

# L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce

Geneviève Parent

Volume 41, numéro 3, 2000

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043614ar>  
DOI : <https://doi.org/10.7202/043614ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)  
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Parent, G. (2000). L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce. *Les Cahiers de droit*, 41(3), 513–566. <https://doi.org/10.7202/043614ar>

Résumé de l'article

L'industrie laitière canadienne a traditionnellement été l'un des secteurs d'activité agricole les plus florissants au Canada. Depuis les années 70, sa prospérité est assurée par un système de gestion des approvisionnements en lait. Ce système est le résultat d'une profonde mutation que l'industrie laitière canadienne a entreprise à la fin des années 50 et terminée dans les années 70, afin de s'adapter à l'environnement commercial d'après-guerre. Il a pour objet de contrôler la production de lait en vue d'assurer l'autosuffisance canadienne en fait de produits laitiers tout en évitant la surproduction. Un tel système a pu être maintenu en place par le Canada malgré l'entrée en vigueur du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade ou Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1948 puisque le commerce agricole et agroalimentaire bénéficiait d'un statut particulier en étant maintenu à l'écart des discussions sur la libéralisation des échanges mondiaux. Or, depuis la clôture des dernières négociations multilatérales, en 1994, le commerce agricole et agroalimentaire est finalement soumis à la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par l'entremise de l'*Accord sur l'agriculture*. Le protectionnisme nécessaire au maintien du système de gestion des approvisionnements en lait est donc appelé à disparaître. L'industrie laitière canadienne se trouve dès lors à la croisée des chemins. La réglementation internationale et les attaques répétées des Membres de l'OMC contre l'industrie laitière canadienne pressent de plus en plus l'ouverture du marché canadien de produits laitiers. La décision rendue le 13 octobre 1999 par l'Organe d'appel de l'OMC force le Canada à repenser son mécanisme d'approvisionnement en lait voué à l'exportation. Cette affaire offre donc l'occasion à l'industrie laitière canadienne de se repositionner par rapport au système de gestion des approvisionnements en lait et de s'engager, dès à présent, dans un véritable processus d'adaptation aux nouveaux paramètres du commerce international. Une anticipation des effets de la réglementation internationale et une adaptation de la politique laitière à ces paramètres seront garantes de la prospérité de l'industrie laitière canadienne dans un marché favorisant la libre concurrence. Le résultat des négociations actuelles entre les producteurs et les transformateurs quant aux modalités de la mise en oeuvre de la décision de l'OMC sera d'une importance majeure pour l'industrie laitière canadienne.

# L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce\*

---

Geneviève PARENT\*\*

*L'industrie laitière canadienne a traditionnellement été l'un des secteurs d'activité agricole les plus florissants au Canada. Depuis les années 70, sa prospérité est assurée par un système de gestion des approvisionnements en lait. Ce système est le résultat d'une profonde mutation que l'industrie laitière canadienne a entreprise à la fin des années 50 et terminée dans les années 70, afin de s'adapter à l'environnement commercial d'après-guerre. Il a pour objet de contrôler la production de lait en vue d'assurer l'autosuffisance canadienne en fait de produits laitiers tout en évitant la surproduction. Un tel système a pu être maintenu en place par le Canada malgré l'entrée en vigueur du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade ou Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1948 puisque le commerce agricole et agroalimentaire bénéficiait d'un statut particulier en étant maintenu à l'écart des discussions sur la libéralisation des échanges mondiaux. Or, depuis la clôture des dernières négociations multilatérales, en 1994, le commerce agricole et agroalimentaire est finalement soumis à la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par l'entremise de l'Accord sur l'agriculture. Le protectionnisme nécessaire au maintien du système de gestion des approvisionnements en lait est donc appelé à disparaître. L'industrie laitière canadienne se trouve dès lors à la croisée des chemins. La réglementation internationale et les attaques répétées des Membres de l'OMC contre l'industrie laitière canadienne pressent de plus en plus l'ouverture du marché canadien de produits laitiers. La décision*

---

\* Le présent article était à jour en avril 2000.

\*\* Avocate et chargée de cours à la Faculté de droit de l'Université Laval.

*rendue le 13 octobre 1999 par l'Organe d'appel de l'OMC force le Canada à repenser son mécanisme d'approvisionnement en lait voué à l'exportation. Cette affaire offre donc l'occasion à l'industrie laitière canadienne de se repositionner par rapport au système de gestion des approvisionnements en lait et de s'engager, dès à présent, dans un véritable processus d'adaptation aux nouveaux paramètres du commerce international. Une anticipation des effets de la réglementation internationale et une adaptation de la politique laitière à ces paramètres seront garantes de la prospérité de l'industrie laitière canadienne dans un marché favorisant la libre concurrence. Le résultat des négociations actuelles entre les producteurs et les transformateurs quant aux modalités de la mise en œuvre de la décision de l'OMC sera d'une importance majeure pour l'industrie laitière canadienne.*

---

*Traditionally, the Canadian Dairy Industry has in the agrofood industry been one of the most flourishing areas of activity in Canada. Since the 1970s, its prosperity has been guaranteed by a system for managing milk supplies. This system was the result of an in-depth change that the Canadian Dairy Industry undertook in the 1950s, then finished in the 1970s, in order to adapt to the post-war environment. Its purpose was to control milk production to ensure Canadian self-sufficiency for dairy products while avoiding overproduction. This system was successfully kept in place by Canada despite the coming into force of the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) in 1948 since the agricultural and agrofood trades enjoyed a special status because they were kept separate from discussions on the liberalization of worldwide exchanges. Since the closing of the last multilateral negotiations in 1994, agricultural and agrofood trades have finally become subject to international regulations under the World Trade Organization through the Agreement on Agriculture. The protectionism required for maintaining a system for managing milk supplies is now doomed to disappear. Hence, the Canadian Dairy Industry is at a crossroads. International regulations and repeated attacks on the Canadian Dairy Industry by WHO members are forcing the Canadian dairy products market to open up. The decision handed down last October 13, 1999 by the WHO appeals tribunal requires Canada to redesign its supply procedures for milk destined for the export market. This situation therefore provides the Canadian Dairy Industry with an opportunity to redefine its position as regards the milk supply system and to make a new commitment as of now to a true process of adapting to the*

*new rules in international trade. By anticipating the effects of international regulations and adapting dairy policies to these rules, the Canadian Dairy Industry will ensure its prosperity in a market favouring free trade. The outcome of current negotiations between producers and processors as regards the ways and means for implementing the WHO decision will be of critical importance for the Canadian Dairy Industry.*

	<i>Pages</i>
<b>1 Le commerce agricole international .....</b>	<b>519</b>
1.1 L'exception agricole et la place du commerce agricole à travers les cycles de négociations multilatérales du GATT .....	519
1.1.1 L'exception agricole .....	519
1.1.2 La place du commerce agricole à travers les cycles de négociations multilatérales du GATT .....	522
1.2 L'inclusion du commerce agricole sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce .....	524
1.2.1 Le cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay .....	524
1.2.2 L'Accord sur l'agriculture .....	528
1.2.2.1 L'accès aux marchés .....	529
1.2.2.2 Le soutien interne .....	532
1.2.2.3 Les subventions à l'exportation .....	534
<b>2 L'adaptation de l'industrie laitière canadienne aux contraintes de la réglementation de l'Organisation mondiale du commerce .....</b>	<b>535</b>
2.1 L'industrie laitière canadienne traditionnellement façonnée par le commerce international .....	535
2.1.1 Le système canadien de gestion des approvisionnements en lait, une adaptation appropriée aux échanges mondiaux de la fin des années 50: l'exemple du Québec .....	536
2.1.2 Les changements apportés à la politique laitière canadienne en prévision de l'Accord sur l'agriculture à travers l'expérience du Québec .....	540
2.1.2.1 Les changements apportés au commerce des produits laitiers .....	540
2.1.2.2 Les changements au système canadien des approvisionnements en lait .....	543
<b>3 L'industrie laitière canadienne de nouveau placée devant le défi de l'adaptation .....</b>	<b>548</b>
3.1 Les plaintes des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande contre la politique laitière canadienne et les décisions de l'Organisation mondiale du commerce .....	548
3.1.1 La plainte des États-Unis .....	549
3.1.2 La plainte de la Nouvelle-Zélande .....	554
3.1.3 La réponse du Canada .....	556
3.1.4 Les décisions de l'Organisation mondiale du commerce .....	557
3.2 Une réelle volonté d'adaptation aux réalités internationales ou de simples modifications ? .....	561
<b>Conclusion .....</b>	<b>565</b>

La production laitière est l'une des activités agricoles les plus importantes au Canada. En 1998, ce secteur d'activité a engendré des recettes monétaires de 4 milliards de dollars<sup>1</sup>. Les exportations canadiennes de produits laitiers ont totalisé près de 401 millions de dollars en 1998.

Au Québec, en Ontario et en Nouvelle-Écosse, la production laitière vient au premier rang des ventes agricoles. Le Québec satisfait à lui seul près de la moitié des besoins canadiens en lait<sup>2</sup>. Pour l'année laitière qui a pris fin le 31 juillet 1998, le Québec a produit un total d'environ 2,8 milliards de litres de lait<sup>3</sup>. La participation québécoise dans la fabrication de produits et de sous-produits du lait est aussi fort importante. Ainsi, le Québec est le principal producteur de fromage du pays avec 57 p. 100 de la production totale de cheddar et de fromages de spécialité<sup>4</sup>. De plus, il a produit, en 1998, 38 p. 100 du beurre et 48 p. 100 du yogourt canadien<sup>5</sup>.

L'importante production laitière québécoise contribue grandement à la santé économique du Canada. En 1999, les recettes monétaires de la production laitière canadienne se sont élevées à plus de 4 milliards de dollars et la province de Québec a engendré à elle seule 37,8 p. 100 de ce montant<sup>6</sup>. Sur le plan provincial, la production laitière québécoise est l'activité agricole qui donne la plus grande part des recettes agricoles du Québec<sup>7</sup>.

Étant donné l'importance économique et sociale de l'industrie laitière canadienne, il était normal que le Québec, de concert avec les autres provinces canadiennes et le gouvernement fédéral, prévoit un mécanisme afin de préserver cette richesse alors qu'elle était menacée, à la fin des années 50, par la fermeture des frontières des marchés européens.

Le système canadien de gestion des approvisionnements en lait, aussi appelé « système de gestion de l'offre », a donc vu le jour en réaction à la conjoncture commerciale internationale d'après-guerre. À cette époque, le Canada devait, pour protéger son industrie laitière, recentrer cette dernière sur la production nationale. La philosophie de ce mécanisme, aussi présent au Canada pour contrôler la production de la volaille et des œufs, s'appuie donc sur le principe de l'autosuffisance nationale en matière de produits

---

1. COMMISSION CANADIENNE DU LAIT, *À propos de l'industrie laitière*, [En ligne], 2000, [<http://www.ccl.ca>] (26 mai 2000).

2. *Ibid.*

3. AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA, *Industrie laitière canadienne*, [En ligne], 2000, [<http://www.infolait.agr.ca>] (26 mai 2000).

4. COMMISSION CANADIENNE DU LAIT, *op. cit.*, note 1.

5. *Ibid.*

6. AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA, *op. cit.*, note 3.

7. COMMISSION CANADIENNE DU LAIT, *op. cit.*, note 1. En 1998-1999, le Canada comptait 21 561 fermes laitières, dont 81 p. 100 étaient situées au Québec et en Ontario.

laitiers canadiens. Il a pour objet, d'une part, d'offrir aux producteurs laitiers efficaces la possibilité d'obtenir une juste rétribution pour leur travail et leurs investissements et, d'autre part, d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers canadiens à des prix stables. Pour garantir cette autosuffisance canadienne, le système de gestion des approvisionnements en lait suppose un contrôle de la production laitière, l'administration du prix du lait par des instances nationales et provinciales et la protection du marché national contre l'entrée de produits laitiers étrangers.

Le système canadien de gestion des approvisionnements en lait, dont le maintien implique l'imposition d'obstacles importants au commerce international, a pourtant vu le jour dix ans après la signature de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (ou *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)) qui prône la libéralisation des échanges mondiaux et dont le Canada est signataire. Cette situation, à première vue incongrue, s'explique par le statut particulier dont a longtemps bénéficié le commerce agricole au sein du GATT en étant mis à l'écart volontairement des négociations commerciales multilatérales. Chaque pays gérait donc ce commerce et l'entrée de produits agricoles étrangers sur son territoire pratiquement à sa guise. Aussi, ce secteur d'activité a traditionnellement été synonyme de protectionnisme, ce qui permettait au Canada de maintenir, sans problème, un système de gestion des approvisionnements en lait.

Or, depuis la clôture des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay, en 1994, le commerce agricole est désormais soumis à la mondialisation des marchés par l'entremise de l'*Accord sur l'agriculture*. En établissant des règles favorisant l'accès aux marchés et exigeant la réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne, l'*Accord sur l'agriculture* ouvre la voie de la libéralisation des échanges agricoles et modifie sensiblement l'environnement commercial auquel l'industrie laitière canadienne était soumise jusque-là.

La réalité à laquelle doit faire face l'industrie laitière canadienne en l'an 2000 est donc très différente de celle qui a menée à la mise sur pied du système de gestion des approvisionnements en lait. La philosophie de l'*Accord sur l'agriculture*, qui sous-tend l'ouverture des marchés des pays Membres aux produits agricoles étrangers, est incompatible avec un système mis sur pied pour assurer l'autosuffisance d'un pays en matière de produits nationaux<sup>8</sup>.

---

8. G. PARENT, *L'avenir du système canadien de gestion des approvisionnements en lait après l'Accord sur l'agriculture*, mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Faculté des études supérieures, Université Laval, 1999.

En prévision de l'adoption de l'*Accord sur l'agriculture*, le Canada a apporté plusieurs modifications à sa politique laitière ainsi qu'aux lois s'y rapportant. Toutefois, ces changements ne sont pas suffisants pour engager l'industrie laitière canadienne dans la libéralisation des échanges de produits laitiers conformément aux règles de l'*Accord sur l'agriculture*. Les plaintes des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande et le rapport de l'organe d'appel de l'OMC<sup>9</sup> en témoignent. À l'issue de cette affaire, le Canada doit repenser sa politique laitière, et plus particulièrement son mécanisme d'approvisionnement en lait voué aux activités à l'exportation.

Le présent texte a pour objet de faire un constat de la situation dans laquelle se trouve l'industrie laitière canadienne à la suite de la décision de l'Organe d'appel de l'OMC. Nous souhaitons démontrer qu'elle est à la croisée des chemins et qu'elle doit faire preuve de la même force d'adaptation qu'elle a su déployer à la fin des années 50, afin de maintenir et d'assurer sa prospérité dans un nouvel environnement commercial façonné par l'*Accord sur l'agriculture*.

Le texte est divisé en deux grandes parties. Dans la première, nous traiterons de l'inclusion du commerce agroalimentaire sous l'égide des règles de l'OMC par l'entremise de l'*Accord sur l'agriculture*. Pour ce faire, nous expliquerons d'abord les raisons historiques pour lesquelles le commerce agricole a longtemps bénéficié d'un statut privilégié en étant mis à l'écart des négociations sur la libéralisation des échanges mondiaux. Ensuite, nous verrons la place qu'a occupée le commerce agroalimentaire à travers les différents cycles de négociations multilatérales du GATT, malgré cette exclusion. Nous aborderons finalement l'inclusion de ce commerce sous l'égide de l'OMC lors du cycle de négociations d'Uruguay et étudierons les règles que pose l'*Accord sur l'agriculture*.

Dans la seconde partie, nous démontrerons que l'industrie laitière canadienne a traditionnellement été façonnée par le commerce international et que le système de gestion des approvisionnements en lait est en fait le résultat d'une adaptation fructueuse de l'industrie laitière canadienne aux changements sur la scène internationale à la fin des années 50. Nous présenterons ensuite les changements apportés par le Canada et les provinces à la politique laitière canadienne dans le but de se conformer aux nouvelles règles internationales. Comme le Québec est le plus grand producteur de lait au Canada, qu'il effectue près du tiers des exportations de produits laitiers canadiens et puisque les industries laitières des autres provinces

---

9. ORGANE D'APPEL, OMC, *Rapport : Canada - mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, AB-1999-4, WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, 13 octobre 1999.

fonctionnent selon le même cadre juridique que celui du Québec, nous avons choisi de prendre l'exemple du Québec afin d'illustrer l'adaptation de l'industrie laitière canadienne à la fin des années 50, le fonctionnement provincial du système de gestion des approvisionnements en lait et les modifications apportées à la politique laitière en prévision de l'avènement de l'*Accord sur l'agriculture*. Enfin, nous aborderons les plaintes des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande et les décisions des organes de règlement des différends relatives au système canadien de gestion des approvisionnements en lait. Nous comprendrons alors que les modifications précédentes étaient insuffisantes et inappropriées et nous évaluerons les enjeux que sous-tend cette affaire pour l'industrie laitière canadienne.

## **1 Le commerce agricole international**

### **1.1 L'exception agricole et la place du commerce agricole à travers les cycles de négociations multilatérales du GATT**

#### **1.1.1 L'exception agricole**

Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs pays européens, principaux partenaires commerciaux des États-Unis, consacrent la majeure partie de leurs devises à la reconstruction de leur économie nationale. Cette reprise économique est favorisée par le retour de politiques ultraprotectionnistes. Le secteur agroalimentaire n'échappe pas à cette règle et les frontières européennes sont pratiquement fermées aux produits agroalimentaires étrangers.

À cette époque, les États-Unis sont les plus grands exportateurs mondiaux<sup>10</sup>. La prospérité américaine risque donc d'être compromise si les pays européens ne réussissent pas à panser les séquelles économiques laissées par la Seconde Guerre mondiale.

Entre autres conséquences, les surplus agricoles américains, qui ne sont plus écoulés sur les marchés mondiaux, s'accumulent et ébranlent leur économie agricole. Alors que le spectre de la guerre froide plane sur le monde entier, les États-Unis n'ont d'autre choix que d'atténuer cette situation critique qui risque d'affaiblir leur position par rapport à la Russie. Ils usent donc de leur hégémonie pour encourager la coopération économique internationale qui leur assurera des alliés économiques fiables si les menaces de la Russie se concrétisent.

---

10. H. DELORME et D. CLERC, *Un nouveau GATT ? Les échanges mondiaux après l'Uruguay Round*, coll. « Espace international », Bruxelles, Éditions Complexe, 1994, p. 37. En 1950, les États-Unis effectuent 36 p. 100 des exportations mondiales de produits manufacturés.

L'initiative américaine porte ses fruits et des négociations sur l'organisation du commerce mondial s'ouvrent officiellement à Londres, en octobre 1946, pour se terminer par l'entrée en vigueur du GATT, le 1<sup>er</sup> janvier 1948.

Depuis sa signature, en 1947, le GATT a donné lieu à sept rondes de négociations. Les quatre cycles de négociations qui suivent immédiatement le cycle initial sont celui d'Annecy (1949), de Torquay (1950-1951), de Genève (1955-1956) et le Dillon Round (1960-1962).

Ces premiers cycles de négociations multilatérales portent presque exclusivement sur la baisse des tarifs douaniers touchant les produits manufacturés, principale préoccupation commerciale de l'époque. Ils conduisent à des réductions substantielles des droits de douane concernant ces produits<sup>11</sup>. Toutefois, aucune concession tarifaire sur le commerce agricole n'y est accordée. De fait, ce type de commerce est exclu des sujets abordés lors de ces rencontres internationales et se voit ainsi accorder, *de facto*, un statut particulier.

Les sources de l'exception agricole, qui existait jusqu'à la signature de l'*Accord sur l'agriculture*, remontent en 1949 et sont relatives aux échanges de produit laitiers.

L'article XI:2) c) i) du GATT interdit l'imposition de restrictions quantitatives à l'importation de produits. Toutefois, il la permet dans le cas de produits agricoles lorsqu'un pays restreint sa production nationale du même produit ou de son équivalent<sup>12</sup>.

---

11. M. RAINELLI, *Le GATT*, Paris, La Découverte, 1994, p. 58. La forte croissance des échanges mondiaux de 1953 à 1963 en est la preuve. Pendant cette période, les échanges mondiaux ont augmenté en moyenne de 6,1 p. 100 par an, alors que la production mondiale ne s'est accrue en moyenne que de 4,3 p. 100 par an.

12. Cette disposition du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade ou Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) se lit comme suit :

Art. XI « Élimination générale des restrictions quantitatives »

Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants :

[...] c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet :

En 1949, le Congrès américain adopte une loi qui introduit des restrictions quantitatives à l'importation des produits laitiers étrangers contrairement aux principes du GATT. Par cette loi, les États-Unis restreignent l'importation de produits laitiers étrangers sans toutefois contrôler la production laitière nationale, tel que l'exige l'alinéa XI :2 c) i) du GATT.

Malgré les nombreuses demandes internationales aux dirigeants américains pour qu'ils abrogent cette loi incompatible avec les règles internationales sur les échanges mondiaux, rien n'est fait. Au contraire, le Congrès américain modifie sa réglementation sur l'agriculture et impose à la branche exécutive du gouvernement américain de restreindre les importations de produits agricoles qui interfèrent avec les programmes agricoles nationaux, et ce, nonobstant les modalités de toute entente internationale conclue par les États-Unis.

Les États-Unis demandent donc, en 1955, une dérogation temporaire (*waiver*)<sup>13</sup> à l'application des règles du GATT sur le commerce agricole. Cette dérogation leur est accordée par les autres pays signataires du GATT. Toutefois, cette dérogation qui, par définition, n'est consentie que temporairement, a toutefois perduré jusqu'à la signature de l'*Accord sur l'agriculture*, en janvier 1994.

Cette situation particulière place les États-Unis dans une bien mauvaise position pour s'opposer à ce que les autres pays imposent à leur tour des restrictions quantitatives à l'importation des produits agricoles américains sans contrôler leur production nationale. La dérogation obtenue par les États-Unis et la réaction des autres pays signataires devant cette dernière expliquent donc qu'il n'y ait pas eu de discussion sur le commerce agricole dans les cycles de négociations commerciales multilatérales qui suivent immédiatement la signature du GATT.

---

i) de restreindre la quantité de produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement ;  
[...] De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de la restriction, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause.

13. La dérogation temporaire est votée par les parties contractantes sur la base de l'article XXV :5 du GATT.

### 1.1.2 La place du commerce agricole à travers les cycles de négociations multilatérales du GATT

Grâce à la constante diminution des tarifs douaniers lors des quatre premiers cycles de négociations commerciales multilatérales, rapidement, les droits de douane sur les produits manufacturés ne constituent plus un obstacle majeur au commerce international. Les faibles résultats du cycle de Genève et du Dillon Round en sont la preuve. Les efforts sont désormais centrés sur le contrôle des obstacles non tarifaires au commerce mondial.

Les obstacles non tarifaires comprennent toutes les mesures qui ne sont pas des tarifs douaniers mais qui ont un effet négatif sur le commerce international. Il y a en effet, vers la fin des années 60, une mise en évidence et une recrudescence des mesures non tarifaires. Le commerce agricole, grâce à son exclusion des négociations commerciales multilatérales, constitue alors un domaine de prédilection pour le maintien et la création d'obstacles de la sorte. Aussi, lors des deux cycles de négociations qui suivent le Dillon Round, soit le Kennedy Round et le Tokyo Round, les pays signataires du GATT discutent du contrôle de ces nouveaux obstacles ainsi que de la possibilité de soumettre le secteur agricole à la réglementation du GATT.

Le Kennedy Round, qui se tient de 1964 à 1967, est marqué par des affrontements sérieux entre les visions communautaire et américaine. La Communauté économique européenne (CEE), qui monte en puissance commerciale, ravit la place des États-Unis et devient le premier exportateur mondial. De plus, le cadre des négociations mondiales est complètement modifié par l'arrivée en scène de nouveaux protagonistes. Afin de pouvoir efficacement aborder la question des obstacles non tarifaires au commerce mondial, le Kennedy Round devait d'abord mettre de côté la méthode de négociation « produit par produit » qui avait démontré son inefficacité lors des derniers cycles de négociation<sup>14</sup>. La proposition de la CEE de s'engager dans un processus de réduction linéaire de l'ensemble des droits de douane est acceptée par les autres pays négociateurs.

Cette nouvelle méthode de négociations permet aux pays signataires d'aborder pour la première fois la question de la diminution des tarifs douaniers imposés aux produits agricoles. À l'issue du Kennedy Round,

---

14. Lors de ces rencontres internationales, les pays membres ont négocié produit par produit dans un cadre bilatéral entre les principaux fournisseurs des articles visés. Toutefois, cette méthode de négociation perd de l'efficacité avec l'augmentation considérable du nombre de signataires du GATT et du nombre de produits sur lesquels il faut négocier. Ainsi, peu de concessions tarifaires ont été accordées lors du cycle de Genève de 1955 et du Dillon Round.

les tarifs douaniers sur les produits industriels accusent une baisse moyenne de 35 p. 100 alors que les droits de douane sur les produits agricoles sont réduits de 20 p. 100. Bien que les résultats de ce cycle de négociations en ce qui a trait au commerce agricole ne se traduisent que par une faible diminution des droits de douane déjà très élevés dans ce secteur d'activité, le Kennedy Round est le théâtre d'un premier pas vers la libéralisation des échanges agricoles. De plus, ce cycle de négociations sensibilise les pays signataires aux distorsions causées au commerce international par les obstacles non tarifaires. Ainsi, le Kennedy Round permet d'espérer d'éventuelles discussions sur le contrôle des mesures non tarifaires agricoles.

Le Tokyo Round, qui a lieu de 1973 à 1979, est sans contredit le cycle le plus ambitieux avant celui d'Uruguay. Au total, 99 pays y participent. À l'ouverture de ces négociations, la CEE est la principale force commerciale du monde avec 36,6 p. 100 des échanges mondiaux<sup>15</sup>. Elle devance les États-Unis qui effectuent désormais 16,5 p. 100 des échanges mondiaux. Les progrès économiques du Japon lui permettent d'en effectuer 6,4 p. 100 et le placent au troisième rang des principaux protagonistes du Tokyo Round.

Les négociations du Tokyo Round devaient porter sur la réduction ou l'élimination des droits de douane, des obstacles non tarifaires et des autres mesures qui freinent ou qui faussent les courants d'échanges internationaux, tant des produits industriels que des produits agricoles<sup>16</sup>. Les États-Unis considèrent que la libéralisation du commerce agricole doit se faire de la même manière que celle du commerce des produits manufacturés. Au contraire, la CEE croit que la libéralisation du commerce agricole doit être spécialement encadrée étant donné la spécificité de ce secteur d'activité.

Malgré les différends relatifs au commerce agricole, neuf accords ou arrangements concernant les mesures non tarifaires sont signés lors du Tokyo Round. Deux de ces accords touchent directement le secteur agricole. Il s'agit de l'arrangement sur la viande bovine et de celui sur les produits laitiers. Ce sont des traités séparés qui sont ratifiés volontairement par certains pays signataires du GATT. Aussi, bien que des efforts soient fait lors du Tokyo Round pour libéraliser un tant soit peu le commerce des produits laitiers par la mise sur pied de l'*Accord sur les produits laitiers*, seuls les pays en faveur de cette démarche en sont signataires. Le Canada, qui tend à protéger ce secteur d'activité régi par un système de gestion des approvisionnements en lait, n'est pas partie à cet accord.

---

15. En 1960, la CEE comprend la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

16. GATT, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round: rapport*, Genève, GATT, 1979, p. 9.

En définitive, le Tokyo Round est le cadre d'une baisse moyenne de 34 p. 100 des tarifs imposés aux produits industriels et de 32 p. 100 des tarifs imposés aux produits agricoles pour lesquels des concessions ont été échangées, ce qui représente environ 30 p. 100 du commerce total des produits agricoles passibles de droits de douane<sup>17</sup>. Bien qu'elles soient peu fructueuses, les discussions sur le commerce agricole du Tokyo Round sensibilisent les signataires à l'importance d'une réforme draconienne dans ce domaine pour la continuité du GATT.

## 1.2 L'inclusion du commerce agricole sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce

### 1.2.1 Le cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay

Le début des années 80 est le théâtre d'une crise agricole principalement ressentie en Amérique du Nord. Pour les États-Unis, cette crise est la plus violente depuis celle de 1930<sup>18</sup>. La production agricole américaine, encouragée par des subventions de plus en plus importantes, ne cesse d'augmenter, alors que les besoins nationaux sont comblés et la demande internationale stagne<sup>19</sup>. Le stockage des excédents de produits agricoles entraîne un coût important qui doit être supporté par les producteurs et le budget fédéral. La polarisation des balances commerciales entre nations excédentaires et nations déficitaires s'accroît. Au cours des années 80, les États-Unis accumulent un déficit de 931 milliards de dollars, tandis que le Japon connaît un excédent de 533 milliards de dollars<sup>20</sup>.

En vue de contrer ces difficultés, éprouvées à plus ou moins grande échelle selon le pays exportateur, de nombreux accords bilatéraux sont signés. Les États-Unis, la CEE et le Japon, principaux instigateurs de ces ententes, souhaitent ainsi créer des formes de partenariat privilégiées avec certains pays afin de favoriser l'exportation de leurs surplus et de fermer les portes de leur marché aux autres partenaires commerciaux. Ces accords morcellent le système commercial mondial et vont à l'encontre de la libéralisation des échanges mondiaux prônée par le GATT.

---

17. M. RAINELLI, *op. cit.*, note 11, p. 61 ; GATT, *op. cit.*, note 16.

18. H. DELORME et D. CLERC, *op. cit.*, note 10, p. 110.

19. J. CLOOS et T.-L. MARGUE, « Les négociations agricoles de l'Uruguay Round : déroulement et résultats », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 376, mars 1994, p. 159. Ces bouleversements sont particulièrement ressentis dans le secteur des céréales où les exportations américaines de blé passent de 49 millions de tonnes lors de la campagne de 1980-1981 à 25 millions de tonnes lors de la campagne de 1985-1986.

20. M. RAINELLI, *op. cit.*, note 11, p. 69.

Dans ce contexte, l'efficacité du GATT et son objectif d'ouvrir les marchés sont sérieusement mis en cause par le protectionnisme à outrance qui sévit dans le secteur agricole. La consolidation des acquis dans les autres sphères d'activité commerciale passe donc nécessairement par un nouveau cycle de négociations qui doit inclure le commerce agricole sous l'égide du GATT. Selon l'une des conclusions d'un rapport qui paraît en 1985 sur la situation du GATT, le commerce agricole doit être basé sur des règles claires et justes pour tous les signataires du GATT et ne comprendre aucun traitement préférentiel pour les pays développés<sup>21</sup>. Les producteurs agricoles doivent avoir l'occasion d'être en concurrence.

La CEE hésite longtemps à entreprendre des négociations pour la libéralisation des échanges agricoles. Toutefois, les attaques américaines répétées contre la politique agricole commune (PAC) devant des groupes d'experts du GATT finissent par la convaincre<sup>22</sup>.

Un événement important pour la libéralisation des échanges agricoles survient en 1986. À cette époque, on assiste à l'émergence du Groupe de Cairns, un groupe commercial qui réunit quatorze pays en faveur de la libéralisation des échanges agricoles. Ce regroupement, formé à Cairns en Australie, produit une déclaration qui dénonce les politiques agricoles de la CEE, des États-Unis et du Japon<sup>23</sup>. Le Groupe de Cairns est composé du Canada, de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Colombie, des îles Fidji, de la Hongrie, de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines, de la Nouvelle-Zélande, de la Thaïlande et de l'Uruguay.

Avec 20 p. 100 des exportations agroalimentaires mondiales en 1990, le Groupe de Cairns occupe une place comparable à celle des États-Unis et de la CEE<sup>24</sup>. Selon ses membres, la libéralisation des échanges agricoles ne saurait être atteinte sans une harmonisation des politiques agricoles nationales et sans une baisse substantielle des subventions dans le secteur agricole. Il exige que les négociations commerciales multilatérales d'Uruguay donnent priorité à la libéralisation des échanges agricoles.

---

21. Voir : S. GOLT, *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues & Prospects*, Londres, Contemprint Limited, 1988, p. 76. En 1983, le directeur général du GATT de l'époque, M. Arthur Dunkel, demande à sept experts de se pencher sur la situation du GATT. Ce rapport, sous la direction de M. Fritz Leutwiler, paraît en février 1985.

22. M.A. FIGUEROA, « The GATT and Agriculture: Past, Present, and Future », (1995) *Kansas Journal of Law and Public Policy*, 95. Des 27 cas litigieux soumis au système de règlement des différends du GATT de 1980 à 1985, plus de la moitié concernent le commerce agricole.

23. S. GOLT, *op. cit.*, note 21, p. 16.

24. H. DELORME et D. CLERC, *op. cit.*, note 10, p. 119.

Les négociations commerciales multilatérales d'Uruguay sont lancées le 19 septembre 1986<sup>25</sup>. Les pourparlers en vue d'en arriver à la signature de la *Déclaration d'Uruguay* sont laborieux. L'agriculture y est source de discorde et, déjà, les affrontements entre les visions européenne et américaine sont particulièrement virulents.

La *Déclaration d'Uruguay*, texte qui balise les futures négociations, représente donc une réalisation majeure de coopération internationale. Elle exprime le besoin de soumettre à une discipline plus efficace toutes les mesures nationales qui nuisent à l'accès aux marchés ou à la compétitivité des exportations agricoles. Pour y arriver, elle prévoit la réduction des barrières tarifaires, la gestion des effets négatifs du subventionnement sur le commerce international, la réduction des mesures non tarifaires et la diminution des effets négatifs sur le commerce engendrés par les mesures sanitaires et phytosanitaires nationales. Les négociations relatives à l'agriculture étaient donc vouées à un programme d'envergure.

Les négociations commerciales multilatérales d'Uruguay sont de loin les plus ardues et les plus longues de l'histoire du GATT. Elles débutent en 1986, à Punta del Este, en Uruguay, pour ne se terminer qu'en décembre 1993, à Bruxelles. Les pourparlers agricoles ne sont pas étrangers aux difficultés éprouvées. De fait, le dossier agricole a été la pierre d'achoppement de ces négociations.

La spécificité des politiques agricoles américaine et européenne laissait supposer, même avant le début des discussions sur l'agriculture, des confrontations sérieuses entre ces deux pays. Les premiers heurts entre les deux protagonistes surviennent effectivement dès le début des négociations agricoles d'Uruguay. Les États-Unis proposent d'organiser ces négociations selon l'« option du double zéro », c'est-à-dire en ayant pour objet de faire disparaître en dix ans la totalité de l'aide à l'agriculture, depuis les subventions à l'exportation jusqu'aux mesures de soutien interne. Ils proposent de distinguer trois catégories de mesures d'aide et de prévoir des engagements de réduction précis pour chacune, proportionnels aux effets de distorsion qu'elles produisent sur les échanges internationaux<sup>26</sup>.

---

25. S. GOLT, *op. cit.*, note 21, p. 22.

26. H. DELORME et D. CLERC, *op. cit.*, note 10, p. 111. Selon les États-Unis, les subventions à l'exportation sont les mesures qui perturbent le plus le marché mondial. Ils proposent de réduire cette première catégorie d'obstacles de 90 p. 100 en cinq ans. Ensuite, viennent les mesures non tarifaires restreignant l'importation de produits agricoles. Selon la formule américaine, ces obstacles devraient être transformés en tarifs douaniers réduits de 75 p. 100 sur une période de dix ans. Finalement, les mesures de soutien interne qui ont un effet sur les prix agricoles à la production et à la consommation devraient aussi être réduites de 75 p. 100 sur dix ans.

La formule proposée par la CEE pour organiser les négociations agricoles est évidemment bien différente. Celle-ci souhaite négocier globalement la réduction de toutes les mesures de soutien. Elle rejette la proposition américaine parce que le fardeau qu'elle devrait supporter pour s'y soumettre, de par le fonctionnement de la PAC, est nettement plus rude que celui des Américains.

La troisième force agricole du cycle d'Uruguay, le Groupe de Cairns, endosse la position américaine, qui se rapproche le plus de la sienne. Toutefois, lors des négociations agricoles, le Canada fait cavalier seul. Il souhaite, contrairement au reste du Groupe, sauvegarder et renforcer l'article XI :2 c) i) du GATT afin de faire fonctionner encore plus efficacement ses propres systèmes de gestion des approvisionnements agricoles. Comme nous l'avons expliqué précédemment, cette disposition du GATT permet en outre au Canada d'imposer des restrictions quantitatives à l'importation des produits laitiers étrangers dont les produits équivalents canadiens sont soumis à un système de gestion des approvisionnements.

En refusant d'emprunter la voie du Groupe de Cairns et en souhaitant n'en retirer que les avantages d'une force sur le plan des négociations internationales, le Canada s'est isolé. Sa position a plutôt contribué à mettre davantage au grand jour les lacunes de l'article XI :2 c) i) du GATT et les conséquences néfastes des systèmes de gestion des approvisionnements sur le commerce international. En souhaitant à la fois satisfaire les intérêts en place et maintenir son statut de diplomate averti, le gouvernement canadien n'arrive pas à formuler une politique ferme, et sa position est critiquée par les autres Membres. En définitive, le Canada a dû se soumettre, comme tous les autres Membres, à la tarification des restrictions quantitatives à l'importation et à leur réduction. Un pilier important de son système de gestion des approvisionnements en lait est désormais voué à être affaibli au cours des prochaines années<sup>27</sup>.

Le Japon, la Corée du Sud et les pays en développement forment les autres protagonistes des négociations agricoles d'Uruguay. Les deux premiers entendent protéger la spécificité de leur agriculture des répercussions d'une libéralisation des échanges agricoles. Ils exigent la protection de leur marché du riz. Les pays en développement, quant à eux, optent pour une stratégie qui a pour objet, d'une part, d'obtenir une plus grande ouverture des marchés des pays développés pour l'exportation de leurs produits agricoles et, d'autre part, d'assurer la consolidation et l'augmentation de la

---

27. A.F. COOPER, *In Between Countries: Australia, Canada and the Search for Order in Agricultural Trade*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1997, p. 140.

protection obtenue lors du Tokyo Round par l'entremise de clauses dérogatoires<sup>28</sup>.

Les positions antinomiques des deux principaux protagonistes des négociations rendent impossible un consensus sur la question agricole lors de la conférence ministérielle de décembre 1990 à Bruxelles, terme prévu en 1986 pour le cycle d'Uruguay.

La deuxième phase des négociations agricoles est marquée par une réforme de la PAC et l'acceptation de l'Europe de négocier des engagements de réduction distincts pour les subventions à l'exportation, les mesures à la frontière et le soutien interne, comme le souhaitent les États-Unis et le Groupe de Cairns. Pour leur part, les États-Unis adoucissent leur position en acceptant comme base de négociation le projet de compromis présenté en décembre 1991 par le directeur général du GATT qui propose des baisses du soutien agricole nettement plus modestes que celles qui sont exigées par les Américains.

Malgré ces concessions de part et d'autre, la reprise des pourparlers a lieu sur un plan bilatéral entre les États-Unis et la CEE en vue de faciliter l'aboutissement des négociations. À la suite de pourparlers difficiles, les deux protagonistes en arrivent finalement à un compromis, le 6 décembre 1993, et l'*Accord sur l'agriculture* entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

### 1.2.2 L'Accord sur l'agriculture

Par l'entremise de l'*Accord sur l'agriculture*, les Membres souhaitent établir un système de commerce des produits agricoles équitable et axé sur le marché. Ils désirent ainsi en arriver en 2001, par un processus suivi, à des réductions progressives substantielles du soutien interne et de la protection du commerce de l'agriculture. Cet effort international permettra de diminuer et de prévenir les distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux<sup>29</sup>. Cet accord n'est donc qu'un pas, aussi significatif soit-il, dans le contexte d'un vaste processus de libéralisation des échanges agricoles.

Afin d'atteindre l'objectif de libéralisation des marchés agricoles par une baisse du protectionnisme national, l'*Accord sur l'agriculture* traite de trois types d'obstacles au commerce. D'abord, les obstacles relatifs à l'accès aux marchés agricoles sont examinés. Ensuite, l'*Accord sur l'agriculture* s'attaque aux mesures de soutien interne. Finalement, l'Accord étudie les subventions à l'exportation. Tous les pays Membres de l'OMC

28. J. CLOOS et T.-L. MARGUE, *loc. cit.*, note 19, 160.

29. *Accord sur l'agriculture*, paragraphes 2 et 3 du Préambule, [En ligne], 1999. [<http://www.wto.org>] (mai 2000).

ont négocié des engagements de réduction relatifs à chacune des trois catégories d'obstacles au commerce mondial. Ces engagements, qui sont en fait l'essence de l'*Accord sur l'agriculture*, figurent sur la « liste d'engagements » de chaque Membre. Ils découlent en grande partie des principes et des formules mathématiques de réduction énoncés dans le Projet d'acte final proposé par le secrétaire général du GATT de l'époque, Arthur Dunkel. Ces listes sont incorporées au GATT par l'entremise de l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture*.

### 1.2.2.1 L'accès aux marchés

C'est dans la partie III de l'*Accord sur l'agriculture* que la question de l'accès aux marchés nationaux est abordée. Les règles internationales à ce sujet se divisent en deux catégories. D'une part, l'Accord s'attaque à la réduction des droits de douane et des mesures non tarifaires aux frontières qui peuvent créer des distorsions sur les marchés internationaux. D'autre part, la partie III de l'Accord oblige les Membres à accorder aux produits agricoles des autres Membres un accès minimal à leur territoire.

Les obstacles à l'accès aux marchés nationaux des Membres empruntent différentes formes. D'abord, l'accès au marché d'un Membre peut être entravé par l'imposition de droits de douane élevés. Qu'ils prennent la forme d'un tarif déterminé ou d'un tarif *ad valorem*, les droits de douane augmentent le prix du produit importé sur le territoire du pays importateur, ce qui peut en décourager l'exportation, faute de compétitivité. D'autre part, l'accès au marché d'un Membre peut être compromis par des obstacles non tarifaires. Ces derniers sont plus difficilement contrôlables puisqu'ils sont plus subtils. Ils sont définis comme étant toutes les mesures à la frontière prises par un Membre qui ne sont pas des droits de douane mais qui entraînent tout de même une limitation des importations. Les mesures non tarifaires comprennent, entre autres, les restrictions quantitatives à l'importation de produits laitiers étrangers imposées par le Canada en vertu de l'article XI :2 c) i) du GATT.

Le respect des règles internationales de l'*Accord sur l'agriculture* au sujet de l'accès aux marchés s'est effectué en deux étapes. D'abord, les Membres ont transformé, dès janvier 1995, toutes les mesures non tarifaires qu'ils imposaient en droits de douane ordinaires, consolidés à taux égal à leur équivalent tarifaire pendant la période de base, soit de 1986 à 1988. C'est ce qui s'appelle la « tarification ».

Pour ce faire, les Membres ont établi les équivalents tarifaires des mesures préexistantes. Ils ont ainsi obtenu un droit de douane qui représente environ la même protection qu'assuraient les mesures non tarifaires

pendant la période de base. Les équivalents tarifaires sont prévus dans la liste d'engagements de chaque Membre. Nous devons nous y référer puisque l'*Accord sur l'agriculture* ne contient aucune obligation quantifiée.

Ensuite, les droits de douane qui existaient déjà lors de l'entrée en vigueur de l'*Accord sur l'agriculture* et les nouveaux droits de douane établis par l'entremise des équivalents tarifaires doivent être réduits pendant la période de mise en œuvre de l'*Accord sur l'agriculture* qui se termine en 2001 pour les pays industrialisés et en 2004 pour les pays en développement. Les pays industrialisés doivent réduire, sur une période de six ans, leurs droits de douane de 36 p. 100 en moyenne avec un minimum de 15 p. 100 pour chaque ligne tarifaire. Les pays en développement ayant obtenu lors du cycle de négociations d'Uruguay la consolidation du traitement différencié, ils bénéficient d'obligations quantifiées différentes. Ils doivent réduire leurs tarifs en moyenne de 24 p. 100 avec un minimum de 10 p. 100 pour chaque ligne tarifaire. Il est important de constater qu'il s'agit d'une réduction opérée sur la moyenne de l'ensemble des tarifs et non sur le volume de commerce de chaque produit. Un pays peut donc réduire davantage les tarifs imposés aux produits étrangers dont l'entrée sur son territoire cause peu de distorsion sur le marché national et ne diminuer que de 15 p. 100 les produits plus sensibles à la concurrence.

Les restrictions quantitatives imposées par le Canada à l'importation de produits laitiers étrangers ont donc, comme toutes les autres mesures non tarifaires, été transformées en droits de douane qui ont été réduits. Les offres d'équivalents tarifaires déposés par le Canada et acceptés par les autres Membres pour certains produits laitiers sont les suivantes<sup>30</sup> :

Équivalents tarifaires canadiens pour certains produits laitiers

Produits	Tarifs 1995		Tarifs 2000	
	%	Taux minimal (\$)	%	Taux minimal (\$)
Lait	283,8	40,6/hl	241,2	34,5/hl
Cheddar	289,0	4,15/kg	245,7	3,53/kg
Beurre	351,4	4,71/kg	298,7	4,00/kg
Yogourt	279,5	0,55/kg	237,6	0,47/kg
Crème glacée	326,0	1,36/kg	277,1	1,16/kg
Poudre de lait	237,2	2,36/kg	201,6	2,01/kg

Les équivalents tarifaires canadiens en 1995 pour les produits laitiers sont substantiels. Les tarifs prévus pour 2000, même s'ils ont subi la dimi-

30. Le tableau est inspiré de la liste canadienne d'engagements, [En ligne], 1999. [<http://www.wto.org>] (mai 2000).

nution exigée par l'Accord, demeurent encore fort élevés. Cette situation s'explique par le haut niveau de protection qu'assuraient les restrictions quantitatives à l'importation des produits laitiers étrangers avant l'avènement de l'*Accord sur l'agriculture* et par la décision du Canada de réduire les tarifs applicables à ces produits du minimum requis, soit 15 p. 100 uniquement.

Une fois la tarification effectuée, l'Accord interdit aux Membres de maintenir des mesures du type de celles qui ont dû être converties en droit de douane ou de recourir à nouveau à de telles mesures. Ce principe souffre cependant de quelques cas d'exception. En effet, l'Accord prévoit une clause de sauvegarde spéciale qui, lorsqu'elle trouve application, permet aux Membres d'imposer un droit de douane additionnel à l'encontre d'un produit dont les mesures non tarifaires qui le protégeaient ont subi la tarification. La clause de sauvegarde spéciale, prévue dans l'article 5 de l'Accord, peut être invoquée en cas de forte augmentation du volume des importations d'un produit ou en cas de chute notable des prix d'un produit à l'importation. C'est au pays importateur d'établir l'existence d'une de ces situations.

Pour les produits qui ne sont pas visés dans cette clause, c'est-à-dire les produits qui n'ont pas d'équivalent tarifaire, le recours prévu dans l'article XIX du GATT semble demeurer possible<sup>31</sup>. Cette disposition est la principale clause de sauvegarde du GATT. Avant de pouvoir prendre des

---

31. L'article XIX du GATT de 1947 se lit ainsi :

*Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers*

1. a) Si, par la suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumées en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.

b) Si une partie contractante a accordé une concession relative à une préférence et que le produit auquel celle-ci s'applique vienne à être importé sur le territoire de cette partie contractante dans les circonstances énoncées à l'alinéa a) du présent paragraphe de telle sorte que cette importation cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs de produits similaires ou de produits directement concurrents, qui sont établis sur le territoire de la partie contractante bénéficiant ou ayant bénéficié de ladite préférence, celle-ci pourra présenter une requête à la partie contractante importatrice, qui aura alors la faculté, en ce qui concerne le produit, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer un tel dommage.

mesures d'urgence en vertu de l'article XIX, tout gouvernement doit faire la démonstration qu'un produit donné est importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents.

La seconde catégorie de règles relatives à l'accès aux marchés prévues dans la partie III de l'*Accord sur l'agriculture* oblige les Membres à accorder un accès minimal à leur territoire aux produits étrangers. Le niveau de cet accès est indiqué dans la liste d'engagements de chaque Membre. En 1995, l'accès minimal devait équivaloir à 3 p. 100 de la consommation du produit visé pendant la période de base, soit de 1986 à 1988. L'accès minimal doit avoir atteint 5 p. 100 en 2000. Évidemment, un taux de droits de douane réduit est perçu pour les produits entrant sur le territoire national par l'entremise de l'accès minimal.

L'accès minimal de la majorité des produits laitiers demeure inchangé en 2000 puisque l'accès offert à ces produits était déjà supérieur à 5 p. 100 avant l'avènement de l'*Accord sur l'agriculture*. Seul l'accès minimal aux importations de beurre sera augmenté. Notons que les importations de beurre étaient presque inexistantes avant l'obligation d'accès minimal.

### 1.2.2.2 Le soutien interne

Le second sujet d'importance abordé dans le cadre de l'*Accord sur l'agriculture* a trait aux engagements en matière de soutien interne<sup>32</sup>. De manière générale, le soutien interne agricole fait référence à toute subvention ou mesure d'aide financée par les fonds publics dans le but d'encourager le développement agricole et qui a un effet de distorsion sur les échanges mondiaux de produits agricoles<sup>33</sup>.

Puisqu'il s'agit de mesures qui naissent généralement de politiques nationales et qui, de prime abord, n'ont rien de menaçant pour l'ordre économique international, cette catégorie de mesures n'était supervisée que de manière très générale par le GATT avant l'avènement de l'*Accord sur l'agriculture*.

---

Toutefois, le GATT de 1994 clarifie l'application de l'article XIX en établissant, par l'entremise de l'*Accord sur les sauvegardes*, des règles pour l'application des mesures de sauvegarde. Par exemple, cet accord donne les définitions de ce que sont un dommage grave et une menace de dommage grave et explique la procédure nécessaire pour déterminer l'existence de telles situations, [En ligne], 1999. [<http://www.wto.org>] (mai 2000).

32. *Accord sur l'agriculture*, précité, note 29, art. 6 et 7.

33. Cette définition est basée sur celle qui est donnée dans l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, [En ligne], 1999. [<http://www.wto.org>] (mai 2000).

En vertu de l'*Accord sur l'agriculture*, les Membres prévoient trois catégories de subventions internes et les désignent comme les programmes « verts », les programmes « bleus » et les programmes « rouges ».

Les programmes « verts » représentent les subventions qui ont peu ou pas d'effets négatifs sur la production nationale agricole ou sur les échanges agricoles mondiaux. Tous les programmes de cette catégorie doivent satisfaire à deux critères : ils doivent être financés par les contribuables et non par les consommateurs et ils ne doivent pas apporter un soutien des prix aux producteurs. Les subventions internes qui entrent dans les programmes « verts », de par leur nature inoffensive, ne sont pas soumises aux obligations de réduction et ne peuvent se voir imposer de droits compensateurs.

L'annexe II de l'*Accord sur l'agriculture* établit une liste illustrative de ce que sont des mesures « vertes ». Par exemple, les dépenses en rapport avec la fourniture d'aide alimentaire intérieure, les versements au titre de programmes de protection de l'environnement, les versements au titre de programmes d'aide régionale et les programmes d'aide à la recherche peuvent être considérés comme des subventions internes comprises dans les programmes « verts ».

Pour leur part, les programmes « bleus » comprennent les subventions internes liées à la limitation de la production<sup>34</sup>. L'Accord précise que les versements directs au titre de programmes de limitation de la production ne sont généralement pas soumis à l'engagement de réduction du soutien interne s'ils sont effectués sur la base de données fixes. Ces versements ne seront pas soumis à l'obligation de réduction s'ils sont fondés sur une superficie et des rendements fixes ou s'ils sont limités à 85 p. 100 du niveau de base de la production moyenne de 1986 à 1988 ou si les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixes<sup>35</sup>.

Toutefois, les subventions internes qui entrent dans la catégorie des programmes « bleus » peuvent être la cible de droits compensateurs de la part des autres Membres. La création des programmes « bleus » permet notamment au Canada de préserver ses systèmes de gestion de l'offre en soustrayant les subventions internes faites en vertu de ces programmes à l'obligation générale de réduction.

Enfin, les programmes « rouges » comprennent les subventions internes qui ont des effets négatifs sur les échanges internationaux de produits agricoles. Ces mesures sont soumises à l'obligation de réduction et peuvent se voir imposer des droits compensateurs.

---

34. *Accord sur l'agriculture*, précité, note 29, art. 6 (5).

35. *Ibid.*

La variable assujettie à une réduction est le niveau total de soutien accordé par un Membre pour un secteur de produit (la mesure globale de soutien (MGS)). Le mode de calcul de la MGS est prévu dans l'annexe 3 de l'Accord. Puisque la MGS doit être réduite de 20 p. 100 durant la période de mise en œuvre de l'Accord, des engagements particuliers pour chaque année sont prévus dans la liste d'engagements des Membres<sup>36</sup>. L'Accord sur l'agriculture prévoit une exception à l'obligation de réduction du soutien interne. Ainsi, une mesure qui n'excède pas 5 p. 100 de la valeur totale de la production d'un produit sera exemptée de cette obligation<sup>37</sup>. Il s'agit de la clause *de minimis*.

Donc, les mesures de soutien interne comprises dans les programmes « rouges » ou ne remplissant pas les conditions d'exemption des programmes « bleus » seront soumises à une réduction de 20 p. 100 à moins qu'elles ne soient visées par la clause *de minimis*.

### 1.2.2.3 Les subventions à l'exportation

Les subventions à l'exportation sont des facteurs de distorsion des échanges internationaux très importants. La capacité des pays d'utiliser de telles subventions est proportionnelle à leur santé économique respective, ce qui crée davantage d'iniquité.

L'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture définit les subventions à l'exportation comme des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation. L'article 9:1 de l'Accord prévoit une liste de subventions à l'exportation qui font l'objet d'engagements de réduction. Nous y retrouvons, bien entendu, les subventions directes mais aussi les ventes à l'exportation de stocks publics à un prix inférieur au prix national demandé pour ce produit, les versements à l'exportation financés par des prélèvements à la production, les subventions pour réduire le coût de commercialisation des exportations, les tarifs de transport intérieur pour les expéditions à l'exportation à des prix plus favorables que pour les expéditions en trafic intérieur et les subventions aux produits agricoles subordonnées à l'incorporation de ces produits dans des produits exportés.

Les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 se rapportent aux produits spécifiés par chaque Membre dans la section II de la partie IV de sa liste. Elles sont soumises, d'une part, à une réduction de 36 p. 100 des dépenses budgétaires accordées de 1986 à 1990 aux subventions à

---

36. En ce qui a trait aux pays en développement, ils ont l'obligation de réduire leur soutien interne des programmes rouges de 13,33 p. 100 sur neuf ans.

37. Accord sur l'agriculture, précité, note 29, art. 6 (4). Pour les pays en développement, le seuil minimal est fixé à 10 p. 100.

l'exportation pour chaque produit agricole spécifié dans la liste des Membres. D'autre part, les Membres doivent réduire de 21 p. 100 le volume des exportations subventionnées de chaque produit<sup>38</sup>.

Un Membre ne peut donc, pour un produit qui bénéficiait d'une subvention à l'exportation pendant la période de base, soit 1986-1988, accorder une subvention à l'exportation qui excède les engagements de réduction qu'il a pris et exprimés dans sa liste d'engagements<sup>39</sup>. De plus, un Membre ne peut accorder les subventions prévues dans l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* pour des produits qui ne sont pas spécifiés dans la section II de la partie IV de sa liste d'engagements, c'est-à-dire des produits qui ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation de 1986 à 1988<sup>40</sup>.

Les subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées à l'article 9:1 doivent toutefois être gérées conformément à l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Elles ne doivent pas être appliquées d'une manière qui entraîne ou menace d'entraîner un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation pris en vertu de l'*Accord sur l'agriculture*. De plus, l'Accord interdit ces subventions sur la quantité exportée en dépassement du niveau d'engagement de réduction<sup>41</sup>. Aussi, c'est au pays exportateur de faire la preuve que les quantités exportées au-delà des engagements de réduction n'ont été subventionnées d'aucune manière<sup>42</sup>.

Finalement, les subventions à l'exportation qui ne respectent pas l'*Accord sur l'agriculture* sont passibles de droits compensateurs<sup>43</sup>.

## **2 L'adaptation de l'industrie laitière canadienne aux contraintes de la réglementation de l'Organisation mondiale du commerce**

### **2.1 L'industrie laitière canadienne traditionnellement façonnée par le commerce international**

L'industrie laitière canadienne a su, aux cours des ans, s'adapter aux réalités internationales pour en tirer profit et augmenter sa vitalité économique. Cette acclimatation a mené à une coopération de plus en plus étroite entre les gouvernements et organismes provinciaux et fédéraux. À travers l'expérience de l'industrie laitière québécoise, les prochaines lignes

---

38. Les pays en développement doivent diminuer de 24 p. 100 leur dépenses budgétaires et de 14 p. 100 le volume de leurs exportations subventionnées.

39. *Accord sur l'agriculture*, précité, note 29, art. 3 (3).

40. *Ibid.*

41. *Id.*, art. 10 (3).

42. *Ibid.*

43. *Id.*, art. 13 c).

retraceront les grandes étapes de l'adaptation de l'industrie laitière canadienne aux réalités commerciales d'après-guerre et elles expliqueront la naissance du système canadien de gestion des approvisionnements en lait et son fonctionnement ainsi que les changements apportés à la politique laitière canadienne en prévision de l'*Accord sur l'agriculture*.

### 2.1.1 Le système canadien de gestion des approvisionnements en lait, une adaptation appropriée aux échanges mondiaux de la fin des années 50 : l'exemple du Québec

La Seconde Guerre mondiale signifiait, pour près de la majorité des agriculteurs canadiens, des exportations quasi illimitées en sol européen. Près de 40 000 producteurs agricoles sur les 150 000 que comptait le Québec à cette époque ont profité de ce marché d'exportation prospère<sup>44</sup>. Toutefois, la fin de la guerre et la reconstruction de l'Europe ont mis un terme à ces échanges fructueux. Les années 50 ont alors été le théâtre d'une importante crise de la production agricole québécoise. Les prix agricoles ont doublé de 1939 à 1944 et triplé en 1948<sup>45</sup>. Les producteurs agricoles canadiens ont dû éponger des baisses de leurs revenus sans précédent. Les marchés européens lui étant fermés, l'industrie laitière québécoise ne faisait pas exception et subissait les contrecoups de la surproduction de produits laitiers canadiens.

En vue d'affronter cette crise agricole, d'importantes commissions d'enquête gouvernementales ont été mises sur pied. Au Québec, en 1955, le comité Héon a révélé qu'il fallait spécialiser les exploitations agricoles et éliminer les deux tiers des fermes existantes à l'époque pour faire face efficacement aux changements apportés au commerce agricole canadien par les nouvelles réalités internationales<sup>46</sup>.

Devant ce constat, des changements majeurs s'imposaient au sein de l'industrie laitière canadienne. À la suite des conclusions du comité Héon et grâce aux pressions du syndicalisme agricole québécois, les producteurs de lait se sont regroupés afin de négocier collectivement les conditions de vente et de mise en marché de leurs produits<sup>47</sup>. Ce système, mieux connu sous le nom de « plan conjoint », a été autorisé en 1956 au Québec<sup>48</sup>.

44. J. FRANQUEN (dir.), *Agriculture et politiques agricoles en France et au Québec : transformations économiques et sociales*, Paris/Sainte-Foy, L'Harmattan/Presses de l'Université du Québec, 1990, p. 21.

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. À la même époque, les producteurs d'œufs et de volailles se sont aussi regroupés.

48. *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaire et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1. C'est dans le cadre de la première version de cette loi que les producteurs de lait qui se sont organisés par l'entremise d'un plan conjoint.

En vertu des plans conjoints, des offices provinciaux représentent encore aujourd'hui les producteurs laitiers et gèrent le commerce des produits laitiers effectué sur le territoire de leur province respective. Ce commerce a traditionnellement été divisé entre deux marchés distincts : le marché du lait de consommation et le marché du lait de transformation. Le lait de consommation désigne le lait ou la crème de table pour consommation sous forme liquide. Il est généralement écoulé sur le marché de la province qui le produit. Quant au lait de transformation, ou lait industriel, il est utilisé dans la fabrication de produits laitiers comme le yogourt, le fromage ou le beurre qui sont souvent exportés vers une autre province ou un autre pays.

En veillant à l'application du plan conjoint de leur province, les offices provinciaux de commercialisation des produits laitiers négocient au nom des producteurs les conditions de vente et de mise en marché des produits laitiers. Par l'intermédiaire de quotas de production, ils contrôlent la production provinciale de lait et fixent le prix de celui-ci.

Les premiers plans conjoints de producteurs laitiers ont évidemment subi des modifications au cours des années. La participation de l'administration fédérale à ce processus est rapidement devenue indispensable aux yeux des offices provinciaux de commercialisation des produits laitiers. Une coordination nationale de l'industrie laitière s'imposait en effet en raison de l'absence de pouvoirs législatifs des provinces en matière de commerce agricole interprovincial et international<sup>49</sup>.

Ainsi, le commerce agricole est marqué par une séparation des pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. D'une part, la Constitution canadienne réserve au gouvernement fédéral le pouvoir général de réglementer les échanges et le commerce de toutes sortes<sup>50</sup>. Toutefois, elle comprend une disposition propre au domaine agricole qui accorde le droit aux provinces de légiférer relativement à l'agriculture sur leur territoire<sup>51</sup>. Cette disposition confère cependant au gouvernement fédéral le droit prépondérant de légiférer au niveau national au sujet de l'agriculture. D'autre part, la Constitution interdit l'existence de

---

49. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3 (ci-après citée : « *Loi constitutionnelle de 1867* »).

50. *Id.*, art. 91, al. 2 ; voir : A. SAVARD, *Les effets des accords du cycle d'Uruguay sur la législation canadienne et québécoise en matière agricole*, Montréal, Faculté de droit, Université de Montréal, 1996 ; S. MORIN, *L'industrie laitière canadienne face aux contraintes des ententes internationales*, mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Faculté des études supérieures, Université Laval, 1997.

51. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 49, art. 95.

barrières au commerce entre les provinces canadiennes<sup>52</sup>. Tous les articles en provenance d'une province, y compris les produits laitiers, sont donc admis en franchise dans les autres provinces<sup>53</sup>.

Compte tenu de cette séparation des pouvoirs, la gestion efficace du commerce et de la mise en marché des produits laitiers par les offices provinciaux était compromise par le commerce interprovincial<sup>54</sup>. Les syndicats de producteurs avaient peine à gérer le commerce du lait produit dans leur province puisqu'ils n'avaient aucun contrôle sur l'offre que créaient sur leur marché les produits laitiers du reste du Canada. La participation du gouvernement fédéral à la gestion de l'industrie laitière devenait donc essentielle.

À la demande des offices provinciaux de commercialisation de produits laitiers, l'administration fédérale leur a délégué, par l'intermédiaire de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*<sup>55</sup>, son pouvoir d'administrer le commerce interprovincial et international du lait de consommation. En vertu de cette loi, le gouverneur en conseil est autorisé à étendre aux marchés interprovincial et international les pouvoirs de tout office ou organisme habilité par la législation d'une province à réglementer la commercialisation d'un produit agricole donné dans cette dernière<sup>56</sup>.

La Cour suprême du Canada s'est penchée sur la légalité de ces délégations de pouvoirs au profit non pas des gouvernements provinciaux mais d'organismes provinciaux<sup>57</sup>. Le plus haut tribunal du pays a conclu que le Parlement fédéral peut déléguer à un organisme provincial le pouvoir administratif d'exercer dans un champ de compétence fédérale un pouvoir réglementaire s'il est semblable à celui qu'il exerce dans le domaine provincial. Il est donc légal pour le Parlement fédéral de déléguer aux offices provinciaux de commercialisation de produits laitiers le pouvoir d'administrer le commerce interprovincial et international du lait de consommation de leur province.

À titre d'exemple, en ce qui concerne le secteur laitier québécois, le *Décret sur le lait du Québec*<sup>58</sup> étend les pouvoirs de la Régie des marchés

---

52. *Id.*, art. 121.

53. *Id.*, art. 21.

54. *Id.*, art. 121 et 21. La Constitution canadienne interdit l'existence de barrières au commerce entre les provinces canadiennes et prescrit que tous les articles en provenance d'une province doivent être admis en franchise dans les autres provinces.

55. *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, L.R.C. (1985), c. A-6.

56. *Id.*, art. 2.

57. *Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392 ; *Affaire sur l'organisation des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198. Voir aussi : S. MORIN, *op. cit.*, note 50 ;

58. *Décret sur le lait du Québec*, DORS/94-720.

agricoles et alimentaires du Québec et de l'office des producteurs de lait, la Fédération des producteurs de lait du Québec (FPLQ), à la commercialisation sur les marchés interprovincial et international du lait de consommation québécois<sup>59</sup>.

Malgré ces transferts de pouvoirs, en 1966, les revenus du tiers des producteurs laitiers du Québec et de l'Ontario, les provinces productrices de lait les plus importantes au Canada, les plaçaient au-dessous du seuil de pauvreté et le problème de la surproduction n'était toujours pas enrayer<sup>60</sup>.

Un partenariat entre les deux paliers de gouvernement devenait aussi nécessaire pour la gestion du commerce du lait de transformation. C'est donc dans cette optique qu'a été créée, en 1966, la Commission canadienne du lait (CCL). Cette dernière est l'organisme fédéral pivot dans le commerce du lait de transformation<sup>61</sup>. Elle a pour mission, d'une part, de permettre aux producteurs de lait et de crème dont l'entreprise est efficace d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leurs investissements et, d'autre part, d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de qualité<sup>62</sup>.

Après certaines tentatives de contingentement de la production peu fructueuses, en 1970, les principaux protagonistes de l'industrie laitière canadienne ont signé un accord mettant en place un plan global de commercialisation du lait de transformation<sup>63</sup>. Le Plan national de commercialisation du lait, qui chapeaute encore aujourd'hui l'industrie laitière canadienne, établit alors un système de contingentement de la production du lait de transformation.

Le système de gestion des approvisionnements en lait s'harmonise avec le contingentement de la production du lait de consommation effectué par les offices provinciaux de commercialisation des produits laitiers. Il s'appuie sur les trois mêmes piliers que la gestion de l'offre provinciale de lait de consommation : un contingentement de la production du lait de transformation en vue de pourvoir uniquement à la demande nationale et à certains marchés d'exportation, le contrôle des importations de produits

---

59. Voir : A. SAVARD, *op. cit.*, note 50 ; S. MORIN, *op. cit.*, note 50.

60. D.-M. GOUIN, *Marché des quotas et changements structurels dans le secteur laitier : analyse du cas du Québec et perspectives en France*, Québec, Université Laval-GREPA, 1988, p. 24.

61. *Loi sur la Commission canadienne du lait*, L.R.C., c. C-15 : les pouvoirs de la Commission sont énumérés dans l'article 9 de cette loi.

62. *Id.*, art. 8.

63. La CCL, les gouvernements et les organisations de producteurs du Québec et de l'Ontario, provinces qui représentent à elles deux 80 p. 100 de la production canadienne de lait de transformation, ont établi les bases de cet accord.

laitiers étrangers au Canada et l'administration nationale du prix du lait de transformation.

Par ailleurs, le Comité canadien de gestion des approvisionnements en lait (CCGAL) a été créé pour voir à la mise en œuvre du Plan national de commercialisation du lait et donc au système de gestion des approvisionnements en lait. Il est composé de représentants des producteurs et des gouvernements de toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve<sup>64</sup>. Chaque année, le CCGAL établit un niveau cible pour la production de lait au Canada, soit le quota de mise en marché du lait. Chaque province détient une part de ce quota national de lait de transformation qu'elle répartit entre ses producteurs, selon les règles qu'elle détermine.

La fin des années 50 a donc été le théâtre d'une importante crise agricole qui a complètement transformé l'industrie laitière canadienne. Depuis, celle-ci repose sur un partenariat essentiel entre les deux paliers de gouvernement et sur une gestion des approvisionnements en lait de consommation et de transformation.

### **2.1.2 Les changements apportés à la politique laitière canadienne en prévision de l'Accord sur l'agriculture à travers l'expérience du Québec**

#### **2.1.2.1 Les changements apportés au commerce des produits laitiers**

Après une accalmie, l'industrie laitière canadienne est de nouveau appelée à faire face aux conséquences des bouleversements qui surviennent, depuis quelques années, sur la scène internationale. Comme à la fin des années 50, les exploitations laitières canadiennes doivent harmoniser le commerce de leurs produits avec une réalité mondiale, cette fois-ci façonnée par les résultats des dernières négociations commerciales multilatérales sur la libéralisation des échanges. Pour adapter l'industrie laitière canadienne aux nouvelles règles internationales, des modifications significatives ont été apportées, dès 1995, au Plan national de commercialisation du lait.

Tout d'abord, l'*Entente sur la mise en commun du lait de classes spéciales*, aussi appelée « entente P-9 », a été signée en 1995 par l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Le lait produit au Canada est vendu aux transformateurs selon un

---

64. Terre-Neuve n'a jamais été partie au Plan national de commercialisation du lait à cause de sa faible production de lait de transformation.

système de classification des produits laitiers. Les transformateurs paient différents prix pour le lait selon l'utilisation qu'ils en font. Depuis le 1<sup>er</sup> août 1995, l'entente P-9 crée des classes spéciales de lait pour les produits laitiers voués à l'exportation ou à la seconde transformation.

Ce système remplace celui des retenues intraquotas pour les activités d'exportation par lequel, avant l'*Accord sur l'agriculture*, les producteurs épongeaient les pertes des transformateurs sur les marchés d'exportation, de seconde transformation et d'écoulement des surplus structureaux, par l'entremise d'un prélèvement sur chacune de leur paie.

Le nouveau système des classes spéciales, tout comme l'ancien système des retenues, permet de répartir le coût des activités d'exportation entre tous les producteurs canadiens.

Plus précisément, les activités de commercialisation et d'exportation visées dans la classe spéciale 5 comprennent les éléments suivants : les produits exposés à la concurrence des États-Unis, les activités du programme de remise pour les transformateurs secondaires, le programme d'utilisation de la matière grasse et les exportations d'ingrédients laitiers aux États-Unis, les confiseries, les exportations de fromage au Royaume-Uni, les exportations de fromage aux États-Unis, les marchés de créneau (lait UHT), le lait concentré destiné à la Libye, la poudre de lait entier destinée à l'Algérie et le plan C et le retrait des surplus appréhendés.

Cette liste d'activités, visées dans l'entente P-9, laisse voir que les classes spéciales de lait ont été créées précisément pour contrer la concurrence internationale relative à certains produits et dans le but d'élargir certains marchés de créneau.

En effet, le lait de la classe spéciale 5, voué aux activités d'exportation et de seconde transformation, est vendu à un prix moindre que le lait des classes 1 à 4 qui sont destinées au marché national. C'est ce qui se nomme « un prix différencié<sup>65</sup> ». Ce procédé, aussi appelé « système du double prix », permet aux transformateurs d'exporter leurs produits au même coût que lorsqu'ils bénéficiaient d'une subvention à l'exportation par les retenues sur les paies des producteurs laitiers. De fait, aux termes de cette entente, les exportateurs paient le lait qu'ils utilisent dans les produits qu'ils exportent moins cher plutôt que de payer le prix intérieur et de recevoir une aide financière des autres producteurs par la suite.

---

65. D. DAGENAIS, « Entente historique dans le secteur laitier », *Le Bulletin des agriculteurs*, juin 1995, p. 19.

Le système canadien des classes spéciales est géré par la CCL. C'est par l'intermédiaire de permis qu'elle délivre que les transformateurs et les exportateurs peuvent se procurer le lait au prix avantageux des classes spéciales.

Pour assurer l'efficacité de l'entente P-9 et du système des classes spéciales mis sur pied, tous les producteurs laitiers du Canada devaient assumer également les pertes de revenus pour le lait destiné aux activités d'exportation et de transformation secondaire sans quoi le mécanisme pénaliserait les exportateurs efficaces, dont la majorité réside au Québec. En effet, avant l'entente P-9, le Québec effectuait à lui seul plus du tiers des exportations de produits laitiers canadiens<sup>66</sup>.

L'entente P-9 prévoit donc que les provinces signataires mettront en commun une portion des revenus de leur production totale de lait de consommation et de transformation. Ce pourcentage, établi par la CCL, correspond à la contribution de la province qui achemine la plus grande part de sa production laitière aux activités visées par les classes spéciales. Les producteurs québécois sont donc assurés du maintien de leurs revenus puisque, une fois la mise en commun effectuée, les recettes des exportations sont distribuées entre les provinces proportionnellement aux ventes de lait qu'elles effectuent.

Lors de la négociation de l'entente P-9, certaines provinces plus réformatrices étaient prêtes à mettre en commun les revenus de toutes les classes de lait canadien. Le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et le Manitoba ont donc signé, malgré l'opposition des provinces de l'Ouest, l'*Entente sur la mise en commun de tout le lait*, aussi appelée « entente P-6 ».

Par l'entente P-6, ces provinces mettent en commun les revenus des marchés nationaux de tout le lait de consommation et de transformation. Le Québec détient environ 47,5 p. 100 du marché total de l'entente P-6<sup>67</sup>. En ce qui a trait à l'administration de la production laitière, il existe donc désormais pour les provinces parties à l'entente P-6 un seul quota de mise en marché pour le lait de consommation et le lait de transformation, exprimé en kilogramme de matière grasse par jour. Les provinces se donnent ainsi de meilleures conditions de marché, harmonisent le prix du

---

66. D. DAGENAI, « Secteur laitier : des réformes pressantes », *Le Bulletin des agriculteurs*, mars 1994, p. 15.

67. L'Ontario suit avec 41,1 p. 100 du marché, le Manitoba en a 4,7 p. 100 la Nouvelle-Écosse, 2,9 p. 100, le Nouveau-Brunswick, 2,2 p. 100 et l'Île-du-Prince-Édouard, 1,5 p. 100. FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1995*, Québec, FPLQ, 1995, p. 24.

lait sur le territoire de l'entente et s'ouvrent davantage à la coopération interprovinciale. Par cette coalition, elles souhaitent mieux faire face aux répercussions des nouvelles règles internationales et à l'ouverture du marché des produits laitiers canadiens à la concurrence internationale que suppose l'*Accord sur l'agriculture*.

Au départ très réticentes, les provinces de l'Ouest, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, ont conclu une entente semblable soit l'*Entente sur la mise en commun du lait des provinces de l'Ouest*, ou l'« entente P-4 »<sup>68</sup>.

### **2.1.2.2 Les changements au système canadien de gestion des approvisionnements en lait**

Le système canadien de gestion des approvisionnements en lait demeure, encore aujourd'hui, l'essence de la politique laitière canadienne. Bien que certains instruments de ce système aient été modifiés substantiellement, sa philosophie reste inchangée depuis sa création.

Pour équilibrer l'offre nationale de lait et les besoins du marché canadien en fait de produits laitiers, le système de gestion des approvisionnements en lait est soutenu, depuis ses débuts, dans les années 70, par trois piliers essentiels. Ces mécanismes sont la gestion de la production, l'administration du prix du lait et le contrôle des importations de produits laitiers étrangers.

#### *Le contrôle de la production nationale de lait*

Le système de gestion des approvisionnements en lait canadien a comme mission d'équilibrer l'offre nationale de lait avec les besoins du marché canadien en produits laitiers. En vue de remplir ce mandat, la production nationale de produits laitiers est contrôlée selon une évaluation de la demande nationale pour lesdits produits.

À chaque année laitière, la CCL calcule les besoins canadiens en matière de lait et de crème destinés à être utilisés comme produits laitiers ou dans la production de ceux-ci<sup>69</sup>. Ce calcul établit la quantité totale de lait pouvant être distribuée sur le marché canadien et exportée. D'après ce calcul, le CCGAL, chargé de la mise en œuvre du Plan de commercialisation du lait, détermine la part du quota national de mise en marché (QMM) que chaque province peut attribuer à ses producteurs au cours de l'année<sup>70</sup>.

---

68. Le Manitoba participe donc aux deux ententes, soit l'entente P-6 et l'entente P-4.

69. *Règlement sur la commercialisation des produits laitiers*, DORS/94-466, art. 4.

70. Précité, note 69, art. 5 (1).

Le contrôle de la production de produits laitiers canadiens s'effectue par l'intermédiaire de quotas de production du lait. Comme nous venons de l'expliquer, traditionnellement, les provinces géraient deux quotas de production. L'un provenait de la part provinciale du QMM du lait de transformation établie annuellement par la CCL. L'autre était déterminé dans chaque province par les offices de commercialisation des produits laitiers et représentait la quantité de lait de consommation pouvant être produite dans cette province.

Toutefois, pour que la politique laitière nationale puisse être efficace et s'appliquer à la production provinciale de lait de transformation, les provinces devaient administrer le QMM de lait de transformation sur leur territoire respectif. Aussi, les offices provinciaux de commercialisation du lait distribuèrent une part du QMM du lait de transformation aux producteurs qui y étaient admissibles. Ces offices provinciaux géraient leur part du QMM du lait de transformation de la même manière que les quotas provinciaux de production de lait de consommation.

À titre d'exemple, l'office chargé d'attribuer aux producteurs laitiers québécois leur part du QMM du lait de transformation et les quotas de production du lait de consommation était la Fédération des producteurs de lait du Québec (FPLQ)<sup>71</sup>. Cette distribution s'effectuait sur la base du droit de produire que détenait chaque producteur avant la mise sur pied du système de gestion des approvisionnements en lait. Comme les autres offices de producteurs provinciaux, la FPLQ légiférait, entre autres choses, quant à l'admissibilité des producteurs aux deux quotas, à leur répartition entre les producteurs admissibles et à l'annulation du droit de produire qui s'y rattache<sup>72</sup>. Les producteurs de lait de transformation et de consommation recevaient deux paies différentes selon la sorte de lait qu'ils vendaient.

L'avènement de l'entente P-6, qui met en commun les revenus de tout le lait de six provinces dont le Québec, a bouleversé ce mécanisme de mise en marché. Depuis, chacune de ces provinces reçoit une part d'un quota national unique de mise en marché du lait de transformation et de consommation. Cette distribution est basée sur l'estimation des besoins canadiens en matière de lait effectuée annuellement par la CCL et le CCGAL. À la suite de cette mise en commun, le Québec détient désormais environ 48 p. 100 du QMM du lait de consommation et de transformation<sup>73</sup>.

---

71. *Id.*, art. 12.

72. *Id.*, art. 6. La Fédération des producteurs de lait du Québec doit se servir des critères d'évaluation et des règles qu'elle utilise relativement au lait de consommation pour de tels gestes.

73. COMMISSION CANADIENNE DU LAIT, *Rapport annuel 1995-1996*, Ottawa, CCL, 1996, p. 24.

Le CCGAL doit son importance au sein de l'industrie laitière canadienne au fait qu'il veille à la mise en œuvre du Plan national de commercialisation du lait modifié par les ententes P-6, P-9 et P-4 et qu'il est composé des signataires de ces accords, soit toutes les provinces canadiennes, à l'exception de Terre-Neuve<sup>74</sup>. Ce sont les représentants désignés par chaque province qui négocient la proportion dans laquelle leurs producteurs pourront mettre en marché leur lait. Mentionnons que des organisations nationales de consommateurs, de transformateurs et de producteurs participent aux travaux du CCGAL à titre de membres sans droit de vote.

La mise en commun des revenus de tout le lait a donc fait disparaître la dichotomie qui existait depuis plusieurs années entre la mise en marché du lait de consommation et du lait de transformation. La FPLQ, comme les autres offices de producteurs, administre désormais un quota de mise en marché unique exprimé en kilogramme de matières grasses par jour. Les offices de producteurs ont additionné les quotas de lait de transformation et les quotas de lait de consommation détenus par chaque producteur au 1<sup>er</sup> août 1996 et ont ensuite divisé cette somme par 365 jours pour établir le quota unique de mise en marché de chaque producteur admissible<sup>75</sup>. Les producteurs ne reçoivent donc plus qu'une seule paie pour le lait qu'ils produisent.

L'imposition de quotas de mise en marché du lait est essentielle au système canadien de gestion des approvisionnements en lait. Afin que ces contingents soient respectés par les producteurs qui les détiennent, les offices provinciaux, comme la FPLQ, sanctionnent la mise en marché de lait sans la détention d'un quota et la mise en marché du lait en surplus du quota détenu. Ces opérations sont passibles de peines pécuniaires importantes<sup>76</sup>.

En 1993, certains producteurs de la Colombie-Britannique ont défié le système de gestion des approvisionnements en lait<sup>77</sup>. Ils ont tenté de fonctionner indépendamment de ce mécanisme en vendant du lait à un transformateur sans détenir de quota de mise en marché. Ces producteurs ont soulevé avec succès devant les tribunaux l'inconstitutionnalité de la législation provinciale relative au commerce interprovincial du lait de transformation. À la suite de ces décisions judiciaires, les lois ont été modifiées de

---

74. Seule la province de Terre-Neuve n'est pas signataire de ce plan puisqu'elle ne produit pas suffisamment de lait pour le marché de transformation. Cette province s'est toutefois vu accorder un statut d'observateur.

75. *Règlement sur les quotas des producteurs de lait*, (1981) 115 G.O. II, 3560, r. art. 4.1, remplacé par r. 2.1.1.02 art. 16 et 17.

76. Précité, note 75, art. 18 et suiv.

77. *British Columbia Milk Marketing Board v. Bari Cheese Ltd.*, [1993] B.C.J. 1748.

manière à respecter le partage des pouvoirs législatifs prévu dans la Constitution canadienne. Depuis la mise en commun des revenus de tout le lait, d'autres producteurs de la Colombie-Britannique ont tenté en vain de faire échec à la loi révisée<sup>78</sup>. La Cour supérieure de cette province a statué que chaque province est en droit, en vertu de la Constitution canadienne, de légiférer relativement au commerce intraprovincial du lait de transformation qu'elle produit.

Puisque sa possession est essentielle et que le nombre en est limité, le quota de production est l'actif le plus important de la ferme laitière canadienne. Le prix des quotas n'a cessé d'augmenter depuis la mise sur pied du système de gestion des approvisionnements en lait.

Finalement, pour que le système de quota de production soit efficace, il fallait assurer une certaine stabilité dans le transfert des quotas de production provinciaux. À titre d'exemple, au Québec, sauf en cas de vente de l'ensemble des exploitations laitières d'un producteur, nul ne peut acquérir ni céder un quota de production, en tout ou en partie, si ce n'est par l'entremise de la FPLQ<sup>79</sup>. Le transfert des quotas de production s'effectue par des offres d'achat ou de vente transmises à la FPLQ et gérées par elle<sup>80</sup>. La FPLQ peut ainsi mieux veiller à ce que la production de lait québécois ne soit pas compromise par de mauvais transferts de quotas.

### *L'administration du prix du lait*

Lorsque des agriculteurs cèdent à des organismes provinciaux et nationaux l'administration de leur droit de mettre en marché leur production, ils renoncent par le fait même à la libre concurrence. Cette cession ne peut toutefois rationnellement être faite sans la garantie que tous les producteurs recevront leur juste part des revenus du marché. Pour atteindre cet autre objectif, le système canadien de gestion des approvisionnements en lait devait prévoir un mécanisme pour pallier l'établissement des prix du lait et des produits laitiers traditionnellement effectué par chaque producteur. Il fallait mettre sur pied un processus de fixation des prix du lait tout au long de la chaîne de distribution, c'est-à-dire à partir des prix que recevront les producteurs pour leur lait jusqu'aux prix que paieront les consommateurs pour les produits laitiers dans les épiceries et autres commerces.

Puisque seul le gouvernement fédéral est habilité à légiférer relativement à la commercialisation interprovinciale et internationale du lait de transformation, c'est donc lui, par l'intermédiaire de la CCL, qui fixe

78. *British Columbia Milk Marketing Board v. Aquilini*, [1997] B.C.J. 843.

79. *Règlement sur les quotas des producteurs de lait*, M.35.1, r. 2.1.1.02, art. 28-38.

80. *Id.*, art. 28 et suiv.

annuellement le prix de ce lait pour ces marchés. Ainsi, le 1<sup>er</sup> août de chaque année, la CCL fixe un prix cible pour le lait de transformation. Ce prix représente le niveau de revenus nécessaire pour assurer aux producteurs de lait efficaces un salaire approprié qui leur permettra de couvrir leurs investissements et le coût lié à la production du lait de transformation.

Au Québec, la Régie et la FPLQ tiennent les rôles principaux dans l'établissement du prix du lait de consommation québécois et du prix du lait de transformation qui y est produit et écoulé.

Le prix du lait de transformation québécois écoulé sur le territoire de la province de Québec est fixé, en principe, par la FPLQ. Il s'agit principalement des classes de lait 1 b) à 4 d). La FPLQ négocie les prix de ces classes de lait avec les transformateurs. Cette négociation s'effectue toutefois sur la base du prix cible fixé au niveau national et s'apparente souvent à ce dernier. En outre, les conventions de mise en marché ainsi établies doivent être homologuées par la Régie<sup>81</sup>.

Le prix du lait de consommation québécois, la classe de lait 1 a), est en principe déterminé par ordonnance de la Régie<sup>82</sup>. Avant le 2 mars 1998, cette dernière fixait le prix du lait de consommation à l'occasion d'une audience où la FPLQ, les représentants des transformateurs et d'autres protagonistes de l'industrie laitière présentaient leur point de vue sur le sujet<sup>83</sup>. Les participants à cette audience appuyaient leurs réflexions sur les résultats d'enquêtes révélant le coût de production et de transformation pour l'année laitière précédente. Le prix du lait de consommation est aussi établi pour que les producteurs efficaces obtiennent un salaire équitable et puissent honorer le coût de leur production.

Toutefois, depuis le 2 mars 1998, la Régie a acquiescé à la demande de la FPLQ et des autres acteurs de l'industrie laitière qui souhaitaient que le prix du lait de consommation soit aussi fixé en vertu de conventions de mise en marché<sup>84</sup>.

### *Le contrôle des importations de produits laitiers étrangers*

Pour être efficace, le système canadien de gestion des approvisionnements en lait doit pouvoir évaluer l'offre de lait sur le territoire qu'il

---

81. *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1, art. 114.

82. *Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés*, L.R.Q., c. P-30, art. 38 e) et 38.1.

83. *Id.*, art. 39.

84. *Demande de modification de l'Ordonnance L-82 sur les prix du lait de consommation*, Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, Décision 6779, le 2 mars 1998, dossier 767-03-01.

dessert. Pour ce faire, il doit tenir compte de la partie de cette offre que représentent les importations de lait et de produits laitiers étrangers sur son territoire. Le contrôle de la production laitière canadienne serait inutile, voire contraire aux intérêts des producteurs, si le système canadien de gestion des approvisionnements en lait ne préservait pas le marché canadien des perturbations causées par les importations de produits laitiers étrangers non contrôlés.

Afin d'effectuer le contrôle des importations, le Canada imposait jusqu'en 1994 des restrictions quantitatives à l'importation des produits laitiers étrangers. Ces mesures limitaient le volume de produits laitiers étrangers qui y était importé et assuraient l'autosuffisance laitière en protégeant l'équilibre entre l'offre et la demande canadienne.

Cependant, lors des dernières négociations commerciales multilatérales du GATT, les pays signataires de l'*Accord sur l'agriculture* ont convenu de remplacer les mesures non tarifaires, dont les restrictions quantitatives à l'importation, par des droits de douane qui devront être réduits graduellement<sup>85</sup>. Afin de respecter ses engagements internationaux, le Canada a remplacé les restrictions quantitatives à l'importation des produits laitiers étrangers par des droits de douane. Il a fixé ces tarifs à des niveaux très élevés afin qu'ils assurent à l'industrie laitière canadienne une protection équivalente à celle que lui procuraient les anciennes mesures non tarifaires. Ces tarifs douaniers contrôlent toujours de façon appropriée l'entrée en sol canadien de produits laitiers étrangers. Malgré l'obligation imposée par l'*Accord sur l'agriculture* de les réduire, ils demeurent encore en 2000 assez élevés pour décourager l'entrée sur le marché canadien de produits laitiers étrangers concurrentiels.

### **3 L'industrie laitière canadienne de nouveau placée devant le déficit de l'adaptation**

#### **3.1 Les plaintes des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande contre la politique laitière canadienne et les décisions de l'Organisation mondiale du commerce**

En 1998, l'industrie laitière canadienne était à nouveau soumise aux pressions internationales sur son système de gestion des approvisionnements en lait. Les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont déposé des plaintes devant l'OMC mettant toutes deux en cause la légalité de certains aspects de la politique laitière canadienne en soutenant, notamment, que

---

85. *Accord sur l'agriculture*, précité, note 29, art. 4.

les classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) constituent des subventions à l'exportation appliquées de manière non conforme aux règles posées dans l'*Accord sur l'agriculture*<sup>86</sup>.

Rappelons d'abord que les classes spéciales de lait 5 d) et 5 e) ont été introduites en 1995 en prévision de l'*Accord sur l'agriculture* et en remplacement de l'ancien système de retenue sur la paie des producteurs. Celui-ci prévoyait en effet une retenue sur la paie de chaque producteur, qu'il soit engagé ou non dans des activités d'exportation, en vue de mettre en commun cet argent pour favoriser la compétitivité des exportateurs canadiens et répartir leurs pertes entre tous les producteurs canadiens. Les classes spéciales sont liées aux activités d'exportation et de transformation secondaire et le lait de ces classes est vendu aux transformateurs à des prix inférieurs à ceux des classes de lait voué au marché national.

### 3.1.1 La plainte des États-Unis

Les États-Unis prétendent principalement que le Canada octroie, par ses classes spéciales de lait 5 d) et 5 e), des subventions à l'exportation visées dans l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* qui ne respectent pas les engagements de réduction pris par le Canada ni les articles 10 et 3:3 dudit accord.

L'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* décrit six catégories de subventions à l'exportation soumises aux engagements de réduction des Membres. Selon les États-Unis, cette liste n'est pas limitative et chacune de ces descriptions est conçue pour englober le plus grand nombre de mesures possible et, par conséquent, ces descriptions peuvent parfois s'entrecroiser<sup>87</sup>. Ainsi, d'après la compréhension américaine, le sous-alinéa c) de l'article 9:1 aurait été conçu spécialement pour viser l'ancien système canadien de prélèvement sur la paie des producteurs laitiers et prévenir tout autre système semblable, comme celui des classes spéciales 5 d) et 5 e)<sup>88</sup>.

---

86. Contrairement à celle de la Nouvelle-Zélande, la plainte des États-Unis portait de plus sur l'administration canadienne du contingent pour l'accès minimal du lait liquide étranger sur le marché canadien. Ils soutenaient que cet accès et la manière dont il était géré par le Canada était plus restrictif que ce à quoi s'est engagé le Canada dans l'*Accord sur l'agriculture*. Dans la présente section, nous nous en tiendrons uniquement à l'étude de la question des classes spéciales de lait. En effet, c'est cet aspect des plaintes qui attaque la politique laitière canadienne et le système des approvisionnements en lait, alors que les prétentions des États-Unis relatives au contingent tarifaire pour le lait liquide ne remettent en cause que l'application par le Canada de ses engagements pris en vertu de de l'*Accord sur l'agriculture*. De plus, en règle générale, ces prétentions n'ont pas été retenues contre le Canada par l'Organe d'appel de l'OMC dans son rapport.

87. *Plainte américaine*, Première soumission des États-Unis, 15 septembre 1998, p. 33 et 35.

88. *Id.*, p. 33, 36 et 39.

L'article 9:1 c) se lit comme suit :

1. Les subventions à l'exportation ci-après font l'objet d'engagements de réduction en vertu du présent accord :

[...]

c) versements à l'exportation d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, qu'ils représentent ou non une charge pour le Trésor public, y compris les versements qui sont financés par les recettes provenant d'un prélèvement imposé sur le produit agricole considéré ou sur un produit agricole dont le produit exporté est tiré [l'italique est de nous].

Afin de démontrer que les classes spéciales 5 d) et 5 e) sont des subventions à l'exportation, les États-Unis s'appuient, en outre, sur la définition du terme « subvention » proposée dans l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*. Ils se basent aussi sur une décision rendue par un groupe d'experts du GATT en 1960 relativement aux subventions à l'exportation financées par les producteurs agricoles<sup>89</sup>. Dans cette affaire, un groupe d'experts devait déterminer si les subventions financées par des organismes non gouvernementaux étaient visées dans l'article XVI du GATT de 1947. Le groupe d'experts a décidé que de telles subventions, qui touchent les importations ou les exportations, sont visées par la discipline du GATT si le gouvernement y prend part, notamment, en déléguant à un organisme non gouvernemental les pouvoirs de subventionner et de taxer de manière que, dans les faits, le processus ne diffère pas des pratiques gouvernementales.

Selon les États-Unis, les classes spéciales 5 d) et 5 e) sous-tendent l'octroi de subventions à l'exportation parce que les prix du lait de transformation voué à l'exportation sont inférieurs aux prix payés pour le lait destiné à la consommation nationale et que le montant de la réduction agit comme une subvention à l'exportation. Sans cette action gouvernementale, les exportateurs canadiens ne sauraient être aussi concurrentiels sur le marché mondial étant donné le prix élevé du lait au Canada assuré par le système canadien de gestion des approvisionnements en lait.

De surcroît, les États-Unis sont d'avis que le système canadien des classes spéciales fonctionne grâce à l'intervention gouvernementale dont fait état la décision du groupe d'experts du GATT de 1960. Ce système aurait été conçu et implanté et il serait administré dans les faits par les deux paliers de gouvernement canadiens<sup>90</sup>. Cette action gouvernementale serait assurée par la participation de la CCL, mandataire de la Couronne, et par

---

89. *Report by the Panel*, adopté le 24 mai 1960, L/1160,9S/188BISD.

90. *Id.*, p. 35.

celle des offices provinciaux de producteurs, aussi qualifiés d'« organismes des pouvoirs publics » par les États-Unis<sup>91</sup>.

Une fois les classes spéciales 5 d) et 5 e) définies comme des subventions à l'exportation par le financement des producteurs laitiers, les États-Unis font la démonstration que cette façon d'octroyer des subventions est en outre prévue dans l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* et qu'elle est soumise aux engagements de réduction pris par le Canada à ce sujet.

L'application de l'article 9:1 c) est subordonnée à deux conditions. D'une part, il doit exister un versement à l'exportation d'un produit agricole et, d'autre part, ce versement doit être financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, qu'ils soient ou non une charge pour le Trésor public.

En interprétant le terme « versements » à l'aide des articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne*, selon les objectifs de l'*Accord sur l'agriculture*, et en soulevant la similarité existant entre l'ancien système de retenues sur les paies des producteurs, expressément visé dans l'article 9:1 c), et le nouveau système des classes spéciales, les États-Unis en viennent à la conclusion qu'une réduction des prix du lait lorsqu'il est destiné à l'exportation constitue un versement à l'exportation d'un produit agricole aux termes de l'article 9:1 c)<sup>92</sup>.

Les États-Unis soumettent à l'OMC que ce n'est que la forme du système des classes spéciales qui le différencie de l'ancien système canadien. Les recettes sacrifiées par les producteurs laitiers, qui se traduisent par une réduction du prix du lait lorsqu'il est voué à l'exportation, ont le même effet que les retenues sur la paie des producteurs laitiers pour le lait vendu et destiné à l'exportation de l'ancien système. Les producteurs ressentent les mêmes effets financiers, le bas prix du lait offert aux transformateurs a des effets pécuniaires comparables à la remise en argent d'une subvention, et ce système a des effets économiques analogues à une subvention payée directement aux transformateurs au montant de la différence entre le prix du lait pour le marché domestique et le prix du lait pour le marché à l'exportation.

La seconde condition d'application de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* est que ces versements soient financés en vertu d'une mesure

---

91. *Id.*, p. 36. Les États-Unis affirment qu'il en est ainsi puisque, selon eux, la Commission canadienne du lait établit les bases pour le prix du lait industriel, effectue les rachats des surplus de beurre, négocie le prix du lait de la classe 5 et participe aux ventes des surplus pour la classe 5.

92. *Report by the Panel*, précité, note 89, p. 37. Les États-Unis s'appuient sur les articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne* sur le droit des traités du 23 mai 1969, [En ligne], 1999. [<http://www.dadmin.ch/>] (mai 2000).

des pouvoirs publics. Les États-Unis prétendent que cette mesure peut provenir d'entités privées mandatées par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux, tels la CCL, le CCGAL et les offices provinciaux de producteurs. Ils infèrent du libellé du sous-alinéa c) que l'administration d'un gouvernement ou de ses mandataires de subventions financées par les producteurs satisfont à la seconde condition d'application<sup>93</sup>. Les États-Unis appuient leur prétention sur plusieurs rouages de l'industrie laitière canadienne. Par exemple, les classes spéciales 5 d) et 5 e) ont été créées par le gouvernement fédéral. De plus, le CCGAL fixe le QMM annuel, et les lois fédérale et provinciales interdisent aux producteurs de produire du lait de transformation en surplus de leur quota de production. D'autre part, la CCL, mandataire du gouvernement, administre le prix du lait de ces classes, elle délivre les permis aux transformateurs afin qu'ils puissent bénéficier des prix réduits des classes en question et elle redistribue les revenus provenant de ces dernières en vertu de la participation de chaque province aux exportations. Enfin, la participation des producteurs laitiers à ces classes spéciales n'est pas volontaire mais plutôt obligatoire<sup>94</sup>.

Puisque les classes spéciales de lait 5 d) et 5 e) remplissent les deux conditions d'application de l'article 9:1 c), les États-Unis soutiennent que ces subventions sont soumises aux engagements de réduction des subventions à l'exportation pris par le Canada<sup>95</sup>. Ils soumettent de plus à l'OMC que ces subventions sont contraires aux termes de l'article 10 de l'*Accord sur l'agriculture*<sup>96</sup>. L'article 10:1 dudit accord prévoit que les subventions qui ne sont pas visées dans l'article 9:1 ne doivent pas être utilisées d'une manière qui entraîne ou menace d'entraîner un contournement des engagements en matière de subvention à l'exportation.

Les États-Unis prétendent que les engagements dont il est question dans cette disposition sont les réductions prévues dans la liste de chaque Membre. D'ailleurs, le raisonnement américain en cette affaire repose sur

---

93. *Report by the Panel*, précité, note 89, p. 42.

94. Dans leur plainte, les États-Unis soulèvent aussi que le mécanisme par lequel la CCL achète à rabais les surplus de beurre pour les exporter par la suite est une subvention visée dans l'article 9:1 b) de l'*Accord sur l'agriculture*. Ce sous-alinéa précise que la vente ou l'écoulement à l'exportation, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales, à un prix inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs sur le marché intérieur représente une subvention à l'exportation en vertu de cette disposition.

95. La liste de chaque membre prévoit une réduction de 21 p. 100 du volume des exportations subventionnées ainsi qu'une diminution de 36 p. 100 des dépenses budgétaires accordées aux subventions à l'exportation.

96. *Report by the Panel*, précité, note 89, p. 45.

l'idée que toutes les subventions à l'exportation, visées ou non dans l'article 9:1, sont soumises à ces engagements de réduction<sup>97</sup>. Suivant cette logique, il importe donc peu que le groupe d'experts de l'OMC en vienne à la conclusion que les classes spéciales 5 d) et 5 e) sont visées dans l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Selon les États-Unis, ces mesures sont de toute évidence des subventions à l'exportation et elles sont donc visées par les engagements de réduction pris par le Canada et qu'il ne respecte pas en l'espèce.

En vertu de cette philosophie, les États-Unis s'appuient sur l'alinéa 3 de l'article 10 afin de dire que le Canada contrevient à l'article 10 de l'*Accord sur l'agriculture* et aux engagements qu'il a pris envers les autres Membres. Cet alinéa se lit comme suit :

Tout Membre qui prétend que toute quantité exportée en dépassement du niveau d'engagement de réduction n'est pas subventionnée devra démontrer qu'aucune subvention à l'exportation, figurant ou non sur la liste de l'article 9, n'a été accordée pour la quantité exportée en question.

Les États-Unis prétendent que le Canada ne peut démontrer que les quantités exportées en dépassement des niveaux de ses engagements ne sont pas subventionnées. Ainsi, ils allèguent que le Canada, par ses classes spéciales de lait 5 d) et 5 e), utilise des subventions à l'exportation qui entraînent ou menacent d'entraîner un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation<sup>98</sup>.

De surcroît, les États-Unis allèguent que ces subventions à l'exportation contreviennent à l'article 13:c) ii) de l'*Accord sur l'agriculture*. Aux termes de cette disposition, les subventions à l'exportation en matière agricole sont exemptées des mesures pouvant être prises en vertu de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* seulement si elles sont conformes à la section V de l'*Accord sur l'agriculture*<sup>99</sup>. Or, puisque les Américains considèrent que les classes spéciales ne répondent pas aux

97. *Id.*, p. 29. Les États-Unis y soutiennent que les subventions à l'exportation des produits visés dans la liste d'un membre ne peuvent excéder les engagements de réduction pris par ce dernier, que cette subvention soit visée ou non par l'article 9:1. L'important, en vertu de l'*Accord sur l'agriculture*, est donc de déterminer si une mesure est une subvention à l'exportation.

98. *Report by the Panel*, précité, note 89, p. 47.

99. L'article 13 (c) ii) de l'*Accord sur l'agriculture* prévoit ceci :

(c) les subventions à l'exportation qui sont pleinement conformes aux dispositions de la Partie V du présent accord, telles qu'elles apparaissent dans la Liste de chaque Membre : [...]

ii) seront exemptées des actions fondées sur l'article XVI du GATT de 1994 ou les articles 3, 5, 6 de l'*Accord sur les subventions*.

exigences de la section V de l'*Accord sur l'agriculture*, ce système contreviendrait donc aussi à l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*.

### 3.1.2 La plainte de la Nouvelle-Zélande

Les prétentions américaines trouvent appui dans le dépôt par la Nouvelle-Zélande d'une plainte devant l'OMC qui met elle aussi en cause la légalité des classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e).

La Nouvelle-Zélande prétend d'abord que les classes spéciales en question sont des subventions à l'exportation visées dans l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*. Cette disposition se lit comme suit :

#### Article 9

1. Les subventions à l'exportation ci-après font l'objet d'engagements de réduction en vertu du présent accord :

a) octroi, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de subventions directes, y compris des versements en nature, à une entreprise, à une branche de production, à des producteurs d'un produit agricole, à une coopérative ou autre association de ces producteurs ou à un office de commercialisation, subordonné aux résultats à l'exportation [...].

Il en serait ainsi parce qu'à son avis les classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) supposent l'octroi par les pouvoirs publics ou leurs organismes de subventions directes à une branche de production, subventions subordonnées aux résultats à l'exportation. À cet effet, la Nouvelle-Zélande soumet d'abord que la CCL est un organisme gouvernemental, mandataire de la Couronne, qui intervient dans le cadre de ces subventions en administrant, avec l'aide des offices de commercialisation provinciaux, le système des classes spéciales. Elle octroie les permis aux transformateurs qui désirent exporter leurs produits laitiers afin qu'ils puissent obtenir le lait à prix moindre que celui qui est destiné au marché interne. De plus, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, les recettes sacrifiées par des actions gouvernementales, comme dans le cas des classes spéciales de lait canadien, constituent des subventions directes, car elles favorisent la performance à l'exportation de ceux qui en bénéficient. Finalement, les classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) seraient visées dans le sous-alinéa a) de l'article 9:1 puisque les subventions à l'exportation qu'elles sous-tendent sont uniquement destinées à la branche de production de denrées laitières en vue de l'exportation.

La Nouvelle-Zélande soumet ensuite au groupe d'experts de l'OMC que les subventions à l'exportation des classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) sont aussi visées dans l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. À ce sujet, elle présente les mêmes arguments que les États-Unis. La

Nouvelle-Zélande est d'avis que l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* n'est pas limitatif et que son libellé indique clairement qu'il ne vise pas uniquement les prélèvements imposés sur les produits agricoles mais bien toutes les subventions gérées par les producteurs agricoles. Aussi, les termes « versement à l'exportation d'un produit agricole » employés dans cette disposition devraient être interprétés comme englobant les recettes sacrifiées faites dans le cas des classes spéciales en question. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, cette interprétation est conforme aux règles d'interprétation des traités et sert les objectifs de l'*Accord sur l'agriculture*. D'ailleurs, la Nouvelle-Zélande souligne au groupe d'experts la similarité importante entre l'ancien système canadien de prélèvement sur les paies des producteurs et celui des classes spéciales et elle mentionne que les deux mécanismes diffèrent uniquement quant à leur forme.

En ce qui a trait à la condition édictée dans le sous-alinéa 9:1 c) voulant que ces subventions soient financées en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, la Nouvelle-Zélande prétend que ces mesures n'ont pas à provenir directement du gouvernement. Il peut s'agir de mesures de mandataires du gouvernement. À ce sujet, elle soumet, comme les États-Unis, que le système des classes spéciales est créé par la loi tout comme la CCL, que cette dernière est mandataire du gouvernement et qu'elle administre, avec l'aide des offices provinciaux de commercialisation du lait, le système des classes spéciales, notamment en délivrant des permis afin que les exportateurs puissent avoir accès au lait à moindre prix. La Nouvelle-Zélande estime que le système des classes spéciales de lait canadien ne saurait survivre sans l'intervention des deux paliers de gouvernement.

Après avoir fait la démonstration que les classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) comprennent des subventions à l'exportation visées dans l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, la Nouvelle-Zélande s'attarde à décrire de quelles manières ces subventions contreviennent aux règles de cet accord.

C'est à cette étape du raisonnement que la Nouvelle-Zélande se démarque des États-Unis. En effet, contrairement à ceux-ci, elle prétend que les engagements de réduction des subventions à l'exportation pris par les Membres ne visent que les subventions prévues dans l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Aussi, c'est parce qu'elle en vient à la conclusion que les classes spéciales 5 d) et 5 e) sont visées dans le sous-alinéa a) ou c) de l'article 9:1, ou les deux à la fois, de cet accord, qu'elle soutient que ces classes spéciales contreviennent à l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* en subventionnant les exportations de produits laitiers canadiens au-delà des engagements du Canada à ce sujet. L'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* se lit comme suit :

3:3 Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 b) et 4 de l'article 9, un Membre n'accordera pas de subventions à l'exportation énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 pour ce qui est des produits agricoles ou groupe de produits spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui y sont spécifiés et n'accordera pas de telles subventions pour ce qui est de tout produit agricole non spécifié dans cette section de sa Liste.

Si le groupe d'experts n'en vient pas à la conclusion que les classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) sous-tendent des subventions à l'exportation visées dans l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, la Nouvelle-Zélande est d'avis que les classes spéciales de lait en question constituent tout de même des subventions à l'exportation<sup>100</sup>. Aussi, c'est subsidiairement qu'elle soumet au groupe d'experts de l'OMC que ces subventions contournent ou menacent de contourner les engagements du Canada en matière de subventions à l'exportation, à l'encontre de ce qu'édicte l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

Contrairement aux États-Unis, pour la Nouvelle-Zélande, les engagements dont traite l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* ne concernent pas les engagements de réduction auxquels sont soumises les subventions à l'exportation prévues dans l'article 9:1. Toutefois, puisque l'ancien système canadien des retenues financées par les producteurs laitiers contrevenait aux règles internationales sur les subventions à l'exportation et puisque le nouveau système n'en diffère que par sa forme, les classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) contreviennent ou menacent de contrevenir aux engagements en matière de subventions à l'exportation visée dans l'article 10. De ce fait, même si le groupe d'experts n'est pas d'avis que les classes spéciales en question comportent des subventions à l'exportation visées dans l'article 9:1, la Nouvelle-Zélande soumet qu'elles contreviennent tout de même à l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* qui prévoit que les Membres doivent octroyer des subventions à l'exportation en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture* et les engagements qui sont spécifiés dans leur liste.

### 3.1.3 La réponse du Canada

Le Canada répond aux attaques en tentant de démontrer que les classes spéciales de lait 5 d) et 5 e) ne constituent pas des subventions et ne peuvent donc être soumises aux règles de l'*Accord sur l'agriculture*

---

100. *Plainte de la Nouvelle-Zélande*, Première soumission, 29 décembre 1997, p. 62 : pour en arriver à ce constat, la Nouvelle-Zélande s'appuie, entre autres, sur la définition donnée dans l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*.

relatives aux subventions à l'exportation ou de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*.

Le Canada tente de démontrer que les éléments du système canadien de commercialisation du lait qui sont en litige sont régis par les producteurs laitiers et que l'action gouvernementale nécessaire à la qualité de subvention n'y est pas présente ou peu importante. Il soutient que les gouvernements fédéral et provinciaux ne font qu'établir le cadre juridique entourant la commercialisation du lait et que les décisions fondamentales relatives à la commercialisation et à la production du lait canadien sont prises par les producteurs individuellement ou par l'entremise de leurs syndicats. De plus, le Canada prétend que la décision de produire du lait aux fins d'exportation revient à chaque producteur et non aux gouvernements. Selon le Canada, le système de commercialisation des exportations ne peut constituer des subventions à l'exportation puisqu'il ne sous-tend pas de contribution financière, de recettes sacrifiées ni d'avantages de la part des gouvernements.

### **3.1.4 Les décisions de l'Organisation mondiale du commerce**

Le 13 octobre 1999, l'Organe d'appel de l'OMC rendait public son rapport relatif aux mesures du Canada visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers<sup>101</sup>. Par cette décision, l'Organe d'appel modifie et réfute certains points de la décision du Groupe spécial rendue précédemment, mais il condamne tout de même le Canada en décidant que les classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) constituent à tout le moins des subventions à l'exportation visées dans l'article 9:1 c) qui sont appliquées contrairement aux règles posées dans l'*Accord sur l'agriculture*.

En résumé, le Groupe spécial a donné raison aux États-Unis et à la Nouvelle-Zélande sur tous les points soulevés dans leur plainte. En ce qui a trait aux classes spéciales de lait, il condamne le Canada pour avoir agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu des articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* en octroyant des subventions à l'exportation visées dans les articles 9:1 a) et 9:1 c) en excédant les niveaux d'engagement en matière de quantités spécifiées dans sa liste d'engagements.

D'abord, l'Organe d'appel infirme l'interprétation que le Groupe spécial a donné des expressions « subventions directes » et « versements en nature » figurant à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*. Il reproche au Groupe spécial d'avoir estimé que, s'il y avait « versements en nature »

---

101. ORGANE D'APPEL, OMC, *op. cit.*, note 9.

par « les pouvoirs publics ou leurs organismes », cela supposait aussi nécessairement des « subventions directes ». Le Groupe spécial n'a pas examiné précisément le sens de l'expression « subventions directes » ni la question de savoir si la fourniture de lait aux transformateurs au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) constituait des subventions directes<sup>102</sup>. De plus, l'Organe d'appel est d'avis que le Groupe spécial n'a pas fait fond sur l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* de manière cohérente<sup>103</sup>.

Ainsi, puisqu'il estime que l'approche interprétative du rapport du Groupe spécial est erronée et qu'il l'infirme, l'Organe d'appel remet aussi en question la constatation selon laquelle les classes spéciales 5 d) et 5 e) donnent lieu à des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* qui est basée sur cette interprétation<sup>104</sup>.

Compte tenu qu'il condamne le Canada en vertu de l'article 9:1 c), l'Organe d'appel ne se prononce pas sur la question de savoir si des subventions à l'exportation visées dans l'article 9:1 a) sont conférées par les classes spéciales de lait 5 d) et 5 e)<sup>105</sup>.

Toutefois, avant d'aborder l'analyse de l'application de l'article 9:1 c), l'Organe d'appel confirme les conclusions du Groupe spécial à savoir que la CCL, le CCGAL et les offices provinciaux sont des « organismes des pouvoirs publics<sup>106</sup> ».

Dans son recours, le Canada ne faisait pas expressément appel des constatations du Groupe spécial relatives à la CCL et au CCGAL, mais plutôt quant à la qualification des offices de producteurs en tant qu'organismes des pouvoirs publics. Toutefois, l'Organe d'appel confirme l'interprétation du Groupe spécial à ce sujet. Il s'exprime ainsi :

L'élément essentiel qui caractérise les pouvoirs publics est donc que ceux-ci ont le pouvoir effectif de soumettre les individus à des « règles », à un « contrôle », à une « supervision » ou à d'autres « disciplines » par l'exercice d'un pouvoir légal [...] Un « organisme public » est, à notre sens, une entité qui exerce des pouvoirs que lui ont conférés les « pouvoirs publics » dans le but d'exercer des fonctions d'un caractère « public », c'est-à-dire « réglementer », « discipliner », « superviser » ou « contrôler » la conduite des particuliers. Comme dans le cas de tous les organismes, un « organisme des pouvoirs publics » peut avoir une certaine latitude dans l'exercice de ses fonctions<sup>107</sup>.

---

102. *Id.*, par. 86-90.

103. *Id.*, par. 90.

104. *Id.*, par. 90-92.

105. *Id.*, par. 92.

106. *Id.*, par. 93-102.

107. *Id.*, par. 97.

Il ressort que les offices de producteurs, tout comme la CCL et le CCGAL, sont des organismes des pouvoirs publics puisqu'ils ont des pouvoirs qui leur sont délégués par les pouvoirs publics et qui leur permettent de réglementer le secteur laitier ainsi que de recourir à la force publique pour l'exécution de leurs fonctions et décisions réglementaires et que, en dernier ressort, les pouvoirs publics assurent le contrôle de leurs activités.

Une fois ce constat primordial établi, l'Organe d'appel aborde l'analyse des autres aspects de l'article 9:1 c). Pour être considérées comme des subventions à l'exportation en vertu de cette disposition, les classes spéciales de lait canadien doivent être formées de « versements à l'exportation qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics ».

En ce qui a trait à la présence d'un versement, l'Organe d'appel est d'avis que le terme « versement » dénote un transfert de ressources économiques<sup>108</sup>. Il est de plus d'opinion que ce terme ne doit pas être interprété comme s'appliquant uniquement aux versements sous forme monétaire. Ceux-ci peuvent également être faits sous forme de biens, de services ou de recettes sacrifiées<sup>109</sup>.

L'Organe d'appel confirme donc la conclusion du Groupe spécial en décidant que, dans le processus entourant l'administration des classes spéciales de lait 5 d) et 5 e), il y a « versement » aux transformateurs et aux exportateurs au sens de l'article 9:1 c). Ce versement est formé de la partie du prix qui ne leur est pas demandée<sup>110</sup>. Au lieu de recevoir un versement sous forme monétaire égal aux recettes sacrifiées, le bénéficiaire est payé sous forme de biens ou de services. Pour ce dernier, la valeur économique du transfert est la même.

Finalement, l'Organe d'appel confirme aussi la conclusion du Groupe spécial selon laquelle ces versements sont « financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics » bien qu'ils ne représentent pas directement une charge pour le Trésor public puisqu'ils relèvent des producteurs. Pour ce faire, l'Organe d'appel examine l'action des pouvoirs publics dans l'administration des classes spéciales. Il conclut, comme le Groupe spécial, que les « organismes des pouvoirs publics » que sont les offices de producteurs, la CCL et le CCGAL interviennent à tous les stades de la fourniture du lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e). Cet ensemble d'actions constitue, sans aucun doute pour l'Organe d'appel, « une mesure des pouvoirs publics » qui est indispensable pour permettre le « versement » dont il est question.

---

108. *Id.*, par. 107.

109. *Id.*, par. 103-112.

110. *Id.*, par. 113.

En définitive, l'Organe d'appel confirme la conclusion du Groupe spécial qui a constaté que l'offre de lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) constitue une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* et confirme que le Canada a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu des articles 3:3 et 8 du même accord en octroyant des subventions à l'exportation énumérées dans l'article 9:1 c) excédant les niveaux d'engagement de réduction spécifiés dans sa liste.

Compte tenu de cette conclusion, l'Organe d'appel dit s'abstenir d'examiner l'interprétation de l'article 10 de l'*Accord sur l'agriculture*, formulée à titre subsidiaire par le Groupe spécial dans son rapport. Malgré sa condamnation relative aux classes spéciales de lait canadien 5 d) et 5 e) en vertu des articles 9:1 a) et 9:1 c), le Groupe spécial avait tout de même procédé à l'examen de la question au titre de l'article 10:1. Il interprétait cet article conjointement avec l'article 10:3 et concluait qu'une subvention accordée pour un produit faisant l'objet d'un engagement de réduction des subventions en dépassement du niveau d'engagement de réduction est suffisante pour contrevenir à l'article 10:1. Rappelons que ces dispositions se lisent comme suit :

#### Article 10

##### Prévention du contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation

1. Les subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 ne seront pas appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation ; il ne sera pas non plus recouru à des transactions non commerciales pour contourner ces engagements.

[...]

3. Tout Membre qui prétend que toute quantité exportée en dépassement du niveau d'un engagement de réduction n'est pas subventionnée devra démontrer qu'aucune subvention à l'exportation, figurant ou non sur la liste de l'article 9, n'a été accordée pour la quantité exportée en question.

Bien que l'Organe d'appel n'interprète pas officiellement l'article 10, il s'exprime ainsi :

Comme nous pensons que la fourniture de lait à un prix inférieur aux transformateurs travaillant pour l'exportation au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) constitue des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 c), ces subventions ne peuvent pas, par définition, être des « subventions qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 », comme l'exige l'article 10:1. Par conséquent, la condition à laquelle le raisonnement du Groupe spécial est subordonné n'existe pas. Dans ces circonstances, aussi bien le raisonnement du Groupe spécial que sa

constatation au titre de l'article 10:1 ne présentent aucun intérêt et n'ont donc pas d'effet juridique<sup>111</sup>.

Ainsi, bien qu'il dise ne pas examiner les constatations du Groupe spécial sur le sujet, l'Organe d'appel semble plutôt émettre l'avis que l'article 10 de l'*Accord sur l'agriculture* ne peut trouver application qu'en présence d'une subvention à l'exportation non visée dans l'article 9:1 dudit accord. Par cette seule phrase, il infirme en quelque sorte les constatations du Groupe spécial en rejetant sa prémisse de base.

### **3.2 Une réelle volonté d'adaptation aux réalités internationales ou de simples modifications ?**

Les plaintes des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande constituaient une attaque serrée et très habilement menée contre le système canadien de gestion des approvisionnements en lait dans son ensemble et non seulement, comme le disent certains commentateurs, contre le système dans le cas l'exportation. En effet, les décisions des organes de règlement des différends de l'OMC posent un regard critique sur le système des classes spéciales de lait canadien et reposent indirectement la question de la place des systèmes de gestion des approvisionnements dans un cadre international. Il en ressort une constatation fort dérangeante pour l'industrie laitière canadienne : les offices de producteurs, comme la CCL et le CCGAL, sont des organismes des pouvoirs qui octroient des subventions à l'exportation, par les classes spéciales de lait 5 d) et 5 e), contraires aux engagements du Canada en vertu de l'*Accord sur l'agriculture*.

Cette décision rendue par l'Organe d'appel de l'OMC a donc une très grande importance pour l'industrie laitière canadienne. À l'heure actuelle, les transformateurs et les producteurs de lait canadiens se consultent afin de mettre en œuvre cette décision.

Il est à prévoir de grands affrontements entre les deux groupes : les transformateurs souhaitent certainement profiter de cette situation pour mettre sur pied un système qui leur permettra d'être approvisionné plus facilement en lait. Ces derniers reprochent depuis longtemps au système canadien de gestion des approvisionnements en lait de nuire à leur compétitivité en restreignant, par la gestion de la production de lait, leur approvisionnement et donc en limitant d'autant leur production et leurs exportations. Quant aux producteurs de lait, il est facile de prévoir qu'ils tenteront, envers et contre tous, de garder le système de gestion des approvisionnements en lait qui leur assure une stabilité économique depuis sa création dans les années 70.

---

111. *Id.*, par. 124.

Nous sommes donc d'avis qu'il est fort peu probable d'assister à un changement draconien à cet égard et à la disparition du système canadien de gestion des approvisionnements en lait. Malgré les conclusions de l'OMC qui ébranlent sensiblement ce système, la conviction presque immuable des producteurs que la politique laitière dans son état actuel est la meilleure avenue pour eux l'emportera certainement sur l'incertitude du changement.

Quoi qu'il en soit, ces affrontements devront nécessairement mener à la mise sur pied d'un système pour l'approvisionnement en lait voué aux marchés d'exportation duquel devront être absents la CCL, le CCGAL et les offices de producteurs pour éviter de nouvelles subventions à l'exportation.

L'industrie laitière canadienne est donc, comme à la fin des années 50, forcée de s'adapter aux changements qui surviennent sur la scène internationale. Toutefois, ce nouvel environnement, façonné par la vague de libéralisation du commerce qui déferle désormais sur les échanges agricoles, est à l'opposé de celui qui a fait naître le système canadien de gestion des approvisionnements en lait. À la fin des années 50, c'est la fermeture des marchés européens aux produits laitiers canadiens qui a amené le Canada à repenser son industrie sur la base d'un système qui assurerait son autosuffisance en produits laitiers. Ainsi, il est possible de se demander si une simple dichotomie entre un nouveau mécanisme d'approvisionnement en lait voué à l'exportation et le système actuel de gestion des approvisionnements en lait pour le marché national constitue une réelle adaptation à la conjoncture internationale actuelle ou si elle n'est pas plutôt une réponse qui ne peut être que temporaire, voire illusoire.

Nous croyons qu'un tel système pourrait constituer, s'il est accompagné d'autres modifications importantes à moyen et à long terme, une première étape dans un processus d'adaptation approprié à la réglementation internationale et à ses effets. Si les États-Unis et la Nouvelle-Zélande acceptent cette solution de mise en œuvre sans avoir recours de nouveau aux organes de règlement des différends de l'OMC, il est probable qu'un mécanisme d'approvisionnement en lait voué aux exportations qui laisserait de côté l'intervention des organismes des pouvoirs publics et qui favoriserait la libre concurrence dans ce secteur pourrait être bénéfique pour l'industrie laitière canadienne.

En effet, si les principaux protagonistes de l'industrie en arrivent à assurer une séparation étanche entre le système de gestion des approvisionnements en lait qui, sans aucun doute, continuera de gérer le marché interne et un nouveau système favorisant la libre concurrence pour l'approvisionnement en lait voué aux produits à l'exportation, cette nouvelle

méthode d'approvisionnement pourrait constituer un laboratoire intéressant pour l'industrie laitière canadienne dans le contexte duquel elle apprendra à s'adapter à un système de libre concurrence et y fera ses premières armes depuis les années 70.

Toutefois, à long terme, nous estimons que des changements très importants devront être apportés à la politique laitière canadienne pour l'adapter complètement aux réalités internationales. De fait, même avec un mécanisme d'approvisionnement et de production du lait destiné aux marchés d'exportation complètement indépendant du système de gestion des approvisionnements en lait sur le marché canadien, ce dernier système aura toujours comme principe de base d'atteindre l'autosuffisance canadienne en matière de produits laitiers. Or, le contrôle des importations des produits laitiers étrangers sera de plus en plus difficile à effectuer pour le Canada. La réduction obligatoire des tarifs douaniers, désormais imposée aux produits laitiers, mènera tôt ou tard à l'ouverture des frontières canadiennes. L'arrivée sur le marché canadien de produits laitiers étrangers concurrentiels déséquilibrera l'industrie laitière nationale si cette dernière n'y est pas préparée de façon appropriée et la gestion des approvisionnements en lait, telle que nous la connaissons, tombera.

Heureusement, quels que soient les résultats des prochaines négociations multilatérales sur la libéralisation des échanges agricoles, nous pensons que cette situation ne devrait pas survenir d'ici une quinzaine d'années<sup>112</sup>.

Toutefois, cela ne donne pas un répit à l'industrie laitière canadienne. L'anticipation des répercussions de l'éventuelle concurrence internationale sur le marché canadien doit se faire dès à présent. En effet, de fortes pressions internationales sont exercées sur la politique laitière canadienne depuis quelques années en vue d'accélérer l'ouverture du marché des produits laitiers canadiens. Les plaintes des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande ainsi que les décisions de l'OMC en sont les dernières preuves. Il est certain que ces Membres continueront d'exercer des pressions en ce sens par des attaques répétées contre la politique laitière canadienne devant l'OMC.

D'ailleurs, la conclusion des instances de règlement des différends de l'OMC selon laquelle la CCL, le CCGAL et les offices de producteurs, dans leurs formes actuelles, sont des « organismes des pouvoirs publics » est des plus menaçante pour l'industrie laitière canadienne. En vertu de cette qualification, ces organismes peuvent octroyer non seulement des subventions

---

112. G. PARENT, *op. cit.*, note 8.

à l'exportation mais aussi des subventions internes aux producteurs et aux transformateurs laitiers. Ainsi, même si le Canada parvient à établir une cloison étanche entre le nouveau mécanisme d'approvisionnement en lait pour les exportations et le traditionnel système de gestion des approvisionnements en lait sur le marché interne, cette conclusion laisse croire que ce dernier ne sera pas pour autant épargné par les Membres qui souhaitent depuis longtemps forcer l'ouverture des frontières du marché canadien des produits laitiers. Au contraire, cette désignation laisse la porte grande ouverte aux États-Unis et à la Nouvelle-Zélande pour scruter de près la conformité des actions de ces organismes sur le plan de l'octroi de subventions internes sur le marché national avec les règles de l'*Accord sur l'agriculture*.

Quelle que soit l'avenue que choisiront de prendre les producteurs et les transformateurs canadiens quant au maintien dans sa forme actuelle du système de gestion des approvisionnements en lait sur le marché national, nous sommes d'avis que d'autres actions doivent être instaurées à moyen terme par l'industrie laitière canadienne en prévision de la concurrence internationale.

L'industrie laitière canadienne doit dès à présent consolider le marché domestique qu'elle occupe. Et la consolidation passe avant tout par un plan de marketing solide qui fera réaliser dès maintenant aux consommateurs la qualité des produits laitiers canadiens qui leur sont offerts et les sensibilisera à l'importance pour l'économie du pays d'acheter des denrées laitières canadiennes. Cette démarche devra éventuellement être accompagnée d'une baisse généralisée des prix du lait en vue d'élargir les marchés actuels et d'être en mesure d'offrir un meilleur prix du lait dès l'entrée en sol canadien de produits laitiers étrangers concurrentiels.

D'autre part, une évaluation méticuleuse des besoins présents et à venir des consommateurs canadiens en matière de produits laitiers doit être effectuée. La création de nouveaux produits laitiers qui répondront aux demandes des Canadiens et même les prévoiront avant l'arrivée de produits laitiers concurrents aidera les producteurs canadiens à accaparer de nouvelles parts du marché national.

Enfin, nous avons la conviction que la consolidation du marché domestique nécessite une centralisation de plus en plus grande de l'industrie laitière. Cette réforme, déjà enclenchée par l'*Entente de mise en commun du lait de classes spéciales* (P-9) et de l'*Entente de mise en commun de tout le lait* (P-6), doit, à notre avis, être poursuivie pour permettre aux producteurs canadiens d'affronter en bloc la concurrence internationale sur leur propre marché. Toutefois, l'intervention et la forme

de la CCL, du CCGAL et des offices devront être repensées pour favoriser la conformité avec les règles de l'*Accord sur l'agriculture* et le respect par l'industrie laitière canadienne de celles-ci et éviter ainsi les attaques des Membres qui souhaitent l'ouverture du marché canadien des produits laitiers.

### **Conclusion**

L'industrie laitière canadienne est à la croisée des chemins. Les règles internationales de l'*Accord sur l'agriculture* ainsi que les attaques contre la politique laitière canadienne par les autres Membres de l'OMC pressent de plus en plus le marché canadien de s'ouvrir aux produits laitiers étrangers.

Ces pressions ne peuvent qu'augmenter avec le temps. La réduction progressive des tarifs douaniers exigée par l'*Accord sur l'agriculture* engendrera éventuellement cette ouverture. De plus, d'autres attaques des Membres contre l'industrie laitière canadienne sont imminentes. La récente décision de l'Organe d'appel de l'OMC, en vertu de laquelle la CCL, le CCGAL et les offices provinciaux de producteurs sont des organismes des pouvoirs publics, laisse la porte grande ouverte à une surveillance minutieuse des gestes de ces acteurs dans tous les domaines réglementés par l'*Accord sur l'agriculture*. Enfin, il est fort probable que les États-Unis et la Nouvelle-Zélande, quelle que soit l'avenue que décidera d'emprunter le Canada, retourneront devant les organes de règlement des différends de l'OMC pour contester la mise en œuvre de la décision par le Canada.

Ainsi, tôt ou tard, l'industrie laitière canadienne devra se repositionner par rapport au système de gestion des approvisionnements en lait. Jusqu'à présent, les changements apportés à la politique laitière canadienne l'ont été dans le but de conserver, envers et contre tous, le système de gestion des approvisionnements en lait. Ces modifications ne constituent pas une adaptation du système aux réalités du commerce international. La décision de l'Organe d'appel de l'OMC rendue dans l'affaire relative aux mesures canadiennes visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers en témoigne.

À l'issue de cette décision, le Canada doit repenser son mécanisme d'approvisionnement en lait voué aux activités d'exportation sans l'intervention de la CCL, du CCGAL et des offices provinciaux pour éviter d'octroyer des subventions à l'exportation contraires aux règles de l'*Accord sur l'agriculture*, comme le lui reprochaient les États-Unis et la Nouvelle-Zélande dans leur plainte à l'OMC.

Cette affaire offre donc l'occasion à l'industrie laitière canadienne de se repositionner dès à présent quant au système de gestion des approvisionnements en lait. Le résultat des négociations actuelles entre les producteurs et les transformateurs quant aux modalités de la mise en œuvre de la décision sera donc déterminant. Réussiront-ils à mettre de côté leurs divergences traditionnelles pour engager l'industrie laitière dans un véritable processus d'adaptation à la conjoncture du commerce international ?

Nous sommes d'avis qu'il est improbable d'assister, à la suite de ces discussions, à la disparition du système canadien de gestion des approvisionnements en lait. La conviction presque immuable des producteurs que la politique laitière dans son état actuel est la meilleure avenue pour eux et la confiance qu'ils ont en ce système l'emportera certainement sur l'incertitude du changement. Toutefois, la mise sur pied d'un mécanisme d'approvisionnement en lait destiné aux activités d'exportation axé sur la libre concurrence et indépendant du système de gestion des approvisionnements en lait pourrait s'avérer un pas important dans le processus d'adaptation de l'industrie laitière canadienne à la philosophie de la libéralisation des échanges agricoles mondiaux.

Le Canada a su faire preuve d'une remarquable capacité d'adaptation à la fin des années 50 alors que la situation sur le plan international mettait en péril la santé financière de son industrie laitière. Bien que l'OMC soit à l'heure actuelle la cible de critiques importantes, l'industrie laitière canadienne doit respecter les engagements du Canada envers la libéralisation des échanges agricoles mondiaux. Or, le maintien en place du système de gestion des approvisionnements en lait, dont les structures empêchent, encore aujourd'hui, la concurrence des produits laitiers étrangers sur son territoire, lui laisse un répit pour anticiper les contraintes de l'ouverture de ses frontières et prévoir les avenues appropriées pour s'engager dès à présent dans un processus d'adaptation plutôt que de réagir, peut-être trop tard, aux conséquences de cette concurrence. L'issue de la mise en œuvre de la décision de l'OMC par le Canada nous indiquera l'avenue que l'industrie choisira d'emprunter devant ce nouveau défi.