

Documents de politiques

Document N° 2018-02



La négociation de l'ALÉNA, la gestion de l'offre pour le lait, les œufs et la volaille : encore une fois objet de conflits

www.cei.ulaval.ca

Par Riadh Mestiri*

* Candidat au Doctorat en Géographie à l'Université Laval et auxiliaire de recherche au Centre d'études interaméricaines (CEI).

Les commentaires et conclusions qui suivent sont inspirés des conférences prononcées dans le cadre du colloque « La renégociation de l'ALÉNA : Y-a-t-il lieu de craindre l'avenir ? », organisé par le Centre d'études interaméricaines (CEI) et le Centre d'études pluridisciplinaire en commerce et investissement internationaux (CEPCI) qui s'est tenu le jeudi 15 mars 2018 à l'Université Laval. Les descriptions, commentaires et conclusions qui suivent n'engagent que l'auteur.

LE CONTEXTE

Dans le cadre des rondes de négociations de l'ALÉNA, le système de gestion de l'offre canadien est vu par les États-Unis comme un facteur limitant à l'équilibre du marché de libre-échange entre les pays. Pour le Canada, la gestion de l'offre vise à assurer aux producteurs de lait, d'œufs et de volailles un revenu stable, les plaçant ainsi à l'abri des fluctuations du marché. Toutefois, pour les États-Unis ce système limite l'exportation de ces produits, principalement laitiers, sur le marché canadien. Dans un tel contexte, l'administration Trump demande l'abolition de la gestion de l'offre, à quoi rétorque le gouvernement Trudeau que le système n'est pas négociable. Afin de mieux comprendre les implications de ce différend, il importe de bien saisir le rôle que joue réellement la gestion de l'offre canadienne dans les rondes de négociations de l'ALÉNA sur le secteur agricole.

LES CONSTATS

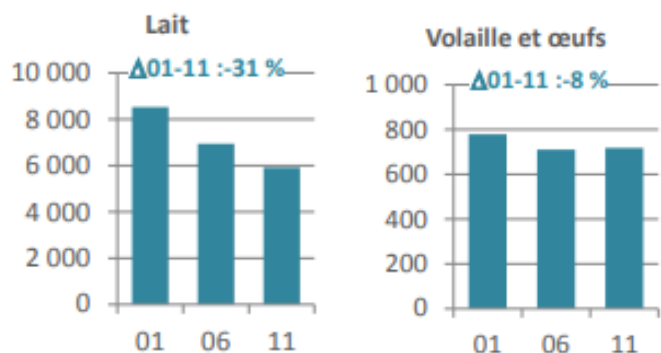
Le commerce agricole dans l'ALÉNA

- « [Les États-Unis et le Canada entretiennent la plus vaste relation commerciale bilatérale du monde](#) ». Fournisseur d'emploi et de développement économique, le commerce agricole entre les deux pays se chiffre à CAD 47 milliards.
- Bien que le [volume commercial](#) du secteur agricole dans le cadre des accords de l'ALÉNA soit élevé, sa contribution au commerce dans l'ALÉNA est [faible](#).
- Les agriculteurs américains et canadiens sont plutôt favorables aux accords de l'ALÉNA pour les avantages commerciaux qu'ils engendrent, mais aussi pour la forte intégration des [chaines d'approvisionnement](#) permis entre les deux pays.
- À titre d'exemple, le [Canada et le Mexique](#) importent environ 1/3 de la production de bœuf américain.

Le poids de la gestion de l'offre dans l'économie agricole canadienne

- Le système de gestion de l'offre cherche à « [arrimer la production avec la consommation nationale à l'aide de quotas de production et de tarifs à la frontière](#) » dans la production de lait, d'œufs et de volailles. Les contingents tarifaires autorisent une quantité de marchandises à entrer au Canada moyennant des droits de douane d'environ 7% à 8% dans le régime « d'engagement d'accès » et grimpe jusqu'à 237,5% au-delà de ces engagements. ([Ouellet & Duchesne, 2017](#))
- Les exploitations agricoles régies par la gestion de l'offre représentent un maximum de [15%](#) de l'ensemble des exploitations du Canada (2011).

Le graphique suivant illustre l'évolution du nombre de fermes laitières et avicoles au Québec entre 2001 et 2011



Source : ([AGÉCO, 2015](#)).

- Le coût d'achat d'une ferme incluant les quotas étant très élevés, l'accès aux productions sous gestion de l'offre se fait difficilement. À titre d'exemple, en 2012, la moyenne du quota laitier par ferme au Québec atteignait 1,2 million de dollars ([AGÉCO, 2015](#)). Cette réalité impacte l'accès à la production dans le secteur laitier, qui a d'ailleurs enregistré une baisse estimée à 31 % du nombre d'exploitations entre 2001 et 2011.

Le cas des producteurs d'œufs et de volailles

- À la différence des États-Unis, premiers producteurs mondiaux d'œuf et de volailles, où l'on trouve majoritairement des grandes fermes industrielles intégrées verticalement, ce secteur est principalement caractérisé au Canada par des fermes familiales de tailles relativement petites ([PwC, 2018](#)).
- Les États-Unis exportent la [totalité des œufs et 86 %](#) de la volaille importée au Canada et jouissent, en vertu des accords de l'ALÉNA, d'exonération de tout droit de douane dans ces secteurs.
- Selon l'étude de [PwC \(2018\)](#), le démantèlement complet de la gestion de l'offre impliquerait une diminution

respective de 80% à 90% (œufs) et de 40% à 70% (poulet) des parts de marché de la production canadienne d'œufs et de poulet. Le tout se traduirait par une diminution de 4,6 à 6,3 milliards de dollars canadiens du PIB et une perte de 58 000 à 80 000 emplois à temps plein.

Le cas des producteurs laitiers

- L'industrie laitière contribue directement ou indirectement à CAD 13,1 milliards au PIB canadien et à 117.000 emplois.
- L'industrie laitière américaine est environ 11 fois plus grande que celle du Canada.
- La dissolution du système mettrait à risque CAD 2,1 à 3,5 milliards du PIB canadien et 24 000 emplois directs ([BCG](#))¹.

Critiques

- La gestion de l'offre pénalise principalement les ménages à faible revenu en raison du prix élevé des produits laitiers et des volailles ([Cardwell, Lawley, & Xiang, 2015](#)).
- Elle freine également la productivité des exploitations et des entreprises de transformations, du fait d'un marché et d'une demande nationale ou provinciale

stagnante ou à croissance lente. ([Larue & Lambert, 2012](#))

- La hausse artificielle du prix des denrées alimentaires et la limitation de la production sous gestion de l'offre font grimper le prix des quotas de production et renforcent la barrière à l'entrée des nouvelles exploitations.
- Le système ne permet pas aux petites et grandes exploitations d'être compétitives sur le marché international, notamment dans le cas d'une ouverture des marchés.

Ouvertures suggérées

- Des tarifs de quotas pourraient être remplacés par des tarifs douaniers afin de favoriser la hausse de la production nationale.
- Les tarifs de quotas pourraient être repensés à la baisse afin de favoriser la productivité nationale.
- Les frontières provinciales de marché pourraient être élargies afin de favoriser l'augmentation de la production et une distribution plus efficace des zones de production. ([Doyon, 2011](#))

¹ Il faut garder à l'esprit que les études menées par Pwc et BCG ont été mandatés respectivement par LaCoop fédérée

et la coopérative laitière Agropur, tous deux très favorable à la gestion de l'offre.

La gestion de l'offre dans les accords de libre-échange du Canada

- « Le Canada a négocié au total 14 accords commerciaux avec 51 pays, tout en maintenant la gestion de l'offre » ([Les producteurs de poulet du Canada](#)).
- Dans certains accord, la gestion de l'offre a servi de [monnaie d'échange](#). Des parts du marché intérieur sont cédées pour signer des accords comme dans le cas des fromages européens pour l'Accord économique commercial et global ([AECG](#)). De plus, et à la demande du gouvernement du Québec, le Canada s'est engagé à indemniser les producteurs laitiers et fromagers qui pourront être touchés par l'augmentation du contingent de fromage européen. Le gouvernement canadien estime à 350 millions de dollars les programmes induits pour l'aide à l'industrie laitière canadienne.
- Dans le cadre de l'accord conclu avec les 11 pays du Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), le Canada devra concéder [3,25% du marché des produits laitiers, 2,3% pour les œufs, 2,1% pour le poulet, 5% pour le dindon et 1,5% pour les œufs d'incubation de poulets de chair](#).

Perspective politique de la gestion de l'offre

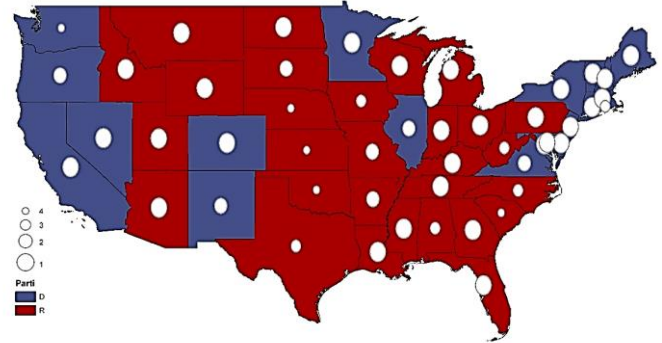
- Le Président Trump, dans sa critique de l'ALÉNA, pointe spécifiquement du doigt le système canadien de gestion de l'offre en le qualifiant de « [disgrâce](#) » aux producteurs laitiers américains, et plus particulièrement aux agriculteurs de l'État du Wisconsin et de l'État de New York. Il juge que ce système implique des pratiques commerciales déloyales qui impactent économiquement les producteurs américains.
- L'ALÉNA est favorablement perçu par de nombreux États américains. En effet, les exportations des produits alimentaires intra-ALENA ont [significativement augmenté en termes absolus](#) entre 1991 et 2012. Cette hausse d'exportations a été supérieure à la croissance des exportations des États-Unis dans le reste du monde. De plus, la forte intégration des chaînes d'approvisionnement entre le Canada et les États-Unis renforce la perception favorable du secteur des deux côtés de la frontière. Par exemple, dans le secteur du porc, les chaînes d'approvisionnement permettent : l'élevage du porc en Ontario, son engraissement et abattage en Iowa grâce à des prix d'alimentations plus faibles et son exportation en produit transformé –tel que les côtelettes– au Canada ou au Mexique.

La perte de cette intégration des chaînes d'approvisionnement impliquerait des coûts plus élevés pour les producteurs et les consommateurs.

- Paradoxalement, la plupart des États favorables à l'ALENA sont républicains, ce qui impliquerait qu'une non-ratification de l'ALÉNA par le Président Trump pourrait affecter significativement son [noyau électoral](#). En effet, parmi les États ayant le Canada comme premier pays d'exportation agricole, 16 ont voté pour le Parti républicain à l'occasion des dernières élections et 13 autres ont voté pour le Parti démocrate². Étant donné la place de l'agriculture dans ces États, le Président Trump a tout intérêt à conclure une entente pour le renouvellement de l'ALÉNA afin de garder son appui électoral et ne pas avoir à faire face à la pression du Sénat.

La carte suivante montre les États américains selon les partis politiques et la position du Canada dans les exportations agroalimentaires. Les États en rouge représentent les États ayant voté pour le Parti républicain lors des dernières élections et en bleu, pour le Parti démocrate. La taille des cercles indique si le Canada est premier,

deuxième, troisième ou quatrième importateur des produits agroalimentaires de l'État.



Source : Élaboration propre à partir de ([Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2015](#)) et ([La Libre, 2016](#))

- Étant donné les concessions cédées précédemment dans d'autres accords, les acteurs soutenant la gestion de l'offre, comme l'Union des producteurs agricoles du Québec, affirment que, si les États-Unis veulent davantage d'accès aux marchés canadiens sous gestion de l'offre, « [ils n'ont qu'à se joindre au Partenariat transpacifique global et progressiste \(PTPGP\)](#) ».
- Cette posture semble avoir, pour l'instant, la sympathie du gouvernement canadien : « [Nous allons nous battre pour préserver ce système. Toute entente qui propose autre chose n'est pas une option](#) », a affirmé le ministre fédéral de l'Agriculture canadien, Lawrence MacAuley.

² On parle ici des votes des grands électeurs.

- Au Québec, les producteurs des marchés sous gestion de l'offre sont mobilisés pour protéger ce système sous l'égide [du mouvement pour la gestion de l'offre](#); une entité formée de l'union des producteurs agricoles, des producteurs de lait du Québec, des producteurs d'œufs d'incubation du Québec, du dindon du Québec, du poulet du Québec et de la Fédération des producteurs d'œufs du Québec. Le mouvement a pour [objectif](#) de « soutenir les gouvernements canadien et québécois lors de négociations

commerciales et recueillir l'appui des partenaires de l'industrie agroalimentaire, d'entreprise, d'institutions financières, de regroupement de consommateurs, de syndicats, d'élus municipaux, provinciaux et fédéraux de même que d'individus qui croient que la gestion de l'offre est une politique économique et sociale qui favorise une agriculture forte et un secteur alimentaire prospère au Canada et au Québec ».

PRINCIPALES CONCLUSIONS

La gestion de l'offre est un système qui stabilise le prix des denrées alimentaires sur lesquelles elle s'applique. L'adoption d'un tel système impose des prix plus élevés au consommateur. De par le système de quotas et en raison des restrictions qui en découlent à la production, la gestion de l'offre n'encourage pas l'investissement dans la productivité ni la diminution des coûts de production qui serait favorable à une grande partie de la population, particulièrement les ménages à faible revenu. Aussi, bien qu'elle assure des revenus stables aux exploitants déjà en place, elle constitue une barrière à l'entrée pour les nouveaux agriculteurs en raison d'investissement très lourd requis pour l'acquisition de quota. De même, elle ralentit la croissance des industries de transformation en raison de la production limitée. Malgré tout, la gestion de l'offre jouit d'un soutien du secteur professionnel particulièrement important plaçant le sujet fréquemment au cœur du débat public.

Le système qui date des années 70 pourrait être réévalué dans un intérêt national et international. En effet, malgré l'appui du gouvernement canadien, la gestion de

l'offre revient souvent comme un frein dans les négociations entre le Canada et d'autres pays dans le cadre d'accords de libre-échange. Le Canada subit une pression importante pour céder les marchés intérieurs de ce secteur aux pays avec lesquels il négocie.

Nonobstant, il est difficile de comprendre pourquoi la gestion de l'offre est un facteur nuisant aux négociations de l'ALÉNA. Tout d'abord, l'accord de l'ALÉNA dans son format actuel est bien reçu par le secteur agricole, du côté canadien comme américain, car il permet une intégration forte des circuits d'approvisionnement entre les deux pays. De plus, le secteur agricole, bien que prolifique, n'apporte qu'une contribution économique mineure dans les échanges commerciaux entre les deux pays. Ensuite, dans de précédentes négociations, dans le contexte du PTPGP par exemple, et malgré les efforts du Canada pour faciliter l'ouverture des marchés sous gestion de l'offre, les États-Unis se sont retiré des accords; ce qui laisse présager que la gestion de l'offre n'a pas été un facteur clé dans les retraits antérieurs des États-Unis. Enfin, bien qu'étant un système efficace, la gestion de l'offre fera certainement face à des ajustements ou à des changements dans les prochaines années.