



Ottawa, le jeudi 4 avril 1996

N° de l'examen en matière d'intérêt public : PB-95-002

EXAMEN PAR LE TRIBUNAL DE LA QUESTION DE L'INTÉRÊT PUBLIC

L'IMPOSITION DE DROITS ANTIDUMPING À L'ÉGARD DES IMPORTATIONS DE SUCRE RAFFINÉ, TIRÉ DE LA CANNE À SUCRE OU DE LA BETTERAVE SUCRIÈRE, SOUS FORME DE GRANULES, DE LIQUIDE ET DE POUDRE, ORIGINAIRE OU EXPORTÉ DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, DU DANEMARK, DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, DES PAYS-BAS ET DU ROYAUME-UNI ET L'IMPOSITION DE DROITS COMPENSATEURS À L'ÉGARD DES IMPORTATIONS DE SUCRE RAFFINÉ, TIRÉ DE LA CANNE À SUCRE OU DE LA BETTERAVE SUCRIÈRE, SOUS FORME DE GRANULES, DE LIQUIDE ET DE POUDRE, ORIGINAIRE OU EXPORTÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

CONTEXTE

Le 6 novembre 1995, le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) a conclu, aux termes de l'article 43 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*¹ (la LMSI), que le dumping au Canada du sucre raffiné tiré de la canne à sucre ou de la betterave sucrière, sous forme de granules, de liquide et de poudre, originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique, du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni et le subventionnement des marchandises susmentionnées originaires ou exportées de l'Union européenne menaçaient de causer un dommage sensible à la branche de production nationale. À ce moment-là, le Tribunal a invité les parties intéressées à faire des observations sur la question de savoir si le Tribunal devait procéder à un examen en matière d'intérêt public aux termes de l'article 45 de la LMSI.

Sept parties ont présenté des observations au Tribunal et soutenu qu'il existait une question d'intérêt public justifiant un examen plus poussé, tandis que deux parties étaient d'avis qu'il n'y avait pas de question d'intérêt public justifiant un tel examen.

Le 8 janvier 1996, le Tribunal a procédé à un examen en matière d'intérêt public aux termes de l'article 45 de la LMSI. L'article 45 prévoit que, dans les cas où le Tribunal estime que l'imposition de droits antidumping ou de droits compensateurs, ou l'imposition de ces droits au plein montant, serait ou pourrait être contraire à l'intérêt public, il transmet un rapport au ministre des Finances énonçant son opinion, les faits et les motifs à l'appui. À l'ouverture de l'examen, le Tribunal a déclaré que, s'il concluait qu'il n'existe pas une question de l'intérêt public justifiant la réduction ou l'élimination des droits antidumping ou des droits compensateurs, il fournirait ses motifs à l'appui.

Dans le cadre du présent examen en matière d'intérêt public, le Tribunal a envoyé des questionnaires aux fabricants, aux importateurs et aux utilisateurs canadiens de sucre raffiné. De nombreux répondants ont mis à jour l'information fournie au Tribunal dans le cadre de son enquête relative au dommage, récemment terminée et menée aux termes de l'article 42 de la LMSI, et ont fourni des renseignements pertinents sur l'existence possible de questions d'intérêt public. Tenant compte des réponses

1. L.R.C. (1985), ch. S-15, modifiée par L.C. 1994, ch. 47.

aux questionnaires, des exposés présentés par les parties intéressées et des autres renseignements existants, le personnel de la recherche du Tribunal a rédigé des rapports public et protégé préalables à l'audience.

Plusieurs parties qui demandaient l'élimination ou la réduction des droits ont été représentées par des avocats à l'audience du Tribunal sur cette question, à savoir, Canadian Industrial Sweetener Users (CISU), le Conseil national de l'industrie laitière du Canada (le Conseil de l'industrie laitière), le Conseil canadien de la boulangerie (le Conseil de la boulangerie), Effem Foods Ltd. (Effem), Good Humor-Breyers, Div. of ULC Inc. (Good Humor), Canadian Blending & Processing, Inc. (CBP), E.D. & F. Man (Sugar) Ltd. (Man) et United Sugars Corporation (United). Le Directeur des enquêtes et recherches, du Bureau de la politique de concurrence, au ministère de l'Industrie (le Directeur), a aussi participé à cet examen et a été représenté par un avocat. En outre, le Conseil canadien du miel (le CCM) et l'Association des consommateurs du Canada (l'ACC) ont été parties à l'examen, mais n'ont pas été représentés par un avocat. L'Institut canadien du sucre (l'ICS), représentant les trois raffineurs de sucre canadiens, et la Canadian Sugar Beet Producers' Association Inc. (l'Association) se sont opposés à l'élimination ou à la réduction des droits et étaient représentés par des avocats.

Le Tribunal a tenu des audiences publiques et à huis clos à Ottawa (Ontario) du 27 février au 1^{er} mars 1996. Au cours de l'audience, l'avocat du Conseil de la boulangerie a présenté une motion visant à transformer l'examen effectué aux termes de l'article 45 de la LMSI en réexamen, aux termes de l'article 76 de la LMSI, des conclusions rendues par le Tribunal le 6 novembre 1995 concernant la menace de dommage sensible à la branche de production nationale. L'avocat a fait valoir que la structure du marché du sucre raffiné au Canada avait subi d'importants changements fondamentaux depuis que ces conclusions avaient été rendues. La motion était appuyée par les avocats de CISU et du Conseil de l'industrie laitière, de United, d'Effem et de CBP, mais était rejetée par les avocats de l'ICS et de l'Association. Le Tribunal a rejeté la motion. Le Tribunal souligne qu'une demande de réexamen aux termes de l'article 76 de la LMSI a, depuis, été reçue de United.

Le dossier du présent examen comprend toutes les pièces du Tribunal, y compris les réponses publiques et protégées aux questionnaires, toutes les pièces déposées par les parties à l'audience, la transcription des délibérations et l'ensemble du dossier de l'enquête n° NQ-95-002 relative au dommage que le Tribunal a récemment terminée concernant le sucre raffiné. Toutes les pièces publiques ont été mises à la disposition des parties, mais seuls les avocats indépendants qui avaient déposé un acte de déclaration et d'engagement auprès du Tribunal ont eu accès aux pièces protégées.

Les annexes 1, 2 et 3 fournissent la liste, respectivement, des membres du Tribunal et du personnel ayant participé au présent examen, des participants à l'examen, ainsi que des parties qui ont présenté des exposés écrits et des témoins qui ont comparu à l'audience publique.

QUESTIONS D'INTÉRÊT PUBLIC

L'expression «intérêt public» au paragraphe 45(1) de la LMSI n'est définie ni dans la LMSI, ni dans le *Règlement sur les mesures spéciales d'importation*² (le Règlement).

2. DORS/84-927, le 22 novembre 1984, *Gazette du Canada* Partie II, vol. 118, n° 25 à la p. 4286.

Dans la décision qu'elle a rendue dans *National Corn Growers*³, la Cour suprême du Canada a indiqué que, pour interpréter la LMSI, il était possible d'invoquer les accords internationaux⁴ dont la mise en œuvre a requis la promulgation de la LMSI. Cependant, ni ces accords ni les accords pertinents de l'Organisation mondiale du commerce⁵ (l'OMC) ne mentionnent spécifiquement ou ne définissent l'expression «intérêt public». Les dispositions des accords du GATT et de l'OMC⁶ indiquent qu'il est «souhaitable» que l'imposition de droits soit permissive et que les droits imposés soient inférieurs au plein montant de la marge de dumping et (ou) au montant de la subvention, si ces droits réduits suffisent à faire disparaître le dommage⁷ causé à la branche de production nationale. Contrairement à ce que soutiennent certaines parties, le Tribunal n'est pas tenu en vertu de la loi canadienne d'adopter l'approche d'un «droit moins élevé» en examinant l'intérêt public aux termes de l'article 45 de la LMSI. Le Tribunal est d'avis, cependant, que les dispositions pertinentes des accords du GATT et de l'OMC constituent une toile de fond utile par rapport à laquelle peut être examiné l'équilibre qu'il convient d'établir entre les divers intérêts touchés par l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs.

Il n'existe aucune jurisprudence canadienne utile sur le sens de l'expression «intérêt public», mais il en ressort que le sens à donner à cette expression ou à une expression ayant la même signification générale doit, dans un cas donné, être déterminé «par rapport au contexte et aux objets et buts» de la loi qui s'applique⁸.

La LMSI fixe le cadre aux termes duquel le sous-ministre du Revenu national (le Sous-ministre) peut faire enquête et déterminer si des marchandises sous-évaluées ou subventionnées sont importées au Canada. La LMSI et le Règlement précisent, de façon très détaillée, comment le Sous-ministre doit calculer les valeurs normales, les prix à l'exportation et le montant de la subvention. Ils établissent également, de façon détaillée, la procédure que le Sous-ministre doit suivre pour mener des enquêtes relatives au dumping et au subventionnement.

-
3. *National Corn Growers Assn. c. Canada* (Tribunal des importations), [1990] 2 R.C.S. 1324.
 4. *Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (le Code antidumping du GATT), Genève, mars 1980, GATT IBDD, 26^e suppl. à la p. 188, et l'*Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (le Code des subventions du GATT), Genève, mars 1980, GATT IBDD, 26^e suppl. à la p. 63.
 5. *Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 de l'OMC* (l'Accord antidumping de l'OMC) et l'*Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires de l'OMC* (l'Accord sur les subventions de l'OMC), signé à Marrakech le 15 avril 1994.
 6. Les paragraphes 8.1 et 4.1 du Code antidumping du GATT et du Code des subventions du GATT, respectivement, et les paragraphes 9.1 et 19.2 de l'Accord antidumping de l'OMC et de l'Accord sur les subventions de l'OMC, respectivement.
 7. Le terme «dommage» tel qu'il est utilisé dans l'Accord antidumping de l'OMC et l'Accord sur les subventions de l'OMC s'entend : «d'un dommage important causé à une branche de production nationale, d'une menace de dommage important pour une branche de production nationale ou d'un retard important dans la création d'une branche de production nationale», selon les indications fournies aux notes 9 et 45 de l'Accord antidumping de l'OMC et de l'Accord de subvention de l'OMC, respectivement.
 8. Voir, par exemple, *Memorial Gardens Association (Canada) Limited v. Colwood Cemetery Company*, [1958] R.C.S. 353.

Si le Sous-ministre rend une décision provisoire selon laquelle des marchandises sous-évaluées ou subventionnées sont importées au Canada, alors, aux termes de l'article 42 de la LMSI, le Tribunal est tenu d'enquêter sur la question de savoir si le dumping ou le subventionnement de ces marchandises a causé un dommage ou un retard, ou menace de causer un dommage. Ici encore, la LMSI et le Règlement renferment des dispositions concernant le déroulement de l'enquête du Tribunal ainsi que les facteurs que celui-ci peut considérer pour déterminer s'il existe un dommage, un retard ou une menace de dommage.

Si le Sous-ministre détermine en fin de compte que des marchandises sous-évaluées ou subventionnées sont importées au Canada et que le Tribunal conclut que le dumping ou le subventionnement a causé un dommage ou un retard, ou menace de causer un dommage, alors, selon le cours normal des événements, des droits antidumping et des droits compensateurs, au plein montant de la marge de dumping ou du montant de la subvention, seront imposés sur les importations en question. Dans ce cadre détaillé est situé l'article 45 de la LMSI, une disposition unique aux termes de laquelle le Tribunal peut «recommander» au ministre des Finances que des droits antidumping et compensateurs soient réduits ou éliminés.

De l'avis du Tribunal, lorsque le cadre établi par la LMSI et le Règlement est examiné, il apparaît clairement que l'objet central et premier de la LMSI est de protéger la branche de production nationale contre les importations qui font l'objet d'un commerce déloyal⁹. Ce point de vue a été exprimé par le Tribunal dans des décisions antérieures¹⁰.

Deux seulement des enquêtes que le Tribunal et son prédécesseur, le Tribunal canadien des importations (le TCI), ont menées aux termes de l'article 45 de la LMSI ont donné lieu à des rapports au ministre des Finances recommandant une réduction du montant des droits imposés, à savoir *Mais-grain*¹¹ et *Bière*¹². Même si le Tribunal n'a pas présenté de rapport au ministre des Finances dans *Isolant préformé en fibre de verre pour tuyaux*¹³, il a examiné le sens de l'intérêt public à l'article 45 de la LMSI dans ses motifs pour ne pas entreprendre un examen plus approfondi. Le Tribunal, dans la présente cause, n'est évidemment

-
9. Plus précisément, les importations sous-évaluées et subventionnées qui ont causé ou menacent de causer un dommage sensible à la branche de production nationale.
 10. Voir, par exemple, *Boisson de malt, communément appelée bière, d'une teneur alcoolique en volume d'au moins 1 p. 100 et d'au plus 6 p. 100, en bouteilles ou en boîtes d'au plus 1 180 mL (40 oz), originaire ou exportée des États-Unis d'Amérique par Pabst Brewing Company, G. Heileman Brewing Company Inc. et The Stroh Brewery Company, leurs successeurs et ayants droit, ou en leur nom, pour utilisation ou consommation dans la province de la Colombie-Britannique*, réexamen n° RR-94-001, *Ordonnance et Exposé des motifs*, le 2 décembre 1994.
 11. Tribunal canadien des importations, *Intérêt public — Mais-grain*, le 20 octobre 1987.
 12. *Boisson de malt communément appelée bière, d'une teneur alcoolique en volume d'au moins 1 p. 100 et d'au plus 6 p. 100, en bouteilles ou en boîtes d'au plus 1 180 mL (40 oz), originaire ou exportée des États-Unis d'Amérique par Pabst Brewing Company, G. Heileman Brewing Company Inc. et The Stroh Brewery Company, leurs successeurs et ayants droit, ou en leur nom, pour utilisation ou consommation dans la province de la Colombie-Britannique*, Tribunal canadien du commerce extérieur, opinion n° PI-91-001, le 25 novembre 1991.
 13. *L'isolant préformé en fibre de verre pour tuyaux, avec pare-vapeur, originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique*, PB-93-001, *Considération de la question de l'intérêt public par le Tribunal*, le 28 janvier 1994.

pas lié par les opinions exprimées par lui-même et par le TCI dans ces causes antérieures; cependant, le Tribunal estime que certains de ces points de vue sont utiles dans l'examen de la question d'intérêt public.

Dans *Mais-grain*, le TCI a déclaré que la LMSI prévoit un mécanisme d'imposition de droits à l'égard des importations sous-évaluées ou subventionnées qui causent un dommage sensible à la production canadienne de marchandises similaires. Le TCI a conclu que, puisque la LMSI globalement a été promulguée par le Parlement dans l'intérêt public, il s'ensuit que l'article 45, qui est une disposition particulière de la LMSI, devrait «être appliquée à titre de mesure d'exception¹⁴». De même, dans *Isolant préformé en fibre de verre pour tuyaux*, le Tribunal a affirmé que, pour arriver à se faire une «opinion» selon laquelle l'imposition de droits, au plein montant ou en partie, serait ou pourrait être contraire à l'intérêt public, il «doit d'abord être convaincu, en se fondant sur les faits particuliers de la cause, qu'il existe une question de l'intérêt public suffisamment probante pour justifier une dérogation à l'objectif premier de la LMSI¹⁵». Le Tribunal, dans la présente cause, est d'accord avec ces points de vue.

Le Tribunal est aussi d'accord avec le point de vue exprimé par le TCI dans *Mais-grain* et par lui-même dans *Isolant préformé en fibre de verre pour tuyaux* selon lequel il ne suffit pas que les prix augmentent un peu à la suite de conclusions de dommage, étant donné que cela est une conséquence naturelle de l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs. Cela est particulièrement vrai dans la présente cause, le Tribunal ayant conclu dans son enquête relative au dommage que la branche de production nationale avait subi une compression de la marge de raffinage en raison des importations sous-évaluées et subventionnées de sucre raffiné, et que la branche de production nationale ne pourrait demeurer viable si les niveaux de marge comprimée de raffinage se maintenaient.

Cela dit, le Parlement a jugé bon d'inclure l'article 45 dans la LMSI et il faut supposer qu'il a envisagé que, nonobstant des conclusions de dommage ou de menace de dommage, dans certains cas il serait dans l'intérêt public de réduire, parfois peut-être «au plein montant» les droits antidumping et compensateurs.

De l'avis du Tribunal, l'article 45 de la LMSI l'oblige à soupeser les divers intérêts qui seraient touchés par l'imposition (ou non-imposition) de droits antidumping et compensateurs, sans perdre de vue l'objet premier de la LMSI. En examinant la question de savoir s'il serait dans l'intérêt public de réduire ou d'éliminer dans la présente cause les droits antidumping et compensateurs, le Tribunal a comparé les avantages que l'imposition de ces droits procureraient à la branche de production nationale ainsi qu'aux producteurs de betterave sucrière au fardeau que ces droits imposeraient, entre autres, aux utilisateurs industriels et aux consommateurs de sucre raffiné.

La section suivante de l'examen du Tribunal en matière d'intérêt public résume les exposés des parties et des personnes intéressées. Ensuite, le Tribunal analysera la nature des droits antidumping et compensateurs imposés en application des conclusions de menace de dommage du Tribunal, et donnera une vue d'ensemble du marché du sucre raffiné. Enfin, le Tribunal examinera les effets initiaux et futurs possibles de l'application des droits sur, entre autres, la branche de production nationale, les producteurs de betterave sucrière, les utilisateurs industriels et les consommateurs, dans le but finalement d'établir l'équilibre entre les divers intérêts.

14. *Supra*, note 11 à la p. 2.

15. *Supra*, note 13 à la p. 3.

EXPOSÉS CONCERNANT LA RÉDUCTION OU L'ÉLIMINATION DES DROITS

Parties favorables à une réduction des droits

Canadian Industrial Sweetener Users et Conseil national de l'industrie laitière du Canada

L'avocat de CISU et du Conseil de l'industrie laitière a soutenu qu'il est dans l'intérêt public de réduire les droits sur le sucre raffiné et qu'en réduisant ces droits, le Tribunal devrait fixer aux marges de raffinage un plafond non dommageable qui assurerait l'approvisionnement continu de sucre raffiné national, tout en permettant qu'une réelle concurrence décidée existe. L'avocat a renvoyé à certains faits qu'il estimait pertinents à l'égard d'une telle détermination : les marges de raffinage dans l'avenir prévisible seront moins élevées que celles jugées non dommageables par le Tribunal, et le Tribunal n'a pas conclu qu'il y avait dommage, mais plutôt une menace de dommage. L'avocat a, en outre, fait valoir que ce qui est réputé être «dommageable» dépend de la structure fondamentalement nouvelle de la branche de production nationale.

L'avocat de CISU et du Conseil de l'industrie laitière a laissé entendre que ce sont les raffineurs qui se sont mis à faire baisser les prix et non pas ses clients et qu'à son avis, une fois que l'actuelle guerre des prix s'apaisera, la concurrence ne se maintiendra pas à long terme. Il a déclaré que les importations n'étaient pas une option viable pour ses clients est que ceux-ci ne pouvaient répercuter les hausses de prix sur leur propre clientèle. L'avocat a également soutenu qu'une augmentation des coûts du sucre influe sur la compétitivité internationale de ses clients, particulièrement en raison du programme américain de réduction du prix du sucre. Il a aussi affirmé que ses clients ne peuvent obtenir des drawbacks des droits sur les importations de sucre originaires de pays non parties à l'ALÉNA.

L'avocat a proposé que le Tribunal établisse une marge de base pour le sucre brut du contrat n° 11 du New York Coffee, Sugar and Cocoa Exchange (NY n° 11), à laquelle des coûts additionnels seraient ajoutés.

Conseil canadien de la boulangerie

Le Conseil canadien de la boulangerie a soutenu qu'il n'est pas dans l'intérêt public que des droits soient imposés sur le segment industriel du marché du sucre raffiné au Canada et que des certificats d'utilisation finale pourraient être mis à profit pour faire en sorte que les gens n'importent pas du sucre en vrac et l'emballent ensuite au Canada pour le revendre.

L'avocat du Conseil de la boulangerie a indiqué que l'objet de l'article 45 de la LMSI était de fournir un allègement lorsque des droits nuisaient à l'intérêt public, comme dans la présente cause. Dans ces cas, le Tribunal doit comparer les avantages que l'imposition des droits procurerait à la branche de production nationale au fardeau imposé à d'autres. L'avocat a soutenu que les circonstances exceptionnelles dans la présente cause étaient les marges de dumping élevées qui permettent des hausses potentiellement énormes du prix intérieur du sucre raffiné, et en même temps, empêchent les importations en question d'entrer, et le fait que le Tribunal a rendu des conclusions de menace de dommage et non pas de dommage réel.

L'avocat du Conseil de la boulangerie a soutenu qu'une augmentation de 30 p. 100 du prix du sucre nuirait sérieusement à l'industrie canadienne de la boulangerie et à d'autres utilisateurs industriels et que, même si le prix n'avait pas augmenté d'un montant équivalent, il pourrait augmenter au-delà ce niveau. L'avocat a identifié l'expansion de Sucres Redpath, division des Industries Redpath Limitée (Redpath), comme étant la raison pour laquelle les prix n'ont pas beaucoup augmenté. L'avocat a toutefois soutenu que

les projections de marges futures de Redpath établies avant les conclusions laissent entrevoir à quel niveau les marges se situeront dans quelques années. L'avocat a également soutenu que les droits peuvent être réduits sans avoir d'effet négatif sur l'industrie canadienne, vu la guerre des prix que se livrent les raffineurs et vu l'importante diminution des coûts résultant de l'expansion de la capacité de Redpath.

En considérant les avantages que les conclusions procurent à la branche de production nationale, l'avocat du Conseil de la boulangerie a fait valoir que, même si le principal avantage était de garantir que les marges ne tomberaient pas à des niveaux causant un dommage sensible, le niveau actuel de protection n'était pas requis pour garantir cela. Il a, en outre, soutenu qu'en vertu des obligations internationales du Canada, le Tribunal était tenu de supprimer tout droit superflu. Pour ce qui est du fardeau imposé à d'autres, l'avocat a prétendu que le sucre était la seule source d'un avantage au niveau des coûts pour les transformateurs d'aliments canadiens dans le contexte nord-américain et que cet avantage serait miné à cause des droits. En outre, l'imposition de droits influera sur la stabilité des prix du sucre, qui est importante pour les utilisateurs industriels. L'avocat a soutenu que les utilisateurs industriels doivent avoir un sucre qui coûte peu et qui est vendu au prix mondial, et que les importations potentielles constitueraient le seul frein efficace pour les raffineurs canadiens.

L'avocat du Conseil de la boulangerie a également déclaré qu'il n'était pas dans l'intérêt public que la LMSI serve de glaive, vu qu'elle a été utilisée par un raffineur, afin d'obtenir un avantage concurrentiel par rapport à un autre raffineur.

Effem Foods Ltd.

L'avocat d'Effem a affirmé qu'il était de l'intérêt public de réduire les droits et a invoqué comme circonstances exceptionnelles le fait que le niveau élevé des droits n'était pas réaliste, qu'un changement structurel s'était produit dans l'industrie et qu'il était totalement impossible pour les importations en question d'entrer sur le marché canadien à cause des droits. Selon l'avocat, l'intérêt public dans la présente cause était la concurrence et, compte tenu du petit nombre de raffineurs nationaux, cette concurrence devait provenir des importations américaines. Selon l'avocat, les droits antidumping élevés frappant les importations américaines ne sont pas réalistes du fait qu'ils tiennent compte du prix plancher américain élevé. L'avocat a rappelé que le sucre était un produit essentiel et qu'un prix équitable était requis pour assurer la compétitivité internationale. En outre, il a été indiqué que l'évolution récente du marché canadien rendait sans importance les droits étant donné que la surcapacité soudaine sur le marché avait fait diminuer les prix en dessous de leurs niveaux antérieurs.

L'avocat d'Effem a également soutenu que, s'il fallait en croire l'expérience de son client avec les cotations de prix des raffineurs nationaux depuis que le Tribunal avait rendu ses conclusions, une fois la guerre des prix terminée, les marges de raffinage monteront en flèche. L'avocat a, en outre, soutenu que les importants utilisateurs industriels ne peuvent fonctionner de façon efficace lorsque le prix du sucre est imprévisible.

En recommandant une réduction des droits, l'avocat d'Effem a proposé une formule d'établissement des prix qui tiendrait compte du prix NY n° 11 et d'autres coûts, en plus d'une marge de raffinage raisonnable déterminée par le Tribunal. L'avocat a indiqué qu'une telle marge pourrait être de 120 \$ la tonne.

Good Humor-Breyers, Div. of ULC Inc.

Dans un exposé écrit déposé auprès du Tribunal, les avocats de Good Humor ont déclaré qu'à leur avis les droits, quel qu'en soit le montant, ne seraient pas dans l'intérêt public. Les avocats ont expliqué qu'en raison de l'absence d'importations, la branche de production nationale ne serait pas assujettie aux pressions de la concurrence. Rien n'inciterait, par conséquent, les raffineurs nationaux à pratiquer des prix correspondant aux prix mondiaux, et Good Humor aurait à absorber les augmentations de prix.

Canadian Blending & Processing, Inc. et E.D. & F. Man (Sugar) Ltd.

Les avocats de CBP et de Man ont soutenu qu'il est dans l'intérêt public de supprimer totalement les droits. Les avocats ont repris à leur compte les questions, les faits et l'interprétation de la loi présentés par l'avocat du Conseil de la boulangerie et l'impact négatif des droits sur l'économie canadienne tel que décrit par l'avocat de CISU et du Conseil de l'industrie laitière. Les avocats de CBP et de Man ont également indiqué que deux autres points sont pertinents pour l'établissement de l'équilibre entre les avantages des conclusions pour le raffineurs et le fardeau imposé à d'autres. D'abord, le changement fondamental survenu sur le marché depuis les conclusions a fait disparaître la menace de dommage sensible et, par conséquent, il n'y a plus lieu de maintenir les droits, quel qu'en soit le montant, vu qu'aucune protection n'est nécessaire. Deuxièmement, les activités de CBP dépendent d'une source d'approvisionnement en sucre commercialement viable mais, à cause des droits, cette société n'a pas de source d'approvisionnement viable. Elle sera, par conséquent, obligée de se retirer des affaires. De l'avis de l'avocat, ce résultat prouve que les droits ont de graves conséquences.

Les avocats de CBP et de Man ont proposé deux formules d'établissement des prix qu'ils ont soumises à l'étude du Tribunal, si celui-ci décidait de recommander une réduction des droits; une est fondée sur le prix du contrat n° 5 de sucre raffiné sur la Futures and Options Exchange de Londres, et l'autre prendrait la forme d'un contingent en franchise aux termes de la LMSI.

Directeur des enquêtes et recherches

L'avocat du Directeur a indiqué que sa participation aux délibérations vise un aspect plus restreint que celui des autres parties et que sa principale préoccupation est la concurrence. Tout en reconnaissant que la concurrence avait changé sur le marché national en raison de l'expansion de Redpath, l'avocat a soutenu que le Tribunal devrait prendre en compte le témoignage de M. Halldor Palsson, Ph.D., selon lequel, vu la structure du marché au Canada, il est peu probable que la concurrence se maintienne à long terme.

L'avocat du Directeur a indiqué que, quelle que soit la taille d'un acheteur, celui-ci n'a aucun pouvoir compensateur à moins qu'il n'existe une autre source d'approvisionnement raisonnable, et il a rappelé qu'aucune source de ce genre n'existe à l'heure actuelle. Selon l'avocat, si les prix du sucre montent trop, il existe réellement un risque que certains des utilisateurs en aval déménagent aux États-Unis.

Bien que l'avocat du Directeur ait été d'avis qu'il faudrait supprimer les droits, il a déclaré que, si le Tribunal décidait qu'un certain niveau de protection est nécessaire, le Directeur ne peut donner son appui à une formule de droits s'inspirant du concept d'un prix de référence. Cela reviendrait à faire de la réglementation du taux de rendement, et le Tribunal n'a pas les lignes directrices appropriées ni les sauvegardes que l'on s'attendrait normalement à trouver dans une situation de réglementation. L'avocat a proposé comme autre solution que le Tribunal choisisse un niveau de droits fixe de moins de 100 \$ la tonne.

United Sugars Corporation

Les avocats de United ont déclaré que les droits devraient être supprimés et, pour appuyer cette position, ont renvoyé, en partie, à l'article 11 de l'Accord antidumping de l'OMC, qui stipule que les droits antidumping doivent demeurer en vigueur uniquement dans la mesure où cela est nécessaire pour contrebalancer le dumping qui cause un dommage sensible. Les avocats ont soutenu que, puisque le Tribunal n'avait constaté qu'une menace de dommage et non un dommage réel, tout en tenant compte de l'article 11, le Tribunal devrait surtout chercher à protéger la branche de production nationale en veillant à ce que les importations ne créent pas une situation pire que celle qui existait avant que le Tribunal ne rende ses conclusions, et les avocats ont discuté des marges de raffinage à cet égard.

Association des consommateurs du Canada

L'ACC a déposé un exposé écrit auprès du Tribunal. L'ACC est d'avis que les droits auront des retombées négatives sur le prix à la consommation du sucre et, indirectement, sur le prix à la consommation de nombreux autres aliments. L'ACC a indiqué que, dans son examen de la question d'intérêt public, le Tribunal doit se demander si d'autres moyens, tels que le changement de production pour d'autres cultures par les producteurs de betterave sucrière pourraient contrebalancer les effets nuisibles que l'élimination des droits risque d'avoir. L'ACC a aussi déclaré que le Tribunal doit considérer les effets négatifs des droits sur l'emploi et l'investissement dans l'industrie des utilisateurs de sucre et donner plus de poids à l'intérêt public dans la présente cause, puisqu'il a été établi que seulement une menace de dommage et non un dommage réel existait.

Conseil canadien du miel

Le CCM a soutenu que le sucre est utilisé pour nourrir les abeilles et qu'il représente une dépense majeure pour les apiculteurs. En faisant valoir qu'il veut avoir accès à du sucre à des prix mondiaux dans le cadre d'un marché concurrentiel, le CCM a insisté sur l'impact négatif qu'une augmentation des coûts du sucre aurait sur les revenus de ses membres, sur les activités de pollinisation des abeilles et sur la capacité de l'industrie des producteurs de miel d'être compétitive sur le marché d'exportation.

Parties opposées à une réduction de droits

Institut canadien du sucre

Les avocats de l'ICS ont déclaré que les droits n'ont pas eu d'effets extraordinaires et que les éléments de preuve montrent qu'ils ne seront pas extraordinaires au cours des cinq prochaines années, tant que les conclusions seront en vigueur. Les avocats étaient d'avis que les éléments de preuve montrent très clairement que les intérêts commerciaux des utilisateurs et des consommateurs sont bien protégés, que la viabilité de la branche de production nationale a été renforcée, que la branche de production nationale deviendra encore plus compétitive et que les producteurs de betterave sucrière pourront maintenant faire des investissements et obtenir un rendement raisonnable.

Les avocats de l'ICS ont soutenu que la capacité accrue de Redpath avait changé et changera la structure de l'industrie canadienne. Cette expansion a déjà eu pour conséquence de changer les méthodes d'adjudication des contrats, la durée des contrats, la façon de modifier les conditions des contrats, l'intensité de la concurrence et la portée géographique des marchés, état de choses qui, selon les avocats, se maintiendra une fois que les contrats à long terme auront expiré. Les avocats ont également fait allusion à la

capacité pour ceux qui négocient les contrats avec des raffineurs de leur soutirer des concessions au niveau des prix.

Les avocats de l'ICS ont déclaré que les marges se sont bel et bien améliorées. De plus, la capacité accrue de Redpath réduira beaucoup ses coûts unitaires et la rendra plus compétitive. Les avocats ont attribué cette réduction des coûts aux conclusions de menace de dommage rendues par le Tribunal. Les avocats ont également soutenu que les témoins de Lantic Sugar Limited (Lantic) et de Rogers Sugar Ltd. (Rogers) avaient indiqué qu'ils s'engageraient dans un processus du même genre.

Les avocats de l'ICS ont examiné le rendement de l'industrie depuis la décision provisoire et fait remarquer que les marges avaient enregistré une amélioration modérée mais non pas exceptionnelle, jusqu'à la mi-décembre. Depuis la mi-décembre, après que Redpath a annoncé son expansion, les impacts résultants sur les méthodes d'adjudication des contrats ainsi que sur les conditions et la durée des contrats se sont fait sentir et ont eu pour résultat des marges plus compétitives. Les avocats ont déclaré qu'au cours des deux ou trois prochaines années, Lantic et Rogers répondront du tic au tac aux marges déjà établies par Redpath. Les avocats ont renvoyé à l'intention explicite de Lantic de récupérer sa part de marché, y voyant un signe de la vigueur de la concurrence qui persistera dans l'industrie. Ils ont aussi renvoyé à des éléments de preuve liés aux attentes des acheteurs et à la capacité des utilisateurs d'avoir un effet de poussée, en partie en raison du retour sur le marché de la Colombie-Britannique d'importations en provenance de pays non visés.

Pour ce qui est du reste de la période de cinq ans, les avocats de l'ICS ont de nouveau rappelé que Lantic avait explicitement l'intention de reprendre sa part de marché, comme preuve de la nature probable du marché à ce moment-là. Ils ont également renvoyé au fait que l'écart des prix qui, dans le passé, a rendu les utilisateurs de sucre canadien compétitifs sur le marché américain demeure et que les marges sont très raisonnables sur le marché intérieur, et qu'ils servent d'indicateurs de la nature du marché au cours de la même période. Les avocats ont déclaré qu'il n'appartient pas au Tribunal de trouver une solution à l'impact du *Sugar Re-Export Program* des États-Unis sur le marché sensible aux importations.

Les avocats de l'ICS ont affirmé que l'analyse des marges futures et de la concurrence dans l'industrie présentée par M. Palsson était incomplète, en partie parce qu'il ne tenait pas compte de l'expansion de Redpath et aussi parce que M. Palsson n'avait pas eu accès au dossier confidentiel.

Quant aux propositions faites par les utilisateurs d'adopter un prix de référence minimal à l'importation (PRMI), propositions qui ont été analysées par le personnel dans son rapport, les avocats de l'ICS ont déclaré que, selon eux, ces propositions étaient incomplètes et auraient sur le marché des effets non voulus, au détriment non seulement de la branche de production nationale mais peut-être aussi des utilisateurs. Les avocats ont, en outre, soutenu que peu d'éléments de preuve avaient été présentés au Tribunal sur la façon dont ces mécanismes fonctionneraient et sur ce qu'est une marge «raisonnable», compte tenu en particulier des énormes différences sur le marché canadien et de l'interfinancement par le segment des consommateurs et de la vente au détail du marché aux utilisateurs industriels. Les avocats ont également indiqué que, selon eux, la demande d'exclusion du Conseil de la boulangerie est hors de propos dans la présente cause.

Canadian Sugar Beet Producers' Association Inc.

Les avocats de l'Association ont examiné certains des principes qui sous-tendent l'examen par le Tribunal de la question de l'intérêt public aux termes de l'article 45 de la LMSI. Ils ont soutenu qu'en examinant les avantages qui découleraient des droits, le Tribunal doit aussi prendre en compte les industries en amont, notamment les producteurs de betterave.

Les avocats de l'Association ont souligné que la principale obligation en vertu de la LMSI est de supprimer le dommage sensible et que, lorsque des conclusions de menace de dommage sont rendues, cette obligation exige que soit supprimée la menace. Les avocats ont ajouté que le Tribunal doit être convaincu qu'il existe une question de l'intérêt public assez probante pour justifier que l'on s'écarte de l'objet premier de la LMSI en adoptant une opinion selon laquelle une réduction des droits est dans l'intérêt public. Les avocats ont soutenu que le cadre temporel qui convient à l'examen des effets des droits sur les marges et les prix est, dans la présente cause, l'avenir prévisible.

Les avocats de l'Association ont fait valoir que les marges n'ont pas augmenté au-delà d'un niveau auquel on pourrait s'attendre à la suite des conclusions. En outre, la concurrence est vigoureuse sur le marché. Les avocats ont aussi indiqué que les allégations des parties selon lesquelles les prix augmenteront beaucoup ne sont appuyées par aucun élément de preuve. À leur avis, les parties favorables à une réduction des droits n'ont pas montré que, si les droits demeurent à leur niveau actuel, cela a eu ou aura un impact négatif sur eux. Les avocats ont en outre affirmé que, lorsque viendra le temps de renouveler les contrats, le niveau de concurrence sera probablement le même. De plus, les principaux acheteurs, à leur avis, peuvent influencer sur les prix du sucre et l'ont déjà fait.

Les avocats de l'Association ont déclaré que, même si les témoins pour les parties favorables à la réduction des droits avaient indiqué que ces droits étaient exorbitants, ils ne pouvaient préciser quel niveau de protection serait adéquat pour supprimer la menace. De l'avis des avocats, si les droits étaient réduits à un niveau où le sucre tiré de la betterave sucrière américaine pourrait revenir sur le marché canadien, cela nuirait à la branche de production nationale.

Les avocats de l'Association ont maintenu que l'intérêt public englobe la protection des 12 000 emplois générés par la culture de la betterave sucrière et que les producteurs de betterave ont besoin du climat de confiance créé par les conclusions pour prendre leurs décisions d'investissement.

Autres exposés

Des exposés écrits ont également été reçus des entreprises et de la commission suivantes qui ont indiqué leur appui à la réduction ou à l'élimination des droits : Gilbey Canada Inc, International Sugars Inc., Kirkland & Rose Ltd., la Commission canadienne du lait et Hudon et Deaudelin Ltée. Ils ont surtout insisté sur la nécessité d'avoir accès à des sources fiables d'approvisionnement en sucre raffiné de qualité à des prix compétitifs.

Le gouvernement du Manitoba a également déposé un exposé écrit auprès du Tribunal. Selon lui, des droits au plein montant sont nécessaires pour garantir les emplois liés à la production et au traitement du sucre tiré de la betterave sucrière dans cette province. Il a aussi soutenu qu'il y va de l'intérêt public de maintenir les droits existants, vu l'importante concurrence des prix manifeste sur le marché du Manitoba.

DROITS ANTIDUMPING ET COMPENSATEURS

À la suite des conclusions de menace de dommage sensible rendues par le Tribunal, les importations de sucre raffiné des États-Unis, du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni sont assujetties à des droits antidumping, tandis que les importations de l'Union européenne ont été frappées de droits compensateurs. Le Tribunal a examiné la décision définitive du ministère du Revenu national (Revenu Canada) en vue d'évaluer le niveau de protection que les droits procurent aux producteurs nationaux de sucre raffiné.

Tableau 1
MARGES DE DUMPING ET MONTANT DE SUBVENTION

Marges de dumping du sucre raffiné

Pays	Société	Marge de dumping exprimée en pourcentage de la valeur normale
États-Unis	Domino Sugar Corporation	46
	United Sugars Corporation	41
	Savannah Foods & Industries, Inc.	44
	Refined Sugars, Inc.	46
	Tous les autres exportateurs américains	44
Union européenne	E.D. & F. Man (Sugar) Ltd.	64
	Tate & Lyle Industries Limited	44
	August Topfer Co. GmbH	44
	VAN TOL B.V.	44

Montant de subvention pour le sucre raffiné

Tous les membres de l'Union européenne : 50,79 UCE/100 kg

Source : Ministère du Revenu national, décisions définitives de dumping et de subventionnement, le 5 octobre 1995, *Énoncé des motifs*, pièce du Tribunal NQ-95-002-4, dossier administratif, vol. 1 à la p. 247.

La décision de dumping rendue par Revenu Canada et le calcul des droits antidumping effectué par celui-ci s'appuyaient sur une enquête sur les exportations en provenance des pays visés entre le 1^{er} janvier 1994 et le 28 février 1995. Sa décision de subventionnement et son calcul des droits compensateurs étaient fondés sur un examen des exportations de l'Union européenne en 1993 et 1994. Les marges de dumping moyennes pondérées et le montant de subvention sont fournis au tableau 1. Le montant estimatif des droits payables établi par le Tribunal figure au tableau 2¹⁶. Les estimations supposent que le prix à l'exportation moyen et la valeur normale sont les mêmes pour toutes les importations en question originaires des États-Unis et de l'Union européenne¹⁷.

Droits antidumping

Toutes les marges de dumping s'appuyaient sur l'enquête menée par Revenu Canada sur les ventes de sucre raffiné effectuées au Canada par quatre exportateurs des États-Unis, à savoir Savannah Foods & Industries, Inc., Domino Sugar Corporation, United et Refined Sugars, Inc. Leurs exportations représentaient

16. Pièce du Tribunal PB-95-002-36, dossier administratif, vol. 1A à la p. 134.

17. Les estimations utilisent le prix à l'exportation moyen pondéré et la valeur normale moyenne pondérée calculée à partir de la décision définitive de Revenu Canada. Ces valeurs représentent les valeurs moyennes pondérées pour toutes les importations des marchandises en question examinées par Revenu Canada, indépendamment du type du produit ou de la dimension de l'emballage.

presque la totalité des ventes de sucre raffiné au Canada en provenance des États-Unis et une très grande proportion des importations de tous les pays visés au cours de la période d'enquête de Revenu Canada. La «valeur normale» moyenne pondérée des ventes effectuées par ces entreprises était de 856 \$ la tonne. La valeur normale représente généralement le prix auquel les marchandises sont vendues sur le marché intérieur du pays exportateur¹⁸. Le prix à l'exportation moyen pondéré était de 478 \$ la tonne. La différence entre la valeur normale moyenne pondérée et le prix à l'exportation normal moyen pondéré donnait une marge de dumping moyenne pondérée de 378 \$, soit 44 p. 100 de la valeur normale. Les ventes de sucre raffiné effectuées par ces quatre entreprises, pour lesquels Revenu Canada n'a pas établi de valeur normale précise, sont assujetties à une majoration de 79 p. 100 par rapport au prix à l'exportation, ce qui équivaut à la marge de dumping moyenne pondérée de 44 p. 100. Les expéditions de tous les autres exportateurs aux États-Unis sont frappées de droits antidumping au même taux de majoration moyen par rapport au prix à l'exportation.

Revenu Canada n'a pas cherché à obtenir de renseignements des exportateurs de l'Union européenne, si ce n'est de Man au Danemark, en République fédérale d'Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Les ventes des exportateurs autres que Man sont assujetties à des droits antidumping au même taux de majoration par rapport au prix à l'exportation établi par les exportateurs aux États-Unis. Comme les réponses de Man à la demande d'information qui lui avait été faite ont été incomplètes, Revenu Canada n'a pu établir les valeurs normales. En s'appuyant sur les renseignements dont il disposait, Revenu Canada a déterminé que, conformément aux dispositions de la LMSI, la marge de dumping des exportations de Man était égale à la marge de dumping la plus élevée constatée pour le sucre raffiné pour lequel Revenu Canada avait déterminé une valeur normale. Cette marge était de 64 p. 100. Ainsi, les exportations au Canada de sucre raffiné par Man sont assujetties à une majoration fixe de 178 p. 100 par rapport au prix à l'exportation. Si l'on suppose que le prix à l'exportation moyen était de 478 \$ la tonne, le même que celui établi pour les États-Unis, le droit antidumping moyen pour les exportations de Man aurait été de 849 \$ la tonne. Le prix à l'acquitté aurait été de 1 327 \$ la tonne.

Droits compensateurs

Revenu Canada a déterminé les montants de subvention en s'appuyant sur l'information fournie par la Commission européenne. Il a calculé que la subvention moyenne pondérée passible de droits compensateurs s'établissait à 50,79 UCE/100 kg, la subvention à l'exportation représentait 46,39 UCE/100 kg de ce montant. En utilisant des taux de change moyens pour 1993 et 1994¹⁹, le droit compensateur en dollars canadiens aurait été de 792 \$ la tonne, montant égal aux subventions passibles de droits compensateurs. En s'appuyant sur le prix à l'exportation moyen de 478 \$ la tonne établi au cours de l'enquête de Revenu Canada, le prix à l'acquitté aurait été de 1 270 \$ la tonne.

-
18. Les valeurs normales étaient fondées sur le prix de vente réel aux États-Unis ou sur un prix dérivé d'une approche des coûts construite consistant à calculer le coût de production et à y ajouter un montant pour les frais généraux de vente et d'administration et un montant de bénéfice raisonnable.
 19. Banque du Canada, 1 UCE= 1,56 \$.

Origine des exportations	Prix à l'exportation	Droits antidumping	Droits compensateurs	Droits antidumping et compensateurs combinés	Prix à l'exportation plus droits
États-Unis	478	378	s.o.	s.o.	856
Europe					
Man	478	125	792	917	1 395
Autres	478	s.o.	792	s.o.	1 270

s.o. = sans objet.

Droits antidumping et compensateurs

Lorsque les importations sont assujetties à des droits antidumping et compensateurs, le calcul des droits effectué par Revenu Canada tient compte de l'importance relative de chaque genre de droit²⁰. Si le droit antidumping est inférieur à la portion de subvention à l'exportation du droit compensateur, les importations ne sont assujetties qu'à un droit compensateur. Pour les exportateurs assujettis à une marge de dumping de 44 p. 100, les droits payables en fonction du prix à l'exportation moyen de 478 \$ la tonne aux États-Unis auraient été de 378 \$ la tonne, ce qui est moins que la subvention à l'exportation de 724 \$ la tonne. En appliquant uniquement des droits compensateurs de 792 \$ la tonne, le prix à l'acquitté résultant est de 1 270 \$ la tonne.

Si le droit antidumping est supérieur à la portion de subvention à l'exportation du droit compensateur, les importations sont assujetties à des droits antidumping moins le montant de la subvention à l'exportation, plus le plein montant du droit compensateur. Les exportations de Man sont assujetties à la fois aux droits antidumping et aux droits compensateurs. En tenant compte du prix à l'exportation moyen de 478 \$ la tonne, le droit antidumping est de 125 \$ la tonne, ce qui représente la différence entre la majoration du prix à l'exportation de 849 \$ la tonne et de 724 \$ la tonne, montant de la subvention à l'exportation. Le droit compensateur de 792 \$ la tonne est ensuite ajouté au droit antidumping de 125 \$ la tonne. Le total des droits payables aurait donc été de 917 \$ la tonne et le prix à l'acquitté de 1 395 \$ la tonne.

20. L'article 10 de la LMSI stipule que, dans les cas où des droits antidumping et compensateurs sont payables et que a) la totalité de la marge de dumping découle de la subvention à l'exportation, les marchandises ne sont assujetties à aucun droit antidumping et b) lorsqu'une portion seulement de la marge de dumping est attribuable à la subvention à l'exportation, un droit antidumping égal à la portion de la marge de dumping non attribuable à la subvention à l'exportation est imposé. Il importe de souligner que cette disposition s'applique à la portion de subvention à l'exportation de la subvention totale passible de droits compensateurs.

VUE D'ENSEMBLE DU MARCHÉ DU SUCRE RAFFINÉ

Production du sucre raffiné

Au Canada, le sucre raffiné est tiré du sucre de canne brut et de la betterave sucrière. Il y a quatre raffineries canadiennes de sucre de canne, qui sont situées à Saint John (Nouveau-Brunswick), à Montréal (Québec), à Toronto (Ontario) et à Vancouver (Colombie-Britannique). Ces raffineries emploient directement environ 1,000 personnes.

Il y a deux usines canadiennes de transformation de la betterave sucrière, qui sont situées à Winnipeg (Manitoba) et à Taber (Alberta), à proximité de grands centres de production de betteraves. Ces usines emploient directement quelque 270 personnes pour la transformation de betteraves sucrières cultivées par environ 750 producteurs. Ces producteurs cultivent généralement les betteraves sucrières en alternance avec d'autres cultures dans des exploitations polycoles.

Au début des années 90, les expéditions intérieures de sucre raffiné ont varié de 869 000 tonnes en 1990 à 971 000 tonnes en 1994^{21,22}. Environ de 10 à 15 p. 100 de la production intérieure de sucre raffiné provient de la betterave sucrière, tandis que le reste est tiré du sucre de canne brut. Au cours de cette période, les exportations de sucre raffiné ont atteint en moyenne quelque 60 000 tonnes. Le Tribunal fait remarquer que les exportations ont nettement fléchi en 1995 et qu'elles se maintiendront vraisemblablement à ce niveau inférieur en raison des mesures douanières adoptées par les États-Unis, principal marché d'exportation du sucre canadien. Ces mesures ont pour effet de limiter à 22 000 tonnes par année toutes les importations sur ce marché, ce qui comprend les exportations du Canada.

Importations de sucre

Taux de droit à l'importation

- Sucre brut

Les raffineurs canadiens de sucre achètent le sucre brut auprès de plusieurs sources étrangères, dont les principales étaient auparavant l'Australie et Cuba²³. Le sucre brut d'Australie est assujéti au tarif de préférence britannique (TPB), en vertu duquel le sucre brut est importé en franchise, alors que le sucre de

21. Les expéditions intérieures ne comprennent pas les exportations. Catalogue n° 32-013 de Statistique Canada, «Situation du sucre».
22. En s'appuyant sur des réponses confidentielles à des questionnaires, le personnel de la recherche du Tribunal a établi des données statistiques légèrement différentes sur la production de marchandises considérées comme similaires au sucre raffiné, selon la définition du produit figurant dans l'exposé des motifs de la décision provisoire de Revenu Canada. Étant donné le petit nombre de raffineurs faisant état de leur production, ces statistiques, sur lesquelles le Tribunal s'est appuyé pour formuler ses conclusions de menace de dommage sensible, sont confidentielles. Les données de Statistique Canada donnent une indication générale de l'importance de la production intérieure et de la tendance évolutive des volumes.
23. En raison du projet de loi Helms-Burton aux États-Unis, qui prévoit des restrictions commerciales rigoureuses à l'endroit de Cuba, Redpath a fait savoir qu'il ne peut plus continuer d'acheter du sucre brut de Cuba. («*Canadian Firms in Cuba Advised to Lay Low*», dans le *Globe and Mail* du jeudi 7 mars 1996 à la p. B7.)

Cuba était, jusqu'au 1^{er} janvier 1996, assujetti au tarif de la nation la plus favorisée (NPF), selon lequel les taux actuels s'appliquant au sucre brut varient de 22,05 \$ à 24,69 \$ la tonne. Le 1^{er} janvier 1996, le sucre brut a été ajouté à la liste des produits pouvant être importés des pays en développement en vertu du tarif de préférence général, lequel prévoit une entrée en franchise au Canada. Cette modification pourrait permettre aux raffineurs canadiens d'acheter le sucre brut en franchise auprès de sources plus proches du Canada que l'Australie.

- Sucre raffiné

Le sucre raffiné qui entre au Canada est classé dans différents classements tarifaires. Les taux tarifaires applicables au sucre raffiné importé, classé dans le numéro tarifaire 1701.99.00, dans lequel la plupart du sucre raffiné importé au Canada est classé, varient de 6,17 \$ la tonne pour les importations en provenance des États-Unis à 22,05 \$ la tonne pour les importations en provenance de pays bénéficiant du TPB, tandis qu'ils atteignent 30,86 \$ la tonne pour les importations en provenance des pays NPF et du Mexique (les importations du Mexique sont assujetties au taux tarifaire de la NPF). Sous le régime de l'ALÉNA, les importations de sucre raffiné en provenance des États-Unis, qui sont considérés comme des produits originaires aux termes de l'ALÉNA, entreront au Canada en franchise à compter du 1^{er} janvier 1998.

Volume des importations de sucre raffiné

Au cours de la période d'enquête du Tribunal sur la question du dommage, les importations de sucre raffiné sont passées de 98 000 tonnes en 1990 à un sommet de 158 000 tonnes en 1993 et elles ont ensuite baissé à 146 000 tonnes en 1994^{24,25}.

Marché intérieur du sucre raffiné

Le marché global du sucre raffiné au Canada, tel qu'il est déterminé en ajoutant le total des expéditions intérieures au total des importations, a varié de 967 000 tonnes en 1990 à 1,1 million de tonnes en 1994. Au cours de cette période, la production intérieure représentait de 87 à 90 p. 100 du marché global, tandis que les importations représentaient la part restante de 10 à 13 p. 100 du marché global du sucre raffiné au Canada.

Il existe deux sous-marchés principaux du sucre raffiné : les utilisateurs industriels, qui englobent surtout les fabricants d'aliments et de boissons; et les revendeurs, qui vendent des produits du sucre raffiné de consommation finale (c.-à-d. les détaillants et les entreprises de services alimentaires qui servent le consommateur final).

24. Données de Statistique Canada sur les marchandises importées classées dans les sous-positions n^{os} 1701.91, 1701.99 et 1702.90.

25. En s'appuyant sur les réponses confidentielles aux questionnaires, le personnel de la recherche du Tribunal a établi des données statistiques légèrement différentes sur l'importation de marchandises considérées comme du sucre raffiné, selon la définition du produit figurant dans l'Exposé des motifs de la décision provisoire de Revenu Canada. Étant donné le petit nombre de répondants faisant état de leurs importations en provenance des divers pays, ces statistiques, sur lesquelles le Tribunal s'est appuyé pour formuler ses conclusions de menace de dommage sensible, sont confidentielles. Les données de Statistique Canada donnent une indication générale de l'importance des importations et de la tendance évolutive générale des volumes.

Utilisateurs industriels

En 1994, les utilisateurs industriels représentaient environ 74 p. 100 du marché global du sucre raffiné au Canada²⁶. Ce sont les entreprises de transformation des aliments, qui comprennent les branches de production des biscuits, des céréales et des conserves, qui utilisaient la plus grande part globale du sucre raffiné. Les fabricants de boissons gazeuses représentaient, quant à eux, les principaux utilisateurs industriels individuels du sucre raffiné, avec une part d'environ 22 p. 100 de toutes les ventes industrielles en 1994, comme l'indique le tableau 3. Au second rang venaient les fabricants de confiseries, qui ont utilisé un peu moins de 15 p. 100 du sucre raffiné en 1994. Au nombre des autres utilisateurs industriels figurent un vaste éventail de branches de production telles que les vineries, les fabricants d'aliments pour animaux de compagnie et les entreprises pharmaceutiques.

	1991	1992	1993	1994
Entreprises de transformation des aliments	31,8	38,0	32,7	32,3
Fabricants de boissons gazeuses	19,6	19,0	19,9	21,6
Autres	14,4	13,1	17,2	17,0
Fabricants de confiseries	16,4	15,4	15,8	14,9
Branche de production de la boulangerie	10,6	9,2	9,6	9,1
Branche de production laitière	7,0	5,4	4,8	5,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : *Public Pre-Hearing Staff Report*, révisé le 29 septembre 1995, pièce du Tribunal NQ-95-002-6B, tableau 9, dossier administratif, vol. 1A.
Note : Totaux arrondis.

Revendeurs

L'autre segment qui détient 26 p. 100 du marché canadien du sucre raffiné comprend les sous-marchés de la vente au détail et du secteur de la restauration collective²⁷. Le sucre raffiné vendu dans le sous-marché des revendeurs est surtout destiné à la consommation finale. En général, le produit est vendu directement à de gros détaillants, à des grossistes ou à des consortiums d'achat pour divers détaillants.

26. *Protected Pre-Hearing Staff Report*, révisé le 29 septembre 1995, pièce du Tribunal NQ-95-002-7B (protégée), tableau 7, dossier administratif, vol. 2 à la p. 273.

27. *Ibid.*

Détermination des prix sur le marché canadien

Les raffineurs de sucre nationaux établissent leurs prix de vente en fonction du prix du sucre brut du NY n° 11²⁸. Le prix de ce produit est établi quotidiennement et les raffineurs se basent sur ce prix pour calculer un prix de vente en vrac cible. Au prix du NY n° 11, les raffineurs ajoutent les frais de transport et d'autres coûts liés à la livraison du sucre brut à leurs raffineries, en plus d'une marge de raffinage cible qui couvre tous les frais de raffinage et de vente et d'autres coûts de production et de vente du sucre raffiné, plus un certain montant pour le profit. Les frais de transport sont généralement fondés sur le tarif-marchandises entre les Antilles et le Royaume-Uni. Le prix de gros cible du sucre en granules qui en résulte fluctue beaucoup, souvent tous les jours. Les clients déduisent du prix de gros cible le rabais particulier qu'ils ont négocié auprès de leur fournisseur. Les rabais dont bénéficient les clients varient selon le genre de produit, le segment du marché, la taille et l'emplacement de la clientèle, et le contexte général de la concurrence dans les marchés du sucre et de l'utilisation finale par les clients.

Depuis quelques années, de nombreux clients industriels se sont éloignés des négociations de prix type «rabais» et négocient, plutôt, une marge fixe de raffinage qu'ils payent en sus du prix rendu du sucre brut du raffineur. Ce genre de marché «à marge ajoutée» s'apparente à un contrat de sous-traitance en vertu duquel on paie les raffineurs pour transformer le sucre brut d'un client en sucre raffiné. Dans un contrat basé sur une marge de raffinage, le raffineur achète le sucre brut, tandis que la marge de raffinage est fixée par le contrat avec le client. De cette façon, le client est protégé contre toute augmentation de la marge de raffinage, quoiqu'il demeure vulnérable aux fluctuations des prix du sucre brut. De son côté, le raffineur est protégé des fluctuations du coût du sucre brut, mais il ne peut modifier sa marge. Les prix des contrats de livraison future sont calculés en fonction du prix à terme applicable du sucre brut du New York Commodity Exchange. Le prix à terme approprié est déterminé en fonction du calendrier des livraisons du contrat négocié, et le contrat intégral peut comporter de nombreuses périodes de livraison. Les acheteurs peuvent obtenir des prix garantis pour le sucre en négociant une marge auprès de leur fournisseur et en concluant des marchés, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur fournisseur, pour leurs achats futurs de sucre brut.

Les utilisateurs industriels achètent le sucre selon la méthode du rabais par rapport au prix cible ou selon la méthode de la «marge ajoutée», tandis que les revendeurs achètent généralement le sucre raffiné selon la méthode du rabais par rapport au prix cible. Ces deux genres de marché (rabais ou marge ajoutée) donnent lieu à l'établissement d'un prix de base du sucre en vrac. Pour calculer le prix des produits du sucre qui se présentent sous une forme autre que le sucre en granules en vrac (c.-à-d. en quantités préemballées, en liquide ou produits de spécialité), on ajoute au prix de base du sucre en vrac un «supplément relatif au produit». La valeur des suppléments varie de 10 \$ la tonne pour le sucre en granules extra fin en vrac à bien plus de 1 000 \$ la tonne pour les sachets individuels de 4 g²⁹. Les suppléments relatifs au produit fluctuent beaucoup moins que le prix en vrac cible, soit en moyenne une fois par année, quoiqu'ils puissent varier plus souvent. Ainsi, pour calculer le prix réel qu'il devra payer un jour donné pour un format de conditionnement particulier de sucre raffiné, un acheteur peut communiquer avec le raffineur et obtenir le prix en vrac cible du jour, en soustraire le rabais de produit approprié et y ajouter le supplément applicable. De même, les clients utilisant le marché à marge ajoutée peuvent calculer le coût de leur sucre raffiné en s'appuyant sur le cours approprié du sucre brut du NY n° 11 et sur la formule prévue à leur contrat pour le calcul du prix d'achat particulier.

-
28. Le prix du mois de livraison future le plus proche sert de prix «au comptant». La «Exchange» donne aussi les prix des livraisons de sucre brut pour différents mois futurs. Le prix «au comptant» sert à calculer le prix courant cible du sucre raffiné, tandis que les cours à terme servent à calculer les prix demandés pour les livraisons futures.
29. Pièce du Tribunal NQ-95-002-10.2, dossier administratif, vol. 3 aux pp. 146-52.

DÉTERMINATION DES EFFETS INITIAUX ET FUTURS DE L'APPLICATION DES DROITS

Importations en provenance des pays visés

Le Tribunal a examiné les effets des droits antidumping et des droits compensateurs sur le volume des importations en provenance des États-Unis et de l'Union européenne. On constate, d'après les statistiques du tableau 4, qu'après l'imposition de droits provisoires au début de juillet 1995, les importations de sucre raffiné ont diminué, passant d'une moyenne mensuelle d'un peu plus de 12 000 tonnes dans les deux premiers trimestres de 1995 à 2 253 tonnes au cours des quatre mois suivants. En novembre et en décembre 1995, les importations mensuelles se sont élevées en moyenne à 3 700 tonnes. En janvier 1996, le volume des importations était du même ordre que pendant les six mois qui ont suivi l'application de droits provisoires³⁰. Depuis l'imposition de droits provisoires, la plupart des importations sont originaires des États-Unis. Selon les témoignages, une grande partie pourrait avoir servi à la production de produits à haute teneur en sucre³¹ pour exportation aux États-Unis. Ces importations étaient admissibles au drawback des droits antidumping prévu à l'ALÉNA³².

Tableau 4
IMPORTATIONS DE SUCRE RAFFINÉ
Moyennes mensuelles 1994 - 1995
(tonnes)

Origine	1994		1995		Avant la décision provisoire				Période provisoire		Après les conclusions	
		%		%	Janv.-mars		Avril-juin		Juill.-oct.		Nov.-déc.	
	1994	%	1995	%	1995	%	1995	%	1995	%	1995	%
États-Unis	10 467	85	7 271	89	11 780	92	12 004	92	2 175	76	3 604	79
Danemark	594	5	93	1	256	2	116	1	0	0	0	0
Pays-Bas	214	2	7	0	10	0	7	0	2	0	16	0
République fédérale d'Allemagne	255	2	42	1	134	1	21	0	5	0	9	0
Royaume-Uni	129	1	142	2	108	1	378	3	57	2	13	0
Autres pays de l'UE	60	0	24	0	24	0	32	0	15	1	32	1
Total, pays visés	11 719	95	7 580	93	12 311	96	12 557	97	2 253	79	3 673	81
République de Corée	313	0	62	0	130	0	114	0	2	0	2	0
Autres	262	0	508	1	329	1	315	1	610	5	865	10
Total, pays non visés	574	0	570	1	458	1	429	1	612	5	866	10
TOTAL DES IMPORTATIONS	12 293	100	8 150	100	12 770	100	12 986	100	2 865	100	4 539	100

Source : Statistique Canada.

Note : Totaux arrondis.

30. *Protected Pre-Hearing Staff Report*, le 14 février 1996, pièce du Tribunal PB-95-002-4 (protégée), dossier administratif, vol. 2 à la p. 532.
31. Ces produits ont une teneur en sucre qui peut atteindre 80 ou 90 p. 100. Dans son examen ultérieur des effets des droits, le Tribunal établit une distinction entre ces produits et d'autres produits alimentaires dont la teneur en sucre est beaucoup plus faible, soit de quelques points à environ 40 p. 100 des coûts de production.
32. *Public Pre-Hearing Staff Report*, le 14 février 1996, pièce du Tribunal PB-95-002-3, dossier administratif, vol. 1 à la p. 169.

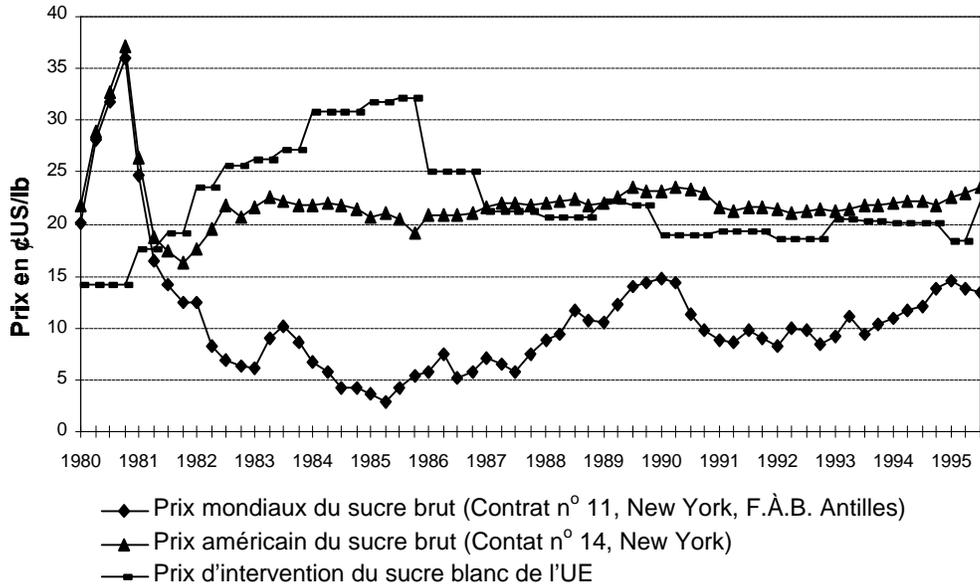
L'application de droits antidumping et de droits compensateurs a éliminé, à toutes fins utiles, les importations de sucre raffiné en provenance des pays visés. Si les importations en provenance des États-Unis avaient été mises en vente au même prix d'exportation moyen que pendant la période d'enquête de Revenu Canada, elles auraient été frappées de droits antidumping moyens de 378 \$ la tonne. Les importations en provenance de l'Union européenne auraient été frappées de droits antidumping et de droits compensateurs équivalent à plus de deux fois et demie ce montant, soit jusqu'à 917 \$ la tonne (tableau 2).

Un fait nouveau ou une combinaison de deux faits nouveaux devrait probablement se produire pour que les importations de sucre raffiné en provenance des pays visés puissent être concurrentielles sur le marché canadien. Il devrait d'abord y avoir une hausse des prix intérieurs presque jusqu'à concurrence des valeurs normales dans les pays exportateurs. Il devrait, en deuxième lieu, y avoir une baisse importante du prix intérieur du sucre raffiné aux États-Unis et dans l'Union européenne, ce qui amènerait Revenu Canada à réexaminer la situation pour réduire sensiblement ou éliminer les droits.

La hausse possible du prix du sucre raffiné produit au Canada est l'une des questions fondamentales que le Tribunal doit examiner. Il importe toutefois de signaler à ce moment-ci qu'il existe un écart prononcé entre les prix intérieurs et les prix des importations non sous-évaluées et non subventionnées. Si l'on suppose que les prix à l'exportation moyens sont les mêmes que pendant la période d'enquête de Revenu Canada, les prix canadiens devraient augmenter de 378 \$ la tonne ou plus avant de se rapprocher des valeurs normales pour les exportations en provenance des États-Unis, par exemple. Cela ne pourrait se produire que par une forte hausse du prix NY n° 11 du sucre brut ou par une forte hausse des marges de raffinage nationales, ou encore par une combinaison quelconque des hausses de ces deux éléments du prix intérieur du sucre raffiné, en supposant que le prix NY n° 14 n'ait pas augmenté proportionnellement à la hausse du prix NY n° 11.

Dans cet examen de la question de l'intérêt public, le Tribunal analyse attentivement les tendances des marges de raffinage. Des témoignages à l'audience ont porté sur les prix mondiaux du sucre, mais on ne s'est pas entendu sur la tendance évolutive des prix, même jusqu'en 1997. Il n'existe aucune certitude au sujet des tendances futures des prix mondiaux du sucre brut à moyen terme, mais les données de la figure 1 indiquent que les prix du sucre brut peuvent varier sensiblement et que la possibilité de fortes hausses ne peut jamais être totalement exclue. Elles indiquent également que, depuis 1981, le prix mondial du sucre brut est resté bien en deçà de celui des États-Unis et de l'Union européenne.

Figure 1
PRIX MONDIAUX ET AMÉRICAIN DU SUCRE BRUT, PRIX D'INTERVENTION DE L'UE
Par trimestre, 1980-1995



Source : United States Department of Agriculture.

Note : Le prix d'intervention de l'UE est un prix plancher; les prix de vente réels dans l'Union européenne excèdent ce prix plancher. Le prix d'intervention a augmenté graduellement pendant la période; cependant, le graphique illustre ces changements selon le montant UCE du prix d'intervention, de même que selon les fluctuations des taux de change entre l'UCE et le dollar américain pendant la période.

Selon les témoignages et les éléments de preuve dont a pris connaissance le Tribunal et en supposant qu'il n'y aura pas de forte hausse du prix mondial du sucre brut, il n'y a aucune probabilité immédiate qu'il se produise dans les pays exportateurs des fluctuations du prix intérieur du sucre susceptibles de provoquer une baisse prononcée des droits calculés par Revenu Canada. Le Tribunal est d'avis que, s'il devait y avoir des fluctuations dans le programme du sucre aux États-Unis dans un avenir rapproché, cela ne devrait pas, selon toute probabilité, produire une baisse marquée des prix intérieurs élevés du sucre raffiné. Ces prix devraient, par conséquent, encore se situer près des valeurs normales calculées par Revenu Canada. Il n'y a pas non plus d'indications selon lesquelles le régime du sucre européen évoluera de façon marquante dans un avenir rapproché³³. Les prix du sucre dans l'Union européenne devraient aussi, par conséquent, rester probablement bien au-dessus des prix mondiaux, de sorte que les exportations de la production excédentaire seront probablement sous-évaluées et subventionnées. Il est probable que le remplacement par l'Union européenne des prélèvements variables sur les importations de sucre par des contingents tarifaires pour mettre en œuvre les accords de l'OMC assurera que les prix du sucre dans l'Union européenne restent aux

33. *Journal officiel des Communautés européennes*, le 24 avril 1995, Règlement (CE) n° 1101/95 du Conseil du 24 avril 1995 modifiant le règlement (CEE) n° 1785/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

niveaux actuels. Même si l'Union européenne s'est engagée sous le régime de l'OMC à réduire les subventions et le volume des exportations subventionnées de sucre raffiné, il existe encore une marge importante pour la vente de grandes quantités d'exportations de sucre raffiné excédentaire assorties de fortes subventions.

Prix du sucre raffiné sur le marché canadien

Dans son examen de la question de l'intérêt public, le Tribunal a examiné les prix du sucre raffiné sur le marché canadien et les conséquences passées et futures de l'imposition de droits sur ces prix. Il a examiné, en particulier, les principaux éléments des prix du sucre raffiné : les prix du sucre brut et les marges de raffinage.

Les prix du sucre raffiné pour des utilisateurs spécifiques

Au cours de l'examen en matière d'intérêt public, le Tribunal a entendu divers utilisateurs de sucre raffiné qui ont fait valoir qu'il leur faut pouvoir prévoir les prix de leurs intrants, dont le sucre raffiné. Les utilisateurs industriels ont indiqué qu'il est essentiel pour leur viabilité d'obtenir des édulcorants à faible coût. Le Tribunal a examiné les renseignements sur les prix présentés par les raffineurs nationaux en réponse aux questionnaires du Tribunal pour l'enquête menée aux termes de l'article 42 et pour l'examen effectué aux termes de l'article 45 de la LMSI. Ces renseignements font état des prix exigés des plus gros clients des raffineurs pour certains produits donnés dans les sous-marchés de l'utilisateur industriel et du revendeur de 1991 à 1995 inclusivement.

Les renseignements sur les ventes contenaient, au total, des données sur les ventes de 85 produits spécifiques à 32 utilisateurs industriels particuliers et de 50 ventes de produits particuliers à 16 revendeurs. Les ventes aux utilisateurs industriels représentaient environ 38 p. 100 du marché total en 1994, tandis que les ventes aux revendeurs représentaient environ 11 p. 100 du marché total, pour un total d'un peu moins de 50 p. 100 du sucre raffiné vendu sur le marché canadien en 1994.

Pour les utilisateurs industriels, la fluctuation des prix moyens pondérés de 1991 à décembre 1995³⁴, pour les produits et les clients pour lesquels il y avait des données comparables en 1991 et en décembre 1995, a été une hausse de 5 p. 100³⁵. Le volume en jeu dans ces ventes représentait 34 p. 100 du marché canadien total en 1994 (soit environ 46 p. 100 du sous-marché de l'utilisateur industriel).

La fluctuation du prix moyen pondéré pour les revendeurs de 1991 à décembre 1995 a été une hausse de 39 p. 100, dont la plus grande partie s'explique par des hausses de 37 p. 100 du coût du sucre brut pendant la même période. Les produits vendus aux 16 clients pour lesquels il y avait des données comparables pour les deux périodes représentaient environ 11 p. 100 de l'ensemble du marché canadien en 1994 (soit environ 42 p. 100 du sous-marché du revendeur).

Le Tribunal a aussi examiné les fluctuations de prix qui se sont produites entre le quatrième trimestre de 1994 et le quatrième trimestre de 1995. L'analyse a montré que, pour les utilisateurs industriels figurant dans l'échantillon de clients fournis par les raffineurs, les prix ont augmenté de 5 p. 100, tandis que

34. Lorsque l'information pour décembre 1995 n'était pas disponible, l'information pour le quatrième trimestre civil de 1995 a servi à ce calcul.

35. En comparaison, l'indice des prix à la consommation pour tous les aliments a augmenté de 4 p. 100 pendant cette période.

les prix pour les revendeurs ont augmenté de 2 p. 100. Le Tribunal reconnaît que la validité de cette dernière analyse est limitée du fait que la combinaison de produits peut changer d'une période à l'autre et que les contrats de vente ne sont pas touchés par les fluctuations de prix pendant la durée du contrat; avant 1996, cette durée était habituellement d'un an.

Les tableaux 5 et 6 montrent des indices des prix moyens pondérés³⁶ imposés par les raffineurs aux 32 utilisateurs industriels pour trois combinaisons de produits spécifiques (sacs de 40 kg de sucre en granules, de sucre en vrac en granules et de sucre liquide) et aux 16 revendeurs pour deux combinaisons de produits donnés (sacs de 2 kg et de 10 kg de sucre en granules).

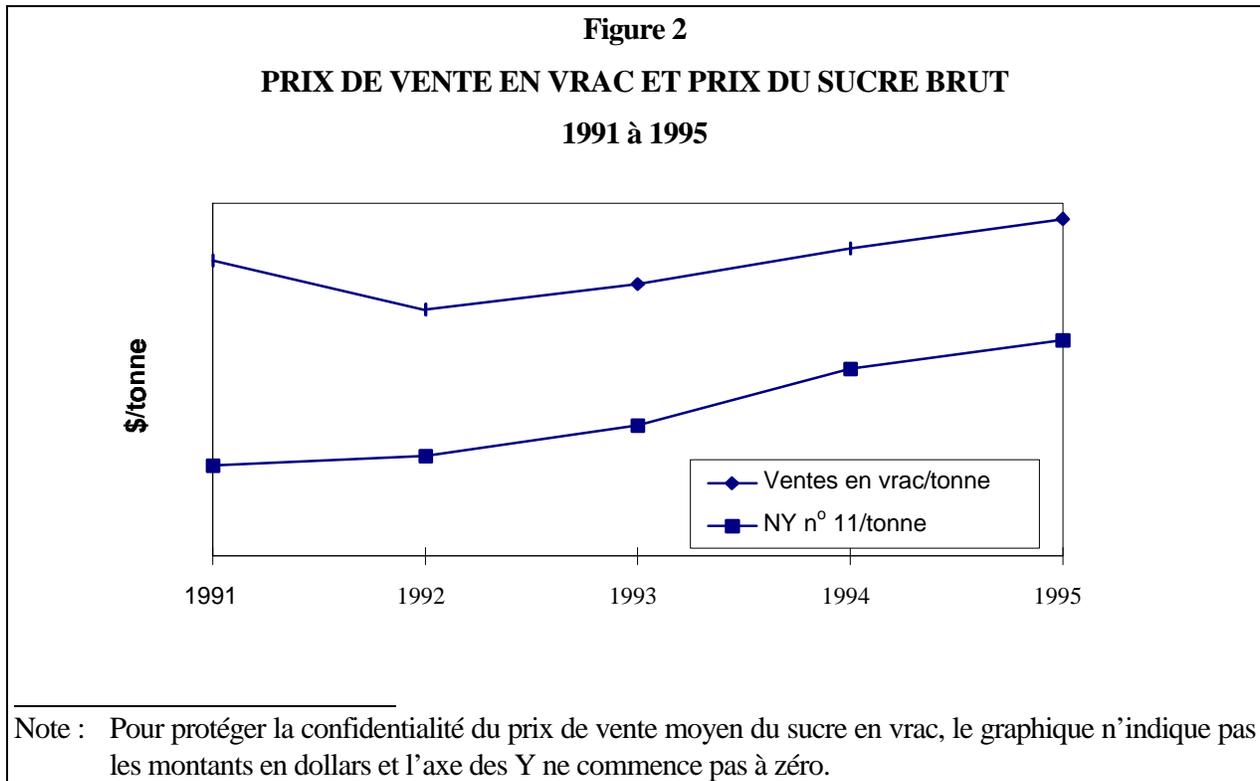
Tableau 5					
CHOIX DE COMBINAISONS DE PRODUITS VENDUS À DES UTILISATEURS INDUSTRIELS					
Indices des prix de vente (1991 = 100)					
	1991	1992	1993	1994	1995
Sacs de 40 kg de sucre en granules	100	96	98	105	110
Sucre en vrac en granules	100	80	91	99	108
Sucre liquide	100	86	93	95	104
	T4	T1	T2	T3	T4
	1994	1995	1995	1995	1995
Sacs de 40 kg de sucre en granules	107	110	106	110	113
Sucre en vrac en granules	102	110	108	104	107
Sucre liquide	97	105	110	99	101

Tableau 6					
CHOIX DE COMBINAISONS DE PRODUITS VENDUS AUX REVENDEURS					
Indices des prix de vente (1991 = 100)					
	1991	1992	1993	1994	1995
Sacs de 2 kg de sucre en granules	100	103	127	139	142
Sacs de 10 kg de sucre en granules	100	98	110	122	121
	T4	T1	T2	T3	T4
	1994	1995	1995	1995	1995
Sacs de 2 kg de sucre en granules	144	144	134	140	152
Sacs de 10 kg de sucre en granules	137	132	114	117	125

36. Il faut signaler que ces tableaux présentent le coût moyen pour les utilisateurs, c'est-à-dire les prix de vente moyens pour le sucre raffiné, et non les marges de raffinage, lesquelles sont les rendements nets pour les raffineurs.

Effets des prix du sucre brut sur les prix du sucre raffiné

Pendant la période de 1991 à 1995, le prix au comptant NY n° 11 du sucre brut a augmenté de près de 37 p. 100, soit de 8,9 ¢US/lb pour s'établir à 12,4 ¢US/lb. La figure 2 présente un graphique du prix de vente moyen pour les ventes de sucre en granules en vrac par les raffineurs nationaux et le prix moyen du sucre brut, tel qu'il est représenté par le prix NY n° 11 (converti en dollars canadiens par tonne).



Le Tribunal constate que, à l'exception de la période de 1991-1992, le prix de vente moyen des raffineurs de sucre en granules en vrac a suivi la même tendance que le prix NY n° 11 pour le sucre brut. De 1991 à 1992, tandis que le prix du sucre brut augmentait, le prix de vente moyen exigé par les raffineurs nationaux diminuait. Il est également intéressant de constater que l'écart entre le prix de vente du sucre raffiné brut et les prix du sucre brut s'est rétréci chaque année à compter de 1991, c'est-à-dire que la marge de raffinage par tonne n'a cessé de diminuer pendant cette période, jusqu'à la période de 1994-1995, moment où l'écart a augmenté légèrement.

Il est clair pour le Tribunal que les prix du sucre raffiné au Canada ont été largement influencés par la tendance évolutive et l'ampleur des fluctuations du coût du sucre brut. Il n'y a aucune raison de croire, non plus, que cette situation ne se maintiendra pas dans l'avenir. Les utilisateurs de sucre raffiné risquent toujours de subir d'importants soubresauts du coût du sucre raffiné en raison des fluctuations du coût du sucre brut.

Effets des marges de raffinage sur les prix du sucre raffiné

Le Tribunal a fait observer dans l'exposé des motifs de ses conclusions de menace de dommage qu'en raison de facteurs comme la fluctuation des prix du sucre brut, les rabais et les différences dans les

produits, les marges nettes de raffinage étaient une meilleure indication des fluctuations des «niveaux de prix» ou du rendement obtenu par les raffineurs que le prix global du sucre raffiné. La marge de raffinage est le montant du prix de vente en sus des prix rendus du sucre brut pour les raffineurs, dont ils peuvent bénéficier pour payer leurs coûts de raffinage, de vente et d'administration, de même que pour réaliser un profit sur la vente. Les acheteurs s'intéressent avant tout au coût global du sucre raffiné, mais ils portent attention aussi à la marge entre le coût du sucre brut et son coût final du sucre raffiné. Il s'agit de l'élément des coûts du sucre raffiné sur lequel ils peuvent avoir une certaine influence, en exerçant des pressions sur les raffineurs nationaux.

Au cours de l'enquête du Tribunal sur le dommage, les raffineurs nationaux ont présenté au Tribunal des renseignements indiquant que la marge de raffinage qu'ils touchaient antérieurement était en voie de diminution. C'est sur cette information que le Tribunal a fondé ses conclusions de menace de dommage. Comme il l'indique dans son exposé des motifs de ces conclusions, le Tribunal a conclu que les importations de sucre raffiné sous-évaluées et subventionnées avaient eu un effet dommageable important sur les marges nettes gagnées par les raffineurs nationaux. Même si le Tribunal a déterminé que la baisse de la marge enregistrée jusqu'au moment de la décision provisoire n'était pas suffisante pour conclure à l'existence d'un dommage sensible, il était convaincu que les raffineurs nationaux ne pouvaient rester viables si ces niveaux inférieurs de marges nettes se maintenaient. Par conséquent, il a conclu que l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs était nécessaire pour empêcher la reprise de nouvelles pressions à la baisse que les importations de sucre raffiné sous-évaluées et subventionnées exerceraient sur les marges nettes. Le Tribunal s'attendait ainsi à ce que les marges nettes augmentent en raison de l'imposition de droits et il estimait même que ces hausses étaient nécessaires pour prévenir un dommage sensible.

Au cours de l'examen en matière d'intérêt public, le Tribunal a beaucoup entendu parler du niveau des marges que les raffineurs nationaux avaient pu réaliser depuis l'imposition de droits provisoires et aussi du niveau que ces marges pourraient atteindre dans l'avenir. Les raffineurs nationaux ont présenté de nombreux exemples de marges nettes négociées avec toute une gamme de clients, de même que des projections des marges nettes au cours des deux prochaines années.

Selon les éléments de preuve présentés, il semblerait que les marges de raffinage ont bel et bien augmenté dans la dernière partie de 1995. Le prix du sucre brut a diminué en 1995 par rapport aux niveaux de 1994, tandis que, comme cela a déjà été indiqué, les prix de vente du sucre raffiné sont demeurés stables ou ont augmenté en 1995 par rapport aux prix de 1994. Ainsi, l'écart entre le prix du sucre raffiné et le coût du sucre brut, soit la marge de raffinage, a augmenté.

Malgré cette hausse des marges dans la dernière partie de 1995, le Tribunal a été convaincu par les éléments de preuve présentés par les raffineurs nationaux pendant l'examen en matière d'intérêt public que les marges de raffinage resteront relativement stables, du moins jusqu'en 1998³⁷. Dans certains cas, les marges négociées pour 1996 avaient réellement diminué en raison de la concurrence³⁸. Toutefois, dans l'ensemble, les marges nettes ont augmenté ou devaient dans l'avenir augmenter à des niveaux supérieurs à ceux qui ont été enregistrés à la fin de 1994 et au début de 1995. Les raffineurs nationaux ont allégué que, vu l'expansion de leur capacité, la compression des coûts ou une combinaison de ces deux facteurs, ils diminuaient leurs coûts unitaires et seraient en mesure de rester viables, même à des marges en deçà de

37. Pièces du Tribunal PB-95-002-7.1, 7.2 et 7.3 (protégées), dossier administratif, vol. 4 à la p. 78 et vol. 4B aux pp. 63 et 160.

38. Pièce du fabricant PB-95-002-A-10 (protégée), onglet 4, dossier administratif, vol. 12.

celles qu'ils ont obtenues au début des années 90. Le Tribunal constate également que le volume de sucre antérieurement fourni par les importations en question sera disponible aux raffineurs nationaux, ce qui devrait les aider à augmenter leur débit et à réaliser des économies d'échelle.

Redpath a présenté de nombreux exemples de petits et moyens clients qui avaient négocié des contrats à terme de deux ou trois ans prévoyant des marges de raffinage stables ou même décroissantes pour la période du contrat³⁹. Lantic et Rogers ont aussi fourni des renseignements sur les marges nettes qu'ils prévoyaient pour 1996 et 1997⁴⁰. Ces renseignements s'appliquaient à la fois aux sous-marchés des utilisateurs industriels et des revendeurs⁴¹ du marché et indiquent que ces deux raffineurs ne prévoient pas de hausse importante de leurs marges dans les deux prochaines années. En outre, des renseignements obtenus pendant l'examen indiquent que de nombreux utilisateurs et revendeurs importants de sucre raffiné ont négocié des contrats de deux ans ou, parfois, de trois ans qui précisent la marge de raffinage qu'ils paieront pour chacune des années du contrat. Par conséquent, pour une fraction importante du marché du sucre raffiné, la marge de raffinage a été en réalité bloquée pour la totalité ou une fraction des quelques prochaines années (selon la durée de chacun des contrats)⁴².

Les éléments de preuve présentés au cours de l'enquête du Tribunal sur le dommage ont indiqué que, à mesure que les prix du sucre raffiné augmentaient, le rendement des producteurs de la betterave sucrière augmentait également⁴³. Par conséquent, à mesure qu'augmente soit l'élément du sucre brut, soit l'élément de la marge de raffinage des prix de vente du sucre raffiné, il en est de même du rendement des producteurs de la betterave sucrière. Par conséquent, la hausse des marges de raffinage a profité, et continuera de profiter, aux producteurs de la betterave sucrière au Canada.

Effets combinés des prix du sucre brut et des marges de raffinage

Le Tribunal a constaté qu'il y a des opinions contradictoires quant à la tendance évolutive du prix du sucre brut dans l'avenir. Le marché à terme indique actuellement que le prix NY n° 11 pour le sucre brut sera moins élevé jusqu'en octobre 1997. Toutefois, d'autres participants sur le marché s'attendent à ce que les prix du sucre brut augmentent par rapport à leurs niveaux actuels. Le Tribunal remarque que, en dépit de la tendance évolutive des fluctuations des prix du sucre brut, les acheteurs de sucre raffiné seront quand même assujettis aux fluctuations du prix de ce produit, car leurs coûts fluctueront à la hausse et à la baisse en fonction du marché du sucre brut.

Les éléments de preuve présentés lors de l'examen en matière d'intérêt public ont également indiqué que les marges de raffinage n'ont pas augmenté sensiblement depuis l'imposition des droits. D'autres éléments de preuve indiquaient que ces marges ne devraient pas augmenter sensiblement au cours des deux ou trois prochaines années. En outre, le Tribunal remarque que les changements récents apportés aux

39. *Ibid.*

40. Pièces du fabricant PB-95-002-A-6 et A-8 (protégées), dossier administratif, vol. 12; et pièces du Tribunal PB-95-002-7.2 et 7.3 (protégées), dossier administratif, vol. 4B aux pp. 63 et 160.

41. Pièces du Tribunal PB-95-002-7.1, 7.2 et 7.3 (protégées), dossier administratif, vol. 4 à la p. 78 et vol. 4B aux pp. 63 et 160; et *Transcription de la session à huis clos*, PB-95-002, vol. 2, le 28 février 1996, aux pp. 351-53, et vol. 3, le 29 février 1996 aux pp. 591-93.

42. *Transcription de la session à huis clos*, PB-95-002, vol. 1, le 27 février 1996 aux pp. 47 et 148-49, vol. 2, le 28 février 1996 à la p. 295, et vol. 3, le 29 février 1996 aux pp. 404, 606 et 641; et pièce du fabricant PB-95-002-A-10 (protégée), onglets 1 et 4, dossier administratif, vol. 12.

43. Pièce du Tribunal NQ-95-002-10.3 (protégée), dossier administratif, vol. 4C aux pp. 72-100.

méthodes d'adjudication des contrats à long terme entre les raffineurs et les utilisateurs industriels et les revendeurs permettront de mieux prévoir au moins la fraction de la marge de raffinage des prix du sucre raffiné.

Facteurs touchant les marges de raffinage

Le Tribunal a recueilli des témoignages sur les facteurs qui touchent les marges de raffinage nationales. Ces témoignages portaient sur la période postérieure aux conclusions (jusqu'à l'audience sur la question d'intérêt public) et sur la période future. Le Tribunal considère que les deux périodes sont distinctes mais interdépendantes. Elles sont distinctes en ce sens que la première porte sur des faits réels, tandis que la deuxième porte sur ce qui pourrait se produire dans l'avenir. Elles sont interdépendantes en ce sens que les changements et les faits qui se sont produits au sujet, par exemple, des marges de raffinage et de la durée des contrats pour le sucre raffiné peuvent avoir une influence qui durera un certain temps dans l'avenir.

Le Tribunal est d'avis que les témoignages et les éléments de preuve portant sur les facteurs qui influent sur la fraction de la marge de raffinage du prix intérieur du sucre raffiné peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes : concurrence nationale, pouvoirs compensateurs des acheteurs, substituabilité par du sirop de maïs enrichi en fructose (HFCS) et disponibilité de sucre raffiné en provenance de pays non visés.

Concurrence nationale

Selon les éléments de preuve présentés par le P^f James A. Brander à l'enquête du Tribunal sur le dommage, la branche de production nationale du sucre raffiné est très concentrée, est caractérisée par des coûts fixes élevés et exige généralement une [traduction] «majoration raisonnablement élevée par rapport aux coûts variables⁴⁴» pour que les coûts fixes élevés soient recouverts et pour que les actionnaires bénéficient d'un rendement raisonnable. Aussi, a déclaré le P^f Brander, [traduction] «les majorations élevées par rapport au coût variable que la branche de production exige et qu'elle obtient sont plus élevées que ce qui se produirait dans une branche de production concurrentielle⁴⁵».

Les majorations réelles par rapport au coût variable découlent généralement de toute une gamme de décisions de l'entreprise. Les majorations peuvent varier selon la taille de la commande ou de l'expédition de sucre raffiné, selon le degré de concurrence dans un sous-marché particulier ou selon la concurrence générale permanente sur le marché. D'après les éléments de preuves présentés à l'enquête, la branche de production était capable de segmenter ses divers marchés et de faire de la discrimination par les prix.

Le coût de production du sucre raffiné est principalement déterminé par l'ampleur de l'opération de raffinage et par l'utilisation de la capacité de l'établissement. D'après les éléments de preuve présentés à l'enquête, les raffineurs de sucre cherchent à maximiser la production pour abaisser ou maintenir les coûts unitaires. Dans la mesure où les droits antidumping et les droits compensateurs ont réduit les importations en provenance des pays visés sur le marché intérieur, la branche de production nationale bénéficie d'un volume de production supplémentaire pour atteindre des niveaux supérieurs d'utilisation de sa capacité, pour diminuer ses coûts moyens et pour, éventuellement, augmenter ses marges.

Les raffineurs et les utilisateurs ont témoigné qu'il y avait eu une augmentation de la concurrence intérieure chez les raffineurs au cours des derniers mois. Les témoins pour le compte des trois raffineurs et

44. *Transcription de la session publique*, NQ-95-002, vol. 9, le 13 octobre 1995 à la p. 1762.

45. *Ibid.* à la p. 1761.

de certains utilisateurs ont employé l'expression «guerre des prix» pour décrire le degré de concurrence intérieure dans la période actuelle. Le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels l'augmentation de la concurrence intérieure prenait diverses formes : les raffineurs offrent des contrats de plus longue durée qui leur rapportent des marges plus basses que les contrats actuels; les raffineurs offrent de nouveaux contrats contenant des dispositions visant la réduction des marges réelles pour la durée restante des contrats en vigueur; et plus d'un raffineur fait des offres très alléchantes afin d'obtenir la clientèle d'un utilisateur.

Le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels la concurrence intérieure a commencé à s'accroître lorsque Redpath a lancé une stratégie visant à conclure des contrats pluriannuels qui garantiraient un volume de production pour la capacité additionnelle proposée de son usine. Cette stratégie a commencé par la conclusion rapide de contrats pluriannuels avec certains clients importants, à partir de la fin de l'été et, plus intensément, pendant tout l'automne de 1995. Le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels, après avoir pris connaissance de la stratégie de Redpath, Lantic et Rogers ont réagi avec vigueur en présentant des offres agressives concurrentielles à celles de Redpath afin d'obtenir de nouveaux contrats, de même qu'en renégociant la fraction restante de certains contrats en vigueur à des marges moins élevées. Le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels les raffineurs cherchaient vigoureusement à obtenir la clientèle tant des utilisateurs industriels que des revendeurs. Il a aussi appris que Redpath avait conclu un contrat avec un revendeur dans l'Ouest canadien.

De l'avis du Tribunal, il y a eu une augmentation du degré de concurrence entre les raffineurs. La concurrence accrue a été ressentie tant par les utilisateurs industriels que par les revendeurs. La vente par Redpath à un revendeur de l'Ouest canadien et les ventes par Rogers sur le marché ontarien indiquent que ce genre de concurrence est possible et que, si elle s'accroît en intensité, elle s'accroîtra davantage de façon globale.

Le Tribunal a entendu des opinions différentes sur la durée possible de la guerre des prix dans l'avenir. Selon les témoignages des raffineurs, il semble que la vive concurrence serait là pour l'avenir prévisible. Redpath a témoigné qu'il lui faut obtenir des commandes supplémentaires pour assurer une augmentation de sa production de manière à faire fonctionner à pleine capacité ses installations agrandies. Lantic a indiqué qu'il lui faut regagner sa clientèle perdue pour être en mesure d'exploiter ses raffineries au niveau souhaité d'utilisation.

Certains utilisateurs ont déclaré au Tribunal que la guerre des prix pourrait prendre fin aussi rapidement qu'elle a commencé, étant donné la puissance commerciale de la branche de production nationale de raffinerie. D'autres utilisateurs sont d'avis que la guerre des prix se poursuivra lorsqu'ils renouvelleront leurs contrats actuels.

Le Tribunal est d'avis que les utilisateurs industriels qui n'avaient pas encore renégocié leurs contrats au cours de la période d'augmentation de la concurrence des prix feront de vigoureux efforts pour renégocier des marges qui sont au moins comparables à celles que paient leurs concurrents. Ces efforts contribueront à la prolongation de la période de concurrence jusqu'en 1998, même s'il est difficile d'estimer quelle sera la vigueur de cette concurrence.

Pouvoir compensateur

Par opposition au nombre restreint de raffineurs qui vendent du sucre raffiné, il y a de nombreuses entreprises de tailles diverses qui achètent du sucre raffiné au Canada. Il y a de grandes entreprises qui achètent annuellement de vastes quantités de sucre raffiné; il y a des groupes d'entreprises qui font des achats en commun; et il y a un bon nombre de PME indépendantes qui achètent directement auprès des

raffineurs. On trouve ces acheteurs de tailles diverses aussi bien sur les sous-marchés des utilisateurs industriels que sur ceux des revendeurs pour le sucre raffiné.

Il y a pouvoir compensateur lorsque le pouvoir détenu par un groupe peut être équilibré ou neutralisé par le pouvoir détenu par un groupe opposé, ce qui engendre une relation économique plus équitable. Dans le cas du marché du sucre raffiné au Canada, on entend par pouvoir compensateur le pouvoir d'achat détenu par les acheteurs de sucre raffiné, lequel peut servir à compenser le pouvoir de vente des trois raffineurs. Le Tribunal est d'avis que le pouvoir compensateur des acheteurs est plus fort pour les acheteurs qui représentent de clients importants ou des clients dont la taille est critique. Ce pouvoir diminue généralement avec la taille du client.

Le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels les acheteurs exigent d'avoir accès facilement aux importations de sucre raffiné pour être en mesure d'utiliser leur pouvoir compensateur. Les acheteurs ont déclaré qu'il leur faut compter sur une offre de prix en deçà du prix intérieur pour être en mesure de recourir à leur pouvoir d'obliger les raffineurs nationaux à baisser leurs prix pour concurrencer une meilleure offre. Sans l'offre de l'importateur, certains acheteurs ont prétendu qu'ils n'avaient pas le pouvoir compensateur nécessaire contre les raffineurs nationaux.

Le Tribunal a aussi entendu des témoignages des utilisateurs selon lesquels ils invoqueraient une offre de prix de la part d'un raffineur dans leur négociation avec un autre raffineur pour chercher à obtenir un prix plus bas. Au cours du contre-interrogatoire, certains utilisateurs ont admis qu'ils invoqueraient vigoureusement une offre dans des négociations avec un autre raffineur. Certains utilisateurs ont, en outre, révélé que, grâce à leurs efforts, ils ont obtenu un prix contractuel plus faible que ce qu'on leur avait offert au départ.

Le Tribunal est d'avis que certains acheteurs de sucre raffiné ont un pouvoir compensateur qu'ils ont utilisé dans les négociations avec les raffineurs au cours de la période qui a suivi les conclusions de dommage du Tribunal. Ces acheteurs représentaient généralement d'importants clients pour ce qui est des quantités de sucre raffiné. Les utilisateurs ayant eu recours à leur pouvoir compensateur pendant une période où la concurrence des prix s'accroissait parmi les raffineurs, de nombreux acheteurs de sucre raffiné au Canada ont obtenu des marges favorables depuis les conclusions de dommage.

Le Tribunal est d'avis que, dans l'avenir, le pouvoir compensateur des acheteurs produira des prix plus favorables pour les acheteurs lorsque le marché est plus concurrentiel que lorsqu'il l'est moins. Si les vendeurs cherchent vigoureusement à faire de ventes, les acheteurs seront alors probablement en mesure d'invoquer avec succès la taille de leur commande pour obtenir une meilleure offre de la part d'un autre vendeur dynamique. Si les vendeurs ne cherchent pas à élargir leur part de marché par des prix agressifs, cependant, alors le remplacement possible d'une grosse commande pourrait ne pas attirer une meilleure offre dans les négociations avec les raffineurs nationaux.

Substituabilité par le HFCS

Le prix du HFCS et sa substituabilité pour le sucre liquide est un troisième facteur qui peut influencer sur le prix intérieur du sucre raffiné. Certains utilisateurs industriels de sucre liquide, particulièrement pour les boissons gazeuses, peuvent facilement passer du sucre liquide au HFCS dans leur procédé de fabrication. Pour d'autres utilisateurs industriels, il peut ne pas être aussi facile de passer à d'autres édulcorants de substitution en raison des contraintes imposées par les produits et par les différences de goût perceptibles. Il y a d'autres utilisateurs industriels de sucre liquide qui ne peuvent pas nécessairement utiliser le HFCS pour d'autres raisons, y compris le coût de la modification de l'étiquetage. Dans les données présentées dans le

rapport du personnel du Tribunal sur les facteurs économiques en vue de l'enquête, il y avait une évaluation du remplacement possible du sucre liquide par le HFCS en 1992⁴⁶. L'évaluation était de 232 000 tonnes, soit environ un tiers de la demande industrielle totale de sucre raffiné.

Si le prix du HFCS s'élève comparativement au prix du sucre liquide, la demande de sucre liquide nationale augmente normalement. Si le prix du sucre liquide monte comparativement au prix du HFCS, alors la demande de sucre liquide diminue normalement. L'ampleur du passage d'un édulcorant à l'autre est fonction de l'ampleur de la fluctuation des prix relatifs, des contraintes techniques et des différences de goût perceptibles dans le produit de substitution.

Le Tribunal a recueilli des éléments de preuve selon lesquelles au moins un raffineur national cherche activement à prendre de la clientèle actuelle du HFCS pour mieux maintenir la production de ses raffineries⁴⁷. Même si le Tribunal ne disposait d'aucune information sur les prix récents et actuels du HFCS, il souligne que, dans la mesure où les producteurs de HFCS réagissent en abaissant leurs prix pour garder leurs clients nationaux actuels devant les prix plus bas offerts par les raffineurs de sucre nationaux, il y aura une concurrence accrue des prix dans le segment du sucre liquide du marché national. Cette concurrence possible des prix pourrait, toutefois, être entravée du fait que les prix de vente du HFCS seraient plus élevés aux États-Unis qu'au Canada. Cet écart de prix pourrait amener le producteur national de HFCS à décider qu'il lui serait plus profitable de vendre du HFCS sur le marché des États-Unis que de créer une vive concurrence des prix contre le sucre liquide sur le marché canadien.

Pour la période à venir, le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels un raffineur national s'attend à ce qu'une hausse de la production américaine de HFCS soit sur le marché d'ici l'an prochain, ce qui entraînerait normalement une baisse du prix du HFCS. Dans la mesure où les prix américains du HFCS exercent une pression à la baisse sur les prix canadiens du HFCS, le Tribunal est d'avis qu'il y aurait une pression à la baisse sur le prix du sucre liquide national pour que soit protégée la part du marché national pour le sucre liquide.

Importations en provenance de pays non visés

Les importations de sucre raffiné en provenance de pays non visés peuvent engendrer une concurrence pour le sucre raffiné sur le marché national, à condition que les importations soient concurrentielles du point de vue des prix et que le sucre importé ait les caractéristiques souhaitées par le marché. Pour que la concurrence des importations ait un effet sur le prix intérieur du sucre raffiné, le prix des importations devrait être inférieur au prix intérieur, en supposant que le sucre raffiné en provenance des deux sources ait des qualités semblables. Dans ce cas, la branche de production nationale aurait à décider si elle doit ou non baisser son prix en deçà du prix des importations pour défendre sa part de marché ou maintenir son prix et perdre une part de marché, ou encore adopter une certaine combinaison de ces stratégies. Tout au moins, les importations de sucre raffiné en provenance de pays non visés à un prix en deçà du prix canadien entraîneraient probablement une baisse des prix intérieurs réels ou plafonneraient les hausses de prix intérieurs, tels qu'ils sont établis par la branche nationale des raffineurs.

46. *Public Pre-Hearing Staff Economics Report*, le 30 août 1995, pièce du Tribunal NQ-95-002-29, dossier administratif, vol. 1A.1 à la p. 26.

47. Les marges de raffinage pour le sucre liquide sont généralement les plus faibles de toutes les marges du segment industriel. Dans la mesure où les ventes de sucre liquide comptent pour une part plus importante des ventes totales, la marge moyenne serait plus faible, toutes autres choses étant égales.

Le Tribunal a entendu les témoignages des utilisateurs industriels au sujet de la disponibilité de sucre raffiné en provenance de pays non visés et ayant les caractéristiques souhaitées sur le marché. Les utilisateurs industriels ont indiqué qu'ils n'avaient pas reçu d'offres de sucre raffiné en provenance de pays non visés et qu'ils n'avaient pas cherché activement à obtenir du sucre auprès de cette source étant donné l'effet négatif que cela aurait sur leurs coûts de production. Les avocats des utilisateurs ont allégué que le sucre raffiné en provenance de pays non visés ne satisfaisait pas aux trois exigences de base en matière de disponibilité : la livraison assurée, la livraison juste à temps et les avantages présentés par le coût d'un approvisionnement à proximité. Les avocats ont ensuite ajouté que, en raison de ces inconvénients, le sucre raffiné en provenance des pays non visés ne peut être concurrentiel sur le marché intérieur et les statistiques pour la période de trois mois après les conclusions de dommage indiquaient que les importations en provenance de ces sources ont été minimales et pas plus élevées qu'au premier trimestre de 1995.

Le Tribunal a reçu de la branche de production nationale des exposés dans lesquels il est indiqué que les approvisionnements de sucre raffiné en provenance de pays non visés étaient disponibles et représentaient une concurrence décidée pour la branche de production nationale. Les exposés précisaient le prix de livraison du sucre raffiné en provenance de cinq pays non visés⁴⁸. Les avocats des raffineurs nationaux ont allégué que les quantités relativement faibles d'importations de sucre raffiné en provenance des pays non visés au cours de la période qui a suivi les conclusions de dommage sont un indice du temps qu'il faut pour établir de nouveaux réseaux d'approvisionnement et de l'absence de compétitivité de ces importations étant donné les faibles marges que la branche de production nationale impose maintenant aux utilisateurs industriels.

Même si du sucre raffiné de la République de Corée est acheté par un revendeur de l'Ouest canadien, de l'avis du Tribunal, les importations de sucre raffiné de pays non visés n'ont généralement pas représenté une solution de rechange économiquement viable pour le sucre raffiné national dans la période qui s'étend de la conclusion de dommage jusqu'au moment de l'examen en matière d'intérêt public. En raison des avantages du point de vue du prix et de la livraison, de même que des caractéristiques de produit du sucre raffiné de la branche de production nationale, le sucre canadien est devenu la source préférée pour les utilisateurs industriels.

Pour la période à venir jusqu'en 1998, si une hausse des marges de raffinage nationales entraînait une hausse du prix intérieur du sucre raffiné, de telle sorte que le prix rendu du sucre raffiné en provenance de pays non visés soit concurrentiel, les importations en provenance de pays non visés pourraient alors devenir une source d'approvisionnement de rechange viable pour les utilisateurs industriels et les revendeurs. Cela se produirait probablement plus rapidement sur le sous-marché des revendeurs que sur celui des utilisateurs industriels, comme on a pu le constater dans la vente de sucre raffiné coréen à un revendeur dans l'Ouest canadien. De l'avis du Tribunal, la branche de production nationale verra probablement à fixer ses marges de telle sorte que le prix intérieur du sucre raffiné intéresse davantage les utilisateurs nationaux que le prix rendu des pays non visés. De cette façon, les raffineurs ne perdraient pas une partie importante du marché intérieur au profit d'importations de pays non visés.

Marges de raffinage et compétitivité des utilisateurs industriels

Les utilisateurs industriels de sucre raffiné ont fait valoir que les droits antidumping et les droits compensateurs profiteraient à la branche de production nationale en faisant augmenter de façon marquée leurs marges de raffinage. En outre, des marges plus élevées permettraient aux prix du sucre raffiné de se

48. Pièce du fabricant PB-95-002-A-4 (protégée), dossier administratif, vol. 12.

rapprocher de ceux pratiqués aux États-Unis, prix qui, avant l'application des droits, étaient supérieurs de plus de 370 \$ la tonne⁴⁹ à ceux du Canada. Les utilisateurs industriels ont allégué qu'en ne pouvant refiler les coûts plus élevés du sucre à leurs clients, ils subiraient donc un tort économique. C'est surtout le maintien de leur compétitivité au Canada et à l'étranger qui les inquiète le plus.

Le Tribunal a conclu que l'imposition de droits n'a pas fait augmenter sensiblement les marges de raffinage que les utilisateurs industriels paient pour le sucre raffiné. De fait, les éléments de preuve laissent entendre qu'il y a peu de chance que les marges de raffinage augmentent de façon sensible par rapport à leur niveau actuel, du moins jusqu'en 1998. L'ampleur des augmentations n'est pas suffisante pour qu'elle se répercute véritablement sur l'ensemble des utilisateurs industriels de sucre raffiné.

Toutefois, le Tribunal admet que CBP, un producteur canadien de sucre liquide, fait face à une situation particulière, car il ne peut, de son propre aveu et compte tenu des droits existants, obtenir du sucre raffiné à des prix concurrentiels, ce qui l'obligera à se retirer des affaires. Le Tribunal souligne que ce fabricant, une filiale d'une des plus importantes entreprises commerçantes de sucre dans le monde, a été créé principalement en vue de vendre des mélanges de sucre aux États-Unis. Incapable d'obtenir l'accès au marché américain pour ses mélanges de sucre, CBP a commencé à produire du sucre liquide pour le marché canadien en recourant à des importations sous-évaluées et subventionnées de sucre raffiné provenant des pays visés. Toutefois, les effets nuisibles des droits pour CBP, combinés aux effets qu'ils ont sur d'autres utilisateurs, ne sont pas suffisants pour amener le Tribunal à changer d'avis selon quoi l'augmentation des marges de raffinage n'a pas eu une grande incidence sur l'ensemble des utilisateurs industriels.

Même si le Tribunal ne prévoit pas que les marges de raffinage dépasseront largement leurs niveaux actuels d'ici deux ou trois ans, il ne peut en écarter la possibilité. Aussi, le Tribunal s'est penché sur les répercussions économiques que de fortes augmentations du coût du sucre pourraient avoir pour les utilisateurs industriels. Il a aussi examiné la capacité des utilisateurs industriels de refiler ces coûts majorés, et l'impact que les coûts plus élevés du sucre pourraient avoir sur leur compétitivité à l'échelle internationale. L'analyse porte donc principalement sur les effets des marges de raffinage sur les coûts du sucre raffiné pour les utilisateurs industriels, plutôt que sur les effets des fluctuations des prix du sucre brut.

Les faits de base concernant les utilisateurs industriels de sucre raffiné

Les utilisateurs industriels produisent une diversité de produits de boulangerie-pâtisserie, de conserves, de confiseries, de produits laitiers et d'autres produits alimentaires, de même qu'un vaste éventail de boissons. Les données du tableau 7 révèlent que les ventes de produits alimentaires par les utilisateurs industriels ont atteint plus de 21 milliards de dollars en 1994. Selon CISU, ces industries comptaient plus de 108 000 travailleurs en 1993.

49. Voir le tableau 2.

Tableau 7
EXPORTATIONS ET EXPÉDITIONS PAR LES UTILISATEURS INDUSTRIELS
(en millions de dollars)

Secteur	Exportations				Expéditions			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
Produits laitiers	203	207	177	204	7 576	7 462	7 319	7 292
Biscuits	23	34	70	95	510	523	570	631
Pain et autres	152	192	221	262	1 861	2 014	2 029	2 032
Produits alimentaires divers	906	1 165	1 365	1 622	7 599	8 140	8 049	8 703
Boissons gazeuses	98	121	125	210	1 645	2 252	2 361	2 375
TOTAL	1 382	1 719	1 958	2 393	19 191	20 391	20 328	21 033

Source : Statistique Canada, Division du commerce international.

Malgré une augmentation de 1 milliard de dollars entre 1991 et 1994, la valeur des exportations canadiennes de produits alimentaires (2,4 milliards de dollars en 1994) est demeurée relativement peu élevée en comparaison à la valeur totale des livraisons, qui s'élève à 21 milliards de dollars pour cette année-là. Selon le tableau 8, les importations de produits alimentaires ont, elles aussi, fortement augmenté, progressant de 2,2 milliards de dollars, pour passer de 3,6 milliards de dollars en 1991 à 5,8 milliards de dollars en 1994. Dans l'ensemble, les industries de transformation des aliments semblent faire face à une concurrence accrue sur le marché canadien, mais elles pourraient largement étendre leurs exportations. À cet égard, le Tribunal constate la forte croissance des exportations de produits alimentaires depuis 1991.

Tableau 8
IMPORTATIONS ET DONNÉES DU MARCHÉ
POUR CINQ CATÉGORIES DE PRODUITS ALIMENTAIRES
(en millions de dollars)

Secteur	Importations				Marché			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
Produits laitiers	168	190	211	217	7 541	7 444	7 353	7 305
Biscuits	123	146	158	169	609	634	658	706
Pain et autres	88	120	145	175	1 798	1 942	1 952	1 946
Produits alimentaires divers	3 205	3 691	4 184	5 179	9 898	10 667	10 868	12 259
Boissons gazeuses	36	31	47	49	1 584	2 162	2 283	2 214
TOTAL	3 620	4 178	4 745	5 789	21 430	22 849	23 114	24 430

Source : Statistique Canada, Division du commerce international.

Le sucre raffiné est l'un des nombreux ingrédients qui entrent dans la fabrication des produits alimentaires. Sa part des coûts de production varie entre quelques points de pourcentage et plus de 40 p. 100. Quelques produits, dont les mélanges à boissons, ont une teneur beaucoup plus élevée en sucre, qui dépasse 50 p. 100 et peut même atteindre de 80 à 90 p. 100. Il est évident que ces produits sont extrêmement sensibles à toute fluctuation des prix du sucre raffiné. En revanche, ils interviennent pour une part relativement faible du sucre raffiné vendu au Canada.

Conséquences, pour les utilisateurs industriels, de fortes augmentations du coût du sucre raffiné

- Effets sur les coûts de production

Les témoins du Conseil de la boulangerie ont présenté des estimations des effets vraisemblables d'une hausse de 30 p. 100 des coûts du sucre raffiné. Selon eux, leurs coûts de production augmenteraient de 2 à 3 p. 100, voire même de 5 p. 100 ou plus, dans le cas des produits à teneur plus élevée en sucre⁵⁰. Le personnel du Tribunal a aussi analysé la sensibilité des coûts de production et des marges brutes à des augmentations de prix du sucre raffiné⁵¹. À cette fin, il a recouru aux données financières fournies par 22 entreprises intervenant pour plus de 20 p. 100 de la consommation de sucre industriel raffiné au Canada. Les répondants représentaient tous les grands secteurs du traitement des aliments, à l'exception de celui des boissons gazeuses. Les coûts du sucre raffiné représentaient en moyenne 8,4 p. 100 de tous les coûts de production.

Pour ses calculs, le personnel a supposé une augmentation de 10 p. 100 du coût du sucre raffiné. Les résultats du tableau 9 suivraient une progression linéaire. Par exemple, l'effet d'une augmentation de 5 p. 100 serait égale à la moitié de ce que présente le tableau, tandis que l'effet d'une augmentation de 30 p. 100 serait trois fois plus marqué. Le Tribunal souligne que les résultats de l'analyse effectuée par le personnel concordent en général avec les faits présentés par le Conseil de la boulangerie.

Secteur	Effet sur les coûts de production	Effet sur les marges brutes
Boulangerie-pâtisserie	1,5	(2,1)
Conserves	1,1	(2,5)
Confiseries	0,7	(0,8)
Produits laitiers	0,7	(2,3)
TOTAL DE L'ÉCHANTILLONNAGE	0,8	(1,4)

Source : Réponses aux questionnaires du Tribunal.

50. Pièces de l'acheteur PB-95-002-E-2, E-4 et E-6 (protégées), dossier administratif, vol. 14.

51. *Public Pre-Hearing Staff Report*, le 14 février 1996, pièce du Tribunal PB-95-002-3, dossier administratif, vol. 1 à la p. 181; et *Protected Pre-Hearing Staff Report*, le 14 février 1996, pièce du Tribunal PB-95-002-4 (protégée), dossier administratif, vol. 2 à la p. 121.

Dans l'ensemble, une hausse de 10 p. 100 du coût du sucre fait augmenter en moyenne de 0,8 p. 100 le coût total pour les utilisateurs industriels qui ont répondu au questionnaire du Tribunal. Les augmentations s'échelonnaient de 0,7 p. 100 dans le cas des produits de confiserie et des produits laitiers renfermant du sucre, à 1,5 p. 100 dans le cas des produits de boulangerie-pâtisserie. En supposant qu'ils ne puissent être répercutés sur les clients sous forme d'une augmentation de prix, ces coûts élevés feraient diminuer les marges brutes de 1,4 p. 100⁵².

L'augmentation moyenne de 0,8 p. 100 se traduirait par des coûts de production supplémentaires de 11,5 millions de dollars pour l'échantillon d'utilisateurs. Pour tous les utilisateurs industriels, l'effet net de cette augmentation s'établirait à 56,5 millions de dollars. En revanche, les augmentations du coût du sucre que les utilisateurs ont dû subir à la suite des marges de raffinage plus élevées depuis l'application des droits provisoires se situent bien en deçà de 10,0 p. 100. En supposant que le sucre brut coûte 400 \$ la tonne et que la marge de raffinage s'établit à 100 \$⁵³ dans le cas du sucre en vrac, il faudrait alors augmenter de 50 p. 100 la marge de raffinage pour que le coût du sucre pour les utilisateurs augmente de 10,0 p. 100. Les autres produits raffinés du sucre, qui représentent plus des deux tiers des achats effectués par les utilisateurs industriels, sont vendus à un coût plus élevé, traduisant ainsi les différences des produits qui viennent s'ajouter à la marge de raffinage de sucre en vrac. Dans le cas de ces produits, il faudrait augmenter par plus de 50 p. 100 le prix de base du sucre en vrac dans la marge de raffinage pour que le coût du sucre augmente de 10 p. 100.

- Répercussion de l'augmentation du coût du sucre raffiné sur les acheteurs de produits alimentaires

Le Tribunal a entendu de nombreux témoignages selon lesquels les utilisateurs industriels tenteraient de répercuter sur les acheteurs leurs coûts élevés sous forme d'une augmentation de prix. À cet égard, les témoins ont cité de nombreux exemples de tentatives d'augmentation de prix, qui ont cependant avorté. Les acheteurs ont affiché une résistance énorme aux hausses de prix, même lorsqu'ils savaient que la hausse de prix était attribuable à des coûts plus élevés des produits, qui échappaient au contrôle du transformateur d'aliments. Dans son témoignage, le témoin pour Cadbury Chocolate Canada Ltd. a indiqué que le prix d'une tablette de chocolat n'avait essentiellement pas changé depuis le début des années 90, malgré une hausse appréciable du coût de nombreux ingrédients⁵⁴.

Ce témoignage a largement confirmé les conclusions de l'enquête effectuée par le personnel auprès des utilisateurs industriels pour connaître leur expérience à l'égard des augmentations de coût⁵⁵. Les conclusions de cette enquête révèlent que les utilisateurs industriels ont en grande partie échoué lorsqu'ils ont voulu passer à la clientèle leurs augmentations de coût. Dans certains cas, ils ont pu lui en refiler une petite partie, mais non la totalité. Les répondants ont identifié plusieurs facteurs qui les ont empêchés de répercuter leurs augmentations de coût, par exemple, le lancement d'appels d'offres des concurrents, surtout lorsque des produits d'appellation commerciale devaient faire concurrence à des produits vendus sous étiquette

52. Certaines entreprises n'ont pas donné de renseignements sur le bénéfice net provenant de la vente de produits renfermant du sucre. Par conséquent, pour la présente analyse, le personnel a calculé les marges brutes touchées sur la vente de ces produits.

53. Cette marge brute est une approximation qui se fonde sur une fourchette des marges réelles dont il a été fait mention dans les témoignages publics et au cours de l'argumentation.

54. *Transcription de la session publique*, PB-95-002, vol. 1, le 27 février 1996 à la p. 79.

55. *Public Pre-Hearing Staff Report*, le 14 février 1996, pièce du Tribunal PB-95-002-3, dossier administratif, vol. 1 à la p. 179.

privée. D'autres répondants ont indiqué que les augmentations de prix faisaient typiquement diminuer la demande, annulant du même coup les gains qu'auraient procurés ces augmentations. Les utilisateurs industriels ont, de plus, fait valoir que leurs produits devaient demeurer concurrentiels face aux grignotines vendues sur le marché. Le Tribunal est d'avis que, depuis quelques années, les utilisateurs industriels ont eu très peu d'occasions de refilet leurs augmentations de coût.

- Compétitivité internationale des utilisateurs industriels

Pour les utilisateurs industriels, l'augmentation des marges de raffinage entraînait deux conséquences sur le plan de la compétitivité internationale. La première était leur capacité de faire concurrence à des produits alimentaires importés en grande partie des États-Unis, pour lesquels les exportateurs de produits alimentaires peuvent se prévaloir des prix mondiaux du sucre par l'entremise du *Sugar Re-Export Program*⁵⁶ des États-Unis. L'autre était leur capacité de concurrencer les producteurs d'aliments sur les marchés d'exportation, y compris les États-Unis, lesquels producteurs ont accès à d'autres ingrédients, à part le sucre raffiné, à des prix moins élevés qu'au Canada. Les témoins ont précisé au Tribunal que la disponibilité au Canada de sucre au prix mondial avait, jusqu'ici, compensé les inconvénients des coûts plus élevés des autres ingrédients et de la petite taille des entreprises manufacturières⁵⁷. Les témoins ont indiqué que les usines canadiennes de multinationales devaient faire la lutte à des usines des États-Unis. Le prix du sucre raffiné a joué un rôle clé dans les décisions des producteurs de continuer ou non leurs activités au Canada⁵⁸.

Le coût du sucre raffiné n'est que l'un de nombreux facteurs influant sur la situation concurrentielle des utilisateurs industriels canadiens à l'échelle internationale. Pour la plupart des utilisateurs, ces autres coûts jouent un bien plus grand rôle dans la détermination de leur compétitivité. Toutefois, au cours du présent examen, la question principale demeurait jusqu'où pouvaient grimper les marges de raffinage avant que l'augmentation du coût du sucre ait des effets négatifs sur la compétitivité et la viabilité des utilisateurs industriels. Selon les éléments de preuve, les niveaux des marges de raffinage que les utilisateurs industriels ont dû payer depuis quelques années et qu'ils continueront vraisemblablement de payer jusqu'en 1998 ne sauraient être considérés comme un obstacle majeur à leur compétitivité internationale. Toutefois, s'il devait se produire des augmentations importantes des marges de raffinage, elles pourraient se révéler néfastes, surtout en ce qui concerne la production d'aliments dans lesquels le sucre raffiné représente un pourcentage relativement élevé des coûts de production. Au bout du compte, les utilisateurs industriels auraient de la difficulté à refilet ces coûts autant aux marchés canadiens qu'aux marchés d'exportation.

56. Selon l'information contenue dans des extraits de la codification des règlements fédéraux des États-Unis (CFR), rubrique 7, partie 1530, sous-partie B, les fabricants d'aliments aux États-Unis peuvent recourir au *Sugar Re-Export Program* pour obtenir du sucre raffiné importé aux prix mondiaux, afin de l'utiliser dans la production de produits d'exportation renfermant du sucre. Toutefois, l'article 303 de l'ALÉNA prévoit l'élimination progressive des programmes de drawback et de report de droits à compter du 1^{er} janvier 1996. Même si le sucre brut importé pour la production du sucre raffiné destiné à être exporté au Canada (annexe 303.6) est exclu des restrictions imposées par les programmes de drawback de droits et de report de droits, cette exclusion ne semble pas s'appliquer à la réexportation du sucre incorporé à un produit renfermant du sucre.

57. *Transcription de la session publique*, PB-95-002, vol. 1, le 27 février 1996 à la p. 91.

58. *Ibid.* aux pp. 129-30.

De l'exposé des utilisateurs industriels, le Tribunal a retenu que les exportateurs de produits alimentaires aux États-Unis profitaient non seulement du coût moindre des ingrédients et des économies d'échelle mais aussi d'un accès à du sucre raffiné aux prix mondiaux grâce au *Sugar Re-Export Program* des États-Unis. Les éléments de preuve laissent croire que les exportateurs américains de produits alimentaires renfermant du sucre ont accès à ce programme depuis de longues années. Des témoins ont parlé de la «remise sur le sucre», et un autre a expliqué de quelle façon une usine des États-Unis avait profité du programme pour exporter ses produits au Mexique⁵⁹. Selon le témoignage, cet accès au programme aurait dû prendre fin le 1^{er} janvier 1996, aux termes des dispositions de l'ALÉNA⁶⁰.

Si le programme avait pris fin, on aurait constaté une nette amélioration de la situation concurrentielle des utilisateurs industriels canadiens par rapport aux importateurs de produits alimentaires des États-Unis. Les exportateurs américains pourraient alors subir des augmentations des prix du sucre raffiné allant de 500 \$ à 900 \$ la tonne pour le sucre en vrac, une hausse de 80 p. 100. En appliquant le même genre d'analyse de sensibilité qu'a utilisé le personnel, une augmentation de 80 p. 100 du prix du sucre ferait grimper les coûts de 6,7 p. 100, en supposant que le sucre représente les mêmes proportions des coûts de production qu'au Canada. Compte tenu des importations accrues de produits alimentaires des États-Unis sur le marché canadien, la suppression de l'avantage dont bénéficient actuellement à l'exportation les producteurs américains en ce qui a trait au prix du sucre pourrait avoir une incidence marquée sur la situation concurrentielle des utilisateurs industriels canadiens de sucre raffiné.

Le Tribunal a aussi relevé dans un témoignage qu'il était possible d'obtenir un drawback des droits versés à l'égard des ingrédients utilisés dans la production destinée à l'exportation⁶¹. Selon ce témoignage, les entreprises qui prévoient accroître leurs exportations aux États-Unis peuvent se faire rembourser les droits antidumping sur le sucre raffiné originaire des pays de l'ALÉNA. Cette possibilité d'obtenir du sucre à un prix moins élevé représentera, sans aucun doute, un aspect des négociations sur les prix à venir entre les utilisateurs industriels et les raffineurs de sucre nationaux, et elle amoindrira aussi toute augmentation de marge que les raffineurs nationaux pourraient tenter d'obtenir.

Produits alimentaires à haute teneur en sucre

Dans son examen des effets des droits sur les utilisateurs industriels, le Tribunal a établi une distinction entre les produits alimentaires dans lesquels le sucre représente environ 40 p. 100 ou moins des coûts de production et les produits à très haute teneur en sucre, notamment les mélanges à boissons en cristaux et les poudres pour gelées. Dans leur témoignage au Tribunal, deux fabricants de mélanges à boissons ont dit craindre que des coûts plus élevés du sucre ne rendent leur produit moins concurrentiel face aux importations des États-Unis.

Le Tribunal estime que la situation de ces producteurs est inhabituelle étant donné qu'une forte partie de leur capacité était destinée à l'exportation aux États-Unis. En ayant accès à du sucre raffiné à un prix qui se rapproche des prix mondiaux, les producteurs canadiens de ces produits ont eu un avantage important sur leurs concurrents sur le marché américain. Les exportations ont augmenté rapidement au cours des années 90. Selon un récent rapport publié par le United States Department of Agriculture, [traduction] «les exportations canadiennes de mélanges à thé et de poudres pour gelées vers les États-Unis sont passées

59. *Transcription de la session publique*, PB-95-002, vol. 1, le 27 février 1996 à la p. 88.

60. *Ibid.* à la p. 90; et *Transcription de la session à huis clos*, PB-95-002, vol. 3, le 29 février 1996 aux pp. 564-65.

61. *Transcription de la session à huis clos*, PB-95-002, vol. 2, le 28 février 1996 à la p. 290.

de 24 000 tonnes en 1990-1991 à 84 000 tonnes en 1993-1994». Toutefois, le 1^{er} janvier 1995, les États-Unis ont imposé un contingent de 64 709 tonnes aux exportations canadiennes⁶².

De l'avis du Tribunal, l'élimination ou la réduction des droits antidumping aiderait très peu ces producteurs à trouver des marchés qui remplaceraient les ventes perdues à cause des mesures imposées par les douanes américaines. Les fabricants canadiens de produits à haute teneur en sucre devront soit trouver de nouveaux marchés d'exportation pour leurs produits, soit ralentir leur production.

Les consommateurs

Les consommateurs achètent du sucre raffiné directement en sacs ou en boîtes, et indirectement par l'entremise de produits renfermant du sucre. De façon approximative, un quart du sucre raffiné produit au Canada est consommé directement comme sucre raffiné et les trois quarts sont consommés indirectement par l'entremise des produits renfermant du sucre. Le prix du consommateur pour le sucre que le client consomme directement représente le prix de vente fixé entre le raffineur et le revendeur, majoré de la marge du revendeur. Dans le cas des produits renfermant du sucre, le prix du consommateur est le prix de vente établi entre l'utilisateur industriel et le revendeur, majoré de la marge du revendeur. L'ACC a soutenu que les droits se répercuteront négativement sur le prix à la consommation du sucre et, indirectement, sur les prix à la consommation de bien d'autres denrées alimentaires.

Le Tribunal est d'avis que les droits n'ont pas fait augmenter sensiblement les marges que les raffineurs tirent de leurs ventes aux utilisateurs industriels et aux revendeurs. Dans le cas des produits renfermant du sucre, de loin le plus gros élément de la consommation de sucre par les consommateurs, le Tribunal a entendu les témoignages de nombreux utilisateurs industriels selon lesquels ils sont incapables de passer leurs augmentations de coûts aux acheteurs, en l'occurrence aux revendeurs. Le Tribunal estime que les droits n'ont pas fait grimper de façon marquée le prix du sucre raffiné ou des produits renfermant du sucre payé par les consommateurs. D'ici deux ans, le Tribunal croit que la concurrence entre les raffineurs, le pouvoir compensateur des revendeurs et la disponibilité du sucre raffiné provenant de pays non visés se combineront pour restreindre toute autre augmentation de la marge de raffinage nationale. En se fondant sur les données historiques sur les importations, le Tribunal estime que le sucre raffiné provenant de pays non visés est une marchandise relativement facile à importer pour les revendeurs, surtout lorsque son prix est concurrentiel. Récemment, les consommateurs ont pu à nouveau se procurer du sucre coréen par l'intermédiaire d'un revendeur dans l'Ouest canadien.

CONCLUSION

Comme cela a été indiqué ci-dessus, le Tribunal est d'avis que l'article 45 de la LMSI l'oblige à sous-peser les divers intérêts qui seraient affectés par l'imposition de droits, en tenant compte de l'objet premier de la LMSI. Rien dans la loi canadienne n'oblige à adopter la solution du droit le moins élevé dans le cadre d'une enquête menée aux termes de l'article 45 de la LMSI, comme l'ont suggéré les avocats. Cependant, comme cela était indiqué ci-dessus, les dispositions pertinentes des accords du GATT et de l'OMC constituent une toile de fond utile par rapport à laquelle il convient d'établir l'équilibre entre les divers intérêts touchés par l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs. Dans son examen de la question d'intérêt public, l'objectif du Tribunal était de comparer les avantages pour la branche de production nationale et les producteurs de betterave sucrière au fardeau que les droits créeraient pour les

62. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : «*Canada-U.S. Trade Issues Update*», le 8 août 1995.

utilisateurs industriels, les revendeurs et les consommateurs de sucre raffiné. Ce faisant, le Tribunal a tenu compte de l'objet principal de la LMSI, à savoir, protéger la branche de production nationale contre les importations sous-évaluées et (ou) subventionnées qui ont causé ou menacent de causer un dommage sensible.

Le Tribunal devait évaluer comment l'application des droits avait affecté les intérêts concernés. Depuis que les droits ont été imposés, les importations de sucre raffiné de pays visés ont pratiquement disparu du marché canadien. La branche de production nationale a réussi à accroître les marges de raffinage depuis l'imposition de droits provisoires et, de plus, a vu ses volumes de vente augmenter depuis qu'elle a remplacé le sucre raffiné importé sur le marché canadien. Cependant, en raison de la concurrence sur le sous-marché de l'utilisateur industriel, les augmentations de marges n'ont pas été importantes pour les utilisateurs industriels de sucre raffiné. Bien que les augmentations de marge à l'égard des ventes effectuées à des revendeurs aient été plus grandes que les augmentations à l'égard des ventes aux utilisateurs industriels, la concurrence dans le sous-marché du revendeur a également eu un effet modérateur sur les augmentations de marges.

Le Tribunal est d'avis que l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs n'a pas eu une incidence négative importante. De plus, le Tribunal estime que les marges de raffinage nationales n'augmenteront probablement pas de façon sensible jusqu'en 1998 et, ainsi, les augmentations de marges n'auront vraisemblablement pas d'incidence négative importante sur les utilisateurs industriels, les revendeurs et les consommateurs au cours de cette période. L'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs donne normalement à la branche de production nationale la possibilité d'accroître ses prix ou, dans la présente cause, d'accroître les marges de raffinage. En sous-pesant les avantages que les droits procurent à la branche de production nationale et aux producteurs de betterave sucrière comparativement au fardeau imposé aux utilisateurs industriels, aux revendeurs et aux consommateurs, le Tribunal en est venu à penser qu'il n'existe pas de question d'intérêt public justifiant la réduction ou l'élimination des droits dans la présente cause.

Si les forces actuellement à l'œuvre sur le marché intérieur du sucre raffiné s'avèrent sans lendemain, et que les raffineurs nationaux tentent d'utiliser leurs importants pouvoirs sur le marché pour imposer une forte augmentation des marges de raffinage aux utilisateurs dans l'avenir, les utilisateurs auraient plusieurs façons de se défendre. Ils pourraient, par exemple, avec le temps, modifier leurs procédés de production et créer des installations d'entreposage requises pour répondre à l'utilisation de sucre raffiné provenant de pays non visés. Les utilisateurs industriels de sucre raffiné qui exportent des produits alimentaires, particulièrement aux États-Unis, ont également accès à des programmes de drawback des droits qu'ils peuvent mettre à profit pour renforcer leur position de négociation avec les raffineurs.

Le Tribunal souligne que le prix américain du sucre brut au cours des 15 dernières années a été sensiblement supérieur au prix mondial du sucre brut pour les raisons indiquées ci-dessus. Tant que cet écart important existe, le Tribunal est d'accord avec les utilisateurs industriels pour dire qu'il ne serait pas dans l'intérêt public que les prix du sucre raffiné canadien atteignent les niveaux des prix américains. Cependant, le Tribunal n'est pas convaincu que cela risque de se produire, du moins jusqu'en 1998. Même après l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs, il existe toujours un écart important entre le prix du sucre raffiné au Canada et celui des États-Unis et de l'Union européenne, à l'avantage des utilisateurs canadiens de sucre raffiné. Les importations possibles de pays non visés sont un facteur qui a un effet modérateur sur la capacité des raffineurs à augmenter leurs marges. En outre, le Tribunal est d'avis que les raffineurs nationaux et les utilisateurs industriels se rendent compte que leur relation en est une implicitement de partenariat. Les raffineurs ont besoin du volume de production acheté par les utilisateurs

industriels, incluant la multitude de PME transformatrices d'aliments qui achètent une part importante de la production des raffineurs. De leur côté, les utilisateurs industriels ont également besoin des raffineurs nationaux qui leur assurent la qualité et la proximité de l'approvisionnement. Les raffineurs n'auraient rien à gagner si leurs marges s'élevaient au point de pousser les utilisateurs industriels à fermer leurs usines canadiennes. Les utilisateurs industriels n'auraient rien à gagner non plus si les exploitations des raffineurs nationaux ne leur donnent pas des rendements raisonnables. Ensemble, le défi que les raffineurs et les utilisateurs industriels doivent relever est de devenir plus compétitifs au niveau des coûts de manière à conserver et à élargir leurs marchés.

Les utilisateurs industriels ont proposé d'instituer un système de prix de référence à l'importation minimal ou de plafonner les droits de manière à assurer que le prix du sucre raffiné canadien ne dépasse pas celui du prix américain. Si le Tribunal s'était fait l'opinion qu'il existait un risque imminent que cela se produise, un tel système aurait peut-être eu des avantages. Tout en acceptant le point de vue des raffineurs et du Directeur selon lequel un tel régime créerait de nombreux problèmes pratiques de conception et d'administration, le Tribunal estime que ces problèmes ne seraient pas insurmontables. Cependant, le Tribunal craint que la mise en œuvre d'un tel système, dans la conjoncture actuelle, aurait pour résultat involontaire de stabiliser les prix à un niveau plus élevé que celui que procurerait le libre jeu des forces du marché selon le régime en vigueur.

En conclusion, le Tribunal est d'avis que l'intérêt public ne justifie pas une réduction ou une élimination des droits et, par conséquent, il ne fera pas rapport au ministre des Finances aux termes de l'article 45 de la LMSI.

Arthur B. Trudeau

Arthur B. Trudeau

Membre président

Anthony T. Eyton

Anthony T. Eyton

Membre

Lyle M. Russell

Lyle M. Russell

Membre

Annexe 1

Lieu de l'audience :	Ottawa (Ontario)
Dates de l'audience :	Du 27 février au 1 ^{er} mars 1996
Date de la considération par le Tribunal :	Le 4 avril 1996
Membres du Tribunal :	Arthur B. Trudeau, membre président Anthony T. Eyton, membre Lyle M. Russell, membre
Directeurs de la recherche :	Dennis Featherstone Peter Welsh
Agent principal de la recherche :	John O'Neill
Agent de la recherche :	Marcie Doran
Économiste :	Simon Glance
Préposés aux statistiques :	Margaret Saumweber Po-Yee Lee Craig Dillabaugh Jeremy Weinstein
Avocats pour le Tribunal :	John L. Syme Heather A. Grant
Agent à l'inscription et à la distribution :	Pierrette Hébert

LISTE DES PARTICIPANTS

FABRICANTS

Avocats/Représentants

Institut canadien du sucre

J. Christopher Thomas
P. John Landry
Gregory A. Tereposky
Kaz Fujihara
Kathleen Macmillan

Canadian Sugar Beet Producers' Association Inc.

Richard G. Dearden
Kim G. Conboy

IMPORTATEURS, EXPORTATEURS ET AUTRES PARTIES

Canadian Industrial Sweetener Users
Conseil national de l'industrie laitière du Canada

Peter Clark

Conseil canadien de la boulangerie

Richard A. Wagner

Effem Foods Ltd.

Michael A. Kelen

Good Humor-Breyers,
Div. of ULC Inc.

Riyaz Dattu
John W. Boscarior

Canadian Blending & Processing, Inc.
E.D. & F. Man (Sugar) Ltd.

Chris Hines
Gordon W.R. LaFortune
Chandra Gibbs

Directeur des enquêtes et recherches

James D. Sutton

United Sugars Corporation

C.J. Michael Flavell, c.r.
Geoffrey C. Kubrick

Association des consommateurs du Canada

Rosalie Daly Todd

Conseil canadien du miel

Jean-Pierre Chapleau

AUTRES EXPOSÉS

Gilbey Canada Inc.
International Sugars Inc.
Kirkland & Rose Ltd.
Commission canadienne du lait
Hudon et Deaudelin Ltée
Gouvernement du Manitoba

LISTE DES TÉMOINS

Gregory Kozak
Directeur général
Canadian Blending & Processing, Inc.

Stephen E. Flis
Directeur des denrées
George Weston Limited

Jane S. Gertner
Président
Chocolate Products Co. Ltd.

Nickolaus B. Brummer
Président
Brummer's Fine Bakery

J.R. Sherlock
Directeur
Services commerciaux et Relations
gouvernementales
Effem Foods Ltd.

Jean-Pierre Chapleau
Membre exécutif
Conseil canadien du miel

D. Wayne Howard
Vice-président, Opérations et Service à la clientèle
Thomas J. Lipton

Robert Beauchamp
Vice-président
Ventes et commercialisation
Sucre Lantic Limitée

David M.S. Elliott
Président et Chef de l'exploitation
Rogers Sugar Ltd.

Brian G. Anderson
Président
Canadian Sugar Beet Producers' Association

Arthur R. Soler
Président
Cadbury Chocolate Canada Ltd.

Richard (Dick) Innes
Président
Division des produits congelés
Les Aliments Ault Limitée

Robert A. Wallace
Président
Division des produits de boulangerie
nord-américaine
Multifoods

Tom G. Mattes
Vice-président de l'exploitation
Del's Pastry Ltd.

Halldor Palsson, Ph.D.
Économiste
Direction de l'économie et des affaires
internationales
Ministère de l'Industrie et des Sciences

Gaétan Lussier
Président et Chef de la direction
Culinar Inc.

Andrew A. Ferrier
Président
Sucres Redpath, division des Industries Redpath
Limitée

André O. Bergeron
Président et Chef de l'exploitation
Sucre Lantic Limitée

Dennis N. Hurl
Vice-président
Ventes, commercialisation et logistique
Rogers Sugar Ltd.