Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

L'IMPORTATION DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

CONTENU DU DOCUMENT MODULAIRE

LA PROBLÉMATIQUE DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS COMME CEUX D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS : DE LA LISTE DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS AUX CONTINGENTS TARIFAIRES

- La période qui a précédé l'Uruguay Round
- L'après Uruguay Round

LA CLASSIFICATION DES MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

LES MESURES PARLEMENTAIRES RELATIVES À LA QUESTION DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

L'ENQUÊTE DU TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR SUR LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS ÉCHAPPANT AUX LIMITES DES CONTINGENTS TARIFAIRES

ANALYSE – LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS ET LA GESTION DE L'OFFRE AU CANADA

COUP D'OEIL SUR LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

- Données Statistiques
- Définitions

Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

LA PROBLÉMATIQUE DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS COMME CEUX D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

En un peu plus de dix-huit mois, le volume des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre s'est accru de 488 p.100; il n'est donc pas surprenant de constater que l'engouement politique pour cette question ait, en quelques semaines, connu à peu près la même croissance exponentielle. Pourtant, à prime abord, le fait que des importations soient passées de trois millions de dollars en 1995 à quelque **20 millions de dollars en 1997** n'aurait pas dû en soi susciter beaucoup d'intérêt; si tant de gens s'intéressent soudain à ce produit alimentaire semi-transformé, cireux, granuleux et peu ragoûtant, c'est qu'il cache une réalité économique et politique fort complexe. En effet, l'importation croissante de mélanges **contenant 49 p. 100 d'huile de beurre et 51 p. 100 de sucre** pose problème parce que ces mélanges laitiers peuvent entrer librement au Canada sous la **ligne tarifaire 2106.90.95** et ce, pour une raison principale, à savoir de permettre aux transformateurs de crème glacée et de fromage fondu de diminuer leurs coûts de production.

La rapide réaction des Producteurs laitiers du Canada (PLC) à l'accroissement des importations de mélanges d'huile et de beurre montre bien que l'organisme a saisi l'ampleur du problème que ces importations posent. Ces « produits laitiers », qui sont en principe utilisés comme substitut dans la fabrication de la crème glacée, sont tellement édulcorés que non seulement ils cessent d'être considérés comme une matière grasse de lait, mais perdent aussi la protection tarifaire généralement accordée aux véritables produits laitiers; pourtant ils viennent remplacer une partie de la production intérieure de matière grasse du lait et ainsi bouleverser les marchés. Et parce qu'ils sont importés librement et sans entraves, ils illustrent bien le fait qu'en raison de l'ouverture des marchés, la protection accordée au secteur laitier canadien n'est plus ce qu'elle était avant les négociations de l'Uruguay Round.

Au plan politique, le débat qu'a suscité l'opposition des producteurs canadiens aux importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre a révélé que la question n'en est pas uniquement une de **gestion de l'offre**, mais qu'elle a aussi trait à l'assujettissement des politiques commerciales à des règles internationales, **à l'innocuité** des aliments et **à l'étiquetage** des produits.

Du point de vue économique, il a fallu constater qu'en raison de l'ouverture des marchés, les producteurs, les transformateurs et les consommateurs seront désormais confrontés à un nombre croissant de choix qui bousculeront leurs environnements respectifs.

Le commerce des mélanges d'huile de beurre et de sucre relève de quatre ministères fédéraux, à savoir le ministère des Finances pour ce qui est de la politique commerciale en général, Revenu Canada en ce qui a trait à la classification et au contrôle des importations, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en ce qui concerne l'administration des contingents tarifaires et, enfin, Agriculture et Agroalimentaire Canada dont l'expertise est essentielle pour déterminer la classification des produits. Il a suffi que Revenu Canada prenne, en vertu de règlements établis au niveau international, une simple décision administrative pour déclencher une montée aux barricades qui n'est pas sans rappeler l'épisode de l'importation de fromages au lait cru. Par conséquent, on peut affirmer que si les enjeux de la controverse sont de taille, l'origine de celle-ci est d'une banalité toute bureaucratique.

En effet, personne ne remet en question les contingents tarifaires canadiens négociés au niveau international, ni les niveaux de protection dont profitent les produits laitiers; par contre, la mise au point de produits d'imitation ou carrément novateurs et leur importation au Canada obligent ce dernier à prendre des décisions administratives qui ne font pas que des heureux, principalement à cause de l'impact économique qu'elles peuvent avoir sur certaines industries. Dans les diverses sections du présent document, nous abordons divers aspects du problème.

Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS : DE LA LISTE DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS AUX CONTINGENTS TARIFAIRES

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

Le problème lié à l'importation de mélanges d'huile de beurre et de sucre pour remplacer la matière grasse du lait dans la fabrication de crème glacée est bien antérieur à la mise en place du système de tarification né de l'Uruguay Round.

La période qui a précédé l'Uruguay Round

Avant la signature des accords issus de l'Uruguay Round, la *Loi sur les permis d'exportation et d'importation* permettait au Canada d'établir une Liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC). L'importation de produits laitiers était ainsi soumise à des permis, dont on se servait pour limiter l'entrée de produits en fixant des quotas d'importation.

La plupart des principaux produits laitiers figuraient explicitement sur la LMIC, tandis que les autres produits laitiers non spécifiés faisaient l'objet d'une disposition générale qui contrôlait l'entrée de matière grasse sous toutes ses formes. Pour figurer sur la LMIC, le produit était simplement nommé; il n'était pas décrit comme c'est maintenant le cas des produits qui figurent sur les listes des contingents tarifaires. L'interprétation qui était alors donnée par le ministère de la Justice était que tout produit ayant au moins 50 p. 100 de contenu laitier pouvait être considéré comme un produit laitier.

Les produits laitiers et les produits entièrement ou principalement composés de lait relevaient de la *Loi sur la Commission du lait*, mais comme la LMIC relevait aussi de la *Loi sur les permis d'exportation et d'importation* et de la *Loi sur la stabilisation agricole,* les Producteurs laitiers du Canada (PLC), conscients des différentes interprétations possibles, avaient demandé que la définition de « produits laitiers » soit resserrée, notamment pour ce qui avait trait à l'expression « principalement composés ».

En 1988, par suite de la signature de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALÉ), le gouvernement fédéral a ajouté trois produits laitiers à la LMIC : la crème glacée, le yogourt et les mélanges laitiers contenant au moins 50 p. 100 de lait écrémé, de caséine, de caséinate, de babeurre et de lactosérum, utilisés seuls ou combinés (article 21 de la LMIC). Pour la première fois, le seuil de 50 p. 100 de contenu laitier (composant sec) devenait une règle établie.

Les États-Unis avaient alors contesté cet ajout, notamment en alléguant que le yogourt et la crème glacée se trouvaient trop en aval dans la chaîne de production pour constituer des produits laitiers qui devaient être protégés pour maintenir la gestion de l'offre. Un groupe spécial du GATT avait toutefois donné raison au Canada.

Subséquemment, diverses tentatives d'importation, au Canada, de mélanges secs contenant moins de 50 p. 100 de produits laitiers avaient été bloquées par le gouvernement. Ainsi, un importateur avait tenté de faire entrer au pays un mélange contenant 49 p. 100 de poudre de lait écrémé (PLÉ) et 51 p. 100 de gros sel, lequel était par la suite tamisé pour en extraire la PLÉ, qui était la seule à être utilisée. Même si en principe la LMIC ne traitait pas des produits contenant moins de 50 p. 100 de produits laitiers, le mélange de l'importateur avait été jugé délibérément fabriqué pour contourner les règlements et donc interdit.

L'après Uruguay Round

Par suite de la signature des ententes commerciales multilatérales issues de l'Uruguay Round, les quotas d'importation de produits laitiers ont été remplacés par des contingents tarifaires, c.-à-d. des tarifs, parfois prohibitifs, associés à différents niveaux d'accès au marché, ce qui permet de protéger un marché spécifique.

Pour la crème glacée, le contingent tarifaire (CT) du Canada s'élevait à 347 tonnes en 1995 et était soumis à un tarif de 15,5 p.100. Le CT passera à 484 tonnes en l'an 2000 et sera alors sujet à un tarif de 6,67 p.100. Toutes les quantités importées au-delà de ces contingents tarifaires sont assujetties à un tarif variant de 326 à 277 p. 100, soit de 1,36 $/kg à 1,16 $/kg.

En 1993, lorsqu'il a mis au point ses lignes tarifaires définitives pour le GATT, le gouvernement fédéral a dû **décrire** les produits, au lieu de seulement les **nommer**, afin de les assujettir à des lignes tarifaires précises. De nombreux produits laitiers qui ne figuraient pas sur l'ancienne LMIC étaient maintenant décrits sous une ligne tarifaire. Même si certains mélanges servant de préparations, comme la fondue au fromage, n'étaient pas explicitement décrits sous une ligne tarifaire, la plupart des mélanges laitiers susceptibles d'être importés et de remplacer la matière grasse de lait produite au Canada pour la fabrication de produits laitiers, eux, l'étaient.

Lors du premier dépôt des listes tarifaires, les représentants de l'industrie laitière et les négociateurs du gouvernement étaient conscients du fait que décrire les mélanges laitiers est une opération complexe; cette complexité résulte de la nature des mélanges, mais aussi du fait que de nombreuses lignes tarifaires s'appliquent à divers mélanges laitiers. Ainsi, les poudres de lait et de crème avec ou sans édulcorants sont couverts par la **ligne tarifaire 0402**, tandis que les mélanges laitiers de moins de 50 p. 100 de contenu laitier le sont par la **ligne 2106.90.33/34** et les produits de constituants laitiers naturels avec ou sans édulcorants par **la ligne 0404.90**. Cette dernière est en fait une ligne tarifaire qui couvre les produits non spécifiés ailleurs : « produits consistant en composants naturels du lait, même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, non dénommés ni compris ailleurs ».

Au début de 1994, lors de l'étape finale de l'Uruguay Round, le Canada a déposé ses lignes tarifaires définitives. L'industrie laitière canadienne était persuadée qu'en présentant le numéro tarifaire 0404.90, qui ne fait plus référence au seuil de contenu laitier de 50 p. 100, le gouvernement démontrait sa volonté de contrer toutes tentatives d'importation de mélanges laitiers spécifiquement fabriqués pour contourner les règlements.

Le degré de confiance qu'avaient les PLC dans la protection tarifaire contre les mélanges a même augmenté lorsqu'un groupe spécial de l'ALÉNA, suite à une contestation des États-Unis, a examiné la conversion des quotas d'importation en contingents tarifaires. Dans sa réponse du 19 août 1996 adressée au groupe spécial, le gouvernement du Canada avait en effet fait notamment référence aux mélanges laitiers :

> 43. La sous-position tarifaire 0404.90 est une catégorie résiduelle qui englobe les produits non dénommés ailleurs. L'élimination du seuil de 50% de la portion de cette sous-position tarifaire qui était auparavant assujettie à l'article 21 de la LMIC a permis au Canada d'apporter une solution à un problème qui s'était développé avec l'Uruguay Round, à savoir les efforts concertés de certaines entreprises privés d'importer des mélanges conçus expressément pour contourner les mesures de contrôle à l'importation des produits laitiers(1).

L'avenir devait révéler ce que les penseurs de l'Uruguay Round savaient déjà : des lignes tarifaires, aussi bien décrites qu'elles puissent être, ne seront jamais aussi étanches au commerce que des quotas d'importation, ni à l'abri de descriptions administratives litigieuses.

---

(1) Producteurs laitiers du Canada, Mémoire juridique soumis à l'honorable Lyle Vanclief, Ottawa, novembre 1997.

Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

LA CLASSIFICATION DES MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

Au début des années 90, certaines quantités de mélanges d'huile de beurre et de sucre, ayant une composition de 49 p.100/51 p.100 ont été importées en vertu de la Liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC) sans restriction. Ces importations n'ont pas vraiment attiré l'attention de l'industrie laitière probablement parce qu'elles n'avaient qu'une valeur marginale, évaluée à au plus deux millions de dollars par année. De plus, comme les mélanges laitiers composés de matière sèche étaient frappés d'un contrôle des importations depuis 1988, et que certains mélanges comptant moins de 50 p. 100 de contenu laitier avaient été auparavant bloqués, il est possible qu'un nouveau mélange d'huile de beurre et de sucre ait été importé dans « l'ombre » de ceux-ci.

Certains fabricants canadiens de crème glacée, qui avaient déjà tenté d'importer des mélanges laitiers en vertu de la LMIC, se sont rendu compte, en examinant la nouvelle liste des contingents tarifaires du Canada, qu'ils pouvaient avoir recours à une échappatoire. Ils ont en effet constaté que **les importations de mélanges laitiers** contenant plus de sucre que de matière grasse du lait — 49 p.100 d'huile de beurre contre 51 p.100 de sucre — **n'étaient pas soumises aux tarifs élevés associés aux produits laitiers**, puisque de tels mélanges, renfermant proportionnellement plus de sucre que de matière grasse, **ne sont pas considérés comme un « substitut du beurre »** même s'ils contiennent suffisamment de matière grasse du lait (en poids) pour servir à la fabrication de crème glacée.

Après la mise en vigueur des contingents tarifaires en 1995, un importateur de mélanges d'huile de beurre et de sucre a demandé à Revenu Canada de confirmer si ces mélanges étaient bien classés sous la ligne tarifaire 2106.90.95. Le ministère lui confirma qu'il avait effectivement classé ces mélanges sous la ligne tarifaire 2106.90.95 et que conséquemment il pouvaient être importés sans licence d'importation et n'étaient pas soumis à un contingent tarifaire.

La classification tarifaire est basée sur un système hiérarchique complexe qui passe d'une rubrique à quatre chiffres à une rubrique à six chiffres et, finalement, à un numéro tarifaire comprenant huit chiffres ou plus selon les pays. Cette méthodologie intitulée « Système Harmonisé (SH) de désignation et de codification des marchandises » a été mise au point par l'Organisation mondiale des douanes et elle utilise des notes explicatives et des avis de classification pour décrire et classer les produits. Au niveau international, tous les pays signataires utilisent le code de base à six chiffres du SH, qui permet une nomenclature de base commune pour la classification. Au niveau national, pour classer un produit sous un numéro à huit chiffres, Revenu Canada doit

décrire celui-ci en suivant certains critères précis. Ainsi, avant de décider si un mélange d'huile de beurre et de sucre peut être considéré comme un succédané du beurre, le ministère doit d'abord vérifier si ce mélange peut se commercialiser en tant que beurre, ce qui n'est pas le cas. De plus, pour être considéré comme étant un substitut au beurre, le mélange doit d'être « **tartinable** », et il doit pouvoir servir de **gras de cuisson** et aussi **d'ingrédient de cuisson**. Lorsqu'il a procédé à la classification visant à établir le contingent tarifaire en 1995, Revenu Canada a tout d'abord examiné **la classification à six chiffres,** soit le numéro 2106.90, utilisé pour les « autres préparations alimentaires non dénommés, ni comprises ailleurs ». C'est lorsqu'il est passé à la classification à huit chiffres et qu'il a pris la **décision administrative** de classer les mélanges d'huile de beurre et de sucre sous **le numéro 2106.90.95**, plutôt que sous le **numéro 2106.90.33/34**, qu'il a suscité un litige entre les producteurs laitiers et les importateurs de produits laitiers.

Après avoir procédé à une analyse, Revenu Canada en est en effet arrivé à la conclusion que de tels mélanges ne peuvent pas être tartinés, qu'ils se caramélisent quand ils sont employés comme gras de cuisson et que, même s'ils peuvent être indiqués dans certaines recettes, leur forte concentration en sucre en limite considérablement l'utilisation culinaire. Par conséquent, il a jugé qu'en dépit de leur nom, les mélanges n'étaient pas un substitut du beurre et ne pouvaient donc pas être classés sous le numéro 2106.90.33/34. Selon Revenu Canada, les mélanges d'huile de beurre et de sucre correspondent bien à la ligne tarifaire 2106.90.95 et peuvent être importés sous cette ligne, qui ne prévoit pas de contingent tarifaire particulier.

Le problème que posent les mélanges contenant des produits laitiers découle en grande partie d'une interprétation problématique au niveau national. En effet, lorsqu'ils passent aux douanes, les mélanges d'huile de beurre et de sucre ne sont pas perçus comme des succédanés du beurre parce qu'ils ne sont pas jugés « suffisamment laitiers »; par contre, lorsqu'ils sont intégrés dans de la crème glacée, les fabricants doivent les décrire comme des « substances laitières ». Tout se passe donc comme si, entre le moment de la description tarifaire et celui de la transformation alimentaire, les mélanges d'huile de beurre et de sucre devenaient « un peu plus laitiers ».

Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

LES MESURES PARLEMENTAIRES RELATIVES À LA QUESTION DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES DE BEURRE ET DE SUCRE

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

Dès le début de 1996, les Producteurs laitiers du Canada (PLC) se sont rendu compte que des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre entraient au pays. À ce moment-là, selon les données préliminaires de Revenu Canada, les importations se situaient autour de 600 tonnes métriques par année, soit une valeur de 1,6 million de dollars en équivalent de matière grasse de lait.

En octobre 1996, Revenu Canada a indiqué que les importations pour l'année en cours atteignaient déjà 3 148 tonnes métriques (elles avaient totalisé 1 349 tonnes en 1995). Les importations provenaient des États-Unis, du Mexique, de Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, d'Europe, et on était bien loin des estimations d'environ 600 tonnes métriques par année(1). À noter qu'avant l'introduction des contingents tarifaires, la plupart des mélanges laitiers étaient importés des États-Unis et, selon Revenu Canada, aucun mélange n'aurait été expédié de la Nouvelle-Zélande lorsque la Liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC) était en vigueur.

Au début de 1997, les PLC ont fait des pressions auprès de Revenu Canada, du ministère des Finances, du ministère du Commerce international et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada pour **que les mélanges importés sous la ligne tarifaire 2106.90.95 soient reclassés sous la ligne 2106.90.33/34**. Les fonctionnaires des divers ministères ont soulevé diverses objections pour ne pas reclasser les mélanges; selon certains, un tel reclassement entraînerait une contestation devant l'OMC, tandis que pour d'autres il soulèverait une contestation directe de la part des États-Unis. Par ailleurs, les importateurs des mélanges affirmaient qu'une nouvelle classification conduirait de facto à une contestation devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE).

Plus tard, au cours de l'année 1997, les PLC, avec l'aide de leurs conseillers juridiques, ont peaufiné leurs revendications et en sont arrivés à la conclusion que, même si une révision de la classification sous la ligne tarifaire 2106.90.33/34 (succédané de beurre) demeurait une option, la meilleure approche serait de faire classer les mélanges d'huile de beurre et de sucre sous la ligne 0404.90, soit la classe tarifaire initialement créée pour limiter les importations de mélanges laitiers qui sont parfois mis au point pour contourner les règlements. Selon les PLC, cette approche est davantage consistante avec les arguments que le gouvernement du Canada avait soulevés devant le groupe spécial de l'ALÉNA en 1996.

Par suite des pressions exercées tant par les producteurs que les importateurs, Revenu Canada a entrepris en avril 1997 d'analyser en profondeur la classification des mélanges d'huile de beurre et de sucre établie par le ministère pour les contingents tarifaires de 1995.

Une fois terminée leur nouvelle analyse descriptive du produit, les bureaucrates de Revenu Canada ont conclu, sans l'ombre d'un doute, que les mélanges d'huile de beurre et de sucre se classaient effectivement sous la ligne tarifaire 2106.90.95. En juillet 1997, le ministère a soumis son examen aux PLC et aux importateurs pour connaître leurs commentaires. Selon les dires de Revenu Canada, les importateurs ont appuyé cette nouvelle analyse de classification, tandis que les PLC n'auraient fait aucun commentaire. Toutefois, les PLC ont poursuivi leurs pressions sur le terrain politique et sont parvenus à obtenir qu'une **réunion spéciale du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes** soit tenue le 20 novembre 1997.

Lors de cette réunion, les représentants de Revenu Canada ont notamment mentionné que **l'Organisation mondiale des douanes** (OMD), qui régit le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises sur lequel les pays se fondent pour élaborer leur propre système, avait déjà examiné la possibilité de classer les mélanges d'huile de beurre et de sucre sous la ligne 0404, comme le demandaient les PLC. Selon Revenu Canada, dans une décision rendue le 7 novembre 1997, l'OMD aurait jugé que ces mélanges n'étaient pas « des éléments du lait parce qu'on les transforme pour obtenir du beurre et de l'huile de beurre. Par conséquent, ce n'est pas un constituant de base si on les sépare de la façon normale »(2).

Les Producteurs laitiers du Canada n'ont alors pas caché leur surprise et leur déception d'apprendre que l'OMD avait rendu une telle décision, notamment parce qu'ils n'avaient pas été mis au courant de cette révision, ni du rôle joué par les bureaucrates canadiens lors de l'examen de l'OMD.

La *Loi sur les douanes* prévoit certains mécanismes de résolution lors de différends. Ainsi, l'article 59 permet à un importateur d'en appeler d'une classification d'un produit qu'il importe en s'adressant à un agent désigné, tandis que les articles 63 et 64 permettent à toute personne de s'adresser directement au sous-ministre de Revenu Canada afin de demander un réexamen de la révision.

Si, après le réexamen par le sous-ministre, un intervenant juge qu'une classification demeure inappropriée, il y a possibilité d'en interjeter appel devant le **Tribunal canadien du commerce international (TCCE)**, puis ensuite à la Cour fédérale et, enfin, à la Cour suprême (article 67).

L'article 70 de la *Loi sur les douanes* permet même au sous-ministre de consulter le TCCE sur toute question se rapportant au classement tarifaire.

Le 17 décembre 1997, devant l'impasse politique qui persistait, le ministre des Finances, Paul Martin, le ministère d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, Lyle Vanclief, et le ministère du Commerce international, Sergio Marchi, ont annoncé que le gouverneur en conseil demandait au Tribunal canadien du commerce international d'examiner la « question des importations des mélanges de produits contenant des ingrédients laitiers »(3).

Dans sa demande au Tribunal, le gouvernement a révélé, dans la fiche d'information qui accompagnait son communiqué, quelle était, selon lui, la principale caractéristique des mélanges laitiers :

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

Avec une telle déclaration, il ne faut pas se surprendre que le Tribunal ait pris quelques pages de son rapport (p. 5 à 8) uniquement pour définir et décider quels mélanges étaient pertinents à son enquête.

---

(1) Les données varient d'une source à l'autre. Voir la section sur les données statistiques.

(2) Chambre des communes, Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, *Témoignages*, 20 novembre 1997, Ottawa, p. 19-20.

(3) Gouvernement du Canada, « Le Tribunal canadien du commerce extérieur examinera la question des importations des mélanges de produits contenant des ingrédients laitiers », *Communiqué*, Ottawa, 17 décembre 1997.

Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

L'ENQUÊTE DU TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR SUR LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS ÉCHAPPANT AUX LIMITES DES CONTINGENTS TARIFAIRES

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

La *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, qui a été sanctionnée le 13 septembre 1988, renferme des dispositions générales qui permettent au gouvernement fédéral ou au ministre des Finances de demander au Tribunal de faire enquête sur des questions économiques, commerciales ou tarifaires. Le Tribunal agit strictement à titre consultatif et a alors le mandat de faire des recherches, de recevoir des exposés, de trouver des faits et de tenir des audiences publiques. Au terme d'une enquête, le Tribunal doit faire rapport au gouverneur en conseil ou au ministre des Finances, et de présenter, si on lui a demandé, des recommandations.

Dans le cas de « L'enquête sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada » (http://www.citt.gc.ca/), **le Tribunal n'a pas eu le mandat de faire des recommandations**.

Plus précisément, la saisine de l'enquête stipule que le Tribunal doit :

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

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

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

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

b. tenir des audiences publiques quant à l'enquête.

Au cours de son enquête, le Tribunal a produit plusieurs documents sur divers aspects des mélanges d'huile de beurre et de sucre, notamment sur le cadre juridique canadien et international, sur l'impact des importations sur la production de lait au Canada et sur la nécessité des mélanges et de leur utilisation dans la fabrication de la crème glacée. Comme le mandat du Tribunal ne l'autorisait pas à formuler des recommandations, mais plutôt à « relever des solutions », la lecture des documents produits doit parfois se faire « entre les lignes ». C'est ainsi que dans **son rapport remis le 3 juillet 1998 au gouverneur en conseil**, le Tribunal soulève certains faits intéressants sans toutefois trancher la question de l'importation des mélanges d'huile de beurre et de sucre.

Ainsi, même si les fabricants de crème glacée ont maintenu que les mélanges laitiers offraient des avantages techniques et permettaient de stabiliser les stocks, les audiences du Tribunal ont permis de montrer que « l'avantage au niveau des coûts de la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre importés est le facteur qui a la plus grande incidence sur la demande des mélanges d'huile de beurre sur le marché intérieur »(1).

L'enquête du Tribunal a aussi permis de déterminer que l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre n'est pas limitée à la fabrication de la crème glacée puisqu'une quantité croissante de mélanges entre aussi dans la fabrication de fromage fondu. Il faut toutefois noter que dans une recette typique de fromage fondu, seulement 5 p. 100 du volume total est constitué de matière grasse du lait ou du beurre qui peut être « remplacée ». Selon les données compilées par le Tribunal, les fabricants de crème glacée et de fromage fondu ont utilisé 6,3 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre en 1997, soit 3,1 millions de kilogrammes en équivalent de matière grasse du lait(2). Les besoins canadiens en matière grasse pour la fabrication de la crème glacée et en matière grasse « remplaçable » pour le fromage fondu ont totalisé 25,639 millions de kilogrammes en 1997. En d'autres termes, les 3,1 millions de kilogrammes de matière grasse provenant des 6,3 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre/sucre ont représenté 12 p.100 des besoins en matière grasse pour la crème glacée et en matière grasse remplaçable pour le fromage fondu.

Même si les Producteurs laitiers du Canada estiment que le remplacement de cette matière grasse par des mélanges laitiers importés aurait résulté en des pertes de revenus totalisant 50 millions de dollars en 1997, le Tribunal a estimé que ces pertes se situaient plutôt entre 12,8 millions, si la production avait été maintenue et les surplus exportés, et 30,9 millions, si la production de lait avait diminué tout au cours de l'année laitière dans une proportion de matière grasse équivalente aux importations de mélanges.

Par ailleurs, selon différents scénarios qu'il a examinés, le Tribunal a estimé que le taux de pénétration de l'huile de beurre pourrait éventuellement atteindre un niveau maximum de 25 p.100 des besoins en matière grasse pour la fabrication de la crème glacée et en matière grasse remplaçable pour le fromage fondu. En appliquant ce taux maximum de pénétration aux besoins en matière grasse de 1997 pour ces deux produits laitiers, ce sont alors 6,4 millions de kg de matière grasse de lait qui auraient été déplacés par les importations de mélanges. Même si le Tribunal convient que l'utilisation des mélanges augmentera au cours des prochaines années, il prévoit toutefois que la forte croissance des années passées ne se reproduira plus.

Comme le Tribunal n'avait pas le mandat de faire des recommandations, il a proposé dans son rapport une série de solutions qui se révèlent autant d'options plus ou moins possibles parmi lesquelles le gouvernement pourra choisir. Un premier groupe de six solutions a été envisagé, mais n'a pas été retenu par le Tribunal, « soit parce qu'elles [les solutions] ne sont pas conformes aux obligations et aux droits intérieurs ou internationaux du

Canada, soit parce qu'elles ne représentent pas une solution possible viable »(3). Ces solutions sont les suivantes :

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

Un autre groupe qui comprend sept solutions est considéré par le Tribunal comme davantage possible notamment parce que ces solutions sont conformes aux obligations du Canada. Reste qu'une grande majorité d'entre elles ne font pas l'unanimité parmi les divers intervenants de l'industrie laitière. Ces solutions sont les suivantes :

- un appel devant le Tribunal par les PLC à l'égard du classement des mélanges d'huile de beurre,
- une enquête par le Tribunal sur les mesures de sauvegarde,
- l'établissement d'un prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu,
- l'établissement d'un prix spécial pour la matière grasse destinée aux mélanges d'huile de beurre de source nationale,
- l'indemnisation des producteurs laitiers et, enfin,
- la création d'un nouveau numéro tarifaire pour les mélanges d'huile de beurre, négocié selon l'article XXVIII du GATT.

Le Tribunal a aussi clairement indiqué, en y mettant un certain accent, que le **statu quo demeurait une option possible.**

En réponse au rapport du TCCE, les PLC ont indiqué qu'à l'exception d'un appel interjeté devant le Tribunal et d'une enquête sur les mesures de sauvegarde, « toutes les autres options retenues par le Tribunal ne sont pas jugées viables et ont été rejetées par les PLC »(4).

Enfin, le passage suivant, tiré du sommaire du rapport du Tribunal, montre bien le dilemme quasi cornélien auquel les politiciens sont maintenant confrontés :

> Il est clair pour le Tribunal qu'il n'y a pas de solution possible sans frais pour un ou plusieurs des intervenants. Le

> dilemme est que les importations de mélanges d'huile de beurre ont des conséquences économiques pour les producteurs laitiers, alors que les règles internationales limitent les genres de mesures actuellement disponibles(5).

Le gouvernement du Canada n'a finalement retenu aucune des options proposées dans le rapport du Tribunal et a tranché le dilemme en prenant une voie de sortie qui permettra de gagner encore un peu de temps. En effet, dans son analyse, le TCCE avait subtilement tendu une bouée de sauvetage au gouvernement :

> (…) une demande de consultation de la part du sous-ministre sur la même question [le classement tarifaire des mélanges d'huile de beurre] serait conforme aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Il serait aussi conforme aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada que le Tribunal rende une décision classant les mélanges d'huile de beurre dans l'annexe du Tarif des douanes en s'appuyant sur les Règles générales, les règles applicables, les Notes explicatives et les Avis de classement(6).

Le 10 août 1998, le gouvernement a annoncé que le sous-ministre de Revenu Canada avait demandé « au TCCE de réviser la classification tarifaire actuelle des mélanges d'huile de beurre »(7). Même si une telle révision de la classification satisfait effectivement aux exigences premières des Producteurs laitiers du Canada, ces derniers estiment que le processus pour bloquer les importations de mélanges prend trop de temps, ce qui a comme résultat que leurs pertes pécuniaires continuent à s'accumuler. Rappelons qu'une demande de consultation auprès du Tribunal par le sous-ministre de Revenu Canada est prévu par l'article 70 de la *Loi sur les douanes* et que cette option aurait pu être exercée dès que les importations devinrent litigieuses en 1996.

Par ailleurs, dans son rapport d'enquête sur les importations de mélanges, le TCCE avait envisagé mais écarté la solution que le sous-ministre examine la possibilité de reclasser les mélanges d'huile de beurre. Le TCCE est même allé jusqu'à affirmer : « Étant donné que Revenu Canada a déjà étudié quatre fois la question du classement des mélanges d'huile de beurre et de sucre, le Tribunal considère qu'il serait inutile que le gouvernement ordonne à Revenu Canada « d'examiner » cette même question une cinquième fois ». Le rapport du TCCE note aussi : « (…) du fait que, avant et après la conclusion du Cycle d'Uruguay, Revenu Canada avait émis des avis de classement concernant les mélanges, le Tribunal est d'avis que, si le gouvernement du Canada devait reclasser les mélanges d'huile de beurre dans un numéro tarifaire assujetti à un contingent tarifaire, cette mesure pourrait être contraire aux attentes raisonnables des partenaires commerciaux du Canada et serait ainsi visée par le processus de négociations énoncé dans le paragraphe 5 de l'article II du GATT »(8).

Même s'il est plus « approprié » que le TCCE, plutôt que le sous-ministre de Revenu Canada, révise la classification tarifaire actuelle des mélanges d'huile de beurre, le TCCE devra composer avec les quatre analyses de Revenu Canada et, surtout, avec la décision du 7 novembre 1997 de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), qui a jugé que les mélanges n'étaient pas des éléments du lait et par conséquent ne pouvaient être classés sous la ligne tarifaire 0404 (qui demeure la classification préférée des PLC). Les décideurs publics sont souvent les architectes de leurs propres dilemmes et une seconde intervention du TCCE en moins de six mois sur

la question des mélanges d'huile de beurre et de sucre laisse croire que le débat perdurera.

---

(1) Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), *Enquête sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada*, *Rapport*, Ottawa, 3 juillet 1998.

(2) La teneur en matière grasse (m.g.) de lait contenue dans les mélanges d'huile de beurre et de sucre se calcule selon la formule suivante : Quantité de mélange x 49 p. 100 (99,3 p. 100) = Quantité de m.g. de lait

(3) TCCE, *Rapport*, p. 55.

(4) Les Producteurs laitiers du Canada, « Classification tarifaire des mélanges d'huile de beurre : le problème demeure entier » , *Communiqué de presse*, Lethbridge (Alberta), 8 juillet 1998.

(5) TCCE, *Rapport*, p.vi.

(6) *Ibid*., p.67.

(7) Gouvernement du Canada, « Réaction du gouvernement du Canada au rapport du Tribunal du commerce », *Communiqué*, Ottawa, 10 août 1998.

(8) TCCE, *Rapport*, p. 56 et 57.

Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

ANALYSE – LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS ET LA GESTION DE L'OFFRE AU CANADA

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

L'importance économique des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre en vertu de la ligne tarifaire **2106.90.95** va bien au-delà du déplacement de 3,086 millions de kilogrammes de matière grasse (environ 2 p. 100 du quota national de mise en marché canadien (QMM)). Même si l'on met la valeur de ces importations (environ 20 millions de dollars) en perspective par rapport aux recettes totales des producteurs (3,8 milliards de dollars en 1997), ces données statistiques ne révèlent pas le véritable problème de fond des importations de mélanges laitiers.

Les importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre constituent les premiers effets tangibles du système de tarification mis en place par suite des négociations de l'Uruguay Round pour permettre l'ouverture des marchés et libéraliser le commerce. L'objectif ultime de l'accord conclu lors de ces négociations est de permettre une meilleure allocation des ressources mondiales en agroalimentaire; toutefois avant que l'on puisse arriver à une telle allocation, il y a une phase de transition nécessaire, que la tarification permet de rendre plus progressive. Tous les pays connaissent les règles du jeu de la tarification et l'impact qu'elle risque d'avoir sur les marchés intérieurs, mais pour certaines industries, dans certains pays, subir les effets d'un tel impact se révèle un choc plus difficile à encaisser que prévu.

Que les importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre en vertu de la ligne tarifaire 2106.90.95, plutôt qu'en vertu de la ligne 0404.90, soient le résultat d'une erreur administrative des fonctionnaires du gouvernement, comme le prétendent les PLC, ne change en rien au fait qu'un nombre croissant de mélanges ou de produits laitiers importés se retrouveront à l'avenir sur le marché canadien. D'ailleurs, l'évaluation du Tribunal canadien du commerce extérieur sur le taux de pénétration des mélanges d'huile de beurre, qui pourrait atteindre 25 p. 100 des besoins en matière grasse pour la crème glacée en matière grasse remplaçable pour le fromage fondu, ne montre qu'un volet de ce qui pourrait se produire dans les années à venir pour l'industrie laitière.

Pour les transformateurs de produits laitiers, l'utilité des mélanges laitiers demeure avant tout économique, c.-à-d. que ces mélanges permettent la production de produits laitiers à des coûts moindres, soit pour le marché intérieur, soit pour l'exportation. **Pour les producteurs laitiers** canadiens, l'existence de mélanges laitiers signifie qu'ils devront continuellement évaluer la flexibilité de la gestion de l'offre et leur volonté d'offrir de la matière grasse de lait à un prix compétitif. Or, le programme optionnel d'exportation, qui permet aux exportateurs d'avoir accès à de la matière grasse de lait à prix concurrentiel, connaît un succès mitigé parmi les

producteurs. De même, la poursuite intentée par les États-Unis devant l'OMC contre la tarification canadienne concernant la classe 5 du lait, dont le système de fixation des prix vise à permettre aux exportateurs et transformateurs de demeurer concurrentiels sur les marchés mondiaux, pourrait bien freiner la volonté des producteurs laitiers d'offrir de la matière grasse sur la base d'un double système de prix.

Pour les décideurs publics, le défi que posent les mélanges laitiers sera de soutenir une forme viable de gestion de l'offre qui sera conciliable avec des importations croissantes (ce qui, en soi, est une contradiction), tout en faisant accepter aux consommateurs canadiens de « subventionner » la stratégie d'exportation de l'industrie laitière, qui les oblige à payer des prix intérieurs plus élevés. Enfin, **pour les consommateurs**, le débat sur les mélanges d'huile de beurre et de sucre montre qu'étant donné la mise au point continuelle de nouveaux produits, l'information fournie sur les produits est peut-être inadéquate et que la réglementation sur l'étiquetage des produits agroalimentaires devrait être revue et corrigée. Le fait de remplacer de la crème par de l'huile de beurre est certes légitime pour un fabricant de crème glacée qui veut demeurer compétitif, mais on peut se demander si compte tenu du fait que la réglementation n'exige que la mention « ingrédients laitiers » pour identifier la substitution par de l'huile de beurre, le consommateur peut véritablement faire un choix éclairé.

Même si le système de tarification et d'accès aux marchés continuera d'offrir un rempart contre les importations massives de produits laitiers, il y aura d'autres cas d'importations de mélanges laitiers, fabriqués délibérément ou non pour contourner les contingents tarifaires, qui viendront concurrencer la matière grasse du lait produite au Canada. De plus, la mise au point et la percée de nouveaux produits laitiers ou « quasi-laitiers » s'accentueront avec l'ouverture des marchés. Ainsi, les prochains « produits laitiers » à créer des remous pourraient bien être les **oléobeurres**, des substituts du beurre constitués jusqu'à 70 p. 100 d'huile végétale. Ces oléobeurres, très populaires aux États-Unis, sont vendus comme produits laitiers même s'ils s'apparentent davantage à la margarine. L'importation des oléobeurres est soumise à un contingent tarifaire de plus de 200 p. 100, mais leur fabrication au Canada, déjà autorisée dans certaines provinces, pourrait bien connaître un nouvel essor.

Ce nouvel épisode des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre ouvre une autre brèche dans la structure de la gestion de l'offre et oblige les décideurs à se poser de nouveau la question suivante : Où se situe l'équilibre entre la rigidité intrinsèque de la gestion de l'offre et la flexibilité nécessaire à son expansion?

Direction de la recherche parlementaire

PRB 98-5F

COUP D'OEIL SUR LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

Rédaction :
Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie
Octobre 1998

Données Statistiques

Importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre :

1994 = 1,735 million de kg
1997 = 8,752 millions de kg

Utilisation apparente des mélanges :

1994 = 1,735 million de kg
1997 = 6,343 millions de kg

Conversion des quantités de mélanges huile de beurre et /sucre en équivalence de matière grasse du lait : (Qté x 49 p. 100 x 99,3 p. 100)

Utilisation apparente en équivalence de matière grasse de lait :

1994 = 0,844 million de kg
1997 = 3,086 millions de kg

Quota national de mise en marché (QQM) de matière grasse du lait :

1997 = 157,9 millions de kg

Taux de déplacement du QMM par les importations de mélanges en équivalence de matière grasse :

1997 = 2 p. 100

- **Prix intérieur de la matière grasse de lait :**1997 = 6,25 $/kg

- **Prix pondéré de la matière grasse de lait**

  dans les mélanges d'huile de beurre : 1997 = 5,20 $/kg

- **Économies réalisées par les fabricants**

  de crème glacée et de fromage fondu : 1997 = 3,2 millions de dollars

Recettes monétaires estimées perdues par les producteurs laitiers à cause des importations de mélanges d'huiles de beurre et de sucre :

1997 = Entre 12,8 et 30,9 millions de dollars,
selon divers scénarios étudiés par le TCCE.

Définitions

Ligne tarifaire 21060.90.95 :

Autres préparations contenant, à l'état sec, plus de 10 p. 100 en poids de solides du lait mains moins de 50 p. 100 d'ingrédients laitiers.

Ligne tarifaire 2106.90.34 :

Préparations, autres que celles décrites sous 2106.90.31/32, contenant en poids plus de 15 p. 100 de matière grasse de lait, pouvant servir de succédané du beurre, au-dessus de l'engagement d'accès.

Ligne tarifaire 0404 :

Lactosérum, même concentré ou additioné de sucre ou d'autres édulcorants; produits consistant en composants naturels du lait, même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, non dénommés ni compris ailleurs.

Ligne tarifaire 0404.90 :

Autres produits consistant en composants naturels du lait, même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, non dénommés ni compris ailleurs.