

Un protectionnisme canadien déguisé ?

La question de l'accès des produits laitiers des Etats-Unis au Canada se complique fin 2016 lorsque l'industrie laitière canadienne introduit une nouvelle catégorie de paiement du lait, la classe 7, pour le lait diafiltré, principalement des concentrés de protéines de lait et du lait écrémé en poudre. Or, ce produit n'existait pas lorsque l'ALENA a été négocié pour la première fois en 1994 et n'a donc pas été inclus dans la liste des produits à importation tarifée négociée par le Canada dans le cadre de la protection de la gestion de l'offre. De ce fait, ce nouveau type de lait mis au point et produit à bas coût dans le Wisconsin, Etat voisin du Canada, a bénéficié d'un accès illimité au marché canadien et y a été exporté pour la fabrication des produits laitiers à forte teneur en protéines (fromage et yaourt). Considérant ce vide juridique comme une faille dans la gestion de l'offre, l'industrie laitière canadienne a créé la classe 7, dans laquelle le lait diafiltré est intégré les prix et dont deux à trois plus bas que le prix moyen canadien. Cette nouvelle catégorie a pour effet de doper la production canadienne de poudre de lait écrémé, devenue ultra-compétitive, et a permis aux fromagers canadiens de se fournir directement auprès des agriculteurs canadiens. Toutefois, aux Etats-Unis, l'industrie laitière considérait la classe 7 comme un moyen pour le Canada de bloquer les importations de lait diafiltré et d'écouler le lait écrémé en poudre sur le marché mondial à un prix inférieur au coût de production. Cette décision a empêché 150 millions de dollars d'exportations américaines de lait diafiltré vers le Canada et a provoqué la fermeture d'une dizaine de fermes du Wisconsin, qui avaient investi dans des usines pour produire du lait diafiltré destiné au marché canadien.

Un Canada préparé de longue date

Véritables bêtes noires de Donald Trump, ces deux spécificités du marché laitier canadien cristallisent les débats opposant les Etats-Unis et le Canada dans le cadre des renégociations des dispositions de l'ALENA sur les produits laitiers.

Or, il est intéressant de constater que le Canada s'est longtemps préparé à ce que les Etats-Unis contestent leur système laitier dans le cadre d'éventuels renégociations de l'ALENA. En effet, dès l'élection de Donald Trump en novembre 2016, les producteurs laitiers du Canada, unis au sein d'une organisation éponyme, les PLC, ont commencé à s'inquiéter de la volonté de la future administration américaine de renégocier l'ALENA et de s'attaquer au système de gestion de l'offre canadien. Anticipant les exigences d'ouverture du marché canadien, les producteurs de lait du Québec et de l'Ontario sous l'égide des PLC ont très vite démarré leurs activités de lobbying au sein des institutions gouvernementales canadiennes. Très influent à Ottawa, le lobby laitier des PLC participe au financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment du Parti libéral aujourd'hui au pouvoir mais aussi du Parti conservateur. Ce lobby est aujourd'hui considéré par certains commentateurs politiques comme l'équivalent canadien de la NRA, en référence au puissant lobby des armes américain¹. Bénéficiant d'un accès privilégié aux lieux de pouvoir d'Ottawa, les PLC ont, à partir d'avril 2017, date d'annonce de la renégociation de l'ALENA, multiplié les activités de lobbying au sein des cabinets ministériels et du Parlement afin de défendre le maintien de la gestion de l'offre et d'en fournir les éléments de langage dans le cadre des négociations. Ainsi, entre avril 2017 et septembre 2018, les PLC ont mené 87 communications et rencontres au sujet de l'ALENA au sein des différentes institutions gouvernementales, dont 37 avec le ministère des Affaires étrangères, 24 avec le ministère de l'Agriculture, 24 avec des députés de la Chambre des Communes et 9 avec le Cabinet du Premier Ministre².

Autre illustration de l'influence politique des PLC dans les milieux politiques canadiens. A l'occasion de la convention du Parti conservateur qui se tenait en août dernier, le lobby a

envoyé 25 représentants afin de convaincre les délégués du parti de défaire une motion défendant l'abolition de la gestion de l'offre laitière³. Véritables groupes de pression au sein des appareils politiques, les PLC s'appuient également sur leur puissance politique et financière pour lancer des campagnes de dénigrement contre tout adversaire politique, comme en a été victime le chef du Parti populaire Maxime Bernier, opposé à la gestion de l'offre. Ce dernier s'était vu accusé de s'aligner sur les intérêts américains et de vouloir « créer une brèche dans la solidarité canadienne nécessaire à une conclusion équitable dans la renégociation de l'ALENA⁴ ».

Outre les activités de lobbying, les producteurs laitiers du Canada ont multiplié les campagnes de communication publique pour défendre la gestion de l'offre. Le lobby a par exemple financé un sondage dont les résultats soulignent clairement que la population canadienne soutient ce système (73% des Canadiens y serait favorable) et s'attend à ce que le gouvernement Trudeau le défende face à Donald Trump (90% des personnes interrogées, d'après le sondage⁵). Les agriculteurs du secteur laitier ont également organisé plusieurs manifestations dans les rues d'Ottawa et de Montréal, afin de soutenir les restrictions d'accès au marché canadien et le maintien de la classe 7. Cette stratégie visant à prendre à témoin la population canadienne se base sur le sentiment général que l'abolition de la gestion de l'offre pourrait amener à une révolte populaire au Québec et en Ontario, principales provinces productrices de lait mais aussi provinces aux poids politiques déterminants dans la vie politique du pays. Ainsi, alors que les élections générales de 2019 se profilent, il s'agissait de faire en sorte que les dirigeants politiques canadiens aient tout intérêt à défendre le système actuel face à Donald Trump.

Les Etats-Unis en position de force

Côté américain, la stratégie déployée par les producteurs laitiers dans le cadre des renégociations de l'ALENA repose sur deux piliers : le lobbying à Washington et une campagne de dénigrement de l'industrie laitière canadienne.

Contrairement au Canada, les producteurs laitiers américains ne sont pas organisés autour d'une unique organisation de promotion de leurs intérêts mais d'environ une vingtaine de lobbys, dont les principales sont Land O'Lakes, International Dairy Foods Association et Dairy Farmers of America⁶. Les lobbys laitiers américains sont de grands donateurs convoités par les partis politiques et ont contribué à hauteur de 6 millions de dollars au financement des campagnes présidentielles et législatives entre 2016 et 2018. 75% des contributions ont été à destination du Parti républicain et de son candidat élu Donald Trump, qui s'était engagé, dès la campagne de 2016, à renégocier l'ALENA et ses dispositions sur l'accès au marché canadien. Par ailleurs, sur le cycle électoral 2017-2018, les lobbys laitiers ont dépensé presque 10 millions de dollars en activités de lobbying au sein du Congrès américain, principalement pour la production de rapports et de communications. Il est ici intéressant de constater que les principaux bénéficiaires de ces dépenses de lobbying sont les élus républicains de la Californie et du Wisconsin, principaux Etats producteurs de lait américain. Cette stratégie de financement du Parti républicain par les lobbys laitiers constitue un moyen d'assurer la défense et la promotion de leurs intérêts par le Président Trump, notamment dans le cadre des renégociations de l'ALENA. Les producteurs laitiers du Wisconsin, principaux rivaux de l'industrie laitière canadienne, ont ici joué un rôle central dans les activités de lobbying tout au long des renégociations.

La campagne de dénigrement menée par les lobbies du lait américain

Parallèlement aux activités de lobbying à Washington, les lobbies du lait américain ont mené une véritable campagne de dénigrement à l'encontre de l'industrie laitière canadienne,

l'accusant d'être en partie à l'origine des maux rencontrés par la filière américaine. Cette dernière est en effet touchée par une crise de surproduction de lait depuis plusieurs années, qui tire les prix vers le bas et fragilise les revenus des agriculteurs. Un moyen pour éviter la dépréciation des prix serait d'écouler le surplus à l'étranger, et notamment sur le marché canadien voisin. Toutefois, les droits de douane canadiens (jusqu'à 300% sur les importations hors quota) limitent l'accès au marché canadien et sont la cible principale des producteurs laitiers américains et de l'administration américaine dans le cadre des renégociations de l'ALENA. La dénonciation de ces barrières tarifaires est visible au paroxysme de la crise canado-américaine autour de l'ouverture du marché laitier canadien lorsque Donald Trump annonce dans une série de tweets le 1er juin 2018, imposer des droits de douane de 25% et 10% sur les importations d'acier et d'aluminium, en représailles des « droits de douane canadiens de 270% sur les produits laitiers américains⁷ ». Cette décision est prise comme une véritable déclaration de guerre commerciale par le Canada, plus grand exportateur d'aluminium vers les Etats-Unis, qui annonce un mois plus tard la mise en place de droits de douane sur une valeur de 16,6 milliards de dollars d'importations américaines (acier, aluminium, yaourts, whiskies...)⁸. Or, il apparaît évident que les enjeux autour de l'accès au marché laitier canadien sont moins grands que ceux liés au commerce de l'acier et l'aluminium, déterminant dans les relations commerciales entre le Canada et les Etats-Unis. Cette stratégie de Trump consiste en réalité à menacer de plus grandes représailles pour amener le Canada sur le terrain des concessions, et plus particulièrement dans le secteur des produits laitiers.

Les concessions canadiennes

Alors que les Etats-Unis et le Mexique annoncent le 27 août 2018 qu'ils sont parvenus à une entente de principe bilatérale, le Canada réintègre les pourparlers avec les Etats-Unis afin de résoudre certaines questions en suspens, dont l'accès au marché laitier. Le 1^{er} octobre, les deux pays annoncent être tombés d'accord sur les conditions du nouvel accord tripartite, fruit de ce long rapport de force, l'Accord Etats-Unis-Mexique-Canada (AEUMC).

Les Canadiens remportent une victoire essentielle avec la préservation du système de règlement des différends de l'ALENA⁹. Ce système, que les Etats-Unis souhaitent abolir au profit du recours aux tribunaux américains, permet aux pays membres de déposer des plaintes auprès d'un tribunal d'arbitrage aux décisions juridiquement contraignantes, contre un membre suspecté de pratiques commerciales déloyales. Autre victoire pour Justin Trudeau, les États-Unis ont accepté de conclure avec le Mexique et le Canada des accords parallèles qui protégeraient les deux pays des droits de douane sur les automobiles et les pièces automobiles importées. Le Canada serait autorisé à expédier aux États-Unis 2,6 millions de voitures sans aucun droit de douane, bien au-dessus du 1,8 million autorisé auparavant, et à expédier des pièces d'une valeur de 32,4 milliards de dollars sans être frappé de droits de douane.

Toutefois, si le Canada affiche quelques victoires, le pays a dû faire des concessions aux Etats-Unis dans le domaine agricole. Le Canada octroiera aux Etats-Unis un meilleur accès à ses marchés de poulet, de la dinde et des œufs, qui étaient également couverts par le régime de la gestion de l'offre, tandis que la vente de vins américains sera autorisée dans les magasins d'alcool de la Colombie britannique¹⁰, qui s'était opposée à l'arrivée des vins bon marché américains. Mais le secteur qui est le plus affecté par le nouvel accord est celui des produits laitiers. Le Canada a en effet été accepté d'élargir l'accès à ses marchés laitiers en autorisant les Etats-Unis à exporter sans droit de douane leurs produits à hauteur de 3,6% du marché canadien, soit une hausse de 1% par rapport au niveau fixé dans l'ALENA. Ce chiffre est même supérieur à l'accès au marché de 3,25% que le Canada aurait octroyé aux États-Unis dans le cadre du Partenariat Transpacifique, duquel les Etats-Unis s'étaient retirés l'an dernier. Par

ailleurs, les Etats-Unis obtiennent du Canada la suppression du système de tarification de la classe 7 décrié par les producteurs laitiers du Wisconsin¹¹. Cette victoire pour le Wisconsin, *swing state*, tombe à pic pour Donald Trump, à l'heure où les élections de mi-mandat se profilent. Victoire pour Trump, défaite pour Trudeau, le recul canadien dans les négociations sur les produits laitiers est dénoncé par le lobby laitier comme potentiellement dévastateur pour leur industrie¹². Par ailleurs, le coût politique de ce recul pourrait être catastrophique pour Justin Trudeau à l'approche des élections fédérales de 2019. Dès l'annonce de la conclusion de l'AEUMC, le Premier ministre conservateur de l'Ontario, Doug Ford, a appelé le gouvernement libéral à indemniser les producteurs laitiers, qu'il accuse de les avoir mis sous le feu.

Alexandre Vella

¹ « Les producteurs laitiers, c'est notre NRA à nous », TVA Nouvelles, 29 août 2018, <https://www.tvanouvelles.ca/2018/08/29/les-producteurs-laitiers-cest-notre-nra-a-nous>

² Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2018, https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/oc/lrs/do/advSrch?documentType=comlog&adv_3001_level1comlog=clientOrgCorpNumber&adv_3001_clientOrgCorpNumber=513&srch=Recherche

³ Jen Gerson, « The dairy lobby's iron grip on Canadian political leaders is frightening to behold », *macleans.ca*, 30 août 2018, <https://www.macleans.ca/politics/the-dairy-lobbys-iron-grip-on-canadian-political-leaders-is-frightening-to-behold/>

⁴ Les Producteurs laitiers du Canada, « Quels intérêts sert réellement Maxime Bernier ? », *newswire.ca*, 23 août 2018, <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/quels-interets-sert-reellement-maxime-bernier-691571501.html>

⁵ Sondage « A majority of Canadians say Canada should strongly defend the dairy sector in NAFTA negotiations », Nanos pour Producteurs laitiers du Canada, 2018, <http://www.nanos.co/wp-content/uploads/2018/08/2018-1250-Dairy-Farmers-July-Populated-Report-Release-1-Support-for-Supply-Management-with-Tabs.pdf>

⁶ OpenSecrets.org, 2018, <https://www.opensecrets.org/industries/indus.php?ind=A04>

⁷ Donald Trump, 8 juin 2018, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1005030839019802625>

⁸ Stephen Tapp, « Négociations de l'ALENA : progrès et chronologie », *edc.ca*, 11 septembre 2018, <https://www.edc.ca/fr/blogue/negociations-de-alena.html>

⁹ Bob Bryan, « The US, Canada, and Mexico's new trade pact looks a lot like NAFTA. Here are the key differences between them », *businessinsider.fr*, 1 octobre 2018, <http://www.businessinsider.fr/us/us-canada-mexico-trade-deal-usmca-nafta-details-dairy-auto-dispute-resolution-2018-10>

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *ibid.*

¹² Greg Colgan, « Dairy farmers slam new North American trade deal », *lfpres.com*, 2 octobre 2018, <https://lfpres.com/news/local-news/dairy-farmers-slam-new-trade-north-american-deal>