

**Analyse du cadre de réglementation ayant un impact  
sur le développement et la commercialisation  
des produits laitiers au Canada**

**Préparé pour**

**l'Association des transformateurs laitiers du Canada**

**par**

**B.L. Smith and Associates**

**Juillet 2005**

## **Table des matières**

<b><u>Chapitre</u></b>	<b><u>Numéro de page</u></b>
<b>Sommaire</b>	6
<b>I Vue d'ensemble du projet</b>	
Fondement du projet	13
Étendue et méthodologie de la recherche	14
<b>II Résultats et observations clés découlant de l'analyse du cadre réglementaire existant à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial</b>	
<b>Contexte historique– La réglementation des aliments au Canada</b>	16
- Autorités provinciales responsables de la réglementation sur les produits laitiers	20
- Autorité fédérale responsable de la réglementation sur les produits laitiers	21
<b>Principes et pratiques réglementaires modernes</b>	21
- Politique de réglementation fédérale	22
- Réglementation intelligente	23
- Usage des normes dans un cadre de réglementation fondé sur les résultats – « Sortir des sentiers battus »	25
- Incorporation par renvoi	28
<b>Réglementation fédérale ayant un impact sur les produits laitiers</b>	28
- Politique fédérale proposée relativement à l'ajout de vitamines et de minéraux dans les aliments	29
<b>Harmonisation des règlements provinciaux actuels et du règlement fédéral</b>	30
- Dispositions types des règlements provinciaux ayant un impact sur les transformateurs et les produits transformés	31
- Produits laitiers d'imitation et succédanés du lait	32
- Incorporation par renvoi - Exemples tirés des règlements provinciaux	33
- Délégation et sous-délégation des pouvoirs de réglementation	34
- Accord sur le commerce intérieur	35
<b>Portée de la réglementation dans l'industrie de la transformation des produits laitiers</b>	38
- Marchés régionaux et marché national - Analyse comparative du mandatement pour les installations et l'utilisation des infrastructures	39

## *Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

- Développement et formulation des produits : attributs et évaluation à la valeur minimale 39
- Climat d'investissement incertain 40

### **III Recommandations sur la modernisation et la rationalisation du cadre réglementaire existant à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial 42**

**Modifications proposées aux Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers 43**

**Modifications proposées au Règlement sur les aliments et drogues 44**

**Modifications proposées au Règlement sur les produits laitiers (Loi sur les produits agricoles au Canada) 45**

**Ajout de vitamines et de minéraux dans les aliments à base de produit laitier 46**

**Modifications accessoires aux lois et aux règlements provinciaux pour l'harmonisation des cadres réglementaires à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial 46**

## **Annexes**

- A Points saillants des dispositions législatives et réglementaires, et des directives administratives soutenant spécifiquement les intérêts du secteur laitier
- B Analyse comparative des exigences réglementaires fédérales applicables aux produits laitiers dans les provisions du Règlement sur les aliments et drogues et du Règlement sur les produits laitiers en vertu de la Loi sur les produits agricoles au Canada
- C Analyse comparative des exigences réglementaires du Règlement fédéral sur les aliments et drogues relativement à l'ajout de vitamines dans le lait et les produits laitiers, et des exigences des lois et règlements provinciaux
- D Analyse comparative des modifications proposées (Projet 9, janvier 2003) au Règlement sur les produits laitiers et des modifications proposées par Les Producteurs Laitiers du Canada (13 avril 2005)
- E Analyse comparative des modifications proposées (Projet 9, janvier 2003) au Règlement sur les produits laitiers et du Règlement sur les produits laitiers existants
- F Vue d'ensemble des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers
- G Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation à l'Île-du-Prince-Édouard
- H Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation à Terre-Neuve et au Labrador
- I Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation en Nouvelle-Écosse
- J Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation au Nouveau-Brunswick
- K Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation au Québec
- L Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation en Ontario
- M Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation au Manitoba

*Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

- N Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation en Saskatchewan
- O Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation en Alberta
- P Exigences légales et réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation en Colombie-Britannique
- Q Compendium des lois et règlements fédéraux et provinciaux ayant un impact sur les produits laitiers, leur production et leur transformation
- R Modifications proposées (Projet 9, janvier 2003) au Règlement sur les produits laitiers (Loi sur les produits agricoles au Canada)
- S Titre 8, Règlement sur les aliments et drogues (Loi sur les aliments et drogues)

## **Remerciements**

Les auteurs tiennent à remercier de leur contribution les membres du Conseil d'administration et du Comité technique de l'Association des transformateurs laitiers du Canada, les membres du personnel de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, et les ministères et organismes provinciaux qui ont participé aux entrevues.

## **Sommaire**

Le présent rapport et ses annexes fournissent un aperçu global des lois et règlements fédéraux et provinciaux applicables aux produits laitiers et à leur transformation. Ce projet a été entrepris au nom de l'Association des transformateurs laitiers du Canada.

Les auteurs ont procédé à une étude de tous les règlements fédéraux et provinciaux applicables aux produits laitiers et à leur production, leur transformation, leur commercialisation et leur distribution dans le but de repérer toutes les dispositions susceptibles ou non d'avoir un impact sur les produits laitiers et leur transformation. Toutefois, aucune analyse ni observation n'a été faite pour les règlements applicables à la gestion des approvisionnements et à l'établissement des prix des produits laitiers. Notre analyse et nos recommandations portent uniquement sur les produits laitiers et leur transformation.

L'élaboration du cadre réglementaire canadien sur l'industrie laitière et d'autres sous-secteurs de produits alimentaires a été réalisée sur une période d'environ 85 ans, soit depuis l'entrée en vigueur en 1920 de la Loi sur les aliments et drogues du Canada. Pendant les premières décennies, la réglementation sur les aliments portait essentiellement sur les normes alimentaires, en l'absence des futures dispositions qui, plusieurs années plus tard, allaient s'intéresser aux additifs alimentaires (1964), à l'étiquetage détaillé (1976) et à l'ajout de vitamines et de minéraux dans les aliments (1972). En dépit de l'évolution des dispositions et de l'émergence au Canada et dans le reste du monde de normes de salubrité des aliments d'application générale ou spécifique, les normes de composition des produits laitiers, y compris les produits transformés, sont demeurées les mêmes dans les règlements fédéraux et provinciaux.

La jurisprudence des trente dernières années a confirmé l'autorité fédérale et les autorités fédérales vis-à-vis de la réglementation des aliments, y compris les produits laitiers. Les tribunaux ont jugé que l'existence du règlement fédéral ne constituait pas une limite aux autorités de chaque province relativement à la réglementation des produits alimentaires à l'intérieur de ses frontières. Les tribunaux ont également confirmé le rôle de l'autorité fédérale dans les normes de salubrité des aliments. L'administration fédérale (Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments) conserve son autorité sur les normes d'hygiène et les dispositions dissociables des normes alimentaires liées à la santé, que les produits soient échangés (vendus) ou non entre les provinces.

Au cours des trente dernières années, l'administration fédérale a édicté des règles d'étiquetage exhaustives pour les aliments, notamment la présence obligatoire d'une liste d'ingrédients complète sur l'étiquette de tout aliment, y compris les aliments normalisés. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi et du Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, en 1976, seuls des ingrédients facultatifs devaient figurer dans la liste d'ingrédients des aliments normalisés. Depuis 1976, la divulgation des ingrédients est devenue obligatoire; cela a ensuite été le cas pour l'étiquetage nutritionnel. Le « droit du consommateur à l'information » est le fondement essentiel de l'élaboration des dispositions obligatoires sur l'étiquetage. On pourrait affirmer que les exigences sur l'étiquetage exhaustif ont entraîné une certaine redondance des dispositions sur les normes relatives à la composition des aliments. Les organismes de

réglementation du Canada et d'autres juridictions, notamment les États-Unis et la Commission du Codex Alimentarius, en ont d'ailleurs convenu.

Les activités de fabrication des entreprises de transformation des produits alimentaires sont soumises à l'influence grandissante d'une politique de fabrication axée sur les résultats et de pratiques de fabrication pilotées par l'industrie, lesquelles s'inspirent des principes d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques (ARMPC). De façon générale, cette tendance explique le rôle essentiel d'organismes tels que l'Agence canadienne d'inspection des aliments à titre de vérificateur, qui procède à des vérifications au hasard et à des inspections sur invitation. Les organismes de réglementation doivent, et c'est là l'effet le plus significatif de cette tendance, se mettre à l'élaboration d'un cadre réglementaire axé sur les résultats ou sur le rendement s'ils veulent évoluer au même rythme que la société, la technologie et les comportements des consommateurs.

Notre analyse de la réglementation fédérale et provinciale ayant un impact sur les produits laitiers suggère que plusieurs dispositions sont bénéfiques en ce sens qu'elles soutiennent les intérêts de la chaîne de valeur de l'industrie laitière. Elles contribuent sans doute également à accroître la notoriété des produits et leur compréhension par les consommateurs. Les résultats de cette analyse figurent dans l'Annexe A.

D'un autre côté, les fabricants de produits alimentaires ont longtemps été soumis aux interprétations autoritaires des règlements intégrées à la culture réglementaire, selon lesquelles les normes sur la composition contribuent au « bien public ». Le temps est venu pour le secteur de la transformation d'analyser avec soin cette vision de longue date à propos des normes sur la composition fondées sur l'histoire et la culture réglementaire. Les organismes de réglementation du XXI<sup>e</sup> siècle devront accorder une reconnaissance accrue aux changements technologiques, culturels et sociaux, ainsi qu'à la nécessité de dispositions et d'une politique réglementaires alignées sur les demandes des consommateurs. Les normes doivent s'assouplir suffisamment pour permettre l'utilisation des produits laitiers et d'autres ingrédients produits à partir de la technologie moderne.

Nous pouvons affirmer que les normes de composition des produits laitiers ont évolué jusqu'au point où aucun autre ajustement ni disposition supplémentaire ne sont nécessaires. Un jeu unique de normes d'appellation et de composition comprenant les dispositions sur l'ajout des vitamines, des minéraux et des additifs alimentaires doit être créé et intégré au cadre réglementaire fédéral afin de pouvoir être incorporé par renvoi au règlement fédéral et à tous les règlements provinciaux.

Nous pouvons également affirmer que les meilleures pratiques de production, d'entreposage, de manipulation, de transport et de transformation des produits laitiers ont évolué au point qu'elles peuvent également être regroupées en un jeu unique dans le cadre réglementaire fédéral.

Notre recherche révèle qu'il existe de nombreuses différences de conception, de portée et de composition des lois et règlements provinciaux applicables à l'industrie laitière. Ainsi, certains cadres réglementaires provinciaux sont d'une extrême simplicité : une loi unique et une

réglementation unique liée à cette loi régissent la totalité de la chaîne de valeur de l'industrie laitière. Dans d'autres provinces, jusqu'à quatre lois en vigueur et plus de vingt instruments réglementaires régissent la totalité de cette chaîne de valeur. Quoique les dispositions réglementaires régissant directement la composition, l'étiquetage et la commercialisation des produits soient relativement peu nombreuses dans la plupart des provinces, d'autres dispositions réglementaires ont un impact sur l'exploitation des installations de transformation des produits laitiers.

Nous avons également remarqué la portée limitée de l'harmonisation transparente des règlements provinciaux avec la réglementation fédérale et ce, en dépit des examens et amendements récemment réalisés dans certaines provinces. Il s'agit d'une découverte surprenante, compte tenu des années d'efforts investis par la chaîne de valeur des produits laitiers (l'industrie) et des ministères et organismes provinciaux pour l'élaboration des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers, qui se voulaient un modèle du genre. C'est d'autant plus surprenant que tous les gouvernements des provinces et des territoires, ainsi que l'administration fédérale ont signé l'Accord sur le commerce intérieur, qui privilégie la suppression de toute entrave au commerce interprovincial, la prévention de la création de toute nouvelle entrave au commerce interprovincial et l'harmonisation des normes en vigueur dans onze secteurs, y compris ceux de l'agriculture et des produits alimentaires.

En l'absence d'un jeu unique de normes de composition à l'échelon fédéral, il est malheureusement impossible pour le moment d'incorporer par renvoi de telles normes de composition dans les règlements provinciaux applicables à tous les produits commercialisés par ces secteurs. Il existe un besoin évident pour un jeu unique de normes de composition à l'échelon fédéral étant incorporables par renvoi dans les règlements provinciaux sur les produits laitiers et leur transformation, normes qui pourront alors être modernisées, harmonisées et abrégées. Ce point fait partie des modifications proposées (Projet 9) au Règlement sur les produits laitiers.

Nous proposons que les normes d'appellation et de composition définies sous le Titre 8 du *Règlement sur les aliments et drogues* soient harmonisées avec les normes modifiées proposées (Projet 9) au *Règlement sur les produits laitiers*. Les normes modifiées proposées (Projet 9) au *Règlement sur les produits laitiers*, résultat de plusieurs années de consultation, sont plus actuelles et complètes que celles du *Règlement sur les aliments et drogues*.

Le jeu complet des normes sur les produits laitiers du *Règlement sur les aliments et drogues* pourrait englober les normes « d'hygiène et de sécurité », c'est-à-dire les normes sur les additifs alimentaires autorisés et les nutriments autorisés ou obligatoires (vitamines et minéraux). Il suffirait d'intégrer un tel jeu complet de normes au *Règlement sur les aliments et drogues* pour que les personnes assujetties à cette réglementation n'aient plus à établir les concordances entre toutes les dispositions applicables à son secteur. Puisque Santé Canada a juridiction sur les normes d'hygiène et de sécurité des produits alimentaires, une norme intégrée de composition ou d'appellation, comprenant les dispositions sur l'hygiène et la sécurité, aurait avantage à faire partie du *Règlement sur les aliments et drogues*. La norme en question pourrait être reproduite à

partir de l'énoncé de la norme modifiée proposée (Projet 9) au *Règlement sur les produits laitiers* et comporter des références aux dispositions sur les « additifs alimentaires autorisés », « vitamines autorisées » et autres dispositions sur l'hygiène et la santé.

Plusieurs règlements provinciaux ayant un impact sur l'industrie laitière ont pour effet de sous-déléguer des pouvoirs de réglementation. Dans la plupart des cas, certains pouvoirs de réglementation sont délégués aux commissions et organismes de gestion des approvisionnements. Dans une des provinces, les pouvoirs de réglementation ont été sous-délégués aux producteurs laitiers. Cette situation ne se retrouve dans aucune autre juridiction provinciale ni pour aucuns des produits alimentaires ou boissons autres que les produits laitiers. À de rares exceptions près, les pouvoirs de réglementation ne sont pas sous-délégués à des organismes autres que les ministères et organismes fédéraux. Ainsi, les interprétations et les modifications réglementaires sont plus prévisibles et transparente en vertu de la politique réglementaire fédérale.

Les exigences réglementaires existantes sur les produits laitiers ne sont pas adaptées à la réalité de la concurrence des produits non normalisés ayant plusieurs ingrédients et destinés au commerce de détail et aux services d'alimentation. La formulation de produits concurrents, tels que les boissons à base de soya et les produits oléagineux comestibles, est laissée à la discrétion des fabricants, à la seule condition que leurs produits soient conformes à la Loi et au Règlement sur les aliments et drogues. En d'autres mots, les produits qui font concurrence aux produits laitiers ne sont pas assujettis aux mêmes restrictions en matière d'innovation, de formulation, d'étiquetage, de distribution et de commercialisation.

L'interprétation de la réglementation et la possibilité de modifications réglementaires imprévisibles créent des incertitudes pour toutes les industries de transformation d'aliments et de boissons qui investissent et sont actives au Canada. Les décisions d'affaires relatives aux investissements dans les capacités de transformation et le développement de nouveaux produits sont habituellement prises en supposant que les investisseurs possèdent une compréhension raisonnablement complète et juste des exigences réglementaires courantes.

Tel que souligné et expliqué dans ce rapport et ses annexes, les anomalies et les incompatibilités existant dans les règlements provinciaux et le règlement fédéral ont un impact sur les produits laitiers et leur transformation. Par conséquent, il est difficile de parvenir à une compréhension complète et juste de l'ensemble des dispositions et des exigences applicables au secteur de la transformation des produits laitiers, au contraire des autres sous-secteurs de l'industrie alimentaire. Ce problème, outre celui de la sous-délégation des pouvoirs de réglementation, contribue à créer un climat d'incertitude pour les transformateurs laitiers.

## **Sommaire des recommandations**

- 1. En ce qui a trait aux Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers, nous formulons les recommandations ci-dessous :**

- **suppression du mot « règlements » dans le nom « Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers », puisqu'il ne s'agit pas d'un document d'orientation en matière de réglementation; remplacement du nom actuel par « Code laitier national »;**
  - **suppression de toute les normes de composition dans le Code;**
  - **conservation et édition du texte existant en insérant un chapitre ou une section applicable à chacun des secteurs suivants : industrie primaire et entreposage à la ferme, manipulation et transport de la ferme à l'installation de transformation, bonnes pratiques de fabrication associées à la transformation.**
2. **En ce qui a trait à la Loi et au Règlement sur les aliments et drogues, nous formulons la recommandation ci-dessous :**
- **harmonisation des normes d'appellation et de composition définies sous le Titre 8 du Règlement sur les aliments et drogues avec les normes modifiées proposées (Projet 9) au Règlement sur les produits laitiers. Intégration des normes modifiées proposées dans le Projet 9 sous le Titre 8 relativement aux produits suivants : beurre de culture, beurre foisonné, beurre à (nommer l'ingrédient ajouté), beurre de lactosérum foisonné, beurre de lactosérum à (nommer l'ingrédient ajouté), huile de beurre, huile de beurre anhydre, poudre de babeurre, beurre de lactosérum, poudre de lactosérum acide, mélange de lait écrémé et de lactosérum en poudre, caséine alimentaire, caséinate alimentaire, lait de poule, yogourt, yogourt à (nommer la saveur), yogourt à boire et crème de culture.**
3. **En ce qui a trait au Règlement sur les produits laitiers à l'échelon fédéral, nous recommandons la promulgation et l'entrée en vigueur rapides du Projet 9, qui propose les modifications ci-dessous :**
- **harmonisation des dispositions des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers relativement aux nombres limites de micro-organismes, aux méthodes de tests et aux méthodes analytiques, avec les dispositions énoncées dans le Projet 9;**
  - **incorporation par renvoi des meilleures pratiques de transformation des produits laitiers telles que définies dans le chapitre pertinent du Code national des produits laitiers remanié;**
  - **inclusion de la définition du « produit laitier » énoncée dans la section B.08.001.1 du Règlement sur les aliments et drogues. Même si les normes modifiées proposées dans le Projet 9 comprennent une définition des produits laitiers et que cela puisse être interprété comme la volonté d'inclure le contenu de la section B.08.001.1, nous recommandons l'inclusion de cette définition dans le but de rendre le texte plus clair.**

4. **En ce qui a trait à la vitaminisation discrétionnaire, nous formulons la recommandation ci-dessous :**
  - **autorisation de la vitaminisation discrétionnaire des produits laitiers normalisés (emballés pour la vente au détail) conditionnelle aux exigences sur l'étiquetage permettant de traiter ces produits tels des produits non normalisés et visant à informer les consommateurs à propos de leurs choix en matière de sources nutritives sécuritaires.**
  
5. **En ce qui a trait aux règlements provinciaux, nous formulons les recommandations ci-dessous à l'intention des organismes de réglementation provinciaux :**
  - **suppression des textes prescriptifs (clauses et sections particulières) applicables à l'emplacement, à la conception, ainsi qu'à la construction et à l'exploitation des installations de production des produits laitiers, à l'entreposage, aux installations d'entreposage, de manipulation et de transformation, pour les remplacer, par incorporation par renvoi, par les chapitres pertinents du Code national des produits laitier remanié;**
  - **adoption d'une définition commune pour « produit laitier », soit la définition incluse dans le Règlement fédéral remanié sur les produits laitiers;**
  - **suppression de toutes les normes de composition des produits laitiers pour les remplacer, par incorporation par renvoi, par les normes de composition définies sous le Titre 8 du Règlement sur les aliments et drogues (comportant les modifications recommandées ci-dessus);**
  - **suppression de tous les textes et tableaux prescriptifs les dispositions applicables à l'inspection, aux méthodes de tests, aux méthodes analytiques, aux normes et aux seuils limites de micro-organismes, à moins que ces dispositions soient alignées sur le contenu du Code national des produits laitiers remanié et qu'elles soient jugées nécessaires à l'application des mesures de vérification du respect de la loi et des règlements placées sous la responsabilité de l'organisme ou du bureau provincial;**
  - **harmonisation des mesures applicables à la fabrication, à l'importation et à la vente des produits oléagineux comestibles par le biais du renouvellement de l'engagement à se conformer aux mesures stipulées dans l'Accord sur le commerce intérieur (Chapitre neuf – Produits agricoles et produits alimentaires), particulièrement en ce qui a trait à l'adoption des recommandations sur les imitations de produits laitiers et aux mélanges de beurre (Annexe 902.5, Programmes de travail, Section 8).**

*Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

Ce rapport comporte plusieurs annexes sous forme de tableau qui illustrent les résultats de l'analyse et présentent des exemples justifiant les recommandations ci-dessus.

## **I Vue d'ensemble du projet**

L'Association des transformateurs laitiers du Canada (ATLC/DPAC) est l'association nationale représentant les intérêts de l'industrie canadienne de la transformation des produits laitiers en matière de politique publique et de réglementation. L'ATLC/DPAC a confié à B.L. Smith & Associates le mandat de mener une analyse exhaustive de toutes les lois et règlements fédéraux et provinciaux ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation. Le projet a débuté en janvier 2005 et s'achève avec la production de ce rapport, dont la rédaction a été achevée en juillet 2005.

### **Fondement du projet**

Parmi tous les pays développés, le Canada possède l'un des cadres réglementaires les plus prescriptifs à l'égard des produits laitiers transformés.

La plupart des produits laitiers transformés sont traités tels des « produits normalisés » en vertu des règlements fédéraux et provinciaux applicables. Les normes réglementaires sont généralement très prescriptives et ne permettent pas aux fabricants de dévier des exigences légales de formulation et d'étiquetage, même si cela nuit à l'innovation des produits et à l'intégration de changements répondant mieux à la demande des consommateurs.

Depuis plusieurs années, les entreprises du secteur laitier et les gouvernements sont conscients de la nature extensive de la réglementation au Canada. Il convient de noter qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada a rédigé un compendium des règlements fédéraux et provinciaux ayant un impact sur le secteur laitier. Pour remédier à cette situation, l'industrie œuvre d'ailleurs à promouvoir l'élaboration et l'adoption des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers.

Les exigences réglementaires prescriptives ne s'appliquent pas exclusivement au secteur des produits laitiers transformés; tous les autres sous-secteurs alimentaires sont assujettis à une réglementation extensive et aux guides d'orientation sur la conformité reliés. L'industrie alimentaire et la communauté scientifique considèrent généralement que le cadre réglementaire canadien sur les aliments est indûment restrictif par rapport à la réglementation en vigueur dans les autres pays développés et partenaires commerciaux. Non seulement le cadre réglementaire sur le secteur laitier est-il extensif, mais il se complique davantage encore en raison du chevauchement des juridictions et mêmes, des différences entre les exigences fédérales et provinciales.

La recherche sur les ingrédients alimentaires, la relation entre le régime alimentaire et la maladie, l'innovation des produits et des procédés, les changements démographiques, l'évolution des comportements alimentaires des consommateurs ont pris une avance considérable, que ne reconnaît pas notre système réglementaire en s'adaptant aux nouvelles réalités, aux nouveaux débouchés du marché.

Les récentes modifications au *Règlement sur les aliments et drogues* (étiquetage nutritionnel, allégations sur la teneur en éléments nutritifs, allusions générale à la santé et règlement sur les produits de santé naturels) laissent encore moins de place à l'interprétation relativement à la formulation, à l'étiquetage et à la publicité des produits. Tout changement éventuel pouvant découler d'un examen exhaustif de la *Loi sur les aliments et drogues* représente à la fois des risques et des débouchés pour le secteur laitier du Canada.

En 2003, le secteur laitier a procédé à un exercice visionnaire, lequel a mené à l'identification d'un besoin vital pour l'industrie : la croissance par l'innovation. En 2004, un Comité consultatif sur la réglementation des produits laitiers a reçu un message sans équivoque des représentants des Producteurs Laitiers du Canada, de l'ATLC/DPAC et de la Commission canadienne du lait (CCL) : les règlements fédéraux et provinciaux sur les produits laitiers étaient considérés par plusieurs intervenants comme une entrave à la croissance du marché.

## **Étendue et méthodologie de la recherche**

Les auteurs du projet ont procédé à une étude et à une analyse de toutes les lois et règlements fédéraux et provinciaux comportant des dispositions touchant la production et la transformation du lait et de la crème provenant de la vache en produits laitiers liquides et autres produits laitiers.

Il est à remarquer que les lois et les législations (éditées par l'administration fédérale et les gouvernements provinciaux) traitent généralement des grands principes la politique publique. La plupart des législations autorisent la promulgation de règlements spécifiques reliés à une loi pour faciliter l'interprétation des pouvoirs et principes qu'elle énonce. Le processus d'élaboration des règlements est régi par la bureaucratie fédérale et les bureaucraties provinciales (agents publics); par la suite, la promulgation des règlements, c'est-à-dire leur entrée en vigueur, est autorisée par un comité parlementaire ou un autre organisme d'État, selon ce qui est autorisé pour une loi donnée. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de soumettre un nouveau règlement ou une nouvelle modification à une réglementation existante à un débat devant un parlement.

À titre d'exemple, la *Loi sur les produits agricoles au Canada (Loi PAC)* est une loi « générale » qui a été édictée par le Parlement du Canada. Le *Règlement sur les produits laitiers* a été approuvé à titre de règlement spécifique dans le cadre de la *Loi PAC*; il peut être modifié par le « Comité spécial du Conseil », lequel est, dans les faits, un comité du Cabinet.

Les ministères et les organismes fédéraux et provinciaux rédigent couramment des documents d'orientation non réglementaires sur la conformité qui contiennent des interprétations administratives sur les dispositions des lois et les règlements spécifiques. Le *Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments*, produit par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), est un bon exemple de ce type de document. On croit souvent à tort au sein de l'industrie alimentaire que le *Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments* de l'ACIA a un statut réglementaire et peut être appliquée à ce titre. Ce n'est pas le cas. En effet, les fabricants peuvent contester les décisions et interprétations administratives qui n'ont pas été soumises au processus législatif ou réglementaire.

## *Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

Les auteurs ont analysé le très grand nombre de lois et de règlements provinciaux applicables à la gestion des approvisionnements, à l'allocation des contingents, à l'industrie primaire, à l'entreposage et à la manipulation, au transport et à la commercialisation du lait et de la crème dans le but d'identifier les dispositions touchant ou susceptibles de toucher les transformateurs et les produits laitiers. Cette étude ne tient aucunement compte des règlements applicables à la fixation ou à la révision des prix à verser aux producteurs par les transformateurs, ni des frais associés aux diverses licences requises pour les transformateurs et leurs employés.

Le lecteur du présent rapport doit également prendre note que même si tous les règlements touchant la production et la transformation des produits laitiers ont été analysés par les auteurs, **le rapport s'applique uniquement à la réglementation ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation.** Les dispositions de la réglementation fédérale, existante ou proposée, comparées et différenciées, sont présentées dans les Annexes A à F. Les dispositions des règlements provinciaux ont fait l'objet d'un résumé d'ensemble, dont les données figurent aux Annexes G à P, où on retrouve en outre les conflits et anomalies observés. Lors de l'analyse des règlements provinciaux, nous avons tenté d'identifier les dispositions en accord ou en désaccord avec l'intention de l'Accord sur le commerce intérieur.

Nous avons également étudié les plus récentes modifications proposées aux Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers, en avril 2005, soit la politique proposée sur l'ajout de vitamines et de minéraux dans les aliments, afin d'évaluer leurs effets possibles sur l'industrie de la transformation des produits laitiers.

Nous avons considéré l'engagement pris par le Canada à titre de signataire à la Commission du Codex Alimentarius, mais n'avons tenu compte d'aucun autre système législatif ou législatif d'autres juridictions. Le cas échéant, nous aurions dépassé la portée de ce projet.

Nous avons mené des entrevues auprès de nombreux représentants des ministères et organismes fédéraux et provinciaux, pour chercher à connaître leur point de vue sur les modifications réglementaires récentes et en instance.

L'Annexe Q contient le compendium de toutes les lois et règlements identifiés et étudiés dans le cadre de ce projet.

## **II Résultats et observations clés découlant de l'analyse du cadre réglementaire existant à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial**

### **Contexte historique– La réglementation des aliments au Canada**

La *Loi du Revenu de l'intérieur de 1875* (appelée ultérieurement la *Loi des falsifications* avant de devenir la *Loi sur les aliments et drogues* en 1920) contenait des interdictions essentielles sur la vente de produits falsifiés. Les premières tentatives de poursuite en vertu de la loi étaient souvent vouées à l'échec, en l'absence de normes reconnues. Pour venir à bout de ce problème juridique, des normes ont édictées graduellement à partir de la fin du dix-neuvième siècle. Plusieurs des normes alimentaires existant aujourd'hui étaient déjà en vigueur en 1920.

Les normes ci-dessous figurent dans plusieurs sections du *Règlement sur les aliments et drogues*.

Les **normes d'appellation** tendent vers l'absolu, en ce sens que les marchandises visées doivent provenir d'une source spécifique. Parmi ces marchandises, on retrouve notamment le lait, le café, les épices, les fèves de cacao, les huiles et les graisses.

Les **normes de composition** sont plutôt arbitraires et prescriptives de nature, en ce sens qu'elles s'appliquent généralement à des produits ayant plusieurs ingrédients et sont liées aux attentes historiques vis-à-vis de produits vendus sous un nom donné ou une appellation donnée. Pour être conformes à ces normes, par exemple, les confitures de framboises doivent être faites de framboises à 45 pour cent et les crèmes glacées doivent être faites de matières grasses du lait à 10 pour cent.

Les **normes d'exécution** requièrent d'un aliment donné qu'il soit conforme à certaines exigences d'exécution, par exemple, un seuil minimal de qualité ou de quantité protéinique. Les exigences réglementaires sur les préparations pour nourrissons sont un bon exemple de norme d'exécution fondée sur le rendement nutritionnel et non sur une formulation prescriptive réglementaire.

Les **normes de qualité** s'appliquent uniquement aux dispositions sur les normes sans lien direct avec les critères de composition ou d'appellation. Les seuils de numérotation totale sur plaque dans le cas de la « crème glacée » ou les seuils de cellulose brute ou de cendres totales dans le « chocolat » sont des exemples de norme de qualité.

Les normes alimentaires ont été élaborées dans un environnement moins complexe, à une époque où les approvisionnements alimentaires des Canadiens et Canadiennes se limitaient essentiellement aux aliments normalisés définis par la réglementation. Avec le temps, les normes, en plus de servir d'exigences réglementaires sur l'appellation et la composition, sont devenues un mécanisme pratique de contrôle de l'ajout d'additifs alimentaires, de vitamines et de minéraux.

En 1964, la création d'un système de contrôle méthodique des additifs alimentaires avant la mise en marché et l'intégration des tableaux d'additifs alimentaires autorisés dans les règlements ont considérablement réduit le rôle des normes à titre de méthodes de contrôle prescriptif.

En 1976, l'industrie alimentaire a vécu une autre révolution, alors que d'importantes modifications réglementaires ont obligé les fabricants à inclure une liste complète d'ingrédients sur tous les produits alimentaires préemballés. Jusque là, il n'était pas nécessaire d'imprimer la liste d'ingrédients des aliments normalisés; on croyait, selon les idées reçues de l'époque, que l'exigence fédérale sur la composition des aliments constituait une solution adéquate et aussi efficace que l'exigence de la déclaration des ingrédients sur les étiquettes de tels produits.

Le lecteur doit prendre en note que l'élaboration de deux jeux de normes sur les produits laitiers était fondée. Les normes figurant dans le chapitre 8 du *Règlement sur les aliments et drogues* devaient englober les produits laitiers normalisés à tous les points de vente. Les normes figurant dans le *Règlement sur les produits laitiers* servaient à l'agrément des usines et à la commercialisation des produits destinés au commerce intérieur et à l'exportation. Ces normes sont semblables, mais non identiques; en effet, le *Règlement sur les produits laitiers* ne contient pas de normes sur les produits laitiers liquides.

En décembre 1979, la Cour suprême du Canada a fait de la cause « Labatt Lite » un arrêt-clé en matière d'applicabilité des normes alimentaires édictées en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*. À ce moment, la Cour suprême a décidé que la promulgation de normes de « type recette » ou de composition constituait un abus du pouvoir réglementaire lié à une loi, que cela allait au-delà de l'autorité constitutionnelle du droit criminel.

À la suite de cette décision, les normes alimentaires fédérales comportant des exigences prescriptives sur la composition sont devenues exécutoires à la condition qu'un produit visé soit vendu à l'étranger ou entre les provinces. Par conséquent, les normes de composition définies dans le *Règlement sur les aliments et drogues* sont devenues entièrement semblables sur le plan exécutoire que les normes définies dans les « lois sur les marchandises » (par exemple, la *Loi PAC*) édictées par Agriculture Canada et, depuis 1997, par l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Malgré le fait que la décision de la Cour suprême visait uniquement les normes sur les liqueurs de malt, ses effets se sont étendus considérablement, remettant en question la validité de quelque 300 autres normes sur la composition et l'appellation des produits alimentaires.

À la suite d'une analyse légale prolongée, on a conclu que la décision de la Cour suprême n'avait pas d'effet sur les normes alimentaires existantes dans le *Règlement sur les aliments et drogues* étant directement liée à la protection des consommateurs contre des dangers éventuels pour la santé. Dans le cas des additifs alimentaires et des exigences nutritionnelles mentionnés dans les normes alimentaires, on a toujours considéré du point de vue légal traditionnel que ces normes étaient exécutoires à tout niveau commercial et qu'elles demeurent assujetties à la juridiction du

droit criminel. Cela signifie que les aspects relatifs à la santé et à la salubrité des aliments dans les normes alimentaires ne se limitent pas aux considérations du commerce intérieur.

Dans un rapport publié en 1993 et intitulé *Orientation stratégique du changement – Examen du règlement d'application de la Loi sur les aliments et drogues, 1993, Volume 2*, des représentants de Santé Canada ont formulé la conclusion ci-dessous à propos des normes alimentaires dans un contexte moderne.

*« L'inflexibilité des normes alimentaires et la difficulté de procéder à des modifications adaptées à l'avancement technologique préoccupent le personnel responsable des normes alimentaires. Le fait que ces normes chevauchent celles d'autres règlements (Règlement sur les produits transformés, Règlement sur l'inspection des viandes, etc.) entraîne une certaine confusion, notamment lorsque ces normes ne sont pas identiques dans deux jeux de réglementation.*

*Avant l'arrêt-clé Labatt, le caractère essentiel des normes définies dans le Règlement sur les aliments et drogues aurait pu faire l'objet d'une discussion, de façon à les rendre exécutoires au niveau commercial local. Toutefois, la Cour suprême du Canada a modifié l'application des normes alimentaires et le Chapitre 6 remis en vigueur n'est pas plus opérant en vertu du pouvoir en matière de commerce que les règlements sur les marchandises rendus exécutoires par le ministère Pêches et Océans Canada et Agriculture Canada. En d'autres mots, pour qu'une norme énoncée dans le Règlement sur les aliments et drogues soit opérante, le produit visé doit être commercialisé à l'étranger ou entre les provinces.*

*Tel que mentionné précédemment, la restriction imposée au caractère exécutoire des normes alimentaires se limite aux caractéristiques de composition et d'appellation dans une norme donnée en vertu de la décision de la Cour suprême. Ainsi, un paramètre relatif à la composition tel que la teneur en matières grasses du lait définie dans la norme sur les crèmes glacées ne peut être rendu exécutoire à moins qu'un tel produit ne soit vendu d'une province à une autre. Toutefois et puisque les dispositions dissociables liées à la santé énoncées dans les normes relèvent encore du droit criminel, les dispositions facultatives applicables à l'ajout de certains additifs alimentaires (agents de stabilisation, colorants alimentaires) dans les préparations pour crème glacée peuvent être exécutoires à n'importe quel niveau commercial, y compris la vente interprovinciale. De la même façon, l'ajout obligatoire de vitamine C dans le lait et les produits laitiers est considérée comme exécutoire quel que soit le niveau commercial. » (Traduction)*

Toujours dans ce rapport, les représentants de Santé Canada ont présenté les points de vue ci-dessous à propos des normes alimentaires comme outil de réglementation :

*« Toutes les normes non liées à la santé devraient être supprimées ou incorporées à la réglementation d'autres organismes ayant juridiction.*

## ***Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada***

*Le processus réglementaire est lourd et lent. Nous avons besoin d'un mécanisme plus souple. Les normes courantes nuisent au développement de produit et à l'offre des produits que désirent les consommateurs.*

*De manière générale, il est difficile de modifier les normes alimentaires. Plusieurs normes se répètent dans les règlements d'Agriculture Canada et de Pêches et Océans Canada. Les règlements pourraient être regroupés dans un " Compendium des normes alimentaires ", lequel pourrait être placé sous la responsabilité d'un organisme comme le Conseil canadien des normes. Les ministères pourraient définir les normes obligatoires selon les besoins, en les incorporant par renvoi. » (Traduction)*

En ce qui a trait aux normes sur les produits à base de fromage que l'on retrouve dans le *Règlement sur les aliments et drogues* et le *Règlement sur les produits laitiers*, les représentants de Santé Canada ont rédigé ce qui suit :

*« Dans les années 70, les normes remaniées sur les produits à base de fromage ont été élaborées et incluses dans le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers en vertu de la Loi PAC. À cette époque, on croyait au ministère de l'Agriculture qu'il s'agirait uniquement de normes de référence sur l'utilisation des additifs alimentaires provenant du Règlement sur les aliments et drogues et que ces normes ne seraient pas répétées dans la propre réglementation du Ministère. » (Traduction)*

Il est évident que les représentants de Santé Canada et d'Agriculture Canada avaient accepté le principe du maintien des normes de composition pour les produits laitiers, les viandes et les fruits et légumes transformés uniquement à titre de « réglementation sur les marchandises » il y a quelque douze ans. Les composantes des normes s'appliquant précisément à la santé et à la sécurité doivent être maintenues dans le *Règlement sur les aliments et drogues* et pourraient être citées à titre de référence dans la « réglementation sur les marchandises ». Malgré la consultation étendue qui s'est déroulée à la suite des travaux la réglementation publiée en 1993, très peu de mesures concrètes ont été mises en place pour la mise en application des recommandations figurant dans les rapports.

L'étiquetage des produits laitiers a pris un tour surprenant au moment de la révision du projet de loi C-27 (un projet de loi émanant du gouvernement sous le nom *Loi sur le contrôle d'application des lois relevant de l'Agence canadienne d'inspection des aliments*) par le Comité permanent de l'agriculture et de l'agro-alimentaire. Le 2 juillet 2005, les membres du Comité ont convenu de modifier le projet de loi en y intégrant la section ci-dessous, qui deviendrait par la suite une modification consécutive à la Section 18 de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*.

**18.1 (1) *Il est interdit de commercialiser un produit agricole portant une étiquette sur laquelle figure un terme laitier sauf si le produit agricole contient l'ingrédient laitier représenté par le terme laitier.***

***(2) Il est interdit de commercialiser un produit agricole portant une étiquette sur laquelle figure un terme laitier si le produit agricole est destiné à remplacer un produit laitier.***

***Pour l'application du présent article, « ingrédient laitier » s'entend du beurre, babeurre, huile de beurre, crème, fromage, crème glacée, lait, crème sûre, lactosérum, yogourt ou de toute autre chose prévue par règlement;***

***« terme laitier » s'entend d'un mot, nom, appellation, symbole ou image qui désigne un ingrédient laitier; « lait » s'entend de la sécrétion lactée normale tirée des glandes mammaires d'un animal.***

Si la Section 18.1(2) telle qu'énoncée dans cette proposition devait entrer en vigueur, de nombreux produits alimentaires seraient interdits de vente. Ces produits comprendraient notamment les trempettes à croustilles, le jus d'orange enrichi de calcium provenant d'un ingrédient laitier, la margarine et les produits à tartiner de régime contenant des ingrédients laitiers, et des aliments de spécialité, comme les colorants à café. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'Association des transformateurs laitiers du Canada (ATLC/DPAC) et des représentants d'autres secteurs de l'industrie alimentaire s'adressaient au Comité permanent de l'agriculture et de l'agro-alimentaire dans le but d'obtenir le retrait ou la modification substantielle de cette disposition.

### **Autorités provinciales responsables de la réglementation sur les produits laitiers**

Depuis quelques années, la réglementation fédérale sur les produits alimentaires à l'échelon fédéral évolue dans le but de fournir plus d'information aux consommateurs. À cet égard, on peut s'interroger sur le besoin réel pour les provinces de disposer d'une réglementation s'appliquant spécifiquement aux produits laitiers. Le cadre réglementaire fédéral englobe les normes d'appellation et de composition, les normes de qualité et les normes d'hygiène et de sécurité des produits alimentaires relativement à l'ajout d'additifs alimentaires et de nutriments, et à l'interdiction des pathogènes. Les exigences fédérales comprennent la présence d'une liste complète des ingrédients et l'étiquetage nutritionnel obligatoire; elles régissent les allégations sur la teneur en éléments nutritifs, les allusions générales à la santé, la salubrité des aliments, l'inspection, la conformité et l'application de la loi.

Malgré l'existence d'un cadre réglementaire fédéral détaillé et exhaustif, les règlements fédéraux contiennent plusieurs types de dispositions chevauchant celles de la réglementation fédérale. On retrouve notamment à l'échelon provincial des normes d'appellation, de composition et de qualité, ainsi que des dispositions relatives à l'ajout de vitamines, aux formats d'emballage, à l'étiquetage, aux méthodes de transformation et à la commercialisation. Tel que cité dans le contexte historique présenté ci-dessus, lorsqu'une juridiction provinciale a remis en question certaines de ces dispositions, les tribunaux ont jugé que l'existence de la réglementation fédérale ne limitait en rien le pouvoir de réglementation des gouvernements provinciaux vis-à-vis des produits alimentaires à l'intérieur de leurs frontières respectives.

## **Autorité fédérale responsable de la réglementation sur les produits laitiers**

Tel que cité ci-dessus et malgré la « *Décision Labatt Lite* », l'administration fédérale (le ministre de la Santé et, par délégation de l'autorité d'exécution, le ministre de l'Agriculture) conserve l'autorité sur les normes reliées à la santé et plusieurs éléments des normes alimentaires reliées à la santé, quelque soit l'endroit où un produit est échangé (vendu) entre les provinces. Cette autorité englobe l'ajout obligatoire de vitamines et minéraux aux aliments, y compris les produits laitiers normalisés, l'utilisation d'additifs alimentaires autorisés, la divulgation des ingrédients sur les étiquettes des produits alimentaires et l'étiquetage nutritionnel obligatoire. Les normes d'hygiène et de sécurité des produits alimentaires sont exécutoires à tout point de vente, parce que la Loi et le Règlement sur les aliments et drogues sont considérés comme appartenant au droit criminel, un pouvoir constitutionnel fédéral.

Un deuxième pouvoir constitutionnel fédéral, les échanges et le commerce, revient au ministre de l'Agriculture relativement aux échanges interprovinciaux et à l'exportation des produits agricoles. Cette autorité est énoncée en partie dans la Loi sur les produits agricoles au Canada et le Règlement auxiliaire sur les produits laitiers.

## **Principes et pratiques réglementaires modernes**

L'élaboration des lois et des règlements est un art, et non une science. En d'autres mots, il existe de nombreuses façons d'atteindre un objectif donné relativement au bien public, aux comportements de l'industrie ou à l'économie. Au cours des récentes années, les points de vue sur la conception et l'usage de la réglementation dans le but d'atteindre un objectif donné ont considérablement évolué.

Selon l'un des préceptes fondamentaux de la théorie sur la réglementation, l'intervention réglementaire est justifiée lorsque les consommateurs ne disposent pas d'information suffisante à propos des caractéristiques d'un produit pour arriver à faire un choix informé entre différents produits concurrentiels. En matière de réglementation sur les produits alimentaires et les boissons, cela s'applique par exemple, à la contamination microbienne et chimique, aux additifs alimentaires et à l'ajout de nutriments.

De plus, le « droit du consommateur à l'information » a servi de fondement essentiel à l'intervention réglementaire pour l'élaboration des dispositions sur la déclaration des ingrédients, la déclaration des ingrédients contenus dans les ingrédients, la liste des ingrédients potentiellement allergènes et l'étiquetage nutritionnel obligatoire.

On pourrait affirmer que les exigences sur l'étiquetage exhaustif ont entraîné une certaine redondance des dispositions sur les normes relatives à la composition des aliments. Les organismes de réglementation du Canada et d'autres juridictions en conviennent d'ailleurs. À titre d'exemple, les É.-U., le plus grand partenaire commercial du Canada, a publié un projet de règlement relativement à la modernisation des normes alimentaires daté du 17 mai 2005. Ce

## *Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

projet a été élaboré conjointement par la *Food and Drug Administration* (FDA) et le *Department of Agriculture, Food Safety and Inspection Service* (FSIS).

Dans ce projet, la FDA et le FSIS proposent de définir un jeu de principes généraux concernant les normes alimentaires. Voici le texte figurant dans le sommaire de ce projet de règlement :

*« L'adhésion à ces principes mènera à l'élaboration de normes privilégiant davantage la transparence et l'équité commerciale dans le meilleur intérêt des consommateurs; de telles normes contribueront à la protection publique, à l'avancement technologique en matière de produits alimentaires et à la conformité aux normes alimentaires internationales dans la mesure du possible; les fabricants et les organismes responsables de la conformité disposeront de normes claires, simples et conviviales. Les principes généraux proposés énonceront les critères que les organismes de réglementation devront utiliser pour l'élaboration, la révision ou la suppression des normes alimentaires à partir de fondements clairs. De plus, chaque organisme de réglementation pourra proposer de son plein gré la création, la révision ou la suppression des normes alimentaires, y compris les normes proposées par un pétitionnaire. Les principes généraux proposés constitueront, pour les organismes de réglementation, les fondements de la procédure de modernisation de leurs normes sur l'appellation (comprenant les normes accessoires sur la qualité et le remplissage des contenants) et de leurs normes sur la composition. »*  
(Traduction)

Tous les commentaires sur la proposition conjointe de la FDA et du FSIS sur la modernisation des normes alimentaires (page 85) sont acceptés jusqu'au 19 août 2005.

### **Politique de réglementation fédérale**

La Politique de réglementation du Canada, élaborée et approuvée par le Cabinet, a été publiée pour la première fois par le Conseil du Trésor en 1994. La Politique a été modifiée en 1999 dans le but d'intégrer les obligations du Canada vis-à-vis des accords commerciaux internationaux et nationaux; elle est maintenant du ressort du Bureau du Conseil privé ([www.pco-bcp.gc.ca](http://www.pco-bcp.gc.ca)).

L'objectif de la politique de réglementation fédérale est de *« faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure à la société canadienne les avantages nets les plus grands possibles »*.

L'énoncé de la politique figure ci-dessous :

*La santé, la sécurité, la qualité de l'environnement et le bien-être économique et social constituent pour les Canadiens et les Canadiennes des préoccupations importantes. Les activités de réglementation du gouvernement dans ces secteurs découlent de sa responsabilité de veiller à l'intérêt public.*

## ***Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada***

*Il est également dans l'intérêt public de veiller à ce que les deniers publics soient utilisés judicieusement. Le gouvernement évaluera les avantages de mesures de rechange à la réglementation et d'autres règlements en fonction de leur coût et affectera les ressources là où elles sont susceptibles de procurer les plus grands avantages.*

*Pour ce faire, le gouvernement fédéral est déterminé à travailler en collaboration avec le secteur privé, les syndicats, les groupes d'intérêts, les associations professionnelles, d'autres paliers de gouvernement et les personnes intéressées.*

Un document accompagnant la Politique de réglementation du Canada a également été publié sous le titre *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion du risque*. Ce document prend appui sur la Politique de réglementation du Canada. Les principes directeurs les plus intéressants sont les suivants :

*Les mesures de précaution devraient être efficaces et avoir pour objectif d'assurer (i) un avantage net global à la société au moindre coût et (ii) un choix judicieux de mesures.*

*Si plusieurs options réunissent ces caractéristiques, on devrait choisir celle qui entrave le moins le commerce.*

L'existence d'une politique fédérale en matière de réglementation est curieusement peu connue par les fonctionnaires fédéraux. Pourtant, cette politique contient un chapitre réservé aux normes de gestion du processus réglementaire. La Politique énonce pourtant ceci : « Il incombe aux organismes de réglementation d'élaborer et de mettre en place un système de gestion du processus de réglementation qui respecte les normes, et de documenter clairement, pour chaque projet de règlement ou de modification de règlement, la façon dont ces normes sont respectées ».

### **Réglementation intelligente**

Le gouvernement fédéral a formé le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI) en mai 2003. Le rapport du CCERI, intitulé *Une stratégie réglementaire pour le Canada*, a été publié en 2004. Il identifiait les secteurs et domaines exigeant une réforme et énonçait des recommandations de stratégie réglementaire pour le Canada.

Le gouvernement fédéral (BCP) donne de la « réglementation intelligente » la définition ci-dessous :

*«La réglementation intelligente est une initiative pangouvernementale qui a pour objet d'améliorer la performance du gouvernement du Canada en matière de réglementation. Elle se compose d'une série de projets visant à renforcer la politique, les outils, les processus et la collectivité de réglementation qui sont nécessaires à l'établissement d'une réglementation règlements de haut calibre, ainsi qu'à en favoriser une amélioration continue. »*

Le gouvernement fédéral a également publié une série de principes et d'objectifs de travail stratégiques à atteindre dans le cadre de l'initiative sur la réglementation intelligente. Ces principes et objectifs font appel à la politique fédérale existante sur la réglementation. Le principe qui traite de la protection de l'intérêt public, énoncé ci-dessous, est particulièrement intéressant :

*« Le gouvernement adopte une réglementation afin d'améliorer la qualité de vie des Canadiens et combler les besoins de la société pour que toute la population en bénéficie, et pas uniquement un groupe, un secteur ou une industrie en particulier. »*

Ce principe apparaît clairement dans le document intitulé *Lignes directrices pour des consultations efficaces sur la réglementation*. Le but de ce document d'orientation est de donner des directives aux organismes responsables de la réglementation, qui doivent se conformer aux principes et aux objectifs énoncés dans la politique sur la réglementation intelligente.

Pour que l'initiative sur la réglementation intelligente soit couronnée de succès, on doit prendre conscience que les changements comportementaux de l'industrie qui sont axés sur le marché et l'innovation surviennent avant que les organismes de réglementation puissent adapter la réglementation à de nouvelles réalités. Il est certainement vrai que dans le secteur agro-alimentaire en général et, plus particulièrement, dans les industries des produits alimentaires et boissons, les initiatives en matière d'assurance de la qualité et de salubrité des aliments surpassent les exigences réglementaires.

En 2005, les transformateurs de produits alimentaires, qui fournissent des ingrédients alimentaires et des produits alimentaires finis à l'industrie des services alimentaires et à l'industrie de l'épicerie au détail, ont été assujettis à l'inspection ARMPC et à des programmes de certification pour prouver leur capacité d'obtenir et de conserver leur compétence de fournisseur. Le contrôle de ces programmes, presque tous élaborés et gérés par le secteur privé, est habituellement confié à des « auditeurs tiers » (ni vendeurs ni acheteurs), souvent accrédités par des organismes non gouvernementaux, reconnus et appréciés dans l'industrie à titre d'organismes compétents d'accréditation des inspecteurs et des auditeurs.

Quels sont les effets de cette tendance sur les organismes et programmes d'inspection gouvernementaux? De façon générale, cette tendance explique le rôle essentiel d'organismes tels que l'Agence canadienne d'inspection des aliments à titre de vérificateur, qui procède à des vérifications au hasard et à des inspections sur invitation.

Les organismes de réglementation doivent, et c'est là l'effet le plus significatif de cette tendance, se mettre à l'élaboration d'un cadre réglementaire axé sur les résultats ou sur le rendement s'ils veulent évoluer au même rythme que la société, la technologie et les comportements des consommateurs. Une telle réglementation ne sert habituellement qu'à définir les normes essentielles sur les produits alimentaires prêts à la consommation et s'appuie considérablement sur l'industrie (tous les intervenants de la chaîne de valeur, y compris les transformateurs) en ce qui concerne les moyens permettant de respecter ces normes.

## **Usage des normes dans un cadre de réglementation fondé sur les résultats - « Sortir des sentiers battus »**

Notre analyse de la réglementation fédérale et provinciale ayant un impact sur les produits laitiers suggère que plusieurs dispositions sont bénéfiques en ce sens qu'elles soutiennent les intérêts de la chaîne de valeur de l'industrie laitière. Elles contribuent sans doute également à accroître la notoriété des produits et leur compréhension par les consommateurs. Les résultats de cette analyse figurent dans l'Annexe A.

D'un autre côté, les fabricants de produits alimentaires ont longtemps été soumis aux interprétations autoritaires des règlements intégrées à la culture réglementaire, selon lesquelles les normes sur la composition contribuent au « bien public ». Le temps est venu pour le secteur de la transformation d'analyser avec soin cette vision de longue date à propos des normes sur la composition fondées sur l'histoire et la culture réglementaire. Les organismes de réglementation du XXI<sup>e</sup> siècle devront accorder une reconnaissance accrue aux changements technologiques, culturels et sociaux, ainsi qu'à la nécessité de dispositions et d'une politique réglementaires alignées sur les demandes des consommateurs. Les normes doivent s'assouplir suffisamment pour permettre l'utilisation des produits laitiers et d'autres ingrédients produits à partir de la technologie moderne.

Il est à remarquer que l'on retrouve les « points de vue traditionnels » autant au sein des organismes de réglementation que chez les fabricants de produits alimentaires. Les fabricants de produits alimentaires assujettis aux normes de composition doivent se poser les questions suivantes.

**« Les normes de composition sont-elles réellement une entrave au développement de produit et à l'innovation? Le problème ne serait-il pas plutôt lié à l'acceptation des points de vue traditionnels vis-à-vis des normes associée au respect envers l'autorité telle que perçue? »**

À notre avis, toute stratégie de réglementation convenant à la chaîne de valeur de l'industrie laitière doit privilégier le maintien des dispositions réglementaires qui contribuent à la qualité, à la salubrité et à la notoriété des produits, sans poser d'entrave à l'avancement technologique et à l'innovation des ingrédients et des produits. Il faut maintenant sortir des sentiers battus : la réflexion créative doit primer.

Les normes de composition des produits alimentaires sont nées d'un processus réglementaire ancien, défini avant l'introduction des règlements spécifiques sur l'usage des additifs alimentaires, des nutriments (vitamines et minéraux) et d'autres ingrédients. De manière générale, les normes prescriptives ne favorisent pas le développement de produit et l'innovation.

Même si de nombreuses normes alimentaires, notamment les normes sur les composition, ont été élaborées avant l'entrée en vigueur des règlements actuels sur l'usage des additifs alimentaires, la liste des ingrédients et l'étiquetage nutritionnel, elles peuvent être intégrées à une réglementation

axée sur les résultats, à la condition que cette intégration soit faite dans le respect des principes de réglementation modernes.

Après s'être intéressée essentiellement, pendant quelque trente années, aux normes d'appellation et de composition, la Commission du Codex Alimentarius a conclu que suffisamment de travail avait été consacré à la normalisation des denrées. Au début des années 90, cet organisme de normalisation de réputation internationale s'est tourné vers les « activités horizontales », soit l'étiquetage des produits alimentaires, les additifs et contaminants alimentaires, la salubrité des aliments, la nutrition et l'importation-exportation des produits alimentaires. Cette initiative a été approuvée par tous les membres de la Commission, qui représentent plus de 170 pays.

Les normes prescriptives réglementaires sur la composition ne sont souvent pas adaptées au moment présent; elles ne reflètent pas les changements technologiques et les réalités de la société. Ainsi, la norme fédérale sur les « confitures » exigent que ces produits soient composés à 66 % de solides solubles (sucre) pour garantir leur stabilité (prévenir leur altération) à température ambiante. Lorsqu'une confiture n'est pas faite de sucre à 66 %, elle ne peut utiliser cette appellation. Les fabricants de « confitures » non conformes à cette norme de composition nutritionnelle (par exemple, qui contiennent moins de sucre) doivent les appeler « produits à tartiner à (nommer le fruit) ».

La norme sur les confitures est entrée en vigueur au Canada avant que les réfrigérateurs deviennent monnaie courante. Les réfrigérateurs sont universellement présents au Canada; par conséquent, cette norme est non seulement dépassée sur le plan technologique, mais ne répond plus aux demandes de plusieurs Canadiens et Canadiennes pour des produits contenant plus de fruits et moins de sucre.

L'étiquetage nutritionnel obligatoire entrera en vigueur en décembre 2005 au Canada; dorénavant, les consommateurs pourront évaluer et acheter des produits en se fondant non seulement sur la liste des ingrédients déclarés, mais aussi sur leur profil nutritionnel. La présence d'ingrédients tels que les glucides et les graisses saturées sera plus facile que jamais à vérifier, ce qui facilitera le choix du consommateur.

Les aliments normalisés doivent généralement porter une étiquette indiquant leur nom usuel, tel qu'énoncé dans la réglementation. Toutefois, l'ACIA a convenu que, dans certains cas, il était impossible de qualifier le nom usuel d'un aliment normalisé.

La section 4.2.2 du *Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments* contient les énoncés ci-dessous :

*Un nom usuel modifié pour un aliment normalisé ne peut être utilisé pour décrire un aliment qui ne satisfait pas à la norme à moins que les deux conditions suivantes ne soient respectées :*

## *Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

*Il doit toujours être clair pour les consommateurs que l'aliment ainsi décrit ne satisfait pas à la norme.*

*Le consommateur est informé par les étiquettes et les annonces, à tous les égards, de la (des) disposition(s) pour lesquelles l'aliment ne satisfait pas à la norme. Ce renseignement doit toujours faire partie du nom usuel et figurer de façon claire et bien en vue sur les étiquettes et dans les annonces (p. ex., shortening aromatisé, sucre coloré).*

Le lecteur remarquera que même si le *Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments* est couramment considéré par l'industrie comme une politique de réglementation, ce Guide n'a dans les faits aucun statut réglementaire (légal). Les activités relatives à l'exécution des principes énoncés dans ce Guide peuvent par conséquent être contestées.

En 1999, la Commission du Codex Alimentarius a publié la *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie*. De prime abord, cette norme d'étiquetage convient que le nom d'un produit alimentaire doit être déclaré en vertu du principe général sur l'étiquetage énoncé dans la Section 4.1 de la *Norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées*.

La section 4.3.3 de la *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie* convient qu'un produit laitier peut être désigné par un nom comportant une description claire de la modification apportée au produit en question dans certaines circonstances. Cette section est énoncée comme suit :

*« Les produits qui ont été modifiés par l'adjonction et/ou le retrait de constituants du lait peuvent être désignés par un nom dans lequel l'appellation du produit laitier concerné est associée à une description claire de la modification à laquelle le produit laitier a été soumis, à condition que les caractéristiques essentielles du produit soient maintenues et que les limites des modifications de composition soient indiquées dans les normes concernées comme approprié. »*

Quoique la conformité aux normes et aux lignes directrices du Codex ne soit pas obligatoire, à moins d'avoir été adoptée dans la réglementation d'un pays donné, il est évident qu'à l'échelon national et à l'échelon international (le Codex), les autorités conviennent que les normes de composition doivent être suffisamment souples pour demeurer pertinente au XXI<sup>e</sup> siècle.

Les fabricants novateurs de l'industrie des confitures ont élaboré de nouveaux produits contenant plus de fruits et moins de sucre pour répondre aux demandes des consommateurs pour des produits à teneur réduite en glucides. Même si de tels produits ne peuvent pas être désignés sous l'appellation « confiture », les consommateurs les reconnaissent, convenant de leurs bienfaits sur le plan nutritionnel et conscients du fait qu'ils doivent être réfrigérés après ouverture. Dans ce cas précis, la norme sur les « confitures » n'a pas été modifiée; pourtant, les fabricants ont pu répondre aux demandes et aux attentes des consommateurs en faisant passer leurs produits dans une catégorie « non normalisée ».

En ce qui concerne le secteur laitier, la réglementation prescriptive couvre des milliers de pages. Dans ce cas, la réglementation est la véritable entrave au progrès ou plutôt, l'incapacité de réinterpréter les exigences dans un contexte moderne, à l'aide de mécanismes tel que le principe de qualification du nom usuel, tel qu'il existe dans le *Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments* de l'ACIA.

Afin de développer un mode de pensée favorisant l'innovation, l'industrie laitière devrait considérer le lait et les constituants du lait tels des ingrédients pouvant constituer la base d'une large gamme de produits alimentaires et boissons non normalisés à valeur ajoutée, lesquels pourront être positionnés sur le marché et concurrencer les produits non laitiers non normalisés.

Cela ne signifie pas pourtant que les produits laitiers normalisés traditionnels ne doivent pas faire partie d'une gamme de produits harmonisée.

### **Incorporation par renvoi**

L'incorporation par renvoi des normes et des meilleures pratiques peut se révéler un outil utile d'élaboration d'une réglementation axée sur les résultats, lorsque les normes (ou les meilleures pratiques en question, déjà présentes dans d'autres lois ou règlements, ou encore, ayant été définies par un organisme rédacteur de normes, sont considérées adéquates pour le produit ou l'élément à réglementer. Le Canada dispose d'un système solidement établi d'organismes rédacteurs de normes qui utilisent des principes et des pratiques reconnus d'élaboration de normes.

Nous pouvons affirmer que les normes de composition des produits laitiers ont évolué jusqu'au point où aucun autre ajustement ni disposition supplémentaire ne sont nécessaires. Un jeu unique de normes d'appellation et de composition, comprenant des dispositions pour l'ajout de vitamines, de minéraux et d'additifs alimentaires, devrait être intégré au cadre réglementaire de l'administration fédérale. Les normes appartenant à ce jeu unique pourraient facilement être incorporées par renvoi dans d'autres règlements fédéraux et provinciaux.

Nous pouvons également affirmer que les meilleures pratiques de production, d'entreposage, de manutention, de transport et de transformation des produits laitiers ont évolué au point qu'elles peuvent également être regroupées en un jeu unique dans le cadre réglementaire fédéral.

### **Réglementation fédérale ayant un impact sur les produits laitiers**

Les produits laitiers sont régis par un règlement fédéral détaillé, complet et lié à plus d'une loi. Nous avons procédé à une analyse comparative des exigences énoncées dans la *Loi sur les aliments et drogues* et le *Règlement sur les aliments et drogues*, et le *Règlement sur les produits laitiers* et la *Loi sur les produits agricoles du Canada*. Le résumé de cette analyse figure dans un tableau à l'Annexe B.

Il est important de remarquer que le cadre réglementaire fédéral se complique du fait que les deux lois régissant l'industrie laitière relèvent de deux rubriques constitutionnelles différentes. La Loi sur les aliments et drogues relève du droit criminel, alors que la Loi PAC relève du pouvoir en matière de commerce.

La décision de placer le Règlement sur les produits laitiers sous le régime de la Loi PAC a été prise à l'origine pour faciliter la définition des exigences sur l'enregistrement fédéral des installations de transformation des produits laitiers. Dans les faits, ce règlement réfère à la Loi et au Règlement sur les aliments et drogues en ce qui concerne les définitions des aliments et des additifs alimentaires. Ce règlement contient en outre les définitions des additifs alimentaires, des agents édulcorants ou des vitamines autorisés par le Règlement sur les aliments et drogues.

La décision d'incorporer les dispositions sur les produits laitiers énoncées dans le Règlement sur les aliments et drogues a été prise pour s'assurer de l'application uniforme des normes de salubrité et de composition à l'échelle nationale. Toutefois, une décision prise par la Cour suprême du Canada en 1977 a compromis la capacité exécutoire des normes de composition. (« *Décision Labatt Lite* »)

Le Règlement sur les produits laitiers en 1997 fait l'objet d'un vaste processus de révision depuis 1997. Le neuvième projet de règlement révisé, proposé en janvier 2003, contient d'autres références au Règlement sur les aliments et drogues, notamment pour les définitions des termes « produit laitier », « ingrédient laitier » et « ingrédient du lait modifié ». Le Projet 9 comporte aussi des normes de composition supplémentaires pour les produits de culture, y compris le yogourt. Les normes de composition énoncées dans les Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers deviendraient alors redondantes.

### **Politique fédérale proposée relativement à l'ajout de vitamines et de minéraux dans les aliments**

La politique de l'administration fédérale (Santé Canada) sur la vitaminisation volontaire (discrétionnaire) des aliments, soit l'ajout de vitamines et de minéraux, fait l'objet d'un processus de révision qui dure depuis des années. La dernière politique proposée a été mise à la disposition du public aux fins de consultation en avril 2005. Cette politique exclut les produits laitiers liquides de l'admissibilité à la vitaminisation volontaire et, par conséquent, n'offre aucune chance réelle de modifier les produits normalisés. Un traitement semblable a été appliqué aux produits normalisés appartenant à d'autres groupes d'aliments. Les sous-secteurs concernés de l'industrie alimentaires remettent également cette exclusion en question.

Toutefois, la politique proposée semble ouvrir la porte à la vitaminisation volontaire des aliments non normalisés, y compris les aliments à base de lait, ce qui sera autorisé par le règlement proposé, actuellement en cours d'élaboration. Le document présentant la politique contient les énoncés ci-dessous.

*« Aliments admissibles : Tous les aliments, à l'exception de ceux qui suivent, pourraient être enrichis à la discrétion des fabricants : les farines, les pains, les pâtes ( sèches, fraîches, congelées, à ingrédient unique,) le riz, le lait, le beurre, le suif, le saindoux, les fromages dénommés, le sucre et les sirops de sucre, le miel, les édulcorants artificiels, le sel, les herbes, les épices, les assaisonnements secs, le vinaigre, les préparations aromatisantes, les agents de lavage; les boissons alcooliques, les fruits et légumes frais, la viande fraîche non transformée, la volaille, le poisson, les oeufs, les noix, les légumineuses, simili-produits et les produits allongés de viande et de volaille, les grains de café, les feuilles de thé, les aliments pour bébés, les préparations pour régime liquide, les céréales de petit déjeuner, les substituts de repas et les suppléments nutritifs.*

Les aliments exclus de cette liste sont considérés par Santé Canada comme des aliments normalisés ou des aliments de base, omniprésents dans les disponibilités alimentaires. En raison du caractère omniprésent de ces aliments, Santé Canada a jugé qu'il était impossible de définir le seuil sécuritaire d'apport nutritif pour plusieurs nutriments. Certains des aliments exclus (farines, pâtes, lait) sont déjà enrichis en vitamines en vertu d'autres dispositions réglementaires obligatoires.

Au moment de la rédaction de ce rapport, Santé Canada annonçait la date limite de la publication de ce projet de réglementation, soit d'ici la fin de l'exercice de 2005.

Le lecteur remarquera que le projet fédéral de politique et de réglementation continue à autoriser la vente de boissons à base de légumes et de plantes enrichies en vitamines, et de produits à base de légume ou de protéine laitière et légume qui ressemblent au fromage en vertu des autorisations de mise en marché provisoire. Toutefois, ces produits peuvent être interdits dans certaines provinces.

Les dispositions du Projet de loi C-27 présenté devant la Chambre des communes et tel que modifié par le Comité, interdirait également certains de ces produits et ce, en dépit de la déclaration de Santé Canada à l'effet qu'ils constituent pour les consommateurs des sources de remplacement de nutriments essentiels associés aux produits laitiers. Cela va dans le même sens qu'une politique de longue date de Santé Canada, voulant qu'un succédané de produit doit posséder un profil nutritionnel similaire à celui du produit qu'il remplace, peu importe ce qui motive le choix du consommateur (substances allergènes, autres conditions métaboliques, philosophie, croyances religieuses).

### **Harmonisation des règlements actuels et du règlement fédéral**

Lors de notre exercice de comparaison des règlements provinciaux sur les produits laitiers et leur transformation avec le règlement en vigueur à l'échelon fédéral, nous avons été saisis devant les discordances entre les provinces, voire même, à l'intérieur d'une même province. Il existe de nombreuses différences de conception, de portée et de composition des lois et règlements provinciaux applicables à l'industrie laitière. Ainsi, certains cadres réglementaires provinciaux (en Colombie-Britannique et au Manitoba) sont d'une extrême simplicité : une loi unique et une

réglementation unique liée à cette loi régissent la totalité de la chaîne de valeur de l'industrie laitière. Dans une autre province (Nouvelle-Écosse), jusqu'à quatre lois en vigueur et plus de vingt instruments réglementaires régissent la totalité de cette chaîne de valeur. Quoique les dispositions réglementaires régissant directement la composition, l'étiquetage et la commercialisation des produits soient relativement peu nombreuses dans la plupart des provinces, d'autres dispositions réglementaires ont un impact sur l'exploitation des installations de transformation des produits laitiers.

Nous avons également remarqué le peu d'efforts apportés à l'harmonisation transparente des règlements provinciaux sur le règlement fédéral et ce, malgré les révisions et modifications récentes effectuées dans certaines provinces. Il s'agit d'une découverte surprenante, compte tenu des années d'efforts investis par la chaîne de valeur des produits laitiers (l'industrie) et des ministères et organismes provinciaux pour l'élaboration des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers, qui se voulaient un modèle du genre. À titre de consultants, nous avons prévu que les efforts d'harmonisation seraient plus visibles, comme le suggérait le rapport provisoire publié en juillet 2000 sur le site Internet du Système canadien de l'inspection des aliments.

Des différences considérables entre les exigences provinciales reflètent ce retard d'alignement, notamment en ce qui a trait aux formats d'emballage. On remarque aussi des différences dans les exigences sur l'étiquetage et, jusqu'à un certain point, dans les exigences sur la composition des produits. Lorsqu'on les étudie globalement, dans le contexte du marché intérieur, ces écarts semblent constituer une entrave aux échanges interprovinciaux, en plus d'être incompatibles avec l'Accord sur le commerce intérieur.

### **Dispositions types des règlements provinciaux ayant un impact sur les transformateurs et les produits transformés**

La plupart des règlements provinciaux ayant un impact sur l'industrie laitière contiennent des dispositions détaillées sur l'industrie primaire du lait et de la crème. Ces dispositions portent généralement sur la conception, la construction et l'exploitation des étables à vaches laitières, des installations de traite et des installations d'entreposage et de manipulation du lait à la ferme. D'une façon générale, ces dispositions ont été incluses pour promouvoir la santé des bovins laitiers et l'hygiène des installations et de l'équipement capable pouvant éventuellement contaminer le lait et la crème. Des dispositions semblables figurent dans les différents chapitres des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers.

La plupart des règlements provinciaux sur les produits laitiers contiennent aussi des dispositions sur la conception, la construction et l'exploitation des installations de transformation des produits laitiers, notamment les aspects énumérés ci-dessous :

- agrément des installations de transformation et des employés responsables des tâches de transformation;
- fixation et recouvrement des frais d'agrément;

### *Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

- santé et hygiène personnelle des employés responsables des tâches de manipulation et de transformation du lait;
- formation des employés des transformateurs laitiers;
- qualifications et formation des employés des installations de transformation des produits laitiers;
- classes de licences requises pour les systèmes de classement du lait en vrac, des opérateurs de pasteurisateur, des producteurs de lait et des producteurs de lait accordant des licences aux employés chargés des tâches de transformation;
- méthodes procédurales et analytiques d'inspection, de tests et de classement du lait et de la crème;
- saisie des produits falsifiés et non conformes;
- fixation et recouvrement des amendes pour infraction;
- pasteurisation obligatoire de tout le lait vendu;
- transformation primaire du lait et de la crème;
- exploitation des installations de transformation ultérieure du lait;
- méthodes de fabrication et de pasteurisation;
- mélange des matières grasses du lait avec tout autre corps gras;
- composition des produits laitiers;
- normes sur les formats et dimensions applicables aux produits laitiers;
- classes et normes applicables au lait, à la crème et aux produits laitiers;
- étiquetage des produits laitiers;
- imitations des produits laitiers (interdictions et exemptions);
- fixation et recouvrement des frais (cotisations) servant à la promotion des produits laitiers;
- normes sur le lait et la crème, comprenant les seuils limites autorisés pour des micro-organismes spécifiques;
- procédures d'échantillonnage et de tests;
- classement de la crème et du lait;
- construction, aménagement et exploitation des installations de transformation des produits laitiers;
- construction et exploitation de l'équipement de pasteurisation dans les installations de transformation des produits laitiers.

### **Produits laitiers d'imitation et succédanés du lait**

L'étude de tous les règlements provinciaux, telle que nous l'avons effectuée dans le cadre de ce projet, indique que, de toute évidence, l'élaboration des lois et règlements provinciaux a servi dans une certaine mesure à protéger les parts du marché traditionnellement réservées aux produits laitiers. Cette intention se reflète dans les lois et règlements de la plupart des provinces faisant face à la concurrence des produits laitiers d'imitation et des succédanés de lait. Les dispositions provinciales consistent habituellement en des interdictions assorties d'exemptions spécifiques applicables à des produits comme la margarine, les mélanges de beurre et de margarine, les colorants à café et les garnitures à dessert.

Dans une des provinces (Nouvelle-Écosse, voir l'Annexe I), les transformateurs doivent posséder une licence de fabrication pour ces types de produits et le règlement provincial comporte une liste des marques des produits laitiers d'imitation dont la fabrication et la vente sont autorisées. À titre d'exemple encore une fois, dans l'Île-du-Prince-Édouard (voir l'Annexe G), le *Dairy Industry Act* exige une déclaration quantitative sur l'étiquette des produits indiquant le pourcentage de chacun des corps gras présents dans les produits. Ainsi, un produit laitier d'imitation ou un succédané de lait entièrement conforme aux exigences fédérales sur l'étiquetage pourrait quand même être interdit de vente dans une province donnée. À notre connaissance, cette situation est tout à fait unique; aucune autre catégorie d'aliments et de boissons préemballés pour la vente au détail n'est touchée par un tel conflit sur le plan légal.

### **Incorporation par renvoi - Exemples tirés des règlements provinciaux**

Au lieu de reproduire toutes les dispositions provenant d'autres normes et règlements jugés pertinentes par les rédacteurs des lois et des règlements provinciaux, certaines provinces ont incorporé ces normes par renvoi (voir les explications sur l'incorporation par renvoi dans la Section II ci-dessus). Par exemple, la *Dairy Industry Regulation* de l'Alberta a incorporé les normes 3-A sur la salubrité publiées dans *International Association of Milk, Food and Environmental Sanitarians*, en ajoutant la mention « telle qu'amendée ou remplacée de temps à autre » (traduction). Un autre règlement provincial (Colombie-Britannique) contient une incorporation par renvoi particulièrement digne d'intérêt, intégrant une norme définie par des organismes ne faisant pas partie, au meilleur de notre connaissance, des organismes rédacteurs de normes formellement accrédités au Canada.

Le lecteur remarquera en outre que la mention « telle qu'amendée ou remplacée de temps à autre » signifie que toute modification apportée à la norme 3-A doit être reproduite dans les règlements provinciaux qui ont incorporé cette norme par renvoi et ce, même si les modifications en question sont inacceptables pour l'industrie laitière canadienne. Dans ce cas de figure, l'autorité réglementaire est sous-déléguée à un organisme entièrement extérieur et non régi de quelque manière que ce soit par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada. Dans le secteur canadien des aliments et boissons, on retrouve des exemples de sous-délégation qui ont entraîné l'apport de modifications imprévues dans les exigences réglementaires. Ces changements ont eu pour effet de rendre la conformité aux normes extrêmement coûteuse ou tout simplement impossible et ce, malgré l'utilisation de techniques de fabrication, d'installations et de bonnes pratiques de fabrication modernes.

Certains, mais non tous les règlements provinciaux ont incorporé par renvoi des dispositions de la Loi et du Règlement sur les aliments et drogues. Le cas échéant, on constate toutefois que seule une partie du Règlement sur les aliments a été incorporée par renvoi, notamment l'utilisation des additifs alimentaires contenus dans la liste du Règlement sur les aliments (Titre 8, Additifs alimentaires), plus particulièrement les additifs alimentaires pouvant être ajoutés dans les produits laitiers. Malgré l'existence des normes de composition dans le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers (en vertu de la Loi sur les produits agricoles au Canada), la plupart des règlements provinciaux contiennent des

normes de composition et des définitions de produits qui ne correspondent pas nécessairement aux normes et aux définitions utilisées par l'administration fédérale.

À titre d'exemple, le règlement fédéral existant ne prévoit pas de normes de composition pour le yogourt, alors que les règlements provinciaux du Manitoba, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse contiennent tous des normes applicables au yogourt. Ces normes ne sont pas identiques d'une province à une autre et, dans tous les cas, ne respectent pas le modèle normatif figurant dans les Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers. Il existe aussi des normes provinciales sur le lait de poule (voir l'Annexe M sur le Manitoba), le « beurre réduit en calories » (voir l'Annexe K, Québec) et le fromage suisse (voir l'Annexe J, Nouveau-Brunswick) qui diffèrent des normes fédérales équivalentes ou même qui ne figurent même pas dans le règlement fédéral existant.

En l'absence d'un jeu unique de normes de composition à l'échelon fédéral, il est malheureusement impossible pour le moment d'incorporer par renvoi de telles normes de composition dans les règlements provinciaux applicables à tous les produits commercialisés par ces secteurs. Il existe un besoin évident pour un jeu unique de normes de composition à l'échelon fédéral étant incorporables par renvoi dans les règlements provinciaux sur les produits laitiers et leur transformation, normes qui pourront alors être modernisées, harmonisées et abrégées. Ce problème a été abordé dans le projet de refonte des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers et dans les modifications proposées (Projet 9) au Règlement sur les produits laitiers.

### **Délégation et sous-délégation des pouvoirs de réglementation**

La délégation et la sous-délégation des pouvoirs de réglementation complique et alourdit davantage encore l'impact des règlements provinciaux sur l'industrie laitière canadienne, y compris les transformateurs laitiers.

Dans le milieu fédéral de la réglementation, le pouvoir d'élaboration d'un nouveau règlement ou de modification d'un règlement existant est habituellement dévolu au ministre (un membre élu du gouvernement choisi par le premier ministre pour servir au Cabinet) responsable du ministère ou de l'organisme réglementant. Par exemple, le ministre fédéral de la Santé est responsable de l'administration de la Loi et du Règlement sur les aliments et drogues. L'autorité réglementaire du Ministre, soit le pouvoir d'appliquer et d'interpréter le Règlement sur les aliments et drogues, est sous-déleguée aux agents publics (fonctionnaires non élus) de Santé Canada.

La responsabilité de la conformité et de l'exécution de la réglementation sur les aliments a été confiée par disposition législative habilitante à l'Agence canadienne d'inspection des aliments. L'ACIA est tenue de rendre compte au gouvernement canadien par l'entremise de son Président et du ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Le pouvoir de modifier le Règlement sur les aliments et drogue appartient à plusieurs ministres, membres du Comité spécial du Conseil, qui approuve toute modification aux Règlements. Le processus de modification réglementaire est clairement énoncé et appartient en partie au domaine

public (on peut le consulter dans la Gazette du Canada et pendant l'étape de consultation après approbation par le Cabinet). En résumé, l'autorité réglementaire à l'échelon fédéral est sous-déléguée en très grande partie à des fonctionnaires non élus et partagée par les membres du Cabinet (ministres). À de rares exceptions près, les pouvoirs de réglementation ne sont pas sous-délégués à des organismes autres que les ministères et organismes fédéraux.

Les résumés sur les règlements fédéraux contenus dans les Annexes G à P contiennent d'autres exemples intéressants de sous-délégations. Dans la plupart des cas, les pouvoirs de réglementation ont été délégués aux commissions et aux organismes de gestion des approvisionnements. À Terre-Neuve et au Labrador, les pouvoirs de réglementation en vertu du *Milk Scheme and the Natural Products Marketing Act* ont été délégués aux exploitants des fermes laitières de Terre-Neuve et du Labrador. Il en résulte que les produits laitiers et les établissements de transformation des produits laitiers sont régis par les exploitants des fermes laitières. Cette situation ne se retrouve dans aucune autre juridiction provinciale ni pour aucuns des produits alimentaires ou boissons autres que les produits laitiers.

### **Accord sur le commerce intérieur**

L'Accord sur le commerce intérieur fédéral-provincial-territorial (1994) a pour objet de faciliter le commerce interprovincial au sein d'un marché intérieur unique par le retrait, notamment des dispositions réglementaires qui constituent des entraves au commerce. Lors de l'élaboration et de l'exécution de cet accord, l'administration fédérale et les gouvernements provinciaux ont convenu de l'importance du commerce intérieur, essentiel à une économie saine et croissante. L'article 100 de l'accord énonce l'objectif de l'ACI :

*« Les Parties souhaitent réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada, et établir un marché intérieur ouvert, performant et stable. Toutes les Parties reconnaissent que l'accroissement du commerce et de la mobilité à l'intérieur du Canada peut contribuer à la réalisation de cet objectif. »*

Cette intention se reflète dans les dispositions du Chapitre quatre (Règles générales) et du Chapitre neuf (Produits agricoles et produits alimentaires).

L'Article 401 énonce les dispositions sur la non-discrimination réciproque. Ces dispositions sont les suivantes :

*« Sous réserve de l'article 404, chaque Partie accorde aux produits d'une autre Partie un traitement non moins favorable que le meilleur traitement qu'elle accorde :*

- (a) à ses propres produits, qui sont semblables, directement concurrents ou substituables;*
- (b) aux produits semblables, directement concurrents ou substituables de toute autre Partie ou tierce partie. ».*

Les dispositions du Chapitre quatre sont liées à celles du Chapitre neuf. De plus, selon l'Annexe 903.1 (*Protocole d'entente sur les mesures visant à supprimer ou à réduire les entraves interprovinciales au commerce des produits agricoles et alimentaires*), les parties s'engagent à identifier et à supprimer les entraves au commerce dues à des différences dans les normes de classement et de qualité des produits.

*« Dans un premier temps, en ce qui touche les entraves techniques, les ministres conviennent, compte tenu que la prolifération des normes techniques différentes peut nuire sérieusement au commerce, de travailler à l'adoption de normes nationales communes d'ici cinq ans. On négociera des normes techniques nationales acceptables aux gouvernements provinciaux en tenant compte des considérations à la fois intérieures et internationales. Cela éliminerait les obstacles techniques qui nuisent au commerce interprovincial dans le secteur agro-alimentaire. »*

Suivant la conclusion et en vertu de ce PE, le Comité fédéral/provincial des politiques de commerce agricole (CFPPCA) a identifié des obstacles techniques à supprimer dans quatre domaines. Il s'agit des produits horticoles emballés en vrac, des restrictions reliées aux colorants dans la margarine et autres normes sur la margarine, des normes sur les mélanges de produits laitiers et les produits laitiers d'imitation, et des normes sur la distribution du lait nature. La responsabilité de supprimer les obstacles techniques ayant un impact politique relève du Comité fédéral/provincial des politiques de commerce agricole (CFPPCA). En 2001, le CFPPCA a soumis la recommandation ci-dessous :

*« que les lois et règlements provinciaux et territoriaux analogues relativement aux produits laitiers soient abrogés; que les provinces s'en remettent aux processus réglementaires fédéraux sur l'étiquetage pour tous les produits laitiers d'imitation et produits ressemblant aux produits laitiers; et que les questions prioritaires de la terminologie de l'industrie laitière, l'information des consommateurs, l'étiquetage et les fraudes soient traitées de manière pertinente par l'administration fédérale ». (Traduction)*

Le Conseil de la fédération créé par les premiers ministres provinciaux et territoriaux en décembre 2003, a convenu dans son Plan de travail sur le commerce intérieur (2004) de renouveler son engagement de faire respecter toutes les obligations prévues par l'ACI dans sa version actuelle.

Toutefois, notre analyse des règlements provinciaux sur les produits laitiers révèle que l'intention de l'Accord sur le commerce intérieur n'est pas universellement respectée par les provinces et ne se reflète pas dans les modifications apportées dans les lois et règlements provinciaux sur les produits laitiers. Il existe de nombreux exemples d'entraves au commerce intérieur créées par les règlements existants sur les produits laitiers. Les obstacles les plus évidents sont les interdictions ou les licences obligatoires relativement aux échanges interprovinciaux du lait et de la crème non transformés, ou, dans certains cas, du lait et de la crème transformés. D'autres exigences réglementaires, dont l'impact est plus discret, peuvent nuire considérablement au commerce intérieur dans l'éventualité d'une entière application :

### *Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

- restrictions sur les formats d'emballage;
- exigences sur l'étiquetage des produits laitiers;
- normes de composition, y compris les normes provinciales sur le yogourt;
- règlements sur les mélanges de produits laitiers (matières grasses du lait et autres produits oléagineux comestibles) et les produits laitiers d'imitation, y compris la déclaration quantitative des ingrédients.

Dans les années récentes, on s'est élevé en de nombreuses occasions aux entraves au commerce intérieur associées aux règlements provinciaux, les dispositions sur les produits laitiers d'imitation et les mélanges de produits laitiers étant particulièrement montrées du doigt. À titre d'exemple, un groupe d'experts, mandaté pour l'audition d'un différend relié à la réglementation ontarienne sur les produits laitier d'imitation et les mélanges de produits laitiers, et créé conjointement par les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de la Saskatchewan, ont recommandé l'abrogation par l'Ontario de la Loi sur les produits oléagineux comestibles (éditée en 2005). Le groupe d'experts a également rappelé à toutes les parties de l'ACI leur obligation envers la transparence, telle que citée dans les articles 406 et 907 de l'Accord.

En 2002, un groupe d'experts a entendu la plainte déposée par Co-operative Dairy Limited (Farmers' Dairy) relativement aux exigences sur les licences de distribution du lait nature en vigueur au Nouveau-Brunswick. Les experts ont conclu que la *Loi sur les produits naturels* du Nouveau-Brunswick et son administration par la Commissions des produits de ferme du Nouveau-Brunswick, notamment son refus d'accorder une licence de distribution de lait nature à Farmer's Dairy, était incompatible avec l'ACI, constituait une entrave au commerce intérieur et était préjudiciable envers Farmer's Dairy

Dans une cause antérieure, la Nouvelle-Écosse a contesté les modifications au règlement de l'Î.-P.-É., alléguant de dispositions incompatibles avec l'ACI se traduisant par des entraves au commerce. Les experts ont décidé que les modifications apportées par l'Î.-P.-É. au *Dairy Industry Act Regulations* n'étaient pas compatibles avec l'ACI.

Plus récemment, le gouvernement de l'Alberta, avec le soutien des gouvernements du Manitoba et de la Saskatchewan, ont contesté l'interdiction réglementaire édictée par le Québec relativement à la fabrication et à la vente de margarine ayant la même couleur que le beurre. Cette affaire a été largement diffusée dans les médias canadiens à la fin de juin 2005, lorsque les experts ont donné raison à l'Alberta. Le rapport officiel du groupe d'experts n'était pas encore publié au moment de la préparation de ce rapport.

Selon nous, l'Accord sur le commerce intérieur, intégral et bénéficiant du soutien fédéral-provincial-territorial, est d'une utilité considérable en ce qui a trait à l'harmonisation des règlements ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation, et à la suppression des entraves au échanges interprovinciaux des produits laitiers.

## **Portée de la réglementation dans l'industrie de la transformation des produits laitiers**

Nous fondant sur notre vaste expérience des questions de réglementation du secteur canadien des produits alimentaires et des boissons, nous croyons que tout gestionnaire chevronné quittant tout sous-secteur de l'industrie alimentaire pour passer au sous-secteur de la transformation des produits laitiers, éprouverait des difficultés considérables à parvenir à un juste portrait d'ensemble des exigences réglementaires ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation. Tel qu'énoncé dans plusieurs sections de ce rapport, il existe des dispositions et des principes ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation qu'on ne retrouve nulle part ailleurs dans les sous-secteurs alimentaires du Canada, à l'exception peut-être de l'industrie des viandes.

Après avoir analysé l'impact de la réglementation fédérale et des règlements provinciaux existants sur les produits laitiers et leur transformation, nous avons cru bon de faire la liste des éléments liés à l'environnement des affaires qui, selon tous les transformateurs de produits alimentaires et de boissons, sont des facteurs de réussite essentiels en matière de compétitivité et de rentabilité. Cette liste contient :

- capacité de localiser les installations de fabrication les plus concurrentielles n'importe où au Canada;
- capacité de confier les approvisionnements de produits spécifiques à une installation unique pour tous les marchés canadiens et nord-américains;
- accès prévisible à tous les marchés à travers le Canada en se conformant à une exigence nationale unique sur la formulation et l'étiquetage du produit;
- accès aux technologies de pointe;
- approvisionnements sûrs, constants et prévisibles de matières premières, y compris les additifs et ingrédients utilisés dans d'autres juridictions;
- capacité d'innover et d'élaborer de nouveaux produits répondant aux demandes changeantes des consommateurs, et de concurrencer efficacement les produits de substitution;
- capacité d'attirer des employés qualifiés au sein de la population active.

À cause de la réglementation existante ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation, les transformateurs laitiers canadiens, toutes provinces confondues, ne peuvent miser sur aucun de ces facteurs de réussite, au contraire des transformateurs des autres sous-secteurs de l'industrie alimentaire.

Malgré les bonnes intentions ayant conduit à l'élaboration des normes de composition des produits laitiers dans le passé et qui demeurent tout aussi valables aujourd'hui en matière de qualité, d'intégrité et d'appellation des produits (reconnaissance des consommateurs), ces normes ne sont pas adaptées aux réalités actuelles de la concurrence liée aux produits non normalisés et ayant plusieurs ingrédients qui sont destinés au commerce au détail et aux services alimentaires. La formulation de produits concurrents, tels que les boissons à base de soya et les produits

oléagineux comestibles, est laissée à la discrétion des fabricants, à la seule condition que leurs produits soient conformes à la Loi et au Règlement sur les aliments et drogues. En d'autres mots, les produits qui font concurrence aux produits laitiers ne sont pas assujettis aux mêmes restrictions en matière d'innovation, de formulation, d'étiquetage, de distribution et de commercialisation.

### **Marchés régionaux et marché national - Analyse comparative du mandatement pour les installations et l'utilisation des infrastructures**

Avec sa population approximative de 31 millions d'habitants, le Canada est souvent perçu par les investisseurs (existants et éventuels) du secteur de la transformation agro-alimentaire comme un marché relativement petit, par rapport aux États-Unis, au Japon et à l'UE. Le marché des É.-U. à lui seul est environ neuf fois plus important que celui du Canada. Les États de New York, la Floride et la Californie, représentent un marché aussi important que celui du Canada du point de vue de la population. Par conséquent, les transformateurs de produits alimentaires des É.-U. et les transformateurs du Canada qui peuvent amener leurs produits vers les marchés américains ont également la capacité de structurer leurs activités pour répondre à une demande globale plus importante.

La plus grande partie des expéditions partant des installations canadiennes de transformation des produits laitiers sont destinés aux marchés domestiques avoisinants (au Canada). Cela découle en partie des coûts de transport élevés du lait nature. Toutefois, ces limites territoriales dépendent aussi en partie des obstacles réglementaires au commerce intérieur que l'on retrouve dans les règlements provinciaux. Les diverses entraves réglementaires au commerce intérieur ont pour effet de créer au Canada plusieurs marchés provinciaux pour les produits laitiers, au lieu de former un marché national représentant 31 millions de consommateurs. Ces obstacles ne permettent pas le mandatement d'installations de transformation des produits laitiers pour l'approvisionnement exclusif de marchés interprovinciaux plus vastes. Dans les autres sous-secteurs de l'industrie alimentaire, l'exclusivité des produits est un facteur clé pour la réalisation d'économies d'échelle en fabrication.

### **Développement et formulation des produits : attributs et évaluation à la valeur minimale**

Les fabricants de produits alimentaires et de boissons des autres sous-secteurs jouissent d'une liberté considérable en matière de développement et de formulation de nouveaux produits, qui se reflète dans les arômes, textures, parfums et couleurs qu'ils élaborent, sans parler des avantages sur le plan du profil nutritionnel et des coûts de fabrication. Ils s'adaptent plus rapidement à l'évolution du marché et aux changements des coûts des ingrédients, dont ceux des produits qui font concurrence aux produits laitiers normalisés.

Les technologies modernes de transformation laitière disponibles à travers le monde permettent de fractionner (séparer les composants) du lait pour créer toute une gamme d'ingrédients alimentaires, que l'on appelle collectivement « ingrédients du lait modifié ». Cette appellation, définie sous le Titre 1 du Règlement sur les aliments et drogues aux fins de l'étiquetage,

reconnait l'usage des ingrédients du lait modifié dans la fabrication de toute une gamme d'aliments, y compris des collations nutritive à apporter, des viandes modifiées et des préparations pour dessert. Le lecteur remarquera que les modifications proposées (Projet 9, janvier 2003) au Règlement sur les produits laitiers incorporent cette définition et intègrent l'ajout des ingrédients du lait modifié dans certaines normes de composition (lait de poule, yogourt, babeurre, crème sure, crème de culture, fromage, fromage frais, fromage de lactosérum, fromage à la crème et d'autres produits). Cette norme modifiée faciliterait l'utilisation des ingrédients du lait modifié produits au pays ou importés dans un grand nombre d'applications, au gré du fabricant.

Par rapport à cette norme modifiée (voir l'Annexe D), le plus récent projet de modification du Règlement sur les produits laitiers (13 avril 2005) soumis par Les Producteurs Laitiers du Canada, s'il est adopté et mis en vigueur, supprime la définition des ingrédients du lait modifié (tel que proposée dans le Projet 9) et n'autorise pas l'utilisation des ingrédients du lait modifié dans tous les produits normalisés. Cette interdiction aurait pour effet d'empêcher les transformateurs laitiers de continuer à commercialiser des produits rendus concurrentiels par leur formulation à moindre coût, en plus de limiter leur capacité d'élaborer des produits aux caractéristiques améliorées.

En réaction à la proposition de Producteurs Laitiers du Canada visant à éliminer la définition des « ingrédients du lait modifié » et à interdire l'utilisation de ces ingrédients dans les produits laitiers normalisés, les représentants de l'industrie de la transformation des produits laitiers a avisé le ministère de l'Agriculture qu'il s'agissait d'une mesure hautement préjudiciable. Il est important de savoir que l'industrie de la transformation des produits laitiers a déjà acquis l'expertise nécessaire pour développer ces sous-produits par le biais de ses travaux de recherche et de développement, et ses innovations technologiques. Les transformateurs ont également fait remarquer que les technologies de transformation et de concentration des ingrédients laitiers canadiens permettent d'accroître les capacités de fabrication du fromage. Les transformateurs ont conclu que les propositions réglementaires déposées par Les Producteurs Laitiers du Canada auraient pour effet de ramener le secteur de la transformation des produits laitiers un demi-siècle en arrière en matière de développement technologique et de compétitivité globale.

### **Climat d'investissement incertain**

L'interprétation de la réglementation et la possibilité de modifications réglementaires imprévisibles créent des incertitudes pour toutes les industries de transformation d'aliments et de boissons qui investissent et sont actives au Canada. Les décisions d'affaires relatives aux investissements dans les capacités de transformation et le développement de nouveaux produits sont habituellement prises en supposant que les investisseurs possèdent une compréhension raisonnablement complète et juste des exigences réglementaires courantes.

Tel que souligné et expliqué dans ce rapport et ses annexes, les anomalies et les conflits existant dans et parmi les règlements provinciaux et la réglementation fédérale ont un impact sur les produits laitiers et leur transformation. Par conséquent, il est difficile de parvenir à une

*Cadre de réglementation touchant le développement et la commercialisation des produits laitiers au Canada*

compréhension complète et juste de l'ensemble des dispositions et des exigences applicables au secteur de la transformation des produits laitiers, au contraire des autres sous-secteurs de l'industrie alimentaire. Ce problème, outre celui de la sous-délégation des pouvoirs de réglementation, contribue à créer un climat d'incertitude pour les transformateurs laitiers.

Dans certaines provinces, les organismes contrôlés par les producteurs détiennent le pouvoir d'accorder des licences aux installations de transformation et de les inspecter, en plus de décider des installations de transformation auxquelles les producteurs peuvent expédier leurs produits. Une telle sous-délégation de l'autorité réglementaire ministérielle, associée aux interdictions de l'importation du lait et de la crème, rendent les installations vulnérables aux interruptions imprévues des approvisionnements des ingrédients (lait et crème non traités), problème qui ne peut être résolu par une concurrence active avec d'autres transformateurs (nationaux et internationaux) de tels ingrédients.

### **III Recommandations sur la modernisation et la rationalisation du cadre réglementaire existant à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial**

Les auteurs conviennent que les différentes parties de la chaîne de valeur de l'industrie laitière et les représentants des organismes gouvernementaux ont pris des initiatives variées pour moderniser et harmoniser les lois et règlements sur les produits laitiers au Canada. Au moment de la préparation de ce rapport, certaines de ces initiatives se poursuivent, sous la direction et avec la participation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, de Santé Canada, des organismes de réglementation provinciaux, des Producteurs Laitiers du Canada et de l'Association des transformateurs laitiers du Canada.

Notre analyse de l'ensemble des lois et des règlements (voir les tableaux des résultats sommaires et les commentaires contenus dans les Annexes B à Q) et notre expérience en matière de réglementation, acquise dans d'autres sous-secteurs des produits alimentaires et des produits de consommation, nous ont incité à former un grand nombre de recommandations à l'intention de l'ATLC/DPAC et d'autres intervenants de l'industrie laitière et des gouvernements.

Ces recommandations s'accompagnent de nombreux objectifs sous-jacents et de nombreuses stratégies. Les objectifs de nos recommandations sont énoncés ci-dessous :

- éliminer les incompatibilités et les chevauchements entre et parmi les divers règlements et documents d'orientation à l'échelon fédéral;
- créer un cadre réglementaire fédéral sur les produits laitiers et leur transformation pouvant facilement et uniformément être incorporé par renvoi dans tous les règlements provinciaux et territoriaux applicables à l'industrie laitière et à d'autres produits alimentaires;
- s'assurer que le nouveau cadre réglementaire fédéral préserve l'intégrité et la qualité de la composition des produits laitiers normalisés tout en facilitant le développement de produits à base de lait non normalisés ainsi que le développement et l'utilisation d'ingrédients dérivés de la transformation et de la transformation ultérieure du lait et de la crème;
- éliminer les incompatibilités et les anomalies des règlements provinciaux de manière à ce que les obligations réglementaires des transformateurs laitiers soient claires et prévisibles, et que les pouvoirs des organismes de réglementation et leur usage soient également clairs et prévisibles;
- supprimer les obstacles au commerce interprovincial qui découlent des règlements provinciaux sur les produits laitiers, créant de ce fait un marché national pour les produits laitiers qui améliore leur compétitivité avec les produits alimentaires et boissons non laitiers.

Les stratégies d'atteinte de ces objectifs sont énoncées ci-dessous :

- optimiser le travail déjà réalisé par les représentants du secteur pour créer les Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers en joignant à ce Code un document d'orientation sur les meilleures pratiques de production, d'entreposage, de manipulation, de transport, de méthodes de tests, de méthodes analytiques et de transformation;
- délimiter clairement les dispositions réglementaires applicables à la production primaire, à l'entreposage et à la manipulation des dispositions applicables à la transformation et aux produits;
- procéder à des révisions conjointes et concomitantes du Règlement sur les aliments et drogues et du Règlement sur les produits laitiers de l'administration fédérale;
- préconiser l'adoption et l'incorporation des dispositions par renvoi dans les règlements provinciaux, les Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers, la Loi fédérale et le Règlement fédéral sur les aliments et drogues, et le Règlement canadien sur les produits laitiers (sur la base des modifications énoncées ci-dessous).

**Nos recommandations sont énoncées ci-dessous.**

## **1. Modifications proposées aux Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers**

À la suite de l'analyse exhaustive du travail déjà réalisé pour la création des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers, nous recommandons que le Code soit édité et modifié de manière à devenir la référence définitive sur les meilleures pratiques pour l'industrie laitière. Les modifications proposées sont énoncées ci-dessous :

- **suppression du mot « règlements » dans le nom « Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers », puisqu'il ne s'agit pas d'un document en matière de réglementation. Remplacement du nom actuel par « Code laitier national »;**
- **suppression de toute les normes de composition dans le Code;**
- **conservation et édition du texte existant en insérant un chapitre ou une section applicable à chacun des secteurs suivants : industrie primaire et entreposage à la ferme, manipulation et transport de la ferme à l'installation de transformation, bonnes pratiques de fabrication associées à la transformation.**

Une fois modifié de cette façon, le Code laitier national deviendra un document d'orientation complet sur les meilleures pratiques applicables à toute la chaîne de valeur de l'industrie laitière; meilleures pratiques qui contribueront à l'amélioration des résultats et à l'atteinte uniforme de niveaux de qualité et de salubrité élevés pour les produits laitiers.

## **2. Modifications proposées au Règlement sur les aliments et drogues**

Le Règlement sur les aliments et drogues existant a souvent été modifié pour de nombreuses raisons, dont l'ajout avantageux de la liste des additifs alimentaires autorisés à être utilisés au Canada. La Loi et le Règlement sur les aliments et drogues actuels contiennent de nombreuses dispositions qui soutiennent les intérêts actuels et à long terme de la chaîne de valeur de l'industrie laitière. Dans les faits, la Partie I, Titres 4 à 7, contient les dispositions de base qui garantissent la salubrité des aliments, les bonnes pratiques d'hygiène des installations de fabrication et de distribution, la conformité aux normes alimentaires et la transparence dans l'étiquetage et la publicité. De plus, la Loi est une loi criminelle, qui confère aux organismes de réglementation fédéraux l'autorité nécessaire pour assurer la conformité à la Loi et sa nature exécutoire à l'échelon local (municipal) dans toute cause relevant de la santé et de la sécurité, de l'étiquetage et la publicité.

La Partie B, Titre 16, tableaux IV à XV, du Règlement sur les aliments et drogues, identifie les additifs alimentaires autorisés à être utilisés au Canada, les buts dans lesquels ils peuvent être utilisés et leurs conditions d'utilisation (limites et bonnes pratiques de fabrication). La Partie D du Règlement sur les aliments et drogues contient également des tableaux qui spécifient les produits pour lesquels l'ajout de vitamines, de minéraux et d'acides aminés est autorisé. Dans du lait nature, l'ajout de la vitamine A et de la vitamine D est obligatoire.

Toutefois, les normes de composition applicables aux produits laitiers, telles qu'énoncées dans la Partie B, Titre 8, du Règlement sur les aliments et drogues n'incluent pas la totalité des normes énoncées dans les modifications proposées (Projet 9) au *Règlement sur les produits laitiers*. Les normes modifiées proposées (Projet 9) au *Règlement sur les produits laitiers*, résultat de plusieurs années de consultation, sont plus actuelles et complètes que celles du *Règlement sur les aliments et drogues*.

Par conséquent, nous formulons les recommandations ci-dessous :

- **harmonisation des normes d'appellation et de composition définies sous le Titre 8 du *Règlement sur les aliments et drogues* avec les normes modifiées proposées (Projet 9) au *Règlement sur les produits laitiers*;**
- **intégration des normes modifiées proposées dans le Projet 9 sous le Titre 8 relativement aux produits suivants : beurre de culture, beurre foisonné, beurre à (nommer l'ingrédient ajouté), beurre de lactosérum foisonné, beurre de lactosérum à (nommer l'ingrédient ajouté), huile de beurre, huile de beurre anhydre, poudre de babeurre, beurre de lactosérum, poudre de lactosérum acide, mélange de lait écrémé et de lactosérum en poudre, caséine alimentaire, caséinate alimentaire, lait de poule, yogourt, yogourt à (nommer la saveur), yogourt à boire et crème de culture.**

### **3. Modifications proposées au Règlement sur les produits laitiers (Loi sur les produits agricoles au Canada)**

Après avoir soigneusement étudié et comparé le Règlement sur les produits laitiers existant, les modifications proposées (Projet 9) au Règlement sur les produits laitiers et les plus récentes modifications déposées aux fins de discussion par Les Producteurs Laitiers du Canada, nous avons jugé que le Projet 9 est complet et convient tout à fait à l'incorporation par renvoi dans les règlements provinciaux. Le Projet 9 semble posséder plusieurs des qualités essentielles des Règlements et Code nationaux sur les produits laitiers, lesquels ont fait l'objet, à notre connaissance, d'un processus d'élaboration exhaustif, grâce aux efforts conjoints de l'industrie et du gouvernement, et avec la participation de toutes les parties de la chaîne de valeur. Nous proposons particulièrement ce qui suit :

- **harmonisation des dispositions des Règlement et Code nationaux sur les produits laitiers relativement aux nombres limites de micro-organismes, aux méthodes de tests et aux méthodes analytiques, avec les dispositions énoncées dans le Projet 9;**
- **incorporation par renvoi des meilleures pratiques de transformation des produits laitiers telles que définies dans le chapitre pertinent du Code et règlements sur les produits laitiers;**
- **inclusion de la définition du « produit laitier » énoncée dans la section B.08.001.1 du Règlement sur les aliments et drogues.** Même si les normes modifiées proposées dans le Projet 9 comprennent une définition des produits laitiers et que cela puisse être interprété comme la volonté d'inclure le contenu de la section B.08.001.1, nous recommandons l'inclusion de cette définition dans le but de rendre le texte plus clair.

Ces modifications proposées au Règlement sur les produits laitiers tiennent compte du fait que de nombreux aliments et boissons non normalisés, comme il en existe déjà aujourd'hui, continueront d'être développés et qu'ils pourront contenir des ingrédients et des additifs alimentaires dérivés du lait et de la crème. Compte tenu du grand nombre de normes déjà en vigueur et qui continueront de figurer dans les règlements fédéraux sur les produits laitiers, nous remettons en question le besoin d'élaborer de nouvelles normes ou d'ajouter des détails aux normes existantes.

Le jeu complet des normes sur les produits laitiers du *Règlement sur les aliments et drogues* pourrait englober les normes « d'hygiène et de sécurité », c'est-à-dire les normes sur les additifs alimentaires autorisés et les nutriment autorisés ou obligatoires (vitamines et minéraux). Il suffirait d'intégrer un tel jeu complet de normes au *Règlement sur les aliments et drogues* pour que les personnes assujetties à cette réglementation n'aient plus à établir les concordances entre toutes les dispositions applicables à son secteur. Puisque Santé Canada a juridiction sur les normes d'hygiène et de sécurité des produits alimentaires, une norme intégrée de composition ou d'appellation, comprenant les dispositions sur l'hygiène et la sécurité, aurait avantage à faire

partie du *Règlement sur les aliments et drogues*. La norme en question pourrait être reproduite à partir de l'énoncé de la norme modifiée proposée (Projet 9) au *Règlement sur les produits laitiers* et comporter des références aux dispositions sur les « additifs alimentaires autorisés », « vitamines autorisées » et autres dispositions sur l'hygiène et la santé.

#### **4. Ajout de vitamines et de minéraux dans les aliments**

Selon nous et en nous fondant sur notre expérience en matière de consultation réglementaire, la politique proposée par Santé Canada sur la vitaminisation discrétionnaire (volontaire) des aliments, soit l'ajout de vitamines et de minéraux, semble généralement trop restrictive. Nous croyons que les consommateurs devraient avoir la possibilité de faire leurs propres choix en matière d'apport alimentaire en vitamines et en minéraux, de choisir eux-mêmes des aliments convenant à leurs goûts personnels (propriétés gustatives et organoleptiques), à leur physiologie et à leur style de vie. Les restrictions actuelles sur l'ajout de vitamines et de minéraux dans les aliments sont telles que les consommateurs présentant des besoins et des objectifs alimentaires spéciaux doivent opter pour la consommation de produits de santé naturels (tels que définis dans le *Règlement sur les produits de santé naturels*, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004) ou d'aliments à usage diététique spécial, tel que définis dans la Partie B, Titre 24, du *Règlement sur les aliments et drogues*.

À notre avis, l'exclusion de nombreux aliments de base, y compris les produits laitiers liquides normalisés de la norme sur la vitaminisation discrétionnaire, empêchera les fabricants de produits laitiers de répondre aux futures demandes des consommateurs pour des aliments vitaminés. Par conséquent, nous formulons la recommandation ci-dessous :

- **autorisation de la vitaminisation discrétionnaire des produits laitiers normalisés (emballés pour la vente au détail) conditionnelle aux exigences sur l'étiquetage permettant de traiter ces produits tels des produits non normalisés en vertu des dispositions pertinentes sur la transformation de ces produits.**

#### **5. Modifications consécutives aux lois et aux règlements provinciaux pour parvenir à l'harmonisation du cadre réglementaire fédéral et des cadres réglementaires provinciaux ayant un impact sur les produits laitiers et leur transformation**

Les lois et règlements provinciaux ayant un impact sur la chaîne de valeur de l'industrie laitière sont entrées en vigueur à diverses époques (dernières modifications) et sont subi diverses étapes d'étude et de révision. Certains règlements provinciaux ont été modifiés très récemment, notamment celui de l'Ontario, en avril 2005, et celui de la Nouvelle-Écosse, en 2004. D'autres ont été édictés très tôt et n'ont subi aucune modification significative depuis 1990 ou même avant. Toutefois, aucun des règlements provinciaux n'échappera au processus de modification si les modifications proposées à la réglementation fédérale dans le présent document sont mises en place et que les gouvernements provinciaux conviennent d'harmoniser leur propre règlement au

nouveau règlement fédéral. Pour parvenir à l'harmonisation intégrale avec la réglementation fédérale intégrant les modifications que nous proposons dans le présent document et pour créer un marché national unique dans une perspective réglementaire, les ministères et organismes provinciaux devront suivre les recommandations énoncées ci-dessous :

- **suppression des textes prescriptifs (clauses et sections particulières) applicables à l'emplacement, à la conception, ainsi qu'à la construction et à l'exploitation des installations de production des produits laitiers, au stockage, aux installations de stockage, de manipulation et de transformation, pour les remplacer, par incorporation par renvoi, par les chapitres pertinents du Code national des produits laitier remanié;**
- **adoption d'une définition commune pour « produit laitier », soit la définition incluse dans le Règlement fédéral remanié sur les produits laitiers;**
- **suppression de toutes les normes de composition des produits laitiers pour les remplacer, par incorporation par renvoi, par les normes de composition définies sous le Titre 8 du Règlement sur les aliments et drogues (comportant les modifications recommandées ci-dessus);**
- **suppression de tous les textes et tableaux prescriptifs les dispositions applicables à l'inspection, aux méthodes de tests, aux méthodes analytiques, aux normes et aux seuils limites de micro-organismes, à moins que ces dispositions soient alignées sur le contenu du Code national des produits laitiers remanié et qu'elles soient jugées nécessaires à l'application des mesures de vérification du respect de la loi et des règlements placées sous la responsabilité de l'organisme ou du bureau provincial.**

De plus, pour se conformer intégralement à l'intention de l'*Accord sur le commerce intérieur*, la modification énoncée ci-dessous devra être apportée aux lois et aux règlements provinciaux :

- **harmonisation des mesures applicables à la fabrication, à l'importation et à la vente des produits oléagineux comestibles par le biais du renouvellement de l'engagement à se conformer aux mesures stipulées dans l'Accord sur le commerce intérieur (Chapitre neuf – Produits agricoles et produits alimentaires), particulièrement en ce qui a trait à l'adoption des recommandations sur les imitations de produits laitiers et aux mélanges de beurre (Annexe 902.5, Programmes de travail, Section 8).**