

Les contingents tarifaires de produits laitiers du Canada à nouveau sous le feu des critiques : la Nouvelle-Zélande et les États-Unis contestent les contrôles à l'importation du Canada

31 MAI 2022 12 MIN DE LECTURE

Expertises Connexes

- [Agroentreprise](#)
- [Commerce international](#)

Auteurs(trice): [Brad Wall](#), [Alan Kenigsberg](#), [Chelsea Rubin](#), Alan Kenigsberg, Chelsea Rubin et Mashoka Maimona

La réglementation canadienne de l'industrie laitière, et plus particulièrement son système de gestion de l'offre de produits laitiers (qui utilise des contrôles de production et des droits de douane pour protéger les producteurs laitiers nationaux), est depuis longtemps un point de discordance avec les partenaires commerciaux du Canada. En particulier, l'application par le Canada de contrôles à l'importation, connus sous le nom de « contingents tarifaires » (CT), a suscité des inquiétudes chez d'autres producteurs laitiers, notamment les États-Unis et la Nouvelle-Zélande.

En réponse à une contestation des États-Unis aux termes de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), le Canada a annoncé la publication de nouvelles politiques de CT visant les produits laitiers dans le cadre de l'ACEUM le 16 mai 2022. Peu après cette annonce, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont annoncé qu'ils contestaient distinctement les pratiques du Canada en matière de contingents tarifaires pour les produits laitiers aux termes de leurs accords commerciaux respectifs avec le Canada. Cette mise à jour explique les nouvelles politiques, ainsi que les contestations des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande.

Contexte : Les contingents tarifaires et la première contestation des États-Unis

Comme nous l'avons écrit dans une [mise à jour](#) au début de l'année, le système de gestion de l'offre de produits laitiers du Canada repose sur trois piliers : 1) le contrôle de la production; 2) les mécanismes d'établissement des prix; et 3) le contrôle des importations (CT). Le secteur des CT fixe, pour un produit donné, une limite au volume qui peut bénéficier de droits de douane réduits à l'importation. Les droits de douane préférentiels s'appliquent aux importations qui se situent dans la limite du contingent pour le produit ou la catégorie de produits en cause. Bien que les CT n'imposent pas de limite absolue à la quantité de produit pouvant être importée, des droits de douane plus élevés s'appliquent aux importations qui excèdent les contingents. Le Canada établit des CT au moyen d'accords de libre-échange afin de restreindre le volume de produits laitiers étrangers qui entrent sur le marché canadien, et maintient des CT pour 14 catégories de produits laitiers distinctes en vertu du Chapitre 2 de l'ACEUM.

L'attribution de ces CT a été un point de discordance avec les partenaires commerciaux du Canada. Plus précisément, la méthode d'attribution des CT choisie par le Canada consiste à réserver entre 85 % et 100 % de chaque CT aux producteurs nationaux. D'autres demandeurs

de CT pourraient alors solliciter le pourcentage restant du CT. Lorsqu'un importateur ne peut pas avoir recours aux CT, qu'il s'agisse d'un transformateur ou autre, il sera vraisemblablement assujéti aux droits tarifaires élevés qui s'appliquent une fois la limite des contingents atteinte.

En mai 2021, les États-Unis ont mis de l'avant le premier différend d'État à État régi par l'ACEUM, en demandant l'institution d'un groupe spécial de règlement de différends pour examiner la pratique canadienne consistant à réserver 85 à 100 % de CT destinés exclusivement aux transformateurs. Un groupe spécial de règlement des différends (le Comité) a été convoqué pour entendre le différend. Le différend portait sur la pratique du Canada en matière d'attribution des CT, qui était incompatible avec ses obligations dans le cadre de l'ACEUM. Dans sa décision rendue publique [PDF] (en anglais) le 4 janvier 2022, le GSRD a conclu que le Canada contrevenait à ses engagements dans le cadre de l'ACEUM en réservant les CT à l'usage exclusif des transformateurs laitiers nationaux.

Le Canada modifie ses politiques en matière de contingents tarifaires pour les produits laitiers à la suite du rapport du Comité ACEUM

En réponse à la décision du Comité, le Canada a publié le 16 mai 2022 de nouvelles politiques de CT visant les produits laitiers dans le cadre de l'ACEUM. Aux termes des nouvelles politiques de CT visant les produits laitiers dans le cadre de l'ACEUM, le Canada a

- supprimé tous les groupes de détenteurs d'allocations aux termes de tous les CT visant les produits laitiers dans le cadre de l'ACEUM
- inclus les distributeurs comme étant admissibles aux termes du CT du fromage industriel dans le cadre de l'ACEUM

Le même jour que l'annonce des nouvelles politiques en matière de CT, Affaires mondiales Canada a ouvert la période des demandes pour les CT sur l'année laitière 2022-2023 et pour la portion des CT ACEUM pour les produits laitiers sur l'année civile de 2022 n'ayant auparavant pas été allouée pour les CT. La période de demande a commencé le 16 mai 2022; la date d'échéance est le 15 juin 2022.

La réponse des États-Unis

Les États-Unis ne semblent pas satisfaits des nouvelles politiques du Canada. Le 25 mai 2022, les États-Unis ont annoncé qu'ils demandaient, pour la deuxième fois, la tenue de consultations sur le règlement des différends avec le Canada dans le cadre de l'ACEUM, afin de traiter des restrictions sur les produits laitiers imposées par le Canada et qui seraient contraires à ses engagements dans le cadre de l'ACEUM.

Plus précisément, les États-Unis contestent de nouveau les mesures d'attribution des CT, et le fait que le Canada n'ait pas attribué la totalité de ses CT annuels pour les produits laitiers (plutôt que de « répartir le contingent de quelques mois à la fois »). Les États-Unis estiment que les nouvelles politiques en matière de CT pour les produits laitiers ne sont pas conformes à l'accord ACEUM et que « par ces mesures, le Canada compromet l'accès au marché qu'il a accepté de fournir dans le cadre de l'accord ACEUM. » L'administration a fait savoir que l'obtention de l'accès au marché laitier canadien « reste une priorité absolue » et qu'elle envisage « toutes les options pour atteindre cet objectif. »

Même s'il reste à voir comment la question sera résolue (et si un autre comité officiel de

règlement de différends ACEUM se réunira), il est évident que des questions subsistent concernant la mise en œuvre de l'accord ACEUM et que les tensions entre les partenaires commerciaux sont importantes.

La Nouvelle-Zélande rejoint le débat

Les différends relatifs aux CT pour les produits laitiers ne se limitent pas au Canada et aux États-Unis. Le premier différend dans le cadre du Partenariat transpacifique global et progressiste (le PTPGP) concerne également la mise en œuvre par le Canada des CT prévus par l'accord.

Dans le cadre du PTPGP, le Canada a accepté d'accorder à ses partenaires commerciaux un accès exempt de droits de douane à son marché pour une certaine quantité de produits laitiers importés. Toutefois, à l'instar de sa pratique consistant à attribuer des CT aux transformateurs nationaux dans le cadre de l'accord ACEUM, une grande partie du contingent pour l'importation de produits dans le cadre des CT du PTPGP a été attribuée aux Canadiens, limitant ainsi la possibilité pour des partenaires comme la Nouvelle-Zélande à utiliser les CT. Dans une déclaration, le ministre néo-zélandais de l'Agriculture a déclaré que la manière dont le Canada a mis en œuvre les CT pour les produits laitiers est « incompatible avec ses obligations dans le cadre du PTPGP », ajoutant que « De nombreux CT visant les produits laitiers du Canada restent inutilisés et cela représente une perte tangible pour les exportateurs de produits laitiers de la Nouvelle-Zélande ». Selon la Nouvelle-Zélande, la valeur estimée de cette perte d'accès au marché est d'environ 68 millions de dollars au cours des deux premières années, et devrait augmenter chaque année au fur et à mesure que le volume de ces contingents prend de l'ampleur dans le cadre du PTPGP.

Le 12 mai 2022, la Nouvelle-Zélande a officiellement présenté un différend dans le cadre du PTPGP, demandant des consultations avec le gouvernement canadien concernant la mise en œuvre par le Canada de ses obligations en matière de CT pour les produits laitiers. Si les parties ne parviennent pas à résoudre le différend au moyen de consultations, la Nouvelle-Zélande pourrait demander l'établissement d'un groupe spécial de règlement des différends dès le 11 juillet 2022.

Ce n'est pas la première fois que la Nouvelle-Zélande prend à partie le Canada au sujet de sa réglementation de l'industrie laitière. En 1997, la Nouvelle-Zélande a demandé des consultations avec le Canada concernant un prétendu régime de subventions à l'exportation de produits laitiers, appelé le « programme de permis des classes spéciales de lait ». À cette occasion, la Nouvelle-Zélande a soutenu que le « programme de permis des classes spéciales de lait » canadien était incompatible avec l'article XI du GATT de 1994^[1] et les articles 3, 8, 9 et 10 de l'Accord sur l'agriculture.^[2] Dans le Rapport du Comité de l'Organe de règlement des différends (ORD) publié en mai 1999, l'ORD a conclu que les mesures étaient incompatibles avec les obligations du Canada en vertu de l'article II:1(b) du GATT de 1994 et des articles 3.3 et 8 de l'Accord sur l'agriculture. En mai 2003, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont informé l'ORD qu'ils étaient parvenus à une solution convenue d'un commun accord.

Principaux points à retenir

L'approche du Canada à l'égard des importations de produits laitiers, y compris son système de gestion de l'offre et l'application des CT dans le cadre de divers accords, est depuis longtemps un point sensible pour ses partenaires commerciaux. Les parties aux divers accords de libre-échange multilatéraux ont démontré leur volonté de remettre en question les pratiques établies par le Canada depuis de nombreuses années. Les participants de l'industrie doivent s'attendre à ce que les politiques canadiennes en la matière évoluent dans

une certaine mesure; la vitesse à laquelle cette évolution se produira et les caractéristiques précises qu'elle revêtira restent à voir. L'un des facteurs susceptibles d'influer sur cette évolution est la décision du Canada de résoudre les différends avec les États-Unis et la Nouvelle-Zélande par des consultations ou par des groupes spéciaux de règlement des différends.

Les participants de l'industrie doivent également s'attendre à ce que la question demeure un enjeu politique important. Lors de la rédaction des politiques en réponse à la décision du Comité ACEUM, le gouvernement canadien a fait part de son mécontentement à l'égard de certaines politiques américaines. Plus précisément, le [Message à l'industrie](#) d'Affaires mondiales Canada concernant les politiques relatives aux CT indique ce qui suit :

Étant donné les profondes inquiétudes du Canada en ce qui concerne les crédits d'impôt discriminatoires pour les véhicules électriques proposés dans le projet de loi Reconstruire en mieux sous l'examen du Congrès américain, une décision concernant l'allocation éventuelle des quantités totales restantes sous les contingents ACEUM pour les produits laitiers pour l'année calendrier 2022 sera prise au plus tard par le 31 juillet. Toute allocation auparavant octroyée ainsi que toute portion connexe n'ayant pas été utilisées sous les CT ACEUM pour les produits laitiers sur l'année calendrier 2022 demeureront valides jusqu'au 31 décembre 2022.

Étant donné que le principe « l'Amérique d'abord » continue d'imprégner la politique commerciale des États-Unis, de telles déclarations continueront probablement à influencer les décisions politiques des deux côtés de la frontière.

Conclusion

Bien que la décision du Comité ACEUM puisse donner un aperçu de la façon dont les groupes de règlement des différends convoqués dans le cadre de l'ACEUM (et du PTPGP, dont la rédaction est similaire) interpréteront les pratiques du Canada en matière de CT laitier, on ignore actuellement de quelle façon les gouvernements donneront effet aux décisions de ces groupes. Les participants de l'industrie laitière (y compris les producteurs et les importateurs) doivent s'attendre à ce que ce domaine continue d'évoluer et à ce que les différends soient influencés par divers objectifs politiques.

[L'équipe Droit du commerce international et de l'investissement](#) d'Osler jouit d'une expérience dans les diverses formes de différends commerciaux et d'investissement, ainsi que pour les questions liées à la réglementation du commerce international, aux mesures gouvernementales, aux actions et aux politiques qui restreignent l'accès aux marchés canadiens et étrangers. L'équipe Droit du commerce international et de l'investissement travaille de concert avec les experts en agroentreprise d'Osler. Composée d'avocats spécialisés issus des différents domaines de pratique du cabinet, [l'équipe du secteur de l'agroentreprise](#) d'Osler fournit des conseils juridiques techniques et des conseils d'affaires pratiques, des services de conseil en matière de relations avec le gouvernement et de communication stratégique relativement aux multiples facettes des secteurs de l'agroentreprise, des facteurs de production agricole et de la technologie agricole. Ensemble, les membres de notre équipe interdisciplinaire chevronnée fournissent divers services et sont en mesure d'offrir des recommandations pointues quant à la meilleure manière de relever les défis qui surviennent dans le paysage changeant du commerce international dans le secteur agroalimentaire.

[1] GATT de 1994 : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, 15 avril 1994, Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, Annexe 1A, Recueil des traités des Nations Unies, Volume 1867, p. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994).

[2] Accord sur l'agriculture, 15 avril 1994, Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, Annexe 1A, Recueil des traités des Nations Unies, Volume 1867, p. 410.