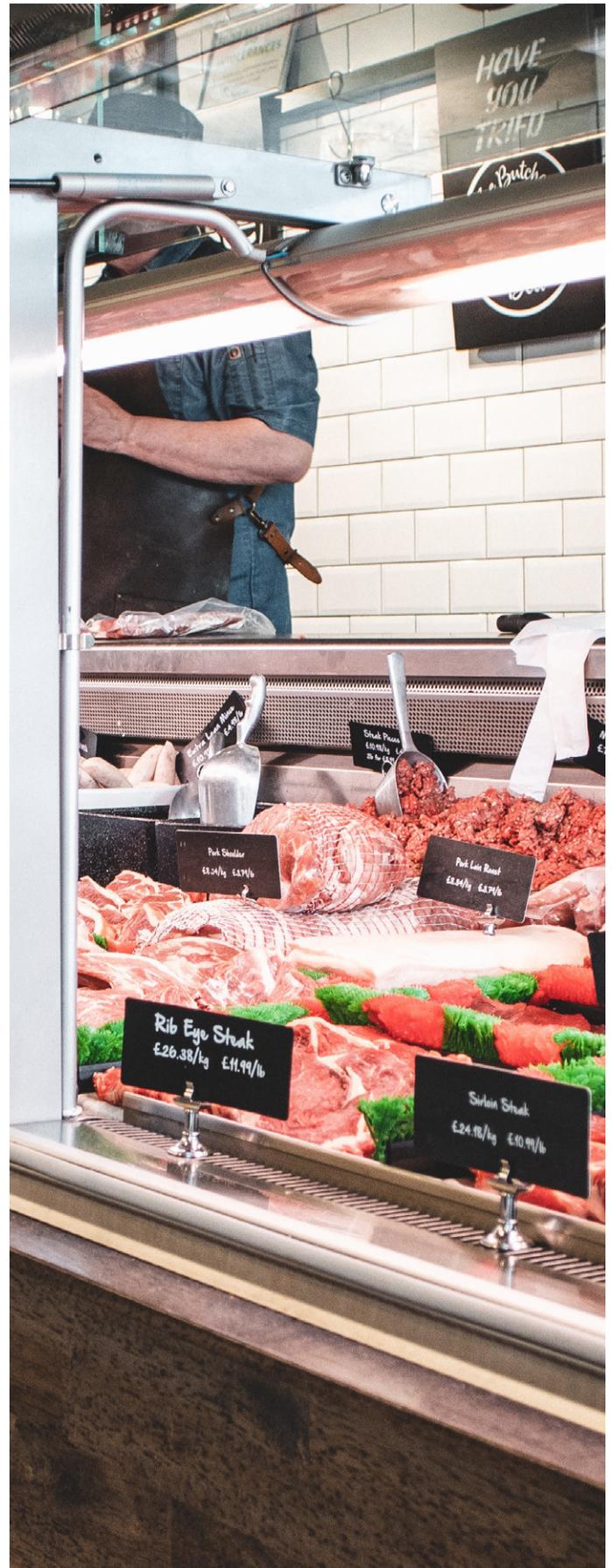
Source : Base de données sur le commerce international de marchandises de Statistique Canada, SH 010392

⁶Une excellente discussion sur le commerce ouvert et la transparence des contrats, en utilisant le porc comme exemple, est présentée par Ken McEwan, Lynn Marchand et Max Zongyuan Shang. « The Canadian pork industry and COVID 19 : A year of resilience » (L'industrie porcine canadienne et la COVID 19 : Une année de résilience), Revue canadienne d'agroéconomie, vol. 69 (2), p. 225-232. 2021.

La réglementation exige des partenariats public-privé

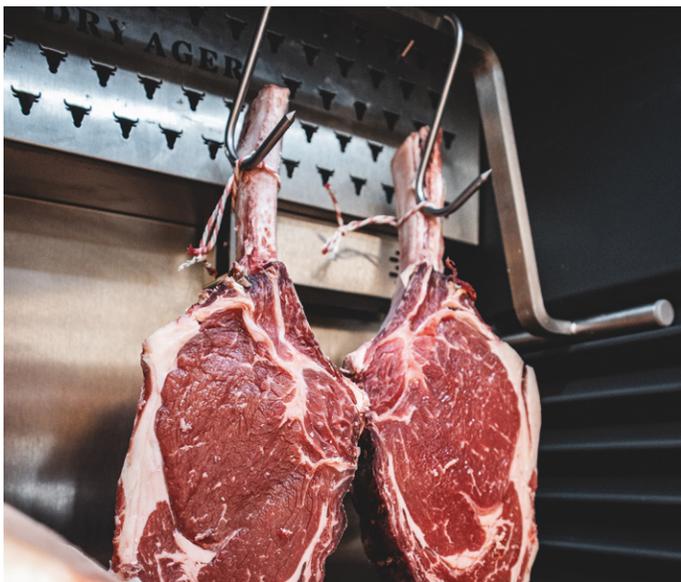
La réglementation, et plus précisément le fardeau réglementaire, est un élément des économies d'échelle. Les grandes entreprises sont mieux placées pour gérer la conformité réglementaire, car elles sont mieux équipées : elles disposent des frais généraux nécessaires et de la capacité de répartir les coûts d'administration sur un plus grand volume de ventes. L'un des moyens de rétablir l'équilibre pour faciliter la tâche des petites et moyennes usines est de réduire le fardeau de conformité en modifiant la façon dont la réglementation est administrée. Les solutions de rechange à la réglementation normative, comme une réglementation davantage axée sur les résultats, allègent généralement le fardeau réglementaire des petites et moyennes entreprises, sans sacrifier les objectifs de la réglementation, comme la salubrité des aliments, la qualité des produits et la capacité d'exportation.

Une plus grande volonté de travailler avec l'industrie au nom des organismes de réglementation, et vice versa, qui s'engage à établir et à maintenir des normes tout en étant souple en ce qui a trait à la mise en œuvre, avec des ressources prévues pour la mise en œuvre, est une forme avantageuse de partenariat public-privé. Cette approche peut favoriser la viabilité des petites usines. Certaines preuves de cette souplesse et de cette volonté de collaborer se sont manifestées pour faire face aux perturbations survenues pendant la pandémie de COVID 19 (par exemple, l'introduction de formulaires numériques, et la disposition d'exemptions ministérielles pour que les inspecteurs provinciaux puissent appliquer les normes fédérales pour les déplacements interprovinciaux en cas de pénurie d'inspecteurs) et peuvent être exploitées à l'avenir.



Collaboration et stratégie accrues dans la chaîne d'approvisionnement

De même, une collaboration et des relations accrues entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'industrie de la transformation de la viande peuvent contribuer à améliorer l'adaptabilité et la souplesse, menant à la résilience dans le secteur. Selon Jill Hobbs (2020), [traduction] « les relations de collaboration dans la chaîne d'approvisionnement sont des partenariats à long terme avec des fournisseurs qui permettent de réduire les coûts de transaction, de partager les risques, d'accéder à des ressources et à une expertise complémentaires et d'améliorer la productivité »⁷. En effet, Ken McEwan (2021) a fait valoir que [traduction] « le secteur porcin canadien a fait preuve de souplesse et de résilience, et s'est adapté aux défis critiques posés par la COVID 19 lorsque la chaîne d'approvisionnement a communiqué des renseignements avec les intervenants pour s'adapter aux défis de commercialisation provinciaux, nationaux et internationaux causés par la pandémie⁸. » Néanmoins, le secteur est très concurrentiel au niveau des entreprises et il peut y avoir un manque d'harmonisation entre les divers acteurs, de sorte que la collaboration exige des efforts et un engagement.



Ressources humaines et gestion

Le rapport de l'ICPA cite les nombreux documents établissant les économies d'échelle dans la transformation de la viande; cependant, la gestion et l'attraction des talents sont souvent négligées. La gestion et l'efficacité d'échelle peuvent se substituer l'une à l'autre : certaines entreprises très bien gérées qui n'ont pas d'avantages liés à la taille ayant des résultats aussi bons, voire meilleurs, que d'autres ayant des avantages liés à la taille. Par exemple, cela a été constaté dans le secteur agricole primaire au Canada, où certaines petites fermes ont obtenu un rendement supérieur à celui de fermes beaucoup plus grandes selon les paramètres de rendement économique et financier conventionnels⁹.

Une gestion et des ressources humaines de haute qualité découlent du perfectionnement des employés et de l'attraction de talents. Les petites et moyennes usines de transformation de la viande ont besoin de ressources humaines de haute qualité pour compenser les désavantages sur le plan de la taille; la prestation par les gouvernements de ressources de formation technique et de gestion à cet effet pourrait favoriser l'amélioration du rendement et de la viabilité des petites usines.

L'attraction de talents pour les postes dans les usines de viande est liée à un éventail de facteurs : les conditions de travail, l'utilisation de l'expertise, les taux de rémunération concurrentiels, la mobilité ascendante, etc. En fin de compte, elle oblige les usines de transformation à trouver des façons d'accroître la valeur des postes, conformément à une main-d'œuvre canadienne de plus en plus qualifiée et aux attentes accrues en matière d'emploi. L'automatisation et la complexité accrues exigent des compétences techniques supérieures, et l'automatisation et la complexité entraînent une demande de talents. Cependant, il est peut-être plus difficile d'attirer les talents parce que le travail dans les usines de viande est perçu comme froid, physique et répétitif, avec des éléments saisonniers et en dehors des heures de travail. Les mesures de soutien qui peuvent aider à recadrer les aspects relatifs à l'emploi dans les usines de transformation de la viande peuvent contribuer à l'attraction de talents.

⁷Hobbs, J. "Food Supply Chains during the COVID-19 Pandemic", Canadian Journal of Agricultural Economics, 68:171-176. April 2020.

⁸McEwan, K. et al. "The Canadian Pork Industry and COVID-19: A Year of Resilience", Canadian Journal of Agricultural Economics, 69:225-232. March 2021.

⁹Mussell, Al, Terri-Lyn Moore, Ken McEwan et Randy Duffy. « Understanding the Structure of Canadian Farm Income in the Design of Safety Net Programs » (Comprendre la structure du revenu agricole canadien dans la conception des programmes de protection du revenu), Revue canadienne d'agroéconomie, vol. 55(4) p. 565-586. Décembre 2007.



Conclusions

Les rétrospectives sur le rendement du système alimentaire canadien pendant la pandémie prolifèrent¹⁰, et certaines des lacunes perçues influencent les politiques, notamment aux États-Unis. Le rapport de l'ICPA fait ressortir qu'il n'y a pas de solutions faciles pour améliorer la résilience de la chaîne d'approvisionnement de la viande. De plus, le Canada est un pays exportateur de bœuf et de porc et sa compétitivité internationale est essentielle. Le Canada doit choisir attentivement sa stratégie pour renforcer la résilience de la transformation de la viande.

Les investissements dans l'infrastructure physique, l'innovation et les nouvelles technologies, notamment la robotique, pourraient améliorer la robustesse de la chaîne d'approvisionnement de la viande, mais ils ne peuvent pas tenir compte de tous les risques. D'autres exemples, comme l'établissement de petites usines, n'amélioreront pas la robustesse à moins qu'elles n'aient une proposition de la valeur étendue. Le rapport met en garde contre l'investissement public pour établir de nouvelles petites usines; bien que ce soit précisément ce que les États-Unis semblent vouloir faire.

Pour le Canada, le fait de renforcer les institutions qui appuient le fonctionnement des marchés peut aider à préserver la résilience de la chaîne d'approvisionnement de la viande. Les ententes internationales qui favorisent les relations commerciales et qui soutiennent l'ouverture des frontières atténuent les effets des perturbations, tout comme les ententes interprovinciales qui réduisent les obstacles au commerce entre les provinces. Les contrats de commercialisation et d'approvisionnement constituent un moyen d'action, et non un obstacle, mais une meilleure collaboration, de meilleures relations et de meilleures stratégies dans la chaîne d'approvisionnement peuvent également aider. Une réglementation à la fois ciblée, mais souple par rapport au fardeau réglementaire aide à compenser les désavantages de la taille sur le plan des coûts liés et peut soutenir la viabilité des petites usines, d'où l'importance pour l'industrie et les gouvernements de travailler ensemble dans le cadre de partenariats public-privé en vue de son développement. En s'immergeant dans le bassin de talents de la main-d'œuvre canadienne et en attirant davantage de talents, il est possible de soutenir la gestion comme substitut à la taille des usines de transformation et d'améliorer la concurrence internationale. Enfin, la politique devrait mettre l'accent sur les forces à long terme qui améliorent le bien-être des producteurs et des consommateurs dans cette industrie afin d'améliorer sa résilience, son adaptabilité et sa souplesse.

¹⁰À ce propos, consultez le numéro spécial de la Revue canadienne d'économie agricole, juin 2021 <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/17447976/2021/69/2>