

**Dairy Farmers
of Canada**



**Les Producteurs laitiers
du Canada**

**PRÉSENTATION DEVANT LE COMITÉ PERMANENT DE
L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE**

PAR : CAROLINE EMOND

Directrice générale des Producteurs laitiers du Canada

Le mercredi 9 mars 2016



Au nom des Producteurs laitiers du Canada (PLC), j'aimerais vous remercier de l'invitation à faire une présentation devant le Comité permanent de l'Agriculture et de l'agroalimentaire dans le cadre de son étude relative aux protéines laitières. Je vous entretiendrai aujourd'hui de l'utilisation inappropriée de certaines matières protéiques de lait (par exemple le lait diafiltré) dans le contexte des normes de composition du fromage au Canada – et de l'impact négatif généré par cette utilisation inadéquate sur les producteurs laitiers canadiens.

Les PLC sont la voix de tous les producteurs, qui vivent dans les 11 350 fermes laitières situées d'un océan à l'autre. Notre organisation met tout en œuvre pour rassembler les conditions qui favorisent la stabilité de l'industrie laitière canadienne d'aujourd'hui et de demain. Notre objectif est de maintenir des politiques qui assurent la viabilité des fermes laitières canadiennes et de promouvoir les produits laitiers canadiens et leurs bienfaits pour la santé.

Notre pays nous tient à cœur, et nous jouons un rôle actif au sein de nos communautés. À cet égard, une industrie laitière dynamique est synonyme d'emplois additionnels et de meilleur accès aux infrastructures. Cela signifie également des retombées économiques pour d'autres industries, comme les banques, les entreprises de vente d'aliments pour animaux, de pièces et de machinerie, les vétérinaires et bien d'autres encore.

Il est important de souligner que le secteur laitier canadien apporte une énorme contribution à l'économie du Canada. En effet, il contribue à hauteur de 18,9 milliards de dollars au produit intérieur brut et engendre des recettes fiscales de 3,6 milliards de dollars, chaque année. Il assure le maintien de 215 000 emplois équivalents temps plein à l'échelle du pays. L'industrie laitière est le premier ou le deuxième secteur agricole en importance dans 7 des 10 provinces. De plus, contrairement à la situation prévalant dans d'autres pays, où les revenus des producteurs sont fortement subventionnés, les producteurs laitiers canadiens tirent les leurs du marché. Or, ce marché sera à nouveau réduit par l'accès accordé en vertu de l'Accord économique et commercial global (AECG) et du Partenariat transpacifique (PTP).

Rappelons que le secteur canadien de la production laitière est régi par une politique agricole canadienne appelée la gestion de l'offre. Les objectifs de celle-ci sont les suivants :

- Assurer aux producteurs une rétribution juste provenant du marché pour leur travail et leurs investissements;
- Fournir aux transformateurs un approvisionnement en lait stable afin qu'ils puissent planifier leur production adéquatement d'une année à l'autre; et
- Fournir aux consommateurs une provision constante de lait et de produits laitiers dont la qualité et la salubrité sont sans égales, et ce, à un prix juste.

Le système atteint ces objectifs en permettant aux producteurs laitiers canadiens d'agir collectivement pour négocier les prix et ajuster la production laitière afin de répondre à la demande des consommateurs. Ainsi, la gestion de l'offre fait en sorte que les prix canadiens, pour les producteurs et les consommateurs, demeurent relativement stables et moins sujets à la volatilité des marchés mondiaux.

En fait, dans les pays où la production laitière a été déréglementée comme en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Australie, les producteurs reçoivent parfois moins pour leur lait, alors que les consommateurs le paient plus cher qu'avant la déréglementation. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, au



cours de l'année 2014, bien que le prix du lait à la ferme ait diminué de 42 %, le prix de détail du lait a augmenté de 2,2 %¹.

Le gouvernement du Canada a mis en place un système de gestion de l'offre au début des années 1970 dans le but de réduire les surplus de production, qui étaient devenus chose courante dans les années 1950 et 1960, et d'assurer des revenus justes aux producteurs. L'industrie laitière canadienne a été la première à être visée par la gestion de l'offre, un système ultérieurement adopté par les producteurs d'œufs et de volaille. En ce qui concerne le secteur laitier, le système de gestion de l'offre est administré par la Commission canadienne du lait (CCL).

Le principe à la base de la gestion de l'offre est simple : gérer la production afin que l'offre corresponde à la demande. Le prix à la production permet aux producteurs de couvrir les coûts relatifs à la production de lait et d'obtenir une rétribution juste pour leur travail et leurs investissements. En d'autres termes, nous ne produisons que la quantité de lait nécessaire pour répondre aux besoins du marché canadien, tout en évitant de créer des surplus qui se retrouveraient sur le marché mondial à des prix de dumping.

La gestion de l'offre est représentée par un tabouret qui repose sur trois piliers revêtant la même importance. Le premier pilier est le prix à la production, qui assure que le prix qu'obtiennent les producteurs laitiers pour le lait est établi en fonction des coûts de production, qui comprennent le coût de la main-d'œuvre et des investissements, et des conditions globales de l'économie du Canada. Il est important de noter que ni la CCL, ni les offices provinciaux de commercialisation du lait, ni les producteurs ne fixent le prix de détail. Le prix payé par les consommateurs à l'épicerie ou au restaurant a toujours été établi par les détaillants ou les propriétaires de restaurants².

Le deuxième pilier est la discipline de la production, qui assure que l'offre en lait canadien correspond à la demande des consommateurs. Chaque producteur laitier du Canada détient un quota (une part de marché) qui établit la quantité de lait qu'il peut produire. Selon la demande des consommateurs, la quantité que permet de produire le quota est ajustée à la hausse ou à la baisse.

Le troisième pilier est le contrôle des importations. Pour les secteurs visés par la gestion de l'offre, les importations sont contrôlées au moyen de contingents tarifaires, ou CT. Les CT permettent à une quantité prédéterminée de produits laitiers d'être importée à des tarifs préférentiels (généralement en franchise de droits), tout en maintenant le contrôle sur la quantité importée. Par ailleurs, ces tarifs hors quota sont établis à des niveaux qui satisfont à l'objectif visant à s'assurer que seule la quantité déterminée en vertu d'accords commerciaux est importée. Chaque année, sauf en cas d'exception, les CT relatifs aux produits laitiers sont pleinement remplis. En 2015, la valeur totale des produits laitiers importés au Canada (y compris ceux en vertu de CT et hors CT) a atteint plus de 824 millions de dollars³. Comme vous pouvez le constater, le Canada importe une quantité considérable de produits laitiers chaque année.

Sans contrôle des importations, il est impossible de gérer l'offre afin qu'elle corresponde à la demande. Un manque de contrôle des importations mènerait inévitablement à une surproduction et à une instabilité du système. En outre, il ne suffit pas d'avoir les bons règlements en place; les processus de validation et d'audit, et la mise en application de ces règlements sont tout aussi importants. À l'heure

¹ Statistics New Zealand (2015); et calculs des PLC.

² Note : Au Québec et en Nouvelle-Écosse, le prix du lait de consommation est réglementé par le gouvernement provincial.

³ « Importations canadiennes de produits laitiers ». http://www.dairyinfo.gc.ca/pdf/imp_CY_YTD_f.pdf



actuelle, ceux qui pourraient vouloir contourner les règles sont pleinement conscients que, lorsqu'il est question des produits laitiers, l'application par le Canada des contrôles frontaliers existants ne se fait pas de manière cohérente et uniforme. Il est donc essentiel que l'application des lois et les audits se fassent de manière adéquate afin de décourager ceux qui pourraient chercher à exploiter ces brèches.

Les gens peuvent faire preuve d'une grande créativité lorsque vient le temps de contourner les tarifs et les quotas. À cet égard, le problème relatif aux garnitures pour pizza est un excellent exemple : entre 2009 et 2013, on estime que les producteurs ont perdu 62,6 millions de dollars en raison de l'importation de ces garnitures. D'autres problèmes nous ont également affectés, entre autres celui du mélange huile de beurre-sucre et, plus récemment, celui du sel ajouté à la crème. Et ce ne sont ici que quelques-uns des innombrables exemples que nous pourrions citer.

Le gouvernement est responsable de l'application des contrôles frontaliers au Canada et doit, par conséquent, agir rapidement afin de limiter les dommages causés à l'industrie canadienne. Or, ce rôle sera d'autant plus crucial lorsqu'une vague d'importations déferlera sur le Canada à la suite de l'entrée en vigueur de l'AECG et du PTP. Le rôle de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est de s'assurer que les produits qui franchissent la frontière sont bien classifiés, vérifiés et qu'ils satisfont à la définition de la ligne tarifaire. Soyons clairs : tout ce que nous demandons au gouvernement est d'appliquer les règlements existants et de laisser entrer au pays seulement les quantités consenties en vertu des accords commerciaux en vigueur.

Nous requérons également une plus grande transparence, particulièrement en ce qui a trait au processus utilisé par l'ASFC pour la prise de décisions anticipées. Actuellement, les décisions qui ont des répercussions sur notre industrie pourraient correspondre ou ne pas correspondre à notre compréhension et interprétation des règlements. L'ASFC rend des décisions anticipées à la suite de demandes formulées par des importateurs; cependant, il n'existe aucun processus officiel nous permettant de savoir si une décision a été prise ou même si une enquête est menée par l'ASFC concernant une plainte soumise relativement à une décision rendue. Il n'y a pas de consultation auprès de l'industrie. Lorsque l'ASFC prend des décisions anticipées, cela devrait être fait au moyen d'un processus transparent afin que les intervenants soient adéquatement informés et puissent émettre des commentaires et réagir, le cas échéant.

Lorsque les trois piliers de la gestion de l'offre jouent leur rôle comme prévu, ils permettent à l'industrie laitière de résister à toutes les tempêtes économiques, d'atteindre un haut degré d'autosuffisance et d'assurer sa pérennité. Inversement, si l'un des trois piliers devient instable, il risque de mettre le système entier en péril.

Cela m'amène à la raison de notre présence ici aujourd'hui : les protéines laitières (IPL).

Autrefois, le lait canadien était utilisé en tant que source principale et composante de base dans la fabrication des produits laitiers. Or, même si certains fabricants de fromage et de yogourt utilisent encore 100 % de lait, un nombre croissant d'entre eux ajoutent des ingrédients (tels que les isolats de protéines laitières, les concentrés de protéine du lait et le lait diafiltré) pour remplacer le lait. Ces ingrédients peuvent être produits au Canada ou être importés. Lorsqu'ils sont importés, ceux-ci ne sont pas classifiés en vertu du chapitre 4 du *Tarif des douanes* (qui inclut les produits laitiers). Ils sont plutôt classifiés en vertu du chapitre 35 (qui inclut les ingrédients tels que les matières protéiques de lait). À l'origine, ces matières protéiques de lait étaient importées sous forme sèche. Cependant, au cours des cinq ou six dernières années, nous avons observé un changement au modèle d'importation; la quantité de protéines laitières importées sous forme liquide en vertu de la même ligne tarifaire s'est accrue



significativement. Une fois entrées au pays, ces matières protéiques de lait⁴ sont utilisées comme ingrédients dans la fabrication du fromage et du yogourt⁵. Or, la situation devient complexe lorsque le même produit n'est pas traité de la même manière par deux organismes gouvernementaux. Par exemple : lorsqu'un organisme considère un produit comme un « ingrédient », alors que l'autre le traite comme du « lait », nous pouvons considérer qu'il y a un problème.

En vertu des normes canadiennes de composition du fromage, un pourcentage minimal des protéines utilisées dans la fabrication de celui-ci doivent avoir comme source le lait. Le pourcentage requis varie d'un fromage à l'autre (par exemple, la caséine contenue dans le Cheddar doit provenir au moins à 83 % du lait; donc, un maximum de 17 % du contenu total en protéines peut être issu d'ingrédients, y compris de matières protéiques de lait)⁶. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) est responsable de l'application des normes de composition du fromage; cela signifie qu'elle doit vérifier que le ratio lait/ingrédients défini dans ces dernières est respecté pour chaque fromage.

Parce que les matières protéiques de lait sont des ingrédients parfois moins coûteux, certains transformateurs s'en servent pour compléter leur minimum requis de « lait » dans la fabrication du fromage – plutôt que de les utiliser pour leur pourcentage permis d'ingrédients ajoutés. Cette situation est également incohérente avec la classification de ces ingrédients à la frontière, où ils ne sont pas traités en vertu du chapitre Lait et produits de la laiterie (c.-à-d. le Chapitre 4) du *Tarif des douanes*, entrant ainsi au pays exempts de droits et sans quota pour les États-Unis.

Comme mentionné précédemment, l'ACIA est responsable de l'application des normes de composition du fromage. Entre 2011 et 2016, les PLC ont organisé 60 rencontres avec des représentants du gouvernement et envoyé 19 lettres à divers ministres à ce sujet. Malheureusement, même si les représentants du gouvernement sont pleinement au courant du problème, l'ACIA n'a ni audité ni appliqué adéquatement les normes de composition du fromage durant cette période. Par conséquent, plus d'ingrédients sont incorporés dans la fabrication du fromage qu'il n'est permis en vertu des normes de composition du fromage, et moins de lait canadien est utilisé ce qui occasionne des pertes de revenus pour les producteurs canadiens. La solution à ce problème consiste pour l'ACIA à déléguer la responsabilité des audits en lien avec les normes de composition du fromage à la CCL. La CCL est au fait de la situation, possède les ressources requises pour s'acquitter de cette responsabilité, et est prête et apte à aider. Il s'agit d'un simple changement administratif qui contribuerait grandement à résoudre le problème de l'application des règles.

En résumé, nous demandons simplement que les règlements existants soient appliqués comme il se doit. Il n'est pas ici question de bloquer les importations. À l'heure actuelle, il n'existe aucune cohésion quant à la manière dont les règles sont appliquées; vous avez deux agences : l'ASFC et l'ACIA, qui traitent le même produit de manière différente. Les règles du jeu sont déjà en place et les producteurs laitiers les respectent. L'inaction dans ce dossier et les retards liés à son traitement ont eu pour effet de nous placer dans la position où nous nous trouvons aujourd'hui.

De plus, les PLC estiment que l'impact combiné de l'AECG et du PTP correspondra à 4,85 %, voire jusqu'à 5,8 % de la production laitière prévue en 2016 par Agriculture et agroalimentaire Canada, soit

⁴ Pour plus d'information sur l'historique de l'importation des matières protéiques de lait, veuillez vous reporter à l'annexe.

⁵ Il n'existe pas de normes de composition fédérales pour le yogourt. Par contre, des normes de composition existent au Québec.

⁶ Normes de composition des fromages au Canada : <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0741-f.htm>.

**Dairy Farmers
of Canada**



**Les Producteurs laitiers
du Canada**

une perte de revenus de l'ordre de 282 à 357 millions de dollars. Il s'agit de pertes de revenus perpétuelles que l'industrie laitière devra absorber pour que le Canada soit partie prenante dans ces accords commerciaux.

Les producteurs laitiers canadiens travaillent en vue de servir le marché intérieur – c'est de ce marché que nous tirons nos revenus, sans avoir recours à des subventions gouvernementales. Nous sommes un maillon du tissu rural du Canada et nous jouons un rôle important partout au pays, que ce soit à titre de consommateurs, de créateurs d'emploi, de contribuables ou d'acteurs dynamiques dans nos collectivités. L'érosion de notre marché intérieur jumelée à l'absence d'application des règlements nationaux nous empêchent de continuer à contribuer positivement à l'économie du Canada. Le lait canadien, ça compte, et nous avons besoin de votre soutien. Il faut agir dès maintenant! La situation a assez duré!



Annexe

Historique relatif à l'importation des matières protéiques de lait au Canada

1. Les importations d'IPL étaient classées sous « autres matières protéiques » au chapitre 35 du *Tarif des douanes* à la fin des années 1990 et au début des années 2000. L'ASFC, par la suite, a tenté de corriger la classification des IPL importés (c.-à-d. de les reclasser au chapitre 4). Cependant, cette reclassification a été contestée par Advidia, une entreprise de produits laitiers, en 2003.
2. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) a statué en faveur d'Advidia, déclarant que le produit en question était une « autre matière protéique » et, par conséquent, qu'il devrait être classé au chapitre 35 et non au chapitre 4 (produits laitiers). Deux points d'intérêt sont notés dans la conclusion de la décision^[1] du TCCE :
 - a) Il n'était pas important que le produit soit réputé être un concentré de protéine de lait ou un isolat de protéine de lait; la façon de caractériser le produit n'était pas pertinente. Le produit serait classé dans le numéro tarifaire 35.04 tant qu'il comprend 87,5 % de protéine sur une base de matière sèche; et
 - b) Le fait que les Notes explicatives au chapitre ne réfèrent qu'aux « isolats de protéines obtenus par extraction à partir d'une substance végétale » dans la liste donnée à titre d'exemple, ne signifie pas qu'il faille présumer que les autres matières protéiques non énumérées n'y sont pas comprises.
3. L'introduction des normes de composition pour le fromage en 2007 a ralenti la croissance des importations d'IPL puisque lesdites normes étaient censées refléter les pratiques canadiennes de fabrication du fromage. Cependant, immédiatement après l'introduction de ces normes, les PLC et leurs organisations laitières provinciales ont vu de nombreux « produits fromagers » faire leur apparition sur le marché.
4. En 2008, en vertu de l'article XXVIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le gouvernement du Canada a créé un CT de 10 000 tonnes de matières protéiques de lait importées provenant de tous les pays, à l'exception de ceux avec lesquels le Canada avait déjà conclu des accords commerciaux bilatéraux, par exemple l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) avec les États-Unis.
5. Après la mise en place du CT, le niveau des importations était près des 10 000 tonnes. Cela représentait grossièrement la quantité d'IPL permise en vertu des normes de composition pour le fromage à cette époque. Cependant, il y a eu par la suite une augmentation des importations provenant des États-Unis, alors que le CT se remplissait moins au fil du temps. Les importations des États-Unis n'étaient pas prises en compte dans le CT de 10 000 tonnes pour ce produit en particulier. Cela a mené à une augmentation des importations d'IPL.
6. Par conséquent, en combinant le CT non contraignant pour les États-Unis et la technologie permettant de garder les IPL sous forme liquide, les importations d'IPL ont augmenté de manière exponentielle.

^[1]Tribunal canadien du commerce extérieur. (8 mars 2005). Décision et motifs.