

Les consommateurs et les producteurs canadiens s'en tirent-ils mieux avec le modèle canadien?

avril 2018





TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Résumé	6
Aperçu de l'industrie laitière canadienne	9
PIB, recettes fiscales et emploi	10
Habitudes de consommation des Canadiens	11
Défis auxquels fait face la gestion de l'offre	14
Principaux éléments à retenir	15
Les systèmes laitiers dans le monde	17
États-Unis	18
Royaume-Uni	18
Nouvelle-Zélande	19
Australie	19
Union européenne	20
Principaux éléments à retenir	21
Occasions et défis dans l'industrie laitière mondiale	23
Demande mondiale croissante	23
Tendances de consommation émergentes à l'échelle planétaire	24
Volatilité des prix sur les marchés internationaux	24
Principaux éléments à retenir	27
Comparaison des prix des produits laitiers au détail	29
Prix du lait de consommation à l'échelle mondiale	30
Prix des principaux produits laitiers vendus au détail au Canada et aux États-Unis	30
Facteurs qui déterminent les prix au détail	31
Effet du travail non déclaré sur les prix des produits laitiers aux États-Unis	32
Principaux éléments à retenir	33
Conséquences non intentionnelles des systèmes laitiers déréglementés	35
Surproduction aux États-Unis, en Europe et en Océanie	35
Excédent de lait jeté	36
Persistance de la volatilité des prix pour les producteurs	36
Nouvelles mesures interventionnistes en Europe	37
Demande de politiques apparentées à la gestion de l'offre aux États-Unis	37
Principaux éléments à retenir	39
Conclusion	40
Sources	42

INTRODUCTION

Depuis environ 50 ans, le système de gestion de l'offre du Canada gère soigneusement la production, les prix et la politique d'importation du secteur laitier.

Auparavant, le Canada était un exportateur de fromage, notamment durant la Seconde Guerre mondiale. Pendant les années 1960, l'attention s'est déplacée vers le marché intérieur. Aujourd'hui, les producteurs et transformateurs canadiens continuent de se concentrer principalement sur la demande intérieure.

Les partisans de la gestion de l'offre affirment qu'il faut la préserver et que ses trois piliers – contrôle des importations, prix à la production et discipline de la production – procurent une stabilité de prix pour les producteurs, tout en veillant à ce qu'une quantité prévisible d'un produit extrêmement périsable soit disponible pour les transformateurs de produits laitiers. Maintenir le statu quo en ce qui a trait à ces trois piliers du secteur laitier réglementé du Canada demeure fondamental pour l'industrie.

Or, il va sans dire que la gestion de l'offre a ses opposants. Il s'agit entre autres des entreprises

et des gouvernements étrangers qui veulent avoir accès au marché canadien, des groupes de réflexion pro libre-marché, et de certains médias et commentateurs des politiques publiques. Les détracteurs de la gestion de l'offre affirment que le système empêche les producteurs canadiens de profiter d'occasions d'exportation, va à l'encontre de la libéralisation du commerce et des principes du marché libre, et punit les consommateurs en limitant leurs choix et en les faisant payer plus cher pour les produits.

Au cours des dernières années, la gestion de l'offre a souvent été une cible lors de bon nombre des plus importantes et plus vastes négociations commerciales auxquelles a pris part le Canada. Aujourd'hui, alors que les négociations entourant l'ALÉNA 2.0 se poursuivent, certains groupes et entreprises des États-Unis du secteur laitier souhaitent ardemment obtenir un nouvel accès au marché canadien. L'industrie laitière des États-Unis est encouragée par les politiques America First hautement protectionnistes de l'administration Trump, lesquelles sont fortement axées sur la réduction du déficit commercial des États-Unis, mais en fait, dans l'industrie laitière et d'autres secteurs visés par la gestion de l'offre, les États-Unis profitent d'un excédent commercial considérable avec le Canada. Néanmoins, le



système canadien fait face à une nouvelle menace existentielle, alors que les États-Unis demandent officiellement un accès immédiat au marché canadien et un démantèlement complet de la gestion de l'offre au cours de la prochaine décennie.

Devant une demande aussi audacieuse de la part des États-Unis, il vaut la peine de poser certaines questions clés au sujet du système canadien et de se pencher sur plusieurs des principaux enjeux mis de l'avant par ses partisans et ses détracteurs. Ce rapport a pour objectif de répondre à des questions précises, dont :

Comment l'industrie laitière canadienne se compare-t-elle à celles d'ailleurs dans le monde?

Les producteurs et les transformateurs s'en tireraient-ils mieux avec un système déréglementé ou mixte (un système hybride combinant des éléments de réglementation et de marché libre)?

Les prix à la consommation sont-ils moins élevés dans les pays et territoires où on a aboli un système laitier hautement réglementé?

L'intention de ce rapport est d'examiner objectivement les données issues de nombreuses sources afin de répondre à des questions pertinentes essentielles au débat public actuel sur ces enjeux et d'autres enjeux commerciaux, à la lumière de l'économie axée sur l'exportation du Canada et de sa relation commerciale hautement bénéfique avec ses partenaires de l'ALÉNA.

Les principales conclusions de ce rapport sont fondées sur des données et des preuves. L'objectif global est de veiller à ce que le débat en cours sur la gestion de l'offre soit basé sur des faits et des données qui peuvent être vérifiés de manière indépendante.

**Remarque : Tous les prix présentés dans ce rapport sont en dollars canadiens, sauf mention contraire*.*

RÉSUMÉ

Avec les pourparlers de l'ALÉNA 2.0 qui se poursuivent et l'administration Trump qui présente des demandes audacieuses relativement au secteur laitier canadien, le moment est idéal pour examiner la gestion de l'offre plus en détail.

Dans ce rapport, nous avons réalisé une analyse rigoureuse des données disponibles issues d'un large éventail de sources afin d'évaluer les systèmes laitiers de plusieurs pays occidentaux et de marchés émergents, de comparer les prix à la consommation des produits laitiers dans divers marchés dans le monde et d'examiner les occasions et défis présents dans les principaux pays et territoires producteurs de produits laitiers.

Notre recherche montre que les prix à la consommation du lait et des autres produits laitiers canadiens sont actuellement similaires à ceux observés dans d'autres pays et qu'en fait, le lait est moins cher au Canada qu'en Australie, en Nouvelle-Zélande et parfois aux États-Unis – certaines des superpuissances mondiales dans le secteur laitier. De plus, les consommateurs canadiens paient significativement moins que ceux des États-

Unis pour des produits tels que le beurre, le yogourt et le fromage, malgré quelques avantages sur le plan des coûts de production observés aux États-Unis et l'admission générale selon laquelle les prix à la production sont plus élevés au Canada qu'au sud de la frontière.

Contrairement au Canada, la plupart des principaux territoires occidentaux producteurs de lait (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Australie et Union européenne) fonctionnent en vertu de systèmes déréglementés.

Cependant, pratiquement tous ces pays et territoires ont troqué leur système réglementé pour un nouveau système offrant de nouvelles subventions, ou des subventions plus importantes. Ainsi, à l'heure actuelle, les bureaucraties gèrent une multitude de programmes de subventions en raison desquels les consommateurs paient leurs produits une fois au détail, puis à nouveau par l'entremise de leurs impôts. Ces systèmes ont contribué à une volatilité des prix hautement nuisible aux producteurs, laquelle est attribuable à une surproduction. Cette situation a entraîné une chute marquée des prix mondiaux du lait, faisant en sorte que des quantités massives de produit excédentaire ont dû être jetées.

Fait étonnant, nous avons découvert que plusieurs importants groupes du secteur laitier des États-Unis ont demandé non seulement la protection qu'offre le système laitier canadien,



mais également l'adoption aux États-Unis de politiques laitières inspirées de celles du Canada, comme la gestion de l'offre.

Puisqu'Export Action Global a été fondée dans le but d'aider les entreprises canadiennes à tirer profit de la multitude d'occasions offertes sur les marchés mondiaux en misant sur le programme commercial moderne du 21^e siècle du Canada, certains pourraient trouver paradoxal que l'entreprise défende le système canadien de gestion de l'offre. Pourtant, les

données montrent que cette focalisation sur le marché intérieur a permis de créer pour les producteurs et les consommateurs la stabilité et la prévisibilité qui font défaut dans les systèmes laitiers axés sur les exportations. Par conséquent, nous concluons qu'il existe un argument valide et étayé par des preuves en faveur de la gestion de l'offre et des avantages nets qu'elle offre aux producteurs, aux consommateurs et à l'ensemble de la chaîne de valeur du secteur laitier.



APERÇU DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE CANADIENNE

La production laitière est l'une des deux principales filières agricoles dans sept des dix provinces canadiennes, et à ce titre, elle représente un secteur essentiel de l'agriculture canadienne.

En 2016, elle s'est classée au troisième rang sur le plan des recettes agricoles nettes, après les céréales et oléagineux et la viande rouge.¹ Et bien qu'il soit vrai que d'autres secteurs agricoles et agroalimentaires canadiens soient dépeints comme étant axés sur les exportations, plus de 50 pour cent des activités associées au secteur agricole primaire au Canada sont destinées au marché intérieur.²

Puisque le secteur laitier est un secteur agricole axé sur le marché intérieur, les producteurs et transformateurs laitiers canadiens génèrent des emplois et de l'activité économique dans toutes les régions du pays. C'est particulièrement le cas au Québec et en Ontario, où la plus grande part des fermes laitières, des fabricants de produits alimentaires et des consommateurs sont établis. L'intention du système était de stabiliser le prix à la production. Toutefois, il faut reconnaître que la gestion de l'offre a aidé de nombreuses régions rurales à maintenir un niveau d'activités économiques sain. Ainsi, la chaîne de valeur de l'industrie laitière contribue de manière importante au PIB, à l'emploi et aux recettes fiscales de tous les paliers de gouvernement.

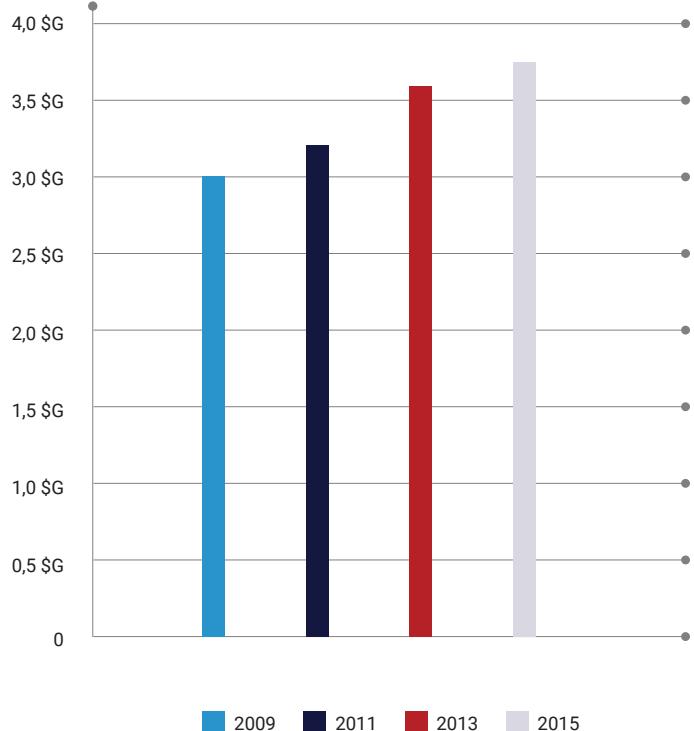
PIB, recettes fiscales et emploi

La contribution du secteur laitier au PIB du Canada a augmenté de cinq pour cent entre 2013 et 2015, passant de 18,9 à 19,9 milliards de dollars. Également en 2015, 3,8 milliards de dollars de recettes fiscales ont été collectivement versées aux trois niveaux de gouvernement.³

Coup d'œil sur le secteur laitier



Figure 1. Impôts payés par le secteur laitier canadien entre 2009 et 2015



*Note : les dernières données disponibles

Habitudes de consommation des Canadiens

Comme le montre la figure 4, la diminution de la consommation de lait de consommation au Canada est similaire à ce qui s'observe ailleurs dans d'autres pays occidentaux. Entre 2012 et 2016, les ventes de lait de consommation ont diminué de près de quatre pour cent, chutant à 2,53 milliards de litres en 2016, alors qu'elles étaient de 2,62 milliards de litres en 2012. Cependant, depuis 2014, ce déclin ralentit. Dans la catégorie du lait de consommation (qui inclut le lait 3,25 %, 2 %, 1 %, écrémé, le babeurre, et le lait au chocolat et autres laits aromatisés), c'est le lait écrémé qui a connu la plus importante chute (passant d'environ 270 millions de litres à 182 millions de litres), alors que le lait 3,25 %, 2 % et au chocolat ont connu une hausse des ventes.⁴

Figure 2. Ventes de lait liquide au Canada, de 2012 à 2016 (en litres)⁵

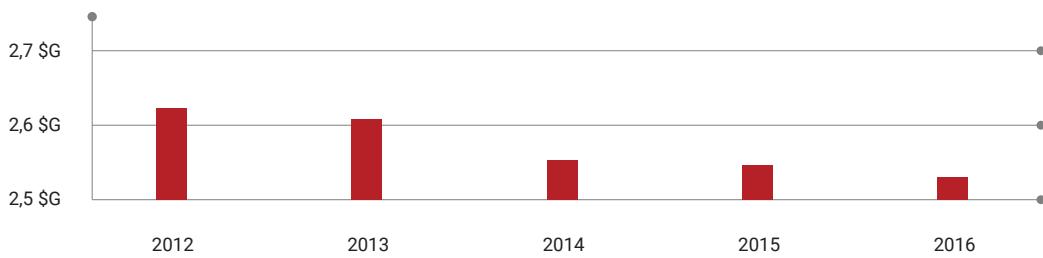
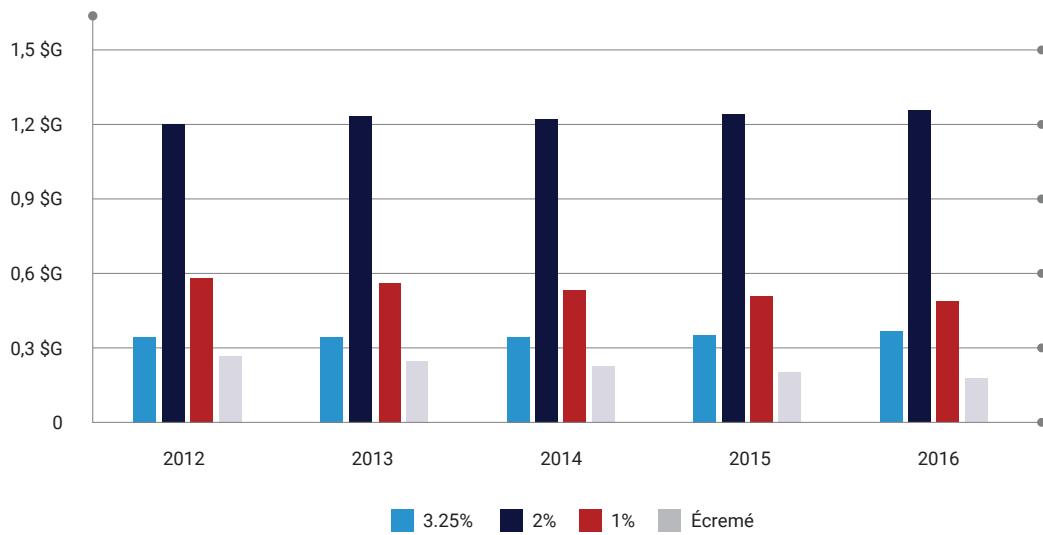


Figure 3. Ventes de lait par capita au Canada– produits sélectionnés, 2012 à 2016 (en litres)⁶





Si les Canadiens boivent légèrement moins de lait, ils ont augmenté leur consommation d'autres produits laitiers, particulièrement ceux contenant de la matière grasse. Alors que la consommation par habitant de beurre au Canada a été relativement stable entre 2012 et 2016, une hausse considérable (17,4 pour cent) a été observée sur 12 mois entre 2015 et 2016. Ce changement concorde avec les tendances mondiales, qui sont attribuables au rétablissement de la réputation du beurre, qui est maintenant considéré comme une option désirable et plus naturelle par rapport à la margarine et aux autres options de gras.

L'un des facteurs ayant contribué à ce rétablissement a été la recherche publiée dans l'*International Journal of Molecular Sciences*, qui suggère que de nombreux bienfaits santé peuvent être attribués à la consommation de matière grasse du beurre⁷, sans oublier qu'en 2016, le magazine Time a fait la déclaration catégorique suivante : « le beurre est de retour ».⁸

Tout comme le beurre, le fromage et le yogourt à teneur plus élevée en matières grasses sont de plus en plus préférés au yogourt et au lait sans gras. La consommation de fromage a augmenté de manière modeste au Canada au cours des dernières années, et ce sont principalement les fromages fins de spécialité qui sont responsables de cette hausse.⁹ Puisqu'ils ont soigneusement développé le marché des fromages fins au cours des trente dernières années, les fromagers canadiens de partout au pays, et du Québec en particulier, sont tout spécialement sensibles au nouvel accès accordé aux fromagers étrangers dans le cadre des négociations commerciales. La symbolique culturelle du marché canadien des fromages fins a été grandement négligée par les décideurs, au grand dam des fabricants de ces produits de spécialité. C'est également pourquoi les négociations commerciales successives entourant l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne et l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), et maintenant l'ALÉNA 2.0, préoccupent les fromagers et les transformateurs.

Figure 4. Consommation globale de lait, marchés sélectionnés, de 2012 à 2016 (litre par capita)¹⁰

Pays	2012	2013	2014	2015	2016
Canada	76.6	75.4	73.5	72.7	71.6
États-Unis	78.5	76.1	71.6	70.1	69.2
Union européenne	65.2	65.4	62.4	60.8	59.4
Australie	113.3	112.5	108.5	108.2	106.6
Nouvelle-Zélande	98.3	104.0	108.4	107.3	106.6

Figure 5. Consommation globale de beurre, marchés sélectionnés, de 2012 à 2016 (kg par capita)¹¹

Pays	2012	2013	2014	2015	2016
Canada	2.9	2.7	2.8	2.8	3.2
États-Unis	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6
Union européenne	3.7	3.7	3.7	3.8	3.8
Australie	3.7	3.9	4.0	3.9	4.0
Nouvelle-Zélande	4.7	4.9	4.8	4.8	5.1

Figure 6. Consommation de fromage au Canada, de 2012 à 2015 (kg par capita)¹²

	2012	2013	2014	2015	2016
Fromage	12.04	12.28	12.47	12.67	13.38

Défis auxquels fait face la gestion de l'offre

La gestion de l'offre a profité d'une stabilité relative pendant plusieurs décennies, mais voilà que les récentes négociations commerciales entreprises successivement par les différents gouvernements du Canada la mettent à risque.

L'Accord économique et commercial global (AECG) signé par le Canada et l'Union européenne (en vigueur depuis septembre 2017) a accru l'accès des fromages européens, ajoutant 17,7 millions de kg dans le marché canadien. Comme le montrent les données ci-dessous, les fromages qui entrent au Canada en vertu de l'AECG n'offrent pas la variété et la sélection qui avaient été promises aux consommateurs par les detracteurs de la gestion de l'offre et les défenseurs du gouvernement. Un accès additionnel au marché canadien a également été octroyé pour divers produits dans le cadre de l'entente du PTPGP récemment annoncée. Aujourd'hui, les efforts de modernisation de l'ALÉNA (l'ALÉNA 2.0) s'intensifient alors que les négociateurs des États-Unis exercent de la pression pour

Accès accordé pour le fromage sous l'AECG

Avant l'AECG:

13,5
MILLIONS DE KG EN
PROVENANCE DE L'UE

Accès additionnel accordé avec l'AECG:

17,7
MILLIONS DE KG

que la gestion de l'offre soit complètement démantelée. L'objectif déclaré du U.S. Dairy Export Council (USDEC) est de faire passer les exportations globales de produits laitiers des États-Unis d'environ 15 pour cent de la production américaine actuelle à 20 pour cent d'ici 2020. La proximité des consommateurs canadiens fait donc du marché canadien une cible naturelle.

Il doit être mentionné que la totalité du marché canadien (soit environ 36 millions de personnes) ne représente que 10 pour cent de la population des États-Unis. Ainsi, même si les États-Unis pouvaient accéder à 10 pour cent du marché canadien, cela ne correspondrait qu'à un pour cent de la production laitière des États-Unis, ce qui ne serait pas perçu comme étant significatif pour l'industrie laitière des États-Unis. Le marché canadien ne deviendrait attirant que si le Canada concédait un accès complet – d'où la demande par certains intervenants des États-Unis de démanteler la gestion de l'offre.

Les 3 principaux types de fromages importés au Canada avec l'AECG

(en date de décembre 2017)

- 1. Parmesan** 265,617 kg
- 2. Brie** 80,708 kg
- 3. Gouda** 53,186 kg

Source: Affaires mondiales Canada

Aperçu de l'industrie laitière canadienne

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR

Bien que de nombreux producteurs agricoles du Canada sont décrits comme axés vers les exportations, plus de la moitié de toutes les activités d'agriculture primaire au Canada répondent aux besoins du marché intérieur.

En tant que moteur clé d'une importante activité économique à l'échelle du Canada, l'industrie laitière favorise la croissance économique, la création d'emplois, le versement de recettes fiscales et d'autres avantages économiques, et ce, dans chacune des régions du pays.

Au Canada, la consommation de produits laitiers a augmenté de manière constante au cours de la dernière décennie; toutefois, la consommation de lait de consommation continue de diminuer, puisque la population canadienne opte pour d'autres produits laitiers, dont le yogourt, la crème et le fromage.

Il est important de mentionner la hausse considérable de consommation de matière

grasse/ du beurre, laquelle est attribuée au rétablissement de la réputation du beurre. D'ailleurs, cette tendance s'observe ailleurs dans le monde également.

Nonobstant les complexités des multiples accords commerciaux actuellement en vigueur ou en cours de négociation au Canada, les menaces persistent pour le secteur laitier canadien. L'octroi d'un accès supplémentaire au marché canadien du fromage en vertu de l'AECG a été suivi par un nouvel accès en vertu du PTPGP. Maintenant que les efforts de modernisation de l'ALÉNA sont en cours, le secteur canadien est encore plus menacé, puisque les États-Unis tentent de forcer des importations supplémentaires au Canada. Ainsi, chaque négociation commerciale crée de l'incertitude pour l'industrie laitière canadienne, et cette absence de prévisibilité pourrait avoir des effets sur les investissements et les décisions connexes.



LES SYSTÈMES LAITIERS DANS LE MONDE

Dans le but de garder sa population en santé et productive, chaque pays cherche à maintenir un accès à un approvisionnement stable en produits agricoles, et les produits laitiers jouent depuis longtemps un rôle à cet égard.

C'est pourquoi les gouvernements de partout dans le monde sont intervenus et ont mis en œuvre divers systèmes de gestion de la production laitière. En effet, les décideurs tentent d'atteindre un certain niveau de stabilité sur le marché afin que les consommateurs aient accès à des produits abordables et salubres.

Dans cette section, nous proposons un survol de différents pays producteurs de lait et montrons que là où elles ont été mises en œuvre, les politiques de déréglementation ont produit des résultats mitigés.

Les systèmes déréglementés sont lourdement touchés par les forces des marchés mondiaux, lesquelles sont dominées par les produits échangés qui ne sont pas nécessairement offerts au détail, par exemple la poudre de

lait écrémé (PLÉ) et la poudre de lait entier (PLE). Or, ces produits ont tout de même une influence à la baisse sur les prix à la production et soumettent les producteurs à une importante volatilité des prix, particulièrement dans les pays où il n'y a pas de politiques conçues pour stabiliser les marchés intérieurs.

États-Unis

Aux États-Unis, le Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 (Loi agricole) était une initiative menée par des républicains adeptes du « marché libre » dont l'objectif était d'assouplir la réglementation dans le secteur agricole. En 2014, encouragés par des prix relativement élevés, les responsables de la Loi agricole ont suspendu l'intervention du gouvernement reliée au prix du lait et des produits laitiers. Bien que le soutien direct relativement aux prix ait été éliminé, des subventions considérables et d'autres programmes demeurent aux niveaux fédéral, étatique et municipal.¹³

Aujourd'hui, l'industrie laitière des États-Unis fait face à de véritables défis, en partie en raison de l'offre qui dépasse la demande. Cependant, le U.S. Dairy Export Council mène des efforts pour aborder ces enjeux en continuant de chercher des occasions

d'exportation. C'est en partie la raison pour laquelle l'administration Trump demande au Canada d'ouvrir davantage son marché aux produits issus de l'industrie des États-Unis.

Royaume-Uni

Entre 1933 et 1994, l'approvisionnement en lait de la Grande-Bretagne était réglementé par une série d'offices de mise en marché du lait, qui détenaient un monopole de droit quant à la collecte et à la vente du lait. Ces offices avaient été mis sur pied pour résister à la pression à la baisse sur les revenus des producteurs résultant de la puissance accrue détenue par les entreprises laitières. Ils sont devenus responsables de l'ensemble du lait produit par les producteurs laitiers, le vendant en leur nom et mettant les revenus en commun afin d'offrir des sommes correspondant au volume de lait consigné par chaque producteur.¹⁴

En 1994, les offices ont été abolis, et le marché des produits laitiers a été déréglementé. Cependant, la figure 7 montre que les

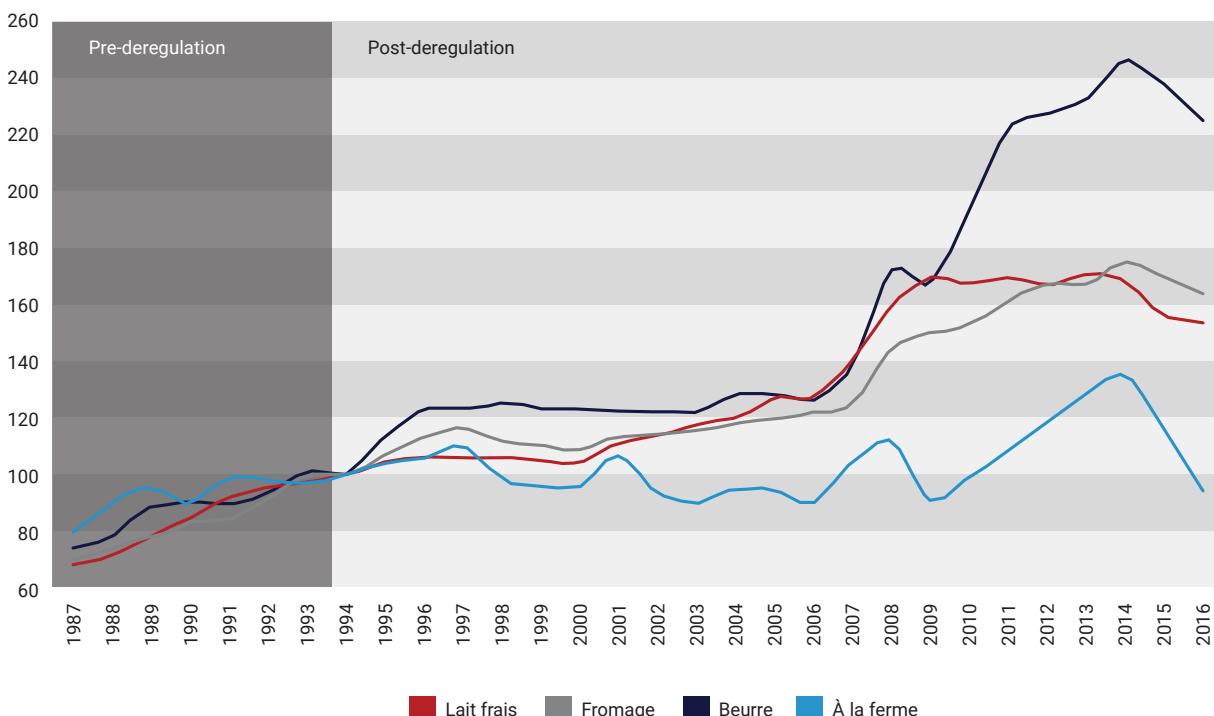
consommateurs du Royaume-Uni n'ont pas profité au détail des prix à la production moins élevés. Depuis la déréglementation, le prix à la consommation des produits laitiers a continué à augmenter.

Nouvelle-Zélande

En 1984, la Nouvelle-Zélande a déréglementé une importante portion de son économie, y compris ses marchés agricoles. À l'époque, les producteurs laitiers ont surtout été touchés par l'abolition des subventions pour achat d'engrais et des taux d'intérêt bonifiés, et par l'interruption des subventions au développement des investissements. Malgré le retrait des subventions après 1984, la structure du New Zealand Dairy Board a été maintenue jusqu'en 2001, et la figure 8 montre la volatilité du marché qui prévaut depuis pour les producteurs et les consommateurs.

Tout au long des années 1990, les coopératives laitières ont fusionné après le démantèlement par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande

Figure 7. Indice du prix de certains produits et du prix à la ferme au Royaume-Uni, de 1997 à 2016 (1994 =100)¹⁵



du système laitier intérieur, et qui a mené à la création du Fonterra Co-operative Group. Depuis, le soutien financier qu'offre la Nouvelle-Zélande aux producteurs agricoles est demeuré parmi les plus faibles parmi les économies de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).¹⁶

Aujourd'hui, Fonterra demeure une coopérative détenue par des producteurs laitiers représentant environ 85 pour cent de l'industrie. Toutefois, au cours des dernières années, Fonterra a modifié sa structure de distribution des profits aux producteurs. Une plus grande part des profits est maintenant réinvestie dans la transformation et mise à la disposition d'autres investisseurs.¹⁷

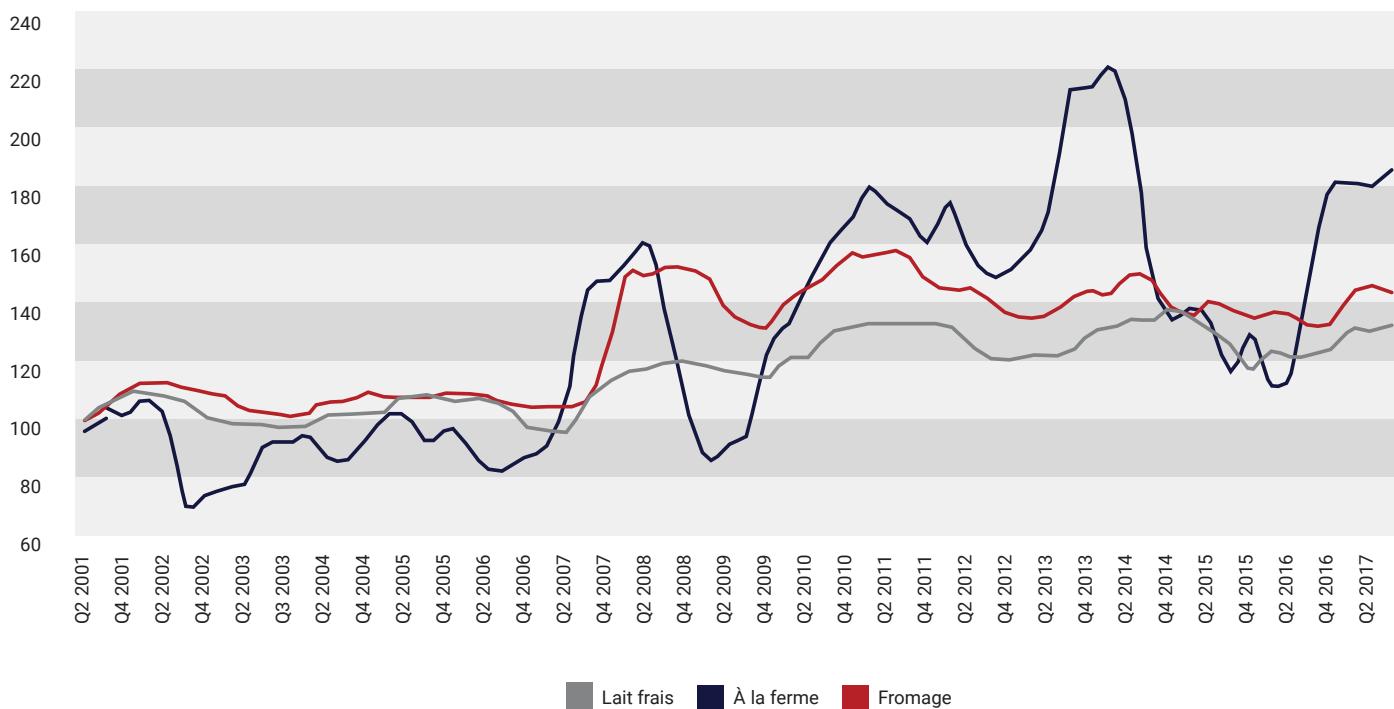
Australie

En Australie, la déréglementation a inclus le retrait de la législation étatique et fédérale propre à l'industrie laitière. Pour les États, cela signifiait la suspension de la

réglementation associée à l'approvisionnement et à l'établissement des prix du lait. Au niveau fédéral, le soutien du prix du lait de transformation par l'entremise du Domestic Market Support Scheme [régime de soutien du marché intérieur] a été aboli.

La déréglementation complète de l'industrie laitière australienne est entrée en vigueur en 2000 avec le retrait du soutien des prix et des quotas restants associés à la classe 1 (lait de consommation). Pendant les trois années ayant suivi la déréglementation, les prix à la production ont chuté, alors que les prix à la consommation des produits laitiers sont demeurés plutôt stables. Bien que les prix à la production se soient rétablis à la suite de la déréglementation, comme le montre la figure 9, ce rétablissement s'est accompagné d'un niveau accru de volatilité à long terme dans le secteur.

Figure 8. Indice du prix de certains produits et du prix à la ferme en Nouvelle-Zélande, 2001 à 2017 (2001=100)¹⁸

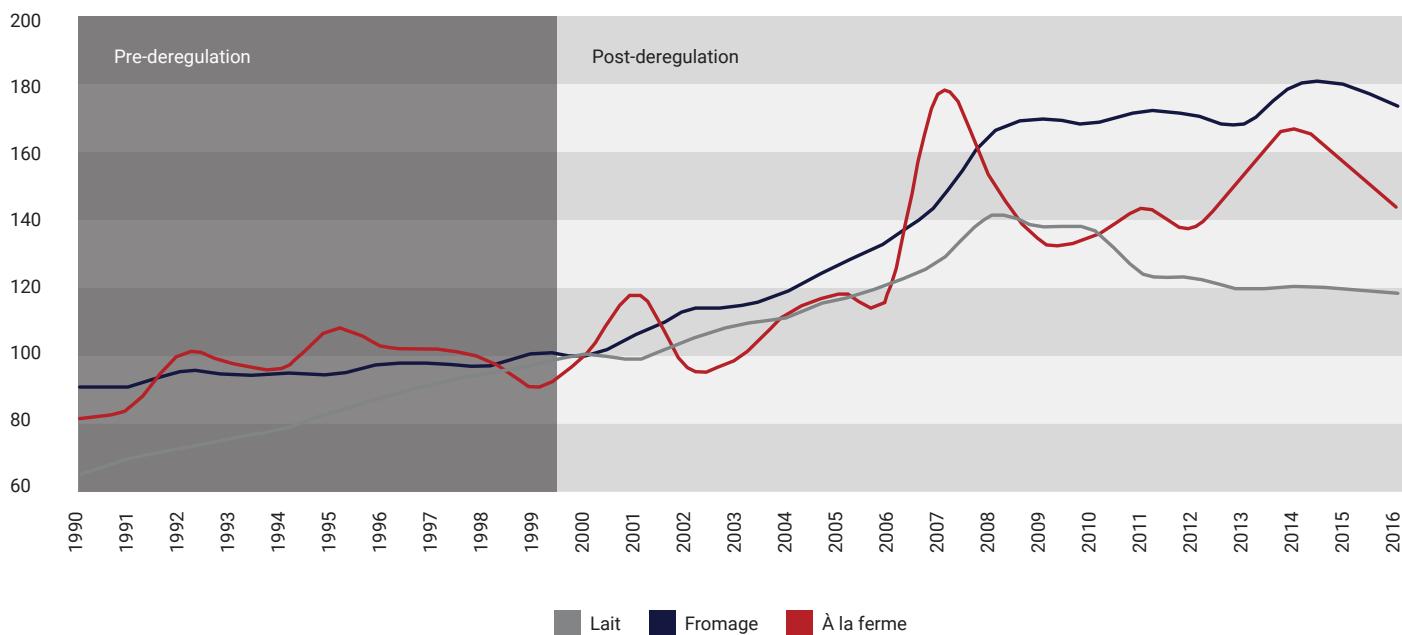


Union européenne

Le 1er avril 2015, l'Union européenne a mis un terme à sa politique de quota vieille de 31 ans. Celle-ci avait été mise en œuvre pour régler le problème de surplus de lait et de beurre qui a prévalu pendant les années 1970 et 1980. En éliminant les quotas et en permettant aux producteurs laitiers européens de produire autant de lait qu'ils le voulaient, on espérait que de vastes nouveaux marchés en Asie et en Amérique du Sud, précédemment approvisionnés par des rivaux tels que la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, s'ouvriraient aux Européens.

Cependant, c'est un surplus mondial de lait qui est survenu alors que d'autres pays comme la Chine et la Russie ont commencé à importer moins et à bonifier leurs industries intérieures. Par conséquent, la Commission européenne a été forcée à financer le stockage de fromage et de PLÉ. À la fin de 2017, l'Union européenne a indiqué qu'elle avait encore 380 000 tonnes de surplus de PLÉ dans ses stocks d'intervention. Or, l'incertitude quant à ce qui adviendra de ces stocks a grandement contribué à l'imprévisibilité encore actuellement observée dans les marchés.²⁰ Alors qu'elle cherche des occasions d'exportation, l'Union européenne continue de maintenir des contingents tarifaires sur les importations de produits laitiers.

Figure 9. Indice de prix de produits sélectionnés et prix à la ferme en Australie, de 1990 à 2016¹⁹



Les systèmes laitiers dans le monde

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR

Malgré la tendance mondiale vers une déréglementation observée dans de nombreux grands marchés producteurs de lait, il est difficile d'avancer que les consommateurs et les producteurs en sont ressortis gagnants. En Australie, les revenus des producteurs se sont brièvement accrus en raison de prix à la production plus élevés. Pourtant, à long terme, les consommateurs n'ont pas profité de prix plus bas comparativement à ceux enregistrés dans d'autres pays et territoires. Dans l'Union européenne, le secteur laitier continue d'évoluer au sein d'un marché hautement protégé par des contingents tarifaires (CT) et reçoit de très importantes subventions.

La seule exception est la Nouvelle-Zélande, où des données montrent que les producteurs sont avantagés en étant membres du quasi-monopole de la coopérative Fonterra, qui redistribue une portion de ses revenus aux producteurs. De plus, la plupart des prix à la consommation en Nouvelle-Zélande sont équivalents ou inférieurs à ceux observés ailleurs dans le monde. Toutefois, en ce qui concerne les prix du lait de consommation, les données (présentées plus loin dans ce rapport) montrent que les prix sont plus élevés en Nouvelle-Zélande qu'au Canada.

Parce que la déréglementation n'a pas tenu sa promesse d'améliorer les profits et la fiabilité dans l'ensemble de la chaîne de valeur, de nombreux pays et territoires – particulièrement les États-Unis et l'Europe – ont été forcés d'intervenir davantage sur le marché pour introduire du soutien financier supplémentaire pendant les périodes difficiles. En fait, l'Union européenne et les États-Unis maintiennent des programmes agricoles coûteux qui représentent un fardeau financier et administratif pour les contribuables, les producteurs, les transformateurs et les détaillants. Qui plus est, les contribuables sont forcés de payer deux fois pour leurs produits – une fois au détail, et une autre fois par l'entremise de leurs impôts.

Il est incontestable que la déréglementation a encouragé une augmentation de la production et contribué à un surplus mondial qui a à son tour mené à une importante volatilité des prix. Bien que l'imprévisibilité des forces d'un marché de produits échangés à l'échelle mondiale ne soit pas unique à l'industrie laitière, ces résultats confirment les conclusions présentées dans ce rapport : un système réglementé comme celui en vigueur au Canada permet de mieux composer avec l'instabilité inhérente aux systèmes moins réglementés.



OCCASIONS ET DÉFIS DANS L'INDUSTRIE LAITIÈRE MONDIALE

Les occasions ne manquent pas pour l'industrie laitière mondiale en raison de la hausse de la population mondiale, d'une classe moyenne en constante croissance dans les pays en développement, d'une hausse des revenus et d'un accroissement de l'urbanisation

Pourtant, malgré ces occasions, de nombreux défis demeurent, lesquels sont caractérisés par une surproduction, une volatilité des prix préoccupante pour les producteurs et un risque pour les transformateurs de ne pouvoir trouver preneur pour leurs produits.

Demande mondiale croissante

De 2009 à 2016, le marché mondial du lait de consommation a crû à un taux de près de deux pour cent par année, atteignant un volume de 214 milliards de litres en 2016. Entre 2005 et 2015, la demande mondiale pour du beurre, du

fromage, de la poudre de lait écrémé (PLÉ) et de la poudre de lait entier (PLE) s'est également accrue considérablement et on s'attend à ce que cette croissance se poursuive à un taux de 2,5 pour cent par année jusqu'à 2020.²¹

Pour répondre à la demande mondiale, l'OCDE estime que la production totale mondiale de lait augmentera de près de 25 pour cent, passant de 748 millions de tonnes en 2013 à 928 millions de tonnes en 2023.²²

Toutefois, ces chiffres incluent des superpuissances de la production laitière telles que l'Inde et la Chine, qui ont accru leur production de même que leur capacité à répondre à leur propre demande intérieure, même si elles continuent actuellement à importer. Cela signifie que les traditionnels pays et territoires exportateurs de produits laitiers (États-Unis, Europe, Australie et Nouvelle-Zélande) pourraient ne plus avoir de marchés sûrs où vendre leurs produits, ce qui entraînera un excédent systématique qui continuera d'alimenter l'instabilité des prix partout dans le monde.

Tendances de consommation émergentes à l'échelle planétaire

Dans le monde interconnecté et axé sur les technologies dans lequel nous vivons aujourd’hui, les consommateurs sont dans une position leur permettant d’en demander plus au système mondial de production alimentaire. Les producteurs laitiers et les transformateurs de produits laitiers doivent innover pour s’attaquer à des concepts dont on n’avait pratiquement jamais entendu parler il y a une génération, tels que le « développement durable », le « naturel » et la « réduction de l’empreinte environnementale », alors que les consommateurs remettent aussi en question l’utilisation de la modification génétique, des hormones de croissance et des pesticides.

Par exemple, les consommateurs nord-américains délaisSENT le lait de consommation plus traditionnel et optENT pour des produits plus novATEURS tELS que les produits avec pré-ET probiotiques, sans lactose ET enrichis de calcium ou d’oméga-3. Le réCENT engouEMENT pour le beurre a également mené à une hausse significative de la consommation de ce produit au Canada ET aux États-Unis ET a mené à la création de nouveaux produits comme le café au beurre ET des cocktails au beurre noisette. Le géANT de la restauration McDonald’s a également remplacé la margarine par le beurre dans son populaire menu déjeuner toute la journée.²³

Pour que l’industrie laitière puisse innover avec succès dans l’ensemble de la chaîne de valeur, un approvisionnement stable en lait à des prix prévisibles doit être facilement accessible. Le système réglementé du

Canada offre efficacement cette stabilité. En effet, les producteurs ET les transformateurs tireNT leurs revenus du marché intérieur, ne dépendENT pas de subVENTions ET programmes gouvernementaux ET sont partiellement protégés de la volatilité mondiale des prix. Cela permet aux producteurs ET aux transformateurs canadiens d’investir en toute confiance dans des idées ET pratiques novATrices, comme en témoignent la popularité grandissante des produits laitiers de vaches nourries à l’herbe en Ontario ET en Colombie-Britannique, le concept distribution libre-service de lait en Colombie-Britannique OU les étiquettes de « lait traçable » proposées par de petits transformateurs au Québec ET en Colombie-Britannique, qui les utilisent comme outils marketing en permettant aux consommateurs de savoir exactement de quelle ferme provient le lait.

Volatilité des prix sur les marchés internationaux

Malgré une demande toujours croissante à l’échelle planétaire, les dernières années ont été extrêmement mouvementées pour les producteurs laitiers de partout dans le monde, alors que les prix du lait demeurent parmi les plus volatils du secteur alimentaire. Au cours des cinq dernières années, des variations marquées du prix mondial du lait ont été observées, avec des fluctuations atteignant +/- 50 pour cent ET des prix oscillant dans une plage allant de 69,50 \$ (56,00 \$ US)/100 kg en février 2014 à 27,40 \$ (22,10 \$ US)/100 kg en mai 2016.²⁴ Cette imprévisibilité est liée à la volatilité des prix des produits échangés sur les marchés mondiaux, comme le montrent les figures 10, 11, 12 ET 13.

Les tableaux suivants montrent comment certains produits laitiers ont été touchés par une importante volatilité des prix depuis 2014. Les prix auxquels ces produits sont échangés ont un impact direct sur les « prix mondiaux combinés ».

Figure 10. Prix mondial du beurre (\$/kg)²⁵

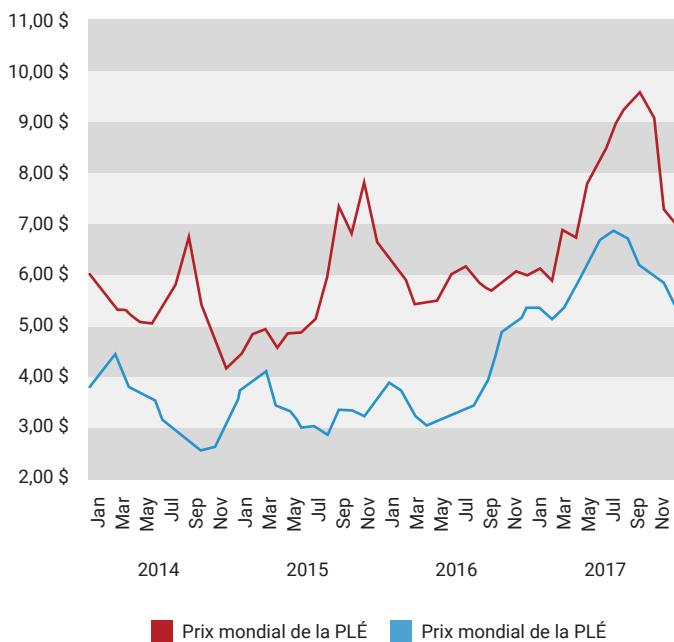


Figure 11. Prix mondial du fromage (\$/kg)²⁶

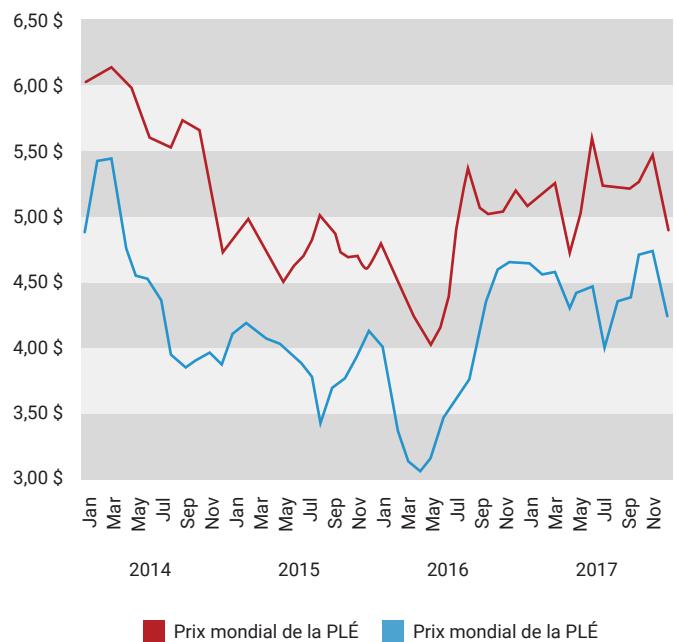


Figure 12. Prix mondial de la PLÉ (\$/kg)²⁷

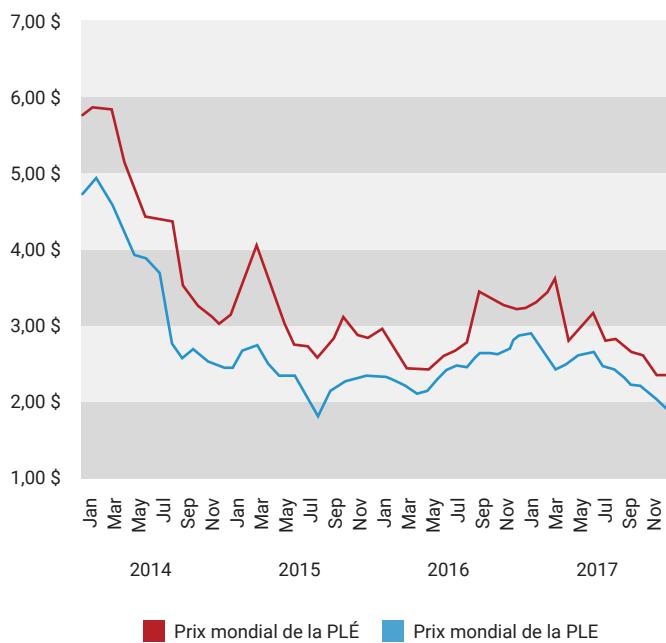


Figure 13. Prix mondial de la PLE (\$/kg)²⁸

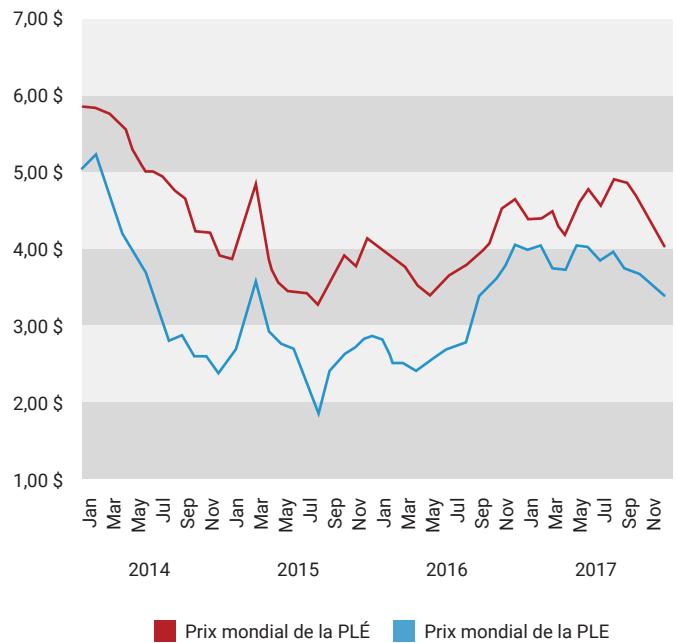
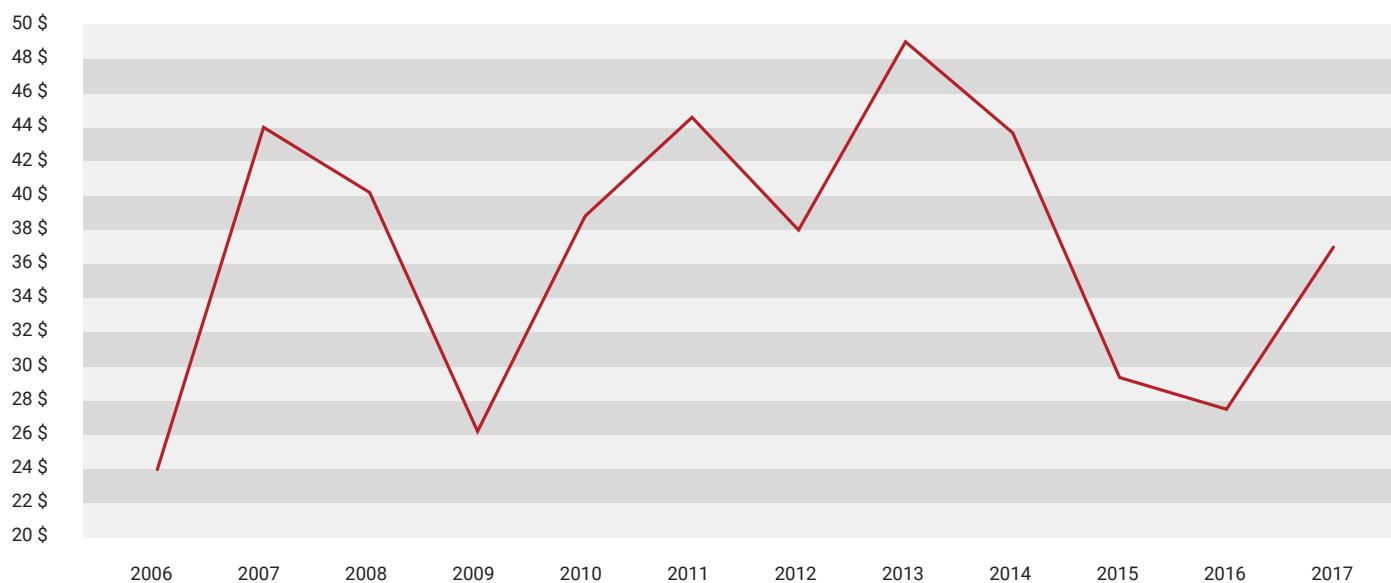


Figure 14. Prix mondiaux combinés. Moyenne pondérée de 1. la poudre de lait écrémée et du beurre (35%), 2. Fromage et lactosérum (45%), 3. Poudre de lait entier (20%) (en \$ US/100 kg)²⁹



Contrairement au Canada, les États-Unis et d'autres pays n'ont aucun système en place pour coordonner l'offre. Cette situation force les producteurs à prendre des décisions indépendantes relativement à leur production, une façon de faire qui mène à la surproduction et qui accorde peu d'importance à l'impact sur le marché et les autres producteurs. Ainsi, les producteurs sont beaucoup plus vulnérables aux cycles d'expansion et de ralentissement caractéristiques de la volatilité des prix, ce qui nuit à la planification et aux investissements à long terme.

Cette incapacité de l'industrie laitière mondiale de maintenir la stabilité des prix à la production devient évidente lorsque l'on examine individuellement les produits échangés sur les marchés mondiaux, comme le beurre, le fromage, la PLÉ et la PLE.

Au cours des dernières années, alors que la réputation du beurre continue de se rétablir en tant qu'option plus saine que la margarine, les prix ont augmenté de manière constante – plus particulièrement à l'été 2017. Bien qu'ils aient quelque peu diminué depuis, les prix demeurent élevés comparativement aux années précédentes.

En ce qui concerne la PLÉ, l'Union européenne en a stocké plus de 380 000 tonnes, ce qui a créé une incertitude généralisée pour le marché mondial des produits de base et, conséquemment, le maintien de prix peu élevés. Une imprévisibilité similaire nuit aux marchés mondiaux du fromage et de la PLE.

Occasions et défis dans l'industrie laitière mondiale

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR

Bien que la demande pour pratiquement tous les produits laitiers augmente de façon constante partout dans le monde, au cours des cinq dernières années, la volatilité des prix a créé un environnement d'instabilité dans l'industrie. Cette imprévisibilité s'observe dans l'ensemble du secteur laitier, dans tous les pays et territoires, et est attribuable à la nature volatile des produits échangés, qui peut mener à des prix à la production qui varient de jusqu'à +/- 50 pour cent.

À mesure que la demande s'accroît, l'industrie laitière mondiale répond à la demande des consommateurs. Un système laitier plus stable et prévisible est plus efficace pour attirer les investissements à long terme dans la technologie et pour encourager l'innovation à long terme.

Puisque le système de gestion de l'offre de l'industrie laitière canadienne est de par sa nature lié à la production et à la consommation intérieures, il permet d'équilibrer le lait produit par les fermes laitières canadiennes avec la capacité des transformateurs canadiens de répondre à la demande des consommateurs qui exigent des produits novateurs de grande qualité. Comparativement à la déréglementation et aux limites qui y sont associées, la gestion de l'offre crée un environnement stable et durable au sein duquel des capitaux peuvent être investis et l'innovation demeure viable. Toutefois, peu importe le soin avec lequel le gouvernement du Canada gère l'offre de produits laitiers, l'incertitude s'accroît pour le secteur chaque fois que le gouvernement entame une nouvelle ronde de négociations commerciales et utilise l'accès au marché des produits laitiers comme outil de négociation.



COMPARAISON DES PRIX DES PRODUITS LAITIERS AU DÉTAIL

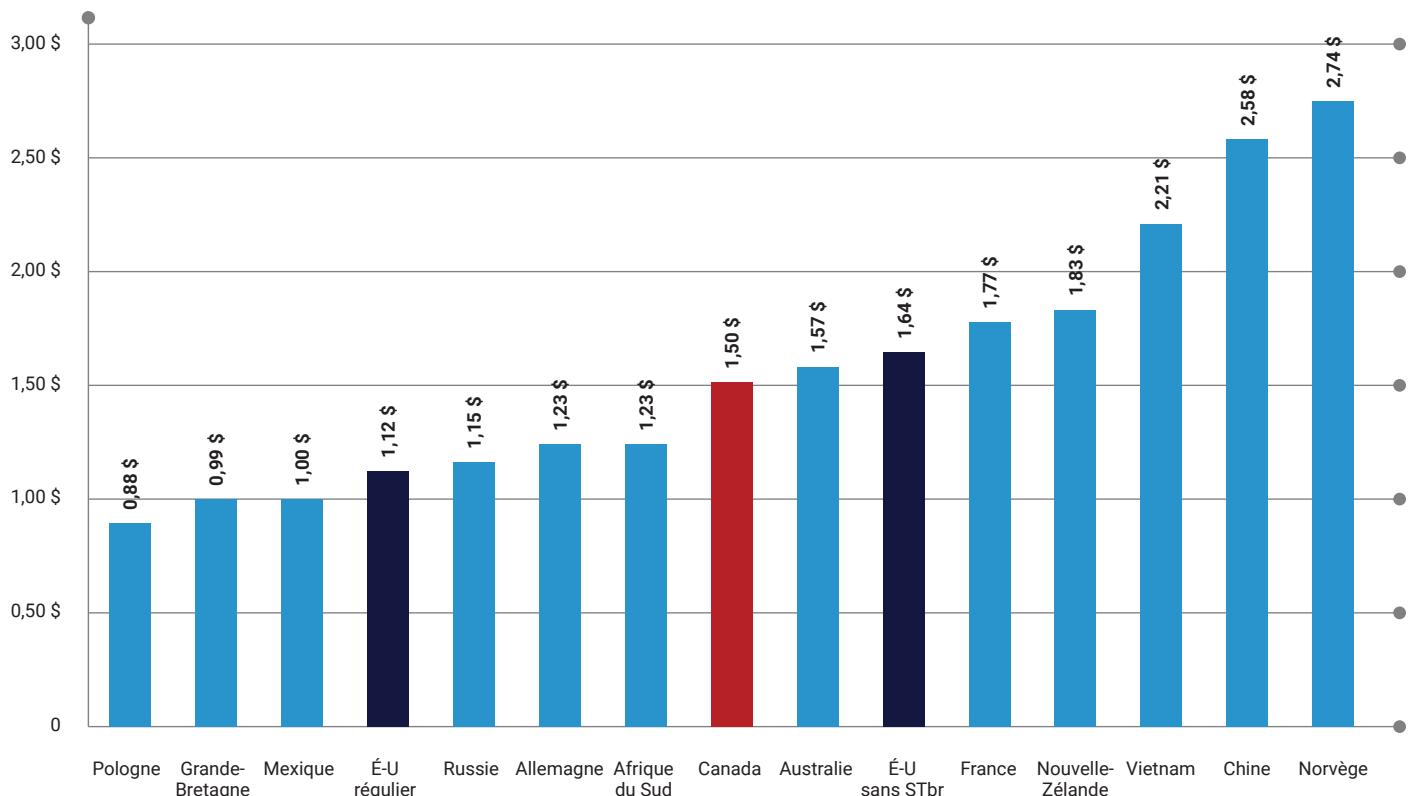
L'une des principales critiques formulées à l'égard du système canadien de gestion de l'offre est que celui-ci force les consommateurs canadiens à payer plus cher pour leurs produits laitiers, comparativement aux consommateurs d'ailleurs dans le monde.

Les détracteurs du statu quo prétendent que déployer les forces du marché libre dans le secteur laitier entraînerait une diminution généralisée des prix. Or, la réalité n'est pas si simple, puisque de nombreux facteurs jouent un rôle dans l'établissement des prix de détail dans l'ensemble des pays et territoires. Pour obtenir un portrait plus précis des prix, plutôt que de comparer quelques prix arrondis à un moment précis dans le temps, Nielsen, une firme qui fait le suivi d'une multitude de prix dans nombreux magasins de nombreux pays tout au long de l'année, fournit des données qui montrent la moyenne nationale pondérée pour le lait de consommation et d'autres produits laitiers dans divers pays et territoires.

Prix du lait de consommation de par le monde

Les données de Nielsen montrent que le prix de détail moyen actuel du lait frais canadien se compare bien aux prix du lait frais ailleurs dans le monde. Alors que les prix sont moins élevés au Royaume-Uni et en Russie, les Canadiens paient moins pour leur lait que les consommateurs de pays tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande (deux marchés laitiers qui ont été déréglementés), et les prix du lait au Canada sont considérablement plus faibles qu'en France, en Norvège, au Vietnam et en Chine.

Figure 15. Prix de détail du lait de consommation, pour les 12 mois se terminant en octobre 2017 (par litre)³⁰



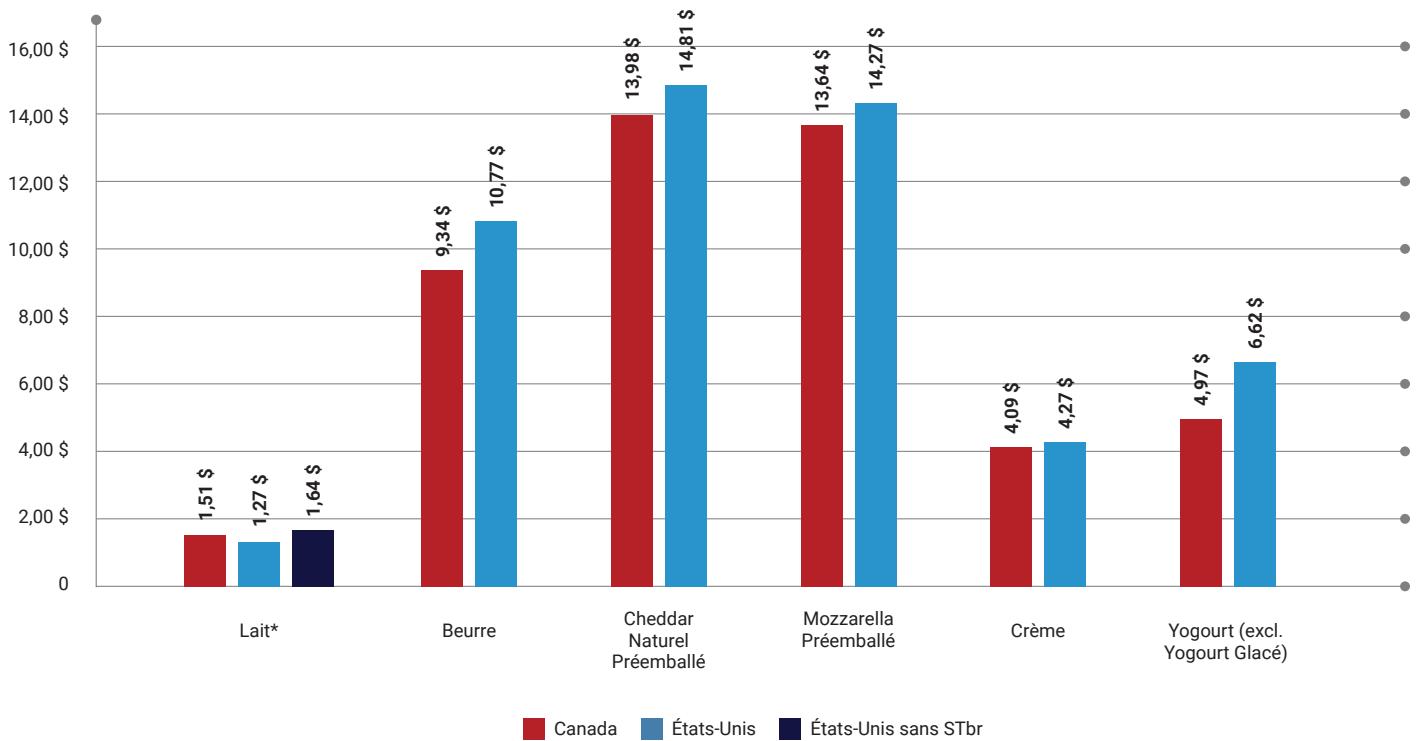
Prix des principaux produits laitiers vendus au détail au Canada et aux États-Unis

Si l'on se penche sur des produits laitiers particuliers, les données de Nielsen montrent également que la population canadienne profite actuellement de prix plus faibles au détail pour la plupart des articles, comparativement à ses voisins des États-Unis, n'en déplaise à certains qui affirment depuis longtemps que les produits laitiers sont moins chers aux États-Unis. En moyenne, et selon la variation des taux

de change, les consommateurs du Canada et des États-Unis paient des prix similaires pour le lait de consommation et la crème, alors que les Canadiens paient considérablement moins pour des produits comme le beurre, le fromage Cheddar naturel préemballé, le fromage Mozzarella naturel préemballé et le yogourt.

À cet égard, il est important de souligner l'écart entre le prix moyen du lait conventionnel et du lait « sans hormone de croissance recombinante bovine » aux États-Unis.

Figure 16. Comparaison des prix de détail au Canada et aux États-Unis, période de 12 mois se terminant en octobre 2017³¹



*tout le lait au Canada est sans STbr. Taux de change 1,3101 US/can. Source : Nielsen 2017

L'utilisation et la vente de cette hormone de croissance (mieux connue ici sous le nom de STbr) ne sont pas permises au Canada, et la taille du marché à créneaux qu'est celui du lait de consommation sans STbr aux États-Unis est environ équivalente à celle de la totalité du marché canadien du lait de consommation.

Facteurs qui déterminent les prix de détail

De nombreux facteurs internes et externes dans chaque pays déterminent le prix au détail des produits laitiers et des autres produits. Ces facteurs comprennent les taux de change, les majorations dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et de la chaîne de valeur, la volatilité des prix des produits, les stratégies des détaillants, la météo et les politiques gouvernementales.

Un rapport publié en 2013 par le Sénat du Canada a révélé pourquoi les prix de nombreux produits sont demeurés plus élevés au Canada entre 2008 et 2012, moment où il y avait parité relative entre le dollar canadien et le dollar des États-Unis. Le rapport a établi que de nombreux facteurs devaient être pris en considération, dont les prix spécifiques à chaque pays, fixés par les fabricants et les coûts variables du transport dans chaque pays. Le rapport a également révélé que les importateurs canadiens pourraient payer un prix plus élevé que les importateurs des États-Unis en raison des plus petits volumes de produits qu'ils achètent de fabricants étrangers.³²

Un autre déterminant clé du prix des produits laitiers est bien entendu la majoration appliquée à toutes les étapes entre la

ferme, la transformation et le détaillant, qui, ultimement, détermine le prix que paieront les consommateurs. Par conséquent, des preuves anecdotiques de prix moins élevés dans certains pays et certaines régions pour des produits particuliers sont souvent mises de l'avant. Or, la stratégie des détaillants, combinée à la volatilité des prix, ne fait qu'amplifier le phénomène, qui ne donne essentiellement qu'un aperçu dans le temps, contrairement aux données empiriques sur les prix présentées ci-dessus, qui offrent une comparaison valide – c.-à-d. que les produits comparés sont commensurables.

Effet du travail non déclaré sur les prix des produits laitiers aux États-Unis

Un phénomène très reconnu, mais pourtant sous-déclaré, qui affecte le prix des produits laitiers aux États-Unis est le rôle que jouent les travailleurs sans papiers. Selon un rapport de 2015 réalisé à la demande de la National Milk Producers Federation (NMPF), près de la moitié des travailleurs dans les fermes laitières des États-Unis sont des immigrants. Le rapport précise également que les fermes laitières des États-Unis dépendent tellement des travailleurs immigrants que la perte de cette ressource pourrait entraîner la fermeture d'une ferme laitière sur six et une baisse de la production économique des États-Unis de 39,86 milliards de dollars (32,1 milliards de dollars des États-Unis).³³

La NMPF affirme que si l'on perdait l'ensemble de la main-d'œuvre immigrante, le prix à la consommation du lait augmenterait de 90 pour cent, ce qui amènerait le prix d'un gallon (3,78 litres) de lait au supermarché à environ 7,95 \$ (6,40 \$ US), alors que le prix moyen était de 4,18 \$ (3,37 \$ US) en juin 2015. De plus, il est très probable que la perte de la main-d'œuvre immigrante représenterait un désastre financier pour les producteurs des États-Unis et ferait augmenter considérablement les coûts de production. Ainsi, il serait fort probable que davantage de subventions gouvernementales soient nécessaires.

Les résultats du sondage ne font pas la distinction entre les travailleurs nés à l'étranger avec ou sans papiers. Toutefois, 71 pour cent des répondants au sondage ont affirmé avoir une confiance faible ou modérée quant à la validité des documents d'emploi de leurs travailleurs immigrants. En plus de salaires minimums et moyens moins élevés, il s'agit d'un avantage-coût de taille pour les producteurs laitiers des États-Unis (sans oublier la myriade d'autres subventions fédérales, étatiques et locales versées par le gouvernement). L'ampleur de ces avantages n'a pas d'égal dans plusieurs des autres marchés laitiers, dont le Canada.

Comparaison des prix des produits laitiers au détail

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR

It is a myth that Canadians always pay more for milk compared to consumers in most other countries. While prices are currently lower in some countries such as the UK, Germany and Mexico, Canadians pay less than consumers in milk-producing countries such as the US, Australia, New Zealand and China. In 2017, many leading dairy products (cheese, butter and yogurt) were significantly cheaper in Canada than in the US, while products such as cream and fluid milk are comparable.

When comparing prices with the US it is important to note that while fluid milk not labelled free of recombinant bovine growth hormones (rbST-free) costs less in the US, Canadian consumers only have access to rbST-free milk in Canadian stores, which is cheaper in Canada than in the US.

US dairy also has a significant labour advantage over Canada due to a lower average minimum wage in many states and an over-reliance on undocumented workers on dairy farms. Per their own report, the National Milk Producers Federation estimates that eliminating immigrant labour would cause US dairy prices to increase by 90 per cent. Given the amount of US dairy products that already enter Canada (\$557 million in 2016, compared to the \$112 million Canada exported to the US – a 5:1 ratio), Canada and any other country that imports US dairy should consider a dumping challenge against the US since prices are clearly well below the actual costs of production.



CONSÉQUENCES NON INTENTIONNELLES DES SYSTÈMES LAITIERS DÉRÉGLEMENTÉS

Après cette évaluation des systèmes laitiers dans plusieurs pays, dont le Canada, nous allons maintenant tourner notre attention vers les conséquences de ces actions.

La combinaison de la surproduction, du dumping des excédents et de la volatilité des prix pose des défis constants pour l'industrie laitière mondiale. En effet, ces éléments font des ravages sur le marché et peuvent avoir d'importantes conséquences pour les producteurs et les consommateurs. De nombreux gouvernements ont mis en œuvre des politiques de marché libre, puisque cette approche traditionnelle avait fonctionné assez bien dans d'autres industries, dont certains secteurs manufacturiers et de services financiers. Or, les données que nous avons fournies montrent qu'en grande partie, cette approche n'a pas eu les résultats escomptés dans l'industrie laitière.

Surproduction aux États-Unis, en Europe et en Océanie

L'une des caractéristiques prédominantes des systèmes laitiers déréglementés est la

récurrence des cycles de surproduction. La surproduction est un problème généralisé dans presque tous les principaux États producteurs de lait aux États-Unis, dont l'État de New York, le Wisconsin, le Michigan et l'ensemble des États du nord-est. Par exemple, l'État du Wisconsin a édicté une loi permettant la création de grandes fermes³⁴ et a mis en place des programmes visant à accroître la production de lait.³⁵

En Europe, des milliers de producteurs ont dû mettre les clés dans la porte en raison d'un cycle de surproduction ayant causé la chute du prix du lait. Le système laitier a subi d'autres secousses en raison de l'abolition des quotas de lait en 2015 après trois décennies, de l'embargo de la Russie sur les importations d'aliments européens et de la chute du prix du pétrole. L'abrogation des quotas de production de lait, un système qui a stabilisé le marché européen pendant des décennies, était censée permettre aux producteurs de se tourner graduellement vers le marché libre et de faire grandir leur entreprise. Il en a plutôt découlé une importante surproduction de lait, ce qui a mené des prix des plus bas enregistrés et à très peu de profits, voire aucun.³⁶

Même la Nouvelle-Zélande, une superpuissance de la production laitière, ressent les effets de la surproduction. Le secteur laitier génère plus de sept pour cent du produit intérieur brut de 244,9 milliards de dollars (270 milliards de dollars néo-zélandais) de la Nouvelle-Zélande.³⁷

Fonterra, la principale coopérative laitière du pays, a augmenté son volume de lait de trois pour cent en octobre 2017 par rapport à l'année précédente. Or, cela a nui aux prix mondiaux des produits laitiers, qui ont chuté à leur plus bas en sept mois.

Excédent de lait jeté

En octobre 2016, le Wall Street Journal rapportait qu'au cours des huit premiers mois de l'année, les producteurs des États-Unis avaient jeté délibérément 162 millions de litres (43 millions de gallons) de lait excédentaire – assez pour remplir 66 piscines olympiques. Il s'agissait de la plus importante quantité jetée en plus de 15 ans et cela constituait un virage remarquable par rapport à deux ans auparavant, moment où une pénurie de lait avait précipité une augmentation de la production.

Du lait est jeté au Michigan en raison d'une capacité de transformation insuffisante.³⁸ En Idaho, les producteurs ont perdu des contrats à la fin novembre 2017 en raison d'une offre excédentaire, et 10 000 vaches ont été mises en vente.³⁹

Dans la Northeast Marketing Area [région de mise en marché du nord-est] des États-Unis administrée par le programme laitier de l'USDA – qui inclut le Vermont, le New Hampshire et une grande partie de l'État de New York et de la Pennsylvanie – la quantité de lait jeté chaque année augmente de manière constante depuis 2000.⁴⁰

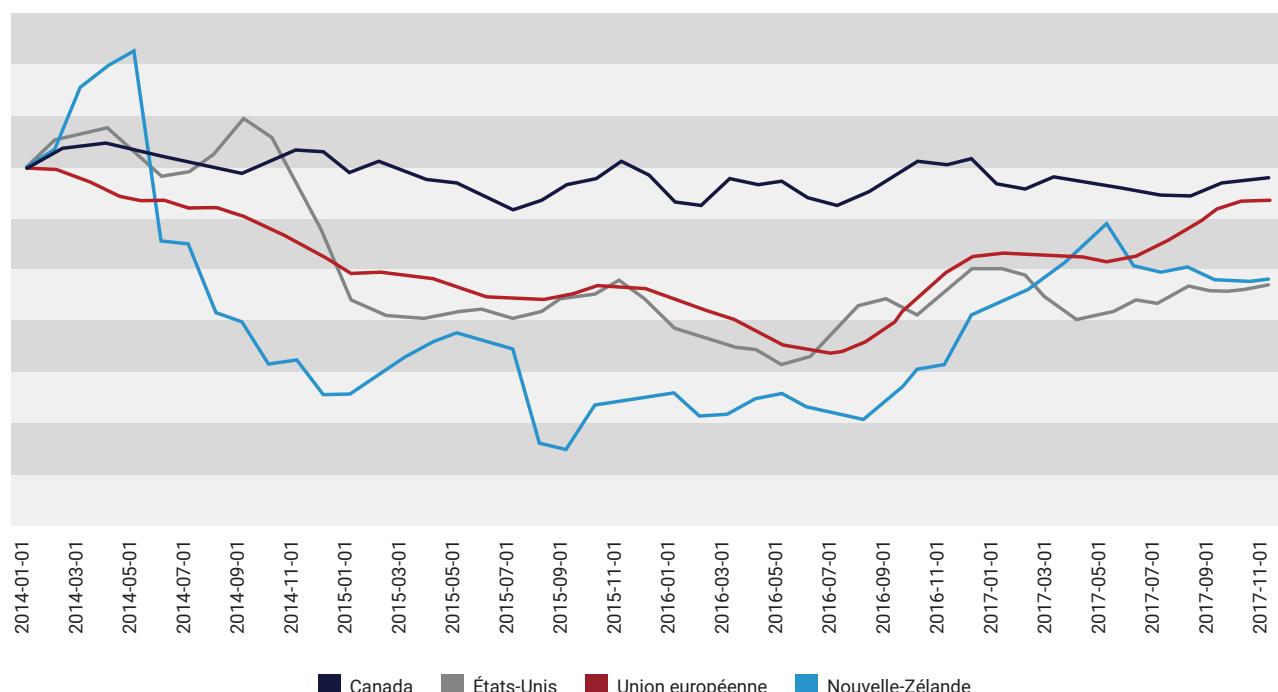
De plus, la Chine, l'un des plus grands producteurs de lait au monde⁴¹, a été obligée de jeter du lait et d'abattre des vaches pour limiter les pertes financières – en partie en raison du besoin de modernisation de son industrie laitière.⁴²

Le fait de jeter du lait n'est pas une pratique qui s'observe uniquement dans les systèmes déréglementés. Les producteurs laitiers canadiens ont également dû se débarrasser d'un surplus de lait écrémé. En 2016, les producteurs laitiers de l'Ontario ont été forcés d'utiliser des millions de litres de lait écrémé excédentaire pour la production d'aliments pour animaux, alors que le reste s'est retrouvé dans des biodigesteurs ou des fosses à fumier. Cependant, à l'instar de la Chine, cette situation était en grande partie causée par le manque de capacité de transformation dans la province.⁴³

Persistance de la volatilité des prix pour les producteurs

Comme l'illustre la figure 14, le prix mondial du lait a été instable, avec des fluctuations atteignant +/- 50 pour cent et des prix oscillant dans une plage allant de 69,62 \$ (56,00 \$ US)/100 kg en février 2014 à 27,47 \$ (22,10 \$ US)/100 kg en mai 2016.⁴⁴ Par conséquent, les systèmes déréglementés ont soumis les producteurs de tous les pays et territoires à une instabilité qui persiste alors que les prix sur les marchés internationaux fluctuent. Bien que la volatilité des prix d'un produit échangé à l'échelle mondiale ne soit pas unique au secteur laitier, cette instabilité contraste avec la stabilité d'un système réglementé comme celui du Canada. Cela démontre également comment l'absence d'un équilibre entre la production et la demande ne fait qu'alimenter l'instabilité des prix, particulièrement lorsque la production

Figure 17. Revenu à la ferme par HI, de 2014 à 2017 (janvier 2014=100)⁴⁵



augmente plus rapidement que la demande, entraînant des chutes de prix qui nuisent aux revenus des fermes.

Nouvelles mesures interventionnistes en Europe

Pour atténuer sa crise du lait, la Commission européenne a mobilisé plus de 1,5 milliard de dollars (1 milliard d'euros) en argent frais pour appuyer les producteurs en difficulté.

En plus de mesures de 762 millions de dollars (500 millions d'euros) présentées en septembre 2015, les producteurs de l'UE ont reçu une autre somme de 762 millions de dollars en 2016 pour pallier l'une des pires crises auxquelles ils ont été confrontés. Cette dernière mesure incluait des incitatifs financiers pour réduire la production de lait et de l'aide à l'ajustement conditionnel supplémentaire à mettre en œuvre dans chaque État membre. Elle incluait également plusieurs mesures techniques visant à offrir de la flexibilité et à alléger le fardeau

des mouvements de trésorerie, et à renforcer le filet de sécurité en prolongeant l'intervention et l'aide au stockage privé pour la PLÉ.⁴⁶

Demandes de politiques apparentées à la gestion de l'offre aux États-Unis

Alors que l'administration Trump critique le système laitier canadien et demande son démantèlement, il convient de noter que plusieurs groupes laitiers des États-Unis appuient la gestion de l'offre. En effet, au moins six groupes laitiers des États-Unis ont demandé l'adoption de politiques similaires aux politiques canadiennes précisément pour se protéger contre la volatilité des prix hautement nuisible qui a récemment frappé les producteurs dans de nombreuses juridictions partout dans le monde.

ADéjà en 2009, des groupes agricoles des États-Unis s'étaient prononcés en faveur de la gestion de l'offre pour les produits agricoles, dont le lait. En décembre 2009, le National

Council of Farmer Cooperatives (NCFC), qui représente les coopératives agricoles des États-Unis, a fait connaître publiquement son appui à l'égard de la gestion de l'offre, affirmant qu'elle est « nécessaire dans l'ensemble du secteur agricole des États-Unis ».⁴⁷

En 2011, la National Milk Producers Federation (NMPF) a publié un article intitulé Foundation for the Future [Fondement pour l'avenir] dans le but d'influer sur le Farm Bill [Loi agricole] de 2014. L'article présentait plusieurs propositions pour stabiliser les prix et contrôler la production – deux éléments clés d'un programme de gestion de l'offre.⁴⁸

En janvier 2017, la Wisconsin Farmers Union (WFU) a officiellement adopté une position de principe qui « encourage les producteurs membres d'une coopérative à militer au sein de leur coop en faveur d'une gestion de l'offre afin d'éviter le rejet coûteux du lait causé par l'offre excédentaire. » La WFU milite également pour « un système de gestion de l'offre fédéral, qui pourrait réduire la surproduction coûteuse, assurer des revenus adéquats aux fermes familiales et fournir aux consommateurs un approvisionnement suffisant en aliments salubres et nutritifs. »⁴⁹

De façon similaire, en mars 2017, la National Farmers Union (NFU) a demandé l'adoption d'un système de gestion de l'offre dans le secteur laitier par l'entremise d'une loi fédérale des États-Unis et a pressé le Congrès de « mettre sur pied un programme laitier exhaustif pour permettre aux producteurs laitiers de la nation d'obtenir un bon rendement du capital investi. »⁵⁰ La NFU est allée plus loin en soumettant un conseil concernant l'ALÉNA au représentant pour le commerce des États-Unis, Robert Lighthizer, disant que : « Récemment, le système canadien d'établissement des

prix dans le secteur laitier a été vivement critiqué par des organismes laitiers nationaux et l'administration. Bien que le commerce équitable soit essentiel et que les deux parties d'un accord commercial doivent respecter les dispositions sur lesquelles elles se sont entendues, les États-Unis devraient respecter la souveraineté des autres nations. En d'autres termes, les États-Unis ne devraient pas essayer de miner un système qui profite aux fermes familiales d'un côté ou de l'autre de la frontière. »⁵¹

Finalement, dans une demande conjointe présentée au représentant pour le commerce des États-Unis, Robert Lighthizer, la National Family Farm Coalition (NFFC) et l'Institute for Agriculture & Trade Policy (IATP) ont exprimé leur soutien envers les politiques de gestion de l'offre du Canada et ont demandé à ce que, durant les négociations de l'ALÉNA, les États-Unis ne « mettent pas de pression sur le Canada pour affaiblir son programme de gestion de l'offre dans le secteur laitier ». Ils ont ajouté ce qui suit : « Compromettre la gestion de l'offre canadienne n'entraînera pas une grande augmentation des exportations de produits laitiers des États-Unis. La gestion de l'offre contribue à veiller à ce que les prix des produits laitiers soient suffisamment élevés pour couvrir les coûts de production du lait et à assurer la survie financière des fermes laitières familiales canadiennes. L'absence de la gestion de l'offre dans le secteur laitier des États-Unis entraîne une surproduction qui jetée par les transformateurs à coups de millions de gallons de lait cru [...] Plutôt que d'exporter un modèle de commerce des produits laitiers qui profite aux entreprises qui établissent les prix, les États-Unis devraient reproduire le système de gestion de l'offre du secteur laitier canadien [...] »⁵²

Conséquences non intentionnelles des systèmes laitiers déréglementés

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR

Il y a plusieurs secteurs pour lesquels la déréglementation s'est avérée un succès, comme l'aérospatiale et les télécommunications. Cependant, dans plusieurs juridictions importantes pour la production laitière, la déréglementation a créé un excédent de lait, qui a dû être jeté et une volatilité des prix pour les producteurs, et dans une moindre mesure, pour les consommateurs.

Le manque de capacité de transformation a été une des causes de ce gaspillage de lait cru dans les marchés laitiers déréglementés et réglementés (dont le Canada); cependant, la majorité des cas est engendrée par la surproduction. Dans de nombreux cas, la déréglementation a exacerbé le problème, entraînant le rejet de millions de litres de lait chaque année puisque chaque producteur doit faire ses propres prévisions quant à la demande. Cela mène à des erreurs de calcul graves, et les producteurs ont souvent été incapables de trouver preneur pour leur lait.

Lorsqu'il n'y a que peu de mécanismes de coordination ou qu'il n'y en a pas, les producteurs font généralement l'erreur de produire trop de lait. Aux États-Unis, les transformateurs tentent d'établir à un certain niveau de coordination, mais ils ont tendance à attendre qu'il soit trop tard avant de faire. Ainsi, plutôt que d'aviser les producteurs de limiter leur production, ils avisent ces derniers qu'ils ne les prendront plus comme fournisseurs.

La déréglementation de l'industrie laitière a clairement démontré à de nombreux groupes agricoles aux États-Unis que le système de gestion de l'offre du Canada est un modèle qui vaut la peine d'être adopté. On semble comprendre de plus en plus que la réponse aux signaux imprévisibles du marché doit être coordonnée. Autrement, les producteurs laitiers répondront aux signaux négatifs et positifs des prix en produisant plus de lait pour essayer d'accroître les résultats nets de leur ferme – créant ainsi de graves problèmes de surproduction.

Fait intéressant, alors que les quotas avaient initialement été introduits en Europe au début des années 1980 pour lutter contre l'excès de production, leur abolition en 2015 (dans l'espoir de profiter des occasions d'exportation) a entraîné à nouveau un excédent.

Malgré la rhétorique de l'administration Trump, les groupes laitiers des États-Unis ne veulent pas tous obtenir plus d'accès au marché canadien dans le cadre des négociations de l'ALÉNA 2.0, tout comme ils ne s'opposent pas tous à la réglementation en vigueur au Canada. C'est plutôt le contraire; plusieurs veulent le type de stabilité que la gestion de l'offre crée et demandent à leur gouvernement d'introduire des politiques similaires.

CONCLUSION

D'entrée de jeu, nous avons cherché la réponse à trois questions alors que nous analysions le système de gestion de l'offre du Canada à la lumière des demandes audacieuses des États-Unis dans le cadre des pourparlers de l'ALÉNA 2.0 :

Comment l'industrie laitière canadienne se compare-t-elle à celles d'ailleurs dans le monde?

Les producteurs et les transformateurs s'en tireraient-ils mieux avec un système déréglementé ou mixte?

Les prix à la consommation sont-ils moins élevés dans les pays et territoires où on a aboli la réglementation dans le secteur laitier?

Sans contredit, comparativement aux systèmes laitiers d'ailleurs dans le monde, le système canadien est hautement réglementé. La gestion de l'offre et ses piliers assurent une gestion stricte des prix, de la production et du contrôle des importations, des éléments qui font défaut dans bon nombre d'autres pays et territoires. Cependant, l'intervention de l'État est répandue dans la majorité des principaux pays et territoires producteurs de lait, puisque d'importantes subventions gouvernementales

sont offertes à la fois dans les systèmes déréglementés et mixtes. En termes simples, la déréglementation n'a pas tenu sa promesse de fournir les soi-disant signaux du marché appropriés aux producteurs, et cela a contraint les gouvernements à intervenir.

Les résultats pour les producteurs et les transformateurs dans les systèmes déréglementés sont mixtes. La surproduction est un problème persistant, et la volatilité des prix est endémique. Ces deux éléments nuisent grandement aux producteurs et ont contribué au manque de capacité de transformation. Une réglementation de la production, des prix et d'autres contrôles tels que pratiqués au Canada créent une stabilité au sein de la chaîne de valeur et permet d'éviter de nombreux problèmes auxquels sont confrontés les producteurs et les transformateurs des marchés déréglementés. Ultimement, si la stabilité et la prévisibilité sont les éléments recherchés par les décideurs, le système canadien est un succès. Les producteurs s'en tirent mieux et ont évité les effets néfastes des prix et des revenus imprévisibles.

En ce qui concerne les consommateurs, encore une fois, les résultats sont mixtes et changeants. Ce que l'on sait avec certitude est qu'il n'y a aucune preuve que les systèmes déréglementés entraînent automatiquement des prix plus bas pour les consommateurs. D'ailleurs, les prix moyens sont comparables entre les

systèmes réglementés et déréglementés. Actuellement, les Canadiens paient moins cher en moyenne pour le lait de consommation que les consommateurs de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. Les Canadiens paient également beaucoup moins cher que les consommateurs des États-Unis pour le beurre, le yogourt et le fromage. Cependant, les prix sont influencés par de nombreux facteurs et ne peuvent pas seulement être attribués à la réglementation ou la déréglementation dans le secteur laitier. Le coût de la main-d'œuvre, les taux de change, les forces du marché, les coûts et stratégies des transformateurs et des détaillants, et d'autres facteurs influencent au final le prix que paient les consommateurs.

En fin de compte, il n'est pas facile de répondre aux questions sur les systèmes laitiers, ni de tirer des conclusions simplistes. Cependant, il apparaît évident qu'un système réglementé comme celui du Canada offre une plus grande stabilité dans l'ensemble de la chaîne de valeur, alors que la déréglementation crée une instabilité et une imprévisibilité perpétuelles pour les producteurs, les transformateurs, les détaillants et les consommateurs. Dans tous les systèmes, qu'ils soient réglementés, déréglementés ou mixtes, les gouvernements jouent un rôle direct ou indirect. D'ailleurs, on devrait s'y attendre lorsqu'il est question d'une industrie qui est un important moteur

économique et qui est centrée autour d'un produit hautement périssable. Même s'il s'agit d'une question politique complexe, le système de gestion de l'offre du Canada est une approche préférable à la déréglementation, puisqu'il est clairement avantageux pour les producteurs, les transformateurs, les consommateurs et tous les paliers du gouvernement.

Cependant, la stabilité créée par la gestion de l'offre dans la chaîne de valeur du secteur laitier continue d'être menacée, car on la sacrifie peu à peu lors de négociations commerciales successives. Un excédent de lait à l'échelle mondiale entraîne du gaspillage et des prix volatils pour les producteurs. De plus, si on continue d'octroyer à d'autres pays des accès au marché canadien, on est en train de renoncer à cette stabilité dont profitent les Canadiens depuis 50 ans. Avec l'administration Trump qui demande un accès accru au marché canadien dans le cadre des pourparlers de l'ALÉNA 2.0, il est pertinent de se demander s'il serait profitable de remplacer un système hautement réglementé par un système déréglementé ou mixte. Après avoir examiné attentivement les données, nous sommes d'avis que le statu quo au Canada est la meilleure solution pour tous les intervenants clés, y compris les producteurs, les gouvernements, les consommateurs et les contribuables.

SOURCES

1. L'industrie – Faits saillants, Commission canadienne du lait (CCL), 2017, <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php?id=3796>
2. Vue d'ensemble du Système agricole et agroalimentaire canadien 2017, Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), 2017, <https://www.statcan.gc.ca/pub/16-201-x/2009000/part-partie1-eng.htm>
3. Mise à jour des retombées économiques de l'industrie laitière canadienne en 2015, Éco Ressources, 2016
4. Ventes de lait de consommation, AAC, 2017, http://dairyinfo.gc.ca/pdf/fluid-ca_e.pdf
5. Ibid
6. Ibid
7. Phospholipids in Milk Fat: Composition, Biological and Technological Significance, and Analytical Strategies, International Journal of Molecular Sciences, 2013
8. The Case for Eating Butter Just Got Stronger, Time.com, 2016, <http://time.com/4386248/fat-butter-nutrition-health/>
9. Consommation, CCL, 2017, <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php?id=3800>
10. Consommation globale de lait, CCIL, 2015, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=dff-fcil&s2=cons&s3=cons glo&s4=tm-lt
11. Consommation globale de beurre, CCIL, 2015, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=dff-fcil&s2=cons&s3=cons glo&s4=tb-bt
12. Consommation de produits laitiers par habitant au Canada - annuelle, CCIL, 2017, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=dff-fcil&s2=cons&s3=cons cdn&s4=dpcons&page=consdpl
13. 2014 Farm Bill, House Committee on Agriculture, 2014, <https://agriculture.house.gov/issues/issue/?IssueID=14896>
14. Records of the Milk Marketing Board, The National Archives (Royaume-Uni), <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C179>
15. Price indices of some dairy products at farmgate, United Kingdom, 1987-2015, National Statistical Offices, Commission européenne, 2016
16. New Zealand Agriculture Policy Review, AAC, 2007
17. Dividends, Fonterra, 2017, <https://www.fonterra.com/nz/en/our-financials/dividends.html>
18. Dairy prices down, from farmgate to grocery store, Stats NZ, 2016
19. Australian Dairy Industry in Focus, Dairy Australia, 2016
20. Skim milk discount hits biggest in years, amid jitters of EU, Agrimoney, Oct 2017, <https://www.agrimoney.com/news/skim-milk-price-discount-hits-biggest-in-years-amid-jitters-over-eu-36645>
21. Prospects for dairy industry - opportunities and threats. Rabobank, 2014
22. Perspectives agricoles 2014-2023, OCDE-FAO, 2014
23. U.S. butter consumption nears 50-year record high, Wisconsin Agriculturist, mars 2017, <http://www.wisconsinagriculturist.com/dairy/us-butter-consumption-nears-50-year-record-high>
24. The Global Dairy World 2016/17, International Farm Comparison Network (IFCN) - The Dairy Research Network, octobre 2017
25. USDA, Université du Wisconsin, Commission européenne, 2017
26. Ibid
27. Ibid
28. Ibid

29. Combined World Milk Price Indicator, IFCN, janvier 2018, <http://ifcndairy.org/about-ifcn-neu/ifcn-dairy-research-center-method/>
30. Rapport sur le prix du lait frais, Nielsen, 2017
31. Rapport sur le prix du lait frais, Nielsen, 2017
32. Écart de prix entre le Canada et les États-Unis, Sénat du Canada, 2013
33. The Economic Impacts of Immigrant Labor on U.S. Dairy Farms, Texas A&M AgriLife Research, 2015
34. 2003 Wisconsin Act 235, Wisconsin State Legislature, 2003
35. Governor Walker Announces Plan to Grow Wisconsin Dairy, Office of the Governor of Wisconsin, 2012, <https://walker.wi.gov/press-releases/governor-walker-announces-plan-grow-wisconsin-dairy>
36. Europe offer €500 million to help dairy farmers, Politico, 2016, <https://www.politico.eu/article/europe-awaits-last-ditch-effort-to-save-its-milk-farms-commission-overproduction/>
37. Australian dlr slips to 5-mth lows, NZ\$ sours on milk oversupply fears, Kitco, 2017, <http://www.kitco.com/news/2017-11-20/Australian-dlr-slips-to-5-mth-lows-NZ-sours-on-milk-oversupply-fears.html>
38. US dairy glut leads to problem of spilled milk in some markets, as NAFTA brings other worries, CNBC, 2017, <https://www.cnbc.com/2017/09/22/dairy-glut-in-us-leads-to-problem-of-spilled-milk.html>
39. Some Idaho milk producers lose contracts, Capital Press, 2017, <http://www.capitalpress.com/Dairy/20171122/some-idaho-milk-producers-lose-contracts>
40. Federal Milk Marketing Order 1 – Northeast Marketing Area, United States Department of Agriculture (USDA), 2016
41. Top Milk Producing Countries in the World, worldatlas.com, 2018, <https://www.worldatlas.com/articles/top-cows-milk-producing-countries-in-the-world.html>
42. Milk dumping urges competitive dairy industry, xinhuanet.com, 2015, http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-01/19/c_133930761.htm
43. 'It's not a pretty picture': Ontario dairy farmers dumping skim milk into manure pits and sewer lagoons, National Post, 2016
44. The Global Dairy World 2016/17, International Farm Comparison Network (IFCN) - The Dairy Research Network, 2017
45. Commission canadienne du lait, United States Department of Agriculture (USDA), Dairy Companies Association of New Zealand (DCANZ), Eurostat, Statistique Canada, 2017
46. European Commission outlines new support package worth €500 for European farmers, Commission européenne, 2016, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/european-commission-outlines-new-support-package-worth-eu500-million-european-farmers_en
47. Supply Management White Paper: The Capper-Volstead Act Authorizes Farmers Through Their Cooperatives to Agree on Production Levels, National Council of Farmer Cooperatives, 2009
48. NMPF's Foundation for the Future Program is National in Scope, Equal in Effect, National Milk Producers Federation, 2011, <http://www.nmpf.org/latest-news/press-releases/aug-2011/nmpf%20%99s-foundation-future-program-national-scope-equal-effect>
49. 2017 Policy, Wisconsin Farmers Union, 2017
50. Policy of the National Farmers Union, National Farmers Union (NFU), 2017
51. Letter to The Honorable Robert Lighthizer, NFU, 2017
52. Letter to Edward Gresser Chair of the Trade Policy Staff Committee Office of the United States Trade Representative, National Family Farm Coalition and The Institute for Agricultural & Trade Policy, 2017

**Export Action Global represents
the nexus of its founders'
30 years of leadership in
international trade and export
facilitation, corporate planning,
business expansion, market
development and public affairs.**

We have the experience, knowledge of 21st century international trade, and global network to offer our clients a comprehensive suite of trade, investment, business expansion and strategic planning services that will help advance their continued growth.

By providing transformational not transactional services, we are making it easier for businesses of all sizes in Canada and around the world to clear new paths, seize opportunity and successfully go global. Export Action Global will help you find your next market, customer, partner and opportunity.

Visit us at **exportactionglobal.com**