Le secteur laitier canadien, l'Accord Canada–États-Unis–Mexique et l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste

Al Mussell et Douglas Hedley

Février 2019

Contexte

La politique laitière du Canada utilise des mécanismes de gestion de l'approvisionnement en lait, des prix réglementés pour le lait et des contrôles à l'importation pour assurer et stabiliser les revenus des producteurs. L'approvisionnement en lait cru est géré par les quotas des producteurs qui correspondent aux besoins en matière grasse butyrique du Canada. Le prix du lait est fixé pour couvrir les coûts de production des producteurs. Il est également fragmenté en classes en fonction de l'utilisation finale, et les recettes sont mises en commun dans l'ensemble de ces classes. Les importations sont contrôlées au moyen de contingents tarifaires et de droits hors contingent, généralement à des niveaux prohibitifs pour les importations qui dépassent les contingents tarifaires. La gestion de l'inventaire de produits laitiers est facilitée par la Commission canadienne du lait, qui agit à titre de premier destinataire des importations de beurre, réglemente les stocks entreposés du beurre et du lait écrémé en poudre et détermine les marges bénéficiaires des transformateurs pour couvrir les frais de transformations de ces produits.

Grâce à ce système, les revenus des producteurs ont été généralement positifs et stables et la transformation a également été rentable. Rien ne permet de croire, malgré des analyses et des débats qui se poursuivent depuis des années, que les prix relativement élevés du lait aient entraîné des prix élevés de produits laitiers au détail. La situation au Canada contraste nettement avec celle des industries laitières d'autres pays développés, notamment les États-Unis, l'Union européenne (UE), l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui souffrent des baisses pluriannuelles des prix mondiaux du lait. La situation est particulièrement désastreuse aux États-Unis, où on observe un entreposage record des stocks de fromage et où l'industrie laitière de certaines régions risque de s'effondrer en raison d'un surplus de production chronique, de bas prix et de la faible rentabilité pour les producteurs.

Parallèlement, la politique laitière du Canada a dû évoluer en raison de nombreuses difficultés. Compte tenu du quota de matière grasse du beurre, la production associée de lait écrémé excède la demande intérieure. Le problème persistant des excédents intérieurs de lait écrémé, conjugué aux limites imposées aux exportations subventionnées (et à leur élimination d'ici janvier 2021) a, par le passé, engendré des problèmes récurrents pour que le marché se départisse du lait écrémé. Le Canada doit composer avec des plafonds contraignants pour ses exportations de produits laitiers, établis lors du règlement d'un différend commercial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2003. Ces plafonds ont été particulièrement contraignants pour les exportations de lait écrémé en poudre. Le Canada s'est donc tourné vers d'autres moyens pour éliminer ses surplus de lait écrémé, comme la commercialisation du lait écrémé en poudre sur le marché intérieur de l'alimentation animale à des prix bien inférieurs aux prix mondiaux et la mise en décharge périodique des surplus pour lesquels il n'y a pas de marché.

De façon plus générale, les marchés mondiaux des produits laitiers comptent parmi les marchés les plus faussés du commerce agricole. Tous les grands exportateurs de lait en poudre et de certains autres produits laitiers souffrent de surproduction. En effet, les stocks très importants dans l'UE (poudres, fromages) n'ont été épuisés que très récemment, et les États-Unis ont des stocks de

fromage records. Une récente étude parlementaire de l'UE[1] montre que 70 % ou plus des revenus des producteurs laitiers de l'UE proviennent du « paiement à l'ensemble de l'exploitation », et non de l'élevage laitier, ce qui permet des exportations à des prix bien inférieurs aux prix rémunérateurs des producteurs laitiers. En Nouvelle-Zélande, les prix et les exportations sont presque entièrement contrôlés par Fonterra. Le rôle de Fonterra comme entreprise commerciale d'État *de facto* est un problème qu'ont soulevé les États-Unis, et probablement par d'autres pays, et est un objet d'examen réglementaire en Nouvelle-Zélande[2].

Changements de politiques notables

La Déclaration de Nairobi, faite dans le cadre du cycle de négociations de Doha de l'OMC, à la fin 2015, engage les pays à mettre fin aux exportations subventionnées. À titre de signataire, le Canada s'est vu accorder un sursis, sous certaines conditions, jusqu'à 2021. Toutefois, à partir du 1er janvier 2021, le Canada sera complètement retiré du marché des exportations de produits laitiers, sauf pour ses produits non subventionnés.

La classe 7 de produits laitiers a été établie pour que le marché canadien de produits laitiers écrémés puisse se départir de ses stocks sur le marché intérieur ou sur le marché de l'exportation en offrant des prix compétitifs sur le marché mondial. Conformément aux principes énoncés dans le règlement sur les exportations de produits laitiers de l'OMC de 2003, le Canada considère que les exportations de produits écrémés produits à partir de la classe 7 ne sont pas subventionnées et ne sont donc pas assujetties aux restrictions de l'OMC sur les exportations subventionnées. Grâce à la classe 7, la Commission canadienne du lait a pu réduire ses activités de stockage de lait écrémé en poudre.

Depuis la création de la classe 7, la politique laitière du Canada ne cesse de se rapprocher de celle des États-Unis :

- Le Canada et les États-Unis ont tous deux des systèmes de tarification par catégorie d'utilisation finale.
- Le Canada et les États-Unis ont tous les deux une mise en commun obligatoire des prix et des recettes pour toutes les catégories d'utilisation finale.
- Le Canada et les États-Unis appliquent tous deux une majoration sur les catégories d'utilisation finale des produits de consommation pour soutenir le prix composite payé aux producteurs par rapport aux prix des classes de lait utilisé dans la fabrication des produits laitiers. Dans les deux pays, le marché du lait de consommation est presque mature, mais aussi très inélastique quant au prix, ce qui signifie que les hausses de prix du lait de consommation ne réduisent pas de beaucoup la demande, mais ajoutent des revenus importants au bassin.
- Le Canada et les États-Unis maintiennent d'importants obstacles aux importations. Le Canada utilise une combinaison de contingents tarifaires et de tarifs *ad valorem* (en

[1] http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29585911.
[2] https://www.mpi.govt.nz/law-and-policy/legal-overviews/primary-production/dairy-industry-restructuring-act/ [EN ANGLAIS SEULEMENT].

pourcentage) très élevés. Les États-Unis, eux, appliquent une combinaison de tarifs fixes par unité et de tarifs *ad valorem*, en combinaison avec des mesures de protection spéciales. Bien que la question soit complexe, il semblerait que, mesurés sur une base *ad valorem* équivalente, les tarifs américains protégeant les produits laitiers soient inférieurs à ceux du Canada, mais qu'ils soient tout de même assez élevés pour empêcher les importations.

Les principales différences entre la politique laitière du Canada et celle des États-Unis sont les suivantes :

- Le Canada limite l'offre de lait (et la réaction de l'offre à la mise en commun) au moyen de quotas.
- Le Canada est assujetti à des plafonds d'exportations subventionnées, lesquelles seront bientôt entièrement éliminées.

Les bureaux de presses ont fait état des demandes que les États-Unis avaient présentées au Canada au sujet des produits laitiers dans le cadre des renégociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) à la mi-octobre 2017. Ces demandes étaient les suivantes :

- accroître la transparence de la gestion de l'approvisionnement en lait;
- éliminer les classes 3d), 5 et 7 du lait;
- demander aux États-Unis leur accord avant de procéder à tout changement dans la gestion de l'approvisionnement en lait;
- éliminer progressivement la gestion de l'approvisionnement en supprimant le contrôle et les quotas d'approvisionnement pour les produits laitiers, la volaille et les œufs d'ici 10 ans;
- accroître l'accès au marché laitier de 5 % par année pour que les États-Unis y aient librement accès d'ici 10 ans.

Bien que les demandes extrêmes aient été rejetées par le Canada, il est entendu qu'elles sont demeurées partie intégrante de la position des États-Unis jusqu'aux dernières étapes des négociations qui ont mené à la création de l'ACEUM. En rejetant certaines de ces demandes, le Canada a reconnu que le fait de les accepter le rapprocherait encore davantage de la politique laitière des États-Unis. Toutefois, en l'absence de contrôles efficaces de l'approvisionnement, on pourrait s'attendre à des excédents périodiques et persistants de lait et à une baisse des prix au Canada, ce qui nécessiterait des paiements compensatoires ou une autre forme d'aide à la stabilisation pour remédier à la situation, comme c'est constamment le cas dans les autres grands pays exportateurs. Auquel cas, le Canada pourrait s'attendre à une menace immédiate de droits compensateurs ou à d'autres mesures commerciales de la part des États-Unis (et peut-être d'autres pays). Ainsi, dans la demande américaine pour que le Canada se conforme encore plus à une politique laitière à l'américaine, le Canada pourrait s'attendre à un malaise dans son secteur laitier, associé à la menace de mesures commerciales de la part des États-Unis.

De plus, l'élimination des quotas de production qui contribuent à la gestion de l'approvisionnement en lait détruirait énormément d'actifs créés par les politiques, ce qui entraînerait des demandes de compensation massives de la part des producteurs et affaiblirait beaucoup le secteur laitier,

certains prêteurs et probablement certains agrofournisseurs. Par conséquent, il n'y a pas de solutions raisonnables qui consisteraient à abandonner complètement la politique laitière actuelle. Il s'agit plutôt d'apporter des améliorations, peut-être audacieuses, aux éléments essentiels du cadre actuel de la politique laitière en matière de gestion de l'approvisionnement.

Les produits laitiers et l'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM)

Dans le cadre de l'ACEUM, le Canada a accepté d'éliminer les classes 6 et 7[3] au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de l'Accord. Il a également accepté deux contraintes sur les exportations de lait écrémé en poudre combiné aux concentrés de protéines de lait et de préparations pour nourrissons. Nommons d'abord la méthode d'établissement de prix minimaux pour le lait servant à la fabrication de ces produits commercialisés sur le marché intérieur et le marché d'exportation en fonction des prix déclarés par le département de l'Agriculture des États-Unis sur les marchés commerciaux américains. Puis, il y a les contraintes de volume sur les exportations selon cette méthode pour les trois produits de base. Une majoration considérable s'appliquera à toute exportation dépassant ces seuils.

Aux termes de l'ACEUM, « des produits et des ingrédients qui faisaient auparavant partie des classes de lait 6 et 7 [seront] reclassés et […] leurs prix [seront] établis de manière appropriée en fonction de l'utilisation finale qui en est faite ». Toute interprétation raisonnable de cette condition indique que le Canada ne peut pas simplement créer une nouvelle classe qui reflète les prix et l'utilisation actuels de la classe 7. De toute évidence, le Canada devra créer des sous-classes pour se conformer à l'ACEUM pour chacun des trois produits assujettis à des contraintes de prix et d'exportation. Cela pourrait entraîner la création d'autres sous-classes pour les produits laitiers en marge des dispositions concernant les trois produits visés par l'Accord et leur tarification. L'ACEUM contient d'autres dispositions visant à augmenter les volumes de lait, de crème et de produits laitiers qu'il est possible d'exporter des États-Unis au Canada en vertu des contingents tarifaires. L'accès supplémentaire au marché canadien prévu dans l'ACEUM reproduit en grande partie celui qui était prévu dans le projet de Partenariat transpacifique (PPT), duquel les États-Unis se sont retirés en 2016. L'une des grandes différences concerne le contingent tarifaire de l'ACEUM pour la crème contenant plus de 6 % de matière grasse, qui représente une augmentation nette par rapport aux niveaux proposés dans le PPT. Le niveau élevé de matière grasse dans ce contingent tarifaire peut remplacer la matière grasse produite au pays, mais il réduira aussi l'excédent de lait écrémé au Canada. Inversement, des contingents tarifaires élevés pour d'autres produits laitiers peuvent faire augmenter l'excédent de lait écrémé au Canada, notamment le contingent tarifaire visant l'augmentation des importations de lait écrémé en poudre, de concentrés de protéines de lait, de lactosérum en poudre et d'autres produits semblables.

L'ACEUM contient également des dispositions permettant au Canada d'accéder au marché laitier américain, notamment pour le lait de consommation, le beurre, le lait écrémé en poudre, le fromage, le yogourt, etc. Toutefois, il y a lieu de s'attendre à ce que cet accès n'ait que des avantages

[3] La classe 6 a été établie en Ontario, puis étendue au Manitoba. Essentiellement, la classe 7 a étendu la classe 6 à l'échelle nationale. Sa mention dans l'ACEUM est une formalité puisque certaines provinces peuvent encore conserver la mention de la classe 6 dans leurs règlements.

modestes pour le Canada. Premièrement, les exportations subventionnées sont interdites chez les membres signataires de l'ACEUM et, de façon générale, les exportations canadiennes de produits laitiers de la plupart des sous-classes sont réputées subventionnées. Deuxièmement, les prix du lait canadien à la ferme sont plus élevés qu'aux États-Unis (par leur conception). Il sera donc difficile de faire concurrence aux produits américains sur le marché américain. Enfin, la plupart des produits laitiers sont assujettis à l'Ordonnance sur le lait pasteurisé[4], un irritant commercial de longue date entre le Canada et les États-Unis qui prescrit des conditions nécessaires au statut de lait de « Grade A » aux États-Unis. Elle exige que la chaîne d'approvisionnement pour les importations soit inspectée et qu'elle satisfasse au statut de « Grade A » des États-Unis; aucun autre pays n'a conclu avec succès un accord d'équivalence avec les États-Unis pour satisfaire à cette exigence. Par conséquent, les possibilités d'exportation du Canada vers les États-Unis sont strictement limitées, compte tenu de l'étendue de la chaîne d'approvisionnement laitière canadienne.

Bien que les trois pays aient signé l'ACEUM à la fin de septembre 2018, la date d'entrée en vigueur de l'Accord demeure incertaine. Il est impossible, avec les dysfonctionnements persistants de l'administration et du Congrès des États-Unis et les exigences légales concernant les rapports sur les effets du nouvel accord sur l'économie américaine par la Commission du commerce international et d'autres bureaux, de prévoir avec précision dans combien de temps la ratification pourra avoir lieu. Plusieurs rapports indiquent que le Congrès aimerait, avant d'accepter l'Accord, que des ajouts ou des modifications y soient apportés, entre autres sur les normes du travail, l'environnement, l'immigration et les ressources humaines. De plus, le président américain a menacé d'annoncer le retrait des États-Unis de l'ALENA, de sorte qu'après six mois, les États-Unis pourraient quitter l'ALENA, exerçant ainsi des pressions sur le Congrès américain pour qu'il ratifie rapidement l'ACEUM. Si cette menace est mise à exécution, le Congrès pourrait demander réparation devant les tribunaux américains.

Un scénario possible serait que les États-Unis ratifient l'Accord à la fin de 2019 ou au début de 2020. Ainsi, l'élimination des classes 6 et 7 aurait lieu à la mi-2020, soit environ six mois avant que l'Accord de Nairobi n'interdise les exportations subventionnées pour les produits laitiers du Canada. Il est également possible que l'Accord ne soit pas ratifié par les États-Unis et que l'ALENA actuel demeure en vigueur.

Accord économique et commercial global (AECG)

L'AECG est entré en vigueur en septembre-octobre 2017. Le principal résultat pour l'industrie laitière au Canada a été la création de contingents tarifaires accessibles à l'UE pour le fromage. Ces contingents sont établis progressivement pendant six ans : de 2 667 tonnes de fromage la première année à 16 000 tonnes la sixième année. Pour le fromage laitier, le contingent était de 283 tonnes la première année et de 1 700 tonnes la sixième année. L'UE a également bénéficié d'une allocation annuelle permanente de 800 tonnes provenant du contingent tarifaire mondial de l'OMC de 20 411,9 tonnes.

[4] Voici les quelques exceptions notables de produits laitiers qui n'exigent pas le statut de « Grade A » aux États-Unis : le fromage, le beurre et la crème glacée.

Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP)

Cet accord concerne onze pays de la côte du Pacifique. Six pays ont ratifié l'accord à la fin de 2018, le mettant en vigueur pour ces pays le 30 décembre 2018. Un septième pays, le Vietnam, a depuis ratifié l'accord. Pour les produits laitiers, la structure du contingent tarifaire est très semblable à celle de l'ACEUM, et, à l'exception de la crème, le PTPGP donne aux signataires un plus grand accès à long terme que celui accordé pour le marché américain. Le contingent tarifaire pour le lait de consommation est identique dans les deux accords. Les contingents tarifaires s'appliquant aux produits laitiers sont presque les mêmes dans le PTPGP que ceux du PPT, duquel les États-Unis faisaient initialement partie.

Seuls les États-Unis peuvent réellement exporter du lait et de la crème de consommation au Canada. Bien que l'Australie et la Nouvelle-Zélande en aient toutes deux la capacité, les distances de transport sont trop grandes pour ces produits.

Le tableau 1 ci-dessous tente de regrouper et d'interpréter l'accès au marché laitier en fonction des accords commerciaux. Il doit être considéré comme une caractérisation générale, car les groupes de produits varient quelque peu d'un accord à l'autre. La part de la consommation intérieure suppose que l'accès est entièrement comblé; seul un sous-ensemble de produits est estimé pour l'accès au marché. Le tableau indique les volumes, en tonnes, en supposant que la sixième année de mise en œuvre est la même pour chaque accord, additionnés comme s'ils avaient été mis en œuvre en même temps (par souci de simplicité).

Le tableau montre que l'accès au marché laitier accordé par l'ACEUM est important et diffère de la structure générale du PTPGP quant à l'accès beaucoup plus facile à la crème. L'AECG se concentre sur le fromage et s'appuie sur la part actuelle de 66 % du contingent mondial de fromage de l'OMC alloué à l'UE. Les parts de marché estimées pour les importations dans le cadre des accords commerciaux conclus sont d'environ 9 % pour le fromage et sont supérieures pour le lait concentré et le babeurre en poudre.

Ce qui ressort clairement du tableau est le fait que le Canada accroît considérablement l'accès à son marché aux importations de produits laitiers. Prenons l'exemple du fromage : 9 % d'un grand nombre nous donnera un grand nombre. L'attribution du contingent tarifaire à des parties non traditionnelles en vertu de l'AECG exacerbe la perturbation du marché causée par l'accès accru des importations de fromage. Les fromages et marques canadiens en auront encore pour un certain temps à s'adapter. Par ailleurs, l'accès au marché américain obtenu par le Canada pour plusieurs produits laitiers aura peu de retombées, et l'effet net de l'ACEUM sera certainement une augmentation importante des importations nettes de produits laitiers en provenance des États-Unis, en plus d'une hausse des importations en provenance de l'UE et des pays du PTPGP. Cela correspond à une perte importante pour l'industrie laitière canadienne.

Cette perte anticipée doit être replacée dans son contexte. Le marché laitier canadien est en croissance, ce qu'illustre le graphique 1 ci-dessous d'après le total de matière grasse butyrique

commercialisée. Les dernières années ont été marquées par une croissance importante. Si on a vu un ralentissement de la croissance en 2017-2018, on peut s'attendre à ce que la croissance sur le marché laitier se poursuive. Face à la concurrence accrue des importations, il est probable que des changements de politiques soient apportés pour améliorer la compétitivité de l'industrie laitière canadienne. La classe 7 est un exemple d'un changement notable dans la politique laitière visant à s'adapter aux conditions du marché.

Lorsque nous comprendrons mieux les effets combinés de l'accès accru au marché, de la croissance du marché intérieur et des changements de politiques visant à s'adapter à cet accès accru, alors nous comprendrons mieux le rôle de la rémunération de l'industrie laitière. Cela pourrait inclure le règlement des pertes résiduelles subies par les producteurs et les transformateurs, l'utilisation de l'indemnisation dans le cadre de la mise en œuvre d'un changement de politique, ou les deux. Nous n'en sommes pas encore là, car la perte de l'industrie n'a pas encore été relevée ou mesurée, aucune des trois ententes n'est encore pleinement en vigueur et les options stratégiques visant à atténuer leurs effets n'ont pas encore été déterminées ou élaborées.

Enfin, l'analyse des modifications à la politique et de la rémunération devrait porter sur tous les problèmes auxquels le Canada devrait s'attendre. À cet égard, les effets de l'ACEUM, du PTPGP et de l'AECG ne sont pas une fin en soi. L'espace politique dans lequel la politique laitière canadienne devra s'inscrire sera fortement dicté par la mise en œuvre intégrale de la Déclaration de Nairobi de l'OMC, interdisant les exportations subventionnées en 2021. La nature des fluctuations biologiques de l'approvisionnement en lait et des fluctuations de la demande de produits laitiers par les consommateurs est telle qu'il est difficile de gérer concrètement l'approvisionnement sans aucun accès à l'exportation. De même, l'accès aux marchés d'exportation sera essentiel à l'expansion ou même au maintien des investissements dans la transformation et la production laitière au Canada, en raison de la croissance limitée sur le marché canadien. Il s'agit là d'une menace à court terme que l'industrie et les gouvernements devraient aborder dans le cadre de la discussion plus large que suscitent l'ACEUM, le PTPGP et l'AECG.

Tableau 1 Accès au marché des produits laitiers et partages potentiels de l'accès au marché canadien

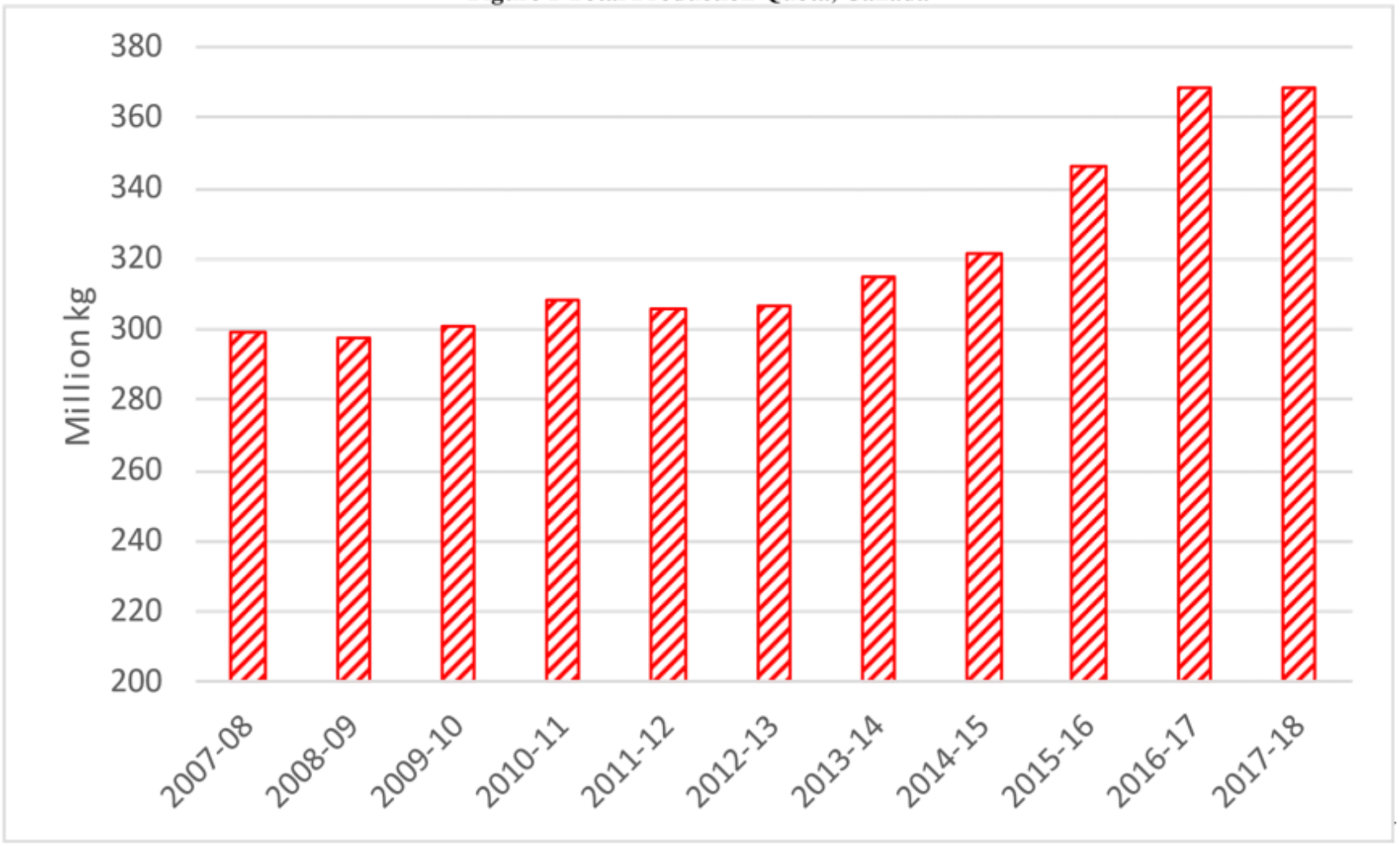
À compter de 2024 :						
	ACEUM	AECG	PTPGP	OMC-mondial	Total	Disparitions internes au Canada
	Tonnes					
Lait	50 000		50 000	64 500	164 500	
Crème	10 500		580	394	11 474	
Lait écrémé en poudre	7 500		7 500		15 000	
Beurre et crème en poudre	4 500				4 500	
Fromage laitier	6 250	1 700	7 975		15 925	
Fromage de tout type	6 250	16 600	3 625	19 612	46 087	9,0 %
Yogourt et babeurre	4 135		6 000	332	10 467	2,6 %
Lactosérum en poudre	4 135		6 000	3 198	13 333	
Lait concentré	1 380		2 000	12	3 392	14,3 %
Lait en poudre	690		1 051		1 741	
Babeurre en poudre	520		828	908	2 256	12,1 %
Produits formés de composants naturels du lait	2 760		4 000	4 345	11 105	
Crème glacée et mélanges de crème glacée	690		1 051	347	2 088	1,4 %
Autres produits laitiers	690		1 051		1 741	
Beurre			4 500	1 964	6 464	
Crème en poudre			105		105	
Mozzarella			2 900		2 900	

Source : Accord commercial, rapport annuel de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*

Remarque : Le contingent tarifaire mondial de l'OMC pour le fromage est ajusté pour tenir compte de la réaffectation du contingent tarifaire mondial à l'AECG dans la perspective de l'adhésion de la Croatie à l'UE. L'AECG a permis la redistribution de 800 tonnes de fromage du contingent mondial vers l'UE, en plus de 16 000 tonnes de nouveaux accès au marché. Avant l'AECG, le contingent tarifaire mondial de l'OMC pour tous les types de fromage était de 20 412 tonnes.

Il est à noter que le contingent mondial de l'OMC pour le lait de consommation est absorbé par les achats transfrontaliers et n'est pas disponible pour les États-Unis.

Figure 1 Total Production Quota, Canada



Source : CCL, Contingent total par mois présenté par exercice laitier

Traduction de l'image : Graphique 1 Contingent total de production, Canada Million de kilogrammes
2007-2008 2008-2009 2009-2010 2010-2011 2011-2012 2012-2013 2013-2014 2014-2015 2015-2016
2016-2017 2017-2018