

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR



ENQUÊTE SUR
L'IMPORTATION DE
MÉLANGES DE PRODUITS
LAI TIERS ÉCHAPPANT
AUX LIMITES DES
CONTINGENTS DU
CANADA

juin 1998

SAISINE N° GC-97-001

**ENQUÊTE SUR L'IMPORTATION
DE MÉLANGES DE PRODUITS
LAIERS ÉCHAPPANT AUX
LIMITES DES CONTINGENTS DU
CANADA**

Tribunal canadien du commerce extérieur

Le Tribunal canadien du commerce extérieur est un tribunal administratif qui fait partie des mécanismes de recours commerciaux du Canada. Il est un organisme quasi judiciaire et indépendant qui assume ses responsabilités législatives de façon impartiale et autonome et relève du Parlement par l'entremise du ministre des Finances. Les principaux documents législatifs régissant les travaux du Tribunal sont la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le *Règlement sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, les Règles de procédure du Tribunal, la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur la taxe d'accise*. Le mandat principal du Tribunal est le suivant : mener des enquêtes afin de déterminer si l'importation de produits sous-évalués ou subventionnés a causé, ou menace de causer, un dommage sensible à une branche de production nationale; entendre les appels interjetés à l'égard de décisions rendues par le ministère du Revenu national aux termes de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur la taxe d'accise* et de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*; enquêter sur des demandes présentées par des producteurs canadiens qui souhaitent obtenir des allègements tarifaires sur des intrants textiles importés aux fins de production; examiner les plaintes déposées par des fournisseurs potentiels concernant les marchés publics du gouvernement fédéral visés par l'*Accord de libre-échange nord-américain*, l'*Accord sur le commerce intérieur* et l'*Accord sur les marchés publics*; mener des enquêtes sur les mesures de sauvegarde relativement aux plaintes déposées par des producteurs nationaux qui soutiennent que l'augmentation des importations leur cause, ou menace de leur causer, un dommage grave; faire enquête et donner son avis sur les questions économiques, commerciales ou tarifaires dont le gouverneur en conseil ou le ministre des Finances saisit le Tribunal.

Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquer avec le secrétaire du Tribunal, 333, avenue Laurier Ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0G7.

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 1998

Catalogue n° F42-11/1998F

ISBN 0-662-82995-6

Accessible au site Web du Tribunal à l'adresse : www.tcce.gc.ca

English copies also available

AVANT-PROPOS

Le présent rapport met fin à une enquête du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents [tarifaires] du Canada. Le Tribunal a été saisi de l'enquête le 17 décembre 1997 par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Finances, du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et du ministre du Commerce international.

Le Tribunal a reçu le mandat d'examiner le marché intérieur des importations de mélanges de produits laitiers et les répercussions de ces importations sur l'industrie laitière canadienne ainsi que les répercussions qui pourraient se produire si elles continuaient d'augmenter. Il a aussi été ordonné au Tribunal d'examiner les considérations d'ordre juridique, technique, réglementaire et commercial ayant trait au traitement de ces importations. Enfin, aux termes de son mandat, le Tribunal était tenu de relever les solutions possibles à tout problème que posent les importations de mélanges de produits laitiers dans le contexte des obligations et des droits intérieurs et internationaux du Canada.

Il fut un temps où les gouvernements disposaient d'une latitude considérablement plus grande quant à l'imposition de barrières à l'importation de produits agricoles. Au cours des derniers 10 ans cependant, le commerce international a subi des modifications fondamentales dans le secteur des produits agricoles. Dans la foulée de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, puis de l'*Accord de libre-échange nord-américain*, et maintenant avec la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture* de l'Organisation mondiale du commerce, le commerce des produits agricoles, y compris le commerce dans le secteur des produits soumis à la gestion des approvisionnements comme le secteur laitier, fait maintenant partie du domaine du commerce réglementé.

Un système de commerce réglementé profite particulièrement aux joueurs de moindre importance dans le contexte international, mais il oblige tous les gouvernements à traiter des problèmes qui peuvent survenir dans le cadre des règles établies. Le Canada a participé activement à la formulation de telles règles et préconise un système de règlement des différends fondé sur le droit plutôt que sur le pouvoir de négociation. Les règles convenues s'appliquent également à tous les Membres de l'Organisation mondiale du commerce.

La procédure d'enquête du Tribunal a procuré une tribune publique où les parties intéressées ont pu exprimer leurs préoccupations et présenter les solutions possibles qu'elles préconisaient et estimaient viables pour régler tout problème que posent les importations de mélanges de produits laitiers. La procédure d'enquête a également permis à d'autres parties intéressées d'examiner ces solutions possibles dans le cadre des obligations et des droits intérieurs et internationaux du Canada.

Le Tribunal a tiré la conclusion qu'il n'y a pas de solution possible, à tout problème que pose cette question, qui ne comporte aucun coût pour les producteurs laitiers ou le gouvernement du Canada. Le dilemme est que les importations de mélanges d'huile de beurre ont des conséquences économiques pour les producteurs laitiers, alors que les règles internationales limitent les genres de mesures actuellement disponibles. Il est également vrai

que ces mêmes règles procurent aux producteurs laitiers de meilleurs avantages en termes de certitude et de protection.

Dans le système fondé sur les règles, les producteurs laitiers disposent de divers recours pour tenter d'obtenir un allègement des répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre. De même, les producteurs laitiers gèrent l'approvisionnement des produits laitiers de source nationale et peuvent atténuer l'incidence de ces importations sur leur industrie.

Le Tribunal souhaite remercier les entreprises, les associations industrielles et les ministères gouvernementaux qui ont aidé à mener à terme la présente saisine. Presque 90 entreprises ont répondu aux questionnaires du Tribunal et, durant les sept jours d'audience publique, ce dernier a entendu 35 témoins, dont 23 du secteur privé et 12 du gouvernement.

L'enquête sur l'importation de mélanges de produits laitiers a représenté un défi exceptionnel pour le Tribunal. Être saisi de cette importante tâche a été pour nous un honneur.

Arthur B. Trudeau

Arthur B. Trudeau
Membre président

Pierre Gosselin

Pierre Gosselin
Membre

Patricia M. Close

Patricia M. Close
Membre

SOMMAIRE

Le 17 décembre 1997, le gouverneur en conseil a ordonné au Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) d'enquêter sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents [tarifaires] du Canada. Les importations de mélanges de produits laitiers, et plus précisément de mélanges d'huile de beurre et de sucre, préoccupaient de plus en plus les producteurs laitiers du Canada. Leurs représentants ont demandé que le gouvernement du Canada examine les questions y ayant trait. Le gouvernement a estimé que l'incidence économique de telles importations et les répercussions, aux termes des lois canadiennes et des accords commerciaux internationaux, des mesures possibles à prendre devaient faire l'objet d'un examen approfondi.

Aux termes de son mandat, le Tribunal devait : a) examiner les facteurs influant sur le marché intérieur des importations de mélanges de produits laitiers de même que les répercussions de ces importations sur l'industrie de production et de transformation des produits laitiers du Canada et d'autres segments de l'industrie alimentaire du Canada, y compris les niveaux de produits financiers et de production; b) examiner des considérations d'ordre juridique, technique, réglementaire et commercial ayant trait au traitement des importations de ces produits, ainsi que les obligations et droits commerciaux internationaux du Canada en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA) et de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC); c) relever les solutions possibles à tout problème que pose cette question qui soient conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Il a été ordonné au Tribunal de tenir des audiences publiques dans le cadre de l'enquête et de faire rapport au gouverneur en conseil au plus tard le 1^{er} juillet 1998.

Mélanges de produits laitiers

Le Tribunal a sondé les importateurs pour connaître l'éventail des mélanges de produits laitiers importés échappant aux limites des contingents tarifaires du Canada. Le sondage a identifié les importations de mélanges d'huile de beurre. Il a aussi montré que la plupart des autres produits importés dans les numéros tarifaires ne faisant pas l'objet de contingents tarifaires étaient soit des produits destinés à la vente au détail, comme les chocolats, les friandises, les poudings préparés et les aliments pour bébés, soit des produits importés destinés à une utilisation secondaire, comme les produits de chocolat, la pâte de cacao et les aromatisants et ingrédients de fromage.

Les Producteurs laitiers du Canada n'ont pas signalé que l'un ou l'autre des produits importés dans les numéros tarifaires examinés, à l'exception des mélanges d'huile de beurre, était une source de préoccupation pour leurs membres. Ce qui préoccupe Les Producteurs laitiers du Canada ce sont les importations de mélanges d'huile de beurre et d'autres mélanges de produits laitiers qui pourraient remplacer le lait cru, la crème fraîche ou tout autre type de matière grasse utilisée dans la fabrication de produits laitiers traditionnels, comme la crème glacée et le fromage, qui bénéficient de mesures de protection contre les importations.

Le Tribunal est donc convaincu que les produits qui sont pertinents à la présente enquête sont les mélanges d'huile de beurre désignés, à savoir 1) les mélanges d'huile de beurre

et de sucre, 2) les mélanges d'huile de beurre et de glucose, 3) les mélanges d'huile de beurre et de matières sèches de transformation, comme les sels émulsifiants. Ces mélanges sont utilisés dans la fabrication de crème glacée et de fromage fondu.

Facteurs qui ont une incidence sur la demande de mélanges d'huile de beurre importés

Divers facteurs ont une incidence sur la demande de mélanges d'huile de beurre importés sur le marché intérieur. Ces facteurs comprennent les économies de coûts de la matière grasse, la fiabilité des approvisionnements, l'étendue de la concurrence sur le marché de la crème glacée et certains avantages d'ordre technique, comme la plus longue durée de conservation des mélanges d'huile de beurre.

Le facteur isolé le plus important est celui de l'économie de coûts de la matière grasse pour les fabricants de crème glacée et de fromage fondu qui utilisent des mélanges d'huile de beurre importés. Le coût moyen payé par les transformateurs pour la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre importés et utilisés en 1997 était d'environ 5,20 \$/kg. Si les transformateurs avaient acheté cette matière grasse d'une source nationale, le coût en aurait été d'environ 6,25 \$/kg. L'utilisation des mélanges d'huile de beurre importés leur a permis une économie moyenne pondérée d'environ 1,05 \$/kg de matière grasse remplacée dans la crème glacée et le fromage fondu.

La question des approvisionnements en matière grasse de source nationale pour les transformateurs de crème glacée est étroitement liée à celle du prix de la matière grasse de source nationale. Selon les témoignages des transformateurs de crème glacée, le système de gestion des approvisionnements de lait a été lent à réagir aux nouvelles caractéristiques de la production de crème glacée, et plus précisément au remplacement de la fabrication de crème glacée dans des laiteries intégrées par sa fabrication dans des usines à production unique. Les usines à production unique de crème glacée en Ontario ne peuvent satisfaire qu'environ la moitié de leurs besoins en matière grasse à partir des approvisionnements de lait cru. Elles doivent obtenir le reste sur le marché secondaire, une source d'approvisionnement moins fiable et plus coûteuse. Au Québec, une nouvelle entreprise à production unique de crème glacée n'a accès qu'à une faible quantité de lait cru et est donc obligée de se tourner vers le beurre comme source de matière grasse de production nationale.

Répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre sur les industries canadiennes

Les fabricants de crème glacée importent des mélanges de produits laitiers depuis le début des années 80 et des mélanges d'huile de beurre et de sucre depuis la fin des années 80. L'utilisation des mélanges d'huile de beurre a rapidement augmenté de 1994 à 1996, puis a presque doublé en 1997. En 1997, environ 6,3 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre ont été utilisés dans la fabrication de crème glacée et de fromage fondu. Cette quantité représente environ 12 p. 100 de la matière grasse totale contenue dans la crème glacée et de la matière grasse remplaçable contenue dans le fromage fondu.

En réaction à un tel déplacement de la matière grasse de source nationale, les producteurs laitiers ont, dans la première partie de 1997, exporté la matière grasse qu'ils auraient autrement vendue sur le marché intérieur. Le 1^{er} août 1997, les producteurs laitiers ont réduit leur production, en partie, en réaction aux importations de mélanges d'huile de beurre. Les recettes estimatives cédées relativement à la perte des ventes nationales de matière grasse se situent entre 12,8 millions de dollars (si la production était maintenue et la matière grasse excédentaire, exportée durant toute l'année) et 30,9 millions de dollars (si la production était réduite durant toute l'année). Les recettes globales des producteurs laitiers s'élevaient à 3,8 milliards de dollars en 1997. En comparaison, l'utilisation des mélanges d'huile de beurre a permis aux fabricants de crème glacée et de fromage fondu d'économiser, au niveau des coûts de la matière grasse, environ 3,2 millions de dollars en 1997.

Le Tribunal prévoit que l'utilisation des mélanges d'huile de beurre augmentera au cours des années qui viennent, mais moins rapidement que depuis quelques années. Certaines entreprises ont décidé de ne pas utiliser les mélanges pour des raisons de compatibilité avec leurs recettes, de commercialisation ou d'ordre économique. D'autres ont décidé d'utiliser les mélanges. Ayant déjà utilisé ces mélanges depuis un certain temps, ces entreprises ont exprimé des points de vue catégoriques quant à la mesure dans laquelle les mélanges peuvent être utilisés dans leurs différentes recettes. En comparaison avec le taux actuel de pénétration de 12 p. 100, le Tribunal estime que la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre importés pourrait fournir jusqu'à 25 p. 100 de la matière grasse pour la crème glacée et de la matière grasse remplaçable pour le fromage fondu.

Cadre juridique canadien et international

Au cours des derniers 10 ans, le commerce international a subi des modifications fondamentales dans le secteur des produits agricoles en général et, en particulier, dans le secteur des produits soumis à la gestion des approvisionnements. Dans la foulée de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, puis de l'ALÉNA, et maintenant avec la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture* de l'OMC, le commerce des produits agricoles fait partie du domaine du commerce réglementé. Les règles sont plus claires et plus transparentes et peuvent être appliquées.

En termes généraux, ceci signifie qu'en cas de différends en matière de commerce des produits agricoles, les Membres de l'OMC peuvent invoquer les dispositions d'un système de règlement des différends qui, contrairement à la situation qui prévalait sous le GATT, ne peuvent être efficacement « mises en échec ». Il en va de même des différends survenant aux termes de l'ALÉNA entre le Canada, les États-Unis ou le Mexique. La procédure de règlement des différends sous ces accords profite particulièrement aux joueurs de moindre importance dans le contexte international, comme a permis de le constater, sans l'ombre d'un doute, la décision du groupe spécial de l'ALÉNA qui a maintenu le droit du Canada d'appliquer des contingents tarifaires aux importations de produits laitiers américains.

Dans le cadre de l'*Accord sur l'agriculture*, tous les pays sont convenus de convertir les barrières non tarifaires, par exemple les contingents d'importation, en équivalents tarifaires. Ils sont aussi convenus de ne plus avoir recours à de telles barrières à l'avenir en tant que

moyen de protection de la production agricole. Le Canada était donc tenu de convertir les contingents d'importation des produits laitiers en lignes tarifaires. En consultation avec l'industrie laitière, presque tous les mélanges laitiers recensés comme pouvant présenter un problème ont alors fait l'objet d'une tarification. Cependant, les mélanges d'huile de beurre n'ont pas été désignés comme pouvant poser un problème et n'ont pas été tarifés. Une fois les lignes tarifaires incorporées dans les offres tarifaires du Canada, elles sont devenues parties intégrantes des obligations du Canada aux termes de l'OMC.

Solutions possibles à tout problème que pose cette question qui soient conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada

Le Tribunal a cerné un certain nombre de solutions possibles qui sont conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Le maintien du *statu quo* est une solution possible. Il y a, par ailleurs, plusieurs solutions possibles qui pourraient amoindrir les conséquences des importations de mélanges d'huile de beurre pour les producteurs laitiers. Certaines solutions possibles nécessitent une action des producteurs laitiers, et d'autres, une intervention gouvernementale. Ces solutions possibles comprennent :

- un appel interjeté devant le Tribunal, par les producteurs laitiers, à l'égard du classement des mélanges d'huile de beurre;
- l'ouverture, par le Tribunal, d'une enquête sur les mesures de sauvegarde par suite d'une plainte des producteurs laitiers ou d'une saisine du gouvernement;
- un prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu;
- un prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée aux mélanges d'huile de beurre de source nationale;
- l'indemnisation des producteurs laitiers pour leur manque à gagner;
- un nouveau numéro tarifaire pour les mélanges d'huile de beurre, avec traitement tarifaire différent.

Il est clair pour le Tribunal qu'il n'y a pas de solution possible sans frais pour un ou plusieurs des intervenants. Le dilemme est que les importations de mélanges d'huile de beurre ont des conséquences économiques pour les producteurs laitiers, alors que les règles internationales limitent les genres de mesures actuellement disponibles. À l'intérieur d'un système fondé sur les règles, les producteurs laitiers ont à leur portée certains moyens de demander un allègement des effets des importations. De même, les producteurs laitiers gèrent l'approvisionnement des produits laitiers de source nationale et peuvent atténuer l'incidence de ces importations sur leur industrie.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	i
SOMMAIRE	iii
CHAPITRE I - INTRODUCTION	1
1. Mandat	1
2. Tenue de l'enquête	2
3. Structure du présent rapport	4
CHAPITRE II - DESCRIPTION DES PRODUITS ET PROFILS DE L'INDUSTRIE	5
1. Description des produits	5
a) Mélanges de produits laitiers	5
b) Échappant aux limites des CT du Canada	8
2. Profils de l'industrie	8
a) Producteurs laitiers	8
b) Transformateurs de lait	9
CHAPITRE III - FACTEURS QUI ONT UNE INCIDENCE SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR DES MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE IMPORTÉS	13
1. Économies de coûts	13
a) Prix de la matière grasse de source nationale	14
b) Prix de la matière grasse dans les mélanges d'huile de beurre	16
2. Questions relatives aux approvisionnements en matière grasse de source nationale	17
a) Questions courantes relatives aux approvisionnements en Ontario	18
b) Questions relatives aux approvisionnements au Québec	20
3. Concurrence accrue au sein de l'industrie de la crème glacée	21
4. Avantages techniques de l'utilisation des mélanges d'huile de beurre	22
5. Compatibilité avec certaines recettes	22
a) Crème glacée	22
b) Fromage fondu	25
6. Conclusion	26
CHAPITRE IV - RÉPERCUSSIONS DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE SUR LES INDUSTRIES CANADIENNES	27
1. Importations et utilisation des mélanges de produits laitiers	27
a) Contexte historique	27
b) Importations pour la période 1994-1997	29
c) Approvisionnement en matière grasse par les importations de mélanges d'huile de beurre	30

	Page
2. Répercussions sur les producteurs laitiers	31
a) Recettes	31
b) Production	35
c) Valeur des contingents	36
3. Répercussions sur les fabricants de crème glacée et de fromage fondu	37
4. Répercussions sur les autres segments de l'industrie de transformation des aliments	37
5. Pénétration maximale des mélanges d'huile de beurre et de sucre pour la crème glacée	38
a) Examen des éléments de preuve	38
b) Avis du Tribunal	39
6. Pénétration maximale des mélanges d'huile de beurre pour le fromage fondu	41
a) Examen des éléments de preuve	41
b) Avis du Tribunal	42
7. Conclusion	43
CHAPITRE V - CADRE JURIDIQUE CANADIEN ET INTERNATIONAL	45
1. Accord de l'OMC, GATT et ALÉNA	45
2. <i>Accord sur l'agriculture</i>	47
a) Tarifs, BNT et tarification	47
b) Règlement des différends dans le cadre de l' <i>Accord sur l'agriculture</i>	50
3. ALÉNA	51
4. Classement douanier	53
5. Conclusion	54
CHAPITRE VI - EXAMEN DES SOLUTIONS POSSIBLES	55
1. Solutions possibles envisagées et écartées	56
a) Reclassement par le gouvernement	56
b) Imposition d'une taxe d'accise	57
c) Négociations bilatérales avec la Nouvelle-Zélande	58
d) Suppression des droits antidumping et des droits compensateurs sur le sucre raffiné	59
e) Augmentation des prix du lait	60
f) Modification des exigences d'étiquetage	60
2. Solutions possibles envisagées et retenues	61
a) Maintien du <i>statu quo</i>	62
b) Appel interjeté devant le Tribunal à l'égard du classement	66
c) Enquête sur les mesures de sauvegarde par suite d'une plainte déposée par l'industrie	68
d) Prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu	71
e) Prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée aux mélanges d'huile de beurre de source nationale	75
f) Indemnisation des producteurs laitiers pour compenser le manque à gagner	77
g) Traitement tarifaire plus restrictif	78
3. Conclusion	81

LISTE DES TABLEAUX

	Page
Tableau 1 - Prix moyens de certains composants du lait selon la classe et le produit de janvier à juin 1997	15
Tableau 2 - Importations et utilisation apparentes des mélanges d'huile de beurre	30
Tableau 3 - Utilisation apparente des mélanges de produits laitiers importés dans la fabrication de la préparation pour crème glacée et du fromage fondu	31
Tableau 4 - Recettes estimatives cédées par les producteurs laitiers, en 1997	34
Tableau 5 - Déplacement de la matière grasse par les importations de mélanges d'huile de beurre	42
Tableau 6 - Recettes annuelles estimatives cédées par les producteurs laitiers	65

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Formules prototypes de la crème glacée économique	23
Figure 2 - Formules prototypes du fromage fondu	26

LISTE DES APPENDICES

Annexe I - Décret	83
Annexe II - Liste des participants et des témoins	84
Annexe III - Parties qui ont déposé des exposés et des réponses aux questionnaires, mais qui n'ont pas comparu devant le tribunal	87
Annexe IV - Personnel du tribunal affecté à l'enquête	89
Annexe V - Glossaire	90

CHAPITRE I

INTRODUCTION

1. Mandat

Le présent rapport met fin à une enquête du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents [tarifaires] du Canada (CT). Le Tribunal a été saisi de l'enquête le 17 décembre 1997 par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Finances, du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et du ministre du Commerce international.

Aux termes de l'article 18 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹ (la Loi sur le TCCE), le gouverneur en conseil a ordonné au Tribunal :

- a) de faire enquête sur la question de l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des CT du Canada :
 - (i) en examinant les facteurs influant sur le marché intérieur de telles importations de même que les répercussions de ces importations sur l'industrie de production et de transformation des produits laitiers du Canada et d'autres segments de l'industrie alimentaire du Canada, y compris les niveaux de produits financiers et de production;
 - (ii) en examinant des considérations d'ordre juridique, technique, réglementaire et commercial ayant trait au traitement des importations de ces produits, ainsi que les obligations et droits commerciaux internationaux du Canada en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain*² (ALÉNA) et de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC);
 - (iii) en relevant les solutions possibles à tout problème que pose cette question qui soient conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada;
- b) de tenir une audience publique quant à l'enquête et de lui faire rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1998³.

Le préambule du mandat fait état du fait que l'industrie laitière du Canada se préoccupe de plus en plus des importations de mélanges de produits laitiers, que des représentants des producteurs laitiers canadiens ont demandé que le gouvernement du Canada examine des questions ayant trait à l'importation de certains de ces produits, en particulier les mélanges d'huile de beurre et de sucre, et que les répercussions sur l'économie de ces importations et

1. L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.).

2. *Recueil des traités du Canada*, 1994, n^o 2 (R.T.C.), signé le 17 décembre 1992.

3. Le Décret, C.P. 1997-1868, est repris à l'annexe I.

les mesures possibles à prendre aux termes des lois canadiennes et des accords commerciaux internationaux, ainsi que leurs conséquences, fassent l'objet d'une évaluation approfondie.

Il importe de prendre note qu'aux termes de son mandat, le Tribunal se devait de mener une vaste enquête économique qui intéresse plusieurs secteurs de l'économie canadienne. Il n'a pas été ordonné au Tribunal de statuer sur un litige entre deux parties qui s'opposent, comme ce serait le cas, par exemple, dans un appel concernant le classement tarifaire. À cet égard, aux termes de son mandat, le Tribunal se devait d'examiner « les répercussions de ces importations sur l'industrie de production et de transformation des produits laitiers du Canada et d'autres segments de l'industrie alimentaire du Canada » et de relever « les solutions possibles », et non de rendre une décision définitive ou de soumettre des recommandations. La tenue de l'enquête sur cette question et la nature du présent rapport découlent directement du mandat dont le Tribunal a été saisi.

2. Tenue de l'enquête

L'enquête a été organisée de manière à ouvrir le plus possible l'accès à la procédure d'enquête aux parties intéressées. Pour aviser les parties intéressées de l'enquête, le Tribunal a diffusé un communiqué de presse le 7 janvier 1998⁴. De plus, un avis d'enquête⁵, daté du 7 janvier 1998, a été envoyé à plus de 200 personnes intéressées et a paru dans la Partie I de la *Gazette du Canada* du 17 janvier 1998⁶.

Le communiqué de presse et l'avis invitaient les parties intéressées à présenter des exposés préliminaires sur les questions qui devaient être abordées au cours de l'enquête, sur la portée de l'enquête, sur les méthodes à utiliser ainsi que sur les solutions possibles. Afin de permettre aux parties de présenter leur point de vue au Tribunal, une conférence préparatoire à l'audience a été tenue à Ottawa (Ontario) le 30 janvier 1998⁷.

Dans le cadre de la présente enquête, le personnel de la recherche et le personnel juridique du Tribunal ainsi que des experts-conseils dont il a retenu les services ont mené un vaste programme de recherche⁸. Le personnel du Tribunal a préparé les cinq rapports suivants :

- *Le cadre juridique canadien et international;*
- *Profil de l'industrie laitière canadienne;*
- *Régimes d'importation des produits laitiers;*

4. Pièce du Tribunal GC-97-001-3, dossier administratif, vol. 1 à la p. 19.

5. Pièce du Tribunal GC-97-001-4, dossier administratif, vol. 1 à la p. 25.

6. Vol. 132, n° 3 à la p. 94.

7. L'annexe II donne la liste des participants à la conférence préparatoire à l'audience. Elle donne aussi la liste des témoins qui ont comparu à l'audience et de leur avocats ou autres conseillers, ou leurs représentants.

8. Les rapports préparés par le personnel du Tribunal et les experts-conseils dont le Tribunal a retenu les services sont disponibles au site Web du Tribunal jusqu'au 1^{er} juillet 1999. Après cette date, les rapports pourront être obtenus auprès du secrétaire du Tribunal. Les rapports susmentionnés ne représentent pas nécessairement les opinions du Tribunal, mais sont disponibles aux fins de consultation par les personnes qui aimeraient disposer d'une information plus détaillée que celle que contient le présent rapport.

- *Réactions possibles des producteurs laitiers à l'endroit des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre : quatre scénarios;*
- *Dépouillement des données* — Le rapport de dépouillement des données regroupait les données reçues dans plus de 90 réponses aux questionnaires⁹. Les questionnaires ont été envoyés aux Producteurs laitiers du Canada (PLC), à des transformateurs de produits laitiers, à des importateurs et à des gouvernements étrangers.

Deux autres rapports ont été commandés par le Tribunal aux fins de l'enquête, à savoir :

- *Étude du marché potentiel des mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, Treloar Product Development International Inc. et International Food Focus Limited;
- *Les répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre sur l'industrie laitière du Canada — Analyse économique utilisant le modèle FARM*, Direction de l'analyse économique et des politiques, Direction générale des politiques, ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire.

Les parties ont été invitées à présenter des exposés écrits au Tribunal avant l'audience publique d'avril. Ces exposés ont permis d'obtenir les éléments de preuve des parties, leurs observations sur les rapports préparés par le personnel et les experts-conseils, ainsi que leur point de vue sur les questions et les solutions pertinentes à l'enquête. Les parties ont eu l'occasion de présenter leurs observations sur les exposés des autres parties, avant l'audience.

L'audience tenue dans le cadre de la présente enquête, y compris des sessions publiques et des sessions à huis clos, a eu lieu à Ottawa, du 6 au 9 avril et du 14 au 16 avril 1998. Cette audience a permis aux parties de vérifier les éléments de preuve au dossier, de produire des éléments de preuve supplémentaires et de soumettre leurs exposés définitifs. Les arguments ont été reçus par écrit, et les autres parties ont eu l'occasion d'y répondre. Au total, 35 témoins ont comparu devant le Tribunal, dont 23 du secteur privé et 12 du gouvernement.

Après l'audience, le jury a examiné les éléments de preuve et les arguments soumis par les parties ayant participé à l'audience, les exposés d'autres sociétés et organismes et leurs réponses aux questionnaires ainsi que les rapports préparés par le personnel du Tribunal et les experts-conseils dont le Tribunal avait retenu les services. Le jury a délibéré, a fait son analyse et a rédigé le présent rapport.

9. L'annexe III donne la liste des parties qui ont déposé des exposés et des réponses aux questionnaires, mais qui n'ont pas comparu devant le Tribunal.

3. Structure du présent rapport

Le présent rapport comprend six chapitres, y compris le présent chapitre d'introduction. Le chapitre II traite des produits qui font l'objet de l'enquête et définit le contexte propre aux producteurs laitiers et à l'industrie de transformation des produits laitiers.

Le chapitre III examine les facteurs qui ont une incidence sur le marché intérieur des mélanges d'huile de beurre importés.

Le chapitre IV examine les répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre sur les producteurs laitiers du Canada, sur l'industrie de transformation des produits laitiers du Canada et sur d'autres segments de l'industrie alimentaire du Canada.

Le chapitre V examine les considérations d'ordre juridique, technique, réglementaire et commercial ayant rapport au traitement des importations, ainsi que les obligations et les droits commerciaux internationaux du Canada aux termes de l'ALÉNA et de l'Accord sur l'OMC.

Le chapitre VI présente les solutions possibles envisagées par le Tribunal afin de redresser tout problème associé à la question à l'étude d'une manière conforme aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Ce chapitre traite des solutions examinées par le Tribunal, y compris celles qui ont été écartées et celles qui ont été retenues.

L'annexe V inclut un glossaire utile au présent rapport.

CHAPITRE II

DESCRIPTION DES PRODUITS ET PROFILS DE L'INDUSTRIE

1. Description des produits

Aux termes du mandat qui lui a été confié, le Tribunal devait enquêter sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des CT du Canada. Il y a deux expressions clés qui se rapportent à la description des produits, à savoir « mélanges de produits laitiers » et « échappant aux limites des contingents [tarifaires] du Canada ».

a) Mélanges de produits laitiers

Pour le guider dans la définition des mélanges de produits laitiers, le Tribunal a d'abord examiné le décret, le communiqué du gouvernement et la fiche d'information. Le décret porte l'expression « mélanges de produits laitiers » et cite « en particulier les mélanges d'huile de beurre et de sucre »¹⁰. Le communiqué du gouvernement fait mention des « importations de mélanges de produits contenant des ingrédients laitiers, y compris des mélanges d'huile de beurre et de sucre, qui ne sont pas couverts par les contingents tarifaires »¹¹, tandis que la fiche d'information¹², jointe au communiqué susmentionné, porte l'expression « importations de mélanges de produits contenant des ingrédients laitiers ». La fiche d'information est le premier document dans lequel les « mélanges laitiers » sont définis. Ils y sont définis comme suit :

Les mélanges laitiers sont des mélanges de produits laitiers et d'autres substances alimentaires servant à la préparation de produits comme la crème glacée, la confiserie et les produits de boulangerie. Dans le contexte des importations au Canada, les mélanges laitiers sont souvent préparés de façon à se soustraire aux descriptions des contingents tarifaires couvrant l'importation de la majorité des produits laitiers.

La teneur en poids des ingrédients laitiers contenus dans les mélanges de produits laitiers importés est habituellement faible¹³. La fiche d'information renvoie à un « mélange spécifique, composé plus ou moins de 49 % d'huile de beurre et de 51 % de sucre, qui n'est pas soumis aux contingents tarifaires ».

En l'absence d'une définition normalisée et généralement acceptée des mélanges de produits laitiers, le Tribunal a décidé de considérer, aux termes de son mandat, les produits en question dans leur sens le plus large possible, de manière à ne pas limiter la discussion aux premières étapes de l'enquête. À cette fin, dans ses questionnaires et dans l'ensemble de son programme de recherche, le Tribunal a défini les marchandises qui font l'objet de la présente enquête comme suit :

Mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents [tarifaires] du Canada. Les mélanges de produits laitiers comprennent, sans s'y limiter, les mélanges

-
10. Pièce du Tribunal GC-97-001-1, dossier administratif, vol. 1 à la p. 4.
 11. Pièce du Tribunal GC-97-001-2, dossier administratif, vol. 1 à la p. 13.
 12. Pièce du Tribunal GC-97-001-2, dossier administratif, vol. 1 à la p. 15.
 13. Mélanges composés de moins de 50 p. 100 en poids de produits laitiers.

d'huile de beurre et de sucre. Les mélanges de produits laitiers sont des mélanges de produits laitiers et d'autres substances alimentaires servant à la préparation de produits comme la crème glacée, la confiserie et les produits de boulangerie.

Dans le cadre de sa recherche, le personnel du Tribunal a sondé les importateurs pour connaître les mélanges de produits laitiers importés échappant aux limites des CT du Canada. La recherche a révélé que les mélanges de produits laitiers pouvaient être importés dans de nombreux numéros tarifaires¹⁴.

Le sondage a identifié trois types de mélanges d'huile de beurre : les mélanges d'huile de beurre et de sucre¹⁵, les mélanges d'huile de beurre et de glucose et les mélanges d'huile de beurre et de matières sèches de transformation. Dans le présent rapport, l'expression « mélanges d'huile de beurre » s'entend des trois mélanges susmentionnés.

Le sondage a montré que la plupart des autres produits importés dans les numéros tarifaires recensés ont été soit des produits finis destinés à la vente finale au niveau du détail, comme les chocolats finis, les friandises, les produits de confiserie, les poudings préparés et les aliments pour bébés, soit des produits importés destinés à une utilisation secondaire, comme les produits de chocolat, la pâte de cacao et les aromatisants et ingrédients de fromage¹⁶. Le sondage a aussi révélé qu'un produit appelé miettes de chocolat¹⁷ ou miettes au lait (mie de chocolat) était importé dans les numéros tarifaires échappant aux CT¹⁸.

Dans leurs exposés et leurs témoignages, les PLC¹⁹ n'ont pas signalé que l'un ou l'autre des produits visés dans le sondage du Tribunal et importés dans les numéros tarifaires échappant aux limites des CT du Canada, à l'exception des mélanges d'huile de beurre, était une source de préoccupation chez leurs membres. Ce qui préoccupe les PLC ce sont les importations de mélanges d'huile de beurre et d'autres mélanges de produits laitiers qui pourraient remplacer le lait cru, la crème fraîche ou tout type de matière grasse utilisés dans la fabrication de produits laitiers traditionnels. Les PLC « seraient préoccupés de l'importation d'un mélange contenant tout type de matière grasse, que ce soit de l'huile de beurre contenant de la matière grasse du lait ou que ce soit du beurre, dans les proportions susmentionnées, et plus précisément si le mélange contient du sucre, qui pourrait servir directement à remplacer l'approvisionnement

14. Le Tribunal a envoyé des questionnaires aux importateurs de produits entrant au Canada dans le numéro de classement 1704.90.90.90 et dans les numéros tarifaires 1806.20.90, 1806.90.90, 1901.90.39, 1901.90.40, 1901.90.59 et 2106.90.95.

15. Ces produits ont été appelés mélanges d'huile de beurre et de sucrose par certaines parties.

16. *Dépouillement des données*, pièce du Tribunal GC-97-001-80, dossier administratif, vol. 1E aux p. 152-53.

17. Préparation contenant des produits laitiers, du sucre et de la liqueur de chocolat ou du cacao dans des proportions à peu près égales.

18. Selon des éléments de preuve présentés par les transformateurs et les utilisateurs de miettes de chocolat, il ne s'agit pas d'un mélange de produits laitiers au sens de la définition du Tribunal, mais d'un produit fini utilisé dans la fabrication de produits de confiserie en chocolat. Pièce du participant B-16 dossier administratif, vol. 15.1.

19. Toute mention des PLC inclut les organismes Dairy Farmers of Ontario et la Fédération des producteurs de lait du Québec.

national de matière grasse, ou de matières sèches dégraissées²⁰ » [traduction]. L'utilisation des mélanges de produits laitiers dans les produits, comme la crème glacée et le fromage, qui bénéficient de mesures de protection contre les importations, a fait l'objet d'une préoccupation particulière²¹.

Le Tribunal est donc convaincu que les produits qui sont pertinents à la présente enquête sont les mélanges d'huile de beurre désignés, à savoir les mélanges d'huile de beurre et de sucre, les mélanges d'huile de beurre et de glucose, et les mélanges d'huile de beurre et de matières sèches de transformation.

Les mélanges d'huile de beurre et de sucre sont une combinaison d'huile de beurre et de sucre fondus pour former une suspension homogène qui se prête au pompage et au conditionnement. Puisqu'il n'y a pratiquement pas d'eau dans l'huile de beurre, le sucre n'est pas en solution dans l'huile de beurre, et le mélange est plus justement décrit comme étant une suspension de cristaux de sucre dans l'huile de beurre. Le degré de suspension dépend de la température du mélange. Certains transformateurs homogénéisent le produit pour favoriser le maintien de la suspension. Le produit est refroidi après avoir été versé dans une caisse-outré. Il est expédié et entreposé sous forme réfrigérée ou congelée, ce qui en favorise la durée de conservation et le maintien en suspension du sucre²².

Les mélanges d'huile de beurre et de sucre intéressent surtout les fabricants de produits contenant de la matière grasse et du sucre qui recherchent un produit d'une plus longue durée de conservation que la crème ou le beurre. Dans ces produits, sous réserve des exigences de la formule, le mélange peut être substitué directement aux quantités équivalentes de matière grasse et de sucre²³. Habituellement, un mélange d'huile de beurre remplace une partie seulement de la matière grasse et du sucre dans une formule de crème glacée.

Les mélanges d'huile de beurre et de glucose sont utilisés comme ingrédients dans la production de fromage fondu. Les mélanges d'huile de beurre et de glucose donnent un édulcorant davantage compatible avec le fromage fondu²⁴.

Les mélanges d'huile de beurre et de matières sèches de transformation sont aussi utilisés dans la production de fromage fondu. Ces mélanges sont décrits comme étant des mélanges composés de 49 p. 100 d'huile de beurre et de 51 p. 100 d'un mélange de produits chimiques alimentaires²⁵, comme des sels émulsifiants²⁶, utilisés dans la fabrication de fromage fondu.

20. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 aux p. 124-25.

21. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 134.

22. *Étude du marché potentiel des mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, pièce du Tribunal GC-97-001-81, dossier administratif, vol. 1F aux p. 88-89.

23. *Étude du marché potentiel des mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, pièce du Tribunal GC-97-001-81, dossier administratif, vol. 1F à la p. 89.

24. *Étude du marché potentiel des mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, pièce du Tribunal GC-97-001-81, dossier administratif, vol. 1F à la p. 90.

25. Pièce du Tribunal GC-97-001-12.4, dossier administratif, vol. 5 à la p. 81.

26. *Étude du marché potentiel des mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, pièce du Tribunal GC-97-001-81, dossier administratif, vol. 1F à la p. 90.

b) Échappant aux limites des CT du Canada

Les marchandises qui font l'objet de la présente saisine sont définies comme étant des « mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents [tarifaires] du Canada ». Un CT est une restriction quantitative à l'importation de marchandises qui peuvent être importées à un taux déterminé de droit de douane. Aux termes d'un CT, une certaine quantité d'importations peuvent, au cours d'une période donnée, être admises en franchise ou à un taux relativement faible de droit de douane²⁷. Les importations excédentaires (hors contingent) sont assujetties à un taux de droit de douane plus élevé. Dans le Cycle d'Uruguay, le plus récent cycle de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*²⁸ (GATT), le Canada et toutes les autres parties contractantes sont convenus de convertir diverses barrières non tarifaires (BNT), applicables aux produits agricoles, comme les contingents, en CT.

Le ministère du Revenu national (Revenu Canada) a classé les mélanges d'huile de beurre en question dans le numéro tarifaire 2106.90.95²⁹ de l'annexe du *Tarif des douanes*³⁰ à titre d'« [a]utres préparations, contenant à l'état sec plus de 10 % de solides de lait [matière sèche du lait] en poids mais moins de 50 % en poids de contenu laitier »³¹. Ce numéro tarifaire n'est pas assujéti à un CT. Pour une discussion plus détaillée sur le classement des mélanges visés, voir le chapitre V du présent rapport.

2. Profils de l'industrie

a) Producteurs laitiers

Le secteur des fermes laitières canadiennes³² est le troisième secteur agricole en importance en termes de recettes monétaires agricoles, se situant après les secteurs des grains et des viandes de boucherie. Les recettes du secteur des fermes laitières, c'est-à-dire le revenu

27. Par exemple, le numéro tarifaire visant les « [s]uccédanés du lait, de la crème, ou du beurre » prévoit, entre autres :

	---Succédanés du lait, de la crème ou du beurre, et préparations pouvant servir de succédanés du beurre :	[Tarif NPF]
2106.90.31	----Succédanés du lait, de la crème, ou du beurre, contenant 50 % ou plus en poids de contenu laitier, dans les limites de l'engagement d'accès	7,5 %
2106.90.32	----Succédanés du lait, de la crème ou du beurre, contenant 50 % ou plus en poids de contenu laitier, au-dessus de l'engagement d'accès	224 % mais pas moins de 2,23 \$/kg

28. Genève, mars 1969, GATT IBDD, vol. IV.

29. Ce numéro tarifaire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995, à la suite du *Décret n° 2 de modifications techniques (OMC)*, DORS/95-20, le 20 décembre 1994, *Gazette du Canada* Partie II, vol. 129, n° 1 à la p. 53.

30. L.R.C. (1985), ch. 41 (3^e suppl.).

31. Depuis le 1^{er} janvier 1998, le tarif applicable à ce numéro tarifaire pour les importations en provenance des États-Unis ou du Mexique est de zéro. Le tarif NPF est de 9,5 p. 100.

32. *Profil de l'industrie laitière canadienne*, pièce du Tribunal GC-97-001-78, dossier administratif, vol. 1D aux p. 71, 77 et 78.

de la vente du lait au Canada, et la subvention laitière fédérale de 145 millions de dollars, se sont élevées à 3,8 milliards de dollars³³ durant la campagne laitière 1996-1997³⁴.

Il existe deux marchés du lait au Canada : le marché du lait de consommation (lait de consommation et crème fraîche) et celui du lait de transformation pour les produits laitiers industriels comme le beurre, le fromage, la crème glacée et le yogourt. La production laitière totale pour la campagne laitière 1996-1997 a été de 72,7 millions d'hectolitres. Le marché du lait de consommation a représenté 38 p. 100 de la production laitière, soit 27,4 millions d'hectolitres, et le marché du lait de transformation en a représenté 62 p. 100, soit 45,3 millions d'hectolitres de lait. Le Québec est le plus grand producteur de lait au Canada, avec 38,1 p. 100 de la production nationale, suivi de l'Ontario, avec 33,4 p. 100, et l'Alberta, avec 8,3 p. 100. La taille moyenne des troupeaux en Ontario est de 43 têtes par ferme laitière. Au Québec, la taille des troupeaux est de 40 têtes par ferme laitière. Il existe environ 24 000 fermes laitières au Canada.

Le prix du lait est déterminé au moyen d'un système de paiement du lait en fonction de ses composants. Les producteurs laitiers sont payés selon la quantité de matière grasse, de protéines (principalement la caséine) et d'autres matières sèches (lactose et minéraux) contenues dans le lait qu'ils livrent³⁵. Le prix que les transformateurs paient pour les composants du lait varie d'après un système de classification du lait qui comprend cinq classes. Le prix des composants laitiers des produits qui tirent avantage des CT, comme la crème glacée et le fromage, est plus élevé que celui des produits, comme les produits de confiserie et de boulangerie, qui n'en tirent pas.

La plupart des agences et offices provinciaux de commercialisation du lait achètent le lait cru des producteurs laitiers et le vendent aux transformateurs pour la fabrication de produits laitiers. Le lait est livré directement des fermes aux usines de transformation. Les agences et offices de commercialisation appliquent un système de contingent par usine pour la livraison de lait aux usines de transformation. Les transformateurs versent le prix établi pour les composants du lait cru aux agences et offices de commercialisation, qui mettent en commun les recettes et les répartissent entre les producteurs laitiers en fonction de leur production.

b) Transformateurs de lait

Les transformateurs de lait³⁶ comprennent les transformateurs de produits laitiers, comme le lait de consommation, la crème, le beurre, le fromage, la crème glacée et le yogourt. En 1996, environ 285 usines de transformation réparties dans l'ensemble du Canada ont fabriqué et expédié des produits laitiers. Le chiffre d'affaires de ces usines était évalué à 7,8 milliards de dollars, soit 14 p. 100 de toute la production canadienne de produits alimentaires et de boissons.

33. Pièce du Tribunal GC-97-001-60, dossier administratif, vol. 17A à la p. 259.

34. L'activité de l'industrie laitière du Canada est établie en fonction de la campagne laitière, qui va du 1^{er} août au 31 juillet.

35. Pièce du Tribunal GC-97-001-104A (protégée), dossier administratif, vol. 2A à la p. 5.

36. *Profil de l'industrie laitière canadienne*, pièce du Tribunal GC-97-001-78, dossier administratif, vol. 1D aux p. 78-79.

L'industrie de la transformation est surtout située en Ontario et au Québec, qui représentent 71 p. 100 de la production. Le Québec est le principal producteur de lait de transformation et est le premier producteur de beurre, de fromage, de poudres de lait et de yogourt au pays, tandis que l'Ontario est le principal producteur de crème glacée. Les mélanges d'huile de beurre ne sont pas produits au Canada, et la production ainsi que l'utilisation de l'huile de beurre y sont limitées.

L'évolution de l'industrie de transformation des produits laitiers au Canada révèle une tendance à la fusion. L'industrie est devenue de plus en plus concentrée entre les mains de joueurs importants. Trois entreprises affichent des ventes annuelles de produits laitiers supérieures à un milliard de dollars, et cinq entreprises contrôlent 50 p. 100 de toutes les usines, ce qui représente plus de 60 p. 100 de la production³⁷.

Parmi les transformateurs de produits laitiers, ce sont les fabricants de crème glacée et les fabricants de fromage fondu qui sont les principaux intéressés à la présente enquête. En ce qui a trait à l'industrie de la crème glacée, trois principaux transformateurs, Good Humor-Breyers, Nestlé Canada Inc. (Nestlé) et David Chapman's Ice Cream Limited (Chapman's), représentent la plus grande partie du marché de la crème glacée au Canada.

Good Humor-Breyers est une division de UL Canada Inc. qui est une filiale en propriété exclusive de Unilever Canada Limited³⁸. Le groupe de sociétés Unilever a procédé à un certain nombre d'acquisitions, achetant entre autres l'entreprise de crème glacée à Dickie Dee en 1992, les entreprises Popsicle et Klondike en 1993, l'entreprise de crème glacée, de yogourt glacé et de friandises glacées à Beatrice Foods en 1994, et l'entreprise de crème glacée, de yogourt glacé, de friandises glacées et de desserts glacés à Natrel Inc. en 1995.

En 1997, Nestlé a procédé à l'acquisition des actifs de la division des produits glacés des Aliments Ault Limitée et a acheté le groupe de produits de crème glacée à Dairyworld Foods. Les autres firmes connues dans le secteur de la crème glacée comprennent Agropur, Baskin Robbins Canada et Lucerne Foods.

En ce qui a trait à l'industrie du fromage fondu, trois principaux transformateurs, Kraft Canada Inc., Parmalat Canada et Saputo Group Inc., occupent la majeure partie du marché³⁹. Parmalat Canada est entrée sur le marché canadien en 1997 lorsqu'elle a acquis Beatrice Foods et une partie de la société Les Aliments Ault Limitée⁴⁰.

37. Pièce du Tribunal GC-97-001-60 (exemplaire unique), dossier administratif, vol. 17A à la p. 121; et pièce du Tribunal GC-97-001-53, dossier administratif, vol. 1B à la p. 160.

38. Unilever Canada Limited est une filiale à part entière de Unilever PLC.

39. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 446.

40. La société Les Aliments Ault Limitée a conservé son entreprise de fromage et de poudres de lait. Pièce du Tribunal GC-97-001-53, dossier administratif, vol. 1B à la p. 162.

Durant les années civiles 1992 à 1996, la production annuelle de préparation pour crème glacée⁴¹ au Canada a atteint en moyenne 181,9⁴² millions de kilogrammes. Durant les campagnes laitières 1991-1992 à 1996-1997, la production annuelle moyenne de fromage fondu a été de 76,2 millions de kilogrammes⁴³. Durant ces mêmes périodes, l'industrie de la crème glacée a utilisé, en moyenne, environ 21,8 millions de kilogrammes par année de matière grasse de source nationale ou importée⁴⁴, et l'industrie du fromage fondu a utilisé, en moyenne, environ 17,5 millions de kilogrammes par année de matière grasse de source nationale ou importée⁴⁵. En 1997, 283,8 millions de kilogrammes de matière grasse ont été utilisés sur les marchés du lait de consommation et du lait de transformation au Canada⁴⁶.

-
41. La préparation pour crème glacée est le produit de transformation à partir duquel la crème glacée est fabriquée. Elle contient normalement de 10 à 12 p. 100 de matière grasse en volume.
 42. Pièce du participant L-5A, scénario 1, dossier administratif, vol. 15C.
 43. Pièce du participant L-5A, scénario 2, dossier administratif, vol. 15C.
 44. Pièce du participant L-5A, scénario 1, dossier administratif, vol. 15C.
 45. Pièce du participant L-5A, scénario 2, dossier administratif, vol. 15C.
 46. Pièce du Tribunal GC-97-001-85.4 (exemplaire unique), dossier administratif, vol. 17C à la p. 85.

CHAPITRE III

FACTEURS QUI ONT UNE INCIDENCE SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR DES MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE IMPORTÉS

Divers facteurs ont une incidence sur la demande nationale de mélanges d'huile de beurre importés. Le facteur déterminant réside dans les économies de coûts réalisées par les fabricants de crème glacée et de fromage fondu qui utilisent les mélanges d'huile de beurre importés. Les autres facteurs comprennent les difficultés d'approvisionnement auxquelles certains fabricants de crème glacée de l'Ontario et du Québec sont confrontés, la concurrence au sein de l'industrie de la crème glacée et certains avantages d'ordre technique associés à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre. Les sections suivantes traitent des principaux facteurs recensés par le Tribunal à cet égard durant la présente enquête.

1. Économies de coûts

Le moindre coût de la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre importés par rapport au coût de la matière grasse provenant des ingrédients de source nationale représente un stimulant économique qui amène certains fabricants de crème glacée et de fromage fondu à utiliser les mélanges d'huile de beurre importés.

L'avantage économique lié à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre importés ne s'étend pas à tous les transformateurs qui utilisent des ingrédients laitiers. Certains transformateurs, par exemple les confiseurs et les boulangers, ont accès à des ingrédients laitiers de source nationale à des prix plus bas grâce aux prix de classe spéciale. D'autres transformateurs, par exemple ceux qui ciblent le créneau haut de gamme du marché, trouveront qu'un mélange d'huile de beurre n'est pas un ingrédient qui convienne à la formule de leurs produits⁴⁷. Pour d'autres encore, par exemple des laiteries intégrées de plus petite taille et des laiteries locales qui produisent de plus petits volumes de crème glacée, les économies de coûts associées aux mélanges d'huile de beurre importés ne vaudront peut-être pas l'investissement et la main-d'œuvre supplémentaire nécessaires à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre⁴⁸.

Quant au composant de sucre des mélanges d'huile de beurre et de sucre, les éléments de preuve indiquent que le prix du sucre au Canada fait concurrence aux prix mondiaux⁴⁹. Un grand importateur, International Dairy Ingredients Inc. (IDI), comparaisant devant le Tribunal,

47. Pièce du Tribunal GC-97-001-18.18, dossier administratif, vol. 9A à la p. 174. Schwan's Canada, Ltd. a soutenu qu'elle n'a pas songé à se procurer des mélanges en raison de sa philosophie d'entreprise qui est d'utiliser la source disponible d'approvisionnement en matière grasse du lait la plus fraîche possible.

48. Pièce du Tribunal GC-97-001-26.2, dossier administratif, vol. 1 à la p. 99. Reid's Dairy Products a soutenu que, étant donné le faible volume de crème glacée qu'elle fabrique, il ne serait pas dans son cas rentable d'investir dans le matériel nécessaire de liquéfaction des mélanges d'huile de beurre.

49. *Les répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre sur l'industrie laitière du Canada — Analyse économique utilisant le modèle FARM*, pièce du Tribunal GC-97-001-83, dossier administratif, vol. 1G aux p. 57-58; pièce du Tribunal GC-97-001-70, dossier administratif, vol. 1C aux p. 19-21; et *Dépouillement des données*, pièce du Tribunal GC-97-001-80, dossier administratif, vol. 1E à la p. 193.

a déclaré que le prix du sucre provenant des mélanges d'huile de beurre et de sucre est essentiellement le même que le prix que les clients canadiens paient présentement. De plus, aucun des utilisateurs des mélanges d'huile de beurre et de sucre n'a indiqué que les mélanges étaient utilisés parce qu'ils réduisaient les coûts du sucre. Pour ces motifs, le Tribunal est d'avis que l'achat des mélanges d'huile de beurre et de sucre est motivé par l'économie de coûts réalisée sur le composant de matière grasse des mélanges.

a) Prix de la matière grasse de source nationale

Au Canada, le prix du lait est établi en fonction de ses composants. Lorsqu'il achète du lait cru, le prix versé par le transformateur est fonction des composants du lait, plus précisément, de la matière grasse, des protéines et des autres matières sèches. Présentement, le lait produit au Canada est vendu aux transformateurs selon un système commun de classification pour la fabrication des produits visés dans les classes mentionnées ci-dessous⁵⁰. Les transformateurs versent le prix établi pour la classe applicable de composants du lait cru aux agences et offices de commercialisation, qui mettent en commun les recettes des ventes et les répartissent entre les producteurs laitiers en fonction de la production de ces derniers.

- | | |
|----------|--|
| Classe 1 | <ul style="list-style-type: none"> a) lait de consommation b) crème de consommation c) boissons à base de lait d) lait de consommation destiné au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest (Alberta seulement) |
| Classe 2 | yogourt et crème glacée |
| Classe 3 | <ul style="list-style-type: none"> a) fromages fins (de spécialité) b) cheddar |
| Classe 4 | <ul style="list-style-type: none"> a) beurre, poudres de lait et lait concentré sucré aux fins d'ingrédients b) lait concentré sucré destiné à la vente au détail c) nouveaux produits destinés au marché intérieur d) alimentation animale et produits non classés |
| Classe 5 | <p>Les classes 5a), b) et c) visent essentiellement le marché intérieur :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ingrédients de fromage pour la transformation secondaire, p. ex., sauces en poudre et en conserve et macaronis au fromage b) tout autre produit laitier pour la transformation secondaire c) confiserie <p>Les classes 5d) et e) visent uniquement le marché d'exportation :</p> <ul style="list-style-type: none"> d) exportations spécifiques négociées pour les produits laitiers (selon un volume déterminé) e) retrait des excédents (selon la production laitière excédentaire aux besoins du marché intérieur) |

Aux termes de ce système de classification du lait, les transformateurs paient différents prix pour les composants du lait selon l'utilisation finale des produits. Les prix des classes 1 à 4 sont relativement stables et plus élevés que les prix de la classe 5. Le tableau 1 montre l'éventail

50. Pièce du Tribunal GC-97-001-85.5 (exemplaire unique), dossier administratif, vol. 17C à la p. 87.

des prix associés aux diverses classes. Il compare les produits finals de diverses classes et les prix moyens connexes versés aux producteurs laitiers durant les six premiers mois de 1997 en fonction de leurs composants. Ces prix représentent une moyenne pour tout le Canada.

Tableau 1

**PRIX MOYENS DE CERTAINS COMPOSANTS DU LAIT
SELON LA CLASSE ET LE PRODUIT**

DE JANVIER À JUIN 1997

Classe	Produit	Prix des composants (\$/kg)			\$/hl Total
		M.G.	Protéines	A.S.	
1a)	Lait de consommation	5,46	6,56	3,70	61,61
1b)	Crème de consommation	5,43	5,22	3,58	56,62
2)	Yogourt et crème glacée	5,43	4,00	3,89	54,37
3a)	Fromages fins	5,47	9,04	0,58	51,78
3b)	Cheddar	5,48	8,59	0,58	50,40
4a)	Beurre, ingrédients	5,45	3,51	3,51	50,82
4b)	Lait concentré sucré	5,44	3,62	3,62	51,71
Les classes 5a), b) et c) visent essentiellement le marché intérieur					
5a)	Fromages fins	2,99	7,01	0,57	36,37
5a)	Cheddar	3,05	7,01	0,57	36,55
5b)	Lait de consommation	3,08	2,92	2,92	37,00
5b)	Crèmes	3,05	2,92	2,92	36,89
5b)	Yogourt	3,05	2,92	2,92	36,91
5b)	Beurre, ingrédients	2,98	2,91	2,94	36,75
5c)	Produits laitiers de confiserie	2,64	2,59	2,59	32,51
Les classes 5d) et e) visent uniquement le marché d'exportation					
5d)	Lait	2,18	2,18	2,12	27,28
5d)	Crème	2,46	2,46	2,46	30,69
5d)	Yogourt	2,57	2,57	2,57	32,06
5d)	Fromages fins	1,94	4,87	0,51	25,37
5d)	Cheddar	3,97	6,72	0,51	38,56
5d)	Beurre	1,83	1,83	1,83	24,91
5e)	Lait	2,15	2,15	2,15	26,87
5e)	Crème	2,20	2,20	2,20	27,47
5e)	Fromages fins	1,50	4,54	0,51	22,75
5e)	Cheddar	1,86	4,92	0,51	25,23
5e)	Beurre	1,28	1,28	1,28	15,98

Nota : M.G. = matière grasse, hl = 100 litres, A.S. = autres solides.
Un hectolitre de lait = approximativement 3,6 kg de matière grasse, 3,2 kg de protéine et 5,7 kg d'autres matières sèches.
Source : Commission canadienne du lait.

Les fabricants de crème glacée obtiennent la matière grasse dont ils ont besoin au prix de la classe 2, et les fabricants de fromage fondu obtiennent la matière grasse dont ils ont besoin au prix de la classe 3b). En septembre 1997, le prix de la matière grasse vendue aux termes des classes 2 et 3 était de 5,49 \$/kg⁵¹. Il s'agit là du prix versé par les fabricants de crème glacée et de fromage fondu qui pouvaient acheter la matière grasse dont ils avaient besoin sous forme de lait cru⁵². Cependant, ce prix ne comprend pas le coût de la séparation de la matière grasse des autres composants du lait⁵³. Le prix de la matière grasse de la classe 2 peut varier selon la province. Les fabricants de crème glacée ont mentionné que c'est en Alberta que ce prix est le plus bas au Canada⁵⁴.

Depuis 1992, les entreprises à transformation unique de crème glacée en Ontario n'ont pu acheter plus de 50 p. 100 de leurs besoins en matière grasse au prix de la classe 2. Elles ont dû se procurer le reste d'autres sources, habituellement sur le marché de l'écémage⁵⁵ où la matière grasse coûte plus cher en raison de l'inclusion des coûts de transformation supplémentaires et des profits des transformateurs intermédiaires. Le prix de la matière grasse sur le marché de l'écémage est un prix du marché. Il est sensible aux variations de la demande, en régime de concurrence, des différents utilisateurs de matière grasse durant l'année. En 1997, les fabricants de crème glacée en Ontario ont payé jusqu'à 6,80\$/kg et même davantage⁵⁶ pour la matière grasse achetée sur le marché de l'écémage. Selon Chapman's, le prix de la matière grasse sur le marché de l'écémage a augmenté de 13 p. 100 depuis 1994⁵⁷.

Les prix payés pour la matière grasse de source nationale par les industries de la crème glacée et du fromage fondu sont considérablement plus élevés que les prix payés pour la matière grasse par les industries de la confiserie et de la boulangerie. La crème glacée et le fromage fondu sont protégés contre la concurrence des importations, tandis que les produits de confiserie et de boulangerie ne le sont pas. À cet égard, les fabricants de produits de confiserie et de boulangerie et d'autres fabricants peuvent se procurer le lait des classes 5a), b) et c) et ainsi concurrencer les importations sur le marché intérieur.

b) Prix de la matière grasse dans les mélanges d'huile de beurre

Les fabricants de crème glacée ont indiqué dans leur réponse au questionnaire du Tribunal que, pour réduire le coût de la matière grasse utilisée dans la fabrication de produits laitiers glacés, ils se sont tournés vers d'autres sources d'approvisionnement et ont commencé, au début des années 80, à acheter des mélanges de produits laitiers importés⁵⁸. Il n'a pas été possible de déceler une évolution similaire qui remonterait à aussi longtemps dans le cas des fabricants de fromage fondu.

51. Pièce du Tribunal GC-97-001-105B, dossier administratif, vol. 1C à la p. 214.8.

52. Pièce du participant L-5A, scénario 2, dossier administratif, vol. 15C.

53. Il existe un coût associé à l'écémage de la matière grasse de la crème. Les transformateurs peuvent compenser ce coût en vendant les protéines et les autres matières sèches dégraissées sur le marché secondaire. *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 95.

54. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 552.

55. L'écémage est le surplus de matière grasse, sous forme de crème, extraite du lait cru.

56. *Transcription de l'audience public*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 624.

57. Exposé définitif présenté aux noms de Chapman's et Good Humor-Breyers à la p. 16, dossier administratif, vol. 29.

58. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 688.

Les réponses aux questionnaires ont permis de quantifier les économies, en termes de coûts de la matière grasse, réalisées par les fabricants de crème glacée et de fromage fondu grâce à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre⁵⁹. Le coût moyen pondéré de la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre importés et utilisés en 1997 était d'environ 5,20 \$/kg. Si les transformateurs avaient acheté cette matière grasse d'une source nationale, le coût en aurait été d'environ 6,25 \$/kg. L'utilisation des mélanges d'huile de beurre importés leur a permis une économie moyenne pondérée d'environ 1,05 \$/kg de matière grasse remplacée dans la crème glacée et le fromage fondu.

Les fabricants de crème glacée ont fait observer que l'incorporation des mélanges d'huile de beurre ou de beurre dans le processus de production exige davantage de main-d'œuvre que l'incorporation d'ingrédients liquides et entraîne de ce fait un coût supplémentaire⁶⁰. Cependant, un témoin a déclaré que l'avantage au niveau des coûts d'utiliser les mélanges d'huile de beurre et de sucre compense le coût de main-d'œuvre supplémentaire et l'investissement en immobilisations possiblement plus élevé qui peuvent être exigés⁶¹.

Pour évaluer les facteurs qui influencent la demande sur le marché intérieur des mélanges d'huile de beurre, le Tribunal a examiné l'importance relative des économies de coûts par rapport à celle des questions concernant les approvisionnements. À cet égard, le Tribunal conclut que les éléments de preuve concernant la production de crème glacée en Alberta éclaire la situation. Ces éléments de preuve indiquent que, en Alberta, les approvisionnements en matière grasse des fabricants de crème glacée en provenance de source nationale ne suscitent aucune préoccupation⁶². Pourtant, des mélanges d'huile de beurre et de sucre importés sont utilisés en Alberta pour produire de la crème glacée. Les éléments de preuve sur l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre par les transformateurs en Alberta portent à croire que le prix est la raison principale qui les motive à utiliser les mélanges importés.

Le Tribunal est d'avis que l'avantage au niveau des coûts de la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre importés est le facteur qui a la plus grande incidence sur la demande des mélanges d'huile de beurre sur le marché intérieur.

2. Questions relatives aux approvisionnements en matière grasse de source nationale

La question des approvisionnements en matière grasse de source nationale pour les transformateurs de crème glacée est étroitement liée à celle du prix de la matière grasse de source nationale. Les transformateurs de crème glacée peuvent se procurer la matière grasse,

59. Pour chacun des transformateurs particuliers, les économies de coûts ont été calculées comme étant le coût par kilogramme de matière grasse de source nationale remplacée moins le coût par kilogramme de matière grasse dans le mélange d'huile de beurre. Le coût de la matière grasse dans le mélange d'huile de beurre importé a été calculé comme étant le coût par kilogramme que le transformateur a payé pour le mélange moins le coût par kilogramme qu'il a payé pour les ingrédients de sucre et d'édulcorant de source nationale.

60. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 97.

61. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 100.

62. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 553.

dont ils ont besoin pour produire de la crème glacée, de plusieurs sources : la crème, dont la teneur en matière grasse est d'environ 40 p. 100; le lait cru, dont la teneur en matière grasse est de près de 3,9 p. 100; le beurre, dont la teneur en matière grasse est d'environ 80 p. 100; l'huile de beurre, dont la teneur en matière grasse est de 99,3 p. 100; ou, dans certaines applications, un mélange d'huile de beurre et de sucre importé ayant une teneur en matière grasse de presque 49 p. 100⁶³, dont il sera traité plus loin. Au niveau des attributs de goût du produit final, la crème fraîche est la source privilégiée de matière grasse destinée à la fabrication de crème glacée⁶⁴.

Traditionnellement, la production de crème glacée représentait une partie de la production de la laiterie intégrée d'une usine de lait de consommation. Dans une usine de lait de consommation, le lait cru est transformé en lait et en crème de consommation destinés au marché de consommation. Puisque le lait cru contient habituellement davantage de matière grasse que le lait de consommation, une certaine quantité de matière grasse, sous forme de crème, est « écrémée » du lait cru pour produire du lait de consommation à teneur voulue en matière grasse. La crème (ou l'« écrémage ») peut être envoyée du secteur de production du lait de consommation à celui de la transformation de la crème glacée. Ainsi, les laiteries intégrées disposent d'un approvisionnement immédiat en crème pouvant servir à la fabrication de crème glacée. Récemment, cependant, la tendance va plutôt dans le sens des usines à production unique de crème glacée, celles-ci ne disposant pas d'un tel approvisionnement immédiat en crème.

Selon les témoignages des transformateurs de crème glacée, le système de gestion des approvisionnements de lait a été lent à réagir aux nouvelles caractéristiques de la production de crème glacée, et plus précisément au remplacement de la fabrication de crème glacée dans des laiteries intégrées par sa fabrication dans des usines à production unique. Les sections ci-dessous décrivent la manière dont les usines de crème glacée sont approvisionnées en matière grasse en Ontario et au Québec et abordent certaines des préoccupations relatives aux approvisionnements de lait exprimées par les fabricants de crème glacée. Ces sections traitent principalement de la production en Ontario et au Québec, qui représentent environ 67 p. 100 de la production de crème glacée au Canada⁶⁵.

a) Questions courantes relatives aux approvisionnements en Ontario

En Ontario, le régime des contingents d'approvisionnement des usines régi par les Dairy Farmers of Ontario (DFO) fixe le contingent de lait autorisé (CLA) pour chaque usine de crème glacée⁶⁶. Aux termes du régime de CLA, une usine à production unique de crème glacée ne peut combler, à partir du lait cru, plus de 50 p. 100 de ses besoins en matière grasse⁶⁷.

63. Conversion en matière grasse de la teneur en huile de beurre du mélange : 49 p. 100 de l'huile de beurre fois 99,3 p. 100 de la teneur en matière grasse = 48,65 p. 100 de matière grasse dans le mélange.

64. Pièce du participant D-1 à la p. 3, dossier administratif, vol. 15A.

65. *Profil de l'industrie laitière canadienne*, pièce du Tribunal GC-97-001-78, dossier administratif, vol. 1D aux p. 81-82.

66. Pièce du participant D-1, dossier administratif, vol. 15A.

67. Le CLA est établi et réparti pour la période d'application du contingent d'approvisionnement, soit pour la campagne laitière. La quantité de lait livrée par les DFO à une usine, durant un mois donné, est égale à l'utilisation de l'usine durant le mois précédent. Les fluctuations de la demande mensuelle doivent faire l'objet d'un rapport aux DFO.

Étant donné cette restriction de l'accès au lait cru, le reste de ces besoins en matière grasse sont en général approvisionnés à partir de l'écémage, sur le marché secondaire. Ainsi qu'il a été discuté dans la section précédente, la matière grasse en provenance du marché secondaire coûte plus cher que la matière grasse qui provient du lait cru.

De plus, selon les transformateurs de crème glacée, le marché secondaire de la matière grasse est une source d'approvisionnement moins fiable. Ils ont soutenu, par exemple, que certaines laiteries qui fabriquent du beurre préfèrent transformer leur crème en beurre plutôt que de la vendre sur le marché secondaire. Ces fabricants de beurre satisfont d'abord leurs propres besoins de production⁶⁸. Cet état des choses a fait que, au cours de l'été 1997, l'approvisionnement disponible de crème excédentaire a baissé sensiblement.

Good Humor-Breyers a fait observer que la saison de la crème glacée recoupe en partie celle des baies, et que la demande de crème est alors très forte. Les livraisons de crème aux usines de crème glacée peuvent être diverties vers d'autres utilisations finales. Il s'ensuit qu'il faut alors trouver d'autres sources d'approvisionnement en matière grasse⁶⁹. Good Humor-Breyers a déclaré que, durant la saison de la crème glacée 1996, elle a dû modifier ses calendriers de production en raison de la pénurie de crème provenant de l'écémage. De même, comme d'autres usines ontariennes à production unique de crème glacée, elle demande à une laiterie de séparer les composants du lait qu'elle obtient en vertu de son CLA. Les laiteries sont parfois trop occupées pour traiter le lait cru des transformateurs de crème glacée. Bien qu'il n'y ait pas de pénurie de lait cru, les fabricants de crème glacée sont obligés d'acheter des produits de l'écémage sur le marché⁷⁰.

Chapman's a souligné que la haute saison de l'industrie de la crème glacée va d'avril à août et a dit se heurter chaque année à de graves problèmes d'approvisionnement durant cette période⁷¹. Chapman's a dit croire que, puisqu'elle fait concurrence à des produits de crème glacée fabriqués dans des laiteries entièrement intégrées, ses besoins figurent tout au bas de la liste lorsqu'il s'agit de l'approvisionner en crème.

Les transformateurs ont soutenu que, pour éviter ces situations de compression des approvisionnements, ils tiennent des stocks de mélanges d'huile de beurre importés pour plus facilement maintenir une activité de production stable durant les mois très occupés de l'été⁷², une période durant laquelle ils ne peuvent se permettre de manquer d'ingrédients.

En réponse, les DFO ont indiqué que le régime de CLA est assorti d'une stratégie d'appoint qui garantit l'approvisionnement en matière grasse des transformateurs de crème glacée. Si une entreprise de crème glacée peut faire la preuve qu'elle n'est pas en mesure d'obtenir de l'écémage pour les autres 50 p. 100 de ses besoins en matière grasse, les DFO

68. Pièce du participant D-1, dossier administratif, vol. 15A.

69. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 626.

70. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 636.

71. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 689.

72. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 632.

tenteront alors d'en trouver et, s'ils ne peuvent pas en trouver, du lait cru supplémentaire sera fourni au-delà des limites du CLA de 50 p. 100⁷³.

Le Tribunal convient que les usines à production unique de crème glacée sont confrontées à des questions toutes particulières relativement à leur approvisionnement. Les incertitudes inhérentes à l'approvisionnement en matière grasse à partir du marché de l'écémage suscitent des préoccupations très concrètes chez les entreprises à transformation unique de crème glacée, même s'il peut être soutenu qu'elles n'ont jamais encore été vraiment laissées sans source de matière grasse. Pour garantir des approvisionnements fiables en matière grasse, ces entreprises à production unique ont importé des mélanges d'huile de beurre et de sucre. La durée de conservation en entreposage relativement longue des mélanges susmentionnés en fait des produits idéaux pour atténuer les incertitudes relatives à l'approvisionnement.

b) Questions relatives aux approvisionnements au Québec

Le système de répartition du lait au Québec est régi par l'accord de mise en marché du lait⁷⁴. Aux termes de l'accord, le lait est réparti entre les entreprises existantes en fonction de l'achat de lait au cours de la campagne laitière précédente et d'une disposition prévoyant une augmentation de l'utilisation d'au plus 5 p. 100. Les nouvelles entreprises qui ne font état d'aucun volume historique ne disposent que d'une partie d'un bassin commun de 5 millions de litres de lait, et doivent présenter une demande à la Fédération des producteurs de lait du Québec. Les années subséquentes, la part qu'elles ont obtenue peut augmenter de 5 p. 100 par année.

Good Humor-Breyers a acheté une usine au Québec en 1995 pour fabriquer des produits laitiers glacés destinés au secteur des services d'alimentation et à la vente au détail. Lorsque Good Humor-Breyers a acheté l'usine de Natrel Inc., cette usine a perdu sa qualité d'usine existante et a été considérée comme une nouvelle entreprise au Québec. Ainsi, la nouvelle usine, à Montréal, de Good Humor-Breyers n'a fait l'objet d'aucune répartition de lait en fonction de son volume historique. Good Humor-Breyers a évalué que le volume total du bassin commun de 5 millions de litres de lait, disponible à l'ensemble des nouvelles entreprises dans le cadre du système de répartition du lait, représente moins de 10 p. 100 de ses besoins en lait à l'usine susmentionnée⁷⁵. Par conséquent, une partie seulement de cet approvisionnement disponible n'est tout simplement pas une source viable de matière grasse pour Good Humor-Breyers. Il s'ensuit que Good Humor-Breyers est obligée⁷⁶ de se tourner vers le beurre comme source de matière grasse de production nationale pour fabriquer de la crème glacée au Québec⁷⁷.

73. Pièce du participant D-1, appendice 3 à la p. 13, dossier administratif, vol. 15A.

74. L'accord est signé par la Fédération des producteurs de lait du Québec qui représente les producteurs, le groupe Lactel qui représente les coopératives, Agropur qui est une coopérative et le Conseil de l'industrie laitière du Québec qui représente les sociétés de transformation privées.

75. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 aux p. 647-48.

76. Pièce du participant D-2, dossier administratif, vol. 15A.

77. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 627.

Le Tribunal est d'avis que le fait que Good Humor-Breyers doive utiliser du beurre comme source de matière grasse de production nationale aux fins de la fabrication de crème glacée au Québec a une incidence sur sa demande de mélanges d'huile de beurre et de sucre dans cette province. Les témoignages ont indiqué que la crème est le choix privilégié en fabrication de crème glacée puisqu'elle donne à cette dernière un goût en bouche plus frais. Lorsqu'il est possible d'obtenir de la crème, il est possible de décider d'un compromis entre le prix et la qualité, utilisant soit de la crème de production nationale pour obtenir un meilleur goût en bouche, soit un ingrédient moins cher tel qu'un mélange d'huile de beurre et de sucre importé. Cependant, lorsque l'ingrédient de source nationale est du beurre, cette décision au niveau de la qualité n'est plus un facteur lors de l'achat de mélanges d'huile de beurre.

3. Concurrence accrue au sein de l'industrie de la crème glacée

Inscrite dans le cadre d'une industrie laitière soumise à un régime de gestion des approvisionnements, la production de crème glacée est protégée, par les CT, contre la concurrence des importations. Malgré la concurrence limitée des importations, les éléments de preuve révèlent que les forces de la concurrence jouent sur le marché des produits de crème glacée.

Pour diverses raisons, le marché de la crème glacée est présentement un marché d'acheteurs. En premier lieu, il subit l'influence des consommateurs. Les consommateurs considèrent que la crème glacée est un produit de base⁷⁸, et les détaillants et fabricants peuvent donc difficilement augmenter leurs prix, particulièrement sur le marché bas de gamme. De plus, les éléments de preuve portent à croire que si les fabricants de crème glacée ne maintiennent pas leurs prix à des niveaux compétitifs, les détaillants et les consommateurs se tourneront vers d'autres desserts, comme les tartes ou les pâtisseries. En deuxième lieu, les grandes épiceries à succursales détiennent un fort pouvoir d'achat⁷⁹. Leur pouvoir de négociation a pour effet de maintenir un bas niveau des prix de gros de la crème glacée, et plus particulièrement de la crème glacée de qualité économique, à bas prix, vendue en forts volumes. En troisième lieu, l'industrie de la crème glacée dispose d'une capacité de production excédentaire d'environ 40 p. 100⁸⁰, ce qui incite les entreprises à conserver les ententes qu'elles ont avec leurs clients, même à bas prix. Enfin, il existe une vive concurrence entre deux compétitrices globales, Unilever Canada Limited et Nestlé⁸¹.

Les pressions susmentionnées font qu'il a été difficile pour les transformateurs de crème glacée de source nationale d'augmenter leurs prix lorsque les coûts de la matière grasse sur le marché libre, des autres ingrédients et du conditionnement augmentaient⁸². Par exemple, un transformateur de crème glacée a témoigné que la dernière fois que son entreprise a pu augmenter ses prix remonte à trois ans, et qu'elle n'avait pas pu les augmenter auparavant

78. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 196.

79. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 aux p. 501-2.

80. *Dépouillement des données*, pièce du Tribunal GC-97-001-80, dossier administratif, vol. 1E à la p. 178.

81. Pièce du Tribunal GC-97-001-18.12, dossier administratif, vol. 9A à la p. 27.

82. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 550.

pendant 10 ans⁸³. Un autre transformateur de crème glacée a fait mention des rabais et des escomptes accordés aux détaillants ainsi que des promotions nécessaires pour demeurer compétitifs sur le marché. La pression à la baisse sur les prix, les augmentations de coûts et la surcapacité de production de crème glacée ont rétréci la marge bénéficiaire, ce qui a eu une incidence néfaste sur le rendement financier de l'industrie de la crème glacée.

Le Tribunal est d'avis que les transformateurs de crème glacée se sont tournés vers les ingrédients moins coûteux, comme les mélanges d'huile de beurre et de sucre, y voyant une façon de mieux répondre aux exigences de bas prix du marché, de compenser les augmentations du coût des autres ingrédients et du conditionnement et de rehausser leur rendement financier.

4. Avantages techniques de l'utilisation des mélanges d'huile de beurre

Tout en reconnaissant que les principales raisons qui motivent l'utilisation des mélanges d'huile de beurre se rapportent aux économies de coûts, et, dans une moindre mesure, à des considérations d'approvisionnement, les transformateurs ont expliqué que certains avantages d'ordre technique découlaient de l'utilisation des mélanges dans la production de la crème glacée.

Les transformateurs de crème glacée ont déclaré que les mélanges d'huile de beurre et de sucre peuvent être conservés jusqu'à deux mois à la température de la pièce, et beaucoup plus longtemps s'ils sont congelés. Une durée aussi longue de conservation donne une flexibilité à la production et aide à faire le pont lors des pénuries de produits laitiers frais dans les mois de grande production. De plus, aux dires de certains, il est plus simple de faire fondre des mélanges d'huile de beurre et de sucre que du beurre.

Good Humor-Breyers et Chapman's ont soutenu que la faible teneur en eau des mélanges par rapport au beurre diminue le nombre de problèmes associés à la stabilité, à la qualité et au goût du produit final⁸⁴.

Nestlé a déclaré qu'il est possible de reformuler les préparations actuelles pour crème glacée et de les renormaliser en se servant de mélanges d'huile de beurre et de sucre puisque les deux composants principaux des mélanges sont des facteurs clés pour mesurer la qualité d'une charge de préparation pour crème glacée⁸⁵.

5. Compatibilité avec certaines recettes

a) Crème glacée

Les transformateurs de crème glacée ont déclaré qu'il y a une limite à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre dans la fabrication de crème glacée étant donné le goût

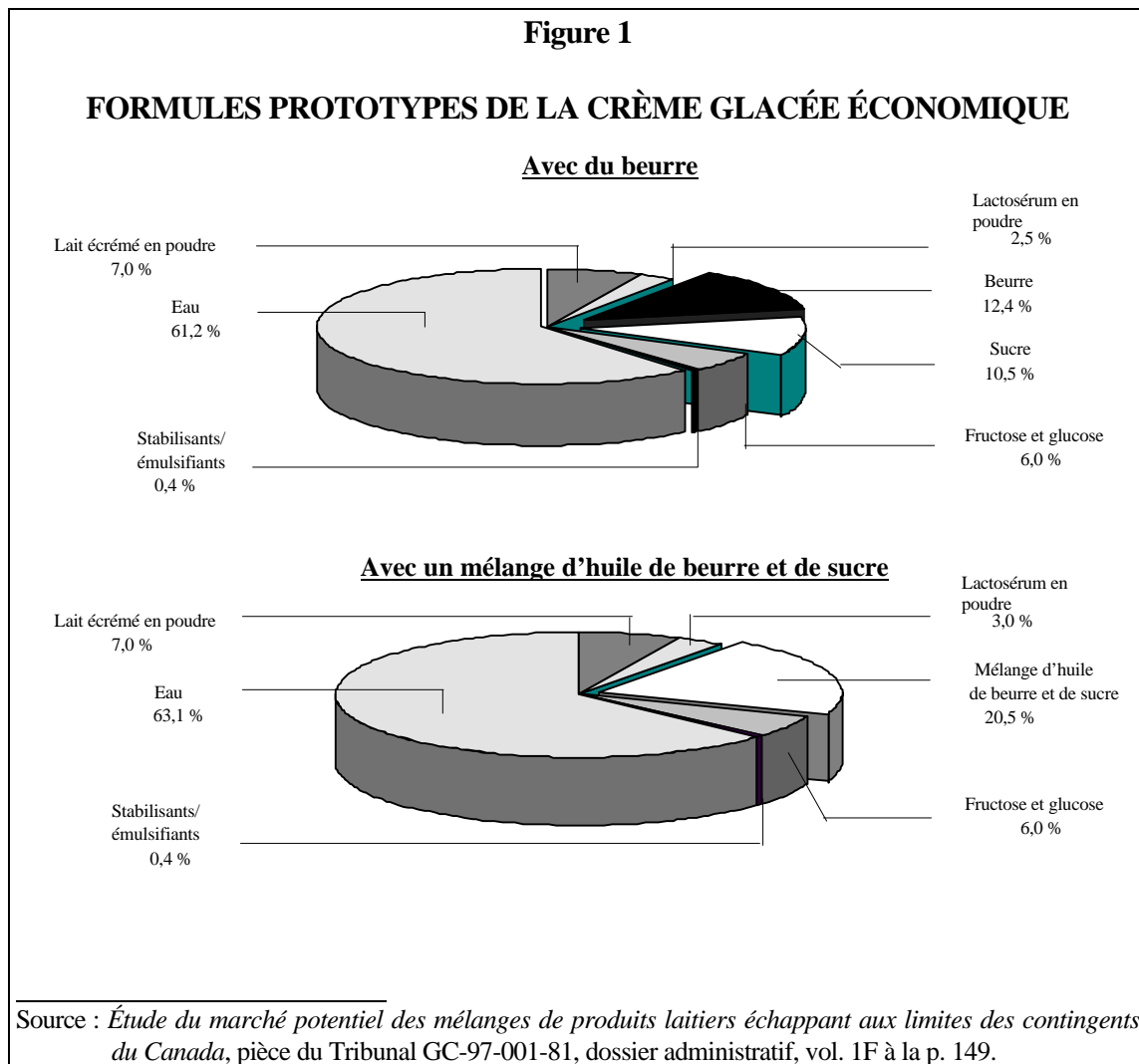
83. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 695.

84. Exposé définitif présenté aux noms de Chapman's et Good Humor-Breyers à la p. 18, dossier administratif, vol. 29.

85. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 aux p. 509 et 510.

indésirable qu'il peut lui conférer⁸⁶. À cet égard, les éléments de preuve et les témoignages présentés durant l'audience montrent que les mélanges d'huile de beurre et de sucre importés servent principalement dans la fabrication de crème glacée de qualité économique et, dans une moindre mesure, de crème glacée de qualité ordinaire et supérieure.

Les mélanges d'huile de beurre et de sucre sont d'un intérêt particulier pour les transformateurs de crème glacée parce qu'ils contiennent à la fois de la matière grasse et du sucre en quantité suffisante et dans des proportions qui permettent de les adapter facilement en vue de leur utilisation dans les formules de crème glacée de base. La figure 1 montre deux formules prototypes de la crème glacée de qualité économique, la première utilisant du beurre comme source de matière grasse et la deuxième utilisant un mélange d'huile de beurre et de sucre.



Le mélange d'huile de beurre et de sucre est directement substitué à la quantité équivalente de matière grasse et de sucre dans la préparation de la crème glacée, bien que la formule soit ajustée pour tenir compte de la plus faible teneur en eau du mélange.

86. Pièce du Tribunal GC-97-001-18.9, dossier administratif, vol. 9 à la p. 212.

Les deux formules contiennent à peu près la même quantité d'eau, de lait écrémé en poudre, de lactosérum en poudre et de stabilisants et émulsifiants. La première formule comprend 12,4 p. 100 de beurre (pour une teneur totale en matière grasse de 10 p. 100) et 10,5 p. 100 de sucre ainsi que d'autres agents édulcorants.

D'habitude, lorsqu'ils utilisent un mélange d'huile de beurre et de sucre, les fabricants de crème glacée ne remplacent qu'une partie des besoins en matière grasse et en sucre. La proportion ainsi remplacée varie selon le type de crème glacée. Par exemple, les marques de qualité économique de Good Humor-Breyers, qui sont les plus sensibles au niveau des prix pour la société, contiennent une proportion plus élevée du mélange que ne détiennent ses marques de qualité supérieure. Good Humor-Breyers a déclaré que, étant donné la nature de la formule du produit et du marché haut de gamme ciblé, certains produits à valeur ajoutée, de qualité supérieure, comme la crème glacée « Breyers entièrement naturelle » ne contiendront jamais de mélanges d'huile de beurre et de sucre ni d'autres mélanges de produits laitiers⁸⁷.

Le témoin du groupe de produits de crème glacée Dairyworld Foods a déclaré que, dans le passé, lorsque le groupe mettait à l'essai les mélanges, il décidait de n'utiliser les mélanges d'huile de beurre et de sucre que dans ses préparations pour crème glacée de qualité économique, la crème glacée d'un taux élevé de foisonnement⁸⁸ et la crème glacée contenant de forts aromatisants pour masquer le goût associé à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre⁸⁹.

Nestlé a décrit au Tribunal les qualités techniques de saveur et de texture de la crème glacée fabriquée avec des mélanges d'huile de beurre et de sucre⁹⁰. Parce que plusieurs de ses marques sont vendues dans diverses catégories, de la catégorie économique à la catégorie de luxe, et qu'elle est réputée pour sa qualité, Nestlé prend grand soin de ne pas altérer la valeur attachée à ses marques. Elle détermine donc avec prudence la quantité du mélange d'huile de beurre et de sucre qui servira dans toute formule particulière de crème glacée.

Enfin, Chapman's a témoigné qu'elle utilise les mélanges d'huile de beurre et de sucre surtout dans ses marques de qualité économique⁹¹.

87. Pièce du Tribunal GC-97-001-18.12, dossier administratif, vol. 9A aux p. 30-32.

88. Pendant que la crème glacée gèle, des battoirs dans le congélateur, ou « batte-beurre », fouettent le mélange et y injectent de l'air. Sans une telle injection d'air, le produit fini serait une masse non comestible solidement congelée de crème, de lait, de sucre et d'aromatisants. On appelle cette injection d'air « foisonnement ». En général, le « foisonnement » peut représenter de deux à trois fois les matières sèches totales du mélange. Le foisonnement de la crème glacée conditionnée est habituellement de 80 p. 100; dans le cas de la crème glacée molle, il est de 40 à 80 p. 100; pour la crème glacée en vrac, le foisonnement peut atteindre de 80 à 100 p. 100, et peut même être de 150 p. 100. Ainsi, par exemple, si le foisonnement est de 100 p. 100, un gallon de préparation pour crème glacée donnera environ deux gallons de crème glacée finie.

89. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 101.

90. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 506.

91. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 694.

b) Fromage fondu

La discussion qui suit, relativement à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre dans la production de fromage fondu, s'appuie sur les meilleurs renseignements dont le Tribunal dispose. L'information à caractère public qu'il est possible d'obtenir au sujet du fromage fondu est limitée. Cependant, le Tribunal est d'avis que les renseignements au dossier public ne sont pas incompatibles avec ceux qui figurent au dossier confidentiel.

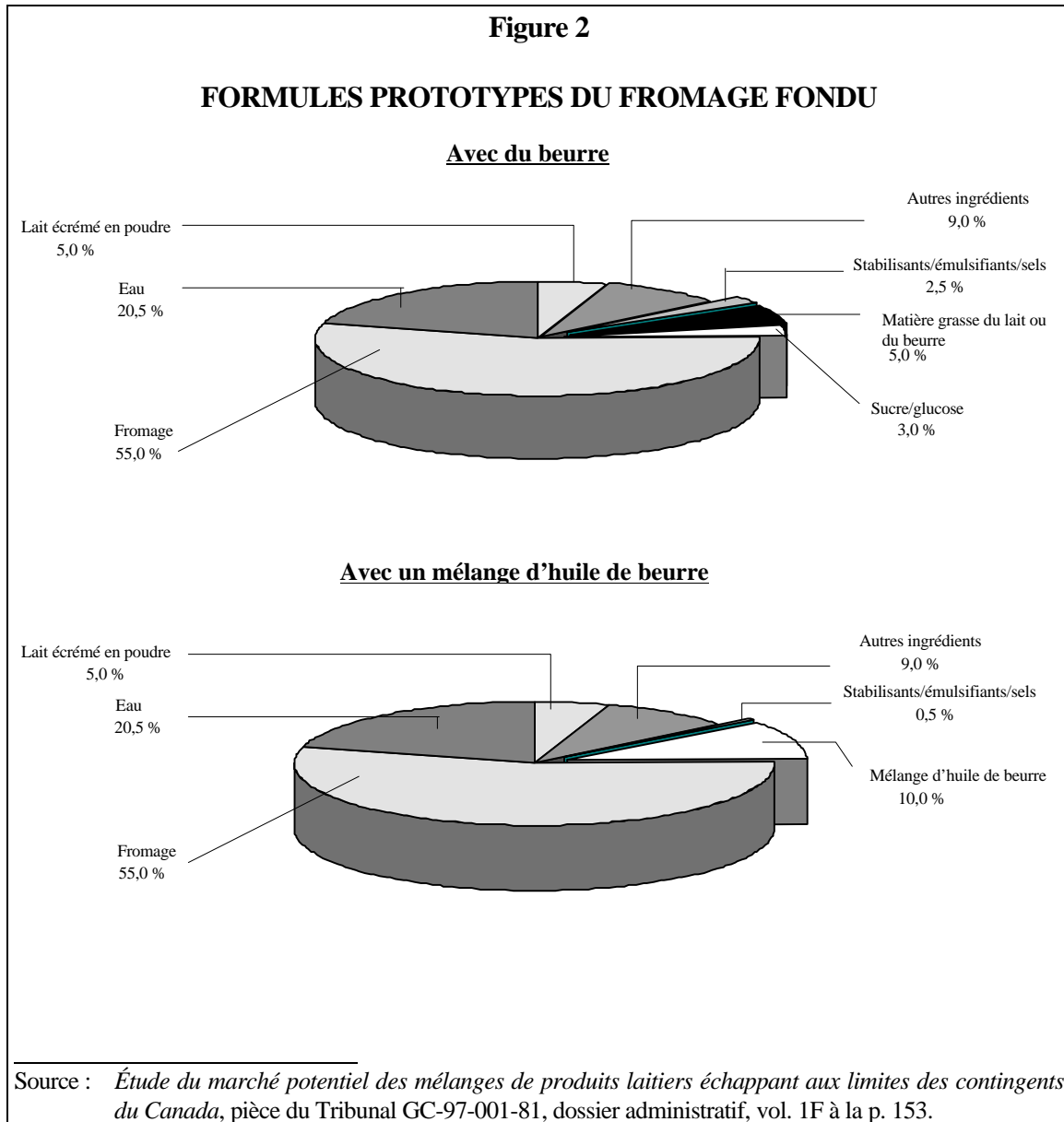
Bien que le fromage fondu ne contienne pas de grandes quantités de sucre ou d'autres édulcorants, il est possible d'utiliser des mélanges de produits laitiers conçus spécialement en vue de la préparation du fromage fondu. Ces mélanges contiendraient vraisemblablement la quantité maximale autorisée d'huile de beurre, les édulcorants les plus compatibles avec le fromage fondu, par exemple le glucose et le dextrose, et des sels émulsifiants communément utilisés dans la fabrication de fromage fondu⁹².

Le rapport Treloar et Culhane fait état d'une formule prototype de fromage fondu qui montre que le fromage fondu contient, en poids, 55 p. 100 de fromage, 5 p. 100 de matière grasse du lait ou du beurre, en plus d'autres ingrédients. Dans la formule prototype, c'est la matière grasse contenue dans le composant de matière grasse du lait ou du beurre de 5 p. 100, la « matière grasse libre »⁹³, qui est disponible aux fins de remplacement par la matière grasse contenue dans un mélange d'huile de beurre. Il s'agit, plus précisément, de l'excédent de matière grasse par rapport à la matière grasse contenue dans l'ingrédient de fromage de la recette. La figure 2 montre deux formules prototypes de fabrication de fromage fondu. La première utilise la matière grasse du lait ou du beurre comme source de matière grasse remplaçable. La deuxième utilise un mélange d'huile de beurre comme source de matière grasse pour la matière grasse remplaçable.

Le diagramme à secteurs ci-dessous montre que, dans les formules prototypes, le fromage représente environ 55 p. 100 des ingrédients utilisés dans la fabrication de fromage fondu. Dans les deux recettes, l'eau, le lait écrémé en poudre et les autres ingrédients (protéines de lait, acides et assaisonnements) sont présents dans les mêmes proportions. Si un mélange d'huile de beurre est utilisé plutôt que de la matière grasse du lait ou du beurre pour la teneur en matière grasse remplaçable de 5 p. 100, le composant de sucre et de glucose ainsi que les stabilisants, les émulsifiants et les sels sont partiellement remplacés.

92. *Étude du marché potentiel des mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, pièce du Tribunal GC-97-001-81, dossier administratif, vol. 1F à la p. 90.

93. *Transcription de l'audience publique*, vol. 6, le 15 avril 1998 à la p. 1199.



6. Conclusion

Les éléments de preuve dont dispose le Tribunal montrent que divers facteurs ont une incidence sur la demande de mélanges de produits laitiers importés sur le marché intérieur. Le Tribunal est d'avis que le facteur isolé le plus important est celui des économies de coûts de la teneur en matière grasse, pour les fabricants de crème glacée et de fromage fondu qui utilisent des mélanges d'huile de beurre importés. Le Tribunal est d'avis que les autres facteurs, comme la fiabilité des approvisionnements, la concurrence au sein de l'industrie de la crème glacée et certains avantages d'ordre technique, notamment la plus longue durée de conservation des mélanges d'huile de beurre, ont aussi influé sur la demande de tels mélanges.

CHAPITRE IV

RÉPERCUSSIONS DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE
SUR LES INDUSTRIES CANADIENNES

Dans le présent chapitre, le Tribunal analyse les répercussions économiques des importations de mélanges d'huile de beurre sur les producteurs laitiers, les transformateurs de produits laitiers et d'autres segments de l'industrie alimentaire du Canada. L'analyse comprend l'examen du volume des importations de mélanges d'huile de beurre et de leur utilisation, du déplacement de la matière grasse de source nationale par la matière grasse importée dans les mélanges et des répercussions économiques sur les industries nationales touchées, en termes de niveaux de production et de produits financiers. Dans la dernière section du chapitre, le Tribunal évalue l'utilisation possible des mélanges d'huile de beurre dans les industries de la crème glacée et du fromage fondu.

1. Importations et utilisation des mélanges de produits laitiers**a) Contexte historique**

Le Tribunal estime qu'il est utile de situer le niveau actuel des importations de mélanges d'huile de beurre dans son contexte historique global. À cet égard, le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels divers mélanges de produits laitiers ont été importés au Canada et utilisés par l'industrie de transformation des produits laitiers dans les années 80⁹⁴.

Des éléments de preuve ont été soumis relativement à divers mélanges laitiers en poudre, comme une préparation pour boissons composée de 94 p. 100 de lait écrémé en poudre, comprenant un peu de lactose, et de 5 p. 100 de sucre. Le mélange laitier en question a été importé dès 1984 et a été utilisé comme lait de remplacement dans l'industrie de la boulangerie et dans la fabrication de crème glacée⁹⁵. En 1986, un mélange composé de 51 p. 100 de sucre et de 49 p. 100 de lait écrémé en poudre (lait écrémé séché), appelé préparation pour confiserie⁹⁶, a été importé et utilisé en transformation secondaire pour fabriquer des produits de confiserie. En 1987, un mélange composé de lait écrémé en poudre et de sel blanc a été importé. Le composant de sel a été séparé et le lait en poudre a été utilisé comme lait de remplacement dans la production, entre autres, de fromage et de crème glacée⁹⁷. Il a été conclu que le produit susmentionné avait été conçu pour contourner les mesures de contrôle des importations et il a été mis fin à son importation⁹⁸.

94. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 688.

95. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 28.

96. Pièce du participant A-7, dossier administratif, vol. 15.

97. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 30.

98. *Champlain Industries Ltd. c. Canada (ministre du Revenu national)*, Cour fédérale du Canada, numéro du greffe T-652-88, le 19 juin 1995.

Une préparation appelée C-70 faisait partie des autres mélanges importés. Ce mélange laitier particulier était composé de 49 p. 100 de crème séchée par atomisation et de 51 p. 100 de sucre⁹⁹, et était aussi appelé mélange de lait à haute teneur en matière grasse et de sucre¹⁰⁰, et a été importé au Canada de 1992 jusqu'au milieu de 1995. Durant cette période, l'industrie de la crème glacée a utilisé ce produit¹⁰¹. D'autres mélanges utilisés en transformation secondaire ont été recensés, y compris un mélange composé de 49 p. 100 de lait entier en poudre et de 51 p. 100 de sucre et d'un mélange de concentré de protéines du lait¹⁰².

La mesure dans laquelle un mélange de produits laitiers et d'autres produits devrait être considéré comme étant un mélange laitier, et donc visé dans la *Liste de marchandises d'importation contrôlée* (LMIC)¹⁰³ d'alors, a fait l'objet de nombreuses discussions au milieu des années 80. Des permis spéciaux étaient exigés pour l'importation au pays des marchandises inscrites à la LMIC et des restrictions quantitatives s'appliquaient à leur endroit. En 1988, le gouvernement a déclaré clairement que les mélanges dont la teneur en produits laitiers était de 50 p. 100 ou plus seraient assujettis à la LMIC¹⁰⁴. L'importation de mélanges laitiers à faible teneur en poids s'est poursuivie.

En 1995, à la suite des négociations de l'OMC, la LMIC a été remplacée par des CT¹⁰⁵. L'application de tarifs élevés aux importations qui dépassaient les limites des CT (hors contingent) a rendu non rentable l'importation au Canada des divers mélanges laitiers.

La LMIC a servi de guide pour décider quels produits devaient être tarifés. Les produits inscrits à la LMIC étaient tarifés. Cependant, les partenaires canadiens dans les négociations du Cycle d'Uruguay ont aussi accepté que certains produits non inscrits à la LMIC fassent aussi l'objet d'une tarification. Le témoignage de l'importateur a fait mention de deux de ces produits : le mélange appelé C-70, de 49 p. 100 de crème séchée par atomisation et de 51 p. 100 de sucre, et un mélange de 49 p. 100 de crème de consommation et de 51 p. 100 de sucrose¹⁰⁶.

99. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 439.

100. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 aux p. 490-91.

101. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 463. Le témoignage des PLC fait mention d'un mélange de poudre de crème et de sucre, utilisé dans la fabrication de crème glacée, comme source de matière grasse. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 32.

102. Pièce du participant A-7, dossier administratif, vol. 15.

103. La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* a conféré le pouvoir d'établir des mesures de contrôle sur les importations de marchandises désignées, comme certains produits agricoles soumis à la gestion des approvisionnements, par ajout des articles à la LMIC. Les marchandises recensées dans la LMIC ne pouvaient être importées qu'en vertu de licences d'importation individuelles, qui étaient obtenues par l'entremise du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les importations hors contingent étaient importées en vertu d'un permis d'importation général.

104. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 29; et *Liste de marchandises d'importation contrôlée—Modification*, DORS/88-117, le 28 janvier 1998, *Gazette du Canada* Partie II, vol. 122, n° 4 à la p. 1134, article 21.

105. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 588.

106. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 441.

Presque tous les mélanges laitiers recensés comme pouvant présenter un problème potentiel en janvier et en février 1994 ont fait l'objet d'une tarification. Les mélanges d'huile de beurre et de sucre n'ont pas alors été identifiés comme un problème¹⁰⁷.

Les éléments de preuve concernant les mélanges d'huile de beurre et de sucre montrent que ces mélanges sont importés depuis la fin des années 80¹⁰⁸ pour utilisation en transformation secondaire, et plus précisément dans la fabrication de crème glacée. Certains éléments de preuve ont été produits quant à l'ampleur des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre au début des années 90¹⁰⁹.

b) Importations pour la période 1994-1997

Le tableau 2 montre les importations et l'utilisation apparentes des mélanges d'huile de beurre de 1994¹¹⁰ à 1997. Durant cette période, les importations des mélanges ont augmenté, passant de 1,7 million de kilogrammes en 1994 à 3,4 millions de kilogrammes en 1996, puis ont grimpé à 8,8 millions de kilogrammes en 1997. La courbe de la croissance des importations de 1994 à 1996 a reflété l'utilisation apparente; cela n'a cependant pas été le cas pour l'augmentation de 1996 à 1997, puisque les stocks comprenaient encore 2,4 millions de kilogrammes d'importations à la fin de 1997.

En 1996, les importations de mélanges d'huile de beurre provenaient principalement des États-Unis. Cet état des choses a changé en 1997, lorsque la Nouvelle-Zélande est devenue la principale source des importations de mélanges d'huile de beurre avec 47 p. 100¹¹¹, suivie du Mexique, avec 32 p. 100, de l'Union européenne et ensuite des États-Unis.

107. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 15 avril 1998 aux p. 1280-81.

108. Pièce du participant A-7, dossier administratif, vol. 15.

109. Dans une lettre datée du mois d'août 1994 aux PLC (pièce du participant A-6, dossier administratif, vol. 15), l'avocat de l'importateur a tenté d'indiquer le volume de tous les mélanges de produits laitiers importés au Canada en 1993. Bien qu'il ait été admis qu'il est impossible de connaître le volume exact des importations de mélanges de produits laitiers, il a été établi qu'elles n'étaient pas minimes.

110. Les importations de 1994 incluent le mélange C-70.

111. Pièce du Tribunal GC-97-001-83, dossier administratif, vol. 1G à la p. 42.

Tableau 2

**IMPORTATIONS ET UTILISATION APPARENTES
DES MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE**

(en millions de kilogrammes)

	1994	1995	1996	1997
Importations apparentes des mélanges d'huile de beurre	1,735 ¹	1,167 ²	3,404	8,752
Variation nette des stocks ³	<u>0,0</u>	<u>0,040</u>	<u>0,006</u>	<u>2,409</u>
Utilisation apparente des mélanges d'huile de beurre	1,735	1,127	3,398	6,343

1. Comprend le mélange C-70, composé de 49 p. 100 de crème séchée par atomisation (70 p. 100 de matière grasse) et de 51 p. 100 de sucre. Les transformateurs de crème glacée ont déclaré avoir utilisé le mélange C-70 et les mélanges d'huile de beurre et de sucre en 1994.

2. Valeur sous-évaluée. Les importations de Champlain Industries ou d'IDI n'ont pas été rapportées.

3. Pour la fabrication de crème glacée uniquement.

Source : Pièce du Tribunal GC-97-001-80A (protégée), dossier administratif, vol. 2 aux p. 32 et 59; pièce du participant E-2, dossier administratif, vol. 15A; et pièce du participant D-1, dossier administratif, vol. 15A.

Après avoir examiné les éléments de preuve, le Tribunal est d'avis que les mélanges d'huile de beurre ne sont qu'un type de mélange parmi plusieurs mélanges disponibles et utilisés dans l'industrie de transformation des aliments depuis plusieurs années. Certains secteurs de l'industrie de transformation des produits laitiers au Canada ont dans le passé utilisé des mélanges importés pour compléter les ingrédients laitiers de source nationale. L'utilisation actuelle des mélanges d'huile de beurre perpétue cette tradition. De la même manière que les circonstances et la conjoncture ont évolué, la composition des mélanges a évolué elle aussi.

D'autre part, le Tribunal reconnaît que les PLC ont constamment fait opposition à l'importation de mélanges de produits laitiers destinés à remplacer les approvisionnements de lait cru, de crème fraîche ou de tout type de matière grasse dans la fabrication de produits laitiers traditionnels. Selon les PLC, une telle importation sape l'intégrité du système de gestion des approvisionnements de lait. Les producteurs laitiers étaient d'avis que l'exercice de tarification tenu dans le cadre des négociations de l'OMC a effectivement fermé la frontière au type de mélanges de produits laitiers qui les préoccupait¹¹².

c) Approvisionnement en matière grasse par les importations de mélanges d'huile de beurre

Le tableau 3 montre les taux de pénétration des mélanges d'huile de beurre importés de 1994 à 1997. L'utilisation de la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre a augmenté rapidement de 1994 à 1996, puis a presque doublé en 1997. Cette année-là, les fabricants de crème glacée et de fromage fondu ont utilisé 6,3 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre, ce qui correspond à environ 3,1 millions de kilogrammes de

112. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 226.

matière grasse. La matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre importés représentait 12 p. 100 de la matière grasse totale utilisée en 1997 par les transformateurs de crème glacée (voir la section 5a) du chapitre III) et de toute la matière grasse remplaçable utilisée en 1997 par les fabricants de fromage fondu (voir la section 5b) du chapitre III).

Tableau 3

**UTILISATION APPARENTE DES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS
IMPORTÉS DANS LA FABRICATION DE LA PRÉPARATION POUR
CRÈME GLACÉE ET DU FROMAGE FONDU**

(en millions de kilogrammes)

	1994	1995	1996	1997
Production				
Préparation pour crème glacée ¹	193,137	189,306	181,569	181,940 ²
Fromage fondu	74,765	76,422	75,827	76,200 ³
Besoins en matière grasse	26,915	26,538	25,580	25,639
Préparation pour crème glacée (12 % de matière grasse)	23,176	22,717	21,788	21,833
Fromage fondu (5 % de matière grasse remplaçable)	3,738	3,821	3,791	3,807
Utilisation apparente des mélanges laitiers	1,735	1,127 ⁴	3,398	6,343
Équivalents de matière grasse⁵	0,844	0,548 ⁴	1,653	3,086
Taux de pénétration⁶ (%)	3,1	2,1	6,5	12,0

Nota : Les chiffres sont arrondis et ne donnent donc pas nécessairement un total juste.

1. Un litre de préparation pour crème glacée pèse environ 1,1 kg.
2. Moyenne de 1992 à 1996 (scénario 1 des PLC). Année civile.
3. Moyenne de 1991-1992 à 1996-1997 (scénario 2 des PLC). Campagne laitière.
4. Valeur sous-évaluée. Les importations de Champlain Industries ou d'IDI n'ont pas été rapportées.
5. Le calcul de la teneur en matière grasse de l'huile de beurre est obtenu en multipliant 49 p. 100 des mélanges par 99,3 p. 100.
6. Part, en pourcentage, des besoins en matière grasse représentés par la matière grasse provenant des mélanges de produits laitiers.

Source : Pièce du Tribunal GC-97-001-78, dossier administratif, vol. 1D aux p. 44 et 47; et pièce du participant L-5A, dossier administratif, vol. 15C.

2. Répercussions sur les producteurs laitiers

La présente section présente l'évaluation que fait le Tribunal des répercussions des mélanges d'huile de beurre importés sur les producteurs laitiers en 1997.

a) Recettes

De nombreux éléments de preuve ont été déposés quant aux répercussions des mélanges d'huile de beurre importés sur les recettes des producteurs laitiers en 1997. Des données estimatives ont été soumises par les PLC, les transformateurs de crème glacée et

le personnel du Tribunal¹¹³. Les valeurs estimatives vont de 8,9 millions¹¹⁴ à 67,9 millions de dollars¹¹⁵. Un tel écart dans les données estimatives s'explique par les diverses hypothèses retenues quant aux niveaux d'utilisation des mélanges d'huile de beurre en 1997, aux prix de la matière grasse exportée et à la nature de la réaction des producteurs laitiers aux importations de mélanges d'huile de beurre.

Pour évaluer l'incidence des importations de mélanges d'huile de beurre sur les producteurs laitiers en 1997, le Tribunal a examiné les éléments de preuve produits par ces derniers. Durant la première partie de 1997, les producteurs laitiers ont réagi à l'importation de mélanges d'huile de beurre en maintenant la production nationale de lait et en exportant la production excédentaire de matière grasse. En août 1997, cependant, le niveau du contingent national de production du lait de transformation, le contingent de mise en marché (CMM), a été réduit, en partie, pour tenir compte du déplacement de la matière grasse de source nationale par la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre importés.

Les répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre sur les recettes des producteurs laitiers doivent donc faire l'objet d'une évaluation en fonction de chacune des deux réactions susmentionnées. Dans son évaluation, le Tribunal a appliqué la méthodologie retenue par les producteurs laitiers et les prix nationaux et à l'exportation dont ils ont fait état dans leurs éléments de preuve. Pour déterminer le volume de matière grasse de source nationale remplacée par les mélanges d'huile de beurre, le Tribunal s'est servi des éléments de preuve au dossier concernant le niveau des importations de mélanges d'huile de beurre rajusté par la variation des stocks.

Le tableau 4 donne les valeurs estimatives des recettes cédées par les producteurs laitiers en fonction de chacune de leurs réactions aux importations de mélanges d'huile de beurre. Pour évaluer l'incidence des importations de mélanges d'huile de beurre sur les recettes en 1997, le Tribunal a établi, comme base de référence, un cas où il n'y a aucune importation de mélanges.

Durant la première partie de 1997, les producteurs laitiers ont maintenu la production de lait et exporté l'excédent de matière grasse. Dans ce scénario, les recettes cédées par les producteurs correspondent à la différence entre le revenu tiré par les producteurs de la vente nationale de matière grasse aux industries de la crème glacée et du fromage fondu et le revenu tiré de la vente de cette matière grasse sur les marchés mondiaux. Aucune recette n'a été cédée relativement aux protéines et aux autres matières sèches puisque, avec ou sans les importations de mélanges d'huile de beurre, ces produits étaient déjà excédentaires et exportés. Le niveau du CMM national est établi en fonction des besoins nationaux en matière grasse. La production

113. Le personnel du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire ont fourni des estimations pour la période 1998-2002. *Les répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre sur l'industrie laitière du Canada — Analyse économique utilisant le modèle FARM*, pièce du Tribunal GC-97-001-83, dossier administratif, vol. 1G aux p. 47-95.

114. Exposé définitif présenté aux noms de Chapman's et Good Humor-Breyers à la p. 3.2, dossier administratif, vol. 29.

115. Pièce du Tribunal GC-97-001-84, dossier administratif, vol. 1H à la p. 13.

jusqu'au seuil correspondant au besoin en matière grasse donne un excédent de protéines et d'autres matières sèches.

Durant la dernière partie de 1997, les producteurs laitiers ont réduit la production de matière grasse, en partie, en réaction aux importations de mélanges d'huile de beurre. Cependant, la seule façon de réduire la production de matière grasse est de réduire la production de lait, ce qui signifie que la production de protéines et d'autres matières sèches diminue également. Dans ce scénario, les recettes cédées correspondent à la perte de recettes tirées de la matière grasse qui aurait autrement été vendue sur le marché intérieur, aux fabricants de crème glacée et de fromage fondu, et à la perte de recettes tirées des protéines et d'autres matières sèches qui auraient autrement été vendues sur les marchés mondiaux.

Comme le montre le tableau 4, si les producteurs laitiers avaient maintenu le même niveau de production de lait et exporté l'excédent de matière grasse durant toute l'année 1997, leur perte de recettes aurait été d'environ 12,8 millions de dollars. D'autre part, s'ils avaient diminué la production de lait durant toute l'année, ils auraient cédé des recettes de 30,9 millions de dollars. La valeur réelle des recettes cédées se situe probablement entre les deux valeurs susmentionnées. Replaçant ces recettes dans leur contexte, elles représentent entre 0,3 p. 100 et 0,8 p. 100 des recettes totales des producteurs laitiers, de 3,8 milliards de dollars en 1997.

Tableau 4

**RECETTES ESTIMATIVES CÉDÉES PAR LES PRODUCTEURS LAITIERS,
EN 1997**

**(par rapport à une situation d'absence d'importations
de mélanges d'huile de beurre)**

	\$/kg	Quantité (en millions de kilogrammes)	Recettes cédées par année (en millions de dollars)
Maintien de la production de lait et exportation de l'excédent de matière grasse			
Matière grasse	4,15 ¹	3,086 ³	12,81
Protéines	1,76 ²	0 ⁴	0
Autres matières sèches	1,87 ²	0 ⁴	<u>0</u>
			12,81
Réduction de la production de lait			
Matière grasse	5,49 ⁵	3,086 ³	16,94
Protéines	1,76 ²	2,743 ⁶	4,83
Autres matières sèches	1,87 ²	4,886 ⁷	<u>9,14</u>
			30,91

Hypothèses :

1. Le calcul de la perte sur les ventes à l'exportation de matière grasse par rapport aux ventes nationales est fondé sur le prix mondial de la matière grasse en septembre 1997, de 1,34 \$/kg.
2. La valeur des protéines et des autres matières sèches est fondée sur le prix mondial de septembre 1997 selon l'exposé des PLC évaluant l'incidence d'une réduction de la production sur les producteurs laitiers. Les prix sont des prix à l'exportation.
3. Les fabricants de crème glacée et de fromage fondu ont utilisé environ 6,343 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre importés en 1997. Une telle utilisation équivaut à 3,086 millions de kilogrammes de matière grasse. Le volume de matière grasse utilisé en 1997 est le volume réel des importations rajustées pour les stocks.
4. Dans ce scénario, la quantité de protéines et d'autres matières sèches touchées est nulle. Il s'agit de produits excédentaires qui sont exportés en même quantité et au même prix que dans le scénario où il n'y a pas d'importation.
5. Le prix national, pour la classe 2, de la matière grasse est de 5,49 \$/kg (septembre 1997).
6. et 7. Un hectolitre de lait ordinaire contient 3,6 kg de matière grasse, 3,2 kg de protéines et 5,7 kg d'autres matières sèches. Par conséquent, pour déterminer la quantité de protéines et d'autres matières sèches cédées, le Tribunal a déterminé la quantité de lait qu'il faut pour produire 3,086 millions de kilogrammes de matière grasse et a calculé la quantité de protéines et de matières sèches contenues dans un tel volume de lait de transformation :
pour les protéines : $3,086/3,6 \times 3,2 = 2,743$
pour les autres matières sèches : $3,086/3,6 \times 5,7 = 4,886$

Nota : La méthode de calcul des valeurs estimatives susmentionnées est fondée sur les exposés des PLC. Voir la pièce du participant L-5A, dossier administratif, vol. 15C.

Pour évaluer l'incidence des importations de mélanges d'huile de beurre sur les recettes en 1997, le Tribunal a appliqué, comme base de référence, un cas où il n'y a pas d'importation de mélanges. Une autre base de référence pourrait être le niveau historique des importations de mélanges. À cet égard, les meilleurs éléments de preuve dont le Tribunal dispose visent l'année 1994, durant laquelle 1,7 million de kilogrammes des mélanges, représentant environ 0,8 million de kilogrammes de matière grasse, ont été importés. En adoptant cette deuxième base de référence, la perte estimative des recettes des producteurs laitiers serait plus faible, dans une proportion d'environ 25 p. 100, se situant entre 9,5 millions et 22,9 millions de dollars.

Le Tribunal prend note que des recettes brutes ont servi de base d'évaluation des répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre sur les recettes des producteurs laitiers. Une autre méthode, retenue dans l'étude du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, est celle du revenu net qui tient compte du coût différentiel des producteurs laitiers pour produire des hectolitres supplémentaires de lait. Les éléments de preuve dont dispose le Tribunal indiquent que la mesure de tels coûts suscite des questions de variabilité et de fiabilité¹¹⁶. Étant donné ces questions, le Tribunal a choisi de concentrer son effort sur l'évaluation des répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre sur les recettes, plutôt que sur le revenu net des producteurs laitiers. À cet égard, le Tribunal fait également observer que, aux termes de son mandat, il est tenu de faire enquête précisément sur les niveaux de produits financiers (recettes) et de production.

b) Production

Chaque année, le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait fixe le contingent national de production de lait de transformation, autrement dit le CMM¹¹⁷, mesuré en termes de matière grasse. Le CMM représente le total des besoins en matière grasse pour la fabrication de produits laitiers comme le beurre, le fromage, la crème glacée et le yogourt.

Les PLC ont soutenu que les mélanges d'huile de beurre importés ont déplacé la demande de matière grasse de source nationale et ont donc entraîné une diminution du niveau de la production nationale. L'industrie a subi une baisse de 3 p. 100 du CMM en août 1997,

116. Les PLC ont indiqué que le coût marginal est différent pour chaque producteur et que la seule valeur estimative qu'ils aient est de 30 \$ l'hectolitre. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 286. Il y a eu certaines discussions sur la question de savoir si le coût moyen marginal de production est constant, ou s'il s'accroît ou décroît. *Transcription de l'audience publique*, vol. 4, le 9 avril 1998 à la p. 816. En outre, les PLC ont soutenu que, bien que les coûts variables aient été moindres lorsqu'il y a eu réduction des CMM en août 1997, il n'est peut-être pas raisonnable de supposer que les coûts fixes auraient baissé dans la même proportion. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 aux p. 78 et 80.

117. Le CMM est surveillé de près par les producteurs laitiers puisqu'il fonde leur production de lait de transformation. Le 1^{er} août, soit au début de chaque nouvelle campagne laitière, la Commission canadienne du lait calcule le CMM en fonction des prévisions de la demande de matière grasse. Le CMM fait l'objet de surveillance durant l'année et est rajusté aux besoins par le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait. Tout changement du CMM se reflète au niveau de la ferme par un changement de production. Étant donné la fluctuation de la demande nationale des produits laitiers, le CMM peut varier sensiblement dans le temps.

cette baisse étant, selon les PLC, en grande partie attribuable aux mélanges d'huile de beurre importés¹¹⁸.

Le Tribunal reconnaît que les importations de mélanges d'huile de beurre ont pu avoir une certaine incidence sur la baisse du CMM. En 1997, les 3,1 millions de kilogrammes de matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre importés équivalaient à environ 2 p. 100 du CMM de 157,9 millions de kilogrammes le 31 juillet 1997. Exprimées en pourcentage de la production globale de lait au Canada en 1997, les importations équivalaient à environ 1,1 p. 100 des 283,8 millions de kilogrammes de matière grasse destinés tant au marché du lait de consommation qu'au marché du lait de transformation.

Le Tribunal reconnaît qu'il existe d'autres facteurs qui influent sur le niveau de production du lait de transformation au Canada. Certains de ces facteurs comprennent, relativement à la consommation de lait, une tendance croissante en faveur du remplacement du lait entier et du lait 2 p. 100 par du lait 1 p. 100 et du lait écrémé, les tendances générales, chez les consommateurs, en faveur de la consommation de produits à faible teneur en gras, l'évolution démographique et les importations de beurre¹¹⁹. Tous les facteurs susmentionnés, qui ont influé sur le marché durant quelque temps, sont susceptibles d'exercer une pression à la baisse sur le volume de la production de lait de transformation.

c) Valeur des contingents

Dans leur analyse de l'incidence économique de l'importation de mélanges d'huile de beurre, les PLC ont calculé la perte en termes de valeur des contingents, selon certains scénarios. Les PLC ont posé comme hypothèse que cette valeur des contingents équivalait à 16 500 \$ pour le droit de produire un kilogramme de matière grasse par jour¹²⁰.

La question de la valeur des contingents n'a pas été longuement discutée au cours de l'audience publique. Il n'est pas clair, d'après la quantité limitée de témoignages entendus, si la baisse du CMM, le 1^{er} août 1997, a entraîné une augmentation ou une diminution de la valeur des contingents¹²¹. Dans la plupart des provinces, la valeur des contingents est déterminée par l'offre et la demande dans le cadre d'un mécanisme d'échange de contingents. Si le contingent de production subit une diminution, il se peut, selon certains, que des producteurs tentent de récupérer le contingent ainsi perdu, ce qui pourrait avoir pour effet de faire monter les prix des contingents disponibles. Il peut s'ensuivre que la valeur nette des producteurs laitiers, en termes de valeur des contingents, demeure stable ou s'améliore. D'autres raisons qui expliquent l'augmentation de la valeur des contingents sont l'expansion de la production chez certains producteurs laitiers et l'achat de contingents par de nouveaux producteurs.

Il a également été fait valoir que, dans une perspective historique, tandis que les CMM diminuaient dans les années 80 et jusque dans les années 90, à cause d'une foule de facteurs indiqués à la section précédente, la valeur des contingents a augmenté durant la même

118. Pièce du participant L-1, dossier administratif, vol. 15C.

119. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 189.

120. Pièce du participant L-8, dossier administratif, vol. 15C.

121. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 aux p. 160-61.

période¹²². Pour contrer l'affirmation susmentionnée, les PLC ont souligné que toute une gamme d'autres facteurs ont également joué.

Étant donné l'insuffisance des éléments de preuve et les contradictions qui en ressortent parfois, quant à la valeur des contingents, le Tribunal n'évalue pas les calculs des PLC concernant l'incidence de la valeur des contingents sur les producteurs laitiers. De plus, le gouvernement n'a pas expressément demandé au Tribunal d'examiner la question de la valeur des contingents lorsqu'il a saisi le Tribunal de la présente enquête.

3. Répercussions sur les fabricants de crème glacée et de fromage fondu

En 1997, la quantité totale de matière grasse utilisée par les fabricants de crème glacée et la quantité de matière grasse remplaçable utilisée par les fabricants de fromage fondu ont totalisé environ 25,6 millions de kilogrammes. De ce besoin global en matière grasse, environ 3,1 millions de kilogrammes de matière grasse ont été approvisionnés à partir de mélanges d'huile de beurre importés, ce qui représente environ 12 p. 100 du besoin total en matière grasse pour la crème glacée et de la matière grasse remplaçable pour le fromage fondu (voir le tableau 3).

L'utilisation des mélanges d'huile de beurre importés a permis aux fabricants de crème glacée et de fromage fondu de réaliser une économie estimative moyenne de 1,05 \$/kg par rapport au coût de la matière grasse nationale en 1997. Cette économie, selon un calcul basé sur l'utilisation des mélanges d'huile de beurre dans les industries de la crème glacée et du fromage fondu en 1997, représente une réduction estimative du coût des ingrédients d'environ 3,2 millions de dollars.

4. Répercussions sur les autres segments de l'industrie de transformation des aliments

Aucun élément de preuve au dossier n'indique que des mélanges d'huile de beurre sont présentement utilisés dans d'autres segments de l'industrie de transformation des aliments. Peu après le début de l'enquête, le personnel du Tribunal a rencontré plusieurs représentants d'associations de divers secteurs alimentaires, dont les Fabricants de produits alimentaires et de consommation du Canada, l'Association canadienne des manufacturiers de biscuits et l'Association canadienne des fabricants de confiserie. Ces associations n'ont exprimé aucune préoccupation sur l'importation et l'utilisation des mélanges laitiers par leurs membres. Les industries de la confiserie et de la boulangerie ont accès aux prix de la classe 5, en plus de pouvoir se servir d'huile végétale comme produit de remplacement pour une bonne part de leurs besoins en matière grasse.

Les représentants de Good Humor-Breyers ont témoigné que le secteur des services d'alimentation et certains clients institutionnels à qui la société vend des produits de crème glacée tirent avantage de son utilisation des mélanges d'huile de beurre dans la production de crème glacée à bas prix¹²³. Certains groupes institutionnels, par exemple, achètent de petites

122. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 250.

123. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 635.

coupes de crème glacée, d'une portion, fabriquées avec un mélange d'huile de beurre et de sucre. Le fabricant peut ainsi offrir ces produits à des prix plus bas que ceux qu'il devrait demander si le mélange d'huile de beurre et de sucre n'était pas disponible.

5. Pénétration maximale des mélanges d'huile de beurre et de sucre pour la crème glacée

a) Examen des éléments de preuve

Les rapports que le Tribunal a commandé, les exposés des parties et les témoignages présentés à l'audience ont permis de prendre connaissance d'un éventail de points de vue sur l'utilisation éventuelle maximale des mélanges d'huile de beurre et de sucre dans la crème glacée. Les estimations de la proportion maximale possible de matière grasse de source nationale qui pourrait être remplacée par la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre et de sucre sont très diverses.

Le rapport Treloar/Culhane indique que la matière grasse des mélanges d'huile de beurre et de sucre importés pourraient remplacer jusqu'à 60 p. 100 de toute la matière grasse utilisée dans la production de la crème glacée¹²⁴. Cette estimation est fondée sur l'avantage économique important et persistant que procure aux fabricants de crème glacée l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre et sur la possibilité technique d'une utilisation de ces mélanges dans les formules de crème glacée. La croissance des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre et leur adoption tout aussi rapide par l'industrie de la crème glacée ont fait dire aux auteurs du rapport susmentionné que peu d'obstacles s'opposent à l'utilisation des mélanges en question dans cette industrie. Les PLC se sont dits d'accord sur ce point¹²⁵. Dans son témoignage devant le Tribunal, M^{me} Treloar a reconnu que, pour des raisons de goût¹²⁶, de nécessité de préserver la valeur de la marque et d'incompatibilité technique, les mélanges d'huile de beurre et de sucre pourraient ne pas convenir dans le cas des marques de crème glacée de qualité supérieure. De plus, M^{me} Treloar a souligné que, bien qu'elle avait initialement l'intention de le faire, à cause du manque de coopération, elle n'a pas pu, dans le cadre de la préparation de son rapport, consulter les transformateurs de crème glacée sur leur utilisation possible des mélanges d'huile de beurre et de sucre¹²⁷.

L'analyse réalisée à la demande du Tribunal utilisant le modèle régional pour le secteur agroalimentaire (le modèle FARM) du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire est partie de la position initiale que les importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre pourraient répondre jusqu'à 40 p. 100 des besoins en matière grasse pour la crème glacée d'ici l'an 2000. L'analyse indique que l'avenir des mélanges dépend de la règle de l'écémage appliquée en Ontario et de l'utilisation des mélanges par les coopératives. À long terme, d'autres transformateurs de crème glacée décideront peut-être d'utiliser les mélanges d'huile de

124. *Étude du marché potentiel des mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, pièce du Tribunal GC-97-001-81, dossier administratif, vol. 1F à la p. 7.

125. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 à la p. 238.

126. *Transcription de l'audience publique*, vol. 6, le 15 avril 1998 aux p. 1106-7.

127. *Transcription de l'audience publique*, vol. 6, le 15 avril 1998 à la p. 1087.

beurre et de sucre puisqu'ils doivent soutenir la concurrence des transformateurs qui les utilisent présentement. L'analyse déduit que, dans le temps, la plus grande partie de la crème glacée serait produite à partir de mélanges d'huile de beurre et de sucre.

Les transformateurs de crème glacée ont soutenu que le taux maximal de pénétration possible ne dépasse pas 25 p. 100^{128,129}. La principale raison de cet état des choses se rapporte aux attributs de goût du point de vue du consommateur. Ils ont fait observer que, bien que le taux de pénétration puisse atteindre jusqu'à 75 p. 100 dans le cas de certaines marques particulières de crème glacée de qualité économique, l'utilisation moyenne globale ne dépassera pas 25 p. 100 de la production totale de crème glacée. Selon les témoignages des transformateurs de crème glacée, les mélanges laitiers sont utilisés dans la fabrication de crème glacée depuis plusieurs années. Ils ont cependant fait observer que l'importance de ces mélanges laitiers dans la fabrication de crème glacée n'a pas changé et que, par conséquent, ils ne prévoient pas d'augmentation sensible dans un proche avenir¹³⁰.

L'importateur, IDI, a soutenu que, en ce qui a trait aux fabricants individuels de crème glacée, les mélanges d'huile de beurre et de sucre pourraient répondre à 25 p. 100 de leurs besoins en matière grasse. Cependant, à la lumière de son effort de commercialisation et de compréhension du marché, IDI a dit estimer que les entreprises qui décideront de ne pas utiliser de mélanges d'huile de beurre et de sucre importés pour obtenir de la matière grasse à plus bas prix représentent environ 30 p. 100 de la production de crème glacée¹³¹. Beaucoup de ces entreprises sont des coopératives agricoles, des transformateurs de crème glacée associés à des laiteries locales, ou des transformateurs de crème glacée qui offrent des lignes de produits haut de gamme ou dont la taille de l'entreprise est telle qu'il ne serait pas rentable dans leur cas de consentir l'investissement nécessaire. Par conséquent, de l'avis de l'importateur, la pénétration maximale était de 25 p. 100 de 70 p. 100 de l'industrie, pour un taux global de pénétration de 17,5 p. 100.

b) Avis du Tribunal

Pour examiner l'utilisation possible des mélanges d'huile de beurre et de sucre dans la fabrication de crème glacée, le Tribunal a d'abord examiné l'utilisation historique et actuelle de tels mélanges. Le Tribunal constate que l'importation de mélanges de produits laitiers pour la fabrication de crème glacée remonte aux années 80. Des mélanges d'huile de beurre et de sucre sont importés depuis au moins la fin des années 80. L'utilisation des mélanges importés dans l'industrie de transformation des produits laitiers du Canada a rapidement augmenté de 1994 à 1996, puis a presque doublé en 1997.

Pour analyser les tendances relatives à l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre dans la fabrication de crème glacée, le Tribunal a voulu déterminer si ce taux de croissance rapide de l'utilisation se maintiendrait ou fléchirait. Pour diverses raisons, le Tribunal

128. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 644.

129. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 aux p. 693-94.

130. *Transcription de l'audience publique*, vol. 6, le 15 avril 1998 à la p. 1194.

131. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 17 avril 1998 à la p. 494.

est d'avis que le taux de croissance de l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre dans la fabrication de crème glacée fléchira.

En premier lieu, la concurrence entre les importateurs, qui veulent remporter des ventes, a fait que le marché est très conscient de la disponibilité des mélanges d'huile de beurre et de sucre et des économies de coûts associées à l'utilisation de tels mélanges¹³². Certaines entreprises ont décidé de ne pas utiliser les mélanges¹³³, tandis que d'autres ont décidé de le faire. Après une période de mise au point de recettes et de méthodes pour incorporer les mélanges d'huile de beurre et de sucre à leur processus de fabrication, ces dernières entreprises ont exprimé des points de vue catégoriques quant à la mesure dans laquelle elles peuvent utiliser les mélanges en question.

En deuxième lieu, les mélanges d'huile de beurre et de sucre ont été offerts à des prix très compétitifs au cours des récentes années. Parce que les prix étaient bas et qu'une hausse des prix mondiaux du beurre était prévue, les décisions prises sur le marché se sont soldées par une accumulation des stocks¹³⁴.

Pour 1998, il est prévu que la croissance des importations sera, au mieux, limitée. Une telle conclusion s'appuie sur l'existence d'un niveau élevé des stocks de mélanges d'huile de beurre et de sucre reportés de 1997, sur les prévisions de l'importateur qui a témoigné à l'audience et sur la déclaration d'un grand transformateur de crème glacée selon laquelle l'utilisation qu'il fait des mélanges d'huile de beurre et de sucre ne devrait pas changer en 1998, par rapport à 1997. Une telle conclusion est également conforme aux données provisoires de Revenu Canada sur les importations en 1998¹³⁵.

Bien que le Tribunal ne pense pas que l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre continuera de croître au même rythme qu'au cours des récentes années, il est d'avis qu'elle pourrait augmenter. Selon le Tribunal, cette utilisation pourrait augmenter jusqu'à représenter tout au plus 25 p. 100 des besoins globaux en matière grasse pour la crème glacée. Le Tribunal fonde son opinion sur plusieurs considérations.

Les grands transformateurs ont témoigné que, pour l'ensemble de leurs produits de crème glacée, l'utilisation maximale globale pourrait atteindre environ 25 p. 100. Cette utilisation maximale reflète le fait que les mélanges d'huile de beurre et de sucre peuvent fournir une proportion élevée des besoins en matière grasse des produits de qualité économique et des produits ayant un goût prononcé¹³⁶. Elle reflète également le fait que, pour d'autres produits, la matière grasse provenant des mélanges ne peut être utilisée qu'en quantité limitée et que, pour d'autres produits encore, la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre et de sucre ne peut être utilisée du tout. Les transformateurs ont fait mention au Tribunal de leurs essais de goût de chacun de leurs produits et marques et de leur refus de modifier les attributs de goût visés par une utilisation exagérée de la matière grasse provenant

132. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 457.

133. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 494.

134. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 469.

135. Pièce du Tribunal GC-97-001-89A, dossier administratif, vol. 1C à la p. 153.3.

136. *Transcription de l'audience publique*, vol. 6, le 15 avril 1998 à la p. 1192.

des mélanges d'huile de beurre et de sucre. Le Tribunal est convaincu qu'il existe un motif puissant qui incite les transformateurs de crème glacée à limiter l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre, à savoir de ne pas risquer de perdre le « capital marques »¹³⁷ qu'ils possèdent relativement à chaque produit.

Le Tribunal prend note que, pour atteindre un taux de pénétration de 25 p. 100, le taux de pénétration actuel devra plus que doubler. Il s'agit là, selon le Tribunal, d'une prévision optimiste d'augmentation. Les plus petits transformateurs, qui représentent environ 30 p. 100 de l'industrie, devraient moins utiliser les mélanges d'huile de beurre et de sucre que les grands. Certains ne produisent que de la crème glacée de qualité supérieure pour laquelle les mélanges d'huile de beurre et de sucre ne constituent pas des ingrédients compatibles. D'autres transformateurs font partie de coopératives laitières, et il est improbable qu'ils utiliseront beaucoup les mélanges d'huile de beurre et de sucre. Enfin, il y a les petits fabricants de crème glacée qui ciblent un créneau local et qui ne retireraient aucun avantage économique de l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre¹³⁸ ou dont l'effort de commercialisation de leurs produits peut contredire l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre¹³⁹.

Sur un horizon prévisible, le Tribunal estime peu probable que la technologie modifie les attributs de goût des mélanges d'huile de beurre et de sucre suffisamment pour inciter à une utilisation accrue ou que les goûts des consommateurs changent.

6. Pénétration maximale des mélanges d'huile de beurre pour le fromage fondu

a) Examen des éléments de preuve

Il existe peu de renseignements au dossier concernant l'utilisation éventuelle des mélanges d'huile de beurre dans le fromage fondu. La teneur, en poids, de la matière grasse dans le fromage fondu est de 23 p. 100. Cependant, les éléments de preuve dont dispose le Tribunal portent à croire que seulement 5 p. 100 en poids du fromage fondu peut être remplacé par la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre.

Dans le rapport Treloar/Culhane, la formule prototype désigne deux sources de matière grasse pour le fromage fondu. Il s'agit du fromage en vrac et de la matière grasse du lait ou du beurre. Cette dernière, qui représente environ 5 p. 100 en poids du fromage fondu, pourrait être remplacée par la matière grasse des mélanges d'huile de beurre. Le rapport a évalué que les mélanges d'huile de beurre fournissent présentement de 5 à 15 p. 100 de la matière grasse remplaçable. Selon le rapport, le taux de pénétration pourrait monter jusqu'à 25 p. 100, étant donné la possibilité technique et la probabilité, d'un point de vue commercial, que les mélanges remplacent la matière grasse dans le fromage fondu¹⁴⁰.

137. Le « capital marques » s'entend de la valeur de chacune des marques perçue par les consommateurs. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, le 7 avril 1998 à la p. 507.

138. Pièce du Tribunal GC-97-001-26.2, dossier administratif, vol. 1 à la p. 99.

139. Pièce du Tribunal GC-97-001-18.18, dossier administratif, vol. 9A à la p. 174.

140. Pièce du Tribunal GC-97-001-81, dossier administratif, vol. 1F à la p. 48.

IDI a présenté un point de vue différent, estimant que la détermination du plafond de l'utilisation de la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre a été fondée sur l'utilisation maximale des édulcorants et des émulsifiants dans le fromage fondu. Puisque la matière grasse et les matières sèches de transformation sont présentes dans des proportions à peu près équivalentes dans les mélanges, leur utilisation est limitée par l'ingrédient le moins utilisé dans la formule. IDI a fait observer qu'un grand fabricant de fromage fondu¹⁴¹ a soutenu qu'il n'utiliserait pas le produit et que la réglementation n'autorise pas l'utilisation de la matière grasse des mélanges dans le cheddar fondu.

b) Avis du Tribunal

Après avoir examiné les éléments de preuve, le Tribunal est d'avis que le taux maximal de pénétration des mélanges d'huile de beurre pour le fromage fondu pourrait atteindre jusqu'à 25 p. 100 de la matière grasse remplaçable. Il est établi qu'un grand fabricant de fromage fondu a déclaré publiquement qu'il n'utilise pas présentement les mélanges d'huile de beurre et n'entend pas les utiliser plus tard. Dans le cas du fromage fondu, comme dans le cas de la crème glacée, en comparaison avec un taux de pénétration de 5 p. 100 à 15 p. 100, le Tribunal souligne que le taux de 25 p. 100 de pénétration pour l'industrie du fromage fondu se situe à la limite supérieure de la fourchette des prévisions. Dans un contexte hautement compétitif, on pourrait croire que le déplacement vers l'utilisation des mélanges d'huile de beurre par l'industrie a maintenant amplement eu le temps de se faire en majeure partie.

Le tableau 5 montre la quantité de matière grasse qui serait déplacée dans la production de crème glacée et de fromage fondu par la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre si le taux de pénétration de 25 p. 100 était atteint. La quantité réelle de matière grasse déplacée en 1997 est donnée à titre de comparaison.

Tableau 5

DÉPLACEMENT DE LA MATIÈRE GRASSE PAR LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE

(en millions de kilogrammes)

	Taux réel de pénétration ¹ de 1997	Taux estimatif maximum de pénétration ¹
	<u>12 %</u>	<u>25 %</u>
Déplacement de la matière grasse par les importations	3,086	6,410
Besoins en matière grasse	25,639	25,639

1. Le taux de pénétration exprimé en un pourcentage des besoins totaux en matière grasse pour la crème glacée et pour la matière grasse remplaçable dans le fromage fondu.

141. Pièce du Tribunal GC-97-001-26.5, dossier administratif, vol. 1 à la p. 108.

7. Conclusion

Le présent chapitre a examiné les répercussions des importations de mélanges d'huile de beurre sur les producteurs laitiers et les transformateurs de produits laitiers. L'utilisation des mélanges d'huile de beurre a connu une croissance rapide de 1994 à 1996 et a presque doublé en 1997. En 1997, environ 3,1 millions de kilogrammes de la matière grasse utilisée dans la fabrication de crème glacée et de fromage fondu ont été approvisionnés à partir de 6,3 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre.

En réaction à un tel déplacement de la matière grasse de source nationale, les producteurs laitiers ont, dans la première partie de 1997, exporté la matière grasse qu'ils auraient autrement vendue sur le marché intérieur. Le 1^{er} août 1997, les producteurs laitiers ont réduit leur production, en partie, en réaction aux importations de mélanges d'huile de beurre. Les recettes estimatives cédées relativement à la perte des ventes nationales de matière grasse se situent entre 12,8 millions de dollars (si la production était maintenue et la matière grasse excédentaire, exportée durant toute l'année) à 30,9 millions de dollars (si la production était réduite durant toute l'année). Replaçant ces pertes dans leur contexte, les recettes globales des producteurs laitiers s'élevaient à 3,8 milliards de dollars en 1997. En comparaison, les fabricants de crème glacée et de fromage fondu ont économisé, au niveau des coûts de la matière grasse, environ 3,2 millions de dollars en 1997.

Le Tribunal prévoit que l'utilisation des mélanges d'huile de beurre augmentera au cours des années qui viennent, mais moins rapidement que depuis quelques années. En comparaison avec le taux actuel de pénétration de 12 p. 100, le Tribunal estime que la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre pourrait fournir jusqu'à 25 p. 100 de la matière grasse pour la crème glacée et de la matière grasse remplaçable pour le fromage fondu.

CHAPITRE V

CADRE JURIDIQUE CANADIEN ET INTERNATIONAL

Le mandat engage le Tribunal, entre autres choses, à examiner les considérations d'ordre juridique, technique et réglementaire ayant rapport au traitement des importations de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des CT du Canada.

Le présent chapitre résume le cadre juridique et réglementaire canadien et international applicable au commerce des produits agricoles. Une part importante du chapitre porte sur la description de certaines modifications apportées à ce cadre à la suite de la conclusion et de la mise en œuvre de *l'Accord sur l'agriculture* de l'OMC¹⁴². De nombreuses questions abordées dans ce chapitre sont applicables, de façon générale, au commerce international des produits agricoles et, par conséquent, peuvent être pertinentes à plusieurs des solutions possibles discutées dans le dernier chapitre.

1. Accord de l'OMC¹⁴³, GATT et ALÉNA

Le 15 avril 1994, le Cycle d'Uruguay des négociations commerciales multilatérales a pris fin par la signature, à Marrakech, de l'Accord sur l'OMC. Cet accord a institué l'OMC, qui fournit un cadre organisationnel au sein duquel les Membres peuvent faire valoir leurs droits et obligations en matière de commerce international. L'Accord sur l'OMC renferme 14 accords multilatéraux dont *l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*¹⁴⁴ (GATT de 1994)^{145,146}, auxquels sont joints les listes des concessions tarifaires des Membres, *l'Accord sur l'agriculture* et *l'Accord sur les sauvegardes*¹⁴⁷. La loi de mise en œuvre du Canada, la *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce*¹⁴⁸ (Loi sur l'OMC), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Avant le 1^{er} janvier 1989, au moment de l'entrée en vigueur de *l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*¹⁴⁹ (ALÉ), les droits et obligations internationaux du Canada applicables au commerce des produits agricoles étaient régis

142. Signé à Marrakech le 15 avril 1994.

143. *Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, signé à Marrakech le 15 avril 1994.

144. Signé à Marrakech le 15 avril 1994.

145. *L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT de 1947) (Genève, mars 1969, GATT IBDD, vol. IV) est incorporé dans l'Accord sur l'OMC. Le GATT de 1947, conjointement avec les dispositions de certains instruments juridiques qui sont entrées en vigueur en vertu du GATT de 1947, ainsi qu'un bon nombre de mémorandums d'accord sur l'interprétation de certaines dispositions du GATT et le protocole du Cycle d'Uruguay adopté à Marrakech sont désignés le GATT de 1994. En cas de conflit entre une disposition du GATT de 1994 et une disposition d'un accord figurant à l'Annexe 1A, la disposition de l'accord prévaut dans la limite du conflit (note interprétative générale à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC).

146. À moins qu'il ne soit nécessaire d'effectuer une distinction entre le GATT de 1947 et le GATT de 1994, le présent rapport renvoie simplement au « GATT ».

147. Signé à Marrakech le 15 avril 1994.

148. L.C. 1994, ch. 47.

149. *Recueil des traités du Canada*, 1989, n° 3 (R.T.C.).

principalement par le GATT de 1947. Même si, en théorie, le GATT de 1947 était applicable à l'ensemble du commerce, les pays accédant au GATT pouvaient réserver leurs droits à l'égard de certains produits¹⁵⁰. De plus, le GATT renfermait certaines règles spéciales applicables au commerce des produits agricoles. Par exemple, sous réserve de certaines exceptions, le paragraphe 1 de l'article XI interdisait aux parties contractantes d'imposer des restrictions quantitatives sur les importations des autres parties contractantes. Toutefois, l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article XI précisait que l'interdiction ne s'appliquait pas aux « [r]estrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture » lorsque certaines conditions étaient satisfaites. En application du sous-alinéa (i) de l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article XI, le Canada et un certain nombre d'autres parties contractantes ont établi des régimes de gestion des approvisionnements à l'égard des produits laitiers, de la volaille et de certains produits agricoles.

On a également laissé entendre que deux autres événements avaient contribué à soustraire le commerce agricole des disciplines normales du GATT¹⁵¹. Le premier de ces événements est la dérogation, en vertu de l'article XXV obtenue par les États-Unis à l'égard de ses obligations prévues au GATT, qui lui permettait d'appliquer sur les importations de certains produits agricoles des restrictions quantitatives qui autrement n'auraient pas été conformes au GATT¹⁵². Le deuxième événement porte sur la mise en œuvre, en 1958, d'une politique agricole commune de la Communauté économique européenne (CE), aux termes de laquelle la CE a renégocié ses engagements tarifaires du GATT de façon à éliminer les consolidations tarifaires sur certains produits agricoles. Par la suite, la CE a imposé « des droits prohibitifs qui variaient pour veiller à ce que les produits agricoles étrangers ne puissent concurrencer les produits de la CE sur le plan des prix aussi longtemps que les produits de la CE puissent répondre à la demande de la CE¹⁵³ » [traduction]. Selon le P^F Davey :

Le résultat net [de ces événements] est que d'importantes barrières à l'importation de nombreux produits agricoles existaient aux États-Unis et au sein de la CE dès le début de l'existence du GATT. Parmi les autres pays qui, de façon générale, ne bénéficiaient pas d'une dérogation comme celle qui a été obtenue par les États-Unis ou du type de renégociation entreprise par la CE, nombreux sont ceux qui estimaient qu'ils ne devraient pas être liés par les règles du GATT relatives au secteur agricole si, de leur côté, les États-Unis et la CE n'étaient pas tenus de les respecter¹⁵⁴.

[Traduction]

150. Alinéa 1b) du *Protocole portant [sur] l'application provisoire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, le 30 octobre 1947.

151. J. H. Jackson, W. J. Davey et A.O. Sykes, fils, *Legal Problems of International Economic Relations, Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 3^e éd., St. Paul, West Publishing, 1995 aux p. 1161-62.

152. IBDD 3^e suppl. 32 (1955).

153. J. H. Jackson, W. J. Davey et A.O. Sykes, fils, *Legal Problems of International Economic Relations, Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 3^e éd., St. Paul, West Publishing, 1995 à la p. 1162.

154. *Ibid.*

2. *Accord sur l'agriculture*

L'*Accord sur l'agriculture* inscrit le commerce des produits agricoles¹⁵⁵ plus directement dans le cadre du commerce réglementé. Les dispositions les plus pertinentes de l'*Accord sur l'agriculture* pour le présent rapport sont examinées plus en détail ci-après, mais, en résumé, aux termes de l'*Accord sur l'agriculture*, les Membres de l'OMC¹⁵⁶ se sont entendus sur l'objectif à long terme qui consiste à réformer le commerce des produits agricoles en établissant un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché par l'établissement de règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique. Les Membres de l'OMC ont convenu des réformes immédiates suivantes :

- restreindre la quantité de soutien interne qu'ils fournissent à leurs industries agricoles¹⁵⁷;
- restreindre la quantité et le type de subventions à l'exportation qu'ils fournissent à leurs industries agricoles¹⁵⁸;
- fournir un « accès minimal » aux produits agricoles, y compris à ceux qui étaient antérieurement contrôlés ou interdits¹⁵⁹;
- tarifier toutes les BNT et ne pas avoir recours à de telles barrières à l'avenir pour protéger la production agricole¹⁶⁰;
- faire en sorte que les différends découlant de l'*Accord sur l'agriculture* soient régis par les articles XXII et XXIII du GATT de 1994, conformément au *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (MRD) contenu dans l'annexe 2 de l'*Accord sur l'OMC*¹⁶¹.

a) **Tarifs, BNT et tarification**

La conversion par les Membres de leurs BNT en un système de barrières tarifaires a constitué un des principaux changements au commerce des produits agricoles sur le plan international découlant de l'*Accord sur l'agriculture*. Les barrières tarifaires, contrairement aux BNT qu'elles ont remplacées, sont transparentes et fondées sur des règles, et elles pourraient faire l'objet d'une plus grande libéralisation dans le cadre de prochaines rondes de négociations multilatérales.

155. L'*Accord sur l'agriculture* s'applique aux produits figurant dans les chapitres 1 à 24 du *Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, ainsi qu'aux produits classés dans diverses positions et numéros tarifaires énumérés aux chapitres 29, 33, 38, 42, 43 et 50 à 53.

156. Tous les gouvernements et l'Union européenne qui ont participé aux négociations du Cycle d'Uruguay et qui étaient parties contractantes au GATT de 1947 ont été invités à signer l'*Accord sur l'OMC*. Les parties contractantes qui ont signé l'*Accord sur l'OMC* sont devenues les « Membres » de l'OMC.

157. Articles 6 et 7 de l'*Accord sur l'agriculture*.

158. Articles 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*.

159. Articles 3 et 4 de l'*Accord sur l'agriculture*.

160. Article 4 de l'*Accord sur l'agriculture*.

161. Article 19 de l'*Accord sur l'agriculture*.

i) Tarifs et consolidations tarifaires

Les tarifs constituent les restrictions à l'importation les plus courantes permises par le GATT. Un tarif est une taxe ou un droit de douane imposé à la frontière sur des marchandises importées. Les taux tarifaires figurent dans la liste tarifaire de chaque Membre. La plupart de ces taux correspondent à des engagements tarifaires résultant de concessions en matière d'accès convenues dans le cadre des rondes successives des négociations commerciales multilatérales qui se sont déroulées depuis la formation du GATT en 1947. Les taux sont consolidés au niveau de la NPF. Le tarif NPF est le tarif le plus élevé qui peut être appliqué aux Membres de l'OMC. La consolidation des taux fournit une certitude au commerce international parce que, contrairement aux taux non consolidés qu'un Membre est libre d'augmenter en tout temps, les lignes tarifaires consolidées sont assujetties aux disciplines du GATT, plus particulièrement aux dispositions des articles II, XXIII et XXVIII. En termes généraux, ces articles : interdisent à un Membre d'imposer des tarifs au-delà de son engagement tarifaire; permettent à un Membre qui estime qu'un avantage auquel il a droit a été annulé ou entravé de prendre, dans les circonstances appropriées, une mesure de représailles; permettent à un Membre d'entreprendre des négociations dans le but de modifier toute concession, y compris une concession tarifaire.

ii) BNT

Les BNT comprennent toutes les autres formes de restrictions à l'importation. Les contingents ou les restrictions quantitatives constituent les BNT les plus courantes. Un contingent précise la quantité d'un produit particulier qu'un pays pourra importer au cours d'une période donnée. Un contingent peut être global, en ce sens qu'il exprime la quantité totale pouvant être importée de toutes sources, ou il peut être réparti en contingents de pays qui précisent les limites d'importations de biens de certains pays. Une fois que ces limites ont été atteintes, aucune autre importation du produit particulier visé par le contingent n'est permise pour la période.

iii) Tarification

Aux termes de l'*Accord sur l'agriculture*, les Membres ont convenu de convertir leurs BNT appliquées aux importations de produits agricoles en droits de douane établis à des niveaux qui reflètent largement la différence entre les prix nationaux et les prix mondiaux de ces marchandises (équivalents tarifaires). Les Membres ont également convenu de ne plus maintenir en vigueur, de ne pas avoir recours ni revenir à de telles mesures. La conversion des BNT agricoles en équivalents tarifaires est désignée comme étant la « tarification » et a entraîné la création de CT à l'égard d'un bon nombre de produits agricoles. Tel que mentionné précédemment¹⁶², un CT est une restriction placée sur la quantité de biens admissibles à un traitement tarifaire particulier qui peuvent être importés dans une période donnée. Les importations excédentaires sont assujetties à un taux de douane plus élevé.

162. Voir la section 1b) du chapitre II.

Aux termes de l'*Accord sur l'agriculture*, les Membres ont également convenu que, dans les cas où ils restreignent ou interdisent l'importation de produits agricoles, les importations de ces marchandises seraient permises à faible taux de droit de douane pour des quantités correspondant, dans l'ensemble, à au moins 3 p. 100 de la consommation nationale de ces marchandises¹⁶³.

Pour les produits agricoles qui font l'objet d'une tarification, les modifications apportées par la Loi sur l'OMC à l'annexe du *Tarif des douanes* ont mis en place les équivalents tarifaires des BNT sur les produits agricoles, ainsi que les réductions progressives convenues aux taux tarifaires sous contingent et hors contingent applicables à ces marchandises. Les taux hors contingent ou les équivalents tarifaires pour les produits laitiers qui font l'objet d'un CT varient de 200 p. 100 à 300 p. 100 en ce qui a trait au taux final *ad valorem*¹⁶⁴.

Les mélanges d'huile de beurre en cause dans la présente enquête ont été classés par Revenu Canada dans le numéro tarifaire 2106.90.95¹⁶⁵ du *Tarif des douanes* à titre d'« [a]utres préparations contenant à l'état sec plus de 10 % de solides de lait [matière sèche du lait] en poids mais moins de 50 % en poids de contenu laitier ». Ce numéro tarifaire ne fait pas l'objet d'un CT.

La Loi sur l'OMC a également modifié diverses dispositions de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*¹⁶⁶ (LLEI) pour faciliter la mise en œuvre des engagements d'accès du Canada aux termes de l'*Accord sur l'agriculture*. L'ajout de l'article 5.3 à la LLEI a donné au gouverneur en conseil le pouvoir d'inscrire des produits agricoles tarifés sur la LMIC. Les marchandises figurant sur la LMIC ne peuvent être importées qu'en vertu de licences individuelles d'importation obtenues du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Toutes les importations hors contingent sont importées librement en vertu d'une licence générale d'importation.

iv) Certaines exceptions aux consolidations tarifaires

Certaines dispositions du GATT permettent la suspension temporaire des concessions ou des consolidations tarifaires. Par exemple, l'article XIX du GATT combiné à l'*Accord sur les sauvegardes* permet aux Membres de l'OMC, dans des circonstances appropriées, de

163. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, le Canada a convenu que ses « engagements en matière d'accès minimal » relatifs aux produits laitiers viseraient les CT applicables au lait de consommation, à la matière grasse, au fromage et aux mélanges de beurre et d'huile de beurre. Dans le cas des autres lignes tarifaires pour les autres « produits laitiers » qui font l'objet de CT, il n'existe aucun accès à l'importation.

164. Les listes du Cycle d'Uruguay renfermaient un taux actuel appliqué et un taux consolidé final au niveau desquels les Membres de l'OMC ont convenu de réduire leurs tarifs à l'intérieur d'une période donnée.

165. Ce numéro tarifaire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 en conséquence du *Décret n^o 2 de modifications techniques (OMC)*, DORS/95-20, le 20 décembre 1994, *Gazette du Canada* Partie II, vol. 129, n^o 1 à la p. 53.

166. L.R.C. (1985), ch. E-19. La LLEI donne le pouvoir d'établir des contrôles sur les importations de marchandises désignées, comme certains produits agricoles soumis à la gestion des approvisionnements (par exemple, les produits laitiers) par l'ajout d'articles à la LMIC.

modifier temporairement les concessions tarifaires. L'article XIX est désigné comme une « clause échappatoire » parce qu'il permet aux Membres d'échapper temporairement à leurs obligations et qu'il fournit aux producteurs nationaux la possibilité de s'adapter aux niveaux d'importation accrus.

L'*Accord sur les sauvegardes* précise que, sous réserve de certaines exceptions, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée qu'à la suite d'une « enquête menée par les autorités compétentes »¹⁶⁷. D'autre part, l'*Accord sur les sauvegardes* énonce que des mesures peuvent être appliquées avant qu'une enquête puisse être menée par une autorité compétente dans « des circonstances critiques où tout délai entraînerait un tort [qui] serait difficile [à] réparer ».

L'objectif d'une enquête sur les mesures de sauvegarde consiste à déterminer si une marchandise donnée, de quelque source que ce soit, est importée au Canada en quantités tellement accrues et à des conditions telles que son importation constitue la cause « principale » d'un dommage grave, ou d'une menace de dommage aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents.

Les concessions tarifaires peuvent être également modifiées de façon permanente par la renégociation en vertu de l'article XXVIII du GATT. Cet article prévoit qu'un Membre peut engager des négociations avec d'autres Membres dans le but de modifier ou de retirer des concessions. Le Membre qui demande le retrait doit toutefois négocier et convenir d'une « compensation » suffisante pour les Membres qui ont un intérêt substantiel¹⁶⁸.

Les parties à une négociation en vertu de l'article XXVIII s'engagent à maintenir le niveau général des concessions tarifaires stipulé dans le GATT. Si aucun règlement n'intervient, le Membre requérant aura la faculté de modifier ou de retirer la concession. Les autres Membres pourront ensuite, après préavis écrit de 30 jours, retirer des concessions substantiellement équivalentes qui ont été négociées à l'origine avec le Membre qui en a demandé le retrait.

b) Règlement des différends dans le cadre de l'*Accord sur l'agriculture*

L'article 19 de l'*Accord sur l'agriculture* précise que les différends relevant du présent accord seront réglés conformément au régime établi dans le MRD¹⁶⁹. Le mode de règlement des différends prévu au MRD diffère à plusieurs égards importants du mode qui était prévu par le GATT, comme en font foi les exemples suivants.

Établissement d'un groupe spécial - Si les consultations échouent, le MRD prévoit un recours à un groupe spécial de règlement des différends. Contrairement au système existant sous le GATT, l'établissement d'un groupe spécial est automatique, sauf si l'Organe de

167. Paragraphe 1 de l'article 3 de l'*Accord sur les sauvegardes* et paragraphe 803(2) de l'ALÉNA.

168. Voir les notes 4 à 7 du paragraphe 1 des Notes et dispositions additionnelles à l'article XXVIII de l'annexe I du GATT; ainsi que le *Mémoire d'Accord sur l'interprétation de l'article XXVIII du GATT de 1994* à l'Annexe IA de l'Accord sur l'OMC.

169. Article 19 de l'*Accord sur l'agriculture*.

règlement des différends décide, par consensus, de ne pas établir de groupe spécial¹⁷⁰. Une fois que le groupe spécial est établi, celui-ci doit généralement produire un rapport dans un délai de six mois.

Rapport du groupe spécial - L'adoption du rapport du groupe spécial est automatique à moins que l'Organe de règlement des différends ne décide, par consensus, de ne pas l'adopter ou qu'une partie décide d'en appeler¹⁷¹. Sous le régime du GATT, avant qu'un rapport puisse prendre effet, toutes les parties contractantes devaient convenir de l'adopter. Il s'ensuivait souvent que la partie contrevenante faisait obstacle à l'adoption du rapport du groupe spécial. Aujourd'hui, cette situation n'est plus possible.

Application - Le MRD fournit des mécanismes précis de surveillance et de mise en œuvre des décisions du groupe spécial et de l'Organe d'appel¹⁷². Lorsqu'une partie fait défaut de mettre en œuvre les recommandations et décisions dans un délai raisonnable, l'autre partie peut tenter d'obtenir une indemnisation mutuellement satisfaisante, à défaut de quoi, elle pourra, avec l'autorisation de l'Organe de règlement des différends, suspendre l'application des concessions ou de ses obligations envers la partie concernée.

3. ALÉNA

L'ALÉ a créé entre le Canada et les États-Unis une zone de libre-échange qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1989. Aux termes de l'ALÉ, les droits de douane sur presque tous les biens d'origine devaient être éliminés à compter du 1^{er} janvier 1998¹⁷³. Sous le régime de l'ALÉ, le Canada et les États-Unis ont également convenu qu'aucune des Parties n'augmenterait les droits de douane existants ou en introduirait des nouveaux sur de tels biens¹⁷⁴.

L'ALÉ a été suspendu au moment de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA le 1^{er} janvier 1994. Certaines parties de l'ALÉ ont été incorporées dans l'ALÉNA. Par exemple, entre le Canada et les États-Unis, l'annexe 302.2 de l'ALÉNA incorpore les listes tarifaires de l'ALÉ aux fins de l'élimination des droits de douane. De plus, l'article 710 de l'ALÉ précisait que les Parties préservaient leurs droits sous le sous-alinéa (1) de l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article XI du GATT. Cette mesure permettait au Canada de maintenir ses restrictions à l'importation relativement aux produits soumis à la gestion des approvisionnements. Les listes tarifaires établies entre le Canada et le Mexique prévoient l'élimination des droits de douane sur la plupart des marchandises d'ici 10 ans (c.-à-d. au 1^{er} janvier 2003). Sous le régime de l'ALÉNA, le Canada et le Mexique ont exempté certains secteurs, dont le secteur laitier, de l'élimination des droits de douane. Par conséquent, le tarif NPF est généralement appliqué aux produits laitiers exportés du Mexique vers le Canada.

170. Paragraphe 1 de l'article 6 du MRD.

171. Paragraphe 4 de l'article 16 du MRD.

172. Article 21 du MRD.

173. Paragraphe 2 de l'article 401 de l'ALÉ.

174. *Ibid.*

Les restrictions à l'importation, y compris les interdictions et les contingents, imposées par le Canada à l'égard des produits soumis à la gestion des approvisionnements sont demeurées en place après l'entrée en vigueur de l'ALÉ et de l'ALÉNA entre le Canada et ses partenaires commerciaux nord-américains. Au moment de la mise en œuvre de l'OMC, le Canada a converti, en équivalents tarifaires, ses BNT visées par le régime de la gestion des approvisionnements sans effectuer de distinction à l'égard de ses partenaires commerciaux de l'ALÉNA. Ces équivalents tarifaires seraient réduits au même niveau pour les États-Unis et le Mexique que pour les autres Membres de l'OMC. Les taux sous contingent ont toutefois continué à être réduits pour atteindre le taux de l'ALÉ prévu pour les États-Unis. Le Mexique paie normalement le tarif NPF à la fois pour les importations sous contingent et hors contingent¹⁷⁵.

La tarification des BNT sur les produits agricoles canadiens résultant de l'*Accord sur l'agriculture* a fait l'objet d'une plainte des États-Unis devant un groupe spécial en vertu du chapitre 20 de l'ALÉNA¹⁷⁶. Les États-Unis ont soutenu que, en appliquant de tels équivalents tarifaires à des produits agricoles américains, le Canada avait contrevenu à l'ALÉNA (c.-à-d. à ses engagements de ne pas augmenter les tarifs, de ne pas imposer de nouveaux tarifs et d'éliminer progressivement tous les tarifs existants). En réponse, le Canada a fait valoir que la tarification était conforme à l'ALÉNA compte tenu de l'article 4 de l'*Accord sur l'agriculture*. Le groupe spécial a donné raison au Canada.

Tout comme le GATT et l'OMC, l'ALÉNA offre une mesure de sauvegarde. L'enquête bilatérale sur les mesures de sauvegarde menée en vertu de l'ALÉNA vise à établir si, en conséquence des réductions tarifaires établies dans cet accord, une marchandise donnée est importée des États-Unis ou du Mexique en quantités tellement accrues et dans des conditions telles que son importation constitue à elle seule une cause principale de dommage grave aux producteurs nationaux de marchandises similaires ou directement concurrentes. Certaines des principales caractéristiques du régime de sauvegarde canadien font l'objet d'un examen plus poussé dans le chapitre suivant.

Les dispositions sur le règlement des différends du chapitre 20 de l'ALÉNA ressemblent à plusieurs égards à celles du MRD. Les dispositions du chapitre 20 de l'ALÉNA, comme celles du MRD, encouragent les parties à se consulter afin de résoudre leurs différends. Toutefois, si les consultations échouent, les parties peuvent demander une réunion de la Commission du libre-échange¹⁷⁷. En dernier ressort, les parties peuvent demander l'établissement d'un groupe spécial¹⁷⁸.

175. Les importations sous contingent de certains substituts de produits laitiers figurant au chapitre 21 de l'annexe du *Tarif des douanes* ont des taux tarifaires du Mexique, p.ex., le numéro tarifaire 2106.90.33. Le numéro tarifaire 2106.90.35 correspond également à un taux tarifaire du Mexique.

176. *Ibid.*

177. Article 2007 de l'ALÉNA. La Commission du libre-échange est composée de représentants de niveau ministériel de chaque Partie à l'ALÉNA ou de leurs délégués, conformément à l'article 2001 de l'ALÉNA.

178. Article 2008 de l'ALÉNA.

4. Classement douanier

Étant donné que les taux tarifaires varient d'une ligne tarifaire à l'autre, les biens importés doivent être placés (classés) dans la ligne tarifaire appropriée. L'administration de la législation douanière et du classement des marchandises importées incombe à chaque pays.

Le Conseil de coopération douanier (CCD) établi en 1950, aujourd'hui appelé l'Organisation mondiale des douanes (OMD), a reçu le mandat de créer un système universel de classement douanier. Les travaux du CCD ont produit le *Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*¹⁷⁹ (le Système harmonisé) qui a été mis en œuvre par tous les membres du CCD¹⁸⁰. Les *Règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé*¹⁸¹ (les Règles générales) ont été adoptées par le CCD et ses membres. Le Système harmonisé repose sur le principe selon lequel toutes les marchandises, y compris les marchandises qui n'existaient pas au moment de la création du Système harmonisé, peuvent être classées dans le Système harmonisé.

Le Comité du Système harmonisé de l'OMD se réunit régulièrement pour examiner les problèmes de classement des membres et mettre à jour le Système harmonisé et les *Notes explicatives du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*¹⁸² (les Notes explicatives). L'OMD diffuse également des avis de classement qui sont publiés dans le *Recueil des Avis de classement du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*¹⁸³ (les Avis de classement).

Le Système harmonisé a obtenu force de loi au Canada le 1^{er} janvier 1988 lorsque les annexes du *Tarif des douanes* ont été reformulées en vue de l'adoption du nouveau système. Les taux tarifaires sont établis et les marchandises sont décrites dans l'annexe du *Tarif des douanes*. Il importe de signaler que lorsqu'une marchandise est classée dans l'annexe, le taux tarifaire applicable peut varier selon le pays d'origine du produit¹⁸⁴.

L'article 10 du *Tarif des douanes* prévoit que le classement des marchandises importées au Canada doit être établi conformément aux Règles générales et aux *Règles canadiennes*¹⁸⁵. L'article 11 du *Tarif des douanes* précise que, pour l'interprétation des positions et sous-positions de l'annexe du *Tarif des douanes*, il est tenu compte des Avis de classement et des Notes explicatives, et de leurs modifications, publiés par l'OMD.

La procédure applicable au classement des produits importés est énoncée dans la *Loi sur les douanes*¹⁸⁶ et le *Tarif des douanes*. Aux termes des articles 58 à 63 de la *Loi sur les*

179. Conseil de coopération douanière, 1^{re} éd., Bruxelles, 1987.

180. Comité de la Nomenclature du Conseil de coopération douanière, 38^e session, Bruxelles, le 18 février 1977.

181. L'annexe du *Tarif des douanes*.

182. Conseil de coopération douanière, 1^{re} éd., Bruxelles, 1986.

183. Conseil de coopération douanière, 1^{re} éd., Bruxelles, 1987.

184. Tarifs existants : 1) le tarif NPF pour les Membres de l'OMC; 2) le tarif des États-Unis; 3) le tarif du Mexique; 4) le tarif Mexique-États-Unis; 5) le tarif général pour les États non membres de l'OMC; 6) le tarif des pays antillais du Commonwealth; 7) le tarif de l'Australie; 8) le tarif de la Nouvelle-Zélande; 9) le tarif de préférence générale et le tarif des pays les moins développés applicable à certains pays en voie de développement; 10) le tarif du Chili; 11) le tarif de l'Accord Canada-Israël.

185. L'annexe du *Tarif des douanes*.

186. L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.).

douanes, les importateurs peuvent demander des révisions et des réexamens des révisions du classement tarifaire des marchandises importées. À l'échelon ministériel, le processus donne lieu à un réexamen par le sous-ministre du Revenu national (le Sous-ministre)¹⁸⁷. En application de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*, une personne qui s'estime « lésée » par une décision du Sous-ministre relativement à un classement tarifaire peut en interjeter appel devant le Tribunal. Les décisions du Tribunal peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale en application de l'article 68 de la *Loi sur les douanes*.

5. Conclusion

Au cours des derniers 10 ans, le commerce international a subi des modifications fondamentales dans le secteur des produits agricoles en général et, en particulier, dans le secteur des produits soumis à la gestion des approvisionnements, comme le secteur laitier. Ces changements ont donné lieu à la libéralisation du commerce et à une plus grande transparence, et ils se reflètent dans le régime d'importation du Canada. Dans la foulée de l'ALÉ, puis de l'ALÉNA, et maintenant avec la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*, le commerce des produits agricoles fait partie du domaine du commerce réglementé.

En termes généraux, ceci signifie qu'en cas de différends en matière de commerce des produits agricoles, les Membres de l'OMC peuvent invoquer les dispositions du MRD. Contrairement à la situation qui prévalait sous le GATT, les décisions d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel ne peuvent être « mises en échec » par la partie visée par la plainte. Il en va de même pour les différends en matière agricole survenant aux termes de l'ALÉNA entre le Canada, les États-Unis ou le Mexique. La procédure de règlement des différends sous le régime de l'OMC et de l'ALÉNA profite particulièrement aux joueurs de moindre importance dans le contexte international, comme a permis de le constater, sans l'ombre d'un doute, la décision du groupe spécial de l'ALÉNA qui a maintenu le droit du Canada d'appliquer des CT aux importations de certains produits agricoles américains, y compris les produits laitiers.

En ce qui a trait aux produits laitiers, les changements résultant de l'ALÉ, de l'ALÉNA et plus particulièrement de l'*Accord sur l'agriculture* sont manifestes. Alors qu'antérieurement à la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*, l'importation au Canada de certains produits laitiers était interdite, le Canada est maintenant obligé de permettre à tout le moins l'importation d'un niveau global minimal de ces marchandises. Les BNT applicables aux importations de produits laitiers au Canada ont maintenant été converties en équivalents tarifaires ou ont été tarifées. Ainsi, les barrières aux importations agricoles antérieurement contrôlées nationalement ont été converties en tarifs transparents, sous réserve des disciplines internationales de l'OMC, et susceptibles de donner lieu à une plus grande libéralisation lors des prochaines négociations tarifaires. Il importe de signaler que tous les Membres de l'OMC ont entrepris ce processus de tarification. De plus, tous les Membres de l'OMC ont convenu de réduire, d'ici l'an 2000, leurs tarifs de la plupart des lignes tarifaires portant sur les produits agricoles, y compris celles qui sont assujetties à des CT.

Comme résultat net de ces modifications, on obtient un marché international régi par des règles établies et une possibilité d'augmentation constante des échanges commerciaux.

187. En vertu de l'article 64 de la *Loi sur les douanes*, le Sous-ministre peut décider de son propre chef d'effectuer le réexamen du classement tarifaire.

CHAPITRE VI

EXAMEN DES SOLUTIONS POSSIBLES

Le mandat engage le Tribunal à relever les solutions à « tout problème que pose » l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des CT du Canada. Avant l'audience, le personnel du Tribunal et les experts-conseils indépendants ont soulevé plusieurs solutions possibles dans leurs travaux. En outre, dans leurs exposés écrits, les parties à l'enquête et leurs avocats ou autres conseillers ont relevé un certain nombre de solutions possibles, qui ont été développées et raffinées au cours de l'audience. Enfin, avant la plaidoirie, le Tribunal a déposé une liste de solutions possibles qu'il a demandé aux avocats et autres conseillers d'aborder dans leur exposé définitif. Cette liste comprenait toutes les solutions possibles jusque-là traitées dans l'enquête, ainsi que plusieurs nouvelles solutions possibles.

Dans ce chapitre, le Tribunal analyse les solutions possibles en deux groupes. Le premier groupe comprend les solutions possibles que le Tribunal a envisagées et écartées, soit parce qu'elles ne sont pas conformes aux obligations et aux droits intérieurs ou internationaux du Canada, soit parce qu'elles ne représentent pas une solution possible viable. Les solutions possibles suivantes entrent dans ce groupe :

- reclassement par le gouvernement;
- imposition d'une taxe d'accise;
- négociations bilatérales avec la Nouvelle-Zélande;
- suppression des droits antidumping et des droits compensateurs sur le sucre raffiné;
- augmentation des prix du lait;
- modification des exigences d'étiquetage.

Le deuxième groupe comprend un certain nombre de solutions possibles qui sont conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Le maintien du *statu quo* est une solution possible. Il y a, par ailleurs, plusieurs solutions possibles qui pourraient amoindrir les conséquences des importations de mélanges d'huile de beurre pour les producteurs laitiers. Certaines solutions possibles nécessitent une action des producteurs laitiers, et d'autres, une intervention gouvernementale. Les solutions possibles suivantes entrent dans ce groupe :

- appel interjeté devant le Tribunal, par les producteurs laitiers, à l'égard du classement des mélanges d'huile de beurre;
- ouverture, par le Tribunal, d'une enquête sur les mesures de sauvegarde par suite d'une plainte des producteurs laitiers ou d'une saisine du gouvernement;
- prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu;
- prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée aux mélanges d'huile de beurre de source nationale;
- indemnisation des producteurs laitiers pour leur manque à gagner;
- nouveau numéro tarifaire pour les mélanges d'huile de beurre, avec traitement tarifaire différent.

1. Solutions possibles envisagées et écartées

Ce premier groupe de solutions possibles comprend celles que le Tribunal a envisagées, mais qu'il a écartées parce qu'elles ne sont pas conformes aux obligations et aux droits intérieurs ou internationaux du Canada, ou parce qu'elles ne représentent pas une solution viable à « tout problème que pose » cette question.

a) Reclassement par le gouvernement

Solution possible : *que le gouvernement du Canada demande au Sous-ministre d'« examiner » la possibilité de reclasser les mélanges d'huile de beurre dans les numéros tarifaires 2106.90.33, 2106.90.34, 0404.90.10 ou 0404.90.20*

Les PLC ont appuyé cette solution possible, au motif que le reclassement accorderait aux producteurs laitiers une mesure de redressement immédiate contre l'« augmentation subite » des importations de mélanges d'huile de beurre et ne créerait pas de complications pour ce qui est des obligations internationales du Canada, vu que le reclassement ne servirait qu'à corriger une erreur qui persiste depuis la mise en œuvre de l'Accord sur l'OMC. Par ailleurs, selon les PLC, la position de Revenu Canada au sujet du classement des mélanges s'appuie sur une hypothèse viciée (c.-à-d. qu'un « succédané de beurre » au substitut du beurre doit être un succédané de beurre dans la plupart ou la totalité des applications du beurre). Les PLC ont aussi soutenu que le gouvernement pourrait ordonner au Sous-ministre de tout simplement reclasser les mélanges d'huile de beurre.

D'autres parties à l'enquête se sont généralement opposées à cette solution possible. Elles ont fait valoir que les mélanges d'huile de beurre actuellement importés au Canada sont correctement classés. En outre, le reclassement des mélanges ne serait pas conforme aux obligations internationales du Canada, étant donné que, depuis 1991 et jusqu'à la conclusion du Cycle d'Uruguay, Revenu Canada avait un classement uniforme des mélanges, si bien que les partenaires commerciaux du Canada ont une « attente légitime » que le classement des mélanges ne changera pas.

Étant donné que Revenu Canada a déjà étudié quatre fois la question du classement des mélanges d'huile de beurre et de sucre¹⁸⁸, le Tribunal considère qu'il serait inutile que le gouvernement ordonne à Revenu Canada d'« examiner » cette même question une cinquième fois.

Quant à la proposition des PLC voulant que le gouvernement ordonne au Sous-ministre de reclasser les mélanges d'huile de beurre, le Tribunal est d'avis que cette mesure ne serait pas conforme aux obligations du Canada aux termes du paragraphe 3 de l'article X du GATT. Cet article stipule, notamment, que chaque Membre appliquera d'une « manière uniforme, impartiale et équitable » ses lois et décisions judiciaires et administratives se rapportant notamment au classement douanier. Le paragraphe 3 de l'article X oblige

188. Pièce du participant A-1, paragr. 8, dossier administratif, vol. 15.

également les Membres à maintenir un organisme indépendant « afin, notamment, de réviser et de rectifier rapidement dans les moindres délais les mesures administratives se rapportant aux questions douanières ».

Par ailleurs, le Canada est signataire de la « convention¹⁸⁹ » de l'OMD et est « censé » appliquer les décisions du « Conseil¹⁹⁰ » de l'OMD. La loi canadienne reflète les engagements que le Canada a pris en vertu de la « convention » de l'OMD. Plus particulièrement, le *Tarif des douanes* oblige à déterminer le classement des marchandises importées en conformité avec les Règles générales et les *Règles canadiennes* et en tenant compte des Avis de classement et des Notes explicatives¹⁹¹. Telles sont les considérations que la loi oblige les autorités douanières canadiennes à prendre en compte dans la décision sur le classement approprié de tout produit. Par conséquent, une directive du gouvernement engageant le Sous-ministre à reclasser les mélanges d'huile de beurre ne serait pas conforme à la loi canadienne¹⁹².

Quant aux « attentes légitimes », le Tribunal fait observer que, selon plusieurs témoins, si le gouvernement ordonnait au Sous-ministre de reclasser les mélanges d'huile de beurre dans une ligne tarifaire ayant un taux supérieur ou étant assujettie à un CT, les partenaires commerciaux du Canada pourrait bien faire valoir que les avantages leur revenant en vertu du Cycle d'Uruguay ont été annulés et réduits. Ils ont témoigné qu'une telle allégation pourrait s'appuyer, en partie, sur les attentes de ces partenaires quant au traitement des mélanges d'huile de beurre après la conclusion du Cycle d'Uruguay¹⁹³.

À la lumière des témoignages recueillis par le Tribunal au cours de l'audience¹⁹⁴ et du fait que, avant et après la conclusion du Cycle d'Uruguay, Revenu Canada avait émis des avis de classement concernant les mélanges, le Tribunal est d'avis que, si le gouvernement du Canada devait reclasser les mélanges d'huile de beurre dans un numéro tarifaire assujetti à un CT, cette mesure pourrait être contraire aux attentes raisonnables des partenaires commerciaux du Canada et serait ainsi visée par le processus de négociations énoncé dans le paragraphe 5 de l'article II du GATT.

b) Imposition d'une taxe d'accise

Solution possible : *que, sous réserve du paragraphe 2 de l'article III du GATT, le gouvernement du Canada impose une taxe d'accise sur les mélanges d'huile de beurre*

Toutes les parties se sont opposées à cette solution possible, au motif qu'elle ne serait pas conforme aux obligations internationales du Canada.

189. *Transcription de l'audience publique*, vol. 5, le 14 avril 1998, à la p. 940.

190. *Transcription de l'audience publique*, vol. 5, le 14 avril 1998, à la p. 940.

191. Articles 10 et 11 du *Tarif des douanes*.

192. Pièce du Tribunal GC-97-001-72, dossier administratif, vol. 1C à la p. 31; et *Transcription de l'audience publique*, vol. 5, le 14 avril 1998 aux p. 917-18.

193. *Transcription de l'audience publique*, vol. 4, le 9 avril 1998 aux p. 749-50, vol. 5, le 14 avril 1998 aux p. 910 et 988, et vol. 7, le 15 avril 1998 aux p. 1357-58.

194. *Transcription de l'audience publique*, vol. 5, le 14 avril 1998 à la p. 910, et vol. 6, le 15 avril 1998 aux p. 1357-58.

L'article III du GATT prévoit que les produits importés ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions nationales supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. Il prévoit également que les modalités d'application des impositions nationales ne devront pas être appliquées aux produits importés de manière « à protéger la production nationale ».

De l'avis du Tribunal, si, dans le dessein de chercher des solutions « à tout problème » associé aux importations de mélanges d'huile de beurre, le gouvernement devait imposer une taxe d'accise visant à limiter ou à éliminer substantiellement ces importations, il irait à l'encontre de l'article III du GATT parce que l'objet de l'imposition de la taxe serait de protéger l'industrie nationale. Cette taxe ne serait donc pas conforme aux obligations internationales du Canada.

c) Négociations bilatérales avec la Nouvelle-Zélande

Solution possible : *que le gouvernement du Canada entame des négociations avec le gouvernement de la Nouvelle-Zélande dans le cadre de leur Accord bilatéral de coopération commerciale et économique pour restreindre l'accès pour les importations de mélanges d'huile de beurre*

Toutes les parties se sont opposées à cette solution possible. Les PLC ont fait valoir que les négociations avec la Nouvelle-Zélande finiraient par obliger le Canada à « payer de nouveau » une concession déjà obtenue dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Ils ont aussi signalé que les négociations supposent généralement un long processus. Toutes les parties ont fait observer que, même s'il y avait moyen d'en arriver à un accord avec la Nouvelle-Zélande, cette solution possible ne réglerait pas le cas des importations de mélanges d'huile de beurre provenant d'autres sources.

Le Tribunal fait remarquer que, dans l'*Accord de coopération commerciale et économique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande*¹⁹⁵ (CCÉ), conformément à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'Article VII, qui a trait aux produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche, le Canada convient « de considérer la Nouvelle-Zélande comme un de ses fournisseurs privilégiés lorsque le Canada doit importer du beurre ». Tout traitement discriminatoire de la Nouvelle-Zélande pour l'importation des mélanges pourrait donc très bien poser des problèmes dans le contexte de la CCÉ¹⁹⁶.

Par ailleurs, bien que la Nouvelle-Zélande soit actuellement la principale source d'importations de mélanges d'huile de beurre, les éléments de preuve à la disposition du

195. *Recueil des traités du Canada*, 1982, n° 17 (R.T.C.), le 25 septembre 1981.

196. En vertu de la CCÉ, il y avait un tarif préférentiel pour le numéro tarifaire 2106.90.99, dans lequel étaient classées les importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre de la Nouvelle-Zélande. Cependant, en 1995, lorsque les importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre ont été reclassées dans le numéro tarifaire 2106.90.95, le tarif préférentiel est disparu. Par contre, le taux tarifaire applicable à ce numéro tarifaire est inférieur au taux préférentiel applicable au numéro tarifaire 2106.90.99.

Tribunal indiquent que le Canada a, à divers moments donnés, importé des mélanges d'huile de beurre en provenance des États-Unis, du Mexique et de l'Union européenne. En outre, étant donné que le procédé de fabrication des mélanges est relativement simple, il serait possible de produire les mélanges dans un pays autre que ceux mentionnés et d'exporter cette production au Canada.

Compte tenu des explications qui précèdent, le Tribunal est d'avis qu'une solution qui ne vise des importations que d'une seule source ne constitue pas une solution possible viable.

d) Suppression des droits antidumping et des droits compensateurs sur le sucre raffiné

Solution possible : *que les droits antidumping et les droits compensateurs sur le sucre raffiné soient supprimés pour le sucre destiné à la crème glacée*

Cette solution proposée a été défendue par le Conseil national de l'industrie laitière du Canada (CNILC). Le CNILC est une association sans but lucratif de fabricants et de distributeurs canadiens de produits laitiers. Le CNILC a soutenu que la suppression des droits antidumping et des droits compensateurs sur le sucre raffiné¹⁹⁷ relèverait l'attrait de l'utilisation d'ingrédients nationaux pour les transformateurs et amènerait une diminution des prix du sucre au Canada, ce qui, par ailleurs, donnerait une plus grande souplesse pour permettre une augmentation des coûts d'acquisition des intrants pour les ingrédients laitiers.

Cette solution possible n'a eu l'appui d'aucune autre partie. Les PLC s'y sont opposés parce que, à leur avis, les mélanges d'huile de beurre sont importés au Canada en raison des économies de coûts réalisées sur le composant de matière grasse, plutôt que sur le sucre. Par conséquent, la solution possible ne ferait pas disparaître l'incitation économique qui est le moteur des importations de mélanges d'huile de beurre. La Fédération canadienne de l'agriculture s'est opposée à cette solution possible au motif que la suppression des droits priverait injustement l'industrie sucrière canadienne et, en particulier, les producteurs de betteraves sucrières, de la protection contre les importations sous-évaluées et subventionnées. Les autres parties à l'enquête se sont opposées à la solution possible au motif que l'enquête en cours n'est pas le mécanisme approprié pour débattre cette question. Elles ont aussi fait valoir qu'il ne serait pas opportun de sacrifier les intérêts d'un secteur de l'économie canadienne (c.-à-d. les producteurs de sucre) au profit d'un autre.

Le Tribunal est d'avis que la suppression des droits antidumping et des droits compensateurs sur le sucre raffiné ne pose pas de problèmes pour ce qui est des obligations et des droits internationaux du Canada. Cependant, le Tribunal convient avec les PLC que, dans une optique économique, les mélanges d'huile de beurre sont importés essentiellement pour les économies liées aux composants de matière grasse des mélanges. Par conséquent, la

197. Voir la décision sur *Le dumping au Canada du sucre raffiné originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique, du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la République de Corée, et le subventionnement du sucre raffiné originaire ou exporté de l'Union européenne*, Tribunal canadien du commerce extérieur, enquête n° NQ-95-002, *Conclusions*, le 6 novembre 1995, *Exposé des motifs*, le 21 novembre 1995.

suppression des droits antidumping et des droits compensateurs sur le sucre ne ferait rien, ou presque rien, pour régler le cas des importations de mélanges d'huile de beurre.

e) Augmentation des prix du lait

Solution possible : *que soient majorés les prix des autres produits laitiers nationaux (comme le lait de consommation et le lait de transformation) comme moyen de compenser la baisse des rendements des ventes de produits laitiers aux industries de la crème glacée et du fromage fondu*

Les PLC se sont opposés à cette solution possible. Ils ont fait valoir que la majoration des prix du lait pour compenser la baisse des rendements des ventes de lait aux industries de la crème glacée et du fromage fondu irait directement à l'encontre des principes qui sous-tendent les mécanismes nationaux d'établissement des prix; encouragerait une plus grande utilisation des mélanges d'huile de beurre pour rééquilibrer les coûts globaux; soumettrait les autres transformateurs de produits laitiers à des pressions pour leur faire absorber l'augmentation des coûts des intrants ou les leur faire reporter sur les consommateurs; diminuerait la consommation de produits laitiers. Le CNILC, IDI et le directeur des Enquêtes et Recherches, Bureau de la concurrence (le Directeur) se sont prononcés contre cette solution possible. L'avocat de Good Humor-Breyers et de Chapman's a fait observer que cette solution possible est toujours à la portée des producteurs laitiers. Chaque fois qu'augmente le coût de production, les producteurs laitiers ont la possibilité de majorer les prix du lait pour éviter des pertes.

Le Tribunal ne considère pas qu'une augmentation générale des prix du lait est une solution possible viable pour régler les problèmes découlant des importations de mélanges d'huile de beurre. Le Tribunal accepte qu'une telle augmentation de prix provoquerait des pressions inutiles sur les coûts des autres transformateurs nationaux et risquerait d'entraîner une diminution de la consommation de produits laitiers au Canada.

f) Modification des exigences d'étiquetage

Solution possible : *que le gouvernement du Canada modifie les exigences d'étiquetage pour obliger à indiquer les mélanges d'huile de beurre comme ingrédients dans les produits laitiers finals comme la crème glacée et le fromage fondu*

Le Directeur a été la seule partie à appuyer cette solution possible. Il a fait valoir que l'obligation d'indiquer les mélanges d'huile de beurre sur l'emballage donnerait aux consommateurs un renseignement qui leur permettrait de faire des choix éclairés sur les produits à acheter, ce qui, par ailleurs, faciliterait le développement et le maintien d'un marché concurrentiel.

Les parties qui se sont opposées à cette solution possible ont fait valoir que la modification des exigences d'étiquetage pour la crème glacée et les autres produits comme

moyen de contrer l'augmentation des importations de mélanges ne serait pas conforme aux obligations et aux droits internationaux du Canada. Elles ont aussi signalé que, bien que la *Loi sur les aliments et drogues*¹⁹⁸ interdise d'étiqueter un aliment de manière trompeuse pour les consommateurs ou mensongère quant à sa nature, sa valeur, sa composition ou sa sécurité, aucun élément de preuve ne permet de croire que les mélanges d'huile de beurre sont des produits inférieurs ou peu sécuritaires ou qu'ils sont mal étiquetés. Enfin, il ne leur est pas évident que cette mesure aurait une incidence importante sur les importations de mélanges.

À l'analyse de cette solution possible, le Tribunal fait observer que le Canada est partie à l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*¹⁹⁹. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 2 de cet accord, les Membres sont convenus de faire en sorte que l'application des « règlements techniques »²⁰⁰ n'ait ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. Le paragraphe 2 de l'article 2 précise également que les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un « objectif légitime ». Les objectifs légitimes comprennent, entre autres, la « sécurité nationale », la « prévention des pratiques de nature à induire en erreur » et la « protection de la santé ou de la sécurité des personnes ».

Le Tribunal ne dispose d'aucun élément de preuve établissant qu'une exigence d'étiquetage comme celle qui est envisagée par cette solution possible est nécessaire pour l'atteinte d'un objectif légitime du genre prévu au paragraphe 2 de l'article 2. À défaut de tels éléments de preuve, le Tribunal est d'avis que cette exigence, si elle était mise en œuvre, serait vraisemblablement interprétée comme une tentative de création d'un obstacle au commerce des mélanges d'huile de beurre échappant aux CT du Canada et, partant, contraire à l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*.

En outre, le Tribunal fait remarquer que la loi canadienne en matière d'étiquetage reflète généralement l'approche qu'a retenue l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*, en ce qu'elle met l'accent sur les problèmes de santé, de sécurité et de pratiques de nature à induire en erreur. Par conséquent, à moins d'une préoccupation contraignante touchant les mélanges d'huile de beurre, l'obligation d'indiquer les mélanges sur les étiquettes de produits pourrait être présentée comme non conforme à l'approche canadienne établie en matière d'étiquetage de produits. Par exemple, dans la crème glacée, les mélanges d'huile de beurre et de sucre sont actuellement désignés comme ingrédients laitiers et sucre.

2. Solutions possibles envisagées et retenues

Cette section présente un certain nombre de solutions possibles qui sont conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Le maintien du *statu quo* est une solution possible. Il y a, par ailleurs, plusieurs solutions possibles qui pourraient amoindrir

198. L.R.C. (1985), ch. F-27.

199. Signé à Marrakech le 15 avril 1994.

200. L'article 1 de l'annexe 1 de l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* stipule que les règlements techniques peuvent aussi « traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés ». (Soulignement ajouté)

les conséquences des importations de mélanges d'huile de beurre pour les producteurs laitiers. Certaines solutions possibles nécessitent une action des producteurs laitiers, et d'autres, une intervention gouvernementale.

a) **Maintien du *statu quo***

Solution possible : *que le gouvernement du Canada n'intervienne pas unilatéralement pour modifier les conditions d'accès pour les importations de mélanges d'huile de beurre*

i) **Position des parties**

Les PLC ont fait valoir que le maintien du *statu quo* n'est pas une solution possible. Cette approche ne diminuerait pas les incidences des importations considérables et toujours croissantes de mélanges laitiers. Les PLC ont affirmé que ne rien faire pour apaiser les craintes qui ont donné lieu à la saisine équivaudrait à un refus de juridiction du Tribunal pour examiner la question centrale de l'enquête.

Les PLC étaient d'avis que, pour signifier quelque chose, les solutions possibles proposées par le Tribunal doivent porter sur les incidences économiques des mélanges importés sur les producteurs laitiers. L'administration de ces solutions possibles doit également demeurer raisonnable, et ces solutions ne doivent pas présenter ni menacer de causer de dommage économique sensiblement similaire ou supérieur aux importations de mélanges d'huile de beurre elles-mêmes.

Les PLC ont allégué qu'en gardant ouverte la frontière pour l'importation de mélanges d'huile de beurre selon le régime d'importation actuel, le gouvernement du Canada n'a pas respecté son obligation de défendre l'intégrité du système national de gestion des approvisionnements de lait. La solution possible du *statu quo*, ont fait valoir les producteurs laitiers, porte atteinte à l'un des piliers du système de gestion des approvisionnements²⁰¹, à savoir l'engagement du gouvernement de maintenir les contrôles d'importation ou la protection de la frontière, afin de permettre un prix supérieur pour les produits nationaux de manière à refléter les coûts réels de production.

Enfin, les PLC étaient d'avis que les calculs du dommage avancés par les transformateurs minimisaient le dommage causé aux producteurs laitiers par les mélanges importés. Leurs calculs ne reconnaissaient pas que le dommage aura une durée indéfinie et que la perte de la valeur des contingents est une considération légitime dans l'évaluation du dommage.

201. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, le 6 avril 1998 aux p. 25 et 26. Selon les PLC, les deux autres piliers sont un engagement des producteurs laitiers de planifier et de fabriquer la production excédentaire et d'en assumer la responsabilité ainsi qu'un engagement de la part du gouvernement du Canada de veiller à ce que les producteurs laitiers reçoivent un prix qui reflète, pour les producteurs efficaces, les coûts de production et un rendement raisonnable des capitaux propres.

IDI a affirmé que le *statu quo* est la meilleure solution possible, après la prise en compte des effets sur tous les Canadiens et Canadiennes. L'incidence du volume actuel et prévu d'importations sur le revenu des producteurs laitiers est minime, lorsqu'elle est comparée aux recettes totales de 3,8 milliards de dollars des producteurs laitiers, et les pertes subies par les producteurs laitiers ne sont pas des pertes nettes pour l'économie canadienne. Les importations de mélanges de produits laitiers rapportent au secteur de la transformation de nombreux avantages qu'il reporte sur l'ensemble de l'économie canadienne. Les importations règlent également de graves problèmes de pénuries d'approvisionnements de matière grasse pour les entreprises à transformation unique de crème glacée.

Le CNILC a favorisé la solution possible du *statu quo*. Il a signalé que cette solution possible est conforme aux obligations internationales du Canada et ne pose pas de risques de contestation internationale. Le CNILC a en outre considéré que la solution possible du *statu quo* permettrait aux entreprises légitimes de poursuivre leur exploitation; augmenterait le bien-être de nombreux secteurs de l'économie canadienne; favoriserait un environnement concurrentiel dans l'industrie laitière canadienne, ce qui contribuerait à la préparer pour la libéralisation du commerce des produits agricoles lors des prochaines négociations de l'OMC.

Good Humor-Breyers et Chapman's se sont prononcées en faveur de la solution possible du *statu quo*. Ces transformateurs de crème glacée ont déclaré que l'utilisation des mélanges de produits laitiers était établie de longue date et que l'utilisation actuelle et prévue des mélanges d'huile de beurre importés, par les transformateurs de crème glacée, était relativement faible pour la fabrication de crème glacée. Quant aux entreprises à transformation unique de crème glacée, elles favorisaient la solution possible du *statu quo* parce qu'elles estiment que les producteurs laitiers, en vertu du système de gestion des approvisionnements actuel, ne fournissent pas les produits laitiers de façon convenable. Les importations de mélanges d'huile de beurre ont permis aux transformateurs de s'affranchir de cette incertitude des approvisionnements.

L'International Dairy Foods Association (IDFA), qui, à l'audience, représentait l'industrie américaine de transformation des produits laitiers, a maintenu que la solution possible du *statu quo* serait la plus acceptable pour ses membres et la plus conforme aux obligations internationales du Canada à court terme. Elle a fait valoir que toute modification du régime d'importation actuel nécessiterait un accord bilatéral ou multilatéral²⁰².

ii) Obligations et droits intérieurs et internationaux du Canada

De l'avis du Tribunal, une décision du gouvernement de maintenir les conditions d'accès actuelles pour les importations de mélanges d'huile de beurre ne représente pas un changement de l'engagement du gouvernement envers la gestion des approvisionnements.

Avant la signature des accords de Marrakech en avril 1994, les porte-parole du gouvernement canadien et les représentants des industries se sont vu présenter le défi de

202. *Transcription de l'audience publique*, vol. 4, le 9 avril 1998 aux p. 775-76.

convertir un système de contrôle des licences d'importation administré en fonction de la description du produit en un système de protection tarifaire fondé sur le classement tarifaire²⁰³.

Un témoin du gouvernement a indiqué que, dans la mesure du possible, le gouvernement pencherait dans la direction de l'industrie laitière canadienne²⁰⁴. Dans le cadre de l'exercice de conversion, à peu près tous les mélanges de produits laitiers qui avaient été recensés comme pouvant présenter des problèmes en janvier et février 1994 ont été tarifés²⁰⁵. Le témoin du gouvernement a exprimé l'avis que les représentants des PLC et du CNILC impliqués dans l'exercice de conversion étaient raisonnablement satisfaits des efforts que le gouvernement avait faits pour corriger les problèmes isolés²⁰⁶. En outre, le témoin du CNILC a déclaré que le groupe d'intervenants à l'exercice de conversion savait qu'il ne couvrait peut-être pas tous les mélanges laitiers²⁰⁷. Les mélanges d'huile de beurre n'ont pas été, à l'époque, désignés comme un problème par le gouvernement, les PLC ou le CNILC²⁰⁸. De même, l'industrie laitière n'a reçu aucune assurance de la façon dont le gouvernement traiterait les nouveaux mélanges. C'est une promesse qui aurait été impossible à faire²⁰⁹. En résumé, le gouvernement a fait ce qu'il était capable de faire. Il a traité des problèmes dont il était saisi, et ce, d'une manière favorable pour l'industrie laitière.

Le Tribunal estime que la solution possible du *statu quo* ne pose pas de problèmes pour ce qui est des obligations canadiennes dans le domaine du commerce international.

iii) Évaluation du Tribunal

La solution possible du *statu quo* suppose que les importations de mélanges d'huile de beurre continueront à entrer au pays selon le régime d'importation actuel. Comme on l'a vu au chapitre IV du rapport, le Tribunal est d'avis que le taux de pénétration des mélanges d'huile de beurre pourrait monter jusqu'à 25 p. 100 de la matière grasse pour la crème glacée et de la matière grasse remplaçable dans le fromage fondu. Le Tribunal considère qu'il s'agit-là de l'estimation maximale du taux possible de pénétration.

Le tableau 6 fait voir le coût annuel maximal estimatif pour les producteurs laitiers, exprimé en recettes cédées, si le taux de pénétration devait atteindre cette limite supérieure de 25 p. 100²¹⁰. Comme il ressort du tableau suivant, dans ce scénario, 6,4 millions de kilogrammes de matière grasse pourraient provenir de mélanges d'huile de beurre importés. Par rapport à une situation d'absence d'importations, cette quantité de matière grasse importée ferait perdre 26,6 millions de dollars de recettes par année aux producteurs laitiers s'ils devaient maintenir la production de lait et exporter la matière grasse excédentaire. Par comparaison, les recettes annuelles cédées pourraient atteindre 64,2 millions de dollars par année, si les

203. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 15 avril 1998 à la p. 1279.

204. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 15 avril 1998 à la p. 1310.

205. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 15 avril 1998 à la p. 1280.

206. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 15 avril 1998 à la p. 1290.

207. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, le 8 avril 1998 à la p. 566.

208. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 15 avril 1998 à la p. 1310.

209. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 15 avril 1998 à la p. 1331.

210. Pour la méthodologie utilisée dans les calculs, voir la section 2 du chapitre IV du présent rapport.

producteurs laitiers devaient réduire leur production de lait. Mises en perspective, ces recettes représentent entre 0,7 p. 100 et 1,7 p. 100 des recettes totales de 3,8 milliards de dollars des producteurs laitiers.

Tableau 6		
RECETTES ANNUELLES ESTIMATIVES CÉDÉES PAR LES PRODUCTEURS LAITIERS		
(par rapport à une situation d'absence d'importations de mélanges d'huile de beurre)		
	Importations réelles 1997	Pénétration possible maximale 25 %¹
	3,086 millions de kilogrammes²	6,410 millions de kilogrammes²
Réponse des producteurs	Recettes cédées par année (en millions de dollars)	
1) Maintenir la production de lait et exporter la matière grasse excédentaire	12,81	26,60
2) Réduire la production de lait	30,91	64,20

1. La pénétration possible maximale exprimée en un pourcentage des besoins totaux en matière grasse pour la crème glacée et pour la matière grasse remplaçable dans le fromage fondu.

2. Contenu en matière grasse des importations de mélanges d'huile de beurre.

Les producteurs canadiens de crème glacée et de fromage fondu continueraient de profiter de la matière grasse à bas prix provenant des importations de mélanges d'huile de beurre. Le Tribunal a établi que les transformateurs économisent, en moyenne, quelque 1,05 \$/kg sur la matière grasse lorsqu'ils utilisent des mélanges importés plutôt que des intrants nationaux. Au taux maximal de pénétration de 25 p. 100, cela représente des économies annuelles de 6,7 millions de dollars sur les coûts des ingrédients.

b) Appel interjeté devant le Tribunal à l'égard du classement

Solution possible : *que les PLC en appellent au Tribunal du classement tarifaire des mélanges d'huile de beurre dans le numéro tarifaire 2106.90.95 aux termes de l'article 67 de la Loi sur les douanes*

i) Position des parties

Les PLC ont indiqué qu'ils n'appuyaient pas cette solution possible, essentiellement parce que le processus d'appel prend trop de temps. Les PLC ont dit comprendre que, s'ils réussissaient à faire reclasser les mélanges d'huile de beurre et de sucre par suite d'un appel interjeté devant le Tribunal, les importateurs et les transformateurs porteraient cette décision en appel devant la Cour fédérale du Canada et, si nécessaire, devant la Cour suprême du Canada. Les PLC ont dit prévoir que le processus d'appel pourrait prendre plusieurs années. Par ailleurs, les PLC ont dit comprendre que, même s'ils avaient gain de cause au niveau du Tribunal, Revenu Canada n'appliquerait pas la décision du Tribunal aux importations futures de mélanges d'huile de beurre avant l'épuisement du processus d'appel. Pendant tout ce temps, les mélanges continueraient d'entrer au Canada sans restrictions. Enfin, les PLC ont fait valoir que le succès d'un appel relativement aux mélanges d'huile de beurre ne ferait rien pour contrer les autres formules possibles de mélanges laitiers qui pourraient, plus tard, se retrouver sur le marché canadien.

D'autres parties à l'enquête ont avancé que les mélanges d'huile de beurre ont été correctement classés par Revenu Canada. Elles ont ajouté que, si les PLC avaient gain de cause en appel devant le Tribunal et que les mélanges étaient par la suite classés dans les numéros tarifaires 2106.90.33 et 2106.90.34, les partenaires commerciaux du Canada prendraient des « mesures commerciales » fondées sur leur « attente légitime » que les mélanges resteraient, après la conclusion du Cycle d'Uruguay, classés dans un numéro tarifaire ne faisant pas l'objet d'un CT.

ii) Obligations et droits intérieurs et internationaux du Canada

Le paragraphe 1 de l'article X du GATT stipule, notamment, que les lois et décisions judiciaires et administratives d'un Membre qui visent le classement de produits à des fins douanières seront publiées de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance. Comme on l'a déjà vu, le paragraphe 3 de l'article X stipule que les Membres appliqueront d'une « manière uniforme, impartiale et équitable » leurs lois relatives au classement douanier. Le paragraphe 3 de l'article X oblige aussi les Membres à maintenir un organisme indépendant afin de lancer, dans les circonstances appropriées, la révision et la rectification des mesures administratives se rapportant aux questions douanières.

L'article 16 de la Loi sur le TCCE, tout comme l'article 67 de la *Loi sur les douanes*, donnent juridiction au Tribunal pour connaître de tout appel concernant, entre autres choses, les décisions de classement du Sous-ministre. Dans le cadre de son mandat, le Tribunal entend régulièrement des appels relatifs au classement et il n'est pas rare qu'il annule les décisions du Sous-ministre. Le *Tarif des douanes* oblige le Tribunal à déterminer le classement des

marchandises importées au Canada en conformité avec les Règles générales et les *Règles canadiennes*²¹¹, tout en considérant les Avis de classement et les Notes explicatives pertinents²¹². Ce sont là les considérations que la loi oblige le Tribunal à prendre en compte pour décider du classement correct de tout produit. Par conséquent, le Tribunal décide du classement approprié d'un produit sans se demander si sa décision entraînera l'application à ce produit d'un taux de droit plus élevé ou plus bas ou si sa décision peut avoir des répercussions commerciales ailleurs.

L'article 67 de la *Loi sur les douanes* permet à toute personne « qui s'estime lésée » par une décision de classement du Sous-ministre d'interjeter appel devant le Tribunal. Dans le cours normal des événements, c'est l'importateur d'un produit donné qui interjette appel. En outre, aux termes du paragraphe 70(1), le Sous-ministre peut consulter le Tribunal sur toute question se rapportant au classement tarifaire de toute marchandise ou catégorie de marchandises. Les articles 67 et 68 s'appliquent aux consultations ainsi visées comme s'il s'agissait d'un appel visé dans l'article 67.

iii) Évaluation du Tribunal

De l'avis du Tribunal, selon les accords et conventions internationaux pertinents, mis en œuvre dans la loi canadienne, le dépôt d'un appel des PLC devant le Tribunal²¹³ au sujet du classement des mélanges d'huile de beurre ou, dans le même sens, une demande de consultation de la part du Sous-ministre sur la même question serait conforme aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Il serait aussi conforme aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada que le Tribunal rende une décision classant les mélanges d'huile de beurre dans l'annexe du *Tarif des douanes* en s'appuyant sur les Règles générales, les règles applicables, les Notes explicatives et les Avis de classement.

Pour ce qui est de l'argument des PLC selon lequel, si le Tribunal lui donne gain de cause dans son appel, Revenu Canada n'appliquerait pas cette décision avant l'épuisement du processus d'appel, le Tribunal fait observer que l'article 64 de la *Loi sur les douanes* donne au Sous-ministre le pouvoir discrétionnaire de procéder à un réexamen du classement tarifaire des marchandises pour donner effet aux décisions du Tribunal. Si les PLC obtenaient gain de cause en appel, le Sous-ministre aurait donc la possibilité de procéder à la mise en œuvre immédiate de la décision du Tribunal.

211. Article 10 du *Tarif des douanes*.

212. Article 11 du *Tarif des douanes*.

213. Pour interjeter appel, les PLC devraient être « [une] personne qui s'estime lésée ». À cette fin, ils pourraient importer une petite quantité d'un mélange d'huile de beurre puis en appeler devant le Tribunal de la décision de classement du Sous-ministre au sujet du mélange. Ils pourraient aussi faire valoir, en invoquant les incidences que, par exemple, le mélange d'huile de beurre et de sucre a eues sur l'industrie laitière, qu'ils sont déjà une personne lésée par une décision du Sous-ministre. Si les PLC optaient pour cette dernière approche, comme question préliminaire, le Tribunal aurait à prendre la décision si, aux termes de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*, quelqu'un d'autre qu'un importateur peut s'estimer une personne lésée.

c) **Enquête sur les mesures de sauvegarde par suite d'une plainte déposée par l'industrie**

Il y a deux solutions possibles pour ce qui est des mesures de sauvegarde.

Solution possible : *que les PLC déposent une plainte relative aux mesures de sauvegarde auprès du Tribunal, ou que le gouvernement du Canada charge le Tribunal d'enquêter sur les mesures de sauvegarde*

i) **Position des parties**

Les PLC ont fait valoir que l'engagement de procédures relatives à des mesures de sauvegarde par un producteur aux termes de l'article 23 de la Loi sur le TCCE entraînerait des délais inacceptables. Le *Tarif des douanes* ne renferme pas de dispositions d'allègement provisoire immédiat relativement aux importations, comme dans le cas d'une enquête déclenchée par le gouvernement sur les mesures de sauvegarde. En outre, les délais de préparation et de dépôt d'une plainte, ainsi que, d'ouverture d'une enquête aggraverait le dommage déjà causé par les importations de mélanges d'huile de beurre et permettraient l'importation de stocks considérables avant le dénouement de l'affaire. Les PLC ont fait valoir que cette situation serait encore pire si le gouverneur en conseil chargeait le Tribunal de présenter un autre rapport sur les mesures correctives appropriées.

Les PLC ont fait valoir qu'une mesure de sauvegarde instituée par le gouvernement aux termes de l'article 20 de la Loi sur le TCCE est une solution possible viable pour obtenir un allègement du dommage imputable aux importations de mélanges d'huile de beurre. Les PLC ont soutenu que l'augmentation rapide des volumes d'importations de mélanges d'huile de beurre, la pratique clairement établie de réduction des prix qui a permis à ces importations de prendre pied sur le marché canadien, l'incidence néfaste sur les recettes des producteurs laitiers, la diversité des sources d'importations et le déplacement direct de la production nationale qu'elles causent semblent tous justifier des mesures de sauvegarde. Les PLC notent également que le paragraphe 55(1) du *Tarif des douanes* permet d'accorder un allègement immédiat, en cas de circonstances exceptionnelles, aux producteurs laitiers pendant que le Tribunal mène l'enquête sur les mesures de sauvegarde.

IDI a soutenu qu'il faut élaborer une enquête et un dossier distincts pour déterminer l'existence des conditions nécessaires pour justifier une mesure de sauvegarde. Elle a fait valoir, par contre, que les éléments de preuve au dossier n'appuient pas le point de vue selon lequel l'importation de mélanges d'huile de beurre au Canada est une cause principale de dommage grave ou de menace de dommage grave pour les producteurs nationaux de marchandises similaires ou concurrentes.

IDI a affirmé que, même si l'on tenait pour acquis que les producteurs laitiers sont des producteurs de marchandises similaires ou directement concurrentes, l'évaluation réaliste du dommage causé aux producteurs ferait voir que le dommage est minime dans le contexte d'une industrie évaluée à 3,8 milliards de dollars. IDI a fait observer que, s'il y avait une enquête sur les mesures de sauvegarde, aux termes de certaines dispositions de l'ALÉNA, les importations

des États-Unis et du Mexique ne feraient l'objet de mesures de sauvegarde que si elles étaient un « facteur important du problème ».

Le CNILC a déclaré que toute industrie au Canada peut demander un allègement des importations qui causent ou menacent de causer un dommage grave, selon l'article XIX du GATT et l'*Accord sur les sauvegardes*. Cependant, le CNILC a affirmé qu'en donnant suite à une recommandation du Tribunal, le gouvernement pourrait provoquer des demandes de règlement des différends sur la question de savoir si les producteurs laitiers sont ou non des producteurs de produits similaires aux mélanges d'huile de beurre importés ou de produits directement concurrents.

Good Humor-Breyers et Chapman's se sont opposées à cette solution possible, faisant valoir qu'il n'y a aucun fondement pour une mesure de sauvegarde parce que la perte de recettes imputable au déplacement de la matière grasse, à moins de 0,3 p. 100 des recettes globales des producteurs laitiers canadiens, est relativement insignifiante. En outre, c'est la tendance des consommateurs à préférer les produits laitiers à basse teneur en matière grasse, comme le lait écrémé, le lait 1 p. 100 et le lait 2 p. 100, et non pas les importations de mélanges, qui a été la principale cause de la réduction des contingents et des ventes.

ii) Obligations et droits intérieurs et internationaux du Canada

L'article XIX du GATT et l'*Accord sur les sauvegardes* stipulent que, si l'« autorité compétente » d'un Membre détermine que, par suite de concessions tarifaires ou d'autres concessions de libéralisation du commerce, les importations d'un produit particulier ont augmenté au point de causer ou de menacer de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, ce Membre peut appliquer une mesure de sauvegarde. Ces mesures peuvent comprendre une surtaxe sur les importations ou les contingents d'importation. Le chapitre 8 de l'ALÉNA prévoit une mesure de sauvegarde bilatérale comparable, sinon identique.

L'*Accord sur les sauvegardes* et l'ALÉNA prévoient l'un et l'autre que, sous réserve de certaines exceptions, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée qu'après une « enquête » menée par une « autorité compétente » ou un « organisme compétent »²¹⁴. L'article 6 de l'*Accord sur les sauvegardes* prévoit, notamment, que des mesures peuvent être appliquées avant une enquête par une autorité compétente dans les « circonstances critiques où tout délai causerait un tort qu'il serait difficile de réparer ».

L'article 7 de l'*Accord sur les sauvegardes* prévoit qu'une mesure de sauvegarde ne sera appliquée que pendant la période nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Cette période ne dépassera pas quatre ans, à moins qu'elle ne soit prorogée conformément au paragraphe 2 de l'article 7, auquel cas elle peut s'appliquer pour un autre quatre ans.

214. Paragraphe 1 de l'article 3 de l'*Accord sur les sauvegardes* et paragraphe 803(2) de l'ALÉNA.

Enfin, l'article 8 de l'*Accord sur les sauvegardes* prévoit qu'un Membre qui applique une mesure de sauvegarde « s'efforcera de maintenir un niveau de concessions [...] substantiellement équivalent » à celui qui existe entre lui et les Membres exportateurs affectés par une mesure. À cette fin, les Membres pourront convenir de « compenser au plan commercial » les effets défavorables de la mesure de sauvegarde. S'ils ne peuvent pas se mettre d'accord, moyennant certaines conditions, les Membres exportateurs peuvent suspendre l'application au commerce du Membre qui applique cette mesure de concessions substantiellement équivalentes. Cependant, le droit de suspension ne peut généralement pas s'exercer pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde.

Le Canada a mis en œuvre les obligations et les droits que lui imposent ou lui confèrent l'article XIX du GATT, l'*Accord sur les sauvegardes* et l'ALÉNA dans la Loi sur le TCCE, le *Tarif des douanes* et la LLEI. La Loi sur le TCCE donne au Tribunal juridiction pour mener des enquêtes sur les mesures de sauvegarde. Une enquête sur les mesures de sauvegarde peut être ouverte par suite d'une plainte déposée par des producteurs nationaux ou aux termes d'une saisine du gouverneur en conseil.

Avant d'ouvrir une enquête fondée sur une plainte déposée par des producteurs nationaux, le Tribunal doit être convaincu que la plainte indique, de façon raisonnable, que les importations en cause entrent sur le marché intérieur en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave, et que la plainte est déposée par les producteurs nationaux d'une part importante des marchandises similaires ou directement concurrentes produites au Canada, ou en leur nom²¹⁵.

Dès lors qu'une enquête est ouverte, que ce soit par suite d'une plainte déposée par des producteurs ou d'une saisine du gouverneur en conseil, le même processus et les mêmes principes s'appliquent.

Une question préliminaire que le Tribunal doit régler dans toutes les enquêtes sur les mesures de sauvegarde consiste à savoir quelles marchandises canadiennes sont « similaires ou directement concurrentes » aux marchandises importées auxquelles on reproche de causer ou de menacer de causer un dommage grave. La question est importante parce qu'elle sert, de fait, à isoler les producteurs canadiens qui sont pertinents pour aider le Tribunal à déterminer s'il y a eu dommage ou menace de dommage.

Comme il a déjà été indiqué, dans certaines circonstances, les mesures de sauvegarde peuvent être appliquées à titre provisoire. Plus particulièrement, le paragraphe 55(1) du *Tarif des douanes* prévoit que des mesures de sauvegarde provisoires ne peuvent être appliquées avant l'ouverture d'une enquête du Tribunal sur les mesures de sauvegarde que si le ministre des Finances informe le gouverneur en conseil qu'il existe des « circonstances exceptionnelles ». En l'occurrence, le gouverneur en conseil doit immédiatement renvoyer l'affaire au Tribunal pour une enquête sur les mesures de sauvegarde.

215. Paragraphe 26(1) de la Loi sur le TCCE.

Les mesures de sauvegarde peuvent être appliquées aux marchandises provenant d'un partenaire de libre-échange²¹⁶, si le gouverneur en conseil est convaincu que la quantité de marchandises provenant de ce partenaire compte pour une part substantielle²¹⁷ des importations totales de marchandises de même nature et que les importations d'un pays ALÉNA, ou d'un autre partenaire de libre-échange, contribuent de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave causé aux producteurs nationaux de marchandises similaires ou directement concurrentes²¹⁸.

iii) Évaluation du Tribunal

Le Tribunal est d'avis que, selon les accords internationaux pertinents, mis en œuvre dans la loi canadienne, le dépôt par les PLC d'une plainte relative à des mesures de sauvegarde auprès du Tribunal, ou, encore, une saisine du gouverneur en conseil portant sur des mesures de sauvegarde serait conforme aux droits intérieurs et internationaux du Canada.

L'issue d'une enquête sur les importations de mélanges d'huile de beurre, par exemple, est une question qui échappe à la portée du présent rapport. Cependant, si le Tribunal devait enquêter et rendre une décision de dommage grave ou de menace de dommage grave concernant les mélanges d'huile de beurre, il serait conforme aux droits intérieurs et internationaux du Canada que le gouvernement applique des mesures de sauvegarde à ces importations.

Enfin, dans la mesure où les conditions nécessaires sont réunies, l'application d'une mesure provisoire relativement aux mélanges d'huile de beurre serait conforme aux droits intérieurs et internationaux du Canada.

d) Prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu

Solution possible : *que soit créé un prix de classe spéciale pour la matière grasse devant servir dans la production de la totalité de la crème glacée et du fromage fondu*

i) Position des parties

Les PLC sont contre la création de classes spéciales et se sont dits non disposés à servir le marché intérieur de la matière grasse aux prix mondiaux. En raison de la concurrence directe des mélanges d'huile de beurre, ont-ils fait valoir, cette solution possible aurait pour effet immédiat de ramener aux prix mondiaux les prix de la matière grasse offerte aux industries de la crème glacée et du fromage fondu. Les prix de classe spéciale sont établis par consensus de

216. Selon le paragraphe 2(1) du *Tarif des douanes*, un « partenaire de libre-échange » signifie un pays ALÉNA, le Chili ou Israël ou un autre bénéficiaire de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et l'Israël*.

217. L'alinéa 802(2)a) de l'ALÉNA prévoit que les importations d'un partenaire de l'ALÉNA « ne seront normalement pas réputées en cause si la Partie n'est pas l'un des cinq principaux fournisseurs » du produit donné pendant la période de trois ans la plus récente.

218. Paragraphe 59(1) du *Tarif des douanes*.

l'industrie pour les classes 5a), b) et c) et par voie de négociations entre producteurs et transformateurs pour les classes 5d) et e). À cet égard, les PLC ont signalé que les prix de classe spéciale échappent à l'action du gouvernement.

De l'avis des PLC, les prix de classe spéciale pour la matière grasse aggraverait le dommage que représentent pour les producteurs laitiers les importations de mélanges d'huile de beurre. Un prix de classe spéciale devrait être appliqué à toute la matière grasse utilisée dans les secteurs de la crème glacée et du fromage fondu, et non seulement à la matière grasse en voie d'être remplacée par les importations. En outre, il n'y aurait aucune raison, en principe, pour faire une distinction entre les industries de la crème glacée et du fromage fondu et les autres industries qui pourraient bien utiliser les mélanges d'huile de beurre dans d'autres produits.

Les PLC ont fait valoir que l'établissement des prix de classe spéciale augmenterait, dans la mesure où il constituerait un moyen efficace de reprendre les ventes de matière grasse, la probabilité d'une contestation de la part d'autres Membres de l'OMC. Puisque la plupart des classes spéciales pour la consommation nationale se rapportent à des intrants tarifés, on ne saurait dire que ces classes spéciales ont pour objet de remplacer les importations de composants du lait.

IDI n'a pas appuyé la solution possible du lait de classe spéciale, vu que le lait de classe spéciale concurrencerait ses importations de mélanges, et que cette solution possible ne tiendrait compte que des considérations de prix des transformateurs de produits laitiers et non pas de leurs problèmes d'approvisionnement. À moins que les problèmes d'approvisionnement ne soient réglés, les transformateurs conserveront l'incitation à utiliser les mélanges pendant leur saison de pointe pour la crème glacée. IDI a aussi signalé que le concept des classes spéciales a été contesté par les partenaires commerciaux du Canada à l'OMC et qu'il semblerait prudent de ne pas créer d'autres classes spéciales tant que l'OMC n'aura pas confirmé le statut de ces programmes.

Le CNILC a estimé que la création d'une classe spéciale d'intrants laitiers devant servir dans la fabrication de produits laitiers qui utilisent actuellement les mélanges importés atténuerait les répercussions défavorables du maintien du *statu quo* sur les producteurs laitiers canadiens. Le CNILC a fait valoir qu'il ne devrait pas être plus difficile de définir l'utilisation finale pour les nouveaux prix de classe spéciale qu'il ne l'a été de définir l'utilisation finale pour les prix de classe spéciale existants. Tout en partageant les préoccupations relatives à la contestation des classes spéciales à l'OMC, le CNILC a rappelé que le différend porte sur des exportations produites à l'aide de prix de classe spéciale.

Good Humor-Breyers et Chapman's se sont opposées à la création d'une autre classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée, vu que le système existant de prix pour la classe du lait à crème glacée n'accomplit rien. Les nouvelles entreprises à transformation unique de crème glacée au Québec n'ont pour ainsi dire aucun accès au lait cru, alors que celles de l'Ontario ne trouvent satisfaction qu'à 50 p. 100 de leurs besoins en matière grasse provenant du lait cru. Si les transformateurs de crème glacée pouvaient acheter toute la matière grasse dont ils ont besoin du lait cru au prix existant de la classe 2, une des principales

raisons pour l'utilisation des mélanges d'huile de beurre importés disparaîtrait. Les sociétés ont soutenu que, puisque l'incidence sur les producteurs laitiers est relativement faible et que rien n'annonce une augmentation future de l'importation des mélanges d'huile de beurre et de sucre, il n'est pas utile d'instituer de prix de classe spéciale.

Le Directeur a affirmé que les meilleures solutions possibles sont celles qui permettent une réaction de concurrence aux importations de mélanges de produits laitiers tout en facilitant une transition graduelle vers un marché pleinement concurrentiel pour l'approvisionnement de produits laitiers au Canada. De l'avis du Directeur, les prix de classe spéciale sont une forme de discrimination par les prix, ce qui, en général, améliore le bien-être dans une situation monopolistique parce que cela augmente la production. Ils permettent aux consommateurs et aux transformateurs de profiter de la concurrence des importations. Dans l'hypothèse où la concurrence continuerait d'exister, les prix de classe spéciale amoindriraient la perte de production et de recettes pour les producteurs laitiers. Cela est conforme à une transition graduelle vers un marché concurrentiel.

L'IDFA, des États-Unis, a témoigné qu'elle n'appuie pas l'utilisation d'un prix de classe spéciale pour reprendre la matière grasse perdue au profit des mélanges importés. Elle a fait observer que, dans la mesure où elle a pour objet de remplacer des importations, la classe spéciale est tout aussi perturbatrice du commerce qu'un droit de douane ou un CT. L'IDFA s'opposerait à tout nouvel obstacle au commerce, direct ou indirect.

ii) Obligations et droits intérieurs et internationaux du Canada

Il existe au Canada un programme de prix de classe spéciale pour les ingrédients laitiers. Ce programme a été créé par l'industrie laitière. Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait a ordonné la mise en œuvre de ce programme en 1995 et a chargé la Commission canadienne du lait de l'administrer²¹⁹. Si l'industrie laitière est disposée à modifier l'actuel système de prix de classe spéciale, rien ne l'en empêche, de l'avis du Tribunal. Le fait qu'il existe actuellement un système de prix de classe spéciale amène le Tribunal à penser que cette solution possible n'est pas conforme à la politique gouvernementale de gestion des approvisionnements.

iii) Évaluation du Tribunal

Le Tribunal est d'avis que, pour soutenir la concurrence, au niveau des prix, des mélanges d'huile de beurre importés en 1997, le rendement que les producteurs laitiers auraient dû tirer de la matière grasse vendue aux fabricants de crème glacée et de fromage fondu se situait entre 3,89 \$/kg²²⁰ et 4,44 \$/kg²²¹. Il en coûterait aux producteurs laitiers entre

219. *Transcription de l'audience publique*, vol. 6, le 15 avril 1998 à la p. 1231.

220. Le prix le plus élevé pour la matière grasse obtenue par écrémage en 1997 (6,80 \$/kg) moins le coût moyen de la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre importés qui ont été utilisés en 1997 (5,20 \$/kg) est 1,60 \$/kg. Pour produire la même économie pour les transformateurs, la matière grasse de classe 2 devrait être offerte à 3,89 \$/kg, à comparer au prix de 5,49 \$/kg pour la classe 2 en septembre 1997.

221. En fonction d'une économie moyenne pondérée de 1,05 \$/kg de matière grasse, soit le prix de 5,49 \$/kg pour la classe 2 moins l'économie moyenne de 1,05 \$/kg égale 4,44 \$/kg.

41 millions et 27 millions de dollars par année²²², selon une utilisation de 25,6²²³ millions de kilogrammes de matière grasse dans la crème glacée et le fromage fondu. Les répercussions sur les producteurs laitiers dans ce scénario ne changeraient pas dans des hypothèses différentes de pénétration des importations, puisque toute la matière grasse destinée à la crème glacée et la matière grasse remplaçable dans le fromage fondu seraient à ce prix moindre.

Les fabricants canadiens de crème glacée et de fromage fondu, par contre, se tireraient mieux d'affaire que dans la situation actuelle parce que, à l'heure actuelle, lorsqu'ils utilisent des mélanges d'huile de beurre importés, seule la partie de leur activité qui utilise les mélanges profite d'un avantage-coût. Cette solution possible représente ainsi un gain exceptionnel pour les transformateurs, parce que le prix spécial s'applique à toute la matière grasse utilisée dans la crème glacée et à toute la matière grasse remplaçable pour le fromage fondu. Le Tribunal croit qu'il serait possible de négocier une réduction moindre du prix de la matière grasse entre les producteurs laitiers et les transformateurs pour encourager les transformateurs à acheter leur matière grasse au Canada. Un prix négocié pourrait réduire les recettes cédées par les producteurs laitiers et maintenir à leur niveau actuel les économies de coûts pour les fabricants de crème glacée et de fromage fondu. Par exemple, il serait possible de négocier une réduction de prix moindre pour la matière grasse provenant du lait cru, dont le prix est plus proche de celui de la matière grasse provenant des mélanges d'huile de beurre importés.

En proposant des prix de classe spéciale comme solution possible, le Tribunal fait remarquer quelques considérations. Tout d'abord, le prix international de la matière grasse et les fluctuations des taux de change devraient être reflétés dans les calculs des prix de classe spéciale si les producteurs voulaient égaler le prix importé des mélanges. La correction de la volatilité des prix est déjà une caractéristique de certains prix de classe spéciale existants. Par ailleurs, il est possible qu'un prix plus stable puisse être négocié entre les producteurs laitiers et les transformateurs.

En second lieu, le Tribunal a aussi pesé l'argument selon lequel d'autres industries pourraient peut-être utiliser les mélanges de produits laitiers auxquels les producteurs devraient accorder le même prix de classe spéciale. Ces autres industries n'ont toutefois pas été nommées au cours de l'audience. Les industries qui pourraient utiliser les mélanges, comme les industries de la boulangerie et de la confiserie, ont déjà accès à des prix de classe spéciale pour les ingrédients laitiers.

La création d'une classe spéciale pour la crème glacée et le fromage fondu ne réglerait pas, en soi, les difficultés d'approvisionnement qu'ont éprouvées certains transformateurs, et en particulier les entreprises à production unique de crème glacée. De l'avis du Tribunal, ces

222. Pièce du participant L-5A, dossier administratif, vol. 15C. L'estimation des PLC pour ce scénario diffère de celle du Tribunal. La perte de recettes pour les producteurs, selon les estimations des PLC, est de 84 millions de dollars pour la crème glacée et de 67 millions de dollars pour le fromage fondu. Les PLC partent d'un prix mondial de 1,65 \$/kg pour la matière grasse qu'il faudrait payer aux producteurs afin de soutenir la concurrence des mélanges importés. Cette estimation suppose en outre que toute la matière grasse contenue dans le fromage fondu serait touchée, alors que le Tribunal suppose que seule la matière grasse remplaçable serait touchée.

223. Voir le tableau 3 du présent rapport.

problèmes d'approvisionnement doivent être examinés et traités par négociation entre les offices de mise en marché du lait et les transformateurs, quelle que soit la solution possible envisagée. À cet égard, le Tribunal note un lien étroit entre les questions concernant l'approvisionnement de la matière grasse nationale pour l'industrie de la crème glacée, l'établissement des prix de la matière grasse de source nationale et l'utilisation des mélanges d'huile de beurre importés. Certains transformateurs de crème glacée ont témoigné que, s'ils pouvaient acheter 100 p. 100 de leur matière grasse sous forme de lait cru au prix de la classe 2 existant (5,49 \$/kg en 1997), une des principales raisons de l'utilisation des mélanges d'huile de beurre importés disparaîtrait.

e) **Prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée aux mélanges d'huile de beurre de source nationale**

Solution possible : *que soit créé un prix de classe spéciale pour la matière grasse devant servir dans la production nationale de mélanges d'huile de beurre utilisés uniquement dans la production de crème glacée et de fromage fondu*

i) **Position des parties**

Les PLC ont exprimé l'avis qu'un prix de classe spéciale pour la matière grasse devant servir dans la production nationale de mélanges d'huile de beurre, bien que visant à limiter le dommage par les prix pour l'ensemble de la matière grasse, entraînerait une augmentation de l'utilisation des mélanges dans la transformation nationale. La concurrence par les prix avec les mélanges importés ramènerait les prix au niveau mondial, et l'incitation à utiliser les mélanges augmenterait à partir de ce point. En outre, dans la mesure où la pénétration actuelle est limitée par les variations du goût des mélanges importés par rapport à la matière grasse canadienne, les mélanges d'huile de beurre de source nationale peuvent être substituables à des taux supérieurs à ceux des mélanges importés. Les coûts supplémentaires de production, de tenue de registres et de vérification ont aussi été cités comme des préoccupations.

Good Humor-Breyers et Chapman's ont fait valoir que, si un prix de classe spéciale pour la matière grasse devant servir dans la fabrication d'un mélange d'huile de beurre et de sucre utilisé dans la production de crème glacée est recommandé comme solution possible, les transformateurs de crème glacée devraient être libres de continuer d'importer, pour le cas où les PLC ne seraient pas en mesure de fournir la matière grasse pour cette classe spéciale.

Le Directeur a affirmé qu'il était dans l'intérêt des producteurs laitiers de limiter le prix de classe spéciale pour la matière grasse au seul volume soumis à la concurrence des importations de mélanges d'huile de beurre. Telle serait la réaction rationnelle, et rentable, aux importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre.

ii) Évaluation du Tribunal

Le Tribunal est d'avis que, pour soutenir la concurrence par les prix des mélanges d'huile de beurre importés en 1997, les producteurs laitiers auraient dû fixer à environ 3,00 \$/kg²²⁴ le prix de la matière grasse vendue à un fabricant d'un mélange d'huile de beurre devant servir dans la production de crème glacée et de fromage fondu.

Par rapport à la solution possible précédente, les producteurs laitiers recevraient moins par kilogramme de matière grasse, à cause du coût de traitement supplémentaire. Par ailleurs, les volumes de matière grasse vendue à ce prix de classe spéciale seraient inférieurs, puisqu'un maximum de seulement 25 p. 100 de la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu serait touchée, plutôt que toute la matière grasse de ces catégories, comme dans la solution possible précédente.

Cette solution possible aurait moins de répercussions sur les recettes des producteurs laitiers qu'un prix de classe spéciale pour l'ensemble de la matière grasse utilisée dans la crème glacée et le fromage fondu. En 1997, cette solution possible aurait coûté aux producteurs laitiers environ 7,5 millions de dollars en recettes cédées, sur un volume de 3,1 millions de kilogrammes de matière grasse au prix de classe spéciale. On estime que la perte maximale de recettes pour les producteurs laitiers, au taux de pénétration de 25 p. 100 (6,4 millions de kilogrammes de matière grasse), serait de l'ordre de 15,8 millions de dollars par année.

Cette solution possible soutient bien la comparaison avec le *statu quo*, où les incidences sur les recettes des producteurs laitiers pourraient varier entre 27 millions et 64 millions de dollars, selon leur réaction aux importations au taux de pénétration maximal estimé de 25 p. 100. Comme pour la solution possible antérieure relative aux prix de classe spéciale, les répercussions changeraient avec les prix mondiaux de la matière grasse et le taux de change.

Les transformateurs de produits laitiers au Canada ne seraient pas très touchés, pourvu que toute la matière grasse requise puisse être fournie au bon prix. Ils ne feraient que remplacer un approvisionnement étranger par un approvisionnement national. Il est possible, par contre, qu'un prix plus stable puisse être négocié entre les producteurs laitiers et les transformateurs de produits laitiers, ce qui avantagerait ces derniers. Cette solution possible avantagerait les transformateurs de produits laitiers fabriquant de l'huile de beurre et des mélanges d'huile de beurre, en leur donnant un nouveau produit à valeur ajoutée.

224. Ce prix tient compte du coût du sucre à 0,50 \$/kg, d'un coût de transformation estimatif du mélange d'huile de beurre et de sucre dont le personnel du Tribunal a calculé à 0,78 \$/kg et du prix franco dédouané du mélange d'huile de beurre importé d'environ 2,51 \$/kg. Pièce du Tribunal GC-97-001-84, dossier administratif, vol. 1H à la p. 7; *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, le 7 avril 1998 aux p. 35 et 91-95; et pièce du Tribunal GC-97-001-118A (protégée), dossier administratif, vol. 2A aux p. 47 et 48.

f) Indemnisation des producteurs laitiers pour compenser le manque à gagner

Solution possible : *que le gouvernement du Canada accorde un soutien pour indemniser les producteurs laitiers de leur manque à gagner*

i) Position des parties

Le principal argument des PLC est que les mélanges d'huile de beurre étaient supposés faire l'objet de CT. Cependant, ont-ils fait valoir, si le gouvernement n'est pas disposé à reclasser les mélanges d'huile de beurre dans un numéro tarifaire faisant l'objet d'un CT ou si, par inadvertance, les mélanges n'ont pas été inclus dans « l'offre finale de tarification dans le Cycle d'Uruguay », le dommage subi par les producteurs qui est attribuable aux importations de mélanges justifierait une indemnisation. Le Victoria County Dairy Committee a appuyé cette solution possible.

D'autres parties ont affirmé que la décision de verser ou pas une indemnisation est une question de politique qui appartient au gouvernement. Le CNILC a soutenu que les gouvernements au Canada n'accordent normalement pas d'indemnisation pour les ajustements commerciaux.

ii) Obligations et droits intérieurs et internationaux du Canada

Pour ce qui est des obligations et des droits internationaux du Canada, le Tribunal fait remarquer que, aux termes de l'*Accord sur l'agriculture*, les Membres se sont mis d'accord sur certaines limites au soutien qu'ils peuvent accorder à leurs industries agricoles. L'*Accord sur l'agriculture* utilise le concept de « mesure globale de soutien totale » ou « MGS totale ». En termes simples, la MGS totale est la somme de tout le soutien qu'un Membre donné accorde à son industrie agricole. Aux termes de l'*Accord sur l'agriculture*, les pays développés Membres, comme le Canada, sont convenus que, dans les six années commençant en 1995, ils réduiraient leur MGS totale de 20 p. 100 par rapport à ce qu'elle était dans la période de référence 1986-1988.

En réponse aux questions, un témoin du gouvernement a indiqué que le Canada a déjà réduit sa MGS totale de bien plus que les 20 p. 100 requis aux termes de l'*Accord sur l'agriculture*, ce qui lui laisse une « marge de manœuvre » pour le cas où le gouvernement voudrait verser une indemnisation.

iii) Évaluation du Tribunal

Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal est d'avis que le gouvernement pourrait indemniser les producteurs laitiers sans contrevenir aux obligations et aux droits internationaux du Canada.

Le gouvernement canadien n'a généralement pas eu pour pratique d'accorder une indemnisation pour les pertes occasionnées par la libéralisation du commerce. Le Tribunal fait observer que le gouvernement du Canada a accordé une aide aux producteurs de raisins canadiens pour les aider à s'ajuster aux répercussions commerciales liées à l'ALÉ. Quant à la

décision du gouvernement d'accorder cette aide, un témoin du gouvernement a dit « qu'il était généralement reconnu que, de tous les sous-secteurs agricoles qui risquaient d'être touchés par l'[ALÉ], celui du vin [du raisin] était celui qui allait subir la perturbation la plus grave, si bien qu'il y a eu un accord fédéral-provincial [...] pour accorder une aide financière [à ce secteur en Ontario et en Colombie-Britannique]²²⁵ » [traduction]. En outre, le Tribunal fait remarquer que le gouvernement a négocié le chapitre 8 de l'ALÉ, qui libéralisait tout grand le commerce du vin et des spiritueux distillés et ouvrait tout grand l'accès au marché canadien.

Par contraste, les éléments de preuve dont le Tribunal dispose indiquent que, lors du Cycle d'Uruguay, le gouvernement du Canada n'a pris aucune mesure concertée pour accroître l'accès aux importations de mélanges d'huile de beurre. De fait, c'est l'inverse qui s'est produit. De nombreuses importations de mélanges et de produits semblables ont un accès plus restreint plutôt que plus libre au marché canadien par suite du Cycle d'Uruguay. Pour les mélanges d'huile de beurre, les conditions d'accès au marché après la conclusion du Cycle d'Uruguay demeurent les mêmes qu'auparavant.

g) Traitement tarifaire plus restrictif

Solution possible : *que, sous réserve de l'article XXVIII du GATT, le gouvernement du Canada crée une nouvelle ligne tarifaire pour les mélanges d'huile de beurre, avec un tarif plus restrictif*

Cette solution possible envisage la création d'une nouvelle ligne tarifaire pour les mélanges d'huile de beurre et soit l'application d'un taux tarifaire plus élevé soit l'imposition d'un CT. Il faudrait créer une nouvelle ligne tarifaire, sans quoi d'autres produits comme certains aliments pour bébés, qui entrent aussi au Canada dans le numéro tarifaire 2106.90.95, seraient touchés par le taux majoré.

i) Position des parties

Les PLC se sont opposés à cette solution possible. Ils ont fait valoir que les mélanges d'huile de beurre ont déjà droit au traitement du CT, étant donné que ces questions ont été négociées lors du Cycle d'Uruguay. De l'avis des PLC, trois années de classement erroné ne changent pas ce droit. Ils ont noté que les négociations aux termes de l'article XXVIII du GATT, et toute autre indemnisation équivaldrait à un paiement en double pour une concession déjà négociée et convenue. Les PLC se sont référés au témoignage d'un fonctionnaire selon lequel les négociations en vertu de l'article XXVIII du GATT ne s'appliqueraient pas aux partenaires ALÉNA du Canada. Par conséquent, cette solution possible ne réglerait pas les problèmes causés par les importations de mélanges d'huile de beurre en provenance des États-Unis et du Mexique.

IDI a reconnu que le gouvernement du Canada peut prendre des mesures pour accroître les restrictions à un numéro tarifaire consolidé, soit en imposant un CT, soit en majorant le taux de droit applicable à un certain numéro tarifaire. Cependant, IDI a fait valoir

225. *Transcription de l'audience publique*, vol. 7, le 16 avril 1998 à la p. 1304.

que cette mesure violerait les droits des partenaires commerciaux du Canada et entraînerait des représailles commerciales, quelle que soit la justification ayant inspiré la mesure canadienne. IDI s'est référée aux éléments de preuve au dossier selon lesquelles la demande d'indemnisation pourrait être substantielle.

Good Humor-Breyers et Chapman's se sont aussi prononcées contre cette solution possible, vu qu'elle contrevient à l'ALÉNA et que, à ce titre, elle ne saurait être mise en œuvre à l'égard du Mexique et des États-Unis. Elles ont noté qu'elle obligerait à verser une indemnisation à la Nouvelle-Zélande, tandis que les importations continueraient d'entrer en franchise en provenance du Mexique et des États-Unis. À leur avis, cette solution possible coûterait des millions de dollars au Canada.

Le CNILC a aussi marqué son opposition à cette solution possible. Il a fait valoir que la mise en œuvre de cette solution possible entraînerait une augmentation de coûts pour les utilisateurs canadiens de mélanges d'huile de beurre. Il a aussi soutenu que, parce que le numéro tarifaire 2106.90.95 est consolidé à la fois en vertu de l'OMC et en vertu de l'ALÉNA, la mise en œuvre de cette solution possible violerait les articles II et XI du GATT. En outre, tout changement restrictif du taux tarifaire ou du statut de CT de ce numéro tarifaire exigerait une notification en vertu de l'article XXVIII du GATT et déclencherait des négociations avec les partenaires commerciaux du Canada, ce qui représenterait un coût pour le Canada. Le CNILC a soutenu que les partenaires commerciaux du Canada ont une « attente légitime » que les avantages leur revenant en vertu de l'OMC ou de l'ALÉNA ne seront pas annulés ou compromis. Le CNILC a aussi signalé que l'ALÉNA ne renferme pas de disposition de contrepartie de l'article XXVIII du GATT.

ii) Obligations et droits intérieurs et internationaux du Canada

Une ligne tarifaire doit avoir un taux tarifaire NPF consolidé pour faire l'objet du régime disciplinaire du GATT. Les taux tarifaires sont consolidés par des concessions faites par les pays dans le cadre de négociations commerciales multilatérales. Le numéro tarifaire 2106.90.95, dans lequel Revenu Canada classe désormais les mélanges d'huile de beurre, ne faisait pas partie de l'offre du Canada au Cycle d'Uruguay²²⁶. Il ne faisait pas partie non plus de la loi canadienne de mise en œuvre, ni à la partie D, section IV de l'annexe I de la Loi sur l'OMC, qui énumère les CT, ni à la partie D, section II, qui énumère les concessions tarifaires NPF sur les produits agricoles.

Le numéro tarifaire 2106.90.95 n'a été ajouté qu'à l'annexe I du *Tarif des douanes* par le *Décret n° 2 de modifications techniques (OMC)* daté du 20 décembre 1994, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Ce décret de modifications techniques renumérotait et modifiait

226. Pièce du participant L-3, onglet 11, dossier administratif, vol. 15C.1.

certaines numéros tarifaires de l'annexe I, qui ont été créés aux termes de la Loi sur l'OMC, conformément à certaines Règles d'origine de l'ALÉNA²²⁷.

Néanmoins, à la fin du Cycle d'Uruguay, les mélanges d'huile de beurre entraient au Canada dans le numéro tarifaire résiduel 2106.90.99, qui avait un taux tarifaire consolidé²²⁸. Cette ligne tarifaire n'a pas été tarifée lors du Cycle d'Uruguay²²⁹. Lorsque Revenu Canada a reclassé les mélanges d'huile de beurre en 1995 dans le numéro tarifaire 2106.90.95, il n'y avait pas d'incidences commerciales défavorables parce que le nouveau numéro tarifaire avait un taux moindre (c.-à-d. 12,5 p. 100) et ne faisait pas non plus l'objet d'un CT.

iii) Évaluation du Tribunal

De l'avis du Tribunal, parce que les mélanges d'huile de beurre étaient importés à la fin du Cycle d'Uruguay dans un numéro tarifaire consolidé (n° 2106.90.99), le régime disciplinaire du GATT de la consolidation s'applique. Si un produit faisait l'objet d'un certain traitement consolidé et d'un accès absolu et sans entraves à la fin du Cycle d'Uruguay et avait continué à être importé, par suite du Cycle d'Uruguay, à un taux de droit encore plus bas, ce Membre exportateur peut alors, en vertu des règles du GATT, négocier une indemnisation si ce produit fait l'objet d'un taux de droit majoré ou à une réduction d'accès après le Cycle d'Uruguay.

S'il devait décider de porter le taux tarifaire à un niveau d'équivalent tarifaire « laitier » ou de créer un CT pour les mélanges d'huile de beurre, le gouvernement devrait faire part de son intention à ses partenaires commerciaux et effectuer cette modification par des négociations aux termes de l'article XXVIII du GATT²³⁰. Cette notification suppose un processus qui pourrait bien déboucher sur l'obligation de verser une indemnisation, peut-être supérieure au montant du commerce effectivement affecté²³¹.

227. La création du numéro tarifaire 2106.90.95 visait à faire en sorte que, lorsque des marchandises entrant dans le chapitre 4 ou 19 du *Tarif des douanes* sont importées dans un pays ALÉNA et combinées pour la fabrication d'un produit qui entre dans le chapitre 21, ce produit ne soit pas considéré comme un produit originaire de l'ALÉNA. La règle d'origine de l'ALÉNA utilisée entre le 1^{er} janvier 1994 et le 1^{er} janvier 1995 faisait l'objet du numéro tarifaire 2106.90.32, qui se lit comme suit : « Préparations alimentaires contenant à l'état sec plus de 10 % de solides de lait en poids ». Le numéro tarifaire 2106.90.32 avait un taux de 12,5 p. 100 en 1994.

228. *Transcription de l'audience publique*, vol. 5, le 14 avril 1998 aux p. 1023-24.

229. Le numéro tarifaire 2106.90.99 avait un taux tarifaire de 17,1 p. 100 en 1995, qui a été consolidé lors du Cycle d'Uruguay à un taux final de 10,9 p. 100.

230. Il faut noter, toutefois, qu'étant donné que le taux consolidé des mélanges d'huile de beurre, dans le numéro tarifaire 2106.90.99, est supérieur au taux de référence accordé dans le numéro tarifaire 2106.90.95, le gouvernement dispose d'une certaine souplesse pour majorer le taux appliqué sans avoir recours à une négociation aux termes de l'article XXVIII du GATT. Le taux tarifaire NPF pour les mélanges d'huile de beurre pourrait être porté de son taux actuel de 9,5 p. 100 à 13 p. 100, soit le taux qui s'applique actuellement au numéro tarifaire 2106.90.99.

231. Le paragraphe 6 du *Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* prévoit que, lorsqu'une concession tarifaire illimitée est remplacée par un CT, le montant de l'indemnisation accordée devrait être supérieur au montant du commerce « effectivement affecté » par la modification de la concession. Ce mémorandum fixe également la base de calcul de l'indemnisation.

L'article XXVIII du GATT n'a pas de contrepartie dans l'ALÉNA, si bien qu'il n'est pas possible de majorer un taux tarifaire en versant une indemnisation. Par conséquent, même si le taux NPF applicable aux mélanges d'huile de beurre pouvait être majoré, et que ces mélanges pouvaient faire l'objet d'un CT, cela ne réglerait en rien le cas des importations en provenance des États-Unis et du Mexique, source d'une quantité appréciable d'importations dans le passé. Ayant un accès préférentiel en franchise dans les numéros tarifaires 2106.90.95 et 2106.90.99, les États-Unis et le Mexique ne seraient pas visés par les changements de concessions applicables au taux NPF.

Il pourrait y avoir une autre solution que les négociations aux termes de l'article XXVIII du GATT : inclure la question des mélanges d'huile de beurre ou du numéro tarifaire 2106.90.95 dans les négociations sur l'agriculture qui doivent s'amorcer en 1999, conformément à l'article 20 de l'*Accord sur l'agriculture*.

3. Conclusion

Le Tribunal a cerné un certain nombre de solutions possibles qui sont conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Le maintien du *statu quo* est une solution possible. Il y a, par ailleurs, plusieurs solutions possibles qui pourraient amoindrir les conséquences des importations de mélanges d'huile de beurre pour les producteurs laitiers. Certaines solutions possibles nécessitent une action des producteurs laitiers, et d'autres, une intervention gouvernementale. Ces solutions possibles comprennent :

- un appel interjeté devant le Tribunal, par les producteurs laitiers, à l'égard du classement des mélanges d'huile de beurre;
- l'ouverture, par le Tribunal, d'une enquête sur les mesures de sauvegarde par suite d'une plainte des producteurs laitiers ou d'une saisine du gouvernement;
- un prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu;
- un prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée aux mélanges d'huile de beurre de source nationale;
- l'indemnisation des producteurs laitiers pour leur manque à gagner;
- un nouveau numéro tarifaire pour les mélanges d'huile de beurre, avec traitement tarifaire différent.

Il est clair pour le Tribunal qu'il n'y a pas de solution possible sans frais pour un ou plusieurs des intervenants. Le dilemme est que les importations de mélanges d'huile de beurre ont des conséquences économiques pour les producteurs laitiers, alors que les règles internationales limitent les genres de mesures actuellement disponibles. À l'intérieur d'un système fondé sur les règles, les producteurs laitiers ont à leur portée certains moyens de demander un allègement des effets des importations. De même, les producteurs laitiers gèrent l'approvisionnement des produits laitiers de source nationale et peuvent atténuer l'incidence des importations de mélanges d'huile de beurre sur leur industrie.

ANNEXE I

DÉCRET

C.P. 1997-1868
16 décembre 1997

Attendu que l'industrie laitière du Canada se préoccupe de plus en plus des importations de mélanges de produits laitiers;

Attendu que des représentants des producteurs laitiers canadiens ont demandé que le gouvernement du Canada examine des questions ayant trait à l'importation de certains de ces produits, en particulier les mélanges d'huile de beurre et de sucre;

Attendu que les répercussions sur l'économie de ces importations et les mesures possibles à prendre aux termes des lois canadiennes et des accords commerciaux internationaux, ainsi que leurs conséquences, doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie;

À ces causes, sur recommandation du ministre des Finances, du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et du ministre du Commerce international et en vertu de l'article 18 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, Son Excellence le Gouverneur général en conseil ordonne au Tribunal canadien du commerce extérieur :

a) de faire enquête sans délai sur la question de l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites de contingents du Canada :

(i) en examinant les facteurs influant sur le marché intérieur de telles importations de même que les répercussions de ces importations sur l'industrie de production et de transformation des produits laitiers du Canada et d'autres segments de l'industrie alimentaire du Canada, y compris les niveaux de produits financiers et de production,

(ii) en examinant des considérations d'ordre juridique, technique, réglementaire et commercial ayant trait au traitement des importations de ces produits, ainsi que les obligations et droits commerciaux internationaux du Canada en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain et de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce,

(iii) en relevant les solutions possibles à tout problème que pose cette question qui soient conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada;

b) de tenir des audiences publiques quant à l'enquête et de lui faire rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1998.

ANNEXE II

LISTE DES PARTICIPANTS ET DES TÉMOINS

1. Conférence préparatoire à l'audience - Le 30 janvier 1998

Société — Association	Avocat ou autre conseiller — Représentant
International Dairy Ingredients Inc.	Donald Kubesh et Justine Whitehead
Conseil national de l'industrie laitière du Canada	Peter Clark, Sean Kirby et Alia Tayyeb
David Chapman's Ice Cream Limited	Michael A. Kelen
Good Humor-Breyers	Michael A. Kelen
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec	Raymond Tremblay
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario	Sid Friesen

2. Audience - Du 6 au 9 avril et du 14 au 16 avril 1998

Participant — Témoin	Avocat ou autre conseiller — Représentant
Les Producteurs laitiers du Canada	Gregory Somers et Benjamin Bédard
Dairy Farmers of Ontario	
Fédération des producteurs de lait du Québec	
Richard Doyle	
Rick Phillips	
Barron Blois	
John Core	
Jean Norbert	
Ron Pelzer	
La Fédération canadienne de l'agriculture	
Donald Knoerr	
Victoria County Dairy Committee	
Bill Denby	
International Dairy Ingredients Inc.	Donald Kubesh et Justine Whitehead
Douglas McEwen	
Conseil national de l'industrie laitière du Canada	Peter Clark, Sean Kirby, Chris Hines
Kempton Matte	Yannick Beauvalet et Alia Tayyeb

Participant — Témoin	Avocat ou autre conseiller — Représentant
Nestlé Canada Inc. Kathryn Rowan Martin Crumplen Domenic Della Penna	Peter Clark, Sean Kirby, Chris Hines Yannick Beauvalet et Alia Tayyeb
Parmalat Canada Bert Lear	Peter Clark, Sean Kirby, Chris Hines Yannick Beauvalet et Alia Tayyeb
David Chapman's Ice Cream Limited David Chapman	Michael A. Kelen
Good Humor-Breyers Brad Allender James Summers Tom Prychitka	Michael A. Kelen
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec	Raymond Tremblay
Directeur des Enquêtes et Recherches, Bureau de la concurrence Robert Lancop	James Sutton et Duane Schippers
International Dairy Foods Association Janet Nuzum	

Experts-conseils du Tribunal

Treloar Product Development International
Inc. et International Food Focus Limited
Margaret Treloar
Carol Culhane

Université Laval
Robert Romain

Ministère de l'Agriculture et de
l'Agroalimentaire
Rebecca Ewing
Merritt Cluff

Témoins du Tribunal

Parmalat Canada
Jay Kirktown

Participant — Témoin	Avocat ou autre conseiller — Représentant
Commission canadienne du lait Charles Birchard Erik Kramar Laval Létourneau	Thomas Barton
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international John Klassen Jean Saint-Jacques	Sanderson Graham et John Clifford
Ministère des Finances Darwin Satherstrom Paul Robichaud	Sanderson Graham et John Clifford
Ministère du Revenu national Phil McLester	Sanderson Graham et John Clifford
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Michael Gifford	Sanderson Graham et John Clifford

ANNEXE III**PARTIES QUI ONT DÉPOSÉ DES EXPOSÉS ET DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES, MAIS QUI N'ONT PAS COMPARU DEVANT LE TRIBUNAL****EXPOSÉS DES PARTIES QUI N'ONT PAS PARTICIPÉ À LA CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE À L'AUDIENCE**

Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires
Haut-commissariat de la Nouvelle-Zélande
Island Farms Dairies Co-op Association
Mainland Dairymen's Association
Ministère de l'Agriculture et du Développement des affaires rurales du
Nouveau-Brunswick
National Milk Producers Federation, U.S. Dairy Export Council et International Dairy
Foods Association (exposé conjoint)
Office of the United States Trade Representative
Pascobel Inc.

EXPOSÉS DES PARTIES QUI N'ONT PAS PARTICIPÉ À L'AUDIENCE FINALE

Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires
British Columbia Milk Marketing Board
Hershey Canada Inc.
Kraft Canada Inc.
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de la Saskatchewan
Reid's Dairy Products

RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES

292806 Ontario Ltd., s/n Bright Cheese House	Batory Industries Ltd.
655537 Ontario Limited, s/n The Candy Factory	Belor Holdings Inc.
Abbott Laboratories Limited	Bond Foods Ltd.
ADM Cocoa Ltd.	Braxco Ltd., Scotsburn Co-operative Services Limited et Brookfield Dairy Group
Agropur	Breuvage Cadbury Canada, Inc.
Aliments Ultima inc.	Brum's Dairy Ltd.
AM Ingredients Corp.	Burns Philip Food Limited
Amalgamated Dairies Limited	Burt Lewis Inc.
Andrew Janssens Enterprises Ltd., s/n Andea Chocolate & Supplies	Calico Cottage, Inc.
Arthur Roger & Assoc. Inc.	Canada Safeway Limited
Ashley-Koffman Foods	Central Smith Creamery
Barry Callebaut Canada Inc.	Chocolat Chocolat Inc.
Baskin Robbins Canada	Chocolat Le Meilleur au Monde Canada Ltée Chocolate Masters Inc.

Dalimpex Ltée
Dealers Dairy Canada Ltd.
Délégation de l'Union européenne de la
Commission européenne au Canada
Dorsey Marketing Inc.
Effem Foods Limited
Federated Co-operatives Ltd.
Ferrero Canada Ltd.
Foothills Creamery Ltd.
Fromagerie Bergeron
G. Van Kam Trading Company Ltd.
Gay Lea Foods Co-Operative Limited
General Mills Inc.
Gourmet Qzina International Inc.,
s/n Qzina Specialty Foods Inc.
Haut-commissariat de la
Nouvelle-Zélande
Hershey Canada Inc.
Hung Gay Enterprises Ltd.
Hunt-Wesson Canada
J.M. Smucker (Canada), Inc.
Jennings & Associates Sales and
Marketing Company Ltd.
K.M.L. Food & Confectionery
Kozy Schack, Inc.
Kraft Canada Inc.
Laiterie de la baie Ltée
Laurentian View Dairy Ltd.
Les Aliments Kouri Inc.
Les Chocolats Splendide Ltée
Les Desserts Congelés Ltée
Lindt & Sprungli (Canada) Inc.
MacKay's Cochrane Ice Cream Ltd.
Major Smith, Inc.
Malcolm Ingredient Innovations, Inc.
McCormick Canada Inc.
Morris National Inc.
Nabisco Ltée
National Importers Ltd.
Neilson Dairy
Office du lait de la Nouvelle-Zélande
Pillsbury Canada Limitée
Preisco Foods Ltd.
Principal Marques
Priority Brands, A Division of
Nasmark Inc.
Purdy's Chocolate Ltd.
Real Fresh, Inc.
Robin Marketing Corporation
Roger's Chocolates Ltd.
Russell Stover Candies
S&F Food Importers
Schwan's Canada, Ltd.
Soluble Products Co., L.P.
Tootsie Roll of Canada, Ltd.
Trebtor Allan Inc.
Triple C Inc.
United States Department of Agriculture
Vacationland Dairy Co-op Ltd.
Walter E. Jacques & Sons Ltd.
Western Grocers, Division of
Westfair Foods Ltd.
William M. Dunne & Associates Ltd.

ANNEXE IV

PERSONNEL DU TRIBUNAL AFFECTÉ À L'ENQUÊTE

I DIRECTION DE LA RECHERCHE

Directeur

Sandy Greig

Personnel de la recherche

Ken Campbell

Audrey Chapman

Paule Couët

Leo Curtin*

Phillip Douglas*

Po-Yee Lee

Wayne Lee*

Shiu-Yeu Li

Peter Rakowski

Appuyant le personnel de la recherche

Ihn Ho Uhm

Préposés aux statistiques

Julie Charlebois

Christian Hallé*

Shawn Jeffrey*

Soutien administratif

Carol Rouleau

II SERVICES JURIDIQUES

Avocats

John L. Syme

Joël J. Robichaud

III SECRÉTARIAT

Greffier

Susanne Grimes

Pierrette Hébert

Jason Jackson*

Anne Jamieson

Services de rédaction-révision

Manon Carpentier

Lynne Assad

Monique Henri

Michel Maher

Bibliothèque

Ursula Schultz

Marthe Séguin-Muntz

Traitement de textes

Danielle Lefebvre

Françoise Couture

André Labelle

* Employé temporaire ou détaché

ANNEXE V

GLOSSAIRE

Beurre :	substance alimentaire grasse et onctueuse obtenue en barattant la crème du lait. Doit contenir au moins 80 p. 100 de matière grasse du lait et peut contenir de la matière sèche du lait, des cultures bactériennes, du sel et des colorants alimentaires autorisés.
Campagne laitière :	du 1 ^{er} août au 31 juillet inclusivement.
Cheddar :	produit de la coagulation, à l'aide de bactéries, du lait, de produits laitiers ou d'un mélange de ceux-ci, en vue de former un caillé qui est ensuite soumis au procédé cheddar ou à un autre procédé qui donne un fromage possédant les mêmes propriétés physiques, chimiques et organoleptiques que celles du fromage produit par le procédé cheddar. Il contient au plus 39 p. 100 d'humidité et au moins 31 p. 100 de matière grasse du lait. Il peut aussi contenir du sel, des cultures bactériennes pour favoriser le vieillissement et l'obtention d'une couleur adéquate ainsi que d'autres agents autorisés. Le cheddar est le principal fromage utilisé dans la fabrication du fromage fondu.
Contingent de lait autorisé :	s'entend de la répartition des approvisionnements de lait par la Dairy Farmers of Ontario à une usine à production unique de crème glacée.
Contingent de mise en marché (CMM) :	contingent détenu par un producteur laitier qui fait partie du contingent canadien total de lait de transformation. Le CMM donne aux producteurs laitiers le droit de produire un certain volume de lait chaque année. Le lait produit en vertu du contingent est destiné aux produits laitiers transformés.
Contingent tarifaire (CT) :	restriction quantitative à l'importation de marchandises qui peuvent être importées à un taux déterminé de droit de douane. Aux termes d'un CT, une certaine quantité d'importations peut, au cours d'une période donnée, être admise en franchise ou à un taux relativement faible de droit de douane. Les importations excédentaires (hors contingent) sont assujetties à un taux de droit de douane plus élevé. Dans le Cycle d'Uruguay, le plus récent cycle des négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT, le Canada et toutes les parties contractantes sont convenus de convertir diverses barrières non tarifaires applicables aux produits agricoles, comme les contingents, en CT.
Crème de consommation :	désigne habituellement la crème dont la teneur en matière grasse est de 18 p. 100.

- Crème glacée :** aliment obtenu de la congélation d'une préparation pour crème glacée fouettée. Ce produit doit contenir au moins 36 p. 100 d'extraits secs, dont 10 p. 100 consistent en de la matière grasse du lait, ou, dans le cas d'une addition de cacao ou de sirop de chocolat, de fruits, de noix ou de produits de confiserie, 8 p. 100 de matière grasse du lait. La crème glacée contient au moins 180 grammes d'extraits secs au litre, dont au moins 50 grammes doivent être de la matière grasses du lait, ou, dans le cas d'une addition de cacao ou de sirop de chocolat, de fruits, de noix ou de produits de confiserie, 180 grammes d'extraits secs au litre, dont au moins 40 grammes doivent être de la matière grasse du lait.
- Écrémage (écrémage du lait de consommation) :** matière grasse du lait qui reste après la production du lait destiné au marché du lait de consommation (p. ex., lait homogénéisé, 2 p. 100, 1 p. 100, écrémé et crème). L'écrémage sert dans la fabrication de produits laitiers, et principalement, de la crème glacée et du beurre.
- Foisonnement :** pendant que la crème glacée gèle, des battoirs dans le congélateur, ou « batte-beurre », fouettent le mélange et y injectent de l'air. Sans une telle injection d'air, le produit fini serait une masse non comestible solidement congelée de crème, de lait, de sucre et d'aromatisants. On appelle cette injection d'air « foisonnement ». En général, le « foisonnement » peut représenter de deux à trois fois les matières sèches totales du mélange. Le foisonnement de la crème glacée conditionnée est habituellement de 80 p. 100; dans le cas de la crème glacée molle, il est de 40 à 80 p. 100; pour la crème glacée en vrac, le foisonnement peut atteindre de 80 à 100 p. 100, et peut même être de 150 p. 100. Ainsi, par exemple, si le foisonnement est de 100 p. 100, un gallon de préparation pour crème glacée donnera environ deux gallons de crème glacée finie.
- Fromage fondu :** le fromage fondu et le fromage fondu à tartiner sont obtenus par broyage, mélange, fonte et émulsification, sous l'action de la chaleur et d'agents émulsifiants, d'une ou de plusieurs variétés de fromage avec un choix d'ingrédients ou d'additifs alimentaires.
- Huile de beurre (beurre clarifié) :** produit préparé à partir du beurre ou de la crème par extraction pratiquement intégrale de l'eau et des solides non gras (matières sèches dégraissées); doit contenir au moins 99,3 p. 100 de matière grasse du lait, et pas plus de 0,5 p. 100 d'eau.
- Lait cru :** lait livré de la ferme à l'usine de transformation.
- Lait de consommation :** lait utilisé dans la production de produits laitiers liquides comme le lait écrémé, le lait 2 p. 100, le lait 1 p. 100, le lait homogénéisé (3,25 p. 100 M.G.), le lait à ultra haute température ayant une longue durée de conservation et des produits comme la crème de consommation et la crème à fouetter.

Lait de transformation :	lait utilisé dans la production de produits laitiers comme le fromage, le beurre et la crème glacée.
Lait entier :	lait homogénéisé contenant 3,25 p. 100 de matière grasse du lait (matière grasse).
Liste de marchandises d'importation contrôlée :	la <i>Loi sur les licences d'exportation et d'importation</i> a conféré le pouvoir d'établir des mesures de contrôle sur les importations de marchandises désignées, comme certains produits agricoles assujettis à la gestion des approvisionnements, par ajout des articles à la <i>Liste de marchandises d'importation contrôlée</i> . Les marchandises figurant sur la <i>Liste de marchandises d'importation contrôlée</i> ne peuvent être importées qu'en vertu de licences individuelles d'importation obtenues du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les importations hors contingent sont importées librement en vertu d'une licence générale d'importation.
Marché du lait de consommation :	lait qui sera vendu en tant que lait de consommation (voir la définition ci-dessus).
Marché du lait de transformation :	lait qui sera vendu en tant que lait de transformation (voir la définition ci-dessus).
Mise en commun :	dans le contexte du système laitier, s'entend de la mise en commun des recettes des producteurs.
Préparation pour crème glacée :	doit être un mélange pasteurisé, non congelé, de crème, de lait ou d'autres produits, additionné d'édulcorants autorisés et doit contenir au moins 36 p. 100 de matières sèches totales, dont 8 p. 100 de matière grasse du lait.
Système de classification du lait :	le lait produit au Canada est vendu aux transformateurs dans le cadre d'un système commun de classification pour la fabrication de produits visés dans les classes 1 à 5. Les producteurs laitiers reçoivent différents prix pour les composants du lait selon l'utilisation finale des produits. Le prix à l'hectolitre de lait le plus élevé qu'ils touchent est celui du lait destiné au marché intérieur dans les classes 1 à 4.
Usine à production unique de crème glacée :	usine qui a uniquement fabriqué des produits laitiers congelés durant l'année civile précédente.